



Uniwersytet
Wrocławski

Piotr Krzysztof Marszałek

***Najwyższe władze wojskowe
w systemie ustrojowym
II Rzeczypospolitej***



Wrocław 2011

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/36264>

Piotr Krzysztof Marszałek

*NAJWYŻSZE WŁADZE WOJSKOWE
W SYSTEMIE USTROJOWYM
II RZECZYPOSPOLITEJ*

Wojsko winno narodowi strzeżenie granic i spokojności powszechnej, słowem winno być jego najsilniejszą tarczą. Aby przeznaczenia tego dopełniło nieomylnie, powinno zostawać ciągle pod posłuszeństwem władzy wykonawczej, stosownie do opisów prawa.

Z Ustawy Rządowej 3 maja 1791

Wrocław 2011

Recenzent: *prof. dr hab. Leonard Górnicki*

Wydanie tej książki zostało sfinansowane ze środków
Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Sulechowie

© Copyright by **Piotr Krzysztof Marszałek**

Korekta:
Jan Michowski

Skład i opracowanie techniczne:
Anna Lenartowicz, Tomasz Kalota eBooki.com.pl

Zdjęcie z okładki pochodzi ze zbiorów Narodowego Archiwum Cyfrowego

Wydawca
Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa

ISBN 978-83-61370-72-7

*Moim synom
Kubie,
Aleksandrowi i Ksaweremu*

SPIS TREŚCI

WSTĘP	19
--------------------	----

ROZDZIAŁ I

USTROJOWA POZYCJA NAJWYŻSZYCH WŁADZ WOJSKOWYCH W POGŁĄDACH POLITYKÓW I WOJSKOWYCH NA TLE DOŚWIADCZEŃ I WOJNY ŚWIATOWEJ	33
1. ZWIERZCHNICTWO, DOWODZENIE A CYWILNA KONTROLA NAD SIŁAMI ZBROJNYMI - PROBLEMY POJĘCIOWE	33
2. NAJWYŻSZE WŁADZE WOJSKOWE W POGŁĄDACH POLITYKÓW I ŻOŁNIERZY PAŃSTW ZACHODU	42
3. POGŁĄDY WOJSKOWYCH I POLITYKÓW NA USTRÓJ NAJWYŻSZYCH WŁADZ WOJSKOWYCH W POLSCE	54

ROZDZIAŁ II

POCZĄTKI ORGANIZACJI POLSKICH WŁADZ WOJSKOWYCH W SCHYŁKOWYM OKRESIE OKUPACJI PAŃSTW CENTRALNYCH W LATACH 1917-1918	65
1. FORMOWANIE SIĘ KRÓLEWSKO-POLSKICH ORGANÓW WŁADZ WOJSKOWYCH	65
2. PROCES TWORZENIA KOMISJI WOJSKOWEJ TYMCZASOWEJ RADY STANU	76
3. ORGANIZACJA I FUNKCJONOWANIE KOMISJI WOJSKOWEJ	81
4. OBEJMOWANIE ZWIERZCHNICTWA NAD WOJSKAMI POLSKIMI	97
5. PODSTAWY PRAWNE ORGANIZACJI SZTABU WOJSKA POLSKIEGO	101
6. PODSTAWY PRAWNE ORGANIZACJI MINISTERSTWA SPRAW WOJSKOWYCH	107

ROZDZIAŁ III

USTRÓJ NAJWYŻSZYCH WŁADZ WOJSKOWYCH W OKRESIE PROWIZORIUM KONSTITUCYJNEGO 1918-1921	115
1. OBJĘCIE WŁADZY PRZEZ BRYGADIERA JÓZEFA PIŁSUDSKIEGO	115
2. ORGANIZACJA SZTABU GENERALNEGO – NACZELNEGO DOWÓDZTWA	128
3. ORGANIZACJA MINISTERSTWA SPRAW WOJSKOWYCH	135
4. RADA WOJSKOWA I JEJ ROLA W SYSTEMIE NAJWYŻSZYCH WŁADZ WOJSKOWYCH	149
5. POZYCJA PRAWNOUSTROJOWA I KOMPETENCJE RADY OBRONY PAŃSTWA	154

ROZDZIAŁ IV

SPÓR O CYWILNĄ KONTROLĘ NAD SIŁAMI ZBROJNYMI W LATACH 1921-1926	161
1. USTRÓJ NAJWYŻSZYCH WŁADZ WOJSKOWYCH W PROJEKTACH KONSTITUCYJNYCH	161
2. KONSTITUCYJNE OKREŚLENIE NAJWYŻSZYCH WŁADZ WOJSKOWYCH	166
3. DEKRET NACZELNEGO WODZA O ORGANIZACJI NAJWYŻSZYCH WŁADZ WOJSKOWYCH...	171
4. PROBLEM NIEKONSTITUCYJNOŚCI DEKRETÓW NACZELNEGO WODZA	191
5. RZĄDOWE PROJEKTY REGULACJI USTAWOWYCH	195
6. SEJMOWA DEBATA NAD PRZEDŁOŻENIAMI RZĄDOWYMI	216

ROZDZIAŁ V

MODEL NAJWYŻSZYCH WŁADZ WOJSKOWYCH W KONCEPCJI PIŁSUDSKIEGO W OKRESIE POMAJOWYM 1926-1939	229
1. KONSTITUCYJNE KONSEKWENCJE ZAMACHU STANU JÓZEFA PIŁSUDSKIEGO DLA ORGANIZACJI NAJWYŻSZYCH WŁADZ WOJSKOWYCH	229
2. ORGANIZACJA NAJWYŻSZYCH WŁADZ WOJSKOWYCH W CZASIE POKOJU W ŚWIELE DEKRETÓW PREZYDENTA Z 1926 I 1936 ROKU	240
3. NOWA ORGANIZACJA MINISTERSTWA SPRAW WOJSKOWYCH	248
4. REORGANIZACJA SZTABU GENERALNEGO (GŁÓWNEGO)	252
5. GENERALNY INSPEKTOR SIŁ ZBROJNYCH I NACZELNY WÓDZ	255
6. POZYCJA PRAWNOUSTROJOWA KOMITETU OBRONY PAŃSTWA I KOMITETU OBRONY RZECZYPOSPOLITEJ	259

ROZDZIAŁ VI

NAJWYŻSZE WŁADZE WOJSKOWE W SYSTEMIE POLSKICH WŁADZ NA UCHODŹSTWIE W LATACH 1939-1945	265
1. ZMIANA SYSTEMU NAJWYŻSZYCH WŁADZ WOJSKOWYCH W DEKRECIE Z 1 WRZEŚNIA 1939 ROKU	265
2. PROBLEM ORGANIZACJI NAJWYŻSZYCH WŁADZ WOJSKOWYCH W OKRESIE RESTITUCJI WŁADZ NACZELNYCH PAŃSTWA NA UCHODŹSTWIE	279
3. NAJWYŻSZE WŁADZE WOJSKOWE WEDŁUG ZASAD DEKRETU Z 27 MAJA 1942 ROKU....	301
4. PROBLEM ZMIAN W ORGANIZACJI NAJWYŻSZYCH WŁADZ WOJSKOWYCH PO ŚMIERCI GEN. SIKORSKIEGO	312
5. POZYCJA PRAWNOUSTROJOWA KOMITETU OBRONY PAŃSTWA	328
6. ZANIKANIE NAJWYŻSZYCH WŁADZ WOJSKOWYCH II RZECZYPOSPOLITEJ	335

UWAGI KOŃCOWE	341
UŻYTE SKRÓTY	359
BIBLIOGRAFIA	361
A. ŹRÓDŁA ARCHIWALNE	361
B. ŹRÓDŁA DRUKOWANE	362
C. WSPOMNIENIA, PAMIĘTNIKI, KORESPONDENCJA	363
D. WYDAWNICTWA ENCYKLOPEDYCZNE I SŁOWNIKOWE	364
E. LITERATURA	364
G. CZASOPISMA	376
THE SUPREME MILITARY AUTHORITIES IN THE POLITICAL SYSTEM OF THE 2ND REPUBLIC OF POLAND	377
SUMMARY	377
DIE OBERSTEN MILITÄRBEHÖRDEN IM STRUKTURELLEN SYSTEM DER II. REPUBLIK POLEN	387
ZUSAMMENFASSUNG	387
INDEKS OSÓB	399

CONTENTS

INTRODUCTION	19
CHAPTER I	
POSITION OF THE SUPREME MILITARY AUTHORITIES IN THE POLITICAL SYSTEM AS PERCEIVED BY POLITICIANS AND THE MILITARY IN VIEW OF THE EXPERIENCES OF WORLD WAR I	33
1. AUTHORITY, COMMAND AND CIVILIAN CONTROL OF THE ARMED FORCES - NOTIONAL ISSUES	33
2. SUPREME MILITARY AUTHORITIES AS PERCEIVED BY THE POLITICIANS AND THE MILITARY OF THE COUNTRIES OF THE WEST	42
3. VIEWS OF THE MILITARY AND THE POLITICIANS ON THE SYSTEM OF THE SUPREME MILITARY AUTHORITIES IN POLAND	54
CHAPTER II	
BEGINNINGS OF ORGANISATION OF POLISH MILITARY AUTHORITIES IN THE FINAL PERIOD OF THE OCCUPATION BY THE CENTRAL POWERS IN 1917-1918	65
1. FORMING OF THE MILITARY AUTHORITY BODIES IN THE KINGDOM OF POLAND	65
2. PROCESS OF FORMING OF THE MILITARY COMMISSION OF THE PROVISIONAL COUNCIL OF STATE	76
3. ORGANISATION AND FUNCTIONING OF THE MILITARY COMMISSION	81
4. ASSUMING AUTHORITY OVER POLISH ARMIES	97
5. LEGAL BASIS OF THE ORGANISATION OF THE STAFF OF THE POLISH ARMY	101
6. LEGAL BASIS OF THE ORGANISATION OF THE MINISTRY OF MILITARY AFFAIRS	107
CHAPTER III	
ORGANISATION OF THE SUPREME MILITARY AUTHORITIES DURING THE CONSTITUTIONAL PROVISORIUM OF 1918-1921	115
1. ASSUMING THE POWER BY THE BRIGADIER JÓZEF PIŁSUDSKI	115
2. ORGANISATION OF THE GENERAL STAFF- SUPREME COMMAND	128
3. ORGANISATION OF THE MINISTRY OF MILITARY AFFAIRS	135
4. THE MILITARY COUNCIL AND ITS ROLE IN THE SYSTEM OF THE SUPREME MILITARY AUTHORITIES	149

5. LEGAL AND POLITICAL POSITION OF THE COUNCIL OF NATIONAL DEFENCE AND ITS COMPETENCES	154
---	-----

CHAPTER IV

DISPUTE OVER CIVILIAN CONTROL OF THE ARMED FORCES IN 1921-1926	161
1. ORGANISATION OF THE SUPREME MILITARY AUTHORITIES IN CONSTITUTIONAL DRAFTS	161
2. CONSTITUTIONAL STIPULATION OF THE SUPREME MILITARY AUTHORITIES	166
3. DECREE OF THE COMMANDER-IN-CHIEF ON THE ORGANISATION OF THE SUPREME MILITARY AUTHORITIES	171
4. PROBLEM OF UNCONSTITUTIONALITY OF THE DECREES OF THE COMMANDER-IN-CHIEF	191
5. GOVERNMENTAL DRAFTS OF STATUTORY REGULATIONS	195
6. DEBATE IN THE SEJM ON THE GOVERNMENTAL DRAFTS	216

CHAPTER V

MODEL OF THE SUPREME MILITARY AUTHORITIES AS FORMULATED BY PIŁSUDSKI AFTER THE COUP IN 1926-1939	229
1. CONSTITUTIONAL CONSEQUENCES OF JÓZEF PIŁSUDSKI'S COUP D'ÉTAT FOR THE ORGANISATION OF THE SUPREME MILITARY AUTHORITIES	229
2. ORGANISATION OF THE SUPREME MILITARY AUTHORITIES IN PEACETIME IN VIEW OF THE PRESIDENT'S DECREES OF 1926 AND 1936	240
3. NEW ORGANISATION OF THE MINISTRY OF MILITARY AFFAIRS	248
4. REORGANISATION OF THE (MAIN) GENERAL STAFF	252
5. GENERAL INSPECTOR OF THE ARMED FORCES AND THE COMMANDER-IN-CHIEF	255
6. LEGAL POSITION OF THE COMMITTEE OF DEFENCE OF THE STATE AND THE COMMITTEE OF DEFENCE OF THE REPUBLIC IN THE POLITICAL SYSTEM	259

CHAPTER VI

SUPREME MILITARY AUTHORITIES WITHIN THE SYSTEM OF POLISH AUTHORITIES IN EXILE IN 1939-1945	265
1. CHANGE OF THE SYSTEM OF THE SUPREME MILITARY AUTHORITIES IN THE DECREE OF 1 SEPTEMBER 1939	265
2. THE ISSUE OF THE ORGANISATION OF THE SUPREME MILITARY AUTHORITIES DURING THE RESTITUTION OF THE SUPREME AUTHORITIES OF POLAND IN EXILE	279
3. SUPREME MILITARY AUTHORITIES AS STIPULATED BY THE DECREE OF 27 MAY 1942	301

4. THE ISSUE OF CHANGES OF THE ORGANISATION OF THE SUPREME MILITARY AUTHORITIES AFTER GEN. SIKORSKI'S DEATH	312
5. LEGAL POSITION OF THE COMMITTEE OF DEFENCE OF THE STATE IN THE POLITICAL SYSTEM	328
6. DISAPPEARANCE OF THE SUPREME MILITARY AUTHORITIES OF THE 2 ND REPUBLIC OF POLAND	335
CONCLUDING REMARKS	341
LIST OF ABBREVIATIONS	359
BIBLIOGRAPHY	361
SUMMARY	377
ZUSAMMENFASSUNG	387
INDEX	399

INHALTSVERZEICHNIS

EINLEITUNG	19
-------------------------	----

KAPITEL I

SYSTEMRECHTLICHE POSITION DER OBERSTEN MILITÄRBEHÖRDEN IN DEN ANSICHTEN DER POLITIKER UND DES MILITÄRS IN ANBETRACHT DER ERFAHRUNGEN DES I. WELTKRIEGES	33
1. DIE OBERHOHEIT, BEFEHLSGEWALT UND DIE ZIVILE AUF SICHT ÜBER DIE ARMEE – BEGRIFFSBEZOGENE FRAGEN	33
2. DIE OBERSTEN MILITÄRBEHÖRDEN IN DEN ANSICHTEN DER POLITIKER UND DES MILITÄRS DER WESTLICHEN STAATEN	42
3. DIE ANSICHTEN DES MILITÄRS UND DER POLITIKER ÜBER DAS SYSTEM DER OBERSTEN MILITÄRBEHÖRDEN IN POLEN	54

KAPITEL II

DIE ANFÄNGE DER ORGANISIERUNG POLNISCHER MILITÄRBEHÖRDEN ZUM AUSGANG DER BESATZUNG DURCH DER MITTELMÄCHTE (1917-1918)	65
1. DIE FORMUNG DER KÖNIGLICH-POLNISCHEN ORGANE DER MILITÄRBEHÖRDEN	65
2. DER GRÜNDUNGSPROZESS DER MILITÄRKOMMISSION DES VORLÄUFIGEN STAATSRATES	76
3. DIE ORGANISATION UND TÄTIGKEIT DER MILITÄRKOMMISSION	81
4. DIE ÜBERNAHME DER OBERHOHEIT ÜBER DIE POLNISCHE ARMEE	97
5. DIE RECHTSGRUNDLAGEN DER ORGANISATION DES STABES DER POLNISCHEN ARMEE	101
6. DIE RECHTSGRUNDLAGEN DER ORGANISATION DES MINISTERIUM FÜR MILITÄRISCHE ANGELEGENHEITEN	107

KAPITEL III

DAS SYSTEM DER OBERSTEN MILITÄRBEHÖRDEN ZU DER ZEIT DES VERFASSUNGSPROVISORIUMS (1918-1921)	115
1. DIE MACHTÜBERNAHME DURCH DEN BRIGADIER JÓZEF PIŁSUDSKI	115
2. DIE ORGANISATION DES GENERALSTABES – OBERKOMMANDOS	128
3. DIE ORGANISATION DES MINISTERIUMS FÜR MILITÄRISCHE ANGELEGENHEITEN	135
4. DER KRIEGSRAT UND SEINE ROLLE IM SYSTEM DER OBERSTEN MILITÄRBEHÖRDEN ...	149

5. SYSTEMRECHTLICHE POSITION UND DIE KOMPETENZEN DES STAATSVERTeidIGUNGSRATES	154
--	-----

KAPITEL IV

DER STREIT ÜBER DIE ZIVILE AUFSICHT ÜBER DIE ARMEE (1921-1926)	161
1. DAS SYSTEM DER OBERSTEN MILITÄRBEHÖRDEN IN DEN VERFASSUNGSENTWÜRFEN	161
2. VERFASSUNGSRECHTLICHE BESTIMMUNG DER OBERSTEN MILITÄRBEHÖRDEN	166
3. DAS DEKRET DES OBERBEFEHLSHABERS ÜBER DIE ORGANISATION DER OBERSTEN MILITÄRBEHÖRDEN	171
4. DAS PROBLEM DER VERFASSUNGSWIDRIGKEIT DER DEKRETE DES OBERBEFEHLSHABERS	191
5. DIE REGIERUNGSENTWÜRFE DER VERFASSUNGSRECHTLICHEN REGELUNGEN	195
6. DIE SEJMDEBATTE ÜBER DIE REGIERUNGSENTWÜRFE	216

KAPITEL V

DAS MODELL DER OBERSTEN MILITÄRBEHÖRDEN NACH DEN PILSUDSKI IDEEN NACH DEM MAI-UMSTURZ (1926-1939)	229
1. VERFASSUNGSRECHTLICHE KONSEQUENZEN DES J. PILSUDSKI UMSTURZES FÜR DIE ORGANISATION DER OBERSTEN MILITÄRBEHÖRDEN	229
2. DIE ORGANISATION DER OBERSTEN MILITÄRBEHÖRDEN ZU FRIEDENSZEITEN IN ANBETRACHT DER DEKRETE DES PRÄSIDENTEN VON 1926 UND 1936	240
3. NEUE ORGANISATION DES MINISTERIUMS FÜR MILITÄRISCHE ANGELEGENHEITEN	248
4. DIE REORGANISATION DES GENERALSTABES (HAUPTSTABES)	252
5. DER GENERALINSPEKTEUR DER ARMEE UND DER OBERBEFEHLSHABER	255
6. SYSTEMRECHTLICHE POSITION DES KOMITEES FÜR DIE STAATSVERTeidIGUNG UND DES KOMITEES FÜR DIE VERTEIDIGUNG DER REPUBLIK POLEN	259

KAPITEL VI

DIE OBERSTEN MILITÄRBEHÖRDEN IM SYSTEM DER POLNISCHEN EXILSTAATSBEHÖRDEN (1939 – 1945)	265
1. DIE ÄNDERUNG DES SYSTEMS DER OBERSTEN MILITÄRBEHÖRDEN NACH DEM DEKRET VOM 1. SEPTEMBER 1939	265
2. DAS PROBLEM DER ORGANISIERUNG DER OBERSTEN MILITÄRBEHÖRDEN WÄHREND DER RESTITUTION DER OBERSTEN EXILSTAATSBEHÖRDEN	279
3. DIE OBERSTEN MILITÄRBEHÖRDEN NACH DEN GRUNDSÄTZEN DES DEKRETS VOM 27. MAI 1942	301

4. DIE ÄNDERUNGEN IN DER ORGANISATION DER OBERSTEN MILITÄRBEHÖRDEN NACH DEM TOD VON GENERAL SIKORSKI	312
5. SYSTEMRECHTLICHE POSITION DES KOMITEES FÜR DIE STAATSVERTeidIGUNG	328
6. VERKÜMMERN DER OBERSTEN MILITÄRBEHÖRDEN DER II. REPUBLIK POLEN	335
SCHLUSSBEMERKUNGEN	341
ABKÜRZUNGEN	359
BIBLIOGRAFIE	361
SUMMARY	377
ZUSAMMENFASSUNG	387
INDEX	399

WSTĘP

Żadne państwo nie może istnieć bez zorganizowanej struktury wyspecjalizowanych organów, umożliwiających wykonywanie zadań publicznych, wyposażonych w stosowne uprawnienia i kompetencje. Sposób zorganizowania takiego systemu determinuje sprawność wypełniania przez państwo powierzonych mu funkcji. Zwykle organizacja struktury organów państwa kształtuje się powoli, ewoluując stopniowo pod wpływem różnorodnych czynników politycznych, społecznych i ekonomicznych, wreszcie poglądów doktrynalnych; głównie wewnętrznych, ale nierazko zewnętrznych. Bywa, że jest następstwem gwałtownych napięć wewnętrznych, albo skutkiem zewnętrznej ingerencji. W przypadku budowy państwa demokratycznego podstawową sprawą staje się precyzyjne określenie zakresu uprawnień i kompetencji organów państwowych, w tym zwłaszcza naczelnych, w odniesieniu do tych sfer, które z natury rzeczy charakteryzują się hierarchiczną i niedemokratyczną strukturą. Należy do nich wojsko. Istotnego znaczenia nabiera wówczas właściwe zbudowanie relacji między organami władzy publicznej, wyłonionymi w drodze demokratycznych procedur, a strukturami sił zbrojnych obsadzanych zwykle w drodze arbitralnych rozstrzygnięć zwierzchników. Zagadnienie to niejednokrotnie budziło zainteresowanie. Zdarzało się tak zazwyczaj wówczas, gdy przebyte konflikty między państwami skłaniały do refleksji nad dotychczasową organizacją władz wojskowych odpowiedzialnych za przygotowania obronne i przeprowadzenia zmian eliminujących przyczyny niepowodzeń. W początkach XX w. zbliżający się konflikt w Europie, a później jego wybuch, kazały zrewidować dotychczasowe poglądy w tej mierze, ukształtowane jeszcze w drugiej połowie XIX wieku¹. Zainteresowanie kształtem modelu organizacji najwyższych władz wojskowych nie osłabło po zakończeniu globalnego konfliktu. W państwach uczestniczących w nim należało dokonać modyfikacji uwzględniających charakter przyszłych zmagania zbrojnych. Dla wielu powstałych wówczas państw był to problem zupełnie nowy.

¹ E. Ludendorff, *Kriegführung und Politik*, Berlin 1922; B. Serrigny, *Organizacja państwa dla celów wojny*, [w:] „Przegląd Wojskowy” 1924, z. 1; K. Liebman, *Zagadnienie jednolitego kierownictwa podczas wojny*, [w:] „Przegląd Wojskowy” 1924, z. 2; B.H. Liddell-Hart, *Przyszła wielka wojna*, [w:] „Przegląd Wojskowy” 1924, z. 2; F. Foch, *O prowadzeniu wojny*, Warszawa 1925; M. Florescu, *Rozważania nad rumuńską doktryną organizacji wojska i prowadzenia działań wojennych*, [w:] „Przegląd Wojskowy” 1925, z. 5; E. Falkenhayn, *Niemieckie naczelne dowództwo w latach 1914-1916*, Warszawa 1926; W.R. Robertson, *Soldiers and Statesmen*, London 1926; M. Rittau, *Najwyższe władze rozkazodawcze w wojsku niemieckim*, [w:] „Przegląd Wojskowy” 1926, z. 7; R. Poincare, *Au service de la France*, t. I-X, Paris 1926-1933; J. M. Bourget, *Gouvernement et Commandement*, Paris 1930; O. von Hoser, *Die obersten Gewalten im Weltkrieg*, Stuttgart 1931.

Proces odbudowy państwa polskiego, zapoczątkowany u schyłku I wojny światowej, postawił przed ówczesnymi politykami polskimi wiele trudnych zadań do rozwiązania. Wśród nich stworzenie od podstaw nowego systemu organów państwowych obejmującego zarówno władze cywilne, jak i wojskowe oraz stworzenie mechanizmu zapewniającego wpływ na jego dalsze kształtowanie i funkcjonowanie. Trud, jakim było odzyskiwanie niepodległości, powodował, że zapewnienie trwałego bezpieczeństwa zewnętrznego i integralności terytorialnej stawały się kluczowymi zadaniami odrodzonego państwa. Obrona państwa wymaga odpowiednich zasobów ludzkich i materiałowych, a nade wszystko sprawnej organizacji administracji państwa, w tym i sił zbrojnych. Określenie usytuowania instytucji wojskowych w hierarchii organizacji ustrojowej niepodległej Polski należało zatem do kwestii zasadniczych. Proces ten rozpoczął się na długo przed formalną restytucją państwowości polskiej po okresie zaborów i trwał nieustannie do zaniku struktur państwowych ukształtowanych przez II Rzeczpospolitą².

Dla zaprezentowania pełnej charakterystyki najwyższych władz wojskowych i ich umiejscowienia w systemie ustrojowym II Rzeczypospolitej podstawowe znaczenie ma określenie modelu organizacji tych władz. Jego kształt w Polsce międzywojennej uzależniony był w dużej mierze od wizji organizacji państwa jako całości, reprezentowanych przez różne środowiska, a szczególnie poglądów na rolę, jaką powinny odgrywać siły zbrojne w życiu społecznym i politycznym demokratycznego państwa. Niemały wpływ, głównie w pierwszym okresie po odzyskaniu niepodległości, miały opinie, jakie kształtowano w stosunku do uczestników ówczesnej sceny politycznej pretendujących do pełnienia funkcji w najwyższych władzach wojskowych. Odmienne poglądy i determinacja, z jakimi były urzeczywistniane, doprowadziły do politycznego sporu o ich kształt i rolę zakończony wojskowym zamachem stanu na konstytucyjne organy państwa i narzuceniem punktu widzenia na ich organizację przez środowiska wojskowe związane z marszałkiem Piłsudskim. U progu samodzielnego bytu Polska nie dysponowała własnymi

² A. Fliderbaum, *Organizacja armii*, Warszawa 1919; W. Gierowski, *Królewsko-polska Komisja Wojskowa (1917-1918)*, Warszawa 1931; *idem*, *Polska Siła Zbrojna w przededniu niepodległości*, Warszawa 1931; A. Hausner, *Józef Piłsudski o budowie wojska polskiego i Radzie Stanu*, [w:] „Niepodległość” 1939, t. 19, z. 51; W. Suleja, *Próba budowy zrębów polskiej państwowości w okresie istnienia Tymczasowej Rady Stanu*, Wrocław 1981; P. Stawecki, *Wskrzieszenie wojska polskiego na przełomie lat 1918-1919*, [w:] „Studia i Materiały do Historii Wojskowości” 1986, t. 29; M. Jagóra, *Rada Regencyjna a wojsko polskie (1917-1918)*, [w:] „Dzieje Najnowsze” 1987, nr 4; Z.J. Winnicki, *Zagadnienia polityczno-wojskowe w działalności Rady Regencyjnej Królestwa Polskiego 1917-1918*, [w:] „Wojskowy Przegląd Historyczny” 1988, nr 3; L. Wyszczelski, *Prowadzenie wojny, kierowanie siłami zbrojnymi oraz planowanie wojenne w latach 1918-1939*, Warszawa 1997; P. Stawecki, *Konstytucje Polski a siły zbrojne 1791-1935. Studium prawno-historyczne*, Warszawa 1999; P.K. Marszałek, *Komitet Obrony Państwa w strukturze polskich władz emigracyjnych w latach 1945-1946*, [w:] „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2005, Prawo, nr 2758; *idem*, *Naczelny wódz w systemie polskich władz państwowych 1939-1945*, [w:] „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2007, Prawo, nr 3015.

wzorcami organizacji struktur władz wojskowych. Odziedziczone po wcześniejszych formach państwowości polskiej doświadczenia nie nadawały się do zastosowania, gdyż nie przystawały do ówczesnych problemów obronności, wojennego przygotowania społeczeństwa i gospodarki oraz prowadzenia nowoczesnych wojen. Konieczne stało się sięgnięcie po wzory obce. W jakiejś mierze sprzyjającą okolicznością był fakt, że osoby mające swój udział w tworzeniu polskich modeli władz sił zbrojnych wywodziły się z różnych zaborów i przynosiły ze sobą odmienne doświadczenia. Nie bez znaczenia był przyjęty w powojennej Europie kierunek kształtowania rozwiązań dotyczących organizacji najwyższych władz wojskowych. Zbadanie tych regulacji, określenie stopnia ich wpływu na specyficzne polskie rozwiązania oraz prześledzenie ich ewolucji jest zadaniem nadal stojącym przed historykami prawa i ustroju.

Celem pracy jest przedstawienie struktury, organizacji i miejsca najwyższych władz wojskowych w systemie najwyższych władz publicznych w II Rzeczypospolitej w latach 1917-1945, a nade wszystko tych instytucji ustrojowych, które odgrywały kluczową rolę w przygotowaniach obronnych państwa i społeczeństwa oraz organizacji sił zbrojnych na wypadek wojny. Główna teza jest następująca: polskie rozwiązania ustrojowe odnoszące się do zwierzchnictwa i cywilnej kontroli politycznej nad siłami zbrojnymi oraz organizacji i pozycji najwyższych władz wojskowych w systemie organów władzy publicznej były rodzimego autorstwa. Polscy prawodawcy sięgali do wzorów praktykowanych w innych państwach demokratycznych, ale użyte konstrukcje prawne były adaptowane do specyfiki ukształtowanego w naszym kraju konstytucyjnego systemu organów państwowych. Nie brakowało też przykładów, gdy stosowane w praktyce przepisy naruszały podstawowe zasady konstytucyjne. Często bowiem na ich kształt wpływ miał bieżący układ sił politycznych, ambicje wpływowych środowisk i osób, a nie rzeczywiste potrzeby obronne państwa. Nierzadko zawierały propozycje budzące szacunek poza granicami naszego kraju, stając się inspiracją dla regulacji kształtowanych w innych państwach³.

Organizacja najwyższych władz wojskowych w Polsce międzywojennej nie była jak dotąd przedmiotem szczegółowych badań historyków ustroju, którzy skupiali się głównie na organach władz cywilnych. Spostrzeżenie to nie oznacza wszakże, że problem ten w ogóle nie ma swojej literatury. Jednakże uwaga autorów koncentrowała się głównie na zagadnieniu organizacji struktur wojskowych z punktu widzenia zdolności do wykonywania funkcji przypisanych zazwyczaj siłom zbrojnym, a związanych z obroną przed zagrożeniem zewnętrznym.

³ W. Sikorski, *Przyszła wojna. Jej możliwości i charakter oraz związane z nim zagadnienia obrony kraju*, Warszawa 1984, s. 106 i n.

Kwestia najwyższych władz wojskowych jako elementu jednolitego systemu ustrojowego władz publicznych państwa, pozostawała na marginesie rozważań nad polską wojskowością II Rzeczypospolitej.

Wpływ na ten stan rzeczy miał brak doktrynalnego określenia władz wojskowych, a także szeregu pojęć związanych z tym zagadnieniem, jak chociażby zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi, czy samych sił zbrojnych. Zagadnień tych nie podejmowali autorzy okresu międzywojennego, ograniczając się zwykle do omówienia postanowień konstytucyjnych i aktów ustawodawczych. Już wówczas krytycznie oceniano sposób podjęcia tego problemu przez wybitnego konstytucjonalistę tamtego czasu W. Komarnickiego, zarzucając jego wywodom powierzchowność i brak wnikięcia w istotę rzeczy⁴. Równie pobieżnie kwestię zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi omawiał W.L. Jaworski, a jego poglądy w tej mierze nie pozwalały na wyciągnięcie zadowalających wniosków⁵. Próbę wypełnienia tej luki, z nadal aktualnymi ustaleniami, podjął w swoim podręczniku dla słuchaczy Wyższej Szkoły Wojennej w Warszawie R. Starzyński⁶ oraz wybitny współczesny mu konstytucjonalista M. Starzewski. Ten ostatni, przeprowadzając głębszą analizę samego pojęcia „zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi” oraz porównując polskie regulacje konstytucyjne, dokonał wnikliwej analizy tego problemu⁷. Także w okresie powojennym interesujący nas temat nie budził głębszej refleksji badaczy ustroju. W fundamentalnym opracowaniu *Historii państwa i prawa Polski* (Warszawa 1962, t. V, cz. 1) pod red. J. Bardacha problematykę zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi pominięto. Pojawiała się natomiast na marginesie badań nad konstrukcją prezydentury w przedwojennych konstytucjach⁸. Dopiero w ostatnich latach, gdy w związku z dokonywaną w naszym kraju transformacją ustrojową, ponownie pojawił się problem usytuowania najwyższych władz wojskowych w systemie władz publicznych, autorzy zaczęli wiązać kwestię zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi z cywilną kontrolą nad wojskiem⁹.

⁴ Memorandum w sprawie kompetencji wojskowych Prezydenta Rzeczypospolitej, Centralne Archiwum Wojskowe (dalej: CAW), zespół Szef Sztabu Głównego (Generalnego) Kancelaria Przyboczna (dalej: Szef SzG KP), sygn. I.303.1.33, n. pag. Por. W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne. Geneza i system*, Warszawa 1922, s. 268 i n. Zob. też *idem*, *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Wilno 1937, s. 40, 339 i n.

⁵ *Prawa państwa polskiego*, red. W.L. Jaworski, Kraków 1921, z. 2 A, s. 216.

⁶ R. Starzyński, *Zarys nauki organizacji sił zbrojnych*, Warszawa 1930, s. 1 i n.

⁷ M. Starzewski, *Uwagi o zwierzchnictwie sił zbrojnych oraz o prawie łaski Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] „Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne” 1936, t. 30, s. 211 i n.

⁸ Z. Witkowski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej 1921-1935*, Warszawa 1987, s. 80 i n.; W. Rostock, *Pięćdziesiąt pięć lat mocy obowiązującej Konstytucji Kwietniowej. Ustrój władzy państwowej w ustawie zasadniczej i w praktyce*, Lublin 2002, s. 45 i n.

⁹ M. Filipiak, M. Tarkowski, *Cywilne i demokratyczne zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi*, Warszawa 1994; M.A. Faliński, B. Jabłoński, T. Sokolowski, *Cywilna i demokratyczna kontrola nad siłami zbrojnymi*, Toruń

Problem organizacji i działalności najwyższych władz wojskowych w II Rzeczypospolitej został zauważony w polskiej historiografii. W okresie międzywojennym podejmowało go wielu autorów, lecz żaden z nich nie zajął się analizą ustrojową, koncentrując się głównie na ocenach proponowanych i wprowadzanych rozwiązań prawnych¹⁰. Najwięcej prac powstało, uwzględniając zakres czasowy, po II wojnie światowej. Szczególnie dużo opracowań ukazało się w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia, gdy zniesienie cenzury i ograniczeń badawczych oraz szersze udostępnienie zasobów archiwalnych umożliwiły badaczom bardziej rzetelną prezentację najnowszych dziejów Polski. Piśmiennictwo polskie powstawało przede wszystkim w kraju. Nie można jednak nie dostrzegać dorobku ośrodków emigracyjnych. Zauważyć wypada, że większość autorów skupiała swoją uwagę na latach 1918-1939. Natomiast okres 1939-1945 w nacznej mierze nadal nie został podjęty. Głównie przez badaczy pracujących w kraju, co wiązać należy z trudnościami w dostępie do źródeł obrazujących organizację i funkcjonowanie organów państwa w tym okresie, znajdujących się przede wszystkim poza granicami Polski. Choć i tutaj w ostatnich latach nastąpił wyraźny postęp¹¹.

Pewne próby syntezy interesującego nas problemu podjął już wiele lat temu D. Wizor w pracy *Najwyższe władze wojskowe w strukturach politycznych II Rzeczypospolitej (1918-1939)* (Zegrze 1994). Jednakże ze względu na szkicowy charakter tego opracowania jego walor poznawczy uległ znaczącemu osłabieniu. Wielokrotnie temat ten podejmowany był w licznych artykułach¹². Miały one zazwyczaj przyczynkarski charakter, choć

1996; Z. Trejnis, *Siły zbrojne w państwie demokratycznym i autorytarnym*, Warszawa 1997; A. Żebrowski, *Kontrola cywilna nad siłami zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1998.

¹⁰ S. Dąbrowski, *Zagadnienie obrony narodowej w wojnie nowoczesnej. Organizacja rządu i naczelnego dowództwa*, Poznań 1925; *idem*, *Przygotowanie obrony państwa. Prace ustawodawcze (1923-1925)*, Poznań 1926; R. Starzyński, *Niezmiennne zasady organizacji wojska*, Warszawa 1928; też *Zarys nauki organizacji...*; A. Deryng, *Siły zbrojne w organizacji państwa*, Warszawa 1938.

¹¹ *Sztab Generalny (Główny) Wojska Polskiego 1918-2003*, red. T. Panecki, F. Puchała, J. Szostak, Warszawa 2003.

¹² *Organizacja władz wojskowych*, [w:] „Bellona” 1923, t. 10; W. Sikorski, *Podstawy organizacji naczelnych władz wojskowych w Polsce*, [w:] „Bellona” 1923, t. 12, z. 1 i 2; J. Dąbrowski, *Organizacja naczelnych władz wojskowych a ustrój Rzeczypospolitej*, [w:] „Bellona” 1924, t. 15, z. 3; T. Kutrzeba, *Prawnopaństwowe stanowisko wodza naczelnego w czasie wojny*, [w:] „Bellona” 1924, t. 13, z. 1; W. Stachiewicz, *Pokojowa organizacja rządu i naczelnych władz wojskowych z punktu widzenia przygotowania do wojny*, [w:] „Bellona” 1924, t. 15, z. 1; *idem*, *Organizacja rządu i naczelnych władz wojskowych w czasie wojny*, [w:] „Bellona” 1924, t. 14, z. 3; *idem*, *W sprawie organizacji naczelnych władz wojskowych*, [w:] „Bellona” 1924, t. 16, z. 2; L. Żeligowski, *W sprawie organizacji naczelnych władz wojskowych*, [w:] „Bellona” 1924, t. 13, z. 2; J. Czerwiński, *Zagadnienie naczelnych władz wojskowych w konstytucji marcowej*, [w:] „Szaniec” 1927, nr 2; *idem*, *Podstawy prawne organizacji naczelnych władz wojskowych w Polsce*, [w:] „Szaniec” 1927, nr 3; R. Starzyński, *Organizacja państwa z punktu widzenia jego obrony*, [w:] „Bellona” 1928, t. 32, z. 4; A. Deryng, *Siły zbrojne jako organ władzy państwowej w nowej konstytucji*, [w:] „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1938, nr 1; F. Kalinowski, *Naczelne władze Polskich Sił Zbrojnych na obczyźnie w latach 1939-1945, cz. I*, [w:] „Bellona”, Londyn

niektóre z nich zawierały nader trafne wnioski¹³. Interesujące oceny, szczególnie w odniesieniu do funkcjonowania władz wojskowych w okresie II wojny światowej, zawarto w dwóch opracowaniach stanowiących maszynowy zapis wystąpień autorów podczas sesji naukowej zorganizowanej jesienią 1951 r. przez Instytut Józefa Piłsudskiego w Londynie¹⁴.

Stosunkowo dobrze opracowane zostały organizacja i funkcjonowanie Ministerstwa Spraw Wojskowych oraz Sztabu Generalnego¹⁵. Godne zauważenia są opublikowane ostatnio prace R. Czarneckiej dotyczące tej problematyki, głównie ze względu na bardzo rzetelne studia źródłowe, choć i w nich autorka nie podniosła wszystkich istotnych kwestii¹⁶. Odnotować w tym rzędzie należy monograficzne ujęcie Ministerstwa Spraw Wojskowych przez L. Wyszczelskiego, lecz wypada zauważyć, że pominięto całkowicie problematykę odbudowy organizacyjnej i funkcjonowania resortu spraw wojskowych w okresie II wojny światowej, co znacząco obniża wartość tej pracy¹⁷. Opracowano bardzo szczegółowo niektóre departamenty Ministerstwa Spraw Wojskowych oraz służby

1957, nr 1; Z. Kłoczewski, J. Mróz, *O organizacji naczelných organów sił zbrojnych Polski przedwrześniowej*, [w:] „Myśl Wojskowa” 1959, nr 9; J. Łunkiewicz, *Naczelne władze Polskich Sił Zbrojnych na obczyźnie. Zarys organizacji i działalności*, [w:] „Bellona”, Londyn 1957, nr 1; *idem*, *Naczelne władze Polskich Sił Zbrojnych na obczyźnie w latach 1939-1945*, [w:] „Bellona”, Londyn 1959, nr 2; B. Podoski, *Organizacja naczelných władz obrony państwa*, [w:] „Niepodległość”, Nowy Jork-Londyn 1962, t. 7; B. Woszczyński, *O organizacji najwyższych władz wojskowych w świetle protokołów Rady Wojennej z 1923 r.*, [w:] „Wojskowy Przegląd Historyczny” 1969, nr 3-4; K. Pindel, *Najwyższe władze polityczne i naczelne władze wojskowe w systemie obronnym II Rzeczypospolitej*, [w:] „Zeszyty Naukowe Wojskowej Akademii Politycznej” 1985, nr 3; E. Piwowarski, *Kształtowanie się kompetencji naczelných władz sił zbrojnych II Rzeczypospolitej oraz ich organizacja*, [w:] „Myśl Wojskowa” 1996, nr 2; P. Stawecki, *Z badań nad organizacją najwyższych władz wojskowych w Polsce w latach 1921-1939*, [w:] „Studia i Materiały do Historii Wojskowości” 1994, t. 36; *idem*, *Organizacja naczelných władz wojskowych według marszałka Józefa Piłsudskiego*, [w:] „Przegląd Historyczno-Wojskowy” 2001, nr 4.

¹³ Z. Kłoczewski, J. Mróz, *O organizacji naczelných...*; K. Pindel, *Najwyższe władze polityczne...*; E. Piwowarski, *Kształtowanie się kompetencji naczelných...*; *idem* *Projekt organizacji władz wojskowych i administracji ogólnej gen. bryg. Franciszka Kleeberga z czerwca 1939 r.*, [w:] „Wojskowy Przegląd Historyczny”, 1989, nr 3; B. Podoski, *Organizacja naczelných władz...*

¹⁴ L. Zakrocki, *Rozwój organizacji naczelných władz wojskowych na tle ustawodawczym*, maszynopis powielony, Londyn 1951; S. Biegański, *Organizacja naczelných władz sił zbrojnych 1936 – 1946*, maszynopis powielony, Londyn 1951.

¹⁵ B. Woszczyński, *Ministerstwo Spraw Wojskowych 1918 – 1921. Zarys organizacji i działalności*, Warszawa 1972; M. Utnik, *Sztab polskiego naczelnego wodza w II wojnie światowej*, [w:] „Wojskowy Przegląd Historyczny” 1971, z. 2 cz. I, 1972, z. 2 cz. II, 1973, z. 2 cz. III, z. 4 cz. IV, 1974, z. 1 cz. V, 1975, z. 4 cz. VI; T. Böhm, *Organizacja i kompetencje Ministerstwa Spraw Wojskowych 1918-1939*, Warszawa 1994; *Sztab Generalny (Główny) Wojska Polskiego 1918-2003*, red. T. Panecki, F. Puchała, J. Szostak, Warszawa 2003.

¹⁶ R. Czarnecka, *Organizacja i zakres działania Sztabu Głównego (Generalnego) WP w latach 1921-1939*, [w:] „Biuletyn Wojskowej Służby Archiwalnej” 2000, nr 23; *idem*, *Organizacja Sztabu Generalnego WP (Naczelnego Dowództwa WP) 1918-1921*, [w:] „Biuletyn Wojskowej Służby Archiwalnej” 2003, nr 26; *idem*, *Organizacja Ministerstwa Spraw Wojskowych (MSWojsk.) w latach 1918-1921*, [w:] „Biuletyn Wojskowej Służby Archiwalnej” 2005, nr 27.

¹⁷ L. Wyszczelski, *Ministerstwo Spraw Wojskowych (1918-1939)*, Warszawa 2010.

i rodzaje broni¹⁸. Zauważona została problematyka przedwojennych rad wojennych i komitetów obrony, mimo że w wielu pracach ograniczono się do przedruku protokołów z posiedzeń tych ciał kolegialnych¹⁹.

Z przedstawionego przeglądu wyników badań rysuje się wniosek, że pozycja ustrojowa władz wojskowych w okresie międzywojennym nie była aż do chwili obecnej przedmiotem syntezujących badań naukowych. Niniejsza praca jest pierwszym opracowaniem ukazującym kierunki ewolucji polskich struktur władz państwowych w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi w ustroju II Rzeczypospolitej oraz prezentującym je na tle istniejących w owym czasie poglądów i wpływu zjawisk społecznych i ekonomicznych, zwłaszcza politycznych, na ich kształt organizacyjny.

Prawidłowe skonstruowanie narracji problemu badawczego możliwe jest tylko dzięki zastosowaniu właściwego opisu chronologicznego. Na trudności związane z periodyzacją ustroju państwa polskiego wskazuje się w literaturze od dawna²⁰. Dotyczy to w równym stopniu dziejów wojskowości, a ustroju najwyższych władz wojskowych w szczególności. Przede wszystkim dlatego, że procesy rozwojowe wojskowych władz naczelnych nie pokrywają się z dziejami politycznymi państwa. Próbę periodyzacji historii polskich sił zbrojnych okresu II Rzeczypospolitej przedstawił L. Wyszczelski²¹. Dokonał mianowicie podziału dziejów sił zbrojnych II Rzeczypospolitej na cztery okresy: 1918-1921, 1921-1926, 1926-1935 i 1935-1939, przyjmując za podstawę

¹⁸ M. Cieplewicz, *Służby wojska polskiego w latach 1921-1926*, [w:] „Studia i Materiały do Historii Wojskowości” 1986, t. 29, s. 259 i n.; M. Jabłonowski, *Tymczasowy Komitet Doradczo-Naukowy przy II wiceministrze spraw wojskowych 1933-1939*, [w:] „Wojskowy Przegląd Historyczny” 1989, z. 3; T. Böhm, *Żandarmeria II Rzeczypospolitej*, [w:] „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1990, nr 1; *idem*, *Powstanie i rozwój Departamentu Technicznego 1918-1939*, [w:] „Wojskowy Przegląd Historyczny” 1991, nr 2 i 3; *idem*, *Służba łączności*, [w:] „Wojskowy Przegląd Techniczny” 1991, nr 5 i 6; J. Kłossowski, *Organizacja marynarki wojennej w okresie dwudziestolecia międzywojennego*, [w:] „Wojskowy Przegląd Historyczny” 1984, z. 3.

¹⁹ J. Maślanka, *Rady i komitety obrony w Polsce międzywojennej*, [w:] „Myśl Wojskowa” 1974, z. 12; E. Kozłowski, P. Stawecki, *Protokoły z posiedzeń Ścisłej Rady Wojennej i inspektorów armii za lata 1926-1932*, „Studia i Materiały do Historii Wojskowości” 1981, t. 24, cz. I, s. 271 i n., 1982, t. 25, cz. II, s. 275 i n.; P. Stawecki, *Protokół pierwszego posiedzenia Komitetu Obrony Państwa z dnia 23 listopada 1926 r.*, [w:] „Kwartalnik Historyczny” 1988, z. 3; *idem*, *O radach wojskowych i wojennych oraz komitetach obrony w Drugiej Rzeczypospolitej*, [w:] *Pax et bellum*, red. K. Olejnik, Poznań 1993, s. 247 i n.; P.K. Marszałek, *Komitety Obrony Państwa w strukturze polskich władz emigracyjnych w latach 1945-1946*, [w:] „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2005, seria Prawo CCXCIV, Nr 2758.

²⁰ J. Siemieński, *Historia tak zwanej historii ustroju Polski*, [w:] „Przegląd Historyczny” 1929, t. 8, z. 2, s. 376 i n.; A. Vetulani, *Nowy zarys historii ustroju Polski w Średniowieczu*, [w:] „Przegląd Historyczny” 1948, t. 37, s. 37; L. Górnicki, *Zagadnienie periodyzacji historii ustroju Polski w polskich naukach historyczno-prawnych od końca XIX wieku do współczesności*, [w:] „Czasy Nowożytne” 2001, t. 11 (12), s. 5 i n.; W. Uruszczak, *O periodyzacji ustroju dawnej Polski*, [w:] „Czasy Nowożytne” 2002, t. 12 (13), s. 12; G. Górski, *Wokół problemów periodyzacji historii ustroju Polski. Uwagi dyskusyjne*, [w:] „Czasy Nowożytne” 2002, t. 12 (13), s. 22 i n.

²¹ L. Wyszczelski, *Od demobilizacji do zamachu majowego. Wojsko Polskie w latach 1921-1926*, Warszawa 2007, s. 7.

podziału akty konstytucyjne i ich nowelizacje. Trudno zgodzić się w pełni z tymi poglądami. Ograniczenie cezury początkowej do roku 1918 sugerowałoby, że władze odrodzonego państwa polskiego, w tym wojskowe, ukształtowały się dopiero z chwilą jego restytucji, co nie jest prawdą. W rzeczywistości tworzyły się w toku długiego procesu zapoczątkowanego powołaniem w styczniu 1917 r. Tymczasowej Rady Stanu i systemu powiązanych z nią instytucji, w tym Komisji Wojskowej, przechodząc następnie ewolucyjny rozwój w kręgu organów Rady Regencyjnej i dając ostatecznie niepodległemu państwu w listopadzie 1918 r. nie tylko gotowe struktury, ale też, co nie mniej ważne, ukształtowany aparat urzędniczy. Podział na cztery okresy proponuje również P. Stawewski²², który akceptuje cezury czasowe przyjęte przez Wyszczeńskiego, lecz swoje podziały opiera na odmiennych kryteriach. Są nimi wybrane fakty z dziejów sił zbrojnych i politycznych państwa. W rezultacie podział ten przedstawia się następująco: 1) dzieje Wojska Polskiego w latach narodzin i kształtowania się niepodległości państwa oraz jego zmagania o granice, 2) przejście armii do stanu pokojowego łącznie z latami demokracji parlamentarnej, 3) dziesięciolecie 1926-1935, 4) próby modernizacji i rozbudowy wojska wobec zagrożenia przed zbliżającą się wojną obronną 1939 r. W obu wypadkach podział na dwa ostatnie okresy wydaje się mało zrozumiały, a jedynym kryterium podziału stała się śmierć Piłsudskiego. Organizacja wojska i jego władz najwyższych ukształtowana przez Piłsudskiego po zamachu majowym przetrwała do września 1939 r., a nawet i później. Nie zmieniły tego ani wejście w życie konstytucji kwietniowej, ani śmierć Piłsudskiego w maju 1935 r., ani dekret prezydenta Ignacego Mościckiego z maja 1936 r. o najwyższych władzach wojskowych w czasie pokoju. Modyfikacji nie było też 1 września 1939, gdy wszedł w życie dekret o organizacji najwyższych władz wojskowych w czasie wojny. Natomiast uderzające jest w obu przedstawionych propozycjach całkowite pominięcie lat 1939-1945, mających niezwykle istotne znaczenie dla dziejów polskiej wojskowości okresu II Rzeczypospolitej, gdyż w tym okresie nastąpiło wyraźne ewolucyjne odejście od zasad wprowadzonych przez Piłsudskiego.

Periodyzacja ma za zadanie uporządkowanie zachodzących procesów i zjawisk historycznych oraz podzielenie pewnej przestrzeni czasowej na części charakteryzujące się spistością zdarzeń. W odniesieniu do polskich sił zbrojnych i ustroju władz najwyższych państwa odpowiedzialnych za sprawy wojskowe i obronne kwestia organizacji narodowego wojska i władz sprawujących nad nim pieczę stanowiła jeden z zasadniczych motywów powołujących do życia władze królewsko-polskie i przewijała się przez cały okres ich funkcjonowania przygotowując instytucjonalne podwaliny dla niepodległego

²² P. Stawewski, *Wojsko marszałka Józefa Piłsudskiego 12 V 1926 - 12 V 1935*, Warszawa 2004, s. 5. Stawewski wspomina, że przedstawioną periodyzację wprowadzili historycy, choć nie wskazuje którzy.

państwa. Faktyczne odzyskanie niepodległości oraz walka o jej utrzymanie i odbudowę terytorialną państwa wiązały się z kształtowaniem struktur wojskowych i form sprawowania władzy nad nim w specyficznych warunkach wojny i braku trwałych ram ustrojowych. Uchwalenie pierwszej konstytucji odrodzonego państwa dało stabilne podstawy ustrojowe, również w sferze wojskowej i obronnej, ale zrodziło też spór o faktyczną kontrolę nad nim, zakończony wojskowym zamachem stanu i odrzuceniem w życiu publicznym konstytucyjnych zasad relacji między władzami cywilnymi i wojskowymi. Wprowadzony przez Piłsudskiego model organizacji najwyższych władz wojskowych oddziaływał bezpośrednio na funkcjonowanie nie tylko sił zbrojnych, ale i innych struktur państwa. Przetrwał także odejście autora rozwiązań. Wybuch II wojny światowej wpłynął na wzmocnienie pozycji ustrojowej najwyższych władz wojskowych i wojska w ogóle, ale paradoksalnie spowodował stopniowe odchodzenie od modelu Piłsudskiego w kierunku zapewnienia cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi.

Przyjmując te założenia, dla właściwej periodyzacji dziejów polskich sił zbrojnych i ich władz najwyższych w okresie II Rzeczypospolitej dokonać należy podziału obejmującego: 1) kształtowanie się polskich formacji wojskowych i królewsko-polskich władz wojskowych w schyłkowym okresie okupacji 1917-1918, 2) organizację armii polskiej i najwyższych władz wojskowych w okresie prowizorium konstytucyjnego 1918-1921, 3) okres sporu o kontrolę nad siłami zbrojnymi 1921-1926, 4) wojsko polskie i jego władze najwyższe według modelu Piłsudskiego 1926-1939, 5) polskie siły zbrojne i ich władze najwyższe na uchodźstwie 1939-1945.

Przedmiotem badań są przede wszystkim normy prawne zawarte w stosownych aktach prawnych, kreujące organy ujęte w kręgu najwyższych władz wojskowych, oraz regulujące ich funkcjonowanie, a także stosunek do innych organów władzy publicznej. Już W. Komarnicki, wybitny przedwojenny konstytucjonalista, wskazywał, że w rozważaniach nad prawem ustrojowym powinna być z „natury rzeczy” stosowana metoda prawno-dogmatyczna, gdyż pozwala na ustalenie woli prawodawcy²³. Dzięki tej metodzie możliwe staje się ustalenie ogólne badanych norm i instytucji prawnych. Metoda ta spotyka się jednak z krytyką, głównie za sprawą zarzutu, że polega na badaniu obowiązującego prawa bez analizy czynników społecznych, politycznych, gospodarczych, emocjonalnych itp²⁴. Warto przypomnieć, że zazwyczaj metoda ta nie jest jedyną stosowaną w prawniczych badaniach naukowych i zwykle użycie innych metod pozwala na uniknięcie zjawisk negatywnych.

²³ W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne*, Warszawa 1922, s. 1 i n.

²⁴ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004, s. 11.

Zależność tę dostrzegał W. Komarnicki, podkreślając przy tym wagę badań prawnoporównawczych²⁵. Wiąże się to z poszukiwaniem odpowiedzi na temat przyczyn przyjęcia takich, a nie innych rozwiązań dla różnych instytucji tworzących własny system ustrojowy. Badania porównawcze pozwalają stwierdzić fakt implementacji obcych regulacji oraz ich zakres i skalę. Nabierają one znaczenia w przypadku tych społeczeństw, które oderwane od swoich demokratycznych i narodowych tradycji zmuszone były bytować w narzuconych im i obcych mentalnie formach ustrojowych. Odzyskując suwerenność stanęły w obliczu wielu wyzwań. Nie wystarczył prosty powrót do dawnych instytucji i wzorców, gdyż upływ czasu niósł ze sobą zmiany cywilizacyjne. O znaczeniu badań prawnoporównawczych pisał również M. Rybicki, wskazując, że „stosowanie metody prawnoporównawczej sprzyjać może również wzajemnemu, lepszemu wyjaśnieniu odmiennych punktów widzenia i odmiennych koncepcji leżących u podłoża różnych systemów i instytucji prawnych”²⁶. Należy jednak pamiętać, że dokonywanie porównań prawa należącego do różnych systemów ustrojowych rodzi szereg problemów metodologicznych. Przede wszystkim instytucje prawne, będące przedmiotem badań, należy postrzegać w całokształcie zjawisk społecznych i politycznych towarzyszących kształtowaniu tych instytucji.

Szczególną rolę w warsztacie historyka prawa, podobnie jak w przypadku historyka, odgrywa metoda historyczna. Nieznajomość praw rozwoju historycznego, brak znajomości przeszłości instytucji politycznych i dawnych systemów prawnych oraz unikanie retrospekcji uniemożliwiają zrozumienie współczesnego nam systemu ustrojowego. Dlatego metoda historyczna w naukach prawnych polega na badaniu zjawisk prawnych w kontekście całości procesu historycznego, uwzględniającego również miejsce, jakie badane instytucje czy poszczególne normy zajmowały wśród innych przestrzeni aktywności społecznej oraz funkcji społecznych spełnianych dawniej i współcześnie. Historyk prawa, podejmujący studia nad instytucjami i normami przeszłości, musi posiadać umiejętność posługiwania się narzędziami i technikami badawczymi wspólnymi dla wszystkich nauk zajmujących się przeszłością. Są one liczne i złożone. Obejmują metody rekonstrukcji procesu historycznego, a także metody ustalania i wyjaśniania zdarzeń historycznych. Zmusza to historyka prawa do umiejętności posługiwania się indukcją i dedukcją w swych badaniach. Musi znać liczne i surowe reguły pozwalające mu zarówno na bezpośrednie, jak i na pośrednie ustalanie faktów. Jak pisze H. Olszewski, „istotę metody historycznej [...] (czy jak niektórzy wolą – metody historyczno- prawnej) [...] widziałbym przede wszystkim w określonej postawie badawczej, w zrozumieniu potrzeby historycznego

²⁵ W. Komarnicki, *Polskie prawo...*, s. 2.

²⁶ M. Rybicki, *Badania prawnoporównawcze, ich znaczenie dla rozwoju nauk prawnych i dla praktyki*, [w:] *Metody badania prawa*, red. A. Łopatka, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1973, s. 35.

ujmowania przedmiotu badań; w przyjęciu szeregu założeń, które tę potrzebę czynią nieodzowną. [...] o taką postawę która nakazuje traktować instytucje i normy jako coś dynamicznego, jako produkt dziejowego rozwoju, posiadający swój określony początek, swoje związane z określonymi warunkami odmiany i drogi rozwoju”²⁷.

Założony cel badawczy narzucił sięgnięcie zarówno po warsztat dogmatyka, jak i historyka prawa, gdyż rzeczywista treść instytucji prawno-państwowych osadzona jest w konkretnych realiach politycznych i społecznych. W ocenie autora wykorzystanie metody opisowej i dogmatycznej, a także, ze względu na procesy rozwojowe i przenikanie wzorców instytucji prawnych i norm pomiędzy różnymi systemami prawnymi, również porównawczej, umożliwiło zrealizowanie założonego celu badawczego. Łączenie tych metod sugerowane jest zresztą dość powszechnie w literaturze²⁸. Dążenie do przejrzystości i czytelności podejmowanych zagadnień skłoniło autora do przedstawienia prezentowanej problematyki przy użyciu współczesnej aparatury pojęciowej charakterystycznej dla nauk historyczno-prawnych i wojskowych.

Monografia ma charakter opracowania źródłowego. Odwołuje się do najważniejszych aktów ustrojowych, ustawodawczych oraz wykonawczych, odnoszących się do podejmowanej problematyki. Szczególnie znaczenie miały jednak dokumenty wytworzone przez najwyższe organy państwowe oraz interesujące nas instytucje wojskowe. Pewna część tych materiałów źródłowych była wcześniej znana, głównie historykom wojskowości. Do tej pory nie stanowiły jednak przedmiotu gruntownych badań prawno-ustrojowych. Ogromna większość tych materiałów dopiero teraz została poddana analizie badawczej. Gros dokumentów przechowywana jest w archiwach wojskowych, ale nie brakuje ich w zbiorach cywilnych. Mimo iż zespoły aktowe przechowywane w Centralnym Archiwum Wojskowym w Rembertowie doznały znaczących ubytków w okresie II wojny światowej oraz późniejszych rządów komunistycznych, nadal pozostają cennym źródłem informacji, pozwalającym na pełną rekonstrukcję genezy, organizacji, funkcjonowania oraz pozycji ustrojowej najwyższych władz wojskowych z lat 1917-1939. Dokumenty związane z interesującą nas problematyką rozsiane są po wielu zespołach, co wymaga od badacza żmudnej i wnikliwej kwerendy, owocując niejednokrotnie cennymi znaleziskami. Przedmiotem zainteresowania była spuścizna aktowa wielu naczelnych instytucji wojskowych zawarta w wyodrębnionych zespołach aktowych. Najcenniejszymi okazały się zespoły Oddziału I Sztabu Generalnego i Gabinetu Ministra Spraw Wojskowych zawierające dokumenty pozwalające odtworzyć proces kształtowania

²⁷ H. Olszewski, *Podejście historyczne w prawoznawstwie*, [w:] *Metody badania ...*, s. 16 i n.

²⁸ J. Adamus, *Metoda prawnicza w historii*, Łódź 1955; E.B. Wilson, *Wstęp do badań naukowych*, Warszawa 1968; B. Miśkiewicz, *Wstęp do badań historycznych*, Poznań 1976; J. Topolski, *Metodologia historii*, Warszawa 1984.

się rządowych projektów ustawodawczych. Za szczególnie ważne należy uznać raporty polskich attaché wojskowych z różnych krajów zawierające ustawowe regulacje organizacji najwyższych władz wojskowych odnalezione w zespole Oddziału II Sztabu Generalnego. Prace Ścisłej Rady Wojennej możliwe były do odtworzenia dzięki protokołom przechowywanym w zespołach Biura Ścisłej Rady Wojennej i Generalnego Inspektoratu Sił Zbrojnych. Liczne interesujące dokumenty dotyczące początkowego okresu organizacji polskich władz wojskowych znajdują się w aktach Komisji Wojskowej Tymczasowej Rady Stanu Królestwa Polskiego. Informacje obrazujące zmiany strukturalne Ministerstwa Spraw Wojskowych i Sztabu Generalnego, później Głównego, zawarte są w zespołach Gabinetu Ministra Spraw Wojskowych, Oddziału I Sztabu Generalnego i Rozkazów Naczelnego Dowództwa.

Ważnych dokumentów dostarczają akta przechowywane w Archiwum Akt Nowych w Warszawie, a wytworzone przez naczelne organy władzy państwowej, szczególnie przez Tymczasową Radę Stanu, Radę Regencyjną, naczelnika państwa, prezydenta Rzeczypospolitej i Radę Ministrów. W zespołach tych problematyka wojskowa nie jest dominująca, ale zachowane źródła stanowią często niezwykle ważne uzupełnienie informacji pozyskanych z innych archiwów. Szcątkowe akta pozyskano z zespołu Biuro Sejmu, a ich zawartość utrudniała odtworzenie prac parlamentu. Dzięki jednak na ogół szczegółowym relacjom prasowym udało się chociaż częściowo zrekonstruować prace Komisji Wojskowej Sejmu nad rządowymi projektami organizacji najwyższych władz wojskowych. W ostatnich latach wiele zespołów akt uzupełniono o, dotąd niedostępne dla badań, dokumenty dotyczące organizacji władz wojskowych, a przechowywane wcześniej w archiwach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Zakładu Historii Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej.

Nie do przecenienia pozostają zasoby Archiwum Instytutu Polskiego i Muzeum Sikorskiego w Londynie, Archiwum Studium Polski Podziemnej i Archiwum Instytutu Piłsudskiego w Londynie. Tym cenniejsze, że są jedynym źródłem wiedzy o organizacji i funkcjonowaniu naczelnych polskich władz cywilnych i wojskowych w okresie II wojny światowej. Niestety, sporo istotnych akt zaginęło już w okresie powojennym. Dotyczy to chociażby protokołów posiedzeń Rady Gabinetowej z lat 1939-1947, protokołów posiedzeń Rady Obrony Państwa oraz dokumentów dotyczących przesilenia gabinetowego we wrześniu 1939 r., po których pozostały w archiwum londyńskim jedynie zapisy w inwentarzu akt. Podstawę źródłową informacji o organizacji najwyższych władz wojskowych na uchodźstwie stanowiły zespoły Biura Ministerstwa Obrony Narodowej, Kancelarii Cywilnej Prezydenta Rzeczypospolitej, Prezydenta Władysława Raczkiewicza, Gabinetu Naczelnego Wodza oraz kolekcje akt Wacława Komarnickiego i Mariana Kukiela.

Niezwykle ważnym źródłem pozostają dzienniki promulgacyjne tamtego okresu. Dzienniki Praw i Ustaw, Monitor Polski, a przede wszystkim dziennik resortowy Ministerstwa Spraw Wojskowych, wydawany także na obczyźnie. Cenne okazały się druki sejmowe zawierające rządowe przedłożenia odnoszące się do organizacji władz wojskowych wraz z uzasadnieniami oraz sprawozdania stenograficzne z posiedzeń Sejmu zawierające wystąpienia posłów i przedstawicieli rządu, a dostępne obecnie w formie elektronicznej. Dzięki takiej formie możliwy stał się dostęp do francuskich dzienników promulgacyjnych udostępnianych przez Bibliothèque national de France w ramach projektu Gallica.

W znacznym stopniu wykorzystano prasę wychodzącą w interesującym nas okresie. Głównie ze względu na często szczegółowe informacje o zdarzeniach mających wpływ na kształtowanie się polskich najwyższych władz wojskowych. Nie brakowało w nich komentarzy do tych wydarzeń i wywiadów z osobami, które w nich uczestniczyły. Nawet ogólne, z natury rzeczy, depesze agencyjne pozwoliły zrekonstruować przebieg blisko rocznych prac sejmowej Komisji Wojskowej w latach 1924-1925.

Konstrukcja pracy została zbudowana następująco: wstęp, pięć rozdziałów oraz uwagi końcowe, zawierające główne wyniki badań, a ponadto wykaz źródeł i literatury. W rozdziale I, mającym charakter wprowadzający, przedstawiono analizę pojęć związanych ze zwierzchnictwem nad siłami zbrojnymi oraz specyfiką władzy wojskowej. Dokonano tu także analizy poglądów zachodnioeuropejskich polityków i wojskowych na konieczność zmian w charakterze zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi i organizacji najwyższych władz wojskowych wynikających z doświadczeń wielkiej wojny. Na tym tle przybliżono rozwiązania prawne przyjęte w kilku krajach Europy. W zamierzeniach autora miało to na celu stworzenie możliwości dokonania porównań z regulacjami tych kwestii kształtowanymi w polskich kręgach politycznych i wojskowych.

Zagadnienia stanowiące zasadniczy przedmiot pracy ujęte zostały w rozdziałach poświęconych kształtowaniu się władz zwierzchnich nad siłami zbrojnymi w okresie prowizorium konstytucyjnego (rozdział III), konstytucyjnemu określeniu i stworzeniu prawnych podstaw organizacji i funkcjonowania najwyższych władz wojskowych w okresie demokracji parlamentarnej (rozdział IV), modelowi najwyższych władz wojskowych ukształtowanemu przez Piłsudskiego (rozdział V), kształtowi najwyższych władz wojskowych w systemie ustrojowym polskich władz na uchodźstwie (rozdział VI). Ukazują one proces rozwojowy, będący wypadkową wielu czynników, takich jak tradycja, obce wzorce, kultura polityczna społeczeństwa, system partyjny, a także postawa osób sprawujących najwyższe urzędy w państwie i wojsku. Pozwoliło to, zdaniem autora, na pełne zaprezentowanie polskich modeli ustrojowego ujęcia najwyższych władz wojskowych i ich ewolucji w okresie dwudziestolecia międzywojennego i wojny, aż do zaniku władz najwyższych II Rzeczypospolitej latem 1945 r.

Niezbędnym uzupełnieniem wydawało się wszechstronne omówienie genezy, organizacji i funkcjonowania władz wojskowych w okresie restytucji państwa polskiego. W rozdziale II przedstawiono kształtowanie się rodzimych form ustrojowych dla organizacji i funkcjonowania wojska w ramach procesu tworzenia organów królewsko-polskich w schyłkowym okresie władzy okupantów na obszarach Królestwa Kongresowego.

Praca ma strukturę chronologiczną i problemową, gdyż intencją autora było stworzenie narracji umożliwiającej jasne śledzenie procesów rozwojowych przedstawianych instytucji. Konsekwencją może być pojawianie się pewnych powtórzeń, których całkowite wyeliminowanie okazało się niemożliwe.

Monografia, będąca efektem moich kilkuletnich badań, powstała w Zakładzie Prawa Instytutu Prawa i Administracji Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Sulechowie. Wyrazy szczególnego podziękowania kieruję na ręce Doc. dr. inż. Stanisława Pryputnicwicza za sprzyjanie wszystkim moim wysiłkom. Pragnę wyrazić wdzięczność Prof. dr hab. Alfredowi Koniecznemu za wieloletni mecenat nad moimi pasjami badawczymi i utwierdzenie w przekonaniu o słuszności wyboru drogi naukowej. Szczególne wyrazy serdecznej podziękności za okazaną pomoc i wsparcie kieruję do starszych i młodszych Kolegów z Instytutu Historii Państwa i Prawa Uniwersytetu Wrocławskiego, zwłaszcza zaś do Prof. dr. hab. Leonarda Górnickiego, którego życzliwe, wnikliwie rady oraz cenne uwagi recenzenckie pozwoliły nadać moim wysiłkom właściwy kształt. Osobne słowa wdzięczności kieruję do Dr. Andrzeja Suchcitz – szefa Archiwum w Instytucie Polskim i Muzeum im. gen. Sikorskiego w Londynie za nieocenioną życzliwość i pomoc okazaną w dotarciu do cennych dokumentów wzbogacających bazę źródłową przygotowywanej monografii. Dziękuję też Doc. dr. Leszkowi Kani za nieustanną chęć wysłuchiwania moich wątpliwości i udzielania rad. Dziękuję również serdecznie Paniom Mgr Bożenie Górnej i Mgr Wioletcie Ziębie, kustoszom z Biblioteki Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego oraz szeregu pozostałym pracownikom tej Biblioteki za ogromną pomoc, życzliwość i profesjonalizm w udostępnianiu zbiorów bibliotecznych. Myślowa nieobecność spowodowana przez zamęt twórczy towarzyszący zwykle autorowi wymaga niezwyklej wyrozumiałości ze strony przyjaciół i rodziny, a przede wszystkim dzieci, które szczególnie mocno i głęboko odczuwają najmniejszy brak zainteresowania, za co składam przeprosiny, a także zapewniam Kubę, Aleksandra i Ksawerego o nieustanej Waszej obecności w moich myślach.

USTROJOWA POZYCJA NAJWYŻSZYCH WŁADZ WOJSKOWYCH W POGLĄDACH POLITYKÓW I WOJSKOWYCH NA TLE DOŚWIADCZEŃ I WOJNY ŚWIATOWEJ

1. ZWIERZCHNICTWO, DOWODZENIE A CYWILNA KONTROLA NAD SIŁAMI ZBROJNYMI - PROBLEMY POJĘCIOWE

Doświadczenia wyniesione z I wojny światowej, zwanej, szczególnie w historiografii międzywojennej, wielką wojną, uświadomiły społeczeństwu, a zwłaszcza przywódcom politycznym i dowódcom wojskowym, jaka jest natura nowoczesnego konfliktu zbrojnego. Nic też dziwnego, że jej zakończenie przyniosło, wraz z wieloma zasadniczymi rozstrzygnięciami dla przyszłości Europy i świata, także dyskusję na temat organizacji najwyższych władz wojskowych i cywilnych w zakresie przygotowania państw i całych społeczeństw do obrony w obliczu ewentualnych przyszłych konfliktów zbrojnych. W istocie rozpoczęła się dużo wcześniej nim ucichły ostatnie wystrzały tej wojny. Toczyła się zarówno po stronie zwyciężonych, jak i zwycięzców. Miała też, co istotne, charakter krytyczny. Każde z państw zaangażowanych w zakończony dopiero konflikt światowy wchodziło weń inaczej przygotowane i zorganizowane. Różne też wyniosło doświadczenia. Jeszcze inny wymiar miały rozważania nad tym problemem w państwach, które wraz z zakończeniem wojny rodziły się dopiero do niepodległego bytu i tak jak Polska kształtowały na nowo swoje instytucje ustrojowe. Tam próbowano znaleźć rozwiązania właściwe dla siebie, korzystając nierzadko z dorobku innych.

Polska okresu II Rzeczypospolitej musiała, oprócz wielu zadań, podjąć kwestię kształtu organów państwowych budowanych na nowo po okresie zaborów. Wysiłek tym trudniejszy, że własne wzorce z końca XVIII w. i początku XIX straciły na aktualności, a społeczeństwo, odzyskując niezależność polityczną, opowiedziało się za republikańską formą rządów. Ponownie należało określić ramy funkcjonowania głowy państwa, parlamentu, rządu, wymiaru sprawiedliwości, samorządności lokalnej, swobód obywatelskich. Nowego instytucjonalnego opisanie wymagała też pozycja wojska, odgrywającego w odrodzonym państwie polskim rolę szczególną. Zdecydował o tym przede wszystkim

jego udział w wywalczeniu przestrzeni terytorialnej restytuowanego państwa i zapewnieniu mu bezpieczeństwa i integralności w przyszłości. Nie bez znaczenia pozostawał fakt, że rozwój zdarzeń późną jesienią 1918 r. złożył podejmowanie decyzji w fundamentalnych dla Polski sprawach, w ręce charyzmatycznego dowódcy wojskowego o skryształowanej wizji powstającego państwa i swojej w nim misji.

Już autorzy Ustawy Rządowej z 1791 r. w rozdziale XI traktującym o Sile Zbrojnej Narodowej stwierdzali, że „wojsko winno narodowi strzeżenie granic i spokojności powszechnej, słowem winno być jego najsilniejszą tarczą. Aby przeznaczenia tego dopełniło nieomylnie, powinno zostawać ciągle pod posłuszeństwem władzy wykonawczej, stosownie do opisów prawa”²⁹. Wpisując postanowienia odnoszące się do sił zbrojnych do konstytucji, nie chodziło o nadanie im szczególnej roli ustrojowej, ale o podkreślenie ich misji w życiu państwa i społeczeństwa. Zauważyć wypada, że już u początków konstytucyjnego państwa polskiego sformułowany został pogląd o cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi. Aktualny i współcześnie problem bywał w przeszłości, nie tylko zresztą w Polsce, przedmiotem ostrych polemik³⁰. Dyskusja dotycząca tych zagadnień toczyła się w parlamencie, podczas obrad rządu, w instytucjach wojskowych, w publikacjach książkowych, na łamach czasopism naukowych i w prasie codziennej. Spór wokół tych zagadnień stał się wreszcie jednym z powodów zamachu stanu w maju 1926 r. W sporze uczestniczyli w równej mierze politycy cywilni i oficerowie wojska. Charakterystyczne jest przy tym to, że linie podziału nie przebiegały wedle przynależności do określonych środowisk.

Konflikt europejski u progu XX w., który z czasem przekształcił się w zmagania o zasięgu globalnym, unaoczniał, wbrew oczekiwaniom państw stających po obu stronach frontu, konieczność weryfikacji dotychczasowych poglądów na przygotowania wojenne, przygotowanie i organizację społeczeństwa do walki oraz kierowanie samym przebiegiem działań zbrojnych. Do świadomości społeczeństw coraz silniej docierała świadomość, że w czasie przyszłych konfliktów, w stopniu większym niż do tej pory, trzeba będzie działać nie tylko bronią militarną na froncie, ale także bronią gospodarczą i moralną na tyłach. Konieczne będzie współdziałanie przedsiębiorców rozwijających przemysł, handlowców tworzących konsorcja handlowe, magazyny i składy, artystów budujących i podtrzymujących morale żołnierzy na froncie i społeczeństwa poza obszarem operacyjnym. Okaże się

²⁹ *Konstytucja 3 Maja 1791*, oprac. J. Kowecki, Warszawa 1983, s. 99. We wszystkich cytatach zachowano oryginalną pisownię.

³⁰ C. von Clausewitz, *O wojnie*, Mireki bd; R. Poincare, *Au service de la France*, t. I-X, Paris 1926-1933; O. von Hoser, *Die obersten Gewalten...*, Stuttgart 1931; E. Ludendorff, *Kriegführung...*, Berlin 1922; W.R. Robertson, *Soldiers...*, London 1926; J.M. Bourget, *Gouvernement et Commandement*, Paris 1930.

niezbędne przestawienie ogólnej aktywności społecznej na realizację potrzeb walczącego wojska³¹.

Na gruncie polskim kwestia ta była o tyle odmienna, że własne rozwiązania musiały być formowane od podstaw nie tylko w oparciu o doświadczenia wielkiej wojny, ale zdobywane także w czasie zmagania wojennych toczonych o granice odradzającego się państwa w latach 1918-1921. Kluczowym zagadnieniem, ogniskującym dyskusję, stała się zależność władz wojskowych od cywilnych władz wykonawczych państwa, w szczególności zaś zakres i stopień tej zależności.

Zmiany warunków politycznych i militarnych oraz gwałtowny rozwój i różnorodność sposobów prowadzenia zmagania wojennych, wymagających odpowiedniego zorganizowania sił zbrojnych, wprowadziły konieczność nowego ukształtowania systemu władz wojskowych. Pojawiła się potrzeba ponownego przejrzenia i zaktualizowania niektórych istniejących do tej pory poglądów, koncepcji i ustaleń. Dotyczy to także sfery pojęciowej. Niektóre z pojęć zmieniają swoje znaczenie, zachodzą też całkiem nowe zjawiska, które muszą znaleźć swoje odzwierciedlenie w terminologii. Dla uporządkowania zatem dalszych rozważań wskazane jest rozpatrzenie w pierwszym rzędzie kwestii pojęciowych i terminologicznych. Przyjęcie w miarę jednolitej konwencji terminologicznej, spójnej bazy pojęciowej, powinno ułatwić rozpatrywanie kolejnych, merytorycznych już, problemów związanych z organizacją władz wojskowych, zwłaszcza najwyższych. Istotnego znaczenia nabiera w związku z tym pojemność znaczeniowa użytych pojęć.

Terminem, mającym zasadniczą wagę dla opisu pozycji organów władzy publicznej odnoszących się do organizacji, funkcjonowania i wykonywania zadań państwa w sferze sił zbrojnych i obronności spośród pozostałych organów władzy publicznej jest „system ustrojowy”. Pojęcie to nie stanowiło do tej pory odrębnego przedmiotu badań nauki prawa. Mowa jest natomiast o „systemie organów państwa”. Terminem tym przyjęło się określać celowo i w szczególnie sposób zorganizowaną całość organów państwa wypełniających jego zadania³². Na rozumienie tego pojęcia, jako koherentnej struktury organów państwa, trybu ich funkcjonowania oraz ich wzajemnego stosunku do siebie wskazuje M. Granat³³. W podobny sposób zagadnienie to ujmuje B. Banaszak dodając, że niekiedy pojęcie to mylnie utożsamiane bywa z pojęciem aparatu państwowego³⁴.

³¹ B. Serrigny, *Organizacja państwa dla celów...*, s. 1.

³² *Konstytucyjny system organów państwowych*, red. E. Gdulewicz, Lublin 2009, s. 113.

³³ M. Granat, *Pojęcie i przedmiot prawa konstytucyjnego*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2008, s. 17.

³⁴ *Encyklopedia prawa*, red. U. Kalina-Prasznic, Warszawa 2007, s. 827.

Taki punkt widzenia reprezentował A. Burda oraz W. Skrzydło³⁵. Podobnie jak inne systemy, system organów państwowych powinien charakteryzować się dwiema podstawowymi cechami: spójnością i niesprzecznością. Spójność systemu jest cechą wyrażającą się w takiej jego konstrukcji, że system stanowi całość. Osiąga się ją poprzez powiązanie i wzajemne uzależnienie wszystkich tworzących go elementów. W konsekwencji zmiana zakresu działania jednego organu powoduje konieczność dokonania przekształceń kompetencji pozostałych organów państwa. Natomiast niesprzeczność zakłada, że nie występują w systemie przeciwstawne cele lub zadania. Poczynione uwagi każą przyjąć, że pomiędzy organami państwa istnieje uporządkowany układ stosunków organizacyjnych i funkcjonalnych, pozwalający na uznanie całości za zorganizowaną strukturę elementów.

W naukach prawnych na określenie struktury instytucji powiązanych ze sobą organizacyjnie i funkcjonalnie używa się często terminu „ustrój państwowy”³⁶. W Polsce międzywojennej pojęcie „ustroju państwowego” utożsamiano z „formą rządów”. Z. Cybichowski stawiał znak równości pomiędzy tymi dwoma terminami³⁷. Podobny pogląd wyrażał W. Komarnicki³⁸. Współcześnie takie rozumienie „formy rządów” przyjmuje P. Winczorek³⁹. Obecnie jednak pojęcie „ustroju państwowego” oznacza zazwyczaj całość kształtu organizacji państwa i metod działania władzy państwowej. W jego ramach wyróżnia się ustrój polityczny i ustrój społeczno-gospodarczy. My skupimy naszą uwagę na pierwszym aspekcie. Ustrój polityczny zdefiniował już Arystoteles w IV wieku p.n.e., dla którego było to „ujęcie w pewien porządek władz w ogóle, a przede wszystkim naczelnej z nich wszystkich”⁴⁰. Zdaniem B. Banaszaka dzisiejsze rozumienie ustroju politycznego obejmuje prawnoinstytucjonalny wyraz struktury i funkcjonowania władzy publicznej⁴¹. Należy pamiętać, że ustrój państwowy może być przedmiotem badań wielopłaszczyznowych obejmujących sferę doktrynalną, normatywną i rzeczysową.

W pracy skupiono się głównie na normatywnym ujęciu ustroju najwyższych władz wojskowych. Stąd przyjęto, że termin „system ustrojowy” oznacza celowo i normatywnie określoną całościową strukturę organów publicznych powiązanych ze sobą organizacyjnie

³⁵ A. Burda, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1977, s. 169; W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 r.*, Warszawa 2009, s. 13.

³⁶ J. Kuciński, *Konstytucyjny ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 13 i n. Zob. też B. Banaszak, *Prawo...*, s. 14.

³⁷ Z. Cybichowski, *Encyklopedia podręczna prawa...*, t. 2, s. 1094 i n. Zob. też *idem*, *Polskie prawo...*, t. 2, s. 71 i n.

³⁸ W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej*, Wilno 1937, s. VII.

³⁹ P. Winczorek, *Nauka o państwie*, Warszawa 2011, s. 172.

⁴⁰ Arystoteles, *Polityka*, Warszawa 2004, s. 108.

⁴¹ B. Banaszak, *Prawo...*, s. 14.

i funkcjonalnie oraz wykonujących zadania państwa. W takim też znaczeniu będziemy się posługiwać tym terminem w dalszych rozważaniach.

Do podstawowych pojęć związanych z najwyższymi władzami wojskowymi należy zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi. Kategoria ta nierozdzielnie związana jest z istotą władzy, a władzy publicznej w szczególności. Władza publiczna stanowi przedmiot zainteresowania wielu dziedzin nauk społecznych, w tym prawa, co powoduje, że do jej opisu używane bywają specyficzne metody badawcze oraz aparat pojęciowy. Stąd władza może być rozumiana wielorako. Współcześnie władzę w znaczeniu przedmiotowym ujmuje się jako zjawisko społeczne wyrażające szczególną formę zależności społecznych, wynikających ze świadomych oddziaływań ludzi na siebie w obrębie społeczeństwa. Władza jest niczym innym, jak podporządkowaniem jednej jednostki innej jednostce. Jest swoistym stosunkiem zależności, w którym podmiot władzy może wymusić požądane zachowanie się na przedmiocie władzy. Natomiast w znaczeniu podmiotowym władza jest – zdaniem B. Banaszaka – podmiotem usytuowanym w określonym stosunku społecznym, w pozycji zwierzchniej i mogącym stąd narzucać innym podmiotom określony sposób zachowania⁴².

Na nieco inny aspekt wskazywał dawniej L. Ehrlich, dla którego władzą, w znaczeniu przedmiotowym, była ustalona przez prawo kompetencja narzucania woli organów publiczno-prawnych innym podmiotom dla realizacji celów uznanych przez prawo za publiczne albo określona przez prawo kompetencja szczegółowa w zakresie władzy publicznej. W znaczeniu podmiotowym władzą nazywa się organ monokratyczny lub kolegialny, któremu istniejący porządek prawny przyznaje kompetencję wykonywania części władzy publicznej. Z chwilą upowszechnienia się monteskiuszowskiej teorii trójpodziału władzy zrodził się spór o to, czy w państwie istnieje tylko jedna władza, której różne funkcje wykonywane są przez różne organy, czy też mamy do czynienia z trzema różnymi rodzajami władz. Zdaniem L. Ehrlicha spór ten staje się bezprzedmiotowy, jeśli przez władzę rozumiemy kompetencję oraz przyjmujemy, że w każdym ustroju każda kompetencja jest kreowana przez prawo. Wówczas dochodzimy do konstatacji, że różne organy mają różne kompetencje, ale wszystkie one tworzą pewien system, którego źródłem jest określony porządek prawny⁴³. W systemach konstytucyjnych, uznających naród za dzierżyciela pełni władzy suwerennej, organy władzy publicznej mają kompetencje tylko w takim zakresie, w jakim nadane im zostały przez konstytucję i wydane na jej podstawie ustawy. Nie może być zatem mowy o „przywłaszczeniu” przez jakiś organ kompetencji niezastreżonych wyraźnie dla innego organu. Katalog kompetencji może

⁴² B. Banaszak, *Prawo...*, s. 259 i n.

⁴³ Z. Cybichowski, *Encyklopedia podręczna...*, t. 2, s. 1113 i n.

być rozszerzany przez ustawodawstwo zwykłe, nie mogą one jednak pozostawać w sprzeczności z samą konstytucją. Zwierzchnictwo jest zatem władzą suwerenną, niezależną od jakiegokolwiek innej władzy zewnętrznej i przez to jest władzą najwyższą⁴⁴. W literaturze niejednokrotnie określenia tego używa się zamiennie z określeniem władzy naczelnej. Dla naszych dalszych rozważań przyjmujemy, że wyrażeniem „władza” określać będziemy organ władzy publicznej wyposażonej w kompetencje określone przez prawo. Władzami najwyższymi lub naczelnymi nazywać będziemy organy, których kompetencje w państwie są najszerze i których rola określona została w konstytucji lub innym, o podobnym charakterze, akcie normatywnym.

Pojęcie władz wojskowych jest znane nauce prawa, choć nie doczekało się bliższego objaśnienia. Pojawia się za to często w literaturze podejmującej problematykę organizacji ustrojowej państwa w zakresie przygotowań obronnych. Konstytucjoniści zarówno okresu międzywojennego, jak i powojennego nie podjęli próby ujęcia definicyjnego, ograniczając się zazwyczaj do jego użycia. Nieco więcej uwagi kwestii tej poświęcił Roman Starzyński, choć tylko z punktu widzenia wojskowego, a nie całościowego problemu ustrojowego. Jego zdaniem władzami wojskowymi są przełożeni, którym podlega „zespół personelu wojskowego o określonym składzie i stanie liczebnym”⁴⁵. W tym ujęciu władza wojskowa utożsamiona została z dowodzeniem określoną jednostką wojskową. Starzyński rozróżniał jeszcze wyższe władze wojskowe, które „nie sprawują dowództwa nad jedną jednostką taktyczną, lecz rozciągają swą władzę na ogół jednostek, załogujących na danym terenie”⁴⁶. Posiadają przy tym prawo rozkazodawstwa nie tylko w stosunku do podległych sobie jednostek wojskowych, ale przede wszystkim w odniesieniu do pewnego terytorium i do pewnego zakresu spraw związanych z zadaniami sił zbrojnych. Należą do nich m.in. bezpieczeństwo terytorium, administracja wojska, mobilizacja. Władze te tworzą strukturę hierarchiczną zbudowaną na kryterium terytorialnym. Zaliczył do nich komendy garnizonów, powiatowe komendy uzupełnień i komendy okręgów wojskowych, jako terytorialne władze wojskowe. Na szczycie tej hierarchii umieścił naczelne władze wojskowe, które regulują wszelkie sprawy wojskowe i w rządzie których umieścił głowę państwa, ministra spraw wojskowych, generalnego inspektora sił zbrojnych – w czasie pokoju i naczelnego wodza – w czasie wojny, rady wojenne oraz komitety obrony państwa⁴⁷. Inni autorzy, obok już wymienionych, wskazują jeszcze na

⁴⁴ Z. Cybichowski, *Polskie prawo...*, s. 165 i n. Por. też *idem*, *Encyklopedia podręczna...*, s. 1001 i n.

⁴⁵ R. Starzyński, *Zarys nauki organizacji sił zbrojnych*, Warszawa 1930, s. 6.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 9 i n., 245 i n.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 261.

wojskowe komisje parlamentarne⁴⁸. Choć wydaje się, że włączenie komisji do naczelnych władz jest nietrafne z uwagi na brak uprawnień władczych tych organów.

W ujęciu socjologicznym władzą wojskową jest żołnierz lub instytucja wojskowa dysponująca trwałą możliwością wywoływania, a nierzadko wymuszania, różnorodnymi formami przymusu, określonego zachowania przez innych żołnierzy bądź organizowania celowych działań indywidualnych i zbiorowych, wynikających z celów i funkcji społecznych wojska, prowadzących do wykształcenia się specyficznego stosunku zwierzchnictwa i podległości. Istotą takiego stosunku społecznego jest możliwość decydowania, wpływania, kierowania i kontrolowania działań podległych żołnierzy i instytucji wojskowych, narzucania im woli, uzyskiwania posłuszeństwa, zmuszania do określonych działań lub ich zaniechania. Władza wojskowa znajduje swoje odzwierciedlenie w obowiązujących przepisach prawa powszechnie obowiązującego, wojskowego i regulaminach. Jej zewnętrznym przejawem jest prawo wydawania rozkazów i egzekwowania ich wykonania, posiadanie uprawnień dyscyplinarnych, wydawanie obowiązujących decyzji, zarządzeń, poleceń⁴⁹.

Uwzględniając zróżnicowany sposób interpretacji, najwyższymi lub naczelnymi władzami wojskowymi, w znaczeniu ustrojowym, nazywać będziemy system organów władzy publicznej wyposażonych w prawnie usankcjonowane kompetencje w zakresie tworzenia, organizacji i funkcjonowania sił zbrojnych państwa oraz podejmowania rozstrzygnięć w zakresie przygotowań obronnych i kierowania obroną w przypadku zagrożenia wojennego, a określonych w konstytucji i innych najwyższych ustrojowych aktach normatywnych. Na gruncie polskiego konstytucjonalizmu, szczególnie okresu II Rzeczypospolitej, w rządzie najwyższych władz wojskowych ujmowano prezydenta Rzeczypospolitej, rząd (ministra spraw wojskowych), szefa Sztabu Generalnego, generalnego inspektora sił zbrojnych, naczelnego wodza, Radę Wojenną i komitety obrony⁵⁰. W węższym, militarnym znaczeniu, władzami wojskowymi określano system struktur wewnętrznych jednostek i instytucji wojskowych wyposażonych w kompetencje do kierowania tymi strukturami za pośrednictwem rozkazodawstwa oraz wydawania rozstrzygnięć w stosunku do podmiotów będących poza wojskiem na podstawie prawa i w granicach przez to prawo określonych⁵¹.

⁴⁸ *Mała encyklopedia wojskowa*, red. M. Odlewany, Warszawa 1967, t. 2, s. 364.

⁴⁹ *Leksykon wiedzy wojskowej*, red. M. Laprus, Warszawa 1979, s. 478.

⁵⁰ Znacznie węższe ujęcie, ograniczające się do najważniejszych instytucji wojskowych (Ministerstwo Spraw Wojskowych, Sztab Generalny) proponował W. Stachewicz, *W sprawie organizacji naczelnych władz wojskowych*, [w:] „Bellona” 1926, t. 16, z. 2, s. 182 i n.

⁵¹ R. Starzyński, *Zarys nauki organizacji...*, s. 249 i n.

Dla pełnego wyjaśnienia pojęcia zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi konieczne jest omówienie drugiego członu tego pojęcia. Jest ono ujmowane szeroko lub wąsko. *Sensu largo* siłami zbrojnymi danego państwa określamy wszelkie formacje uzbrojone pozostające w służbie tego państwa i przez to państwo utrzymywane, niezależnie od ich głównego przeznaczenia. Obejmuje ono wojskowe siły lądowe, morskie, powietrzne, a ponadto policyjne siły bezpieczeństwa i różnego rodzaju straże. *Sensu stricte* siły zbrojne utożsamiane są z wojskiem, gdyż obejmują tylko formacje wojskowe. Taki punkt widzenia przyjmował Z. Cybichowski⁵². W takim też znaczeniu pojęciem tym posługiwał się polski przedwojenny konstytucjonalizm. Również i my będziemy się nim posługiwać.

Bardzo często z pojęciem władz wojskowych utożsamiane jest pojęcie dowodzenia. Dowodzenie nie jest pojęciem prawnym i przez naukę prawa nie zostało wyraźnie zdefiniowane. Związane jest raczej z naukami wojskowymi. Aczkolwiek w pewnych sytuacjach bywa stosowane również w naukach prawnych. Powszechnie przyjmuje się, że dowodzenie jest procesem, przez który zwierzchnik narzuca swoją wolę i zamiary podwładnym oraz w którego ramach, wspomagany przez swój sztab, planuje, organizuje, motywuje i kontroluje działania podległych mu żołnierzy, przez użycie standardowych procedur działania i wszelkich środków przekazywania informacji. Dowodzenie pojmowane bywa również, jako podstawowa forma kierowania wojskami, oparta na uprawnieniu do kompleksowego kształtowania wszystkich elementów gotowości i zdolności bojowej w odniesieniu do bezpośrednio i pośrednio podległych żołnierzy, a więc wszechstronnego przygotowania ich w czasie pokoju do wszelkiego rodzaju działań i do kierowania nimi podczas realizacji w okresie pokoju, kryzysu i wojny. Jest władzą nadaną jednej osobie w celu stawiania zadań, koordynacji i kontroli działań zbrojnych. Dowódca sprawuje tę władzę nad swoimi podwładnymi na mocy mianowania. Władza ta, wywodząc się z prawa i uregulowań wojskowych, jest nierozzerwalnie połączona z przyjęciem za nią odpowiedzialności, której nie można delegować.

Rozróżniane bywa dowodzenie pełne, polegające na władzy wojskowej i odpowiedzialności za wydawanie rozkazów podwładnym. Dowodzenie takie obejmuje wszystkie aspekty działań wojskowych i administracyjnych. Występuje jedynie na najwyższym szczeblu władz wojskowych. Dowodzenie operacyjne zaś polega na przyznaniu władzy dowódcy do przydzielania zadań podwładnym dowódcom, do rozwijania jednostek do działań, do ponownego przydzielania sił oraz do zatrzymania sobie lub przekazania komuś innemu kontroli operacyjnej lub taktycznej, jeśli uzna to za niezbędne. Władza ta nie obejmuje odpowiedzialności za administrację czy logistykę. Dowodzenie taktyczne

⁵² Z. Cybichowski, *Encyklopedia podręczna prawa...*, t. 2, s. 934 i n oraz 1132 i n. Zob. też M. Starzewski, *Uwagi o zwierzchnictwie sił zbrojnych oraz o prawie łaski Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] „Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne” 1936, t. 30, s. 212.

natomiast polega na przyznaniu dowódcy władzy do stawiania zadań siłom będącym pod jego rozkazami w celu wykonania zadań postawionych przez wyższe dowództwo⁵³.

Z siłami zbrojnymi wiąże się także zagadnienie cywilnej kontroli nad nimi. Pojęcie to wywodzi się z angielskiego terminu *civil control* i oznacza kontrolę władz politycznych państwa. Słowo to w języku angielskim oznacza władzę nad kimś (czymś) i służy do określenia uprawnień zarządczych lub nadzorczych, wreszcie środków ochrony konstytucji i praw⁵⁴. Najogólniej kontrola oznacza proces obejmujący różnorodne działania mające na celu ustalenie stanu faktycznego i porównanie go ze stanem wymaganym, pożądanym⁵⁵. Kontrola jest działaniem związanym ze wszystkimi dziedzinami życia człowieka. Jest zatem charakterystyczna dla wszystkich przejawów działań zorganizowanych bez względu na to, jaki podmiot jest organizatorem kontrolowanych stosunków społecznych, gospodarczych i politycznych⁵⁶. W znaczeniu politologicznym terminem kontrola określa się formę władzy, lub wpływu kontrolującego w stosunku do kontrolowanego. Kontrola polega na różnorodnych działaniach podejmowanych w celu uzyskania informacji o politycznej aktywności kontrolowanego i modyfikacji tej aktywności w kierunku oczekiwanym przez kontrolującego. Kontrola polityczna podporządkowana jest utrzymaniu lub zmianie istniejącej konfiguracji politycznej, a działalność podmiotów kontrolujących oceniana jest zarówno przez tych, którzy władze sprawują, jak i tych, którzy do niej aspirują⁵⁷.

Cywilna kontrola nad siłami zbrojnymi jest zjawiskiem towarzyszącym od początku kształtowaniu się demokratycznych form organizacji państwa.⁵⁸ Wynika ona z przyjętej nadrzędności prawa wobec działań politycznych oraz zasady podziału władz w państwie i ich równowagi. Konsekwencją przyjęcia tych zasad jest uznanie, że realizacja interesu publicznego nie może dokonywać się obok prawa i nie może jej podjąć siła polityczna nie dysponująca demokratycznym mandatem pochodzącym z wyborów. Istnienie legitymizowanej władzy publicznej powoduje, że także siły zbrojne zmuszone są do respektowania zasad demokratycznych i podporządkowywania swoich interesów – interesowi publicznemu⁵⁹. Dlatego też kontrola nad siłami zbrojnymi powinna realizować się w praktyce poprzez system prawny, obejmujący konstytucję i inne akty ustawodawcze, określające relacje między najwyższymi organami państwa i ich kompetencje w zakresie kierowania siłami zbrojnymi. Władze cywilne państwa powinny zatem wyznaczać ramy

⁵³ *Leksykon wiedzy...*, s. 90. Zob. też St. Koziej, *Teoria sztuki wojennej*, Warszawa 1993, s. 7 i n.

⁵⁴ *The New Webster's Encyclopedic Dictionary of The English Language*, New York 1988, s. 212.

⁵⁵ *Mała encyklopedia prawa*, red. Z. Rybicki, Warszawa 1980, s. 265. Por. *Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, Warszawa 1978, t. 1, s. 1001.

⁵⁶ *Administracja publiczna*, red. J. Boć, Kolonia Limited 2003, s. 321.

⁵⁷ *Leksykon politologii*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 1996, s. 172.

⁵⁸ A. Dahl, *Demokracja i jej krytycy*, Kraków 1995, s. 338 i n.

⁵⁹ M.A. Faliński, B. Jabłoński, T. Sokołowski, *Cywilna i demokratyczna kontrola ...*, s. 9 i n.

decyzyjne i wskazywać cele dla działalności wojska. Wojskowym natomiast, uznając ich kompetencje w zakresie dowodzenia, pozostawia się kierowanie merytorycznym i administracyjnym aspektami działalności sił zbrojnych, służących realizacji celów określonych przez władze cywilne w ramach przydzielonych środków materialnych i finansowych.

Każde państwo posiada własne tradycje rozwiązań instytucjonalnych, stąd niezwykle trudno jest określić jednolite kryteria cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi. Spory o wykreowanie jej modelu toczyły się nie tylko pomiędzy cywilnymi organami państwa a wojskiem, ale także między władzą ustawodawczą a wykonawczą. Podkreślić należy, że nie kwestionowano nigdy samej zasady. Różniono się natomiast zakresem spraw, które miałyby obejmować. Wśród nich ujmowano: zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi, organizację armii, określenie jej stanu liczebnego i uzbrojenia, zasady poboru oraz ustalenie kosztów utrzymania.

Zasada cywilnej kontroli nad wojskiem oznacza przede wszystkim, że we wszystkich sprawach wojskowych rozstrzyga władza cywilna. Ona decyduje też, w jakich sprawach i jakim zakresie zasięga się opinii środowisk wojskowych, a także w jakich warunkach niezbędne jest podzielenie się odpowiedzialnością. Zgodnie bowiem z zasadą trójpodziału władza znajduje się w ręku polityków cywilnych na każdym poziomie i w każdych okolicznościach czy jest to czas pokoju, czy wojny. Najistotniejszą zatem kwestią pozostaje stworzenie równowagi pomiędzy państwem i społeczeństwem a siłami zbrojnymi, jako specyficzną instytucją. Jakakolwiek nierównowaga w tych relacjach może prowadzić do stworzenia dyktatury przy użyciu sił zbrojnych lub do wojskowego zamachu stanu⁶⁰. Z tego też względu niezwykle ważne jest określenie ustroju najwyższych władz wojskowych.

2. NAJWYŻSZE WŁADZE WOJSKOWE W POGŁĄDACH POLITYKÓW I ŻOŁNIERZY PAŃSTW ZACHODU

Zanim padły strzały w Sarajewie zwiastujące wybuch konfliktu między mocarstwami europejskimi, główni uczestnicy przyszłych zmagania opierali organizację swoich władz wojskowych na doświadczeniach sięgających drugiej połowy XIX w. Ich systemy przygotowane były do krótkotrwałych, rozstrzygających działań operacyjnych z dala od większych skupisk ludności i niepowodujących poważniejszych zakłóceń w normalnym funkcjonowaniu społeczeństw i ich gospodarek. W państwach demokratycznych, jak Francja i Wielka Brytania, najwyższe cywilne władze państwowe dysponowały możliwością oddziaływania na dowódców i sztaby wojskowe. W państwach takich jak Rzesza

⁶⁰ Z. Trejnis, *Siły zbrojne w państwie...*, s. 215 i n.

Niemiecka i monarchia Habsburgów przeciwnie, wojskowi dyktowali przedstawicielom władz cywilnych podejmowane decyzje polityczne. Wojna kazała zweryfikować te poglądy.

Dotychczas sądzono bowiem, że wystarczy zmobilizować jak największą liczbę żołnierzy i zgromadzić niezbędne dla nich zapasy, aby skutkiem potężnego uderzenia militarnego zniszczyć w kilka tygodni przeciwnika. Doświadczenia wojny francusko-pruskiej z 1870 r. potwierdzały takie myślenie. Jednakże żadna ze stron rysującego się konfliktu mocarstw europejskich nie uwzględniła zmian, jakie nastąpiły w technice i sztuce wojennej na przestrzeni kolejnych dziesięcioleci⁶¹. Nieoczekiwany opór Francji w pierwszych tygodniach spowodował szybkie zużycie zapasów, których nie dało się prędko uzupełnić. Nagle okazało się, że równie ważna jak mobilizacja ludzi w szeregach żołnierskich jest mobilizacja ludzi w fabrykach, kopalniach i na roli⁶². Bardzo szybko przekonano się, że o zwycięstwie zadecyduje szybkość uzupełniania zasobów ludzkich i materiałowych oraz wielkość posiadanych i możliwych do użycia rezerw, a także organizacja władz publicznych, pozwalająca maksymalnie wykorzystać potencjał danego państwa.

O konieczności zapewnienia jednolitego kierowania państwem na wypadek wojny, a także podczas jej trwania francuscy politycy uświadomili sobie już na początku nowego stulecia. Po zakończeniu kryzysu tangerskiego⁶³ powołano do życia w 1913 r. Najwyższą Radę Obrony Narodowej (Conseil Supérieur de la Defence Nationale)⁶⁴. Zadaniem Rady było badanie wszystkich zagadnień, związanych z obroną kraju, wymagających współdziałania więcej niż jednego ministerstwa. W jej skład wchodził premier, jako przewodniczący, oraz ministrowie: spraw zagranicznych, wojny, marynarki, kolonii, spraw wewnętrznych i skarbu. Członkami z głosem doradczym byli szefowie Sztabu Generalnego i Sztabu Marynarki, pierwszy kwatermistrz Sztabu Generalnego oraz dyrektor oddziału politycznego w Ministerstwie Spraw Zagranicznych. W Anglii powołano podobny organ pod nazwą Imperialny Komitet Obrony (Imperial Defence Comitee).

Obok tych instytucji w obu krajach alianckich istniały, celem zapewnienia spójnej pracy wszystkich władz wojskowych, organy skupiające te wysiłki. W początkach XX w. wybitny dowódca francuski Ferdinand Foch, szef Sztabu wojsk sprzymierzonych z okresu

⁶¹ B.H. Liddell-Hart, *Przyszła wielka wojna*, [w:] „Przegląd Wojskowy” 1924, z. 2, s. 51.

⁶² B. Serrigny, *Organizacja państwa dla celów...*, s. 2.

⁶³ Francja i Anglia już w 1904 r. przewidywały przegraną Rosji z Japonią w 1905 r. i przez to wzmocnienie Rzeszy niemieckiej. Dlatego oba kraje porozumiały się we wszystkich sprawach kolonialnych, co dało Francji wolną rękę w Maroku. O wpływy w tym kraju rywalizowała również Rzesza, która doprowadziła do ostrej walki dyplomatycznej, zmuszając Francję do jej uczestnictwa w międzynarodowej konferencji w sprawie Maroka. W marcu 1905 r. cesarz Wilhelm II udał się na jachtzie „Hohenzollern” do tego kraju i wygłosił 31 marca w Tangerze buńczuczne przemówienie, w którym odmawiał Francji nadzwyczajnych praw i sam pretendował do roli protektora tego afrykańskiego kraju. Incydent ten wywołał ostry kryzys dyplomatyczny.

⁶⁴ *Decret relatif à la constitution du Conseil supérieur de la defense nationale* du 14 Juin 1913, Bulletin des lois de la République française (dalej: Bulletin des lois) Nr 107, poz. 5686.

I wojny światowej, pisał: „Zatem organizacja, mobilizacja, przewóz, koncentracja i wyżywienie oddziałów – oto pierwsze zagadnienia, które należy rozwiązać. W czasie pokoju jest to zadanie sztabu generalnego”⁶⁵. We Francji była to Najwyższa Rada Wojenna (Conseil Supérieur de Guerre), na czele której stał minister wojny, a w jej skład wchodził: generalny inspektor wojska, szef Sztabu Generalnego oraz dziewięciu generałów, wybieranych corocznie przez ministra. Rada wypowiadała się w sprawach organizacji sił zbrojnych, wyszkolenia, mobilizacji, rozwinięcia wojsk, fortyfikacji, budowy dróg ważnych pod względem wojskowym i wprowadzenia nowych środków walki. Minister mógł ponadto zażądać zaopiniowania każdej innej sprawy. Rada zbierała się raz w miesiącu. Utworzona w Anglii Rada Wojskowa (Army Council) również działała pod przewodnictwem ministra wojny. Jej członkami byli obaj podsekretarze stanu w ministerstwie, szef Sztabu Imperialnego oraz szefowie różnych oddziałów Ministerstwa Wojny. Zakres działania zbliżony był do odpowiedniej instytucji francuskiej⁶⁶.

Potrzebna też była nowa organizacja państwa. Już na samym początku wojny problem ten uświadomiono sobie we Francji. Okazało się, że istotne jest nie tylko uzupełnienie amunicji i uzbrojenia, ale także wyekwipowania żołnierzy na froncie. Do tego konieczne stało się przestawienie gospodarki państwa na produkcję wojenną i wydatne zwiększenie jej sił wytwórczych, co wiązało się z koniecznością mobilizacji robotników i zastąpienie tych co znaleźli się na froncie innymi rękami, przede wszystkim kobiet. Braki we własnych surowcach należało uzupełnić dostawami z zagranicy, przy jednoczesnej blokadzie dostaw do przeciwnika. Pojawiło się pytanie kto ma te różnorodne działania koordynować. Czy należało je pozostawić dotychczasowym ministerstwom, czy wszystkie te sprawy, związane z prowadzeniem wojny, przekazać resortowi wojskowemu. Przyjęto rozstrzygnięcie wyrażone w pierwszym rozwiązaniu, ale wiązało się to jednocześnie z reorganizacją prac całego rządu.

Naturalnie nie nastąpiło to od razu, ale w drodze zmian ewolucyjnych, trwających cały okres wojny. Utworzono nowe resorty związane z zaopatrzeniem. Istniejące dotychczas koncentrowały na podstawowych swych zadaniach, związanych bezpośrednio z toczącą się wojną. Dopiero jednak pod koniec 1916 r. rząd francuski stał się w pełni koordynatorem wszystkich spraw politycznych, gospodarczych i społecznych wynikających z trwającego konfliktu. Szybko jednak okazało się, że ta rozbudowana struktura, mająca do rozwiązania także cały szereg innych spraw uniemożliwia podejmowanie szybkich rozstrzygnięć w sprawach wojennych. W podobnej sytuacji znajdowały się władze brytyjskie. Ówczesny premier Herbert Asquit utworzył w końcu grudnia 1916 r.

⁶⁵ F. Foch, *O prowadzeniu...*, s. 25.

⁶⁶ K. Liebman, *Zagadnienie jednolitego kierownictwa podczas wojny*, [w:] „Przegląd Wojskowy” 1924, z. 2, s. 17 i n.

Gabinet Wojenny (War Cabinet) składający się z Lloyd Georgea, sekretarza stanu w Ministerstwie Wojny, lorda Georgea Nathaniela Curzona, przewodniczącego Izby Lordów, Andrew Bonar Law'a, przewodniczącego Izby Gmin i kanclerza skarbu, lorda Alfreda Milnera, ministra bez teki oraz Arthura Hendersona, ministra bez teki⁶⁷. Kilka dni później podobne rozwiązanie przyjęła Francja tworząc Komitet Wojenny (Comité de Guerre) składający się z 5 ministrów: spraw zagranicznych, wojny, marynarki, skarbu i uzbrojenia, na czele którego stanął premier Aristide Briand. Wkrótce niezbędne okazało się stworzenie stałego sekretariatu wspomagającego funkcjonowanie Komitetu. Po objęciu rządów przez premiera Georges Clémenceau jego rola wzrosła do tego stopnia, że kierowanie nim powierzono podsekretarzowi stanu w Prezydium Rady Ministrów⁶⁸.

Niemieckie rozwiązania znacząco różniły się od tych istniejących w państwach Ententy. Rzeszy nie udało się wykształcić jednolitego kierownictwa politycznego i wojskowego. Za kierownictwo polityczne państwa w czasie pokoju i wojny odpowiedzialny był kanclerz, mianowany przez cesarza. Nie był zależny od parlamentu, a urząd zachowywał tak długo, jak długo cieszył się zaufaniem monarchy. Nie mógł jednak wpływać bezpośrednio na dowodzenie siłami zbrojnymi, administrację wojska oraz wojsko załogowe, gdyż znajdowało się pod zwierzchnictwem naczelnego wodza, którym był cesarz. Konsekwencją stanowiło oddzielenie dowodzenia od administracji wyrażające się niezależnością niemieckiego Sztabu Generalnego od Ministerstwa Wojny, będącego samodzielną, prawie równorzędną władzą. Brak zgodności między polityką a przygotowaniem wojennymi powodował m.in. mylną politykę kanclerza Rzeszy⁶⁹.

Realia nowej wojny zmusiły także Niemców do zmiany dotychczasowych poglądów. Okazją ku temu stała się niedyspozycja gen. Helmutha von Moltke, dotychczasowego szefa Sztabu Generalnego armii niemieckiej. Jego miejsce zajął 14 września 1914 r. gen. Eryk von Falkenhayn, minister wojny. Przedwojenne niemieckie władze wojskowe były rozdzielone. Sztab Generalny odpowiadał za całokształt przygotowań planistycznych, mobilizacyjnych i szkoleniowych do wojny. Natomiast sprawy administracyjne związane z wojskiem spoczywały na barkach Ministerstwa Wojny. Falkenhayn skupił w jednym ręku obie kompetencje, przyczyniając się w ten sposób do ujednoczenia kierownictwa sprawami wojny. Doprowadziło to do uporządkowania kwestii związanych z zaopatrzeniem surowcowym oraz rozwojem produkcji sprzętu wojennego, co z kolei zapewniało

⁶⁷ Wiosną 1917 r. utworzony został Imperialny Gabinet Wojenny, na którego czele stanął również Lloyd George, który w międzyczasie objął stanowisko premiera. W skład gabinetu wchodził: sir Robert Borden, premier Kanady, Louis Botha, premier Związku Południowej Afryki, Billy Hughes, premier Australii, William Massey, premier Nowej Zelandii, Jan Smuts, minister obrony Związku Południowej Afryki oraz sekretarz stanu do spraw Indii. Zob. też W. Robertson, *Soldiers and statesmen*, London 1926, t. 2, s. 150 i n.

⁶⁸ B. Serrigny, *Organizacja państwa dla celów...*, s. 6 i n.

⁶⁹ *Ibidem*, s. 15.

możliwość wystawienia nowych jednostek bojowych, tak niezbędnych na froncie⁷⁰. Nowe rozwiązania nie utrzymały się długo. Na początku 1915 r. kanclerz Rzeszy Theobald von Bethmann-Hollweg przywrócił istniejący od 1870 r., rozdział Sztabu Generalnego od Ministerstwa Wojny, co spowodowane było zmianą na stanowisku ministra. 21 stycznia Falkenhayn zastąpił bowiem gen. Adolf Wilda von Hohenborn. Należy w tym miejscu przypomnieć, że niemiecki Sztab Generalny, z bardzo szerokimi kompetencjami w zakresie polityki, podlegał bezpośrednio cesarzowi jako naczelnemu wodzowi. Mimo to współpraca Ministerstwa i Sztabu przynosiła dobre rezultaty. Sytuacja zmieniła się zasadniczo z chwilą objęcia szefostwa Sztabu Generalnego przez marsz. Paula von Hindenburga. Wówczas to szef Sztabu wraz ze swoim zastępcą doprowadzili do faktycznego podporządkowania sobie władz politycznych Rzeszy, łamiąc w ten sposób jedną z podstawowych zasad polityki niemieckiej, a wyrażonej jeszcze przez Clausewitza „Podporządkowywanie politycznego punktu widzenia wojskowemu byłoby absurdalne, gdyż wojnę stworzyła polityka. Polityka jest inteligencją, wojna zaś tylko narzędziem, a nie odwrotnie. Pozostaje więc jedynie konieczność podporządkowania wojskowego punktu widzenia politycznemu”⁷¹.

Lata dwudzieste były w Europie, podobnie jak w Polsce, okresem poszukiwania nowego modelu organizacji najwyższych władz wojskowych. Choć i tam trwała ożywiona dyskusja na ten temat, nie przybrała jednak tak burzliwego charakteru jak w naszym kraju. Przyjęte rozwiązania zgodne były z ukształtowaną w poszczególnych krajach formą ustrojową.

Traktat wersalski z 28 czerwca 1919 r. znacznie ograniczył swobodę Niemiec w kształtowaniu swoich władz wojskowych. Wiele dotychczasowych uprawnień cesarza dotyczących spraw wojskowych znalazło się w ręku niemieckiej głowy państwa, likwidacji uległ Sztab Generalny jako instytucja odpowiedzialna za przygotowanie i wywołanie wojny. Nowa organizacja władz niemieckich sił zbrojnych znalazła odzwierciedlenie w przyjętej 11 sierpnia 1919 r. konstytucji Republiki Weimarskiej. Na podstawie art. 47 prezydent Rzeszy był naczelnym wodzem całej siły zbrojnej państwa i to zarówno w czasie pokoju, jak i wojny⁷². Był zatem faktycznym zwierzchnikiem sił zbrojnych Niemiec (Reichswehr)⁷³. Z tego tytułu przysługiwały mu szerokie uprawnienia. Należały do nich: prawo obsadzania stanowisk w wojsku, mianowania na stopnie oficerskie

⁷⁰ E. von Falkenhayn, *Niemieckie naczelne dowództwo w latach 1914-1916*, Warszawa 1926, s. 15 i n.

⁷¹ C. von Clausewitz, *O wojnie...*, s. 470.

⁷² *DieVerfassung des Deutschen Reiches vom 11 August 1919*, Deutsches Reichsgesetzblatt, nr 152, poz. 6982.

⁷³ W połowie lat dwudziestych zaczęto używać określenia Wehrmacht, mimo że formalnie nazwa ta dla określenia niemieckich sił zbrojnych pojawia się dopiero w 1935 r. Por. M. Rittau, *Die Kommandogewalt in der deutschen Wehrmacht*, [w:] „Wissen und Wehr” 1925, z. 10.

i awansowania, ustalania zewnętrznych oznak krajowych⁷⁴, użycia wojska do celów policyjnych oraz zwierzchnictwa sądowego. Prezydent odbierał także przysięgę od wojska. Uprawnienia te nie miały jednak charakteru dyskrejonalnego, gdyż art. 50 konstytucji Rzeszy wymagał, aby wszystkie rozporządzenia i zarządzenia prezydenta dotyczące sił zbrojnych dla swej ważności posiadały kontrasygnatę kanclerza lub ministra obrony. Swoje uprawnienia dowódcze prezydent wykonywał za pośrednictwem ministra obrony, który pełnił także funkcje koordynacyjne administracji wojskowej. Podlegali mu szef Kierownictwa Wojska i szef Kierownictwa Marynarki⁷⁵. Ta uproszczona struktura istniała do czasu objęcia władzy przez nazistów. W 1935 r. w miejsce dotychczasowego Ministerstwa Obrony (Reichswehrministerium) utworzono Ministerstwo Wojny Rzeszy (Reichskriegsministerium), swoją strukturą i zadaniami zbliżone do przedwojennego Ministerstwa Spraw Wojskowych.

We Francji instytucje naczelnych władz wojskowych, ukształtowane jeszcze przed I wojną światową, zostały zmodyfikowane w okresie tego konfliktu globalnego, a po jego zakończeniu otrzymały zmieniony kształt. Na podstawie art. 3 ustawy konstytucyjnej o organizacji władz publicznych zwierzchnikiem sił zbrojnych był prezydent, który dysponował nimi w czasie pokoju i wojny. Mianował urzędników wojskowych. Jego akty, także te dotyczące sił zbrojnych, wymagały kontrasygnaty odpowiedniego ministra. Swoje zadania w zakresie wojskowym wykonywał za pośrednictwem ministra wojny, odpowiedzialnego politycznie przed parlamentem⁷⁶. Podlegali mu szef Sztabu Generalnego, szef Administracji i szef Kontroli, każdy w zakresie swoich kompetencji. Wszyscy trzej byli zobowiązani do sporządzania comiesięcznych raportów, na podstawie których raz w miesiącu informował rząd o stanie sił zbrojnych. Minister wojny kontrasygnował akty prezydenta związane z siłami zbrojnymi⁷⁷.

Już na początku lat dwudziestych ubiegłego wieku ukazało się kilka aktów prawnych regulujących podstawowe kwestie związane z funkcjonowaniem naczelnych władz wojskowych we Francji. Dekret prezydencki z 17 listopada 1921 r. rozszerzał zakres działania wspomnianej Najwyższej Rady Obrony Narodowej. Utworzono Komisję Studiów, analizującą i opracowującą wszystkie sprawy mające być przedmiotem obrad Rady. W skład Komisji wchodził: przedstawiciel Prezydium Rady Ministrów, przedstawiciele

⁷⁴ Wojska bawarskie cieszyły się znaczną autonomią, wpływając na ograniczenie uprawnień prezydenta Rzeszy w stosunku do tej formacji.

⁷⁵ M. Rittau, *Najwyższe władze rozkazodawcze w wojsku niemieckim*, [w:] „Przegląd Wojskowy” 1926, z. 7, s. 24 i n.

⁷⁶ *Loi relative à l'organisation des pouvoirs publics* z 25 lutego 1875 r., Bulletin des lois nr 246, poz. 3953.

⁷⁷ Instruction ministerielle relative au service interieur du M.A.M., CAW, zespół Oddział I SzG, sygn. I.303.3.13, k.16 i n.

ministrów spraw zagranicznych, spraw wewnętrznych, skarbu, robót publicznych, handlu, rolnictwa, pracy, kolonii, podsekretariatu stanu w Ministerstwie Marynarki Handlowej oraz szefowie Sztabu Generalnego i Sztabu Marynarki. W 1922 r. skład Komisji został rozszerzony o przedstawicieli kolejnych ministerstw: oświaty, higieny, poczty i telegrafów oraz Sekretariatu Generalnego⁷⁸. Komisję podzielono na cztery sekcje: prowadzenia wojny, organizacji narodu w czasie wojny, transportów i komunikacji wszystkich rodzajów oraz zaopatrzenia ogólnego i wszelkiej produkcji. Ponadto utworzony został Sekretariat Generalny, którego zadaniem było koordynowanie wszystkich spraw mających być przedłożonymi Komisji Studiów lub Radzie, przygotowywanie i koordynowanie prac sekcji i pomoc w opracowywaniu raportów oraz rozsyłanie poszczególnym ministerstwom decyzji rządowych podjętych na podstawie uchwał Najwyższej Rady Obrony Narodowej. Sekretariatem kierował podsekretarz stanu w Prezydium Rady Ministrów. W dekrete prezydenckim z 23 stycznia 1920 r. uregulowano sprawę organizacji Najwyższej Rady Wojennej oraz Sztabu Generalnego⁷⁹. Rada była organem opiniodawczym we wszystkich sprawach związanych z przygotowaniem wojennymi. Do jej kompetencji należało konsultowanie spraw dotyczących: ogólnej organizacji wojska, ogólnych systemów kształcenia i szkolenia wojsk oraz służb do wojny, podstawowych przepisów mobilizacyjnych, planów koncentracji, budowy nowych linii kolejowych, drogowych i lotniczych, jeśli mogły mieć wpływ na operacje wojskowe, wprowadzania nowego uzbrojenia i modernizacji istniejącego, tworzenia i znoszenia miejsc fortecznych oraz ogólnej organizacji systemów obrony granic lądowych i wybrzeży. Ponadto Najwyższa Rada Wojenna mogła opiniować we wszelkich sprawach mających wpływ na rozwój sił zbrojnych i przygotowania wojenne lub w każdej innej sprawie, jeśli minister wojny uzna to za zasadne. Jej skład tworzyli: prezydent Republiki, premier, minister wojny, marszałkowie Francji oraz 10 generałów, wybieranych corocznie spośród generałów dywizji, mających za sobą co najmniej roczne dowodzenie wojskami. Przewodniczącym Rady był szef rządu. Jeśli posiedzenie zwoływał prezydent, wówczas on przewodniczył obradom. Zastępcą przewodniczącego Rady był z urzędu szef Sztabu Generalnego. Jego zastępcy z kolei wchodziłi w skład Komitetu Doradczego, przygotowującego analizy i materiały na posiedzenia Rady. Rada miała swój Sekretariat, którym kierował wyższy oficer. Zastępcą przewodniczącego Rady był zobligowany delegacją ministra resortowego do stałej inspekcji wojsk, służb oraz szkół wojskowych. Nadzorował funkcjonowanie Ośrodka Wyższych

⁷⁸ *Décret modifiant le décret du 17 novembre 1921, portant reorganisation du conseil supérieur défense nationale et de sa commission d'études* du 13 mai 1922, Bulletin des lois nr 321, poz. 21279.

⁷⁹ *Décret concernant l'organisation du conseil supérieur de la guerre et de l'état-major general de l'armée* du 23 Janvier 1920, Bulletin des lois nr 266, poz. 15856. Zob. też tekst tego dekretu, CAW, zespół Oddział II SzG, sygn. I.303.4.103, n. pag.

Studiów Wojskowych, Wyższej Szkoły Wojennej i Służb Geograficznych. Był także doradcą ministra wojny we wszystkich sprawach dotyczących przygotowania żołnierzy i służb do wojny, a także w sprawach personalnych ogółu oficerów. Generałowie, będący członkami Najwyższej Rady Wojennej, mieli prawo, na wniosek zastępcy przewodniczącego Rady, stałego inspekcjonowania oddziałów wojskowych, organizowania manewrów, nadzorowania szkoleń. Mieli także prawo przeprowadzania dochodzeń, zadań specjalnych i niezapowiedzianych kontroli zleczanych bezpośrednio przez ministra wojny. Korzystali wówczas z bardzo szerokich uprawnień. Do pomocy w wykonywaniu zadań mieli przydzielaną pewną liczbę oficerów. Szefem Sztabu Generalnego był jeden z marszałków Francji, pełniący jednocześnie funkcję zastępcy przewodniczącego Najwyższej Rady Wojennej. Miał do dyspozycji trzech zastępców. Podział zadań w Sztabie określał minister resortowy. Szef Sztabu Generalnego był odpowiedzialny za wszystkie sprawy związane z organizacją sił zbrojnych, wyszkoleniem wojska, mobilizacją, zaopatrzeniem i zapewnieniem dostaw wojennych oraz przygotowaniem obronnymi. W uzasadnieniu do omówionych rozwiązań ówczesny minister wojny André Lefevre podkreślał, że ukształtowana jeszcze przed wybuchem wojny zasada, że naczelnym wodzem wojsk francuskich w czasie wojny był szef Sztabu Generalnego z czasów pokoju, sprawdziła się i nadal została utrzymana⁸⁰.

Dekret wykonawczy prezydent podpisał 18 stycznia 1922 r.⁸¹ Ustanawiał on stanowisko generalnego inspektora wojsk będącego stałym doradcą ministra wojny we wszystkich sprawach dotyczących przygotowania żołnierzy i służb do wojny. Przysługiwały mu w tym celu uprawnienia i prerogatywy w stosunku do wojska, do Najwyższej Rady Wojennej i Sztabu Generalnego. Generalny inspektor wojsk miał prawo stałej inspekcji wszystkich jednostek broni i wszelkiego rodzaju służb, w szczególności ich organizacji, wyszkolenia i mobilizacji, oraz prawo wdrażania wszystkich użytecznych sugestii wynikających z jego uwag. W niektórych przypadkach, generalny inspektor wojsk mógł otrzymywać od ministra zlecenia dokonania kontroli w organach bezpośrednio mu podległych, w tym we władzach centralnych. Sprawował też zwierzchni nadzór nad generalnymi inspektorami broni i służb wchodzącymi w skład Najwyższej Rady Wojennej. Przygotowywał dla ministra wojny wszystkie projekty w sprawie obsady dowództw i urzędów w czasie pokoju i wojny, przeprowadzania inspekcji, dochodzeń i różnych zleceń, jak również w sprawach awansowych i uzupełniania obsady Najwyższej

⁸⁰ Rapport au president de la Republique Française, Paris le 23 Janvier 1920, CAW, zespół Oddział II SzG, sygn. I.303.4.103, n. pag.

⁸¹ Décret nommant le vice-président du Conseil Supérieur de la Guerre, Inspecteur Général de l'Armée, Journal Officiel de la Republique Française Nr 21 z 22 stycznia 1922 r. Zob. też tekst tego dekretu, CAW, zespół Oddział II SzG, sygn. I.303.4.103, n. pag.

Rady Wojennej przez generalnych inspektorów broni i służb. Mógł wnioskować o zwołanie posiedzenia Rady oraz inicjował i kierował pracami przygotowawczymi przed posiedzeniami plenarnymi. Generalny inspektor wojsk sprawował nadzór nad działalnością Sztabu Generalnego i w związku z tym wydał jego szefowi wszelkie niezbędne instrukcje. Szef Sztabu zobowiązany był z kolei do uzyskania aprobaty generalnego inspektora we wszelkich sprawach dotyczących organizacji, wyszkolenia i mobilizacji wojska. Podobnej aprobaty wymagały dokumenty kierowane do ministra wojny. Szef Sztabu mógł uzyskiwać materiały z różnych działów administracji rządowej, ale też za pośrednictwem generalnego inspektora wojsk.

Ukształtowany w ten sposób we Francji model naczelnych władz wojskowych stał się wzorcem dla rozwiązań stosowanych w wielu krajach europejskich, zróżnicowanych przecież pod względem ustrojowym. Znajdowały zastosowanie zarówno w systemach demokratycznych parlamentarno-gabinetowych, monarchiach a nawet dyktaturach. Choć poszczególne rozwiązania wykazywały pewne różnice w zakresie składu i kompetencji, jednakże zasadą było istnienie, obok instytucji konstytucyjnych, takich jak głowa państwa, rząd czy minister odpowiedzialny za sprawy wojskowe, także ciał doradczych skupiających władze wojskowe i cywilne.

W Rumunii zwierzchnikiem sił zbrojnych, zgodnie z konstytucją, pozostawał monarcha. Był jednocześnie wodzem naczelnym w czasie pokoju i wojny, choć nie mógł osobiście dowodzić wojskami. W myśl obowiązującego prawa, w chwili wybuchu wojny musiał powierzyć dowodzenie wojskami wskazanemu przez siebie generałowi. Miał prawo mianowania na pierwszy stopień oficerski i awansowania na wyższe stopnie oraz nadawania odznaczeń. Król posiadał Gabinet Wojskowy, składający się z generalnego adiutanta i adiutantów przybocznych. Jednakże Gabinet załatwiał wyłącznie drobne sprawy bieżące. Nie przedkładał natomiast żadnych spraw dotyczących wojska do rozstrzygnięcia. Całość spraw związanych z kierownictwem wojskowym spoczywała w ręku ministra wojny, który ponosił odpowiedzialność parlamentarną, ale podlegał bezpośrednio monarsze. Istniała Najwyższa Rada Wojenna złożona z generałów dowodzących wojskami, w której króla reprezentował generalny adiutant. Ponadto funkcjonowała Naczelna Rada Obrony Państwa, której zadaniem było studiowanie i rozstrzygnięcie wszystkich zagadnień związanych z obroną państwa, koordynowanie działalności poszczególnych ministerstw w kwestiach przygotowań obronnych, utrzymywanie łączności między ministerstwami w tych sprawach. Premier, będący jej przewodniczącym, zwoływał posiedzenia Rady przynajmniej dwa razy w roku, choć możliwa była częstsza aktywność. W jej skład wchodził: także następca tronu, ministrowie wojny, spraw zagranicznych, spraw wewnętrznych, przemysłu i handlu, zdrowia publicznego, komunikacji, robót publicznych, finansów i rolnictwa oraz szef Sztabu Generalnego i trzech generalni inspektorzy

armii, generalny adiutant i sekretarz generalny w Ministerstwie Wojny. Materiały na posiedzenia Rady sporządzała Komisja Przygotowawcza, pracująca pod przewodnictwem szefa Sztabu Generalnego, reprezentantów ministrów zasiadających w Radzie oraz członków mianowanych przez ministra wojny. Komisja dzieliła się na cztery biura: Operacyjne, Ogólnej Organizacji Kraju w Czasie Wojny, Komunikacji i Transportów oraz Zaopatrzenia. Prace Komisji uzależnione były od wyników pracy Sztabu Generalnego, dlatego organizowano stały Sekretariat, złożony z dwóch oficerów Sztabu Generalnego, zbierający wszelkie informacje niezbędne Komitetowi do podjęcia decyzji⁸².

Włoska organizacja naczelných władz wojskowych charakteryzowała się bardzo rozbudowaną strukturą, choć wiele elementów wykazywało podobieństwa do wcześniej omówionego systemu francuskiego. Ich kształtowanie trwało kilka lat i zakończyło się przyjęciem w 1925 r. trzech ustaw: o organizacji naczelných władz wojskowych, o organizacji i rekrutacji wojska i o organizacji narodu do wojny. Najwyższym zwierzchnikiem wojskowym był król. On też dowodził siłami lądowymi i morskimi. Mianował wszystkich urzędników i dowódców, w tym ministra wojny i szefów sztabów wojsk. W sprawach związanych z organizacją sił zbrojnych mógł wydawać dekrety ustawodawcze, wymagające kontrasygnaty odpowiedniego ministra. Minister wojny kierował siłami zbrojnymi w okresie pokoju. Odpowiadał za ich organizację i przygotowania wojenne⁸³. W okresie faszyzmu we Włoszech przyjęto zasadę jedności kierownictwa sił wojskowych, bo jak podkreślał rządzący Włochami Benito Mussolini, „jestem zajadłym nieprzyjacielem odpowiedzialności kolektywnych, ponieważ są nieuchwytnie [...] myślę, że każdy człowiek winien znajdować się na swoim miejscu i mieć określoną odpowiedzialność”⁸⁴. Wynikało to z przyjęcia założenia, że przyszła wojna nie będzie toczyć się na wyodrębnionych odcinkach: lądzie, morzu i w powietrzu, przy jednoczesnym użyciu wszystkich rodzajów wojsk. Założenie takie nakazywało skoordynowanie nie tylko dowodzenia, ale i przygotowania do wojny. Siłami zbrojnymi w czasie pokoju dowodził i odpowiadał za przygotowania obronne na wypadek wojny szef Sztabu Generalnego, podlegający szefowi rządu w sprawach kierownictwa i przygotowań państwa do wojny oraz ministrowi wojny, w zakresie spraw odnoszących się do organizacji wojska⁸⁵. Powoływał go monarcha

⁸² Wojsko rumuńskie, naczelne władze wojskowe, CAW, zespół Oddział II SzG, sygn. I.303.4.103, k. 22 i n.

⁸³ Statuto Albertino, [w:] „Della Gazzetta del Popolo”, Torino 1884.

⁸⁴ Mowa wypowiedziana przez prezydenta ministrów Mussoliniego podczas dyskusji nad ustawami wojskowymi w Izbie Deputowanych w dniu 5 czerwca 1925 r., CAW, zespół Biuro Ścisłej Rady Wojennej (dalej: Biuro ŚRW), sygn. I.303.14.10, k. 76.

⁸⁵ Mowa wypowiedziana przez prezydenta ministrów Mussoliniego podczas dyskusji nad ustawą o organizacji naczelných władz wojskowych na plenum Senatu w dniu 18 maja 1925 r., CAW, zespół Biuro ŚRW, sygn. I.303.14.10, k. 83.

spośród oficerów w stopniu marszałka Włoch, generała armii lub generała broni. Szef Sztabu konkretyzował wyniki studiów i przygotowywał niezbędne zarządzenia dla skoordynowania działań związanych z organizacją obrony państwa, układał plany ewentualnych operacji wojennych, dawał ogólne dyrektywy szefom Sztabów Królewskiej Marynarki i Królewskiego Lotnictwa, odbywał inspekcje jednostek, służb i szkół wojskowych. Do jego zadań należało: ustalanie założeń, na podstawie których prowadzone były przygotowania do wojny, i przekazywanie dyrektyw odnośnym władzom w sprawach obronnej organizacji terenów, określanie zadań dowódców wielkich jednostek w czasie mobilizacji oraz pierwszych operacji wojennych, określanie organizacji wojennej wojska oraz zasad wydawania zarządzeń wykonawczych związanych z mobilizacją jak też przygotowaniem sprzętu i organizacją służb, planowanie wykorzystania generałów na stanowiskach dowódczych w jednostkach będących w gotowości bojowej, ustalanie dyrektyw w sprawie funduszy na organizację manewrów wszystkich broni i służb, przedkładanie ministrowi wojny propozycji związanych z kształtowaniem budżetu wojskowego, nadzorowanie Wyższej Szkoły Wojennej oraz innych szkół i akademii wojennych. Szef Sztabu Generalnego był informowany o sytuacji politycznej w odniesieniu do spraw mogących mieć związek z przygotowaniem obronnymi. Otrzymywał także podobne informacje dotyczące sytuacji politycznej i wojskowej kolonii. Opiniował kwestie związane z organizacją wojsk kolonialnych oraz obroną kolonii. Uczestniczył w posiedzeniach rządu, gdy rozpatrywane były sprawy związane z przygotowaniem wojennym państwa. Ciałem doradczym szefa Sztabu Generalnego była Rada Wojenna, której kompetencje dotyczyły najważniejszych kwestii odnoszących się do organizacji, funkcjonowania i mobilizacji wojska oraz do obrony narodowej. W jej skład wchodził: szef Sztabu Generalnego, jako przewodniczący, jego zastępca, czterech generałów przewidziani na dowódców armii oraz trzech generałów, spośród generałów broni, generałów armii i generałów korpusów. Ci ostatni wybierani byli rokrocznie na roczną kadencję. Posiedzenia Rady zwoływał szef Sztabu w miarę potrzeb. Pracami Rady kierowało Biuro złożone z oficerów Sztabu Generalnego. Rada przestawała funkcjonować z chwilą ogłoszenia mobilizacji, aż do chwili zawarcia pokoju⁸⁶.

Najwyższa Rada Obrony, jako organ międzyministerialny, powołana została w celu koordynowania studiów i uzgadniania postanowień w sprawach dotyczących obrony narodowej i określania zakresu wykorzystania wszelkiej działalności narodowej na rzecz obrony. Rada składała się z Komitetu Rady oraz ciał doradczych. W skład Komitetu

⁸⁶ Sprawozdanie Komisji Głównej Senatu o projekcie ustawy o organizacji narodu do wojny z 30 kwietnia 1925 r., CAW, zespół Oddział II SzG, sygn. I.303.4.103, k. 75 i n. Zob. też Sprawozdanie gen. Giardino w imieniu Komisji Głównej Senatu do projektu ustawy zgłoszonej przez Mussoliniego o organizacji naczelnich władz wojskowych z dnia 13 maja 1925 r., CAW, zespół Oddział II SzG, sygn. I.303.4.103, k. 87 i n.

Rady wchodził: premier jako przewodniczący, marszałek Włoch jako zastępca przewodniczącego, ministrowie spraw zagranicznych, spraw wewnętrznych, wojny, marynarki, kolonii, gospodarstwa narodowego, komunikacji oraz żeglugi powietrznej. Ponadto z głosem doradczym zasiadali: szef Sztabu Generalnego, przewodniczący Komitetu Admiratów, przewodniczący Komitetu Mobilizacji Cywilnej oraz szef Sztabu Żeglugi Powietrznej. Pracami Najwyższej Komisji kierował Sekretariat. Ciało doradczymi Najwyższej Rady Obrony były Rada Wojenna, Komitet Admiratów i Komitet Mobilizacji Cywilnej⁸⁷.

Komitet Mobilizacji Cywilnej był organem studialnym i doradczym Najwyższej Komisji Obrony w sprawach dotyczących wykorzystania wszelkiej działalności społecznej, określenia, organizacji i użycia wszelkich zapasów potrzebnych dla wojny. Komitet usytuowany był przy Ministerstwie Gospodarstwa Narodowego, a w jego skład wchodził: po jednym przedstawicielu ministerstw wojny, marynarki i żeglugi powietrznej, dyrektorzy w Ministerstwie Gospodarki Narodowej, 10 dyrektorów z ministerstw spraw zagranicznych, spraw wewnętrznych, kolonii, sprawiedliwości, skarbu, oświaty, robót publicznych i komunikacji (jeden z marynarki handlowej i jeden z poczty i telegrafów), 11 przedstawicieli zrzeszeń technicznych, kulturalnych i gospodarczych, mianowanych przez przewodniczącego Komitetu, 11 przedstawicieli nauki, przemysłu, rolnictwa, mianowanych przez premiera oraz sekretarz główny Najwyższej Rady Obrony. Kadencja 22 przedstawicieli środowisk naukowych, kulturalnych, technicznych i gospodarczych trwała dwa lata. Komitet dzielił się na wydziały. Pracami Komitetu kierował Sekretariat złożony z urzędników różnych ministerstw⁸⁸.

W Republice Czechosłowackiej prezydent Republiki był zwierzchnikiem sił zbrojnych i ich naczelnym wodzem, choć nie mógł dowodzić wojskami bezpośrednio. Zadania swoje wykonywał za pośrednictwem ministra obrony narodowej, który był jednocześnie naczelnym organem administracyjnym armii. Łączność między prezydentem a ministrem utrzymywana była za pośrednictwem Wojskowej Kancelarii prezydenta Republiki. Łączność ministra ze Zgromadzeniem Narodowym zapewniał Oddział Polityczny Prezydium Ministerstwa. Ministrowi podlegał naczelnik Głównego Sztabu Sił Zbrojnych (szef Sztabu Generalnego) odpowiedzialny za całkowite przygotowania wojenne. Naczelnik

⁸⁷ Ustawa z dnia 4 stycznia 1925 r. o *Najwyższej Komisji Obrony*, CAW, zespół Oddział II SzG, sygn. I.303.4.103, k. 54 i n.

⁸⁸ Dekret królewski z dnia 15 października 1925 r. o *ustroju Najwyższej Komisji Obrony i o służbie obserwatorów przemysłowych*, CAW, zespół Oddział II, sygn. I.303.4.103, k. 58 i n.

dowodził wojskami Republiki w czasie wojny. W Republice Czechosłowackiej nie powołano odpowiednika Rady Obrony Państwa ani żadnego innego organu doradczego⁸⁹.

Rozwiązania instytucjonalne najwyższych władz wojskowych przyjęte w wielu krajach Europy Zachodniej i USA były wyrazem dążenia do stworzenia w tych państwach systemów cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi. Sama kwestia pojawiła się znacznie wcześniej i związana była z umacnianiem się politycznych i ekonomicznych struktur państwa demokratycznego ukształtowanego w XVIII w. pod wpływem ruchów rewolucyjnych w Anglii i Francji oraz wojny o niepodległość Stanów Zjednoczonych. Po I wojnie światowej uzyskały nowy wymiar wynikający ze zmiany charakteru konfliktu wojennego.

3. POGLĄDY WOJSKOWYCH I POLITYKÓW NA USTRÓJ NAJWYŻSZYCH WŁADZ WOJSKOWYCH W POLSCE

Rozważania nad modelem organizacyjnym władz wojskowych w równym stopniu towarzyszyły instytucjonalnemu tworzeniu tych organów, co memoriały pisane przez polityków zaangażowanych w te procesy. Pojawiły się dużo wcześniej, nim realne stało się utworzenie systemu organów władz wojskowych w pełni niezależnych od władz okupacyjnych. Jeszcze zanim Rada Regencyjna objęła zwierzchnictwo nad wojskiem polskim ukazały się opracowania sugerujące przyszłą strukturę władz wojskowych. Do jednych z pierwszych należały uwagi Wojciecha Falewicza⁹⁰. Sugerował on, że naczelne dowództwo nad siłami zbrojnymi Polski powinno należeć do „władzy zwierzchniczej państwa” bez określenia, który organ te funkcje powinien wypełniać. Zadania te władza zwierzchnia miała realizować poprzez ministra wojny i hetmana koronnego, pełniącego funkcję szefa Komendy Głównej oraz stojącego na czele sił zbrojnych w czasie pokoju i w czasie wojny. Powoływany miał być przez organ reprezentujący władzę zwierzchnią państwa za kontrasygnatą ministra wojny i przed tą władzą odpowiedzialny. Ministerstwo

⁸⁹ Raport w sprawie organizacji naczelných władz wojskowych w Czechosłowacji, CAW, zespół Odział II SzG, sygn. I.303.4.103, k. 18 i n.

⁹⁰ Wojciech Falewicz (1863-1935), inżynier, tytularny gen. dywizji. Od 1881 r. w wojsku rosyjskim. W 1884 ukończył Oficerską Szkołę Inżynieryjną, a w 1889 Akademię Wojskową w Petersburgu. Od 1890 r. w stopniu kapitana uczestniczył w budowie umocnień w twierdzach Modlin i Dęblin. W 1897 mianowany został podpułkownikiem i rozpoczął służbę w Głównym Komitecie Inżynieryjno-Wojskowym w Petersburgu. W 1899 awansowany na pułkownika. W latach 1904-1905 był inspektorem w Głównym Zarządzie Szkół Wojskowych, a w latach 1906-1907 inspektorem inżynierii w Petersburskim i Turkiestańskim Okręgach Wojskowych. W 1906 r. otrzymał szlify generalskie. Od grudnia 1918 w Wojsku Polskim. Objął dowództwo twierdzy Grodno, a później Grudziądz. W latach 1920-1921 był szefem Wojskowego Instytutu Geograficznego. Potem przeszedł w stan spoczynku.

Wojny składać się powinno z zarządów centralnych: Kancelarii Ministra, Służbowo-Administracyjnego, Artylerii, Inżynierii i Techniki, Intendentury, Lotnictwa, Służby Transportów, Sanitarnego, Remontów i Sądownictwa. Do jego kompetencji należałyby: czynności przygotowawczo-ustawodawcze, zarządzenia administracyjno-służbowe, techniczne udoskonalenie sił zbrojnych, zarządzenia gospodarcze oraz sprawy aprowizacyjne armii. Sprawami wyszkolenia i wyćwiczenia szeregów żołnierskich zajmowałby się Sztab Generalny, do którego obowiązków powinny należeć ponadto kierownictwo służbą wojskową, organizacja i przeprowadzanie mobilizacji oraz kierownictwo operatywne. Dlatego struktura Sztabu Generalnego obejmowałaby wydziały: Operatywny i Dyslokacji, Mobilizacyjny, Składu Osobistego Oficerów Sztabu, Kartograficzny oraz inspekcje broni i szkół wojskowych. Pracami Sztabu powinien kierować jego szef podległy hetmanowi koronnemu⁹¹. W koncepcji tej wyraźne były wzory rosyjskie, które ze względu na dominację w Ministerstwie Spraw Wojskowych i Sztabie Generalnym oficerów wywodzących się z armii austro-węgierskiej i środowisk legionowych, nie miały szans na realizację.

Już po odzyskaniu niepodległości dyskusja nad kształtem najwyższych władz wojskowych przybrała bardziej polemiczny charakter. Na przełomie października i listopada 1918 r. ukazały się dwa artykuły poświęcone organizacji i roli Sztabu Generalnego. Zarysowały się w nich dwie różne wizje tego organu. Nieznany autor w artykule *Sztab generalny* krytycznie oceniał plany uniezależnienia szefa Sztabu Generalnego od ministra spraw wojskowych, podkreślając, że aktualnie rysujące się tendencje w systemach demokratycznych zmierzają do podporządkowania ministrowi odpowiedzialnemu przed reprezentacją polityczną za całokształt spraw związanych z organizacją wojska i obronnością państwa. Rozwiązania planowane w odbudowywanych strukturach polskich władz wojskowych zmierzały do regulacji istniejących w armii niemieckiej⁹². Odpowiadając na te uwagi, kilka dni później, również anonimowy autor w artykule *W sprawie sztabu generalnego* przekonywał, że stanowisko ministra spraw wojskowych ma charakter polityczny, uzależnione jest bowiem od rządu, którego minister jest członkiem. W konsekwencji sprawy ściśle wojskowe, związane z kształtowaniem systemu obrony państwa, organizacją sił zbrojnych, podlegałyby takim samym fluktuacjom jak osoba ministra, zależnie od wahań ogólnego kursu politycznego.

Podobny punkt widzenia prezentował Jerzy Szydlowski, idąc nawet dalej i postulując, przyznanie szefowi Sztabu Generalnego prawa wetowania, bez konieczności uzasadnienia, kandydatury ministra spraw wojskowych, żądania od władzy zwierzchniej zmiany

⁹¹ W. Falewicz, *Zasady organizacji wojska polskiego*, Warszawa 1918, s. 13 i n.

⁹² „Kurier Warszawski” nr 299 z 29 października 1918 r.

ministra lub nawet wysuwania własnego kandydata. Szef Sztabu stawał się więc zwierzchnikiem ministra, który w ten sposób był tylko administratorem w dziedzinie wojskowości. Natomiast szef Sztabu stawał się prawodawcą⁹³. Zwolennikiem podporządkowania szefa Sztabu Generalnego ministrowi spraw wojskowych był T. Kutrzeba, pułkownik Sztabu Generalnego, późniejszy dowódca Armii „Poznań” z kampanii wrześniowej 1939 r. Uważał, że Sztab Generalny „podporządkowany w zupełności konstytucyjnie odpowiedzialnemu Ministrowi, nie może wytworzyć tej kasty, która »prze« do wojny”⁹⁴. W sformułowaniu tym widać wyraźne nawiązanie do doświadczeń niemieckich z okresu przed I wojną światową.

Wojna o wschodnie granice nie sprzyjała rozważaniom na temat organizacji władz wojskowych, co nie oznacza, że nie poszukiwano jak najlepszych rozwiązań. Świadczy o tym znaczna liczba reorganizacji przeprowadzona wówczas w Ministerstwie Spraw Wojskowych i Sztabie Generalnym, o czym będzie jeszcze mowa w dalszej części. Dopiero zakończenie wojny z Rosją i przejście wojska na stopę pokojową pociągnęły za sobą konieczność całościowego określenia organizacji najwyższych władz wojskowych. Nowemu spojrzeniu sprzyjało ustabilizowanie modelu ustrojowego państwa dzięki uchwaleniu pierwszej konstytucji odrodzonej Rzeczypospolitej.

Jeszcze przed formalnym uchwaleniem nowej konstytucji Piłsudski przystąpił do ustrojowego określenia naczelnych władz wojskowych. Kwestii tej poświęcone były trzy spotkania grona generałów związanych z Ministerstwem Spraw Wojskowych i innymi centralnymi instytucjami wojskowymi, do których doszło w Belwederze na przełomie listopada i grudnia 1920 r.⁹⁵ Podczas ich trwania pojawiła się pierwsza okazja do szerokiego przedstawienia przez polską generalicję poglądów na organizację naczelnych władz wojskowych i ich kształt w Polsce.

Piłsudski podkreślał konieczność uniknięcia wpływu wahań politycznych na wojsko. Dlatego ministerstwo resortowe i Sztab Generalny należy rozdzielić. Stał na stanowisku, że podstawowym zadaniem wojska są przygotowania wojenne. Stąd „najbardziej uprzywilejowanym w wojsku powinna być instytucja i człowiek przygotowujący wojnę”. Osoba naczelnego wodza powinna być znana, zanim dojdzie do wojny. Był też zdania, że w przypadku gdy minister odpowiada za sprawy wojny, to i dowodzi wojskami, i kieruje ministerstwem. Natomiast jeśli w czasie wojny dowodzi kto inny, to jemu minister

⁹³ J. Szydłowski, *Polski Sztab Generalny*, [w:] „Bellona” 1919, t. 2, z. 1, s. 15 i n.

⁹⁴ T. Kutrzeba, *Polski Sztab Generalny. Jego prawny stosunek do państwa*, [w:] „Bellona” 1922, t. 5, z. 1, s. 41.

⁹⁵ Zebrania te często w literaturze określa się mianem posiedzeń Rady Wojennej, której formalnie jeszcze nie było. Zob. M.R. Schwonek, *Początek sporu o kształt najwyższych władz wojskowych II Rzeczypospolitej w świetle protokołów Rady Wojennej z 1920 r.*, [w:] „Przegląd Historyczny 1993, t. 84, z. 1, s. 70.

powinien podlegać. Opowiadał się za przedwojennym modelem francuskim, w którym był cywilny minister wojny, podlegający fluktuacjom politycznym, oraz stały szef Sztabu Generalnego⁹⁶.

Odmienne poglądy wyrażał gen. Kazimierz Sosnkowski uważając, że Ministerstwo i Sztab Generalny powinny być połączone w jednej instytucji. Sceptycznie odnosił się też do możliwości przekonania kół sejmowych, że „wojsko jest instrumentem dla wojny [...] że w czasie pokoju wojsko nie jest częścią administracji państwa, a instrumentem dla prowadzenia wojny i dlatego minister ma być odpowiedzialny przed szefem państwa, a nie przed Sejmem”. Według niego Radę Wojenną należałoby usytuować przy prezydencie, a jej rozstrzygnięcia powinny być wiążące dla ministra. Szefem Sztabu Generalnego powinien być przyszły naczelny wódz. Tylko taka konstrukcja pozwalała na wydawanie przez Sztab dyrektyw obowiązujących inne instytucje wojskowe. W przeciwnym razie Sztab podporządkowany Ministerstwu mógłby wydawać rozkazy tylko wewnątrz swojej struktury⁹⁷.

Zdaniem gen. Tadeusza Jordana Rozwadowskiego, punkt odniesienia stanowiłoby przyjęcie, że w przyszłej konstytucji zwierzchnikiem sił zbrojnych zostanie prezydent, a partie reprezentowane w Sejmie będą chciały mieć wpływ na wskazywanie osoby obejmującej stanowisko ministra spraw wojskowych. Dlatego projektowana Rada Wojenna powinna być usytuowana przy głowie państwa, i nie mieć charakteru stałego, tylko doraźny w zależności od potrzeb. Uważał, że należy do niej powołać generałów przewidywanych na dowódców armii w czasie wojny. Był także przeciwny wiązaniu stanowiska szefa Sztabu Generalnego ze stanowiskiem naczelnego wodza, a sam Sztab Generalny powinien wchodzić w skład Ministerstwa Spraw Wojskowych⁹⁸.

Gen. Stanisław Szeptycki uważał tworzenie Rady Wojennej za zbędne. Był zdania, że w wojsku nie może być rozkazodawstwa kolegialnego, gdyż wówczas rozmywa się odpowiedzialność. Proponował utworzenie Rady nie jako organu doradczego dla ministra i szefa Sztabu, ale jako zebranie informujące generałów o całokształcie spraw operacyjnych, organizacyjnych i administracyjnych armii⁹⁹. Ale jego poglądy ewoluowały – już podczas kolejnego spotkania generałów w Belwederze 30 listopada 1920 r., poświęconego omówieniu organizacji najwyższych władz wojskowych w Polsce. Stwierdził, że po gruntownym przestudiowaniu założeń działania Rady doszedł do przekonania, że jej powołanie jest uzasadnione tylko wówczas, gdy będzie opiniować projekty

⁹⁶ Protokół posiedzenia odbytego w Belwederze dnia 28 listopada 1920 r., CAW, zespół Oddział II Sztabu Generalnego, sygn. I.303.4.4920, k. 18 i n.

⁹⁷ *Ibidem*, k. 18 i n.

⁹⁸ *Ibidem*, k. 18 i n.

⁹⁹ *Ibidem*, k. 18 i n.

ministra. Widział ją jako ciało doradcze ministra oraz organizującą przygotowania wojenne pod egidą naczelnego wodza¹⁰⁰.

Dopiero jednak podjęcie prac nad przygotowaniem rządowych projektów ustawowego uregulowania organizacji naczelnych władz wojskowych rozpoczęło szeroką dyskusję nad polskim modelem tych władz, trwającą aż do majowego zamachu stanu w 1926 r. Jej początek zainicjowało opublikowanie przez gen. Władysława Sikorskiego artykułu poświęconego tej kwestii. Sikorski wychodził z założenia, że pojęcie „przygotowania do wojny” obejmowało całość zagadnień z zakresu wojskowości, które można było podzielić na dwie grupy. Pierwsza leżała w zakresie kompetencji Sztabu Generalnego, druga – administracji wojska. Nieuwzględnianie tego zasadniczego podziału prowadziło do zakłóceń w funkcjonowaniu całego organizmu kierowania siłami zbrojnymi. Szczególnie wówczas, gdy jedne zagadnienia próbowano podporządkować drugim. Uważał, że polska organizacja najwyższych władz wojskowych powinna być oparta na zasadach konstytucyjnych, ale uwzględniać potrzeby wynikające z przygotowań wojennych. Konieczne zatem było przyznanie ministrowi spraw wojskowych, jako ponoszącemu odpowiedzialność za sprawy wojskowe, pełni rozkazodawstwa w odniesieniu do całego organizmu wojskowego. Z kolei odpowiedzialność spoczywająca na przyszłym naczelnym wodzu wymagała, aby zapewnić mu jeszcze w czasie pokoju wpływ na przygotowania państwa na wypadek wojny. Rozdzielenie spraw wymagało koordynacji i tutaj dostrzegł rolę szefa Sztabu Generalnego i zreorganizowanego Sztabu, w taki sposób, że jednemu zastępcy szefa Sztabu podlegałyby kompleks spraw związanych z dowodzeniem wojskami w czasie pokoju, a drugiemu – z przygotowaniem obronnymi. W takiej organizacji szef Sztabu posiadając pełnomocnictwa rozkazodawcze ministra resortowego, podlegałyby bezpośrednio generalnemu inspektorowi wojsk. Obaj natomiast podlegaliby ministrowi. W ten sposób zrealizowano by w praktyce założenia konstytucji, ale też ograniczono by wpływ kontroli parlamentarnej na przygotowania wojenne państwa, w szczególności opracowywanie planów operacyjnych¹⁰¹.

Mimo upływu lat jego poglądy na organizację władz, rozstrzygających o sprawach wojskowych i obronnych, zasadniczo się nie zmieniały. Przewidywał, że przyszła wojna będzie wymagała silnego skupienia władzy w zakresie ogólnego kierownictwa politycznego państwem oraz sprawami operacyjnymi. Będą zatem dwa ośrodki decyzyjne, wymagające wzajemnej koordynacji, charakteryzujące się wyraźnym porządkiem hierarchicznym oraz ścisłym określeniem odpowiedzialności i wynikających stąd funkcji. Jego zdaniem, tylko rząd potrafi pokierować sprawnie i celowo zbiorowym wysiłkiem

¹⁰⁰ Protokół posiedzenia odbytego w Belwederze dnia 30 listopada 1920 r., CAW, zespół Oddział II Sztabu Generalnego, sygn. I.303.4.4920, k. 38 i n.

¹⁰¹ W. Sikorski, *Podstawy organizacji naczelnych...*, s. 124 i n.

obronnym narodu, gdyż ogólne kierownictwo polityczne w państwie należy właśnie do rządu. Struktura wojenna rządu będzie musiała ulec daleko idącym zmianom. Władze ustawodawcze powinny ograniczyć swoje kompetencje na rzecz wzmocnienia władzy wykonawczej. Rozszerzy się interwencjonizm państwa we wszystkich dziedzinach życia, uszczuplając wolności obywatelskie, a także swobodę działalności gospodarczej i handlu. Konieczność podejmowania szybkich decyzji spowoduje ograniczenie składu osobowego rządu do ministrów odpowiedzialnych za sprawy wojskowe, spraw zagranicznych, spraw wewnętrznych i gospodarstwa narodowego. Poza kierownictwem politycznym konieczne stanie się również ogólnowojskowe kierownictwo wojną, odrębne od naczelnego dowództwa. Kierownictwo to rozstrzygać będzie o wyborze działań wojennych z ogólnopaństwowego punktu widzenia. Tego rodzaju organ techniczny pozwoli naczelnemu wodzowi przedkładać wnioski ministrowi spraw wojskowych, a ten będzie je referował na forum gabinetu. Kierownictwo operacyjne spocznie w wyłącznym ręku naczelnego wodza. Powierzenie go rządowi Sikorski uważał za niedopuszczalne. Z tych samych powodów niewskazane byłoby mianowanie naczelnego wodza członkiem rządu. Miał jednak świadomość, że ściśle rozgraniczenie uprawnień ogólnego kierownictwa wojną od kierownictwa operacyjnego było coraz trudniejsze. Uważał, że kompetencje naczelnego wodza i rządu będą się pod wieloma względami przenikać i dlatego potrzebna jest równowaga. Podkreślał, że „rozwiązanie tego zagadnienia pod postacią sprawnego, zredukowanego do minimum rządu, z szefem posiadającym daleko sięgające pełnomocnictwa i naczelnym wodzem, jako czynnikiem wyłącznie decydującym i odpowiedzialnym za operacje na froncie, prowadzi najpewniej do celu”¹⁰².

Nieco odmienny pogląd głosił ppłk Wacław Stachiewicz, późniejszy generał i szef Sztabu Głównego. Odwołując się do doświadczeń francuskich, wskazywał, że pokojowa organizacja naczelnych władz wojskowych z konieczności musi różnić się od wojennej. Wychodził z tych samych założeń co Sikorski, że w przyszłej wojnie w działania na froncie zaangażowane zostaną nie tylko szeregi żołnierskie, ale całe społeczeństwo, a działania wojenne nie przebiegną z dala od ludzkich siedzib, lecz wojna poprzez lotnictwo dotrze do skupisk ludzi. Wojna nie będzie też miała charakteru krótkotrwałego, co w konsekwencji zmusza narody do gromadzenia w okresie pokojowym odpowiednich zapasów surowców i produktów potrzebnych nie tylko do walki, ale także do przetrwania. Niezbędne stanie się również szybkie przestawienie gospodarki państwa na zaspokajanie potrzeb walczących sił zbrojnych¹⁰³. Stąd wyciągał wnioski, że w okresie pokoju w każdym

¹⁰² W. Sikorski, *Przyszła wojna, jej możliwości i charakter oraz związane z nim zagadnienia obrony kraju*, Warszawa 1984, s. 106 i n.

¹⁰³ W. Stachiewicz, *Organizacja rządu i naczelnych władz wojskowych w czasie wojny*, [w:] „Bellona” 1924, t. 14, z. 3, s. 239 i n. Zob. też *idem*, *Pokojowa organizacja rządu i naczelnych władz wojskowych z punktu widzenia przygotowania do wojny*, [w:] „Bellona” 1925, t. 15, z. 1, s. 1.

cywilnym ministerstwie powinna istnieć komórka prowadząca właściwe działania związane z mobilizacją i wojną. Kierownictwo nimi należy powierzyć wojskowym, jako osobom najlepiej przygotowanym do prac wojennych. Zgadzał się z poglądem gen. Sikorskiego, że przy rządzie powinno się powołać Radę Obrony Państwa jako organ decyzyjny w zasadniczych sprawach dotyczących obronności państwa i przygotowania wojennego, w której przyszły naczelny wódz miałby zagwarantowane wpływy. Pewien zespół analityczny, przygotowujący wnioski dla Rady, złożony z przedstawicieli poszczególnych ministerstw, należy utworzyć w strukturach Ministerstwa Spraw Wojskowych. System taki dawałby ministrowi resortowemu wpływ na funkcjonowanie pozostałych ministerstw w sferze obronności. Uważał też, że generał przewidziany na naczelnego wodza powinien łączyć tę funkcję z obowiązkami szefa Sztabu Generalnego. Takie ujęcie stanowiłoby konsekwencję przyjęcia założenia, że w odróżnieniu od Francji, w Polsce ministrem spraw wojskowych przez dłuższy czas będzie oficer w stopniu generała, a nie polityk cywilny, i dlatego nie będzie potrzebował fachowego doradcy. Uniknie się w ten sposób również podwójnej zależności szefa Sztabu Generalnego od ministra i generała przewidzianego na naczelnego wodza, co byłoby szkodliwe dla prac przygotowawczych obronnych¹⁰⁴. Z chwilą wybuchu wojny organizacja ta musiałaby ulec radykalnej zmianie. Konieczność sprawnego funkcjonowania całej administracji państwowej będzie pociągała za sobą potrzebę powierzenia sterów nad nią tym, którzy najlepiej są przygotowani do działania w warunkach wojennych. Stąd wniosek, że w nowych okolicznościach powinno dojść do połączenia funkcji ministra spraw wojskowych z funkcją szefa rządu. Pozostawała kwestia usytuowania naczelnego wodza. O ile sprawa powierzenia jednej osobie naczelnego dowództwa nad całością sił zbrojnych nie budziła wątpliwości, o tyle nie można było tego powiedzieć o zasadach odpowiedzialności, a w szczególności o wskazaniu, przed kim naczelny wódz miałby odpowiadać. Konstytucja wymagała odpowiedzialności za kierownictwo poszczególnymi dziedzinami życia państwowego przed parlamentem. Stąd osoba kierująca operacjami wojennymi powinna ponosić odpowiedzialność na równi z innymi ministrami. Dlatego też naczelny wódz winien być członkiem rządu i ponosić odpowiedzialność bezpośrednio przed sejmem. W. Stachiewicz nie podzielał poglądu T. Kutrzeby, że minister spraw wojskowych powinien być jednocześnie naczelnym wodzem. Uważał bowiem, że generał dowodzący operacjami całości sił zbrojnych powinien być zależny bezpośrednio od premiera. Dawałoby to mu

¹⁰⁴ W. Stachiewicz, *Pokojowa organizacja rządu i naczelnych władz...*, s. 8 i n. Zob. też *idem*, *W sprawie organizacji naczelnych władz wojskowych*, [w:] „Bellona” 1926, t. 16, z. 2, s. 182 i n.

wpływ na zasadnicze decyzje rządu i jednocześnie zachowało niezależność w podejmowaniu decyzji operacyjnych¹⁰⁵.

Krytycznie do stanowiska Stachiewicza odniósł się Jan Dąbrowski, historyk, profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego. Uważał, że akcentowanie przez Stachiewicza konieczności „oddania w ręce wojska kierownictwa wszystkich dziedzin życia państwowego, które w czasie wojny pracują dla wojska, w praktyce oznaczałoby to militaryzację rządu i społeczeństwa”¹⁰⁶. Przychylał się do poglądu wskazującego na potrzebę utrzymania równowagi czynników cywilnych i wojskowych. W przeciwnym bowiem razie mogłoby to prowadzić do rozpowszechnienia wśród urzędników zasady „niech sobie to tam potem wojsko robi”, co mogłoby wpływać negatywnie na morale społeczeństwa. Stał na stanowisku, że prowadzenie wojny w przyszłości będzie tym łatwiejsze, im bardziej wojsko będzie mogło się skupić na bezpośrednich zadaniach wojennych oraz im więcej sił społeczeństwa cywilnego będzie można zmobilizować do celów wojny. Krytycznie oceniał też pomysł złączenia stanowisk szefa Sztabu Generalnego i generalnego inspektora wojsk. Jego zdaniem generalny inspektor, planowany jako organ kontrolujący i opiniujący, przygotowywał plany i prace związane z przyszłą wojną, i nie ponosił odpowiedzialności za bieżące działania. Stachiewicz obawiał się, że połączenie jego pracy z zadaniami Sztabu odpowiedzialnego za bieżące prace uniemożliwi właściwe wykonywanie zadań związanych z przyszłością. Ponadto generalny inspektor, wydając dyrektywy szefowi Sztabu, wydawałby je sobie samemu. Minister jako formalny zwierzchnik szefa Sztabu nie miałby wpływu na podejmowane prace, ale za ich wykonanie ponosiłby odpowiedzialność przed parlamentem. W ten sposób generalny inspektor, przyszły wódz naczelny, zostałby wyłączony spod kontroli konstytucyjnej, co kłóciłoby się z zasadą państwa demokratycznego. Podkreślał, że w republikańskiej formie państwa „wyjęcie, choćby w pewnym stopniu, władzy wojskowej z całokształtu jednolitej i jednolicie odpowiedzialnej władzy rządowej grozi zgrzytami i niebezpiecznymi komplikacjami”¹⁰⁷.

Kluczowe jednak znaczenie dla dyskusji nad kształtem organizacji najwyższych władz wojskowych miały poglądy wyrażane przez ważną, nie tylko dla wojska, osobę – pierwszego marszałka Polski Józefa Piłsudskiego. Nigdy nie zostały sformułowane w jednym dokumencie, ale możemy je zrekonstruować na podstawie wypowiedzi zawartych w wygłoszonych odczytach i udzielonych wywiadach. Należy zauważyć, że Piłsudski nieraz bardzo krytycznie wypowiadał się na temat projektowanych przez rząd

¹⁰⁵ W. Stachiewicz, *Organizacja rządu i naczelnych władz...*, s. 239 i n. Por. *idem*, *W sprawie organizacji naczelnych władz...*, s. 186 i n.

¹⁰⁶ J. Dąbrowski, *Organizacja naczelnych władz wojskowych a ustrój Rzeczypospolitej*, [w:] „Bellona” 1924, t. 15, z. 3, s. 320.

¹⁰⁷ *Ibidem*, s. 323 i n.

regulacji ustawowych, lecz nigdy publicznie nie przedstawił właściwych, według niego rozwiązań¹⁰⁸. Jego poglądy na organizację najwyższych władz wojskowych możemy odtworzyć głównie dzięki protokołom posiedzeń Rady Wojennej z lat 1920, 1923 i 1926. Piłsudski uważał, że wojsko powinno mieć zagwarantowaną ochronę przed fluktuacyjnym wpływem polityków. Dlatego jeśli minister spraw wojskowych miałby być odpowiedzialny za działania wojenne powinien również dowodzić wojskami w czasie wojny. Gdyby jednak w okresie wojny inny generał miał dowodzić wojskami wówczas minister powinien podlegać takiemu generałowi. Kształtujący się we Francji model podwójnego podporządkowania Sztabu Generalnego (ministrowi i generalnemu inspektorowi wojsk) uważał za nie do przyjęcia w Polsce. Był zdania, że oficer odpowiedzialny za przygotowania wojenne musiałby posiadać uprzywilejowane stanowisko. Za lepsze rozwiązanie uważał przedwojenne doświadczenia francuskie, gdy minister, odpowiedzialny przed parlamentem, był elementem zmiennym w wojsku. Stałość gwarantował podległy mu szef Sztabu Generalnego, prowadzący przygotowania wojenne i przewidziany na naczelnego wodza na czas wojny. Był też zdania, że Rada Wojenna, będąc odpowiedzialną za przygotowania wojenne, przejęłaby na siebie dotychczasowe funkcje Sztabu Generalnego. Miałaby charakter opiniodawczy i roboczy. Opiniodawczej powinien przewodniczyć minister resortowy, natomiast pozostali ministrowie uczestniczyliby w jej pracach w charakterze doradczym, podobnie jak generałowie wskazani przez przewodniczącego. W roboczej mieliby pracować generałowie odpowiedzialni za przygotowanie armii do wojny¹⁰⁹. W wywodach tych zbrakło ostatecznych rozstrzygnięć, które już wkrótce zmaterializowały się w podpisanym przez Piłsudskiego dekreście o najwyższych władzach wojskowych. Minister spraw wojskowych był odpowiedzialny za kierowanie sprawami wojskowymi i dowodził siłami zbrojnymi w czasie pokoju. Podlegał mu szef Sztabu Generalnego, odpowiedzialny za prowadzenie organizacyjne i szkoleniowe sił zbrojnych. Natomiast całość przygotowań wojennych spoczywała na Ścisłej Radzie Wojennej kierowanej przez podległego tylko prezydentowi przewodniczącego, który był przewidziany na naczelnego wodza.

¹⁰⁸ Zob. „Polska Zbrojna” nr 235 z 27 sierpnia 1924 r.; „Kurier Poranny” nr 341 z 12 grudnia 1924 r.; „Kurier Poranny” nr 208 z 27 lipca 1925 r.; „Kurier Poranny” nr 13 z 13 stycznia 1926 r.; „Kurier Poranny” nr 14 z 14 stycznia 1926 r.; „Kurier Poranny” nr 20 z 20 stycznia 1926 r.; „Kurier Poranny” nr 41 z 10 lutego 1926 r.; „Kurier Poranny” nr 43 z 12 lutego 1926 r.; „Kurier Poranny” nr 48 z 17 lutego 1926 r.; „Kurier Poranny” nr 50 z 19 lutego 1926 r.; „Kurier Poranny” nr 112 z 24 kwietnia 1926 r.

¹⁰⁹ Zob. Protokół z drugiego zebrania odbytego w Belwederze dnia 28 listopada 1920 r., CAW, zespół Oddział II Sztabu Głównego (Generalnego) 1921-1939 (dalej: Oddział II SzG), sygn. I.303.4.4920, k. 18 i n.; Protokół z trzeciego Zebrania odbytego w Belwederze dnia 30 listopada 1920 r., CAW, zespół Oddział II SzG, sygn. I.303.4.4920, k. 38 i n.

Poglądy Piłsudskiego na organizację naczelných władz wojskowych uległy w latach późniejszych pewnej modyfikacji. Uważał, że w działalności wojska należy wyraźnie wyodrębnić dwie sfery: pokojową i wojenną. Do tego sfera wojenna powinna przeważać nad pokojową, gdyż wypływa to z samej istoty istnienia sił zbrojnych. Stąd każdorazowy minister spraw wojskowych, wbrew zasadom konstytucyjnym, powinien podlegać przewodniczącemu Ścisłej Rady Wojennej lub Generalnemu Inspektorowi Wojsk, oficerowi przewidzianemu na naczelnego wodza. W konsekwencji konieczna będzie reorganizacja Ministerstwa Spraw Wojskowych i Sztabu Generalnego. Ministrowi powinna podlegać sfera pokojowa, natomiast wojenna - generalnemu inspektorowi sił zbrojnych. Dlatego spod kompetencji ministra wyłączyć należy sprawy obsady personalnej od pułków wzwyż¹¹⁰. Poglądy te znalazły swój wyraz w obowiązującym od sierpnia 1926 r. dekreście o najwyższych władzach wojskowych, ale przede wszystkim w praktyce funkcjonowania tych władz i instytucji wojskowych w okresie po zamachu majowym.

W Polsce okresu międzywojennego w ogóle nie pojawił się problem cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi, jako samodzielne zagadnienie ustrojowe. Tkwił raczej w ogólnej dyskusji o stopniu ingerencji konstytucyjnych władz publicznych w sferę wojskową i obronną. Istniała wśród polityków, ale też wojskowych, świadomość konieczności podporządkowania sił zbrojnych najwyższym organom władzy, wyrażającym demokratyczny charakter państwa. Brakowało jednak mentalnej gotowości, szczególnie po stronie środowisk wojskowych, do przeprowadzenia odpowiednich zmian. Różnica zdań co do modelu organizacji najwyższych władz wojskowych, a w konsekwencji także istnienia cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi przyczyniła się do wojskowego zamachu stanu i odejścia od demokratycznych zasad podległości armii państwu i społeczeństwu oraz rozwoju mechanizmów wpływania wojska na władze publiczne.

¹¹⁰ Zob. Protokół posiedzenia Ścisłej Rady Wojennej dnia 13 czerwca 1926 r., CAW, zespół Generalny Inspektorat Sił Zbrojnych 1926-1939 (dalej: GISZ), sygn. I.302.1.1, k. 21 i n.; Protokół posiedzenia Ścisłej Rady Wojennej dnia 15 lipca 1926 r., CAW, zespół GISZ, sygn. I.302.1.1, k. 25 i n.

POCZĄTKI ORGANIZACJI POLSKICH WŁADZ WOJSKOWYCH W SCHYŁKOWYM OKRESIE OKUPACJI PAŃSTW CENTRALNYCH W LATACH 1917-1918

1. FORMOWANIE SIĘ KRÓLEWSKO-POLSKICH ORGANÓW WŁADZ WOJSKOWYCH

Odbudowa państwowości polskiej rozpoczęła się długo przed tym nim naczelny dowódca Wojsk Polskich brygadier Józef Piłsudski notyfikował 16 listopada 1918 r. „rządowi wszystkich państw wojujących i neutralnych wejście Polski do życia międzynarodowego, jako państwa niepodległego i suwerennego”¹¹¹. Gdy w sierpniu i wrześniu 1915 r. Rosja ostatecznie utraciła Królestwo Polskie, a następnie tereny na wschód od linii rzeki Bug, na rzecz państw centralnych, nikt nie przypuszczał, że losy tej części ziem polskich zostały w zasadzie już przesądzone. Realia wojenne kolejnych miesięcy coraz wyraźniej wskazywały, że w sprawach przyszłości Polski głos Rosji już liczył się nie będzie. Jak pisał J. Dąbrowski, „utrata Warszawy przez Rosjan miała ogromną doniosłość zarówno strategiczną, jak i polityczną [...] Pod względem politycznym dowodziła ona światu, że Rosja utraciła ostatecznie Polskę i że przeciwnicy jej mają teraz otwartą drogę do stworzenia w sprawie polskiej faktów zasadniczych”¹¹². Również politycy austriaccy, po ofensywie gen. Brusilowa w maju 1916 r., musieli zapomnieć o stworzeniu monarchii austro-węgiersko-polskiej. Latem 1916 r. stało się jasne, że w kwestii politycznej przyszłości ziem polskich dorzecza Wisły ostatnie słowo należeć będzie do Niemiec, choć związana z nimi sojuszem polityczno-militarnym monarchia habsburska nie wypadała całkowicie z gry.

Dążeniem obu państw było, by poprzez działania polityczne i militarne doprowadzić do sytuacji, w której wpływy rosyjskie w Europie Środkowej i Wschodniej zostaną wyeliminowane, a przynajmniej znacznie osłabione. Nowa rzeczywistość polityczna

¹¹¹ Monitor Polski (dalej: MP), nr 207 z dnia 19 listopada 1918 r.

¹¹² J. Dąbrowski, *Wielka wojna 1914-1918*, Warszawa 1937, t. 1, s. 381 i n.

mająca powstać w tej części kontynentu, miała stworzyć warunki do realizacji koncepcji „Mitteleuropa”, pozwalającej zwiększyć wpływy państw centralnych na tym obszarze. Realizacja tych właśnie celów, jak się wydaje, przesądziła o podjęciu przez niemieckich zaborców kwestii niepodległości Polski. Obok spraw politycznych i gospodarczych pewną rolę odgrywała w tych rozważaniach zapewne sprawa wojska, ale budziła też i najwięcej niepokoju. Musiano bowiem zdawać sobie sprawę z ewentualnych skutków utworzenia na terenach okupowanych znaczniejszych polskich oddziałów wojskowych¹¹³. Zwłaszcza że na pogranicznych obszarach państw zaborczych, przylegających do projektowanego państwa polskiego, zamieszkiwał znaczny odsetek ludności polskiej stale artykułującej swoje aspiracje narodowe i państwowe. Potwierdzeniem takiego poglądu może być późniejsze stanowisko władz okupacyjnych, szczególnie niemieckich, w kwestii tworzenia armii polskiej i organizacji jej władz.

W roku 1916 państwa centralne coraz dotkliwiej odczuwały skutki trwającego od dwóch lat konfliktu. Wyraźnie potrzebowały dla swych armii uzupełnień. Nie tylko zasobów materiałowych, ale także ludzkich. Nie mogły zatem pozwolić sobie na zupełne bagatelizowanie faktu zamieszkiwania na okupowanych terenach kilkumilionowej ludności polskiej o wyraźnie antyrosyjskim nastawieniu. Front wschodni nadal angażował znaczne siły mocarstw centralnych. Początkowo większą aktywność w tym względzie wykazywali Austriacy, już od wybuchu wojny dążący do stworzenia austro-węgiersko-polskiego organizmu politycznego. W liście z 25 lutego 1916 r. minister spraw zagranicznych Austro-Węgier Stefan Burian wskazywał kanclerzowi Rzeszy Theobaldowi von Bethmann-Hollwegowi, że „sytuacja bezwzględnie wymaga podjęcia decyzji co do przyszłości terytoriów polskich”¹¹⁴.

Zainteresowanie Austriaków tym problemem wywoływało irytację polityków niemieckich. Ówczesny minister spraw zagranicznych Rzeszy Gottlieb von Jagow w liście do ambasadora Niemiec w Wiedniu z dnia 16 lutego 1916 r. skarżył się, że „nasze organy administracyjne w Warszawie postawiły sobie za cel dobrze zarządzać tym krajem, nie przesądzając o jego przyszłości. Cóż z tego, skoro przeszkadzają w tym intrygi i machinacje Austriaków i stale przyjeżdżających Polaków z Galicji, którzy głoszą wszędzie, że jedyne zbawienie to Austria. Nawet w naszej strefie okupacyjnej Austriacy próbują już odgrywać rolę przyszłych panów. A jest przecież w Polsce silny obóz, który wolałby

¹¹³ J. Pajewski, *Odbudowa państwa polskiego 1914-1918*, Warszawa 1978, *passim*; tegoż *Pierwsza wojna światowa 1914-1918*, Warszawa 1991, *passim*. Zob. też S. Dąbrowski, *Walka o rekruta polskiego pod okupacją*, Warszawa 1922, s. 119 i n.

¹¹⁴ *L'Allemagne et les problèmes de la paix, pendant la première guerre mondiale. Documents extraits des archives de l'Office allemande des Affaires étrangères*, publiés et annotés par A. Schérer et J. Grunewald, t. I, *Des origines à la déclaration de la guerre sous-marine à outrance (août 1914-31 janvier 1917)*, Paris 1962, dok. 204, s. 274-276.

się połączyć z nami, tylko że nie podtrzymujemy go wcale”¹¹⁵. Podobny punkt widzenia prezentował generał-gubernator warszawski Hans Hartwig von Beseler. W memoriałach i raportach wysyłanych do Naczelnego Dowództwa i kanclerza Rzeszy uznawał istniejący stan rzeczy za niemożliwy do utrzymania i nalegał na utworzenie jakiegoś organizmu państwowego na uszczuplonym terytorium Królestwa, choćby w celu uzyskania rekruta¹¹⁶.

Rządowi Rzeszy nie pozostawało nic innego jak tylko zajęcie wyraźnego stanowiska. Uczynił to kanclerz T. von Bethmann-Holweg, który w wygłoszonej 5 kwietnia 1916 r. w Reichstagu deklaracji podkreślał: „Historia posunęła się nieubłaganym krokiem naprzód i nie zawróci z drogi. Niemcy i Austro-Węgry nie miały zamiaru poruszania kwestii polskiej; poruszył ją los bitew. Teraz ona istnieje i czeka na swoje rozwiązanie. Rozwiążą ją Niemcy i Austro-Węgry...”¹¹⁷. Była to kolejna obietnica złożona bez określenia konkretnych ram, a już szczególnie dat. Niemniej kilka tygodni później, po dotkliwych porażkach Austriaków na froncie rosyjskim, inicjatywa zaczęła przechodzić w ręce niemieckie.

Jeszcze trwała oficjalna wymiana pism i not dyplomatycznych, a obie zainteresowane strony zaczęły stopniowo uzgadniać wspólne stanowisko, choć coraz wyraźniej pod dyktando Niemiec. Wstępne decyzje zapadły w dniach 11-12 sierpnia 1916 r. podczas spotkania w Wiedniu kanclerza von Bethmanna-Holwega i szefa niemieckiego MSZ von Jagowa z udziałem jego austriackiego odpowiednika Buriana. Wówczas to zadecydowano o utworzeniu Królestwa Polskiego, samodzielnego w zakresie administracji wewnętrznej i dysponującego siłą zbrojną, ale zależnego od państw centralnych w sferze polityki zagranicznej¹¹⁸. Ostateczne rozstrzygnięcia zapadły podczas wspólnej konferencji niemieckich i austriackich polityków oraz przedstawicieli naczelnych dowództw w siedzibie niemieckiej cesarskiej Kwatery Głównej i Naczelnego Dowództwa Frontu Wschodniego w Pszczynie w dniu 18 października 1916 r. Wśród podjętych wówczas decyzji była i ta, że naczelnym wodzem mającego powstać wojska polskiego będzie gen. von Beseler, generał-gubernator warszawski.

Mimo nadal utrzymujących się rozbieżności w stanowiskach niemieckim i austriackim, m.in. w kwestii połączenia obu stref okupacyjnych, postanowiono ogłosić proklamację o utworzeniu państwa polskiego wraz z zapowiedzią natychmiastowego przystąpienia

¹¹⁵ *L'Allemagne et les problèmes de la paix...*, dok. nr 201, s. 271.

¹¹⁶ M. Seyda, *Polska na przełomie dziejów. Fakty i dokumenty. Od wybuchu wojny do zbrojnego wystąpienia Stanów Zjednoczonych*, Poznań 1927, t. I, s. 101 i n.

¹¹⁷ S. Filasiewicz, *La question polonaise pendant le guerre mondiale*, Paris 1920, dok. nr 28, s. 43; zob. też K.W. Kumaniecki, *Odbudowa państwowości polskiej. Najważniejsze dokumenty, 1912-styczeń 1924*, Warszawa-Kraków 1924, s. 39.

¹¹⁸ *L'Allemagne et les problèmes de la paix...*, dok. nr 303, s. 427 i n.

do organizowania wojska polskiego. W następnych dniach rozpoczęły się gorączkowe przygotowania do ogłoszenia aktu dwóch cesarzy. W państwach centralnych zdawano sobie sprawę, że krok ten nie będzie mógł odbyć się bez porozumienia ze środowiskami polskimi. Inicjatorzy obawiali się, że narzucenie rozwiązań politycznych może być negatywnie przyjęte przez polskie społeczeństwo, a w konsekwencji zniweczyć dalekosiężne plany.

Stąd władzom okupacyjnym nie zależało na utrzymywaniu w tajemnicy zabiegów czynionych na rzecz proklamowania na ziemiach Kongresówki jakieś formy niepodległego państwa polskiego. Brak było oczywiście oficjalnych enuncjacji, ale chętnie korzystano z kanałów nieformalnych. Okupantom w sukurs przyszła naturalna skłonność ludzi do poszukiwania informacji, zwłaszcza w czasach, gdy jest reglamentowana i nie pozwala zbudować rzeczywistości zapewniającej poczucie bezpieczeństwa i zaspokajającej podstawowe potrzeby oraz usunąć obawy o niepewność jutra. Szczególne natężenie takich postaw jest charakterystyczne dla okresu wojennego. Zwykle informacje czerpane są wówczas z legalnej prasy i oficjalnych komunikatów. Uzupełniane bywają swoistą „pocztą szeptaną” z najlepszych źródeł. Nic też dziwnego, że wśród mieszkańców Kongresówki, boleśnie dotkniętych czynaniami okupantów, znacznie wzrosło zainteresowanie „polityką”. Nieporównywalnie lepiej od zwykłych zjadaczy chleba poinformowani byli ci, którzy angażowali się w działalność na rzecz społeczności i przez to mieli częsty kontakt z przedstawicielami władz okupacyjnych.

Należał do nich prezes Rady Głównej Opiekuńczej hr. Adam Ronikier, który w rozmowie z gen. von Beselerem, w połowie sierpnia 1916 r., usłyszał, że „w interesie Rzeszy leży utworzenie Polski silnej, zadowolonej i niepodległej, Polski dysponującej własną armią, która winna być na wskroś narodowa, choć współdziałająca z wojskami państw centralnych”¹¹⁹. W kolejnych tygodniach, już na wyraźne polecenie von Beselera, polskie środowiska polityczne były informowane o rozwoju wypadków przez hr. Bogdana Hutten-Czapaskiego i Józefa Żychlińskiego.

Stosunek polskich ugrupowań politycznych, działających w obu okupacjach, do kwestii sposobu i zakresu „urządzenia” w Królestwie niepodległej Polski został już dość szczegółowo omówiony w literaturze. Nie ma zatem potrzeby przeprowadzania ponownej analizy¹²⁰. Warto jedynie zaznaczyć, że zarówno pasywiści, jak i aktywiści, a również i lewica niepodległościowa, nie odrzucali całkowicie koncepcji mocarstw central-

¹¹⁹ W. Suleja, *Tymczasowa Rada Stanu*, Warszawa 1998, s. 12; zob. też A. Ronikier, *W świetle prawdy. Kartki z przeżyć ostatnich lat*, Warszawa 1919, s. 13

¹²⁰ *Ibidem*. Zob. też W. Suleja, *Próba budowy zrębów polskiej państwowości w okresie istnienia Tymczasowej Rady Stanu*, Wrocław 1981, s. 16 i n.

nych, lecz tylko różnili się w ocenie metod wprowadzania odpowiednich zarządzeń przez władze okupacyjne i, co równie istotne, rzetelności intencji.

Owemu gorączkowemu, ze strony Rzeszy i Austro-Węgier, sondowaniu opinii, rozmowom i zabiegom na temat przygotowywanego projektu towarzyszyła swego rodzaju spolegliwość wobec polskich dążeń i propozycji. Miała ona wzbudzić zaufanie społeczeństwa polskiego, przede wszystkim zaś przywódców politycznych, dla przyszłych rozwiązań. Po stronie polskiej postawę państw centralnych odczytywano jako możliwość wysuwania coraz dalej idących postulatów dotyczących konkretnych rozwiązań ustrojowych. W formułowanych wówczas projektach pojawiła się myśl powołania Rady Stanu, organu mającego za zadanie wypracowanie konstytucji i projektów ustawodawczych oraz zorganizowanie samodzielnej administracji polskiej. Oczekiwano, że jej utworzeniu towarzyszyć będzie ustanowienie regenta, pełniącego funkcję władzy wykonawczej. W zakresie działów administracji postulowano utworzenie, obok m.in. resortu zdrowia, sprawiedliwości i oświaty, także Departamentu Wojskowego dla zorganizowania przyszłego wojska polskiego, którego kadre stanowić miały polskie Legiony. Kwestia ta stawała się swego rodzaju papierkiem lakmusowym stosunku państw okupacyjnych do sprawy polskiej¹²¹.

Przedstawiciele władz okupacyjnych prowadzący rozmowy z polskimi przywódcami odnosili się do zgłaszanych propozycji na ogół ze zrozumieniem. Wyjątkiem był stosunek do spraw związanych z organizacją przyszłej polskiej armii oraz dowodzeniem i administrowaniem nią. Gen. von Beseler uważał, że żądania w tej kwestii były nierealne. Stwierdził wówczas, że „wojsko polskie będzie tworzył on, a nie polska instytucja. Legiony nie mogą stanowić zawiązku wojska polskiego, są bowiem przeżarte polityką”¹²².

W tych okolicznościach ogłoszenie przez generałów-gubernatorów warszawskiego i lubelskiego 5 listopada 1916 r. deklaracji zapowiadającej utworzenie niepodległego, lecz związanego sojuszami z państwami centralnymi, państwa polskiego nie było dla nikogo zaskoczeniem, choć wywołało wiele komentarzy, w których nie brakowało rezerwy do przedstawionych rozwiązań. Przede wszystkim na czoło wysuwano pytanie o cenę, jaką Polacy będą musieli zapłacić za wolność¹²³. Istotniejsze było jednak, w jaki sposób państwa okupacyjne przystąpią do realizacji stworzonego przez siebie projektu. Tutaj bowiem oczekiwania strony polskiej znacznie różniły się od zamierzeń autorów

¹²¹ *Odbudowanie państwa polskiego. Dokumenty chwili bieżącej*. Wydał P.B.I. [L. Wasilewski], Kraków 1916, z. 1, s. 5 i n. Zob. też Notatka w sprawie organizacji wojska polskiego z dnia 28 października 1916 r., Biblioteka Jagiellońska (dalej: BJ), zespół Departament Wojskowy Naczelnego Komitetu Niepodległościowego (dalej: DW NKN), rkps, sygn. 84/60, k. 334 i n.

¹²² List Stanisława Kota z 26 października 1916 r., Archiwum Państwowe w Krakowie (dalej: APKr), zespół Naczelnego Komitetu Niepodległościowego (dalej: NKN), sygn. 140, k. 558.

¹²³ W. Suleja, *Próba budowy zrębów polskiej państwowości...*, s. 26.

aktu listopadowego, którym przede wszystkim chodziło o podjęcie akcji werbunkowej. Wyrazem tej postawy był plan przedstawiony przez szefa policji politycznej w Warszawie Ericha von Schultze. W rozmowie 8 listopada 1916 r. z Witoldem Jodko-Narkiewiczem i Arturem Śliwińskim wypunktował sprawy, które w niedługim czasie należało zrealizować. Zaliczył do nich: ustanowienie polskiego rządu złożonego z 10-14 osób, stworzenie polskiego wojska, powołanie na jego dowódcę Piłsudskiego, otwarcie biur werbunkowych i rozpoczęcie zapisów do polskiej armii, możliwość ujawnienia się Polskiej Organizacji Wojskowej (POW). Informacje przekazane przedstawicielom Centralnego Komitetu Niepodległościowego (CKN) mogły zostać rozplakatowane, by dotarły do szerszych kręgów społeczeństwa¹²⁴. Polskie ugrupowania polityczne, głównie aktywistyczne uważały, że w pierwszej kolejności powinna być wyłoniona, w drodze powszechnego aktu wyborczego, narodowa reprezentacja polityczna. Ta zaś miała powołać rząd, którego zadaniem byłoby sformowanie narodowej armii. Najdobitniej stanowisko takie zaprezentował CKN w odezwie z 10 listopada, uznając, że „armię będącą najczystszy wyrazem woli i zapału narodu, musi powołać Rząd Polski jedynie uprawniony szafarz krwi polskiej”¹²⁵. Podobnie wypowiedziała się tego samego dnia Liga Państwowości Polskiej (LPP), stwierdzając, że „musi armia polska powstać na rozkaz i wezwanie organu polskiej władzy narodowej”¹²⁶. Stanowisko takie zaprezentowali przedstawiciele CKN: A. Śliwiński, Stanisław Osiecki i Stanisław Kempner podczas audiencji u von Beselera już po opublikowaniu przez okupantów odezwy werbunkowej, co nastąpiło 9 listopada. Polscy rozmówcy generał-gubernatora warszawskiego sugerowali ponadto, w przygotowanym na tę okazję memoriale, że „stworzenie tymczasowego rządu polskiego, o jasno określonych kompetencjach rozwiązałyby nieufność mas, przekonałyby je, że sprawa niepodległości zaczyna się realizować. Taki bieg rzeczy dałby zarazem aktywnym elementom możliwość oddziaływania na społeczeństwo i uruchomienia sił, które do stworzenia wojska są potrzebne”¹²⁷. Ciekawy komentarz do kształtującej się w Królestwie Polskim sytuacji po ogłoszeniu deklaracji państw centralnych sformułował Walery Sławek, organizator Polskiej Organizacji Wojskowej i bliski współpracownik Piłsudskiego. W jego ocenie, „Niemcy i Austria postanowiły mieć atut Królestwa w grze przeciw koalicji. Strasząc tym atutem, chcą skłonić do zawarcia pokoju,

¹²⁴ List W. Sławka z 10 listopada 1916 r., Archiwum Akt Nowych (dalej: AAN), zespół Akta Józefa i Aleksandry Piłsudskich, sygn. 106/4/2, k. 33-35.

¹²⁵ Biblioteka Zakładu Narodowego im. Ossolińskich we Wrocławiu (dalej: BZNiO), rkps 7234, k. 313. Por. A. Śliwiński, *Rozmowa z Beselerem*, [w:] „Niepodległość” 1931, t. V, s. 75 i n. Zob. też W. Rzymowski, *Fundamenty Polski niepodległej*, [w:] „Widnokrąg” nr 17 z 13 listopada 1916.

¹²⁶ Deklaracja Ligi Państwowości Polskiej z dnia 10 listopada 1916 r., BZNiO, rkps 6913.

¹²⁷ A. Śliwiński, *Rozmowa...*, s. 77.

a jeśli to nie pójdzie, uzyskać materiał ludzki Polski w pierwszym rządzie dla batalionów robotniczych – a tylko w małej części dla wojska”¹²⁸.

Śledząc bieg wydarzeń, von Beseler doszedł do przekonania, że niezbędne są niezwłoczne decyzje. W dniu 12 listopada, tydzień po ogłoszeniu aktu dwóch cesarzy, podpisał, bez porozumienia ze swym lubelskim odpowiednikiem, rozporządzenie o utworzeniu w Generał-Gubernatorstwie Warszawskim Rady Stanu i Sejmu¹²⁹. Pośpiech, z jakim wydano wspomniane rozporządzenie, brak porozumienia z władzami austro-węgierskimi i ograniczoność kompetencji nowych organów wywołały nie najlepsze wrażenie. Pasywiści, podchodzący z rezerwą do jakiegokolwiek współpracy z władzami okupacyjnymi, zdecydowanie odrzucili rozporządzenie jako podstawę formowania instytucji polskich. W oświadczeniu Ligi Państwowości Polskiej z 13 listopada 1916 r. stwierdzono, że „treść i forma tego rozporządzenia uniemożliwiają społeczeństwu polskiemu wzięcie udziału w tak ukształtowanych instytucjach”. Dlatego też już dnia następnego ukazał się w prasie stołecznej komunikat Biura Prasowego gubernatorstwa zapowiadający powołanie do życia w krótkim czasie, w porozumieniu z Austriakami, „prowizorycznej Rady Stanu dla Królestwa Polskiego”¹³⁰. Ostatecznie wspomniane rozporządzenie pozostało martwą literą, tym bardziej że niemieckie władze okupacyjne nie podjęły żadnych praktycznych działań, aby wprowadzić je w życie.

Państwa okupujące Królestwo Polskie zdawały sobie sprawę, że nie mogą pozostać bezczynne. Stąd już 26 listopada 1916 r., ale tym razem „z najwyższego rozkazu”, obaj generał-gubernatorzy – warszawski i lubelski – podpisali rozporządzenie o Tymczasowej Radzie Stanu w Królestwie Polskim¹³¹. Ustanawiało ono TRS z siedzibą w Warszawie. Rada składała się z 25 członków, „którzy [byli – przyp. PKM] obeznani z życzeniami i interesami narodu i mocą swego stanowiska powołani do reprezentowania wszystkich ziem i wszelkich kół zawodowych w obrębie obu Jenerał-Gubernatorstw”¹³². Z okupacji niemieckiej wywodzić się miało 15, natomiast 10 z austro-węgierskiej. Mieli być powołani reskrytem podpisanym wspólnie przez szefów obu generał-gubernatorstw. Po raz pierwszy też mówiono o Królestwie Polskim nie jak o terenach okupowanych lecz o „obszarze administracyjnym”. Gubernatorzy gwarantowali sobie akredytację przy

¹²⁸ List W. Sławka z 11 listopada 1916 r., AAN, zespół Akta Józefa i Aleksandry Piłsudskich, sygn. 106/4/2, k. 40-42.

¹²⁹ Rozporządzenie o utworzeniu Rady Stanu i Sejmu w Królestwie Polskim z dnia 12 listopada 1916 r., Dziennik Rozporządzeń dla Jenerał-Gubernatorstwa Warszawskiego – Verordnungsblatt für das Generalgouvernement Warschau (dalej: DzR JGW), nr 52, poz. 181.

¹³⁰ „Z dokumentów chwili”, vol. II z 22 listopada 1916 r., s. 3-5.

¹³¹ Rozporządzenie o tymczasowej Radzie Stanu w Królestwie Polskim z dnia 26 listopada 1916 r., DzR JGW, nr 55, poz. 210.

¹³² *Ibidem*.

TRS komisarzy rządowych i dwóch ich zastępców. Zostali nimi hrabia Hugo Lerchenfeld¹³³, z ramienia Niemiec i baron Jan Konopka¹³⁴, z ramienia Austrii. Komisarze mieli pełnić funkcje łącznikowe pomiędzy TRS a władzami okupacyjnymi. Gwarantowano im prawo głosu poza kolejnością podczas posiedzeń Rady. Do nich należało zwołanie pierwszego posiedzenia TRS i przeprowadzenie wyboru marszałka koronnego i jego zastępców. Marszałek koronny zwoływał zwykle posiedzenia Rady, a o nadzwyczajne mógł wnioskować każdy z komisarzy rządowych. Rada miała obradować przy drzwiach zamkniętych, według uchwalonego przez siebie regulaminu. Językiem obrad był polski, ale komisarze mogli wypowiadać się po niemiecku. Organem wykonawczym Rady był powoływany przez nią Wydział Wykonawczy¹³⁵.

Do obowiązków Tymczasowej Rady Stanu należało wypowiadanie opinii we wszystkich sprawach prawodawczych, z którymi zwróca się do niej administracja okupacyjna. Powoływano ją również „do współdziałania przy tworzeniu dalszych urządzeń państwowych w Królestwie Polskim”. Rada miała zatem „wypracowywać projekty rozporządzeń ustanawiających wspólne przedstawicielstwo części Królestwa Polskiego, administrowanych przez Rzeszę Niemiecką i Monarchię Austriacko-Węgierską” oraz „przygotować urządzenie polskiej administracji państwowej”. Ponadto Rada Stanu miała przedstawiać z własnej inicjatywy wnioski i projekty w sprawach krajowych oraz ustalać postanowienia zmierzające do usunięcia szkód wojennych i gospodarczego ożywienia

¹³³ Hugo hrabia von und zu Lerchenfeld auf Köfering und Schönberg (1871-1944), niemiecki polityk i dyplomata wywodzący się z Bawarii. Ukończył prawo w 1893 r. W latach 1897-1914 był urzędnikiem państwowym w Bawarii, 1916-1918 był zaś komisarzem rządowym Rzeszy przy Tymczasowej Radzie Stanu na terenie General-Gubernatorstwa Warszawskiego. Następnie pracował w niemieckim resorcie spraw zagranicznych i reprezentował rząd związkowy w Hesji. 21 września 1921 r. został powołany na premiera Bawarii z ramienia Bawarskiej Partii Ludowej, tworzącej koalicję partii konserwatywnych. Pozostawał w dobrych stosunkach z SPD. W swojej polityce dążył do odłączenia Bawarii od Rzeszy niemieckiej. W lipcu 1922 r. doszło do ponownego kryzysu w stosunkach z rządem związkowym, podczas którego nie otrzymał wsparcia ze strony swojej partii. Mimo przezwyciężenia kryzysu, 2 listopada 1922 r. podał się do dymisji. Obowiązki premiera łączył ze stanowiskiem ministra sprawiedliwości. W następnych latach pracował w służbie zagranicznej. W latach 1926-1931 był ambasadorem Niemiec w Austrii. Uczestniczył w rokowaniach z Belgią w roku 1931.

¹³⁴ Jan Franciszek Stanisław Konopka (1855-1948), galicyjski ziemianin, działacz polityczny i społeczny, kompozytor. Odziedziczył tytuł barona, który jego przodkowie otrzymali w 1791 r. od cesarza Leopolda II. Sprawnie administrował swoimi dobrami położonymi w okolicach Tarnowa (Breń, Gorzyce, Olesno, Wietrzychowice). Pełnił też wiele funkcji publicznych. W latach 1900-1908 był m.in. prezesem Rady Powiatowej w Dąbrowie Tarnowskiej, współzałożycielem Towarzystwa Ziemian we Lwowie, szambelanem papieskimi i szambelanem cesarsko-królewskim. W latach 1908-1913 był posłem galicyjskim, a 1916-1918 komisarzem rządowym przy Tymczasowej Radzie Stanu ze strony władz austriackich. W latach 1920-1930 był prezesem Towarzystwa Wzajemnych Ubezpieczeń „Floriana” oraz Rady Nadzorczej Banku Wzajemnego Kredytu. Należał do współzałożycieli Stronnictwa Pracy Narodowej. W latach późniejszych do 1945 administrował swoimi dobrami.

¹³⁵ Rozporządzenie o tymczasowej Radzie Stanu w Królestwie Polskim z dnia 26 listopada 1916 r., DzR JGW, nr 55, poz. 210.

kraju. W tym zakresie jednak działania uzależnione były od władz okupacyjnych. Środki bowiem na te cele pochodzić miały z kredytów oddanych do dyspozycji przez obie administracje lub poprzez ustanawianie dodatków do podatków bezpośrednich albo z zaciąganych pożyczek. Ponadto każda uchwała Rady w tej mierze musiała uzyskać zgodę odpowiedniej administracji okupacyjnej i być następnie przez tę administrację wprowadzona w życie w drodze rozporządzenia. Miała też wreszcie Rada współdziałać z „naczelnym komendantem wojskowym mocarstw sprzymierzonych” w tworzeniu wojska polskiego¹³⁶. Było to swego rodzaju zmaterializowanie się postulatu pojawiającego się w ówczesnej prasie. Autor artykułu wstępnego, pod znamienym tytułem *Czego chcemy* pisał: „Dwie są takie sprawy, które się w życiu każdego wolnego narodu wysuwają na czoło, bez których wolność byłaby tylko złudnym majakiem. Wojsko i rząd. Wojsko, które jest ramieniem ku odparciu przemocy. Rząd, który jest mózgiem, kierującym czynami tłumów. Bez wojska byłby naród gromadą niewolników do wzięcia. Bez rządu byłby rozbiegającym się na wszystkie strony stadem”¹³⁷.

Rozporządzenie o TRS zapowiadało, że Rada będzie funkcjonować do czasu ustanowienia „Rady Stanu w Królestwie Polskim” wyłonionej w drodze postępowania wyborczego, choć bez określenia jej prawnoustrojowego charakteru. Szło zatem znacznie dalej aniżeli akt z 5 listopada, gdyż nie traktowało już o jakimś bliżej nieokreślonym Królestwie, które miało dopiero powstać, ale tworzyło pierwsze organy państwowe. TRS została pomyślana jako organ doradczy, przygotowawczy i współdziałający, w ograniczonym zakresie, na rzecz przyszłych instytucji państwowych.

Wszystkie ugrupowania polityczne Królestwa, z wyjątkiem tylko lewicy rewolucyjnej, zgadzały się na włączenie w proces tworzenia podwalin państwowości. Także pasywiści nie chcieli pozostawać na uboczu. Aktywistów od pasywistów różniły natomiast zapatrywania na metody i kierunki działań. Najwięcej sporów wywoływała kwestia tworzenia wojska. Istotną rolę mediatora przy ustalaniu listy odegrał J. Piłsudski¹³⁸. Nie była to rola łatwa. Musiał doprowadzić nie tylko do porozumienia z dotychczasowymi przeciwnikami politycznymi, ale przekonać polityków z własnego bloku politycznego do podjęcia współpracy z pasywistami. Brak jednak jednoznacznego stanowiska z jego strony drażnił polityków warszawskich. W rezultacie rokowania stawały się coraz bardziej jałowe. Wywoływało to coraz większy sceptycyzm przede wszystkim ze strony niemieckiej, dlatego też von Beseler zdecydował się na użycie własnego autorytetu. W dniu 15 grudnia zorganizował specjalną audiencję z udziałem blisko 50 najbardziej wpływowych polityków reprezentujących różne kierunki. Podczas spotkania wypomnił

¹³⁶ *Ibidem*.

¹³⁷ „Rząd i Wojsko” nr 1 z 29 września 1916 r.

¹³⁸ W. Suleja, *Próba budowy zrębów polskiej państwowości...*, s. 70 i n.

zebranych „rozbitcie społeczeństwa na liczne grupy i stronnictwa i brak wyraźnego, jasno zadeklarowanego dążenia do niepodległości i do zrealizowania Państwa Polskiego”¹³⁹. Głos generał-gubernatora stał się ostatecznie czynnikiem w sposób istotny przyczyniającym się do zakończenia rokowań.

Mimo istniejących różnic oba główne bloki polityczne Królestwa uzgodniły w ciągu dwóch następnych dni listę 27 kandydatów do Tymczasowej Rady Stanu. Listy tej jednak nie zaaprobowali Niemcy, domagając się ograniczonej liczby przedstawicieli ugrupowań pasywistycznych, którzy w odpowiedzi w ogóle wycofali się z udziału w pracach TRS. Nowa lista została ostatecznie uchwalona 5 stycznia 1917 r., a 11 stycznia obaj generał-gubernatorzy podpisali odpowiednie akty nominacyjne. Wśród mianowanych znalazło się: 10 „bezpartyjnych” - H. Przeździecki, B. Stobryń, K. Natanson, S. Dzierzbicki, S. Bukowiecki, L. Górski, S. Janicki, J. Mikułowski-Pomorski, W. Niemojowski, F. Radziwiłł; z Ligi Państwowości Polskiej - S. Dziuński, J. Kozłowski, M. Łempicki, W. Sokołowski; ze Stronnictwa Narodowego - A. Łuniewski i W. Rostworowski; z Grupy Pracy Narodowej - L. Grendyszyński; z Klubu Państwowców - W. Studnicki; z Centralnego Komitetu Narodowego - J. Piłsudski, A. Śliwiński, P. Jankowski, A. Kaczorowski, W. Kunowski i B. Stolarski; Z ugrupowań ludowych niewchodzących do CKN - A. Maj. W tym składzie Rada funkcjonowała do końca swego istnienia. Inauguracyjne posiedzenie Tymczasowej Rady Stanu odbyło się 14 stycznia na Zamku Królewskim w Warszawie. Tego samego dnia nastąpiło jej ukonstytuowanie. Marszałkiem koronnym wybrano W. Niemojowskiego, a jego zastępcą J. Mikułowskiego-Pomorskiego¹⁴⁰.

W wydanej w dniu następnym odezwie do społeczeństwa TRS określiła swój program polityczny. Do najpilniejszych zadań zaliczyła: „możliwe rychłe przygotowanie sejmu prawodawczego oraz opracowanie konstytucyjnego ustroju Państwa, odpowiadającego nowożytnym potrzebom i zbudowanego na zasadach równouprawnienia wszystkich obywateli”¹⁴¹. Odrębną uwagę poświęcono stworzeniu licznej, bitnej i karnej armii, nawiązującej do dawnych tradycji oręża polskiego, tworzonej z naboru ochotniczego, dla której Legiony byłyby zapleczem kadrowym. Rada Stanu miała przystąpić do budowy skarbu państwowego i wszystkich gałęzi administracji publicznej oraz obejmowania poszczególnych jej działów. Za pilne zadanie uznano też „określenie i zastosowanie skutecznych środków celem gospodarczego ożywienia kraju, uruchomienia przemysłu, rozpoczęcia odbudowy zniszczonych siedzib i ognisk pracy, mając przede wszystkim na względzie potrzeby pracującego ludu, rozwój jego kultury umysłowej i materialnej”¹⁴².

¹³⁹ S. Dzierzbicki, *Pamiętnik z lat wojny 1915-1918*, Warszawa 1983, s. 205.

¹⁴⁰ Z.J. Winnicki, *Rada Regencyjna Królestwa Polskiego i jej organy (1917-1918)*, Wrocław 1991, s. 19.

¹⁴¹ „Kurier Warszawski” nr 16 z 16 stycznia 1917 r.

¹⁴² *Ibidem*.

W krótkim czasie ukształtowała się wewnętrzna struktura TRS. Zebraniom ogólnym Rady przewodniczył marszałek koronny lub jego zastępca, podobnie jak posiedzeniom Wydziału Wykonawczego. Przy nim funkcjonowały Sekretariat TRS, Sekretariat Osobisty Marszałka i Kancelaria TRS. Wydział Wykonawczy dzielił się na: Departament I, zwany Komisją Wojskową, Departament II – Skarbu, Departament III – Spraw Politycznych (zagranicznych), Departament IV – Spraw Wewnętrznych, Departament V – Gospodarstwa Społecznego, Departament VI – Pracy, Departament VII – Sprawiedliwości i Departament VIII – Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego. Ponadto przy Wydziale funkcjonowały komisje: Sejmowo-Konstytucyjna, ds. Komisarzy Miejscowych, do porozumienia się z osobą kandydata na premiera rządu polskiego oraz do opracowania projektu organizacji rządu polskiego i przejmowania administracji od okupantów. Wszystkie zostały połączone 13 czerwca 1917 r. w jedną Komisję. Przy Wydziale Wykonawczym działały również doraźne komisje tworzone przez TRS oraz urzędowali komisarze rządowi mocarstw okupacyjnych oraz delegaci władz okupacyjnych ds. specjalnych¹⁴³.

Nieoczekiwaną konsekwencją „kryzysu przysięgowego” i reperkusji z nim związanych w lipcu 1917 r., o czym szerzej wspominamy w dalszej części, stało się przyspieszenie prac nad dalszym rozwojem instytucjonalnym zrębów przyszłego państwa polskiego. Na posiedzeniu 3 lipca 1917 r. Tymczasowa Rada Stanu uchwaliła projekt tymczasowej organizacji polskich naczelnych władz państwowych¹⁴⁴. Przewidywano w nim powołanie „władz naczelnych państwa polskiego” złożonych z 50-osobowej Rady Stanu, prezesa Rady Ministrów, rządu w formie Rady Ministerialnej, ministerstw i departamentów, w tym wojskowego, oraz lokalnych organów administracji w postaci komisarzy miejscowych¹⁴⁵. System ten miał funkcjonować „do czasu ustalenia ustroju państwa polskiego”¹⁴⁶. Ze złożonych prasie przez hr. Hutten-Czapskiego i komisarza rządowego Austrii br. Konopki oświadczeń wynikało, że państwa okupacyjne wyraziły zgodę na treść projektu i oczekiwano wkrótce jego wdrożenia¹⁴⁷. „Kryzys przysięgowy”, który wybuchł kilka dni później i samorozwiązanie TRS pogrzebały możliwość realizacji wówczas tego projektu.

Mimo to rządy państw centralnych nie chciały zrezygnować z wykorzystania atutu odbudowy niepodległości Polski w prowadzonej przez siebie grze politycznej. Dążenia te okazały się zbieżne z wysiłkami polityków aktywistycznych szukających możliwości dalszej rozbudowy organów stanowiących załóżek niepodległego państwa polskiego.

¹⁴³ Z.J. Winnicki, *Rada Regencyjna Królestwa Polskiego...*, s. 19 i n.

¹⁴⁴ „Czas” nr 312 z 9 lipca 1917 r., „Czas” nr 314 z 10 lipca 1917 r.

¹⁴⁵ Szerzej na ten temat W. Suleja, *Próba budowy zrębów polskiej państwowości...*, s. 238 i n.

¹⁴⁶ „Czas” nr 312 z 9 lipca 1917 r.

¹⁴⁷ *Ibidem*.

Okazję do tego dawały rozwiązania zawarte w tzw. wariacie wspomnianego już projektu tymczasowych regulacji ustrojowych dla Królestwa. Przewidywano w nim powołanie, do czasu zwołania Sejmu, Rady Regencyjnej będącej „naczelną władzą przedstawiającą państwo polskie”, funkcjonującej do chwili „objęcia władzy zwierzchniej państwa polskiego przez głowę państwa lub regenta¹⁴⁸. Podjęte z przedstawicielami państw okupacyjnych konsultacje zaowocowały podpisaniem 12 września 1917 r. przez obu cesarzy patentu w sprawie władzy państwowej w Królestwie Polskim¹⁴⁹. Jego ogłoszenie nastąpiło trzy dni później. Po miesiącu 15 października, do Warszawy dotarła zgoda cesarza Wilhelma II na trzyosobową Radę Regencyjną, w której skład weszli: arcybiskup Aleksander Kakowski, metropolita warszawski, ks. Zdzisław Lubomirski, prezydent Warszawy i hr. Józef August Ostrowski, były poseł do rosyjskiej Dumy Państwowej¹⁵⁰. Tego samego dnia skład Rady został podany do wiadomości publicznej. Dopiero jednak po upływie dwóch miesięcy 7 grudnia regenci powołali do życia pierwszy rząd królewsko-polski, który przejął w całości, obok innych departamentów dawnego Wydziału Wykonawczego TRS, Komisję Wojskową.

2. PROCES TWORZENIA KOMISJI WOJSKOWEJ TYMCZASOWEJ RADY STANU

Kwestia wojskowa odgrywała istotną rolę w zabiegach podejmowanych przez państwa okupacyjne, a zmierzających do odtworzenia polskiej administracji na obszarze Królestwa Polskiego. Nie pozostawała także obojętna polskim politykom zaangażowanym w ten projekt, którzy zabiegali o stworzenie polskiej armii od pierwszych dni wojny. Najistotniejszym problem rzutującym na te kwestie była sprawa organizacji i dowodzenia oddziałami polskimi i odpowiedź na pytanie o zwierzchnictwo nad nimi.

Mocarstwa centralne, będące w późniejszym okresie akuszerami odradzającego się wojska polskiego, na początku wojny nie miały sprecyzowanych planów co do przyszłości ziem polskich. Odnosiło się to szczególnie do Austrii, która dość przychylnie traktowała postulaty tworzenia polskich formacji militarnych. Jednak za wszelką cenę uniknąć chciała deklarowania jakichkolwiek koncesji politycznych. Rodziło się szereg wątpliwości. Przede wszystkim czy Austria, zależna od Niemiec, zgodzi się na uzbrojenie oddziałów polskich, a ponadto czy wpływy niemieckie oraz polskie związane z Kołem

¹⁴⁸ W. Suleja, *Próba budowy zrębów polskiej państwowości...*, s. 239. Zob. też Z.J. Winnicki, *Rada Regencyjna Królestwa Polskiego...*, s. 29 i n.

¹⁴⁹ P.K. Marszałek, *Polskie prawo stanów szczególnych 1918-1939. Wybór źródeł*, Wrocław 2004, s. 43 i n.

¹⁵⁰ „Czas” nr 477 z 16 października 1917 r. Zob. też Z.J. Winnicki, *Rada Regencyjna Królestwa Polskiego...*, s. 34.

Polskim i centralnym rządem austriackim nie będą silniejsze aniżeli czysto wojenne potrzeby, którymi kierowało się dowództwo austriackie¹⁵¹. Mimo tych obaw galicyjscy działacze niepodległościowi z Piłsudskim na czele zaoferowali Naczelnej Komendzie wojsk austriackich działania zmierzające do wzniesienia powstania narodowego w Kongresówce. Zgoda taka nadeszła 2 sierpnia 1914 r. za pośrednictwem kpt. Józefa Rybaka, będącego swego rodzaju łącznikiem między Piłsudskim a dowództwem austriackim.

Wkroczenie oddziałów drużyn strzeleckich na teren Królestwa Polskiego 6 sierpnia spotkało się jednak z chłodnym przyjęciem ze strony mieszkańców Kongresówki. Stawiało to projekt Piłsudskiego pod znakiem zapytania. Władze austriackie chciały uniknąć politycznego wikłania się w sprawę polską bez widoków na militarne korzyści. Tym bardziej że nie zdołano przeszkodzić rosyjskiej mobilizacji w Królestwie, nie dokonano też żadnych działań dywersyjnych. Komendantowi postawiono nawet ultimatum albo natychmiastowego rozwiązania drużyn strzeleckich, albo włączenia ich do najbliższej formacji C i K Landsturmu z utratą dowództwa na rzecz miejscowych komendantów, obowiązkiem noszenia czarno-żółtych opasek i złożenia przysięgi przypisanej dla austriackiego pospolitego ruszenia¹⁵². W tych warunkach zdecydowano się na likwidację strzelców. W dniu 11 sierpnia Władysław Sikorski, bliski wówczas współpracownik Piłsudskiego, opracował memoriał w sprawie tworzenia Legionów Polskich. W dokumencie przesłanym następnie do Naczelnej Komendy armii austriackiej wyjaśniał powody, dla których nie wybuchło w Kongresówce powstanie, oraz postulował utworzenie w Galicji Polskiego Korpusu Ochotniczego, podległego bezpośrednio Naczelnej Komendzie. Zapleczem politycznym tych oddziałów miała być naczelna instytucja polska, grupująca główne siły polityczne. Istotnie, 16 sierpnia doszło do posiedzenia Koła Sejmowego, w którym uczestniczyli delegaci Komisji Skonfederowanych Stronnictw Niepodległościowych (KSSN) i CKN. Na spotkaniu tym podjęto decyzję o utworzeniu Naczelnego Komitetu Narodowego (NKN), jako najwyższej instancji w zakresie wojskowej, skarbowej i politycznej organizacji zbrojnych sił polskich, oraz zakomunikowano, że dowództwo austriackie wyraziło zgodę na tworzenie dwóch Legionów Polskich¹⁵³. Formowanie oddziałów wojskowych i objęcie nad nimi dowództwa miało być etapem dalszych działań zmierzających do utworzenia niepodległego państwa. Dlatego też Piłsudski domagał się naczelnego dowództwa w Legionach dla siebie. Potwierdzenie tego znajdziemy w liście Artura Śliwińskiego do Michała Sokolnickiego z 3 grudnia 1915 r., w którym autor podkreślał, iż Naczelny Komitet Narodowy powinien stanowczo postawić

¹⁵¹ Wspomnienia Walerego Sławka z okresu I wojny światowej, AAN, zespół Komisji Tymczasowej Skonfederowanych Stronnictw Niepodległościowych (dalej: KTSSN), t. IX, podt. 3.

¹⁵² K. Srokowski, *NKN. Zarys historii Naczelnego Komitetu Narodowego*, Kraków 1923, s. 115.

¹⁵³ A. Garlicki, *Józef Piłsudski...*, s. 169 i n.

żądania polityczne - i domagać się utworzenia reprezentacji Królestwa - oraz wojskowe, polegające na oddaniu Komendy Legionów Piłsudskiemu¹⁵⁴.

Mimo sukcesów militarnych na froncie i zajęcia prawie w całości terytorium Królestwa Polskiego, państwa centralne unikały wiążących obietnic w sprawie polskiej. Prawdopodobnie pewną rolę w tych kalkulacjach odgrywała możliwość zawarcia separatystycznego pokoju z Rosją, a wówczas uwikłanie się w jakiegokolwiek postanowienia w sprawach polskich ograniczałyby możliwości negocjacyjne Berlina i Wiednia. Jednakże polityka faktów dokonanych na zajętych obszarze, polegająca m.in. na jego podziale na dwie strefy okupacyjne, stawiała polityków współpracujących z państwami centralnymi i Legiony w dwuznacznej sytuacji. Piłsudski obawiał się, żeby Legiony nie były postrzegane za grupkę polskich ochotników walczących przy boku Niemiec i Austrii przeciwko Rosji. Gdy po roku jałowych rozmów nie pokazały się żadne enuncjacje w sprawie polskiej, Piłsudski zdecydował się na krok dramatyczny. Dnia 29 lipca 1916 r. złożył dymisję z Legionów.

Ale decyzja Komendanta wywołała ostry kryzys przede wszystkim w samych Legionach, w szeregach których nie rozumiano niuansów gry politycznej prowadzonej przez Piłsudskiego. Nie wydaje się natomiast, aby wywarła jakieś silne wrażenie na przedstawicielach państw centralnych, a przede wszystkim nie wpłynęła na toczące się między obiema stolicami konsultacje w sprawie polskiej. Można nawet zaryzykować twierdzenie, że wniosek dymisyjny ułatwiał realizację planów niemieckich i stwarzał możliwość wyeliminowania Piłsudskiego z projektu tworzenia armii polskiej. Nic też dziwnego, że zdaniem Leona Grosfelda, „Hindenburga nie zadowoliło urlopowanie Piłsudskiego, żądał natychmiastowej dymisji, jako warunku zwołania mieszanej komisji wojskowej”¹⁵⁵. Kwestia ta nie była jednak tak prosta dla Austriaków, którzy w dalszym ciągu wierzyli w możliwość odegrania znaczącej roli w sprawach polskich. W drugiej połowie września 1916 r. ogłoszono komunikat władz austriackich o przekształceniu Legionów w Polski Korpus Posiłkowy, a dopiero pod koniec miesiąca informację o dymisji Piłsudskiego.

Opublikowanie decyzji dwóch cesarzy zasadniczo zmieniło sytuację polityczną do tego stopnia, że Piłsudski zdecydował się na wyjazd z Krakowa do Warszawy. Nie bez znaczenia były nikłe wyniki werbunkowe ogłoszonej 9 listopada przez Niemców odezwy. Po przyjeździe 15 grudnia rozwinął szeroką aktywność polityczną, której efektem był przygotowany dla gen. von Beselera obszerny memoriał dotyczący werbunku do Polskiej Siły Zbrojnej. W dokumencie tym wskazywał, że „całą akcją wyrobienia popularności

¹⁵⁴ M. Sokolnicki, *Rok czternasty*, Londyn 1961, s. 376 i n.

¹⁵⁵ L. Grosfeld, *Polityka państw centralnych wobec sprawy polskiej w latach pierwszej wojny światowej*, Warszawa 1962, s. 81 i n.

dla idei wojskowej i w łączności z tem rozpoczęcia rekrutacji ochotniczej, przeprowadzić mogą Polacy: 1) przez wojsko tj. Legiony, 2) z pomocą środków cywilno-politycznych. Działanie przez wojsko polegać by musiało na wywieraniu wpływu przez samo istnienie, przez stosunki towarzyskie, przez rozmowy, które by pobudzały u młodych ludzi ambicje wojskowe, urok życia wojskowego. [...] Legiony polskie są zatem jedynym materiałem wojskowym, mogącym być pomocą jako czynnik agitujący w stosunku do społeczeństwa. [...] Praktycznie, aby Legiony uczynić zdolnymi do popularyzowania idei wojskowości, musiałyby nastąpić: 1) oddanie ich w rozporządzenie tworzącej się Rady Stanu, 2) ogłoszenie, że przystępuje się do zorganizowania pierwszego korpusu polskiego bez określania publicznego dalszych formacji i planów organizacji wojska, 3) użycie do tego prawie wyłącznie oficerów i żołnierzy legionowych, do czego, zdaniem moim, siły techniczne Legionów są w zupełności wystarczające, 4) postawienie na czele ludzi popularnych i mających za sobą legendę, 5) dyslokacja Legionów w kraju w odpowiednich miejscowościach tak, aby istniała łatwość promieniowania ich wpływu”¹⁵⁶.

W słowach tych zawarta została cała koncepcja polityczna Piłsudskiego. Kadra przyszłego wojska miały stać się Legiony z nim jako wodzem. Któż inny mógł się pochwalić legendą, o której wspominał. Całość miała być oddana polskiemu ośrodkowi politycznemu, Radzie Stanu, jako surogatowi rządu polskiego. Jak zauważa Garlicki, „Beseler musiałby być bardzo naiwny, gdyby nie dostrzegł celów, jakie chciał osiągnąć Piłsudski”¹⁵⁷. Tym bardziej że sam miał własne plany i zamierzał je zrealizować. Choć ostatecznie odrzucił sugestie Piłsudskiego, spowodował, aby ten został powołany do tworzonej Tymczasowej Rady Stanu.

Początkowo wydawało się, że niemiecka determinacja w celu pozyskania polskiego rekruta z terenów Królestwa Polskiego spowoduje większą elastyczność władz okupacyjnych w odniesieniu do tworzonych oddziałów polskich, ich organizacji i podległości. Pewnym potwierdzeniem tych oczekiwań było szybkie ściągnięcie z frontu brygad legionowych. Uroczyste wprowadzenie ich do Warszawy nastąpiło 1 grudnia 1916 r. Dopiero jednak 10 kwietnia 1917 r. Austria formalnie przekazała dowództwo nad nimi nie Tymczasowej Radzie Stanu, a gen. von Beselerowi, co sygnalizowało inne od oczekiwań polskich stanowisko państw centralnych w sprawie zwierzchnictwa nad wojskiem rekrutowanym z Polaków. Znacznie wcześniej, bo już 17 stycznia 1917 r., Tymczasowej Radzie Stanu podporządkowała się stworzona przez Piłsudskiego POW. Dało to wkrótce po ukonstytuowaniu się TRS asumpt do pojawienia się planów rozbudowy struktur

¹⁵⁶ J. Piłsudski, *Pisma zbiorowe*, Warszawa 1937, t. 4, s. 93 i n.

¹⁵⁷ A. Garlicki, *Józef Piłsudski...*, s. 192.

odpowiedzialnych za sprawy wojskowe. Postanowiono utworzyć Delegację Rady Stanu do spraw wojskowych, Departament Wojny oraz Komisję Wojskową¹⁵⁸.

Delegacja Rady Stanu do spraw wojskowych rozstrzygałaby we wszystkich sprawach dotyczących sił zbrojnych, mających charakter polityczny, w tym projekty podstawowych aktów ustawodawczych odnoszących się do tej sfery. Ponadto w jej gestii znalazłyby się sprawy nadzwyczajne dotyczące wojska, a wymagające interwencji Rady Stanu w Naczelnej Komendzie Armii. W skład Delegacji zostaliby powołani marszałek koronny, dyrektorzy Departamentu Wojny i Spraw Politycznych oraz trzech członkowie Rady wybierani przez plenum. Posiedzenia Delegacji miały być zwoływane każdorazowo przez Wydział Wykonawczy TRS dla konkretnej kwestii. Sprawy referowałby dyrektor Departamentu Wojny lub wyznaczony przez niego urzędnik albo oficer.

Departament Wojny miał być organem TRS, który pełniąc rolę resortu opracowywałby wszelkie sprawy wojskowe pozostające w kompetencji Rady. Dzieliłby się na wydziały: Werbunkowy, Opieki, Popularyzacji Wojska i Idei Wojskowej w Polsce, Przemysłu Wojennego, Kancelarie, Rachunkowość i Kasę. Przy Departamencie miano ustanowić oficera łącznikowego do spraw kontaktów z Naczelną Komendą Armii. Do jego obowiązków należałoby uzgadnianie zarządzeń oraz współpraca między Departamentem a dowództwem wojsk państw okupacyjnych.

Zespołem doradczym Departamentu Wojny planowano uczynić Komisję Wojskową, na podobieństwo podobnych zespołów tworzonych przy innych departamentach. W skład Komisji wchodziłoby pięciu członków Rady Stanu wybranych przez plenum. Komisję zwoływałby dyrektor Departamentu, a przedmiotem jej obrad byłyby sprawy przedkładane przez dyrektora Departamentu Wojny. Projektowano również utworzenie Rady Międzydepartamentalnej, której zadaniem byłoby uzgadnianie bieżących spraw między Departamentem Wojny a Departamentem Spraw Wewnętrznych i innymi departamentami. Jej skład tworzyliby: dyrektor Departamentu Wojny lub jego zastępca, szefowie wydziałów Departamentu Wojny, dwóch urzędników z Departamentu Spraw Wewnętrznych, po jednym z departamentów Oświecenia i Finansów. Posiedzenia zwoływałby dyrektor Departamentu Wojny.

Zasadniczą kwestią pozostawało dowództwo nad tworzonym wojskiem oraz zwierzchnictwo nad nim. Na tym tle narastał konflikt między generał-gubernatorem a władzami polskimi, szczególnie Piłsudskim, pełniącym wówczas funkcję referenta wojskowego TRS, który tak był oceniany przez von Beselera: „Ten nie pozbawiony zdolności, osobiście niewątpliwie dzielny, lecz niekarny i od poważnej wiedzy daleki, **wojskowy dyletant i demagog wywiera wprost hipnotyzujący wpływ** na bliskie mu koła

¹⁵⁸ W. Gierowski, *Królewsko-polska Komisja Wojskowa (1917-1918)*, Warszawa 1931, s. 5 i n.

i wywodzące się z nich organizacje i jako twórca legionów podziwiany i czczony jest jak narodowy święty¹⁵⁹. Zdaniem Piłsudskiego armia polska ma służyć wyłącznie polskim celom, a tylko być tworzona przy pomocy okupantów. Stąd powinna składać się wyłącznie z Polaków i pod polskim dowództwem. Pogląd ten zasadniczo różnił się od oczekiwań niemieckich pragnących podporządkować tworzone wojsko wyłącznie rozkazom niemieckiego Naczelnego Dowództwa¹⁶⁰. Stanowisko niemieckie w tej sprawie znakomicie obrazuje opinia generał-gubernatora wyrażona w raporcie do swoich przełożonych: „Polacy dotychczas nie zrozumieli, że organizację ich wojska *powinni* pozostawić raczej naszemu wojsku i jego wielkiemu doświadczeniu i jeszcze większym osiągnięciom, niż dyletanckiemu demagogowi¹⁶¹. Ostatecznie, skutkiem oporu ze strony von Beselera, ze wszystkich projektów udało się zrealizować jeden. W styczniu 1917 r. utworzona została Komisja Wojskowa.

3. ORGANIZACJA I FUNKCJONOWANIE KOMISJI WOJSKOWEJ

Powołanie Komisji Wojskowej nastąpiło uchwałą Tymczasowej Rady Stanu w dniu 17 stycznia 1917 r. W zamiarze jej twórców miała porozumiewać się z władzami okupacyjnymi w sprawie współdziałania TRS z Komendą Legionów Polskich co do ich potrzeb jako kadr przyszłego wojska polskiego oraz doprowadzić do utworzenia Departamentu Wojny, resortu odpowiedzialnego za rozwój wojska polskiego i administrowanie wszelkimi zasobami niezbędnymi do jego funkcjonowania¹⁶². Realizację tego celu uniemożliwiała rozbieżność poglądów na rolę jaką ma odegrać przyszła polska formacja wojskowa. Państwa centralne, głównie zaś Niemcy, oczekiwały, że oddziały sformowane w Królestwie będą mogły być wykorzystane w walkach po ich stronie. W tych warunkach miały być one podporządkowane wyłącznie dowództwu niemieckiemu, gdyż wspomniany już układ pszczyński ustanawiał generał-gubernatora warszawskiego naczelnym wodzem mających powstać wojsk polskich. Pogląd ten podzielała część członków TRS. Jednakże większość była zdania, że oddziały polskie powinny być tworzone przez władze polskie, dla realizacji polskich celów, a jedynie przy pomocy okupantów. Podobne stanowisko zajmował także Piłsudski, który został referentem spraw wojskowych w Radzie Stanu. Stanowiska takiego nie akceptował gen. von Beseler. Konsekwencją było torpedowanie wszelkich inicjatyw mogących prowadzić do emancypacji polskich sił zbrojnych. Generał-

¹⁵⁹ J. Pajewski, *Odbudowa państwa polskiego 1914-1918*, Poznań 2005, s. 307.

¹⁶⁰ W. Gierowski, *Królewsko-polska Komisja...*, s. 7 i n.

¹⁶¹ J. Pajewski, *Odbudowa państwa...*, s. 307.

¹⁶² W. Milewska, J. Nowak, M. Zientara, *Legiony Polskie 1914-1918. Zarys historii militarnej i politycznej*, Kraków 1998, s. 222.

gubernator pozostawiał pewną swobodę tylko w zakresie, który mógł sprzyjać liczbowemu rozwojowi szeregów formacji pozostających pod zwierzchnictwem państw okupacyjnych.

Podstawową kwestią było określenie kompetencji Rady Stanu, a przez to także Komisji Wojskowej, w zakresie organizowania oddziałów wojskowych. Problem ten pojawił się już podczas pierwszego posiedzenia Komisji 18 stycznia. Zapytywano o tę sprawę obecnych na posiedzeniu komisarzy rządowych, reprezentujących państwa okupacyjne. Obaj jednak, poza stwierdzeniem, że naczelnym dowódcą tworzącego się wojska ma być gen. Beseler, nie potrafili udzielić bardziej szczegółowych odpowiedzi. W tej sytuacji członkowie Komisji postanowili sformułować pytania pod adresem władz okupacyjnych i przekazać je za pośrednictwem komisarzy, którzy zresztą pełnili funkcje łącznikowe. Dotyczyły one określenia pozycji prawno-politycznej tworzonego wojska polskiego oraz określenia zasad współdziałania Rady Stanu i władz okupacyjnych w powyższej sprawie¹⁶³. Członkowie Komisji wyobrażali sobie współpracę z naczelnym wodzem w ten sposób, że TRS jako władza polska wezwie społeczeństwo do werbunku, natomiast wydawanie wszelkich zarządzeń z tym związanych będzie w kompetencji Naczelnej Komendy. Natomiast Komisja będzie mogła formułować wnioski i wyrażać życzenia w sprawach dotyczących rekrutacji oraz propagandowego wspierania werbunku¹⁶⁴. Dla opracowania memoriału w tej sprawie powołano podkomisję, w której skład weszli: F. Radziwiłł, M. Lempicki, W. Rostworowski oraz Piłsudski. Wyniki swojej pracy podkomisja przedstawiła podczas kolejnego posiedzenia 29 stycznia. Referujący zakres kompetencji Rady Piłsudski ujął je w kilka punktów: organizacja werbunku miał pozostawać w rękach organów Rady Stanu do chwili przekazania zwerbowanych żołnierzy w ręce wojska; werbunek ochotniczy powinien być przeprowadzany przez polskie organa państwowe przy bezpośrednim udziale społeczności lokalnych; w kompetencjach Rady powinny znajdować się sprawy związane z opieką nad żołnierzem i jego rodziną oraz inwalidami, popularyzacja idei wojskowości polskiej oraz sprzyjanie uruchamianiu przemysłu wojennego zapewniającego ekwipunek i uzbrojenie dla wojska. Uważano również, że Rada powinna mieć stały wgląd w sprawy związane z budżetem armii, dlatego projektowano, by przy Naczelnym Dowództwie utworzyć stałą komisję złożoną z członków Rady. Odpowiadając na postulaty Komisji, władze okupacyjne poinformowały, że rząd niemiecki czyni wszelkie możliwe kroki, aby włączenie formacji legionowej do wojska polskiego nastąpiło jak najszybciej. Ponadto potwierdzano, że wojsko polskie będzie

¹⁶³ Protokół pierwszego posiedzenia Komisji Wojskowej z dnia 18 stycznia 1917 r., CAW, zespół Komisji Wojskowej Tymczasowej Rady Stanu (dalej: KW TRS), sygn. I.160.1.6, n. pag.

¹⁶⁴ Protokół 2-go posiedzenia Komisji Wojskowej z dnia 22 stycznia 1917 r., CAW, zespół KW TRS, sygn. I.160.1.6, n. pag.

organem państwa polskiego, jednakże w okresie wojennym pozostanie pod komendą generał-gubernatora warszawskiego¹⁶⁵.

Kolejną sprawą było należyte rozplanowanie prac Komisji. Wobec początkowego braku ścisłego określenia jej zadań, a przede wszystkim możliwości ich wykonania zorganizowana została w Kancelarię Ogólną i jeden Wydział Spraw Ogólnych i Przygotowawczych, podzielony na referaty: Prac Przygotowawczych, Spraw Bieżących, Statystyczno-Ewidencyjny, Wychowania Wojskowego, Spraw Słownictwa Wojskowego i Bibliotekę oraz samodzielne referaty: Przemysłu Wojennego i Spraw Opieki. Głównym zadaniem Komisji w tym czasie było zaewidencjonowanie wszystkich żywych i materialnych zasobów niezbędnych do budowania sił zbrojnych¹⁶⁶. W pierwszym rządzie starano się utrzymać wpływy zarówno w Legionach Polskich, jak i w Polskiej Organizacji Wojskowej, gdyż formacje te stać się miały zapleczem kadrowym tworzonego wojska polskiego. Komisja interesowała się też losem Polaków, którzy jako rosyjscy żołnierze i oficerowie znaleźli się w obozach jenieckich państw centralnych. Przy tej okazji postanowiono wystąpić do rządów państw okupacyjnych o złagodzenie rygorów w obozach jenieckich, w których przebywali Polacy, oraz umożliwienie żołnierzom i oficerom wstępowania do wojska polskiego¹⁶⁷.

W pierwszych miesiącach działania Komisja wykonała ogromną pracę projektodawczą. Opracowano projekt ustawy ustrojowej dla Departamentu Wojny oraz Wydziału Propagandy i Wychowania Wojskowego. Przygotowano statuty dla Komitetu Popierania Wojskowości Polskiej, Przyjaciół Armii Narodowej oraz Centralnego Towarzystwa dla Propagandy. Wśród projektów przyszłych ustaw na uwagę zasługują regulacje dotyczące służby wojskowej, organizacji werbunku ochotniczego oraz sądownictwa wojskowego. W znacznym stopniu były zaawansowane prace nad kodyfikacjami wojskowymi. W pracach tych wykorzystywano doświadczenia niemieckie, austriackie i rosyjskie, ale też, co warte odnotowania, polskie kodyfikacje wojskowe z pierwszej połowy XIX w. W pracach nad projektem „Organizacji sądów wojskowych” sięgano do *Kodeksu Kryminalnego dla Wojska Polskiego* z 1815 r., *Praw Karzących Wojskowych* z 1824 r., niemieckiego *Militärgerichtsordnung* z 1898 r., procedury sądów austriackich oraz rosyjskich ustaw *wojenno-sudiebnych*. Przy opracowaniu projektu „Kodeksu Karzącego” korzystano z *Praw Karzących Wojskowych* z 1824 r., rosyjskiego *Kodeksu Karnego* z 1903 oraz

¹⁶⁵ Protokół czwartego posiedzenia Komisji Wojskowej z dnia 29 stycznia 1917 r., CAW, zespół KW TRS, sygn. I.160.1.6, n. pag. Zob. też Protokół 2-go posiedzenia Komisji Wojskowej z dnia 22 stycznia 1917 r. ..., oraz Sprawozdanie z działalności Komisji Wojskowej Tymczasowej Rady Stanu, CAW, zespół KW TRS, sygn. I.160.1.87, k. 6.

¹⁶⁶ W. Gierowski, *Królewsko-polska Komisja...*, s. 8 i n.

¹⁶⁷ Protokół 2-go posiedzenia Komisji Wojskowej z dnia 22 stycznia 1917 r., CAW, zespół KW TRS, sygn. I.160.1.6, n. pag.

niemieckiego *Militärstrafgesetzbuch*¹⁶⁸. Komisja Wojskowa 28 lutego powołała do życia Komisję Słownikową, której zadaniem było opracowanie terminologii wojskowej, opartej na dawnym słownictwie polskim, ale odpowiadającej aktualnym potrzebom tworzonego wojska polskiego, oraz przygotowanie odpowiedniego materiału do wydania słownika wojskowego¹⁶⁹.

Niespodziewanie wpływ na dalsze prace Komisji Wojskowej miały wydarzenia, które rozegrały się z dala od Warszawy. Rewolucja lutowa w Rosji, a w jej następstwie oświadczenia najpierw Piotrogradzkiej Rady Delegatów Robotniczych i Żołnierskich, a później Rządu Tymczasowego w sprawie praw Polaków do bezwarunkowej i bez żadnych ograniczeń niepodległości, stawiały pod znakiem zapytania zasadność dalszej współpracy z państwami okupacyjnymi. Piłsudski, dostrzegając bezsensowność utrzymywania dotychczasowego *status quo*, próbował przekonać członków Tymczasowej Rady Stanu do podania się do dymisji. Bezskutecznie. Choć w Radzie zdawano sobie sprawę, że pod wpływem wydarzeń rosyjskich rosły nastroje antyokupacyjne w społeczeństwie Królestwa. Ponadto wysiłki podejmowane przez nią, aby rozszerzyć swoje kompetencje, nie przynosiły spodziewanych rezultatów. Nie było też jednolitego poglądu wśród samych członków Rady. Do dymisji *in gremio* skłaniała się początkowo znaczna część członków z marszałkiem koronnym. W deklaracji TRS z 1 maja stwierdzano: „Istnienie Tymczasowej Rady Stanu w tej formie, z tą kompetencją i w tym do niej stosunku władz okupacyjnych, jak dotychczas, nie tylko nie przynosi pożytku interesowi polskiemu, nie tylko nie wpływa na ustalenie przyjaznych politycznych stosunków między państwem polskim a państwami centralnymi, ale – przeciwnie – podciąć może w samym zarodku koncepcję państwa polskiego, opartego o Zachód, koncepcję, która w przekonaniu Tymczasowej Rady Stanu jest podyktowana istotną racją stanu polską”¹⁷⁰. Podczas poufnego plenarnego posiedzenia 16 maja Piłsudski zgłosił wniosek o ustąpienie Tymczasowej Rady, argumentując, że „Rada Stanu nie jest w stanie rządzić, a zorganizować społeczeństwa nie umiała, wskutek tego jest instytucją martwą”¹⁷¹. Ostatecznie zdecydowano się nie na dymisję, lecz na zawieszenie czynności i kontaktów z władzami okupacyjnymi. W tej sytuacji Piłsudskiemu nie pozostało nic innego, jak podanie się do dymisji. Uczynił to podczas plenarnego posiedzenia TRS 2 lipca. Rezygnację z mandatu radcy

¹⁶⁸ Sprawozdanie z działalności Komisji Wojskowej Tymczasowej Rady Stanu, CAW, zespół KW TRS, sygn. I.160.1.87, k. 11 i n.

¹⁶⁹ W. Gierowski, *Królewsko-polska Komisja...*, s. 10 i n.

¹⁷⁰ J. Piłsudski, *Pisma...*, t. 4, s. 167.

¹⁷¹ *Ibidem*, s. 180.

stanu złożyli razem z Brygadierem Śliwiński, Stolarski i Jankowski, związani z lewicą niepodległościową¹⁷².

Wkrótce jednak inny problem zogniskował uwagę polityków i opinię publiczną w Królestwie. Było to związane z przygotowaniem do zaprzysiężenia Legionów przejętych od Austrii według nowej rotacji przysięgi¹⁷³. Zobowiązywała m.in. do wierności obu państwom centralnym i ich sprzymierzeńcom. Na posiedzeniu 3 lipca TRS zaakceptowała wniosek w tej sprawie sformułowany przez Wydział Wykonawczy. Uroczysta przysięga odbyła się w Warszawie 9 lipca, a na prowincji dwa dni później. Piłsudski wydał z tej okazji specjalny rozkaz wzywający do odmowy¹⁷⁴. Istotnie w I i III Brygadzie Legionów posłuchano rozkazu Brygadiera. Podobnie zareagowała część oficerów i podoficerów w II Brygadzie.

Reakcja gen. von Beselera była natychmiastowa. Legioniści pochodzący z Królestwa Polskiego zostali internowani. Oficerów osadzono w obozie w Beniaminowie, a żołnierzy w Szczypiornie. Pochodzących z Galicji wcielono do armii austro-węgierskiej i wyeksponowano na front włoski. Legionistów należących do II Brygady, którzy przysięgę złożyli, odesłano do Austrii. Sformowano z nich później Polski Korpus Posiłkowy¹⁷⁵. W nocy z 21 na 22 lipca niespodziewanie nastąpiło aresztowanie Piłsudskiego oraz Sosnkowskiego i osadzenie ich bez sądu w twierdzy magdeburskiej. W ten sposób ostatecznie pogrzebane zostały nadzieje państw centralnych na wykorzystanie polskich sił

¹⁷² W. Suleja, *Próba budowy zrębów polskiej państwowości...*, s. 232.

¹⁷³ Problem ustalenia tekstu przysięgi dla przyszłego wojska polskiego był przedmiotem obrad mieszanej komisji niemiecko-austriackiej już od 23 października 1916 r. Wynikiem tych prac było opracowanie przez von Beselera przysięgi, w której mowa była tylko o wierności cesarzowi niemieckiemu. Nie wspomniano ani o cesarzu Austrii, ani o królu Polski. Na żądanie strony austriackiej tekst uległ pewnym modyfikacjom i 20 listopada został zatwierdzony. Kilka dni później, 28 listopada, opracowano inny tekst przysięgi, znany jako formuła Beseler-Kuk. W wersji tej nie wspomniano cesarzy, był natomiast wymieniony król Polski. Tekst ten został jednak odrzucony przez niemieckie Naczelne Dowództwo, gdyż brakowało w nim odniesienia do posłuszeństwa wobec cesarza niemieckiego. Po dalszych konsultacjach sprawę przysięgi zawieszono do czasu ustalenia między obu rządami politycznej przyszłości Polski. Zob. L. Grosfeld, *Polityka państw centralnych...*, s. 177 i n. Ostateczny tekst przysięgi brzmiał: „Przysięgam Panu Bogu Wszechmogącemu, że Ojczyźnie mojej, Polskiemu Królestwu i memu przyszłemu królowi na lądzie i na wodzie i na każdym miejscu wiernie i uczciwie służyć będę; że w wojnie obecnej dotrzymam wiernie braterstwa broni wojskom Niemiec i Austro-Węgier oraz państw z nimi sprzymierzonych; że będę przełożonych swych i dowódców słuchał, abym mógł żyć i umierać, jak mężny i prawy żołnierz polski. Tak mi, Boże, dopomóż”. Por. K.W. Kumaniecki, *Odbudowa państwowości polskiej*, Warszawa 1924, s. 83.

¹⁷⁴ Rozkaz Piłsudskiego wprowadził znaczne zamieszanie w Komendzie Legionów. W rezultacie 8 lipca 1917 r. Komenda rozesłała do prasy komunikat informujący o odwołaniu uroczystości przysięgowej zaplanowanej na 9 lipca. Ostatecznie tego właśnie dnia i o planowanym czasie zaprzysiężenie się odbyło. Zob. „Czas” nr 314 z 10 lipca 1917 r. Błędne daty złożenia przysięgi (8 i 9 lipca 1917 r.) wskazują inni autorzy. Por. B. Woszczyński, *Ministerstwo Spraw Wojskowych...*, s. 21.

¹⁷⁵ W. Gierowski, *Polska Siła Zbrojna...*, s. 12.

do walki po ich stronie. Nadzieję na koncyliacyjne ułożenie stosunków z władzami okupacyjnymi, także w zakresie werbunku do wojska polskiego, stracili również członkowie Tymczasowej Rady. Na posiedzeniu plenarnym 28 sierpnia 1917 r. radcowie podjęli uchwałę o złożeniu mandatów oraz wyłonili ze swego grona Komisję Przejściową Tymczasowej Rady Stanu, której zadaniem było kontynuowanie i załatwianie wszelkich spraw bieżących wynikających z dotychczasowych działań podjętych przez Radę oraz opracowanie i wprowadzenie w życie przepisów związanych z przejmowaniem sądownictwa i edukacji w polskie ręce. Komisja Przejściowa miała też zatwierdzić budżety tych agend, pozostałych po TRS, które w dalszym ciągu funkcjonowały. Komisja Przejściowa funkcjonowałaby do czasu powstania możliwości przekazania agend TRS przyszłym władzom polskim¹⁷⁶.

W nowej sytuacji jedynym śladem polskich poczynań militarnych u boku mocarstw centralnych pozostały instytucje i formacje, utworzone przez gen. von Beselera, mające stanowić ramy przygotowawcze dla kadr projektowanej armii polskiej. Należały do nich kursy wyszkolenia piechoty, szkoły aspirantów oficerskich i podoficerskich oraz aparat zaciągowy. Wojskiem tym, liczącym sobie blisko 3 tys. ludzi, nazywanym Polnische Wehrmacht (Polskimi Siłami Zbrojnymi) dowodził generał-gubernator warszawski, a jego sztab główny wchodził w skład struktury Gubernatorstwa jako Abteilung Polnische Wehrmacht¹⁷⁷.

Warunki te nie sprzyjały dalszemu rozwojowi prac Komisji Wojskowej, którą zaczął kierować Ludwik Górski i przydany mu do pomocy z szeregów PSZ kpt. Marian Kukiel. Zwrócono zatem większą uwagę na poprawę funkcjonowania wewnętrznej organizacji Komisji. Opisano podstawowe obowiązki służbowe sekretarzy i naczelników wydziałów oraz opracowano zasady kancelaryjne. Określono także stałe godziny pracy w biurach Komisji od 8.30 do 16.00. Zatrudnionym przysługiwała godzinna przerwa obiadowa¹⁷⁸. Mimo to udało się opracować nową organizację wewnętrzną Komisji, którą 25 sierpnia 1917 r. zatwierdziła Rada Stanu. Dotychczasową Kancelarię Ogólną przekształcono w Sekretariat Generalny, w którym koncentrowały się wszystkie sprawy niewchodzące w zakres kompetencyjny pozostałych wydziałów Komisji. Natomiast wydział i referaty zostały zastąpione wydziałami: Studiów nad Wojskowością Polską, Propagandy i Prasy, Opieki Wojennej oraz Przemysłu Wojennego¹⁷⁹.

¹⁷⁶ Szerzej pisze o tym W. Suleja, *Próba budowy zrębów polskiej państwowości...*, s. 241 i n. Zob. też Z.J. Winnicki, *Rada Regencyjna Królestwa Polskiego...*, s. 23 i n.

¹⁷⁷ W. Gierowski, *Królewsko-polska Komisja...*, s. 13.

¹⁷⁸ Przepis wewnętrznego porządku służbowego biur Komisji Wojskowej T. Rady Stanu z dnia 18 sierpnia 1917 r., CAW, zespół KW TRS, sygn. I.160.1.68, n. pag.

¹⁷⁹ Projekt organizacji biur Komisji Wojskowej T. Rady Stanu z dnia 16 sierpnia 1917 r., CAW, zespół KW TRS, sygn. I.160.1.68, n. pag. Do projektu dołączony był szczegółowy schemat organizacyjny Komisji

Wydział Studiów nad Wojskowością Polską zajmował się prowadzeniem badań naukowych we wszystkich dziedzinach związanych z tworzeniem się wojska polskiego. Opracowywane dane dotyczyły spraw statystycznych, ewidencyjnych i historycznych. Zbierano informacje dotyczące ustroju i organizacji dawnego wojska polskiego, zasad służby wojskowej, formacji paramilitarnych, organizacji szkolnictwa wojskowego, uzbrojenia, umundurowania, ekwipunku. W wydziale kontynuowano prace nad polskim słownictwem wojskowym oraz spolszczeniem map topograficznych, mającym na celu ujednoczenie nazewnictwa miejscowości. Wydawano pisma fachowe dla oficerów i szkół oficerskich. Wydział Propagandy i Prasy odpowiedzialny był za propagowanie w społeczeństwie idei rozwoju polskiego wojska, poprzez organizację odczytów, publikacji, pracy kulturalnej wśród żołnierzy, organizację szkół dla analfabetów. Wydział Opieki Wojennej organizował opiekę nad inwalidami wojskowymi oraz osobami zwolnionymi ze służby. Współdziałał przy wypłacie zasiłków rodzinnych. Prowadził biura pośrednictwa pracy. W jego ramach czyniono przygotowania do zorganizowania polskiego oddziału międzynarodowej organizacji czerwonokrzyńskiej. Roztaczano opiekę nad legionistami internowanymi w Beniaminowie i Szczypiornie. Wydział Przemysłu Wojennego prowadził studia nad możliwościami zainteresowania krajowych przemysłowców współdziałaniem w oporządzeniu i uzbrojeniu szeregów wojska narodowego¹⁸⁰.

Okres następujący po „kryzysie przysięgowym” nie sprzyjał podejmowaniu inicjatyw mających na celu rozwój wojska polskiego. Istniejąca formacja znajdowała się w wyłącznej dyspozycji władz niemieckiego generał-gubernatorstwa. Rada Regencyjna oraz Komisja Wojskowa nie miały żadnej łączności z polskimi oficerami z Polskich Sił Zbrojnych. Nie oznacza to jednak, że zaprzestano wszelkich prac nad rozwojem polskiej wojskowości. Udało się opracować kilka projektów ustawodawczych dotyczących wojska. Należały do nich projekty ustaw o powinności wojskowej oraz o szczególnych uprawnieniach legionistów polskich w służbie państwowej. Dokonano przekładu niemieckiego wojskowego kodeksu karnego z dnia 24 kwietnia 1872 r., niemieckiej ordynacji dyscyplinarnej, rozporządzenia cesarskiego o wymiarze sprawiedliwości karnej w wojsku na czas wojny z dnia 28 listopada 1899 r., artykułów wojennych z dnia 22 września 1902 r., austriackiej ustawy wojskowego postępowania karnego z dnia 1 grudnia 1898 r. Przygotowano także projekt ustawy powołującej w przyszłości do życia Szkołę Oficerską im. Tadeusza Kościuszki. Powołano na Politechnice Warszawskiej Komitet

z propozycjami obsady personalnej. Charakterystyczne, że wiele stanowisk wakowało, szczególnie szefów wydziałów.

¹⁸⁰ *Ibidem*. Zob. też W. Gierowski, *Królewsko-polska Komisja...*, s. 16.

Organizacyjny Wydziału Wojskowego mający kształcić oficerów inżynierów dla przyszłej armii polskiej¹⁸¹.

Nowy rok 1918 witano z nowymi nadziejami. Dnia 3 stycznia ukazał się dekret Rady Regencyjnej określający organizację najwyższych władz państwowych. Kilka dni później do Berlina z oficjalną kilkudniową wizytą udali się regenci. W dniu 8 stycznia przyjął ich cesarz, w towarzystwie kanclerza Rzeszy i zastępcy sekretarza stanu spraw zagranicznych. Rezultatem prowadzonych rozmów była zgoda rządu niemieckiego na udział polskiej delegacji w konferencji pokojowej z udziałem Rosji i państw centralnych oraz ich sojuszników, odbywającej się w Brześciu Litewskim, choć był to tylko udział w charakterze doradczym. Podczas rozmów omawiano także sprawę uwolnienia obywateli Królestwa Polskiego internowanych i uwięzionych podczas wojny przez władze niemieckie. Regenci zabiegali o zwolnienie z obozów w Szczypiornie, Beniaminowie i Łomży legionistów internowanych po „kryzysie przysięgowym”, co wiązało się z przedłożeniem nowego projektu tworzenia wojska¹⁸².

W dokumencie powstałym jeszcze w grudniu 1917 r. gen. T. J. Rozwadowski postulował uzyskanie zgody na utworzenie polskiej Komendy Głównej (Polnisches Generalkommando) z polskimi oficerami i stojącym na czele polskim generałem. Byłaby to rekompensata władz okupacyjnych za odmowę utworzenia Ministerstwa Wojny. Polska Komenda Główna miałaby podlegać Naczelnej Komendzie Okupantów (Oberkommando in Polen) przez generała cieszącego się zaufaniem rządu polskiego. Komenda ponosiłaby odpowiedzialność przed władzami polskimi za wszelkie zarządzenia w zakresie wojskowości polskiej. W konsekwencji uległyby rozszerzeniu kompetencje von Beselera, pozwalające mu na uzgadnianie spraw dotyczących rozwoju armii polskiej bezpośrednio z rządem polskim, z pominięciem niemieckiego Naczelnego Dowództwa. Agendy Abteilung Polnische Wehrmacht przeszłyby na polską Komendę Główną. Jej podlegałoby 6 komend brygadowych i komendy uzupełnień odpowiedzialnych za przygotowanie rekrutacji. Przewidywano powołanie do szeregów 50-60 tys. rekrutów, z których miano utworzyć dwie dywizje liniowe. Natomiast w oddziałach zapasowych planowano przeszkolić ok. 100 tys. ludzi¹⁸³. W rozwinięciu tych propozycji płk Marian Januszajtis sugerował utworzenie Niemieckiej Misji Wojskowej przy rządzie polskim, która miałaby zajmować się sprawami dotyczącymi organizacji i struktury polskiej armii. Podobna polska misja miała powstać przy niemieckim Ministerstwie Wojny, której zadanie stano-

¹⁸¹ *Ibidem*, s. 15.

¹⁸² „Dziennik Poznański” nr 9 z 11 stycznia 1918 r.

¹⁸³ Szkic organizacji armii polskiej gen. T.J. Rozwadowskiego z dnia 12 grudnia 1917 r., CAW, zespół KW TRS, sygn. I.160.1.68, n. pag. Szerzej pisze o tym M. Patelski, *Generał broni Tadeusz Jordan Rozwadowski, żołnierz i dyplomata*, Warszawa 2002, s. 129 i n.

wiłoby szkolenie oficerów oraz pośredniczenie pomiędzy rządami polskim i niemieckim w sprawach dotyczących dostaw i pomocy przy rozbudowie wojska¹⁸⁴.

Na przedłożone propozycje władze niemieckie odpowiedziały po trzech tygodniach. W piśmie z 1 lutego gen. von Beseler ubolewał, że zaabsorbowanie ważnymi sprawami nie pozwala szefowi Sztabu Generalnego na zajęcie się kwestiami dotyczącymi tworzenia wojska polskiego. Naczelne Dowództwo wojsk niemieckich z powodów ekonomicznych i technicznych uważało, że realizacja projektu była niemożliwa. Przedstawił jednak cztery zasady, na których prawdopodobne byłoby dalsze tworzenie polskiej armii. Obejmowały one przekształcenie jednostek PSZ w dwa pułki piechoty o liczebności właściwej dla czasów wojennych, zwiększenie liczebności szkolnych oddziałów jazdy, artylerii, saperów i taborów. Zakładano zwiększenie liczby stanowisk dla oficerów i podoficerów, by w chwili wprowadzenia ustawy o powszechnym obowiązku służby wojskowej zapewnić właściwą obsadę kadrową oraz liczbę słuchaczy w szkołach podoficerskich i podchorążych, którzy stanowiliby uzupełnienie korpusu oficerskiego i podoficerskiego. Zamierzano przekształcić istniejące główne urzędy zaciągowe w zorganizowane na wzór niemiecki powiatowe komendy poborowe¹⁸⁵.

Władze królewsko-polskie potrzebowały ponad dwóch miesięcy na ustosunkowanie się do przedstawionych propozycji. Czas ten wypełniony był konsultacjami z generał-gubernatorem warszawskim. W piśmie datowanym 12 kwietnia 1918 r. Rada Regencyjna wysunęła 12 propozycji określających dalsze tworzenie i szkolenie wojska polskiego. Oczekiwano gwarancji, że tworzone wojsko polskie nie będzie użyte w celach wojennych wewnątrz i poza granicami Królestwa bez zgody Rady Regencyjnej. Uznawano naczelne dowództwo von Beselera i jego prawo do mianowania i awansowania polskich oficerów, lecz regenci rezerwowali sobie prawo do sprzeciwu wobec takich nominacji. Dalej akceptowano wcześniejsze propozycje niemieckie, z tą modyfikacją, że oba pułki utworzą brygadę pod polskim dowództwem, któremu oddane zostanie wyższe sądownictwo nad osobami należącymi do armii polskiej. Organizacja i szkolenie tworzonego wojska opierać się miały na wzorach niemieckich. Podstawę zwiększenia stanu liczebnego szeregów stanowiłyby powszechna służba wojskowa. Należało niezwłocznie rozpocząć prowadzenie ewidencji poborowych. Dla przeprowadzenia poboru miały być utworzone 34 okręgi poborowe, których właściwość miejscowa nie mogła przekroczyć granic poszczególnych okupacji. Postulowano utworzenie polskich komend wojskowych przy władzach wojskowych niemieckich oraz powołanie oficerów łącznikowych między władzami królewsko-polskimi a królewsko-pruskim Ministerstwem Wojny. Z chwilą

¹⁸⁴ Projekt wstępny organizacji wojska polskiego płk. M. Januszajtisa z dnia 27 stycznia 1918 r., CAW, zespół KW TRS, sygn. I.160.1.68, n. pag.

¹⁸⁵ W. Gierowski, *Królewsko-polska Komisja...*, s. 17 i n.

wejścia w życie przepisów o powszechnej służbie wojskowej zmienić się miała rota przysięgi. Dotychczasowy tekst uzupełniono by po słowach: „przyszłemu królowi polskiemu”, o słowa: „i Radzie Regencyjnej, jako tymczasowo zastępującej króla”. Na koniec domagano się, aby wraz z rozpoczęciem tworzenia wojska rozszerzono uprawnienia Komisji Wojskowej¹⁸⁶.

Po niespełna dwóch tygodniach dotarła do regentów odpowiedź von Beselera. W piśmie z 24 kwietnia dokonywał pewnych modyfikacji wcześniejszych propozycji Rady. W sprawach decyzji o użyciu wojska regenci mieli uzyskać prawo współdziałania, choć nie określono, na czym konkretnie by ono polegało. W kwestii nominacji i awansów Rada byłaby tylko powiadamiana. Von Beseler godził się na większość pozostałych propozycji. Zgoda na przekształcenie Komisji Wojskowej w Departament Wojny leżała poza kompetencją generał-gubernatora. Kwestia podlegała aprobachie Cesarsko Niemieckiego Najwyższego Kierownictwa Armii i Cesarsko Królewskiego Naczelnego Dowództwa.¹⁸⁷

Poczynione uzgodnienia wkrótce zaczęły się materializować. Jeszcze tego samego dnia, gdy wysyłano pismo do regentów, von Beseler wydał rozkaz o przeniesieniu wyższego sądownictwa w stosunku do osób należących do polskiej armii i legitymujących się polską przynależnością państwową na płk. Minkiewicza. Natomiast 30 kwietnia wydał rozkaz o uformowaniu z dniem 1 maja 1918 r. 1 Brygady Piechoty i oddaniu jej pod dowództwo wspomnianego już płk. Minkiewicza. Były to właściwie jedyne sukcesy regentów w kwestii organizacji wojska.

Nieco wcześniej, bo 4 kwietnia, Rada Regencyjna powołała nowy rząd pod prezydencją Jana Steczkowskiego. Na wniosek nowego szefa rządu regenci mianowali 17 kwietnia na stanowisko dyrektora Komisji Wojskowej ks. Franciszka Radziwiłła, byłego członka TRS. Jego zastępcą został płk Marian Januszajtis, oddelegowany z PSZ¹⁸⁸. Po nominacji Radziwiłł przystąpił do reorganizacji Komisji, a szczegóły przedstawił Radzie Regencyjnej. Nowa organizacja przekształcała dotychczasowe wydziały w działy.

Dział I Centralny zajął się sprawami wojskowo-politycznymi i organizacją przysięgłego wojska oraz personaliami, ewidencją i sprawami dyscyplinarnymi oficerów, podoficerów, żołnierzy i urzędników oraz registraturą i rachunkowością. Dział II Ogólno-wojskowy przeprowadzał uzupełnienia, reklamował od pełnienia służby wojskowej i powoływał na szkolenia, Dział III Gospodarczy zajmował się wyszkoleniem urzędników administracyjnych, umundurowaniem, uzbrojeniem, wyekwipowaniem, zaprowiantowaniem i zakwaterowaniem żołnierzy, ponadto przygotowywał ewidencję zakładów

¹⁸⁶ *Ibidem*, s. 18 i n.

¹⁸⁷ Odpis pisma gen. von Beselera z dnia 24 kwietnia 1918 r., CAW, zespół KW TRS, sygn. I.160.1.71, n. pag. Zob. też W. Gierowski, *Królewsko-polska Komisja...*, s. 20 i n.

¹⁸⁸ W. Suleja, *Próba budowy zrębów...*, s. 290.

przemysłowych nadających się do przystosowania dla przemysłu wojskowego. Za jego pośrednictwem władze okupacyjne przekazywały zlecenia przedsiębiorstwom krajowym. Dział IV Opieki został zreorganizowany i znacznie zwiększyły się jego kompetencje. Podyktowane to zostało wzrastająca liczba żołnierzy wracających z formacji rosyjskich i rozwiązanych oddziałów polskich w Rosji oraz jeńców znajdujących się na terenie Austrii. Utworzono dla nich pośrednictwo pracy. Rozwijano opiekę nad internowanymi w Marmarosze-Sziget. Zakładano schroniska dla byłych żołnierzy. Dział V Naukowy zajmował się tymi samymi sprawami co dotychczas. Ponadto w porozumieniu z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych przystąpiono do zorganizowania Wojskowego Instytutu Geograficzno-Mierniczego¹⁸⁹.

Wkrótce nastąpiła dalsza reorganizacja. Tym razem jej celem było przystosowanie organizacji Komisji do zadań przewidzianych dla „przyszłego Ministerium Wojny”¹⁹⁰. Już 30 kwietnia szef Komisji F. Radziwiłł przedstawił Radzie Ministrów projekt prowizorycznej organizacji Komisji Wojskowej, zaaprobowany następnie przez rząd. Dokument ten zakładał „przygotowania do objęcia w przyszłości całego zakresu funkcji Ministerstwa Wojny”. Przyjęte rozwiązania wzorowano na organizacji pruskiego Ministerium Wojny¹⁹¹. Ministerstwo, jako centrala administracji wojskowej, opierać się miało na tych samych regulaminach i przepisach jakie obowiązywały w pozostałych strukturach armii. Jego funkcjonariusze wywodziliby się spośród oficerów, podoficerów i żołnierzy służby czynnej oraz urzędników wojskowych. Jedynie przy czynnościach pomocniczych mogliby być zatrudniani pracownicy cywilni. Procedury urzędowe miały opierać się na przepisach wojskowych. Osoby zatrudnione w ministerstwie, poza personelem cywilnym, miały podlegać jurysdykcji wojskowej¹⁹². Realizacja przyjętych założeń była jednak trudna do przeprowadzenia wobec sprawowania pełnej kontroli nad zagadnieniami

¹⁸⁹ Notatka Franciszka Radziwiłła „o dokonanych i zamierzonych pracach Komisji Wojskowej”, AAN, zespół Gabinet Cywilny Rady Regencyjnej Królestwa Polskiego (1916) 1917-1918 (dalej: GC RR), sygn. 257, k. 9-11. Gierowski przedstawił nieco inną organizację składającą się z 4 działów. Był jednak niekonsekwentny, gdyż w tej samej pracy zawarł szkic organizacyjny Komisji Wojskowej w okresie kwiecień-czerwiec 1918 obejmujący 5 sekcji dzielących się na działy. Por. W. Gierowski, *Królewsko-polska Komisja...*, s. 24 i n.

¹⁹⁰ Projekt prowizorium organizacji Komisji Wojskowej, CAW, zespół KW TRS, sygn. I.160.1.68, n. pag. Zob. też Notatka Franciszka Radziwiłła „o dokonanych i zamierzonych pracach Komisji Wojskowej”, AAN, zespół GC RR, sygn. 257, k. 9.

¹⁹¹ Szkic organizacji pruskiego Ministerstwa Wojny przedstawił W. Gierowski. Zob. *idem*, *Królewsko-polska Komisja...*, s. 51.

¹⁹² Problem polegał na tym, że osoby takie, pozostające w służbie czynnej, znajdowały się w służbowej zależności od wojskowych władz niemieckich, a władze królewsko-polskie dążyły do tego, by unikać w swoich organach takich powiązań. Zdaniem Z.J. Winnickiego z tych powodów zrezygnowano z przemianowania Komisji na Departament oraz uzyskania dla dyrektora Radziwiłła od naczelnego dowódcy PSZ gen. von Besele-
ra odpowiedniego stopnia wojskowego. Potwierdzeniem tego stanowiska było powołanie na szefa Komisji osoby cywilnej, niebędącej w zależności od władz niemieckich. Por. Z.J. Winnicki, *Rada Regencyjna...*, s. 80. Zob.

wojskowymi przez Niemców. Stąd przyjęte w organizacji rozwiązania tymczasowe odnosiły się przede wszystkim do bieżących możliwości.

W okresie przejściowym, dla podniesienia powagi instytucji mającej przekształcić się w ministerstwo oraz nadania jej charakteru stałego, projektowano zmienić nazwę Komisji na Departament Wojny, by w ten sposób nowy resort dostosować do struktury organów administracyjnych wynikających z dekretu styczniowego. Ostatecznie nigdy to nie nastąpiło. Wzorem innych ministerstw Komisję Wojskową podzielono na Sekcje, a te z kolei na Działy: 1) Sekcja I – Centralna, pod kierownictwem płk. Januszajtisa, zajmowała się w Dziale I, z por. Leskim na czele, sprawami organizacyjnymi, również adiutanturą Rady Regencyjnej, strukturą wewnętrzną i obsadą etatową, w tym angażowaniem lekarzy, weterynarzy, sędziów i duchownych, zagadnieniami ogólnoadministracyjnymi oraz przygotowywaniem raportów dla Rady Regencyjnej i prezydenta ministrów, a także współpracą z innymi ministerstwami oraz Inspekcją Wyszkożenia PSZ, podległą Generał-Gubernatorstwu Warszawskiemu. W Dziale II, kierowanym przez por. Janusza Jegryma-Maleszewskiego, zajmowano się sprawami personalnymi, dyscyplinarnymi, ewidencyjnymi, gospodarczymi oraz referatem prasowym. Dział III, prowadzony przez pchor. Lewickiego, zajmował się prowadzeniem kancelarii i korespondencji zewnętrznej. W Dziale IV, kierowanym przez pchor. Hochstima, załatwiano sprawy budżetowe i finansowe, zakwaterowania i umundurowania. 2) Sekcja II – Ogólno-wojskowa, za którą miał być odpowiedzialny ppłk Skrudlik, zajmować się miała uzupełnieniami oraz wykonaniem ustawy o powszechnej służbie wojskowej. Miała też pełnić funkcje odwoławcze od decyzji o poborze. Jednakże w okresie istnienia Rady Regencyjnej nie podjęła działalności. 3) Sekcja III – Gospodarcza, za którą odpowiedzialny był ppor. Elie, zajmowała się w Dziale I wyszkoleniem urzędników administracyjnych oraz sprawami umundurowania, uzbrojenia, ekwipunku, zaprowiantowania i zakwaterowania oddziałów, a w Dziale II organizacją przemysłu wojennego, ewidencją zakładów mogących produkować na potrzeby wojska oraz pośrednictwem zamówień Generał-Gubernatorstwa Warszawskiego na produkty wojskowe. 4) Sekcja IV – Opieki, kierowana przez mjr. Paślowskiego, obejmowała w Dziale I, któremu szefował inż. Czaykowski, zaopatrzenie i opiekę nad inwalidami wojskowymi, organizację schronisk dla byłych wojskowych oraz pośrednictwo pracy¹⁹³. W Dziale II, prowadzonym przez por. dr. Macieszę, zajmowano się opieką nad

też Protokół 8 posiedzenia Rady Ministrów Królestwa Polskiego z dnia 1 maja 1918 r., AAN, zespół PRM, sygn. 6, k. 207 i n.; Projekt prowizorium organizacji Komisji Wojskowej, AAN, zespół GC RR, sygn. 259, k. 7.

¹⁹³ W lipcu utworzono odrębny dział zajmujący się pośrednictwem pracy dla byłych wojskowych z Korpusów Wschodnich. Zob. Protokół 37 posiedzenia Rady Ministrów Królestwa Polskiego z dnia 22 lipca 1918 r., AAN, zespół PRM, sygn. 7, k. 269.

internowanymi legionistami i ich rodzinami¹⁹⁴. Dział III, bez obsady szefostwa, prowadził współpracę z organizacjami opiekuńczymi i ratowniczymi. Natomiast w Dziale IV, prowadzonym przez inż. Kasperowicza, organizowano opiekę nad jeńcami polskimi w kraju i poza Królestwem¹⁹⁵. 5) W Sekcji V – Naukowej, kierowanej przez prof. W. Tokarza, Dział I, pod kierownictwem pchor. Gostyńskiego, prowadził wydawnictwa Komisji Wojskowej. Dział II, prowadzony przez plut. Albińskiego, gromadził i udostępniał księgozbiór. Dział III stanowił archiwum akt wojskowych. W Dziale IV, bez szefa, kontynuowano prace nad słownictwem wojskowym oraz tłumaczeniami niemieckich i austriackich regulacji prawnych dotyczących wojskowości. Dział V, kierowany przez ppor. Dąbrowskiego, organizował kursy dla analfabetów, prowadził objazdową bibliotekę dla żołnierzy oraz kantyny. Dział VI, z sierż. Bieńkowskim na czele, zajmował się rysunkami technicznymi, wykonywaniem plansz, powielaniem klisz fotograficznych itp. Dział VII, z wacatem na stanowisku kierownika, odpowiedzialny był za organizację wojskowego wyszkolenia młodzieży¹⁹⁶. Odrębną jednostkę stanowił zespół, kierowany przez ppor. Adamowicza, nadzorujący działalność Wojskowego Instytutu Geograficznego oraz zajmujący się sprawami kartograficznymi, w porozumieniu z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych¹⁹⁷.

Na początku września 1918 r. płk Jan Wroczyński przygotował projekt przewidujący reorganizację wewnętrzną Komisji Wojskowej obejmującej Sztab Generalny oraz wydziały: Techniczny, Artylerii, Kawalerii, Lotniczy, Zaopatrywania oraz Przemysłu Wojskowego¹⁹⁸. Jak sam zaznaczał „Komisji Wojskowej, jako przyszłemu Ministerstwu Wojny, przypada w udziale nadzwyczaj trudne w warunkach obecnych a zarazem i szczytne zadanie wypracować ogólny plan działalności, utworzyć w najkrótszym czasie zacząt-

¹⁹⁴ Na skutek działań Rady Regencyjnej jeszcze w grudniu 1917 r. obóz dla internowanych żołnierzy legionowych został przeniesiony ze Szczypiorna do Łomży i podporządkowany bezpośrednio gen. von Beselerowi. Ostateczne uwolnienie wszystkich internowanych nastąpiło 12 lipca 1918 r. Zob. J. Rzepecki, *Rodowód wojska Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 1959, s. 115 i n.

¹⁹⁵ W czerwcu 1918 r. z inicjatywy Polskiego Komitetu Opieki nad Jeńcami Komisja Wojskowa rozważała propozycję utworzenia w swoich strukturach Wydziału Jeńców. Został on zorganizowany w następnym miesiącu, a realizację zamierzeń powierzono dr W. Zawadzkiemu. Por. B. Woszczyński, *Ministerstwo Spraw Wojskowych...*, s. 36. Por. Informacja o działalności Wydziału Jeńców, CAW, zespół KW TRS, sygn. 160.1.43.

¹⁹⁶ Protokół 8 posiedzenia Rady Ministrów Królestwa Polskiego z dnia 1 maja 1918 r., AAN, zespół PRM, sygn. 6, k. 208 i n.

¹⁹⁷ W lipcu 1918 r. zespół ten, na mocy porozumienia rządu królewsko-polskiego z władzami niemieckimi w Berlinie, utworzył Biuro Pomiarów Królestwa Polskiego. Pomiarzy miały być prowadzone pod fachowym nadzorem wojskowych władz niemieckich w porozumieniu z „Polskim Ministerstwem Wojny”. Zob. Protokół 40 posiedzenia Rady Ministrów Królestwa Polskiego z dnia 31 lipca 1918 r., AAN, zespół PRM, sygn. 7, k. 283 i n.

¹⁹⁸ Autor nie był konsekwentny w stosowaniu przyjętej nomenklatury. Raz bowiem pisał o sekcjach, innym razem o wydziałach jako określeniach jednostek organizacyjnych Komisji. Nie był to zresztą przypadek odosobniony.

ki wszystkich przyszłych wydziałów wojskowych, aby przy zmianie okoliczności mieć gotowe kadry pracowników fachowych, opracowane instrukcje, nagromadzone materiały i t.p. dla rozwinięcia szerokiej działalności i przeistoczenia się w potężną, dobrze zorganizowaną instytucję państwową¹⁹⁹. Jego zdaniem, by we właściwy sposób zorganizować siły zbrojne, należy opracować szczegóły organizacji wewnętrznej, zapewnić naukowo opracowane plany uzbrojenia i zaopatrzenia, zagwarantować organizację przemysłu wojennego, przygotować programy szkolenia wojsk, wdrożyć rozwój techniki wojskowej. Podkreślał przy tym, że „wszechświatowa wojna dała obfite materiały i nadzwyczaj cenne wyniki teoretyczne i praktyczne, które trzeba zebrać, usystematyzować i zastosować do potrzeb przyszłej armii polskiej. Polacy wojskowi rozwiązanych formacji polskich walczyli w dwóch wrogich obozach na różnych frontach, w najrozmaitszych warunkach, we wszystkich rodzajach broni i zajmowali często wysokie stanowiska [...] zdobyta wiedza i praktyka ich powinna być należycie wykorzystana, aby nabyte przez nich z ogromnym trudem i poświęceniem się dla ojczyzny fachowe wiadomości i zasługi położone w sprawie wojskowej nie poszły na marne²⁰⁰. Jakże trafna myśl, zwłaszcza w przededniu odbudowy nowoczesnej armii. Szkoda tylko, że w latach późniejszych znacznie zaprzepaszczona, nierzadko z przyczyn wyłącznie politycznych.

Chociaż sugestie Wroczyńskiego nie doczekały się realizacji nie oznacza, że struktury Komisji nie podlegały rozbudowie. Dalsze zmiany wiązały się z rozszerzeniem jej działalności. W dniu 20 września F. Radziwiłł zwrócił się do rządu królewsko-polskiego o zgodę na rozwinięcie działań Sekcji Opieki, co było podyktowane rozpoczęciem przez władze austriackie akcji uwalniania z obozów jenieckich Polaków pochodzących z terenów Królestwa Polskiego. Osoby te nie miały prawa legalnego powrotu do swoich miejsc zamieszkania i pozostawały w Lublinie bez środków do życia. Proponowano utworzenie ekspozytury Sekcji Opieki w tym mieście²⁰¹. Wniosek ten nie doczekał się realizacji. Inny los spotkał kolejny wniosek Komisji dotyczący tym razem utworzenia Sekcji Technicznej, składającej się z wydziałów: Inżynierii Wojskowej, Budowlanego, Lotniczego, Przemysłu i Zaopatrywania, Fotograficznego oraz Geograficznego. Kierowanie sekcją powierzono płk. J. Wroczyńskiemu, który już 15 października przedstawił memoriał zawierający propozycję stworzenia Sekcji Organizacji Wojska, składającej się z wydziałów: mobilizacyjnego i wykształcenia wojskowego, artylerii, kawalerii,

¹⁹⁹ Projekt rozszerzenia działalności Komisji Wojskowej z dnia 5 września 1918 r., CAW, zespół KW TRS, sygn. I.160.1.82, n. pag.

²⁰⁰ *Ibidem*.

²⁰¹ Pismo Komisji Wojskowej w sprawie utworzenia ekspozytury Sekcji Opieki w Lublinie, CAW, zespół KW TRS, sygn. I.160.1.58., n. pag.

technicznego, lotnictwa oraz zaopatrywania i przemysłu wojennego²⁰². Projektu tego też już nie zrealizowano. Tak ukształtowana struktura Komisji Wojskowej przetrwała do 26 października 1918 r.

Ważną sprawą pozostawało zgromadzenie najbardziej wartościowych kadr oficerskich dla przyszłego ministerstwa. Okazją ku temu stała się demobilizacja I Korpusu Polskiego dokonana przez władze austriackie na przełomie czerwca i lipca 1918 r. Na początku lipca cały sztab tej formacji znalazł się w Warszawie. Dyrektor Komisji Wojskowej sugerował na posiedzeniu rządu, aby część oficerów przyjąć wprost na etaty Komisji, a część do Polskich Sił Zbrojnych, na co Niemcy w pewnych wypadkach wyrażali zgodę. Podjęto także kroki, by zorganizować obóz koncentracyjno-ćwiczebny dla oficerów. Ostatecznie na etaty przyjęto 40 oficerów, a w obozie znalazło się miejsce dla 370 z nich²⁰³.

Dnia 7 października odbyło się posiedzenie Komisji Wojskowej z udziałem regenta Z. Lubomirskiego, F. Radziwiła, dyrektora Komisji, oraz gen. T. Rozwadowskim i mjr. W. Ostoi-Zagórskiego, podczas którego omawiano sprawy związane z przejściem przez władze królewsko-polskie administracji w Królestwie i Galicji, w tym władzy zwierzchniej nad wojskiem. Poczynione wówczas uzgodnienia zaowocowały przesłanym w dniu następnym pismem do Rady Regencyjnej, zawierającym osiem postulatów. Dotyczyły one nowego tekstu przysięgi dla wojska²⁰⁴, ogłoszenia poboru, uwolnienia z niemieckiej niewoli polskich oficerów oraz wezwania wszystkich polskich oficerów i żołnierzy do wstępowania w szeregi polskiej armii, wezwania gen. Józefa Dowbora-Muśnickiego do Warszawy i połączenia oddziałów pozostających pod jego dowództwem z tworzonym wojskiem polskim oraz powierzenia mu funkcji naczelnego wodza, wezwania społeczeństwa do dobrowolnego opodatkowania się na rzecz armii narodowej, upoważnienia Komisji Wojskowej do prowadzenia rozmów z niemieckimi władzami okupacyjnymi w sprawie przekazania uzbrojenia, ekwipunku i infrastruktury oraz otwarcia kredytu dla rządu królewsko-polskiego na sfinansowanie tych zakupów²⁰⁵.

²⁰² Memoriał w sprawie rozwinięcia działalności Komisji Wojskowej, CAW, zespół KW TRS, sygn. I.160.1.36, n. pag. Propozycja stanowiła modyfikację wcześniejszego projektu. Zob. też B. Woszczyński, *Ministerstwo Spraw Wojskowych...*, s. 36 i n.

²⁰³ Protokół 36 posiedzenia Rady Ministrów Królestwa Polskiego z dnia 13 lipca 1918 r., AAN, zespół PRM, t. 7, k. 239. Zob. też Informacja Komisji Wojskowej w protokole 57 posiedzenia Rady Ministrów Królestwa Polskiego z dnia 3 października 1918 r., AAN, zespół PRM, t. 8, k. 1.

²⁰⁴ Z nowego tekstu roty przysięgi usunięto dotychczas obowiązującą zasadę braterstwa broni z państwami centralnymi i ich sojusznikami oraz wprowadzono zapis o wierności Radzie Regencyjnej, jako tymczasowej zastępczyni władzy zwierzchniej państwa polskiego. Nie wspomniano ani o królu, ani o Królestwie Polskim. Zatem już wówczas zdecydowano, że kwestia przyszłej formy odrodzonego państwa polskiego pozostawała otwarta. Por. B. Woszczyński, *Ministerstwo Spraw Wojskowych...*, s. 51.

²⁰⁵ W. Gierowski, *Królewsko-polska Komisja...*, s. 30 i n. Zob. też B. Woszczyński, *Ministerstwo Spraw Wojskowych...*, s. 51.

Propozycje Komisji Wojskowej zostały przez regentów zaakceptowane i stały się podstawą sformułowania wniosków przesłanych 11 października do generał-gubernatora warszawskiego. Zawierały propozycje rozwoju organizacyjnego armii polskiej i powierzenia dowództwa operacyjnego nad nim gen. Dowborowi-Muśnickiemu, przekształcenia Inspektoratu Wyszkożenia w niemiecką Misję Wojskową, przekształcenia Komisji Wojskowej w Ministerstwo Wojny i mianowania ministrem gen. T. Rozwadowskiego, utworzenia Sztabu Generalnego jako wydziału Ministerstwa Wojny, którego organizowaniem miał zająć się mjr W. Ostoja-Zagórski, niemiecka Misja Wojskowa miała zreorganizować system szkolenia i umożliwić części oficerów przeszkolenie lotnicze i techniczne, utworzenia obozu ćwiczebnego dla żandarmerii polowej. Istniejące i powstające jednostki wojskowe miały podlegać szefowi Sztabu Generalnego w miejsce naczelnego wodza²⁰⁶. W tej ostatniej propozycji kryła się wyraźna sugestia przejęcia przez władze królewsko-polskie zwierzchnictwa nad wojskiem polskim.

Odpowiedź von Beselera na propozycje Komisji nadeszła już 15 października. Generał godził się na większość postulatów, w tym szczególnie na rozbudowę szeregów armii polskiej oraz na utworzenie Sztabu Generalnego, ale nie jako elementu ministerstwa, a raczej na równorzędną mu strukturę. Odmawiał jednak zgody w najważniejszych dla władz królewsko-polskich kwestiach, a mianowicie na powołanie Ministerstwa i powierzenie dowództwa gen. Dowborowi-Muśnickiemu. Sprawę naczelnego dowództwa w ogóle pominął milczeniem²⁰⁷. Mimo mało zachęcającego stanowiska generał-gubernatora warszawskiego w sprawie emancypacji polskich najwyższych władz wojskowych Rada Regencyjna postanowiła działać. W dniu 17 października poleciła Komisji Wojskowej sprawowanie funkcji Ministerstwa Wojny oraz utworzenie Gabinetu Wojskowego Rady Regencyjnej i Sztabu Generalnego. Tego samego dnia Zagórski, awansowany do stopnia pułkownika, rozpoczął prace nad jego organizacją. Do głównych zadań Sztabu należeć miała rozbudowa jednostek wojska polskiego. Oparta została na projektach przygotowanych jeszcze na przełomie 1917 i 1918 r. przez gen. Rozwadowskiego i płk. Henryka Minkiewicza²⁰⁸.

²⁰⁶ W. Gierowski, *Królewsko-polska Komisja...*, s. 30.

²⁰⁷ *Ibidem*, s. 32. Zob. też M. Patelski, *Rada Regencyjna i najwyższe władze wojskowe na przełomie października i listopada 1918 r.*, [w:] *Rok 1918 w Polsce i w państwach sąsiednich. Osiemdziesięciolecie zakończenia I wojny światowej z perspektywy śląskiej*, red. L. Kuberski, M. Lis, Opole 1999, s. 104.

²⁰⁸ W. Gierowski, *Organizacja sił zbrojnych z ramienia Rady Regencyjnej w przededniu niepodległości*, maszynopis, CAW, zespół Wojskowe Biuro Historyczne (dalej: WBH), sygn. I.341.1.418, s. 132 i n. Zob. też M. Wrzosek, *Plany tworzenia polskiego wojska przy pomocy Niemiec (listopad 1916-październik 1918)*, [w:] „Wojskowy Przegląd Historyczny” 1997, z. 1-2, s. 84.

4. OBEJMOWANIE ZWIERZCHNICTWA NAD WOJSKAMI POLSKIMI

Wojsko niepodległej Polski nie rozwinęło się z jednej formacji czy struktury organizacyjnej. Zaczynem bez wątplenia pozostawały drużyny strzeleckie, a później oddziały legionowe. Jednakże w czasie I wojny światowej na skutek zmiennych wydarzeń na frontach oraz konfiguracji politycznych tworzyły się nowe, ulegające później przekształceniom, szczególnie pod jej koniec. Legioniści, którzy odmówili złożenia przysięgi na wierność cesarzowi Rzeszy, zostali internowani lub odesłani do Austrii, tworząc następnie Polski Korpus Posiłkowy. Ci, którzy ją złożyli znaleźli się w Polskiej Sile Zbrojnej (*Polnische Wehrmacht*) organizowanej przez generał-gubernatora warszawskiego, który przybrał tytuł naczelnego wodza wojsk polskich. We Francji, zorganizowano armię (od koloru mundurów nazywaną „błękitną”) złożoną z polskich ochotników pod dowództwem gen. Józefa Hallera. Oddziały wojskowe powstawały wreszcie w Rosji i w poszczególnych dzielnicach ziem polskich: w Wielkopolsce, w Galicji. Wszystkie one znajdowały się pod różnymi dowództwami i różnym politycznym kierownictwem. Organy odradzającego się państwa musiały przejąć nad nimi zwierzchnictwo.

Wczesną jesienią 1918 r. państwa centralne chyliły się ku upadkowi. Słabł też ich nacisk na organy królewsko-polskie w obu okupacjach. Otwierało to możliwości bardziej niż dotąd zdecydowanego działania Radzie Regencyjnej i zorganizowanemu przez nią systemowi organów odradzającego się państwa polskiego, mimo iż w społeczeństwie nie cieszyła się znaczącym poparciem. Chcąc ratować autorytet, nadszarpnięty ugodową polityką wobec okupantów, podjęto próby zrealizowania zamierzeń, na które wcześniej władze okupacyjne, szczególnie generał-gubernator von Beseler, nie wyrażały zgody. W pierwszym rzędzie dotyczyło to spraw wojskowych.

W tych warunkach 7 października 1918 r. regenci wydali manifest do narodu polskiego, w którym powołując się na orędzie prezydenta USA Woodrowa Wilsona z 8 stycznia 1918 r., zapowiadali utworzenie niepodległego i zjednoczonego państwa polskiego z dostępem do morza²⁰⁹. Niemały wpływ na ogłoszenie tego manifestu miały decyzje rządów Rzeszy, Austro-Węgier i Turcji, które zwróciły się 4 i 5 października 1918 r. do prezydenta USA o podjęcie rokowań pokojowych na podstawie planu pokojowego, zawartego we wspomnianym już orędziu.

Kilka dni później, 12 października, Rada Regencyjna wydała dekret ustalający nową rotę przysięgi wojskowej dla oddziałów Polskiej Siły Zbrojnej, zrywającej dotychczasowe więzy z państwami centralnymi. Co więcej, oświadczone ponadto, że Rada

²⁰⁹ *Orędzie Rady Regencyjnej do Narodu Polskiego z dnia 7 października 1918 r.*, Dziennik Praw Królestwa Polskiego (dalej: DP KP) nr 12, poz. 23.

przejmuje zwierzchnictwo nad Wojskiem Polskim²¹⁰. W półoficjalnym komentarzu do aktu regentów czytamy: „Akt rady regencyjnej w sprawie przysięgi wojskowej, zrywająca wszelkie dotychczasowe prawno-państwowe konstrukcje na których opierała się organizacja wojska polskiego, jest [...] pierwszym urzeczywistnieniem zwierzchnich praw rady regencyjnej. W konsekwencji tegoż naczelné dowództwo nad wojskiem polskim przechodzi wyłącznie w ręce rady regencyjnej jako władzy suwerennej państwa polskiego”²¹¹. Kilka godzin po ogłoszeniu tekstu roty pismo w sprawie składania nowej przysięgi przez oddziały Polskiej Siły Zbrojnej, nazywanej odtąd Wojskiem Polskim wystosował jeszcze niemiecki szef Inspektoratu Wyszkołenia gen. Feliks Barth. Jednak dalsze zarządzenia co do sposobu przeprowadzenia zaprzysiężeń wydawać już miał płk Henryk Minkiewicz²¹². Wśród pierwszych byli oficerowie oddelegowani do służby w Komisji Wojskowej, którzy przysięgę złożyli na ręce jej dyrektora, oraz polscy oficerowie w sztabie Inspektoratu Wyszkołenia przy Wodzu Naczelnym Wojsk Polskich. W dniu następnym odbyło się zaprzysiężenie całego garnizonu warszawskiego, a 14 października płk Leon Berbecki, inspektor wyszkolenia, odebrał przysięgę w Ostrowi od słuchaczy Szkoły Podoficerskiej, Szkoły Podchorążych, pułków piechoty i kompanii saperów²¹³. W następnych dniach nową przysięgę składała coraz liczniejsza grupa żołnierzy polskich dotychczas podległych władzom niemieckim, co było skrupulatnie rejestrowane przez Inspektorat Wyszkołenia²¹⁴. 16 października współregent ks. Lubomirski dokonał przeglądu oddziałów wojskowych w Ostrowi, któremu starano się nadać niezwykle uroczystą oprawę. Miał bowiem symbolizować faktyczne przejście zwierzchnictwa Rady Regencyjnej nad wojskiem²¹⁵. Było to o tyle problematyczne, że faktycznym naczelnym wodzem Wojsk Polskich nadal pozostawał gen. von Beseler.

Wspomniane decyzje godziły w dotychczasowe stanowisko generał-gubernatora warszawskiego i zapewne wywołałyby ostry kryzys w stosunkach władz niemieckich i królewsko-polskich. Jednakże w zmienionej sytuacji politycznej von Beseler musiał zdawać sobie sprawę, że jego władza w Królestwie Polskim dobiega końca. Prawda też jest i taka, że w sprawie tej regenci działali w ścisłym porozumieniu z władzami okupa-

²¹⁰ Dekret w przedmiocie objęcia przez Radę Regencyjną władzy zwierzchniej nad wojskiem, DP KP nr 13, poz. 26.

²¹¹ „Dziennik Poznański” nr 237 z 15 października 1918 r.

²¹² Pismo gen. F. Bartha do dowódcy I Brygady Piechoty z dnia 12 października 1918 r. w sprawie zaprzysiężenia PSZ, [w:] *Odrodzenie Wojska Polskiego 1918-1921...*, s. 124.

²¹³ Rozkaz dowódcy I Brygady Piechoty z dnia 13 października w sprawie zaprzysiężenia oddziałów, [w:] *Odrodzenie Wojska Polskiego 1918-1921...*, s. 123. Zob. też *Monitor Polski* (dalej: MP) nr 176 z 15 października 1918 r.

²¹⁴ W. Gierowski, *Polska Siła Zbrojna...*, s. 26.

²¹⁵ *Ibidem*, s. 26.

cyjnymi, co wynika z dokumentów. W piśmie z 12 października generał-gubernator warszawski zawiadamiał Radę Regencyjną, iż „Niemiecki Rząd Cesarski wyraził zgodę na ustalenie tej nowej roty przysięgi”²¹⁶. Podobne oświadczenie tego samego dnia przekazał delegat C. i K. Ministerstwa Spraw Zagranicznych, informując, że „w imieniu C. i K. rządu mam zaszczyt złożyć oświadczenie, że tenże zgadza się na zmianę obowiązującej dotychczas i ustalonej przez nas w porozumieniu z Rzeszą Niemiecką rot przysięgi dla Wojsk Polskich, według formuły, zaproponowanej przez Wysoką Radę Regencyjną”²¹⁷.

Tego dnia, gdy w Dzienniku Praw opublikowano tekst rot regencji zwrócili się do byłych oficerów i żołnierzy legionowych oraz innych polskich formacji wojskowych o wstępowanie pod „sztandary Wojska Polskiego, tworzącego się w stolicy Państwa”²¹⁸. Nie wszystkie jednak postulaty regentów uzyskały akceptację władz niemieckich, jak chociażby dążenie do przekształcenia Komisji Wojskowej w ministerstwo. Zwiększona aktywność Rady Regencyjnej w sprawie wojska spowodowana była przede wszystkim próbą podbudowania swojej mocno kwestionowanej pozycji politycznej i wzrastającymi żądaniem uwolnienia Piłsudskiego z magdeburgskiego więzienia. Służyć temu miały m.in. wspomniane wcześniej decyzje regentów w sprawie tworzenia ministerstwa i Sztabu.

Tymczasem 20 października 1918 r. von Beseler nieoczekiwanie złożył naczelne dowództwo nad wojskiem polskim oraz zarządził rozwiązanie Inspekcji nad Wyszkoeniem Wojsk Polskich i przekazanie w ręce władz polskich zajmowanych przez oddziały polskie koszar, obozów placów ćwiczeń itp. W ten sposób Polska Siła Zbrojna stała się formacją całkowicie niezależną od władz okupacyjnych. Pięć dni później Rada Regencyjna dekretem utworzyła stanowisko szefa Sztabu Wojska Polskiego, podległego jej bezpośrednio i przedkładającego jej do rozstrzygnięcia wszelkie sprawy wojskowe, wchodzące w zakres jego kompetencji²¹⁹. Na stanowisko to przewidziano gen. Rozwadowskiego, który nieformalnie podjął czynności już 23 października. Potwierdzenie tego faktu nastąpiło dopiero 28 października. Wtedy też został awansowany do stopnia generała dywizji²²⁰. Rada Regencyjna w rzeczywistości sprawowała tylko formalne

²¹⁶ W. Gierowski, *Królewsko-polska...*, s. 33.

²¹⁷ *Ibidem*, s. 33.

²¹⁸ Odezwa Rady Regencyjnej do oficerów i żołnierzy wszystkich byłych formacji Wojska Polskiego z dnia 12 października 1918 r., Dziennik Rozporządzeń Komisji Wojskowej (dalej: DzR KW) nr 1, poz. 3.

²¹⁹ Dekret z 25 października 1918 r., DzR KW nr 1, poz. 5. Istnieje szereg wątpliwości co do daty podpisania tego dekretu. W MP nr 190 z dnia 31 października 1918 r. wskazano, że dekret został podpisany przez regentów już 19 września 1918 r. Jest to jednak oczywista pomyłka, gdyż w treści dekretu zawarto odwołania do dekretu Rady Regencyjnej z 12 października 1918 r. Przypuszczalnie pierwotny dekret dotyczący utworzenia Sztabu powstał właśnie we wrześniu, a jego autorem był prawdopodobnie mjr W. Zagórski.

²²⁰ Dekret z 28 października 1918 r., DzR KW nr 2, poz. 17. Na oryginale dekretu podpisanego przez trzech regentów widnieje data 29 października. Nieznany jest powód dla którego opublikowany został pod datą wcześniejszą.

zwierzchnictwo nad wojskiem. Próbą przejęcia faktycznego kierowania tworzeniem armii był dekret wydany 27 października, w którym postanowiono „przystąpić do formowania narodowej armji regularnej na podstawie Tymczasowej Ustawy o powszechnym obowiązku służby wojskowej”²²¹. Zobowiązywano rząd królewsko-polski do niezwłocznego jej wykonania.

Szybka rozbudowa własnych sił zbrojnych miała istotne znaczenie dla sprawy odbudowy polskiej państwowości. Zdawano sobie sprawę, że ostateczny kształt niepodległej Polski w powojennym świecie nie jest ostatecznie przesądzony, a ustalenie granic i ich obrona będą jednym z kluczowych zagadnień. Polska dysponowała znaczącym rezerwuarem sił żywych potrzebnych do sformowania odpowiednio licznej armii. Na terenie tylko samego Królestwa Polskiego znajdowało się ok. 1,5 mln ludzi zdolnych do noszenia broni. Kolejny milion pozostawał w szeregach armii austriackiej. Blisko 500 tys. Polaków z terenu Wielkopolski, Pomorza i Śląska służyło w armii niemieckiej. W obozach jenieckich państw centralnych nadal przebywało ok. 200 tys. Polaków wziętych do niewoli na froncie rosyjskim. Liczbę tę uzupełniało 650 tys. osób, które wróciły do Królestwa po zawarciu pokoju niemiecko-rosyjskiego w Brześciu Litewskim.

Obok podporządkowywania sobie oddziałów polskich z terenów znajdujących się pod okupacją niemiecką Rada Regencyjna przystąpiła także do obejmowania zwierzchnictwa nad oddziałami polskimi znajdującymi się pod okupacją austriacką. 14 października płk Władysław Sikorski zorganizował apel byłych żołnierzy Polskiego Korpusu Posiłkowego, na którym przyjęto odezwę regentów i złożono przysięgę. 1 listopada mianowano Bolesława Roję, wcielonego po kryzysie przysięgowym do armii austriackiej, generałem brygady i dowódcą wojsk w Krakowie oraz podporządkowano Naczelnemu Dowództwu Wojskowemu dla Galicji. Wiele dowództw tworzyło się samorzutnie pod wpływem konieczności. Gdy w nocy z 31 października na 1 listopada oddziały ukraińskie opanowały Lwów polscy obrońcy wywodzący się z armii austriackiej, Polskiego Korpusu Posiłkowego, legionistów i Polskiej Organizacji Wojskowej utworzyli Naczelną Komendę Wojsk Polskich. Została podporządkowana Naczelnemu Dowództwu Wojsk Polskich 22 listopada 1918 r. Dążąc do zapanowania nad oficerami i żołnierzami z rozpadającej się armii austriackiej, gen. Rozwadowski wydał 1 listopada rozkaz stwierdzający: „Najstarszy oficer – Polak w każdej miejscowości okupacji austriackiej obejmie natychmiast komendę nad wszystkimi znajdującymi się w danym miejscu oddziałami żołnierzy – Polaków, wszystkie odznaki zastąpić odznakami polskimi. Oddziały zaprzysiąć według dekretu z dnia 12 X 1918 i postępować w dalszym ciągu w porozumieniu

²²¹ Dekret z dnia 27 października 1918 r., DzR KW nr 2, poz. 47. Zob. też MP nr 190 z 31 października 1918 r. Tam też wspomniana tymczasowa ustawa.

z polskim generalnym komisarzem na okupację austriacką p. Zdanowskim w Lublinie. Zachować bezwzględny spokój i porządek”²²². W tej sprawie szef Sztabu wysłał do Kijowa mjr. Juliusza Kleeberga. Również na polecenie szefa Sztabu Generalnego 7 listopada płk Mieczysław Norwid-Neugebaur przejął dowództwo nad garnizonom w Kielcach. Istotną rolę w tworzeniu oddziałów wojskowych odegrała POW, będąc dobrze zorganizowaną i przygotowaną, posiadającą własną skarbowość, pocztę, żandarmerię i wydawnictwa. Jej Komendą Główną, z siedzibą w Lublinie, kierował płk Edward Śmigły-Rydz. Nie brakowało przypadków samodzielnego podporządkowywania się pojedynczych oddziałów władzom polskim w Warszawie. Należał do nich batalion uzupełniający 20 pp wojsk polskich w Tarnowie²²³.

Postępowały też prace nad organizacją władz wojskowych. Już 31 października schemat takiej organizacji przygotował szef Sztabu Generalnego i przedstawił go rządowi królewsko-polskiemu. Według przedstawionych propozycji Rada Regencyjna pełniła funkcję naczelnego dowództwa nad wojskiem. Podlegały jej minister spraw wojskowych, szef Sztabu Generalnego oraz sądownictwo wojskowe. Szef Sztabu miał otrzymać rangę ministra. Królewsko-polska Rada Ministrów odroczyła podjęcie ostatecznych rozstrzygnięć i ostatecznie nie zdążyła do nich powrócić²²⁴.

5. PODSTAWY PRAWNE ORGANIZACJI SZTABU WOJSKA POLSKIEGO

Mimo początkowych niepowodzeń władze królewsko-polskie nie rezygnowały z wysiłków zmierzających do przejmowania administracji w sprawach wojskowych i utworzenia odpowiedniego ministerstwa. Wobec zdecydowanie negatywnego stanowiska gen. von Beselera w tej sprawie, gen. Rozwadowski w przedstawionym przez siebie, na posiedzeniu królewsko-polskiej Rady Ministrów 14 grudnia 1917 r., „szkicu organizacji armii polskiej” podkreślał konieczność uzyskania zgody okupantów na utworzenie rzeczywiście polskiej Głównej Komendy – Polnische Generalkommando, na której czele stanąłby generał Polak. Komenda, do zakończenia wojny, miała podlegać Naczelnej Komendzie okupantów – Oberkommando in Polen, lecz za pośrednictwem polskiego generała, będącego mężem zaufania polskiego rządu. Osoba ta ponosiła by odpowiedzialność polityczną przed władzami polskimi za wszelkie zarządzenia w zakresie wojskowości polskiej. Sugerował także takie rozszerzenie kompetencji naczelnego dowódcy, które pozwalałyby mu na bezpośrednie omawianie polskich spraw wojskowych z rządem polskim,

²²² *Odrodzenie Wojska Polskiego 1918-1921...*, s. 152.

²²³ *Ibidem*, s. 152 i n.

²²⁴ M. Patelski, *Rada Regencyjna i najwyższe władze wojskowe...*, s. 107.

z pominięciem instytucji „Polnische Wehrmacht” i przeniesienie wszystkich jej agend na Główną Komendę Polską²²⁵. Jeszcze tego samego dnia prezydent ministrów Jan Kucharzewski, w towarzystwie Rozwadowskiego, złożyli wizytę gen. von Beselerowi i przedłożyli mu omawiane propozycje. Gubernator przychylnie odniósł się do projektu. Chciał jednak poznać jego szczegóły przed złożeniem ich w kancelarii Rzeszy²²⁶.

Nie wiemy, czy ostatecznie projekt dotarł do Berlina i jaka była odpowiedź rządu niemieckiego. W każdym razie projekt organizacji armii polskiej trafił ponownie pod obrady rządu polskiego już 22 grudnia i postanowiono przedstawić go Radzie Regencyjnej do zatwierdzenia²²⁷. Udało się je uzyskać na początku stycznia 1918 r. i rząd postanowił przesłać przyjęty dokument do obu generał-gubernatorów, a także omówić go w niemieckim Sztabie Generalnym oraz z szefem Gabinetu Wojskowego Cesarza w Berlinie²²⁸. Opór von Beselera zahamował prace nad organizacją polskiego dowództwa. Niemniej wypracowane projekty wykorzystano później.

Rolę sztabu Polskich Sił Zbrojnych pełniła Inspekcja Wyszkożenia przy Naczelnym Wodzu, kierowana przez gen. Feliksa von Bartha. Władze królewsko-polskie, zmiernając do uzyskania zwierzchnictwa nad polskim wojskiem, poszukiwały rozwiązania pozwalającego przełamać niechęć generał-gubernatora warszawskiego do przekazania dowództwa Polakom. Na oddanie naczelnego dowództwa nie można było liczyć. Ale objęcie szefostwa Sztabu stwarzało pewne możliwości uzyskania niezależności od władz okupacyjnych, szczególnie niemieckich. Okazję do tego dawała zmiana postawy gen. von Beselera spowodowana niemieckimi niepowodzeniami na froncie zachodnim i załamaniem się akcji niemieckich okrętów podwodnych. W dniu 27 lipca 1918 r. oddziały niemieckie rozpoczęły odwrót znad Marny. Niemale znaczenie miały wyniki spotkania premierów Francji, Wielkiej Brytanii i Włoch, do którego doszło 3 czerwca w Wersalu. Wśród podjętych wówczas decyzji była również „Deklaracja wersalska” mówiąca o utworzeniu zjednoczonego i niezawisłego państwa polskiego z wolnym dostępem do morza, uważając je za niezbędny warunek trwałego i sprawiedliwego pokoju²²⁹. Dnia 26 września Bułgaria poprosiła aliantów o pokój. W pierwszych dniach października o rozpoczęcie

²²⁵ Protokół z 4 posiedzenia Rady Ministrów Królestwa Polskiego w dniu 14 grudnia 1917 r., AAN, zespół PRM, t. 5, k. 10 i n.

²²⁶ Protokół z 5 posiedzenia Rady Ministrów Królestwa Polskiego w dniu 15 grudnia 1917 r., AAN, zespół PRM, t. 5, k. 16.

²²⁷ Protokół z 8 posiedzenia Rady Ministrów Królestwa Polskiego z dnia 21 grudnia 1917 r., AAN, zespół PRM, t. 5, k. 71 i n.

²²⁸ Protokół z 11 posiedzenia Rady Ministrów Królestwa Polskiego z dnia 5 stycznia 1918 r., AAN, zespół PRM, t. 5, k. 104.

²²⁹ W. Gierowski, *Polska Siła Zbrojna...*, s. 25.

rozmów rozejmowych zwróciły się do prezydenta Stanów Zjednoczonych rządy państw centralnych.

Nowa sytuacja skłoniła na początku października 1918 r. władze królewsko-polskie do bardziej zdecydowanych działań emancypacyjnych. Wśród podjętych wówczas projektów był i ten dotyczący powołania polskiego Sztabu Generalnego. Temat ten był zapewne jedną z kwestii omawianych podczas wspomnianego już posiedzenia Komisji Wojskowej 7 października. W każdym razie propozycja powołania polskiego Sztabu Generalnego pojawiła się w piśmie do szefa General-Gubernatorstwa Warszawskiego z 11 października. Zanim nadeszła odpowiedź od niemieckich władz okupacyjnych, mjr W. Ostoja-Zagórski przystąpił do organizacji Sztabu, który został pomyślany jako część składowa przyszłego ministerstwa odpowiedzialnego za sprawy wojskowe²³⁰. Gen. von Beseler widział go raczej jako strukturę równorzędną ministerstwu, co wyraził w swojej odpowiedzi z 15 października. Pomijając na razie kwestię usytuowania obu organów, Zagórski 18 października, na polecenie regentów, rozpoczął praktyczne działania. Na początek skupiono się na przejmowaniu agend od sztabu Inspekcji Wyszkożenia. Jej likwidacja nastąpiła 29 października, a agendy przekazano do Ministerstwa Spraw Wojskowych i Sztabu Wojska Polskiego²³¹.

W tym samym czasie Zagórski opracował strukturę organizacyjną dla polskiego Sztabu Generalnego. Schemat wzorowany był na rozwiązaniach pochodzących z armii austro-węgierskiej, czemu trudno się dziwić, zważywszy, że autor i jego współpracownicy z tej armii się wywodzili. Projekt przygotowany przez Zagórskiego przewidywał Sztab składający się z 7 wydziałów: I – Organizacyjnego, II – Informacyjnego, III – Naukowego, IV – Geograficznego, V – Adiutantury, VI – Prawnego i VII – Żandarmerii. Naczelną władzą wojskową była Rada Regencyjna i podlegali jej: minister spraw wojskowych, szef Sztabu Generalnego i sądownictwo wojskowe. Szef Sztabu nie podlegał ministrowi. W dalszej części projektu scharakteryzowano departamenty tworzące ministerstwo oraz wydziały podległe szefowi Sztabu. Utworzenie Sztabu Generalnego nastąpiło 25 października po wydaniu przez Radę Regencyjną odpowiedniego dekretu²³². Jego szefem został gen. Rozwadowski.

²³⁰ Projekt organizacji Sztabu Wojska Polskiego, CAW, zespół KW TRS, sygn. I.160.1.82., n. pag.

²³¹ Rozkaz nr L 2 Sztabu Generalnego z 29 października 1918 r., DzR MSWojsk. nr 4, poz. 45.

²³² Dekret Rady Regencyjnej w przedmiocie ustanowienia urzędu Szefa Sztabu Wojsk Polskich, DzP KP nr 13, poz. 29. Z opublikowanego dekretu wynika, że został podpisany 19 października 1918 r. Czy jest to tylko błąd drukarski, czy początkowo już tego właśnie dnia regenci zdecydowali o utworzeniu Sztabu Generalnego? Tym bardziej że dzień wcześniej polecili Komisji Wojskowej podjęcie działań mających na celu utworzenie Sztabu. Jeśli tak było, dlaczego zwlekano z formalnym ogłoszeniem decyzji? Warto pamiętać, że w tym samym dekreście, opublikowanym w Dzienniku Rozkazów Komisji Wojskowej, jako datę wydania wskazano dzień 25 października, DzR KW nr 1, poz. 5.

Najważniejszymi zadaniami, którymi musiał się zająć szef Sztabu było uporządkowanie prawnych podstaw organizacji wojska i jego władz oraz wdrożenie poboru na zasadach powszechnego obowiązku służby wojskowej. Tę ostatnią kwestię gen. Rozwadowski omawiał na posiedzeniu Rady Ministrów już 26 października, wnioskując, by Rada Regencyjna podpisała dekret o powszechnym obowiązku służby wojskowej²³³. Na posiedzeniu rządu 28 października szef Sztabu przedstawił projekt podziału administracyjno-wojskowego terenów znajdujących się pod zarządem władz królewsko-polskich. Dyskusja nad tą kwestią prowadzona była podczas kolejnego posiedzenia Rady Ministrów w dniu następnym. Rząd przyjął odpowiednie rozporządzenie 30 listopada wprowadzając 15 okręgów wojskowych: I – Warszawski, obejmujący miasto stołeczne Warszawę i powiat warszawski, II – Siedlecki, z powiatami siedleckim, sokołowskim, mińskomazowieckim, węgrowskim, łukowskim, garwolińskim, białskim, radzyńskim, włodawskim, konstantynowskim, III – Lubelski, obejmujący powiaty lubelski, lubartowski, chełmski, hrubieszowski, krasnostawski, zamojski, tomaszowski, janowski, biłgorajski i puławski, IV – Radomski, z powiatami radomskim, kozienickim, opatowskim, sandomierskim i iłżeckim, V – Kielecki, obejmujący powiaty kielecki, jędrzejowski, olkuski, dąbrowski, miechowski, pińczowski i stopnicki, VI – Piotrkowski, z powiatami piotrkowskim, radomskowskim, opoczyńskim, końskim, włoszczowskim, VII – Częstochowski, obejmujący powiaty częstochowski, będziński i wieluński, VIII – Łódzki, z powiatami łódzkim, brzezińskim i łaskim, IX – Kaliski, obejmujący powiaty kaliski, turecki, koniński, słupecki i sieradzki, X – Łowicki, z powiatami łowickim, łęczyckim, kutnowskim, gostyńskim, sochaczewskim, grójeckim, grodziskim i rawskim, XI – Włocławski, obejmujący powiaty włocławski, nieszawski, rypiński, lipnowski i kolski, XII – Ciechanowski, z powiatami ciechanowskim, plockim, sierpeckim, płońskim, mławskim, przasnyskim, pułtuskim i makowskim, XIII – Łomżyński, obejmujący powiaty łomżyński, szczuczynski, kolneński, ostrołęcki, ostrowski i wysoka-mazowiecki. Dwa ostatnie okręgi zostały zarezerwowane dla Suwalszczyzny. Przyporządkowanie powiatów miało nastąpić w późniejszym okresie²³⁴. Na kolejnym posiedzeniu Rady Ministrów 31 października gen. Rozwadowski przedstawił przygotowany przez Zagórskiego schemat organizacji polskich władz wojskowych. Tydzień później, 6 listopada 1918 r., rząd przyjął przedstawione propozycje²³⁵.

²³³ Rada Regencyjna podpisała Tymczasową ustawę o powszechnym obowiązku służby wojskowej podpisała 27 października. Jej opublikowanie nastąpiło dwa dni później, DzP KP nr 13, poz. 28.

²³⁴ MP nr 191 z 2 listopada 1918 r.

²³⁵ W. Gierowski, *Organizacja sił zbrojnych...*, tablica XVIII. Por. M. Wrzosek, *Wojny o granice Polski Odrodzonej (1917-1918)*, Warszawa 1922, s. 53.

Stała struktura organizacyjna Sztabu Generalnego składała się z 7 wydziałów: I – Organizacyjnego, II – Informacyjnego, III – Naukowego, IV – Geograficznego, V – Adiutantury, VI – Prawnego i VII – Żandarmerii Wojskowej²³⁶. Co ciekawe, w przeciwieństwie do struktury Ministerstwa, organizacja Sztabu nawiązywała do rozwiązań wzorowanych na armii austro-węgierskiej. Co też nie dziwi, zważywszy, że większość obsady etatowej Sztabu wywodziła się z tej armii i miała za sobą już pewne doświadczenia w pracy sztabowej, a zatem też pewne przyzwyczajenia. Zresztą fakt wywodzenia się kadry oficerskiej z różnych armii i niesienia z sobą różnych doświadczeń, rutyny, wyciskał swoje piętno na wszystkich instytucjach wojskowych, szczególnie w pierwszym okresie ich organizacji. Wywoływał nierzadko ostre spory i rywalizację, nie zawsze służącą sile obronnej państwa.

W pierwszych tygodniach istnienia Sztab Generalny wykonywał funkcję naczelnej władzy wojskowej. Współdziałał z Radą Regencyjną w zabiegach zmierzających do podporządkowania rodzących się na ziemiach polskich lokalnych ośrodków władzy, by nawiązać współpracę wojskową. Już 28 października Rozwadowski mianował gen. Władysława Wejtka dowódcą samoobrony polskiej na Wileńszczyźnie. 1 listopada utworzono Naczelne Dowództwo Wojskowe dla całej Galicji z gen. Stanisławem Puchalskim. Tego samego dnia dowódcą wojsk w Krakowie mianowano gen. Bolesława Roję. W tym samym czasie austriacki generał-gubernator Antoni Lipoścak powiadomił urzędującego w Lublinie polskiego komisarza rządowego Juliusza Zdanowskiego o zamiarze przekazania w polskie ręce zarządu nad podległymi sobie terenami. Stąd 2 listopada szef Sztabu wydał rozkaz nakazujący objęcie władzy w każdej miejscowości w okupacji austriackiej najstarszemu polskiemu oficerowi²³⁷. W Lublinie władzę wojskową zamierzano powierzyć gen. Bolesławowi Olszewskiemu. Jednakże Zdanowski zaprzysiął płk. Edwarda Śmigłego-Rydza i jemu powierzył funkcję komendanta głównego na terenie całej okupacji austriackiej²³⁸. Dalsze działania gen. Rozwadowski podjął po powrocie z Małopolski²³⁹.

²³⁶ *Sztab Generalny (Główny) Wojska Polskiego...*, s. 51.

²³⁷ Rozkaz szefa Sztabu Wojska Polskiego z 1 listopada 1918 r., DzR KW nr 2, poz. 24.

²³⁸ W Lublinie 7 listopada 1918 r. utworzono Tymczasowy Rząd Ludowy Republiki Polskiej, w którym Śmigły-Rydz objął resort wojskowy. Tuż po utworzeniu wydano gen. Roii rozkaz aresztowania przebywającego w Krakowie gen. Rozwadowskiego, do czego w końcu nie doszło. Zob. Z. Lasocki, *Wspomnienia szefa administracji PKL i KRz*, Kraków 1931, s. 30. Zob. też J. Dąbrowski, *Dziennik 1914-1918*, Kraków 1977, s. 140.

²³⁹ Dnia 1 listopada 1918 r. oddziały ukraińskie niespodziewanie podjęły próbę opanowania Lwowa. Gen. Rozwadowski udał się do Krakowa, aby zorganizować odsiecz dla zagrożonego miasta. Podczas pobytu w Krakowie spotkał się z gen. Roją, któremu wydał polecenie podjęcia odpowiednich przygotowań. W dniu 8 listopada w Katedrze na Wawelu odprawiono nabożeństwo. Uczestniczący w nim oficerowie i żołnierze złożyli przysięgę według roty przyjętej przez Radę Regencyjną. Fakty te potwierdzają, że wojskowi małopolscy

Szef Sztabu powrócił do Warszawy w nocy z 9 na 10 listopada. Ale w zmienionej już sytuacji politycznej. Kilka godzin później do Warszawy dotarł Józef Piłsudski. Rozpoczęły się gorączkowe konsultacje. Przede wszystkim regentów z przybyłym Brygadierem, choć spotkali się z nim także gen. Rozwadowski i płk J. Wroczyński. Gdy Piłsudskiemu przekazano naczelne dowództwo, pod jego rozkazy oddał się gen. Rozwadowski. Konferencje z udziałem naczelnego dowódcy, szefa Sztabu Wojska Polskiego i kierownika Ministerstwa Spraw Wojskowych odbywały się również w dniach następnym. Uczestniczył w nich również gen. Szeptycki, były generał-gubernator lubelski. Podczas spotkań omawiano problem prawidłowej organizacji armii polskiej. Pojawił się wówczas spór między Piłsudskim a Rozwadowskim co do metody formowania armii polskiej. Piłsudski uważał, że w warunkach odradzającego się państwa, o zrujnowanej gospodarce, gdy brak dostatecznych środków materialnych, tylko zaciąg ochotniczy zapewni odpowiedni materiał ludzki. Natomiast Rozwadowski był zdania, że podstawą budowania wojska powinien być obowiązkowy pobór. Zaciąg ochotniczy rodził zagrożenie, że oddziały wojskowe będą tworzone według klucza partyjnego, co mogło być źródłem wewnętrznych napięć oraz stanowić sytuację pozwalającą każdej formacji na wybieranie sobie przeciwnika w zależności od ocen politycznych. Ponadto pobór ochotniczy nie dawał gwarancji osiągnięcia przez wojsko odpowiednich stanów liczebnych²⁴⁰. Wobec braku szans na porozumienie 15 listopada gen. Rozwadowski podał się do dymisji²⁴¹. W dniu następnym stanowisko szefa Sztabu Piłsudski powierzył gen. Szeptyckiemu. Zlecił mu też przygotowanie nowych ram organizacyjnych tej instytucji.

Nowe zasady były gotowe już po kilku dniach. W dniu 21 listopada Sztab Generalny podporządkowano Ministerstwu Spraw Wojskowych. Wzorując się na rozwiązaniach austro-niemieckich, przyjęto podział na 10 oddziałów: Oddział I Organizacyjny – odpowiedzialny za opracowywanie etatów dla wszystkich komórek i formacji wojskowych,

uznawali zwierzchnictwo warszawskich władz wojskowych. Por. M. Patelski, *Generał broni Tadeusz Jordan Rozwadowski...*, s. 150 i n.

²⁴⁰ Spotkania były relacjonowane przez stołeczną prasę. Informacje przekazywał „Kurier Warszawski” nr 312 z 11 listopada 1918 r., nr 314 z 13 listopada 1918 r., nr 315 z 14 listopada 1918 r., nr 316 z 15 listopada 1918 r. Por. J. Molenda, *Piłsudscy a narodowi demokraci 1908-1918*, Warszawa 1980, s. 475.

²⁴¹ M. Patelski, *Generał broni Tadeusz Jordan Rozwadowski...*, s. 152. Zdaniem Patelskiego decyzja o zmianie na stanowisku szefa Sztabu Generalnego zapadła podczas konferencji Piłsudskiego z przedstawicielami najwyższych władz wojskowych w dniu 14 listopada. Zob. M. Patelski, *Rada Regencyjna...*, s. 114. Wyszczeński podaje, że gen. Rozwadowski przestał pełnić swoje obowiązki już 9 listopada, a od 10 listopada szefem Sztabu był gen. Szeptycki. Stanowisko to nie znajduje potwierdzenia w materiale źródłowym. 12 listopada, jako szef Sztabu gen. Rozwadowski kontrasygnował rozkaz Piłsudskiego do wojska, DzR. MSWojsk. nr 5, poz. 75. Jeszcze w dniach następnym gen. Rozwadowski podpisywał rozkazy jako szef Sztabu Generalnego. Dekret nominacyjny dla gen. Szeptyckiego Piłsudski podpisał dopiero 16 listopada, DzR. MSWojsk. nr 6, poz. 88. Por. *Sztab Generalny (Główny) Wojska Polskiego...*, s. 51.

zajmował się wszystkimi sprawami organizacyjnymi wojska, w jego kompetencjach leżała analiza działań operacyjnych i taktycznych wojsk własnych i nieprzyjacielskich, prowadził ewidencję pokojowych stanów osobowych, sprawy mobilizacyjne, ewidencję strat wojennych, wypracowywał propozycje dyslokacji formacji wojskowych; Oddział II Łączności – prowadził całokształt zagadnień związanych z łącznością w Wojsku Polskim oraz zapewnieniem sprawności technicznej łączności; Oddział III Kolejowy – zajmował się całokształtem spraw związanych z organizacją i funkcjonowaniem wojsk kolejowych, odpowiadał za przygotowywanie i prowadzenie transportów wojskowych; Oddział IV Techniczny – odpowiadał za sprawy związane z uzbrojeniem i zaopatrzeniem technicznym wojsk, fortyfikacje i budownictwo wojskowe, organizację i funkcjonowanie lotnictwa, wojskowej służby samochodowej i taborów, przemysł zbrojeniowy i dostawy materiałowe dla wojska; Oddział V Demobilizacyjny – zajmował się jeńcami polskimi powracającymi do kraju, Oddział VI Informacyjny – odpowiadał za sprawy związane z wywiadem i kontrwywiadem wojskowym, sprawy polityczne i wojskopolityczne, opracowywanie informacji i materiałów na temat armii państw, z którymi Polska toczyła walki; Oddział VII Naukowy – opracowywał koncepcje gier wojennych i regulaminów wojskowych, prowadził szkolenie oficerów i pracę oświatowo-wychowawczą wśród żołnierzy oraz badania historyczno-wojskowe; Oddział VIII Geograficzny – przygotowywał mapy wojskowe, opracowywał analizy wojskowo-geograficzne teatrów działań wojennych na potrzeby działań operacyjnych; Oddział IX Personalny – odpowiadał za całokształt polityki personalnej w wojsku; Oddział X Adiutantura Sztabu Generalnego – stanowiła zespół roboczy szefa Sztabu Generalnego²⁴². W ten sposób zakończył się pierwszy etap organizacji i funkcjonowania polskiego Sztabu Generalnego.

6. PODSTAWY PRAWNE ORGANIZACJI MINISTERSTWA SPRAW WOJSKOWYCH

Powołanie resortu odpowiedzialnego za organizację oraz uzbrojenie i wyekwipowanie odtwarzanego przy pomocy państw centralnych wojska polskiego było jednym z podstawowych dążeń Tymczasowej Rady Stanu. W uchwalonym przez nią 3 lipca 1917 r. projekcie tymczasowej organizacji polskich naczelnych władz państwowych znalazł się przepis mówiący o powołaniu Departamentu Wojskowego, odpowiadającego za organizację i zarząd Polską Siłą Zbrojną, w granicach ustalonych w porozumieniu z naczelnym dowództwem, oraz organizację i urządzenie polskiego Ministerstwa Wojny²⁴³.

²⁴² *Sztab Generalny (Główny) Wojska Polskiego...*, s. 52 i n.

²⁴³ „Czas” nr 312 z 9 lipca 1917 r.; „Czas” nr 314 z 10 lipca 1917 r.

Ze złożonych przez hr. Hutten-Czapskiego i komisarza rządowego Austrii barona Konopki oświadczeń prasie wynikało, że państwa okupacyjne wyraziły zgodę na treść projektu i oczekiwano wkrótce jego wdrożenia²⁴⁴. Wybuchły kilka dni później „kryzys przysięgowy” i samorozwiązanie TRS pogrzebały możliwość realizacji wówczas tego projektu.

Mimo blisko rocznych wysiłków władzom królewsko-polskim nie udało się uzyskać akceptacji dla przekształcenia Komisji Wojskowej w departament o randze resortu rządowego. Głównie za sprawą osobistej niechęci generał-gubernatora warszawskiego von Beselera. Sytuacja zmieniła się wczesną jesienią 1918 r. Tym razem władze okupacji niemieckiej, w ślad za działaniami władz w okupacji austriackiej, były coraz bardziej skłonne do przekazania administracji w ręce polskie. Dotyczyło to także spraw wojskowych. Na posiedzeniach rządu królewsko-polskiego omawiano głównie sprawy werbunku, ale nie pomijano kwestii władz wojskowych. Od października 1918 r. Rada Regencyjna coraz pewniej podejmowała samodzielne działania i odcinała się od kurateli sprawowanej przez Niemców nad PSZ, chociaż pewną przeszkodą okazała się niestabilność rządów królewsko-polskich. Już jednak 12 października uznała się za suwerenną władzę zwierzchnią nad wojskiem polskim, choć nie odbyło się to zupełnie bez wiedzy władz niemieckich.

Dnia 23 października upadł ostatecznie rząd J. K. Steczkowskiego. Jeszcze tego samego dnia regenci powołali rząd pod prezydencją Józefa Świeżyńskiego. Zarówno poprzedni gabinet, jak i nowo utworzony nie miały poparcia w szerszych warstwach społecznych, co było nieodzowne dla podejmowania zasadniczych decyzji. Niemniej w połowie miesiąca przyjęto projekt dekretu Rady Regencyjnej w sprawie utworzenia Gabinetu Wojskowego regentów oraz Sztabu Generalnego Wojska Polskiego²⁴⁵. Ze względu jednak na zbliżające się przesilenie rządowe uznano, iż ostateczne załatwienie sprawy musi poczekać. Kiedy jednak konstruowano gabinet Świeżyńskiego, zdecydowano o powołaniu ministra spraw wojskowych, mimo formalnego braku takiego resortu. Jeszcze tego samego dnia, gdy zaprzysięgano nowy rząd, prezydent ministrów J. Świeżyński wystosował pismo do Kanclerza Rzeszy von Badena, powiadamiające go o mianowaniu Józefa Piłsudskiego ministrem spraw wojskowych oraz domagające się jego uwolnienia z Magdeburga²⁴⁶.

Wkrótce zapadły dalsze decyzje. Tym bardziej, że złożenie przez von Beselera naczelnego dowództwa nad Polską Siłą Zbrojną w ręce polskich oficerów usuwało naj-

²⁴⁴ „Czas” nr 312 z 9 lipca 1917 r.

²⁴⁵ Protokół 62 posiedzenia Rady Ministrów Królestwa Polskiego z dnia 17 października 1918 r., AAN, zespół PRM, t. 8, k. 103.

²⁴⁶ MP nr 184 z 24 października 1918 r.

poważniejszą przeszkodę w realizacji polskich postulatów w sprawach wojskowych²⁴⁷. W konsekwencji również faktyczne zwierzchnictwo nad oddziałami polskimi na obszarze okupacji niemieckiej przeszło w ręce Rady Regencyjnej. Dekret o utworzeniu Ministerstwa Spraw Wojskowych regenci podpisali 26 października. Wobec nieobecności Piłsudskiego obowiązki kierownika ministerstwa powierzono 4 listopada mjr. Wroczyńskiemu, dotychczasowemu szefowi Sekcji Technicznej Komisji Wojskowej²⁴⁸. Miał je pełnić do czasu powrotu Komendanta z Magdeburga. Już następnego dnia rząd zobowiązał Wroczyńskiego do przygotowania projektu organizacji Ministerstwa²⁴⁹. Niebawem projekt został opracowany. Szedł w tym samym kierunku co wcześniejsze reorganizacje struktury wewnętrznej Komisji Wojskowej a rozwiązania oparto na wzorach niemieckich. Ministerstwo dzieliło się na departamenty, a te z kolei na sekcje i wydziały. W przedstawionych propozycjach starano się uwzględnić struktury pozostałe po Komisji Wojskowej. Projektowano utworzenie Departamentu Organizacyjnego, dzielącego się na sekcje: Uzupelnień, Komunikacji Kolejowej i Wodnej oraz Statystyczną. W skład Departamentu Administracyjnego wchodziły sekcje: Poborowa, Duszpasterstwa i Prawna. Departament Techniczny miał powstać z Sekcji Technicznej Komisji Wojskowej i dzielić się na sekcje: Inżynierii Wojskowej, Budowlaną, Elektrotechniczną oraz Portów Wojennych. Podobnie Departament Gospodarczy powstać miał z Sekcji Gospodarczej Komisji Wojskowej i składać się z sekcji: Finansowej, Zaopatrzenia i Odszkodowań. W Departamencie Sanitarnym i Opieki wydzielono sekcje: Lekarską, Weterynaryjną i Opieki. W Departamencie Broni projektowano stworzenie sekcji: Naukowo -Doświadczalnej oraz Arsenaliów. Departament Szkół Wojskowych obejmował wydziały: Korpusów Kadetów, Szkół Piechoty, Szkół Artylerii, Szkół Kawalerii, Szkół Inżynierskich oraz Sekcję Szkół Specjalnych i Wyższych. Departament Kontroli miał obejmować sekcje: Finansową i Materialną²⁵⁰. Ministerstwo miało składać się zatem z 8 departamentów, 22 sekcji i 5 wydziałów.

Ostatecznie nowa struktura w tym kształcie nie została wdrożona, ustalono natomiast tymczasową organizację Ministerstwa, w znacznej mierze nawiązującą do doświadczeń Komisji. W dniach 10 i 11 listopada Wroczyński podpisał dwa rozkazy, które to określiły. Odtąd składało się ono z Adiutantury, 6 sekcji: Centralnej, Gospodarczej, Naukowej, Opieki, Technicznej i Wojskowo-Emerytalnej oraz 2 wydziałów: Jeńców

²⁴⁷ *Odrodzenie Wojska Polskiego...*, s. 145.

²⁴⁸ Rozporządzenie Ministerstwa Spraw Wojskowych z dnia 4 listopada 1918 r., DzRozp. MSWojsk. nr 3, poz. 35.

²⁴⁹ Protokół 1 posiedzenia Rady Kierowników Ministerstw Królestwa Polskiego z dnia 5 listopada 1918 r., AAN, zespół PRM, t. 8., k. 266.

²⁵⁰ Projekt organizacji Ministerstwa Spraw Wojskowych, CAW, zespół Komisji Wojskowej, sygn. I.160.1.82, n. pag. Zob. też B. Woszczyński, *Ministerstwo Spraw Wojskowych...*, s. 60 i n.

i Pośrednictwa Pracy. Ministerstwu podporządkowano Główny Zarząd Weterynaryjny i Wojskową Szkołę Mierniczą. Kilka dni później utworzono Urząd Propagandy²⁵¹. W pierwszych tygodniach istnienia wewnętrzna organizacja resortu ulegała częstym zmianom i dalszej rozbudowie. Już 13 listopada zlikwidowano Urząd Propagandy, a jego Biuro Prasowe włączono do Sekcji Centralnej. Tego samego dnia utworzono Departament Techniczno-Artyleryjski, składający się z Sekcji Administracyjnej, Sekcji Zaopatrzenia oraz etatu oficera do zleceń²⁵². W dniu następnym powołano do życia Zarząd Naczelnego Kapelana Wojsk Polskich, a 22 listopada przekształcono Sekcję Centralną w Kancelarię Osobistą Wiceministra Spraw Wojskowych. Warto nadmienić, że w tym czasie nie było formalnego stanowiska wiceministra w resorcie spraw wojskowych. Faktycznym zastępcą Wroczyńskiego, awansowanego do stopnia pułkownika, został płk Edward Szpakowski. Tak ukształtowana organizacja ministerstwa przetrwała do czasu zasadniczej reorganizacji, która nastąpiła z początkiem grudnia 1918 r.

Brak stabilnej i klarownej struktury organizacji władz wojskowych, zapewniających planowy rozwój armii polskiej był już wówczas dostrzegany. W memoriale poświęconym tej kwestii, przesłanym 21 listopada na ręce ministra spraw wojskowych, ppłk Kazimierz Czerwiński, późniejszy szef Departamentu Mobilizacyjno-Organizacyjnego, pisał: „Wobec braku opracowanego planu organizacji władz wojskowych, uregulowania wzajemnego ich stosunku i określenia kompetencji i obowiązków, tworzenie się wojska nie może być ujęte w pewne ramy, prowadzone drogą wypróbowaną i zawczasu obmyślaną”²⁵³. Zakres spraw podległych ministerstwu podzielił na dwie grupy. Do pierwszej zaliczył rozwijanie stanu liczebnego szeregów oraz organizację zaopatrzenia wojska „w szerokim tego słowa znaczeniu”. Do drugiej natomiast opracowywanie planu i organizację obrony państwa, w tym wyszkolenie żołnierzy. Do memoriału załączył projekt tymczasowej ustawy o organizacji ministerstwa spraw wojskowych. Był to dokument jak na ówczesne czasy dość szczegółowy, obejmujący 18 paragrafów i 53 ustępy.

W przedstawionym projekcie minister spraw wojskowych określony został jako „główny kierownik pracy Ministerstwa i wódz naczelny wszystkich sił zbrojnych państwa” (§ 1 pkt 3)²⁵⁴. Użyte sformułowanie wyraźnie wskazuje, że uwzględniano funkcje aktualnie pełnione przez Piłsudskiego. Zawierały też jednak połączenie w osobie ministra funkcji administracyjnych w wojsku z dowódczymi. Minister powoływany miał być

²⁵¹ R. Czarnicka, *Organizacja Ministerstwa Spraw Wojskowych...*, s. 108 i n.

²⁵² Odprawa wewnętrzna nr 3 z dnia 13 listopada 1918 r., Dziennik Rozkazów Dziennych Ministerstwa Spraw Wojskowych (dalej: DzRD MSWojsk.).

²⁵³ Memoriał ppłk. Kazimierza Czerwińskiego z dnia 21 listopada 1918 r. w sprawie organizacji władz wojskowych, CAW, zespół Gabinet MSWojsk. 1918-1939, sygn. I.300.1.435, k. 19.

²⁵⁴ Projekt *Tymczasowej ustawy o organizacji Ministerstwa Spraw Wojskowych*, CAW, zespół Gabinet MSWojsk. 1918-1939, sygn. I.300.1.435, k. 21 i n.

przez władzę zwierzchnią i wchodzić w skład Rady Ministrów (§ 1 pkt 1 i 2). Ministrowi podlegać miał wiceminister, określany mianem pomocnika ministra „w zarządzie sprawami ministerstwa”, odpowiedzialny za fachowe kierowanie pracami resortu i będący zwierzchnikiem szefów departamentów, sekcji i innych urzędników ministerialnych (§ 2). Podlegać miał mu również szef Sztabu Generalnego, określany mianem pomocnika „w zakresie kierownictwa wojskowego”, pełniący jednocześnie funkcje generalnego inspektora armii (§ 3). Czerwiński projektował utworzenie 7 departamentów i 1 sekcji. W zadaniach Departamentu Mobilizacyjno-Organizacyjnego ujęto organizację i przeprowadzanie poboru, wykonanie prac przygotowawczych i organizacyjnych dla opracowania i wykonania planu mobilizacji, rejestrację i kompletowanie rezerw państwowych, opiekę nad inwalidami oraz opiekę nad krajową hodowlą koni i lecznictwem koni znajdujących się na stanie armii. Zadaniem tymi miały zajmować się sekcje: Poborowa, Komunikacji, Statystyczna, Remontu, Weterynaryjna, Uzupełnień oraz Opieki (§ 7). Departament Wojsko-Prawny miał nadzorować wojskowy wymiar sprawiedliwości, tworzenie ustawodawstwa wojskowego oraz zapewniać konsultacje prawne ministerstwu i chronić jego interesy wobec innych ministerstwa oraz osób trzecich. Sprawami tymi miały zajmować się sekcje: Administracyjna, Ustawodawcza i Konsultacji Prawnej (§ 8). Do zadań Departamentu Techniczno-Inżynieryjnego zaliczono: kierowanie pracami związanymi z obroną kraju, budownictwo wojskowe, przystosowanie elektryczności do potrzeb armii, budowę i konserwację portów wojennych, stosowanie samochodów do celów wojennych, zastosowanie lotnictwa dla celów wojennych, budowę wojskowej sieci kolejowej, zaopatrzenie wojska w artykuły techniczne, wykorzystanie topografii do celów wojskowych. Zadaniem tymi miały zajmować się sekcje: Inżynierii Wojskowej, Budowlana, Elektrotechniczna, Automobilowa, Lotnicza i Kolejowa (§ 9). Departament Gospodarczy miał zajmować się zaopatrzeniem armii w żywność, umundurowanie, rynsztunek, materiały treningowe i urządzenia koszarowe oraz zapewniać środki pieniężne, zgodnie z zapisami ustaw budżetowych i emerytury oraz zapomogi dla byłych wojskowych i ich rodzin. Do departamentu tego należało też przygotowanie preliminarza wydatków budżetowych dla całego resortu wojskowego, na podstawie odpowiednich wniosków innych departamentów, Sztabu Generalnego i Sekcji Ogólnej, a także kontrola finansowej działalności całej struktury Ministerstwa. Zadania te wykonywać miały sekcje: Żywnościowa, Zaopatrzenia i Zapomóg, Budżetów i Ogólno-Rachunkowa, Kontroli Rachunkowej, Materiałów Terenowych i Kwaterunkowa (§ 10). Zadania Departamentu Sanitarnego objęły czuwanie nad stanem zdrowotnym armii, zaopatrzenie sanitarne, przygotowanie kadr medycznych oraz związaną z tym rejestrację lekarzy w kraju i przygotowanie ich planu mobilizacyjnego. Sprawami tymi zajmowały się sekcje: Personalno-Mobilizacyjna i Wyszkolenia, Inspekcji Służby Sanitarnej, Szpitalnictwa, Zaopatrzenia

Sanitarnego oraz Naukowa i Regulaminów (§ 11). Departament Techniczno-Artyleryjski czyniono odpowiedzialnym za wytwarzanie wszelkiego rodzaju broni, materiałów wybuchowych, gazów i antygazów oraz wyposażanie w nie wszystkich rodzajów wojsk, jak również udoskonalanie istniejących wzorów sprzętu wojskowego oraz tworzenie nowych. Zajmować się tym miały sekcje: Administracyjna, Zaopatrzenia, Broni oraz Chemiczna (§ 12). Zadaniem Departamentu Szkolnictwa Wojskowego była organizacja szkolnictwa wojskowego wszystkich stopni: niższego, średniego i wyższego, czuwanie nad rozwojem nauk wojskowych oraz rozpowszechnianie zamiłowania do wojskowości w społeczeństwie (§ 13). Sekcja Ogólna miała obejmować oprócz Kancelarii także wydziały pomocnicze Ministerstwa, do których zaliczono: Dziennik Rozporządzeń, Personalna Oficerów i Urzędników Ministerstwa oraz Skorowidz Oficerów i Urzędników Ministerstwa, Gospodarczo-Skarbowy, Registratury, Egzekutora, Archiwum Ministerstwa, Drukarnię Ministerstwa oraz Komendanturę (§ 14).

Minister miał posiadać własną Kancelarię, w której koncentrować się miały sprawy nie wchodzące w zakres zadań poszczególnych departamentów lub Sztabu Generalnego ale wymagające niezwłocznego załatwienia. Do Kancelarii napływały wszystkie dokumenty adresowane do ministra. Kancelarią kierował jej naczelnik (§ 15).

W projekcie przewidywano utworzenie Rady Wojennej jako organu doradczego i opiniującego w sprawach wojskowych ministra spraw wojskowych. Do jej zadań miało należeć także ujednoczanie zasad funkcjonowania poszczególnych elementów organizacyjnych Ministerstwa. W jej skład, oprócz ministra, mieli wchodzić: wiceminister spraw wojskowych, szef Sztabu Generalnego, szefowie departamentów, inspektorzy poszczególnych rodzajów broni oraz fachowcy powoływani przez ministra (§ 16).

Według projektu do zadań Sztabu Generalnego powinno należeć: opracowanie planu ogólnego obrony państwa, opracowanie i zastosowanie w praktyce najnowszych wyników nauk wojskowych, ogólne kierownictwo organizacją, dyslokacją, mobilizacją oraz wyszkoleniem wojsk, opracowanie regulaminów dla służby wojskowej, wyrażanie opinii decyzyjnych w sprawach zakupu uzbrojenia, umundurowania i ekwipunku wojska, organizacja służby wywiadowczej i kontrwywiadowczej oraz żandarmerii polowej, zaopatrzenie armii w niezbędne materiały kartograficzne (§ 17). Pomocnikami szefa Sztabu mieli być inspektorzy poszczególnych rodzajów broni: piechoty, artylerii, kawalerii, inżynierii i innych do zadań których należał nadzór nad wyszkoleniem oraz organizacją wojska (§ 18).

Omówiony tutaj projekt nie stał się przedmiotem dalszych prac legislacyjnych, ale zawarte w nim propozycje w znacznym stopniu zostały wykorzystane przy tworzeniu jednolitej struktury organizacyjnej Ministerstwa wprowadzonej w życie w grudniu 1918 r. oraz kolejnych ministerialnych redakcji ustawowych regulacji najwyższych władz wojskowych.

Pilnego rozwiązania wymagały także sprawy personalne. Resortem faktycznie kierował Wroczyński, awansowany wkrótce na pułkownika, natomiast Piłsudski po przyjeździe do Warszawy objął formalnie stanowisko ministra spraw wojskowych. Utrzymał je również w rządzie Jędrzeja Moraczewskiego. Jednak, w związku z przyjęciem nowych obowiązków, musiał się określić. Podczas posiedzenia rządu 20 listopada uzgodniono, że po podpisaniu dekretu o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej Piłsudski zrezygnuje z funkcji ministra²⁵⁵. Nastąpiło to 23 listopada, gdy w wydanym dekrete oświadczył, że „objąwszy Najwyższą Władzę Reprezentacyjną Republiki Polskiej przestaję pełnić obowiązki ministra spraw wojskowych, zachowując w całej pełni Naczelne Dowództwo Polskiej Siły Zbrojnej. Pomocnikami moimi w kierownictwie i zarządzie wojskowym są: szef Sztabu Generalnego, generał dywizji Szeptycki, i kierownik Ministerstwa Spraw Wojskowych, płk Wroczyński”²⁵⁶. Obsady personalnej potrzebowały stale rozbudowujące się działy Ministerstwa Spraw Wojskowych²⁵⁷.

²⁵⁵ Protokół 4 posiedzenia Rady Ministrów Republiki Polskiej z dnia 29 listopada 1918 r., AAN, zespół PRM, sygn. 4, k. 257.

²⁵⁶ Dekret z dnia 23 listopada 1918 r., DzRozp. MSWojsk. nr 6, poz. 109. Płk Jan Wroczyński pełnił obowiązki szefa Ministerstwa Spraw Wojskowych w rządzie Jędrzeja Moraczewskiego i Ignacego Paderewskiego do 1 marca 1919 r. Dopiero jego następcą gen. Józef Leśniewski w pełni objął urząd ministra. Zob. też rozkaz pożegnalny płk. Wroczyńskiego z dnia 1 marca 1919 r., CAW, zespół Gabinet Ministra Spraw Wojskowych 1918-1939 (dalej: Gabinet MSWojsk.), sygn. I.300.1.435, k. 383.

²⁵⁷ Szerzej na ten temat R. Czarnicka, *Organizacja Ministerstwa Spraw Wojskowych...*, s. 108 i n. Zob. też B. Woszczyński, *Ministerstwo Spraw Wojskowych...*, s. 67 i n. oraz T. Böhm, *Organizacja i kompetencje Ministerstwa...*, s. 27 i n.

USTRÓJ NAJWYŻSZYCH WŁADZ WOJSKOWYCH W OKRESIE PROWIZORIUM KONSTYTUCYJNEGO 1918-1921

1. OBJĘCIE WŁADZY PRZEZ BRYGADIERA JÓZEFA PIŁSUDSKIEGO

Aresztowanie i osadzenie w więzieniu magdeburskim Piłsudskiego w końcu lipca 1917 r. spowodowało ostry kryzys w stosunkach polskich władz z państwami centralnymi, szczególnie generał-gubernatorem warszawskim von Beselerem²⁵⁸. Wspomniane wydarzenia doprowadziły także do regresu w rozwoju polskich organów państwowych na skutek samorozwiązania się Tymczasowej Rady Stanu. Dopiero patent październikowy i powołanie, na jego podstawie, Rady Regencyjnej i później systemu organów królewsko-polskich ponownie ożywiły proces budowania instytucjonalnych zrębów państwowości polskiej. Wśród pierwszych działań podjętych przez regentów tuż po ich intronizacji znalazły się starania o uwolnienie Piłsudskiego. Jednakże bezowocne. Kolejne miesiące przyniosły zasadniczą zmianę polityczną tak dla samych państw centralnych, jak i dla Królestwa Polskiego. Czynnikiem tymi, obok sytuacji na frontach, było załamanie się akcji niemieckich łodzi podwodnych, która miała zmienić losy wojny, orędzie pokojowe prezydenta USA Woodrowa Wilsona oraz przejęcie władzy w Rosji przez bolszewików. Ten ostatni fakt pozwolił co prawda zawrzeć Niemcom i Austrii separatystyczny pokój

²⁵⁸ Oficjalnym powodem aresztowania Piłsudskiego, a wraz z nim Kazimierza Sosnkowskiego, na wniosek władz austriackich było rzekome sfalszowanie dokumentu meldunkowego podczas ich pobytu w hotelu Francuskim w Krakowie. Prawdziwe powody zostały wskazane w piśmie Cesarsko-niemieckiego Generał-Gubernatorstwa Warszawskiego do Komendantury Twierdzy Wesel z dnia 2 sierpnia 1917 r. Napisano w nim wprost: „Ich aresztowanie i internowanie nastąpiło z tego powodu, że kierowany przez Piłsudskiego z pomocą Sosnkowskiego tajny wojskowy związek (P.O.W.), którego tendencje były ultranacjonalistyczne i stosownie do okoliczności również przeciwko władzom okupacyjnym były skierowane i znacznie zagrażały spokojowi i wojsk. bezpieczeństwu w Gen. Gub. i dlatego musiał być unieszkodliwiony”. Szerzej na ten temat W. Lipiński, *Aresztowanie Józefa Piłsudskiego w lipcu 1917 r. w świetle nieznanych dokumentów niemieckich*, [w:] „Niepodległość” 1938, t. 18, s. 141 i n. Nie bez znaczenia była powszechnie znana wzajemna niechęć Piłsudskiego i von Beselera.

na wschodzie, ale też rozpalał zarzewie rewolucyjne w społeczeństwach, czego z kolei obawiały się w równym stopniu władze okupacyjne i władze królewsko-polskie. Oceniając możliwe scenariusze uznały, że Komendant jest jedynym politykiem mogącym spacyfikować narastające napięcia społeczne. Stąd też Rada Regencyjna ponownie podjęła wzmożone wysiłki na rzecz uwolnienia Piłsudskiego. Swoje położenie rozumiał sam zainteresowany. Dlatego starał się wspomóc regentów i wyposażyć w argumenty przemawiające na jego korzyść. Znalazły się one w liście skierowanym przez Piłsudskiego do członka Rady Regencyjnej księcia Zdzisława Lubomirskiego, pisanym w Magdeburgu w końcu lipca 1918 r. Wskazywał w nim, że mimo rocznego pobytu w więzieniu, w ścisłej izolacji od innych więźniów, nie przedstawiono mu żadnych zarzutów²⁵⁹.

Kolejną okazją do podjęcia sprawy uwolnienia Piłsudskiego w rozmowach z władzami niemieckimi stała się wizyta w belgijskim Spa²⁶⁰ w dniach 13-14 sierpnia 1918 r. dyrektora Departamentu Stanu Królestwa Polskiego, któremu towarzyszył akredytowany w stolicy Rzeszy przedstawiciel władz królewsko-polskich, Adam Ronikier. Prowadząc rozmowy z cesarzem, kanclerzem, sekretarzem stanu ds. zewnętrznych Wilhelmem Solfem²⁶¹ oraz szefem Sztabu Generalnego gen. Ludendorffem, próbował wysondować możliwość zmiany stanowiska. Jednakże klimatu do szerszych rozmów o Piłsudskim nie było, gdyż spotkania zdominowane zostały przede wszystkim przez „poprawki graniczne”²⁶². Jedynym efektem podjętych rozmów stała się niewielka poprawa warunków uwięzienia osadzonych.

Dnia 30 września do dymisji podał się kanclerz Georg von Hertling. Jego miejsce zajął Maximilian von Baden, którego jedną z pierwszych decyzji było zwrócenie się do Stanów Zjednoczonych o podjęcie pertraktacji pokojowych. Podobny krok uczyniły

²⁵⁹ List do Zdzisława Lubomirskiego z 22 lipca 1918 r., J. Piłsudski, *Pisma zbiorowe...*, t. 4, s. 208 i n.

²⁶⁰ W miejscowości tej mieściła się siedziba niemieckiego Naczelnego Dowództwa Frontu Zachodniego.

²⁶¹ Wilhelm Heinrich Solf (1862-1936), niemiecki dyplomata i polityk, gubernator Samoa w latach 1900-1910. Mąż Hanny Solf. Studiował indologię w Berlinie. Po krótkim pobycie w Londynie został przyjęty do służby dyplomatycznej. Pracował w konsulacie generalnym w Kalkucie. W międzyczasie zdał egzaminy prawnicze i w 1898 r. wyjechał jako sędzia okręgowy do Dar es Salaam, stolicy Niemieckiej Afryki Wschodniej. Od 1899 r. przebywał na Samoa, gdzie w 1900 r. objął stanowisko gubernatora wyspy. Był uważany za zwolennika „humanistycznego kolonializmu” i znany z pokojowego podejścia do autochtonów. Przyczynił się do zażegnania powstania tubylczego w 1909 r. W 1911 r. otrzymał nominację na sekretarza stanu w Urzędzie ds. Kolonii (*Reichskolonialamt*). Był zwolennikiem polityki kanclerza Bethmanna-Hollwega. W rządzie Maximiliana von Baden (przedostatniego kanclerza cesarskiej II Rzeszy) otrzymał tę funkcję ministra spraw zagranicznych. Po rewolucji 1918 roku opowiadał się za utrzymaniem monarchii, ale w jej liberalnym wydaniu. Z przekonania był bowiem konserwatywnym liberałem. Należał do Niemieckiej Partii Demokratycznej. W latach 1920-1928 był ambasadorem w Tokio. Krytycznie oceniał politykę Hitlera. Skupiał wokół siebie późniejszych uczestników antyhitlerowskiego ruchu oporu, którzy potem wspierali jego żonę w działaniach opozycyjnych (był to tzw. *Solf-Kreis*).

²⁶² Niemieccy wojskowi, przede wszystkim gen. von Hindenburg i gen. Ludendorff, domagali się przeprowadzenia korektury granic Królestwa Polskiego na korzyść Rzeszy poprzez znaczne poszerzenie obszarów m. in. w rejonie Kalisza i Konina. Oczekiwano zgody władz królewsko-polskich na te propozycje. *Historia dyplomacji...*, t. 3, s. 927.

Austro-Węgry. W następstwie tych decyzji zasadniczej zmianie ulegała sytuacja władz królewsko-polskich. Zaczęły wychodzić spod kurateli państw okupacyjnych, szczególnie zaś generał-gubernatora warszawskiego. Dnia 7 października Rada Regencyjna wydała wspomniane już orędzie do narodu. Tego dnia odbyło się posiedzenie Komisji Wojskowej w rozszerzonym składzie. Uczestniczyli w nim, obok członków Komisji, także regent ks. Z. Lubomirski, gen. T. Rozwadowski i mjr W. Ostoja-Zagórski. Podczas spotkania omawiano kwestię przejścia administracji w obu okupacjach oraz zwierzchnictwa nad wojskiem. Zapewne jednym z tematów było określenie roli, jaką odegrać miał Piłsudski. W następstwie przyjętych ustaleń jeszcze tego samego dnia szef dyplomacji królewsko-polskiej ks. Janusz Radziwiłł wysłał do rządu niemieckiego telegram z żądaniem uwolnienia Piłsudskiego i innych działaczy niepodległościowych (m.in. S. Thugutta i S. Grabskiego). W odpowiedzi rząd Rzeszy zwrócił się z zapytaniem, czy Rada Regencyjna rzeczywiście życzy sobie uwolnienia Komendanta. Gdy potwierdzono żądanie, z Berlina nadeszła odpowiedź, iż w sprawie tej należy rozmawiać z generał-gubernatorem warszawskim. W odczuciu władz królewsko-polskich wymiana depeš i prowadzone rozmowy zmierzały w dobrym kierunku, co skłoniło J. Radziwiłła do złożenia 11 października oświadczenia, że „sprawa uwolnienia Piłsudskiego jest na dobrej drodze i że w najbliższym czasie spodziewać się należy jego przyjazdu do Warszawy”. Słowa te w dniu następnym potwierdził jeden z regentów, ks. Lubomirski, który zapewnił przedstawiciela POW, że „sprawa powrotu Piłsudskiego jest załatwiona i że przybędzie on do Warszawy w pierwszych dniach tygodnia. Ks. regent z całym naciskiem zaznaczył niewzruszalność swego zapewnienia i upoważnił do opublikowania go”²⁶³.

Również ks. Radziwiłł, po powrocie ze Spa 15 października, oświadczył przedstawicielom stronnictw lewicowych, że uwolnienie Piłsudskiego można uznać za fakt dokonany. Trzy dni później wrócił z Berlina Franciszek Skąpski²⁶⁴, wysłany tam przez

²⁶³ „Rząd i Wojsko” nr 31 z 28 października 1918 r., s. 6.

²⁶⁴ Franciszek Skąpski (1881-1966), działacz niepodległościowy i społeczny, przedsiębiorca budowlany. Już w latach szkolnych organizował strajki przeciw obowiązkowi uczęszczania na nabożeństwa do cerkwi i odmawiania modlitw po rosyjsku. W latach studenckich związany ze Związkiem Młodzieży Polskiej „Zet”. W 1911 r. wraz z trzema innymi osobami założył w Petersburgu Biuro Budowlane, przekształcone następnie w Petersburskie Budowlane Towarzystwo Akcyjne „E. Gonckiewicz i S-ka”, w którym został członkiem zarządu i dyrektorem zarządzającym. Po wybuchu I wojny światowej prowadził w Petersburgu oddział warszawskiej Wolnej Szkoły Wojskowej. Pod koniec listopada 1914 r. związał się z POW. W połowie lipca 1915 r. został mianowany komendantem głównym POW na Rosję. Późnym latem 1918 r. przybył do Warszawy z obmyśloną razem z A. Więckowskim planem uzyskania od Niemców zwolnienia Piłsudskiego z Magdeburga. Zdołał przekonać do niego ks. Zdzisława Lubomirskiego. Uzyskał też zgodę von Beselera na powrót Piłsudskiego do Warszawy. Po odzyskaniu niepodległości organizował Wydział Finansowy w Ministerstwie Przemysłu i handlu, później pracował w resorcie spraw zagranicznych. Jako jeden z organizatorów Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego był jednym z jego kuratorów. Był członkiem Konsorcjum Francusko-Polskiego dla budowy portu Gdynia.

Radę Regencyjną w celu przywiezienia Piłsudskiego. Wrócił sam. W Berlinie ks. Hermann von Hatzfeld²⁶⁵ w imieniu rządu niemieckiego poinformował Ronikiera i Skąpskiego, że uwolnienie Piłsudskiego zależy od władz okupacyjnych. Skąpski oświadczył, że Rada Regencyjna otrzymała od von Beselera zgodę na uwolnienie. Von Hatzfeld odpowiedział, że Berlinowi nic o tym nie wiadomo. Oczekiwano tam przybycia z Warszawy ks. Ettingena, który miał przedłożyć opinię von Beselera. Nie mogła być jednak zachęcająca, skoro jeszcze jakiś czas później w rozmowie z Lubomirskim powiedział: „Tego pięknego ptaka otrzymacie zawsze jeszcze za wcześniej!”²⁶⁶. Po przybyciu Ettingena odbyła się narada z udziałem wicekanclerza F. von Payera²⁶⁷, W. Solfa, H. von Hatzfelda, Ettingena, Ph. Scheidemanna²⁶⁸. Po jej zakończeniu ks. Ettingen oświadczył Ronikierowi,

W czasie II wojny światowej stracił cały majątek. Po wojnie zatrudnił się w Centralnym Zarządzie Budownictwa Wodno-Inżynierskiego.

²⁶⁵ Hermann Friedrich Anton von Hatzfeld (1848-1933), pruski arystokrata, polityk, urzędnik i oficer. Po śmierci ojca w 1874 r. został trzecim księciem von Hatzfeld i głową linii Trachenberg Hatzfeld. Studiował prawo na uniwersytetach we Wrocławiu i Berlinie oraz należał do bractwa studenckiego Corps Saxonia Göttingen. Jako major kawalerii walczył w wojnie francusko-pruskiej 1870-1871. W 1878 r. został dziedzicznym członkiem pruskiej Izby Panów. W latach 1878-1893 i 1907-1912 był członkiem Reichstagu z ramienia Wolnej Partii Konserwatywnej. Przeciwny uchwaleniu praw wyłączeniowych skierowanych przeciw Polakom w prowincji poznańskiej. W latach 1894-1903 mianowany nadprezydentem prowincji śląskiej. W latach I wojny światowej był poważnym kandydatem na stanowisko generał-gubernatora warszawskiego. Przeciwnik polityki gen. von Hindenburga i gen. von Ludendorfa. Opowiadał się za podjęciem negocjacji pokojowych z Entantą. W latach 1919-1921 był pełnomocnikiem rządu w sprawach plebiscytu na Górnym Śląsku. W ostatnich latach życia poświęcił się pracy charytatywnej w Zakonie Maltańskim.

²⁶⁶ J. Pajewski, *Odbudowa państwa...*, s. 262.

²⁶⁷ Friedrich von Payer (1847-1931), niemiecki prawnik i liberalny polityk, wicekanclerz Niemiec w ostatnim roku I wojny światowej. Urodził się w Tybindze i tam studiował prawo od 1865 r. Po ukończeniu studiów na uniwersytecie, pracował jako prawnik w Stuttgarcie. Po raz pierwszy został wybrany do Reichstagu w 1877 r. Doszedł do szczytu swojej władzy politycznej w czasie I wojny światowej, opowiadając się za zawarciem pokoju z mocarstwami Ententy, i został mianowany wicekanclerzem w gabinetach Georga von Hertlinga, Maximiliana von Baden i Friedricha Eberta. Po wojnie był przewodniczącym Niemieckiej Partii Demokratycznej i został wybrany członkiem Reichstagu Republiki Weimarskiej. Mandat pełnił do 6 czerwca 1920 r.

²⁶⁸ Philipp Scheidemann (1865-1939), polityk niemiecki, członek SPD, kanclerz. Proklamował powstanie Republiki Niemieckiej, zwanej także Republiką Weimarską. Pochodził z rodziny ubogich rzemieślników (ojciec był tapeciarem). W wieku czternastu lat, już po śmierci ojca, porzucił szkołę i zatrudnił się jako pomocnik zecera. Następnie wyjechał z rodzinnego miasta i w celu zdobycia nowych doświadczeń zawodowych odwiedził szereg niemieckich miast, m.in. Szczecin, Berlin, Hamburg. Od 1883 r. związał się z socjaldemokracją. Od 1886 r. przez rok z jego inicjatywy wydawany był *Der Volksfreund*, następnie pracował w innych regionalnych gazetach. Dużo czytał, uczestniczył w różnego rodzaju kursach, starał się wciąż pogłębiać swoją wiedzę. W latach 1903-1918 był socjaldemokratycznym deputowanym do Reichstagu. W 1911 r. wszedł w skład zarządu SPD, a rok później został wybrany wiceprzewodniczącym parlamentu. W początkowym okresie I wojny światowej był jej zwolennikiem, lecz w późniejszym czasie opowiadał się już za pokojem i powrotem do statusu quo. Od 1916 r. był razem z Friedrichem Ebertem współprzewodniczącym SPD. W 1918 r. został ministrem bez teki w rządzie Maximiliana von Baden. W obliczu przegranej wojny i trudności gospodarczych Niemcy stanęły na progu rewolucji. Mając na celu uspokojenie nastrojów, 9 listopada 1918 r. około godziny 14.00 proklamował z balkonu Reichstagu powstanie republiki w Niemczech. Akt ten nie był konsultowany z ówczesnym kanclerzem Friedrichem Ebertem. Dnia

że uwolnienie Piłsudskiego w chwili obecnej nie jest możliwe i że rząd niemiecki bierze za to na siebie całą odpowiedzialność przed społeczeństwem polskim. Odmówiono również Skąpskiemu widzenia się z Piłsudskim. Taka postawa władz niemieckich spowodowana była intrygą adiutanta von Beselera, kpt. Nitkego²⁶⁹.

Rosła też presja na władze królewsko-polskie ze strony byłych legionistów domagających się uwolnienia Komendanta. W apelu byłych jego podwładnych, opublikowanym 12 października, stwierdzano: „Tylko On może stworzyć z woli Rządu Narodowego powstałą armię, która rozkazów jedynie tego Rządu Narodowego słuchać będzie [...] Władza polska wyrwać Go musi z Magdeburga, przez Berlin, czy przez Belweder, i Polsce przywrócić”. W apelu znalazły się także słowa, będące wyraźnym ostrzeżeniem pod adresem aktualnych władz królewsko-polskich. „Na rozkaz Komendanta czekamy, zszeregowani, obok Polskiej Organizacji Wojskowej, gotowi pójść na służbę Rządu Narodowego, karni i dotychczas cierpliwi. Oświadczamy: dopóki Komendanta niema pomiędzy nami – żaden żołnierz polski do wojska iść nie może; dopóki niema pomiędzy nami Twórcy wojska polskiego – żaden rząd polski wojska tworzyć niech się nie wazy”²⁷⁰. Zauważyć wypada, że pobrzmiwał już w nich ton, który kilka lat później doprowadził do powstania sporu o kształt zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi w Polsce między wojskiem a władzami cywilnymi.

19 stycznia 1919 r. odbyły się wybory do Zgromadzenia Narodowego, a następnie powołano nowy rząd, powierając mu urząd kanclerza. Do rządu weszło SPD, Centrum i demokraci. Określano go mianem nie kanclerza, a prezydentem ministrów Rzeszy (Reichsministerpräsident). Był kanclerzem od 13 lutego do 20 czerwca 1919 r. W swoim rządzie nie posiadał zbyt dużego poważania, nie umiał wypracować także konkretnej koncepcji rządzenia państwem. Do sukcesów jego gabinetu należy zaliczyć ustabilizowanie sytuacji w Niemczech. Kanclerz Rzeszy był zdeklarowanym krytykiem traktatu wersalskiego, który odrzucił. Fakt ten, w związku z koniecznością zakończenia wojny, był bezpośrednią przyczyną podania się kanclerza do dymisji. Po ustąpieniu z urzędu wrócił do Kassel, gdzie pełnił funkcję nadburmistrza, zasiadał także w Reichstagu. Jako jeden z twórców Republiki Weimarskiej był negatywnie postrzegany przez narodowych socjalistów. Po przejściu władzy przez NSDAP, by uniknąć aresztowania, udał się do Czechosłowacji. Następnie podróżował po wielu państwach, m.in. Polsce. W końcu osiadł w stolicy Danii.

²⁶⁹ Niejednoznaczność w postawie Niemiec w sprawie uwolnienia Piłsudskiego i pozostające bez pokrycia enuncjacje przedstawicieli władz królewsko-polskich o rychłym powrocie Komendanta do Warszawy powodowały, że z czasem zaczęło rodzić się podejrzenie, iż działania Rady Regencyjnej są nieszczerze i stanowią grę prowadzoną z okupantami zmierzającymi do wprowadzenia w błąd polskiej opinii publicznej. Wydaje się, że brak zdecydowania ze strony Niemców brał się stąd, że nie mieli jasnej koncepcji co do przyszłości obszarów wschodnich. Zamierzali utrzymać tam swoje wpływy. Stąd w Królestwie Polskim chcieli utrzymać władze, nad którymi zdołają utrzymać kontrolę. Nie potrzebowali wpływowego polityka, który deklarował wrogość w stosunku do Niemiec. Oczekiwania te nie szły już jednak w parze z dążeniami przedstawicieli władz królewsko-polskich, a tym bardziej społeczeństwa. Zob. „Rząd i wojsko” nr 31 z 28 października 1918 r., s. 7.

²⁷⁰ *Żądamy powrotu Komendanta*, Apel byłych oficerów i żołnierzy Legionów Polskich z 12 października 1918 r., [w:] „Rząd i Wojsko” nr 31 z 28 października 1918 r. Zob. też *Odrodzenie Wojska Polskiego 1918-1921 w materiałach Centralnego Archiwum Wojskowego*, red. A. Wesolowski, Warszawa 2008, s. 142.

Dwa tygodnie później 23 października nowy prezydent ministrów Józef Świeżyński wystosował do rządu Rzeszy ponowne żądanie²⁷¹. W zmienionej sytuacji Niemcy nie odpowiedzieli pozytywnie, ale też i nie ponowili sprzeciwu. Stanowisko Rzeszy wyjaśniał kanclerz von Baden w depeszy do Świeżyńskiego²⁷². Na odpowiedź Warszawy nie trzeba było długo czekać. W depeszy z 2 listopada J. Świeżyński przekonywał, że właśnie powierzenie Piłsudskiemu stanowiska ministra spraw wojskowych stanowi najlepszą gwarancję i jego osoba pozwoli rządowi królewsko-polskiemu wziąć odpowiedzialność za spokój i właściwą likwidację okupacji²⁷³. Natomiast 31 października, gdy depesza kanclerza była przekazywana do Warszawy, w Magdeburgu pojawił się hrabia Harry Kessler, którego zadaniem było wysondowanie aktualnych poglądów Piłsudskiego i uzyskanie jakiejś deklaracji lojalności. Przebieg rozmowy obu polityków jest nam znany z relacji opublikowanych wiele lat po tych wydarzeniach. Piłsudski zapewniał rozmówcę, że „obecna generacja Polaków nie pójdzie na wojnę o Poznańskie czy Prusy Zachodnie”, choć nie mógł przewidzieć kroków podejmowanych przez przyszłe pokolenia, ani co uczynią alianci. Zapewnił go, że przeciwstawienie się bolszewizmowi łączyło interesy polskie i niemieckie. Oferował też możliwość stworzenia w ciągu kilku miesięcy armii zdolnej do odparcia niebezpieczeństwa rewolucji. Wykluczył przy tym możliwość współpracy z von Beselerem. Odmówił także złożenia deklaracji na piśmie²⁷⁴. Nie wiemy, czy rozmowa z więźniem spełniła oczekiwania władz niemieckich. W każdym razie

²⁷¹ MP nr 184 z 24 października 1918 r.

²⁷² „Mam zaszczyt potwierdzić Waszej Ekszelencji odbiór telegramu z dnia 23 października 1918 r., w którym pan donosi mi o objęciu urzędu prezesa ministrów i daje wyraz nadziei, że rząd niemiecki okaże gotowość internowanemu obecnie w Magdeburgu brygadierowi Józefowi Piłsudskiemu, wobec jego powołania na stanowisko ministra spraw wojskowych, umożliwić powrót do ojczyzny. Niemiecki zarząd okupacyjny zdecydował się w swoim czasie tylko z naglących względów utrzymania porządku i spokoju w kraju na to, aby brygadiera Piłsudskiego, który z początkiem wojny po stronie mocarstw centralnych walczył o uwolnienie swojej ojczyzny i jako członek Tymczasowej Rady Stanu brał czynny udział w rozpoczętej przez mocarstwa okupacyjne budowie państwa polskiego, internować w Niemczech. Ekszelencja wyraża przekonanie, że leży to w dobrze uzasadnionym interesie obustronnym państw obu, aby brygadier Piłsudski niezwłocznie powrócił i objął powierzony mu urząd. Zapatrywanie to mógłbym podzielać tylko wtedy, gdyby brygadier Piłsudski porzucił wrogie stanowisko wobec władz okupacyjnych, które doprowadziło do jego usunięcia z Polski, i gdyby z całą szczerością stanął na gruncie przestrzegania obustronnych interesów państwowych. Jest w mocy polskiego rządu przyczynić się do tego przez dostarczenie zarządowi okupacji takich dowodów, któreby mogły usunąć wątpliwości, zachodzące obecnie w kwestii powrotu brygadiera Piłsudskiego, tudzież przez objęcie za dalsze zachowanie się jego takich poręczeń i gwarancji, których żądać ma prawo rząd niemiecki, dopóki, jako władza okupacyjna, ponosi odpowiedzialność za utrzymanie spokoju i porządku na terenie okupacji”. Por. „Kurier Warszawski” nr 302 z 1 listopada 1918 r.

²⁷³ „Kurier Warszawski” nr 303 z 2 listopada 1918 r.

²⁷⁴ J. Holzer, *Rozmowa Piłsudskiego z hrabią Kesslerem*, [w:] „Kwartalnik Historyczny” 1961, nr 2, s. 447 i n. Por. W. Lipiński, *Uwolnienie Józefa Piłsudskiego z Magdeburga według relacji hr. Harry Kesslera*, [w:] „Niepodległość” 1938, t. 18, s. 464 i n. Zob. też L. Grosfeld, *Polityka państw centralnych...*, s. 319 i n.

Kessler pojawił się w Magdeburgu ponownie tydzień później i tam miał czekać na ostateczną decyzję rządu niemieckiego. Istotnie, w nocy z 7 na 8 listopada otrzymał od kanclerza pilny rozkaz nakazujący natychmiastowe uwolnienie Piłsudskiego i Sosnkowskiego, a także niezwłoczne przywiezienie ich do Berlina. Pojawiły się jednak nieoczekiwane trudności. W Magdeburgu wybuchła właśnie rewolta żołnierska i połączenia kolejowe ze stolicą zostały przerwane. Mimo zaistniałych przeszkód wszyscy dotarli samochodami do Berlina bez większych niespodzianek.

W stolicy Rzeszy wszyscy zatrzymali się w hotelu Continental, gdyż połączenia kolejowe ze stolicy Niemiec zostały zablokowane. Przeczuwając intencje władz niemieckich, a nie mając wiedzy o już podjętych decyzjach, 8 listopada regenci wysłali do kanclerza ponownie telegram stwierdzający, że powrót Piłsudskiego do Warszawy jest konieczny. Rozpadała się monarchia habsburska, a wzrost wrzenia rewolucyjnego w Niemczech budził niepokój regentów o sytuację wewnętrzną w kraju. W dniu 9 listopada, krótko po południu, rozeszła się wieść o abdykacji cesarza Wilhelma II. Obawiając się wystąpień rewolucyjnych także w samym Berlinie, władze niemieckie wysłały Piłsudskiego i Sosnkowskiego, w towarzystwie Kesslera i rotmistra Paula von Gülpna, specjalnym pociągiem do Warszawy²⁷⁵.

Piłsudski, wraz z towarzyszącymi mu osobami, przybył do stolicy 10 listopada około godziny 7 rano. Na dworcu oczekiwał go regent Z. Lubomirski oraz Adam Koc z grupką działaczy POW. Komendant powracał do kraju w aureoli więźnia okupantów, co zdecydowanie wzmacniało i tak niemały autorytet. Dlatego nie na rękę były mu kontakty z coraz bardziej pozbawioną wpływów Radą Regencyjną. Ale to właśnie Lubomirski był pierwszym politykiem, który wprowadzał Piłsudskiego w bieżącą sytuację polityczną w Królestwie. Niemniej już podczas pierwszej rozmowy, w drodze do rezydencji Lubomirskiego, widząc zewnętrzne oznaki okupacji, wyrażał chęć wyjazdu do Lublina uwolnionego spod władzy austriackiej. Gdy jednak później tego samego dnia rozmawiał w gronie tym razem wszystkich regentów, zdołali go przekonać, by pozostał w Warszawie²⁷⁶. Powód był zasadniczy. Regenci chcieli jak najszybciej przekazać władzę Piłsudskiemu. Jak po latach wspominał Lubomirski, „wszystkie stronnictwa, od najskrajniejszej prawicy do lewicy, żądały od nas oddania władzy Piłsudskiemu”²⁷⁷. Sam zainteresowany wahał się.

²⁷⁵ A. Garlicki, *Józef Piłsudski...*, s. 202. Zob. też W. Lipiński, *Uwolnienie Józefa Piłsudskiego z Magdeburga...*, s. 469.

²⁷⁶ M. Seyda, *Polska na przełomie dziejów. Fakty i dokumenty*, Poznań 1931, t. 2, s. 508.

²⁷⁷ W. Lipiński, *Powrót Józefa Piłsudskiego z Magdeburga i przewrót listopadowy w r. 1918 według relacji Adama Koca, ks. Zdzisława Lubomirskiego i kardynała Aleksandra Kakowskiego*, [w:] „Niepodległość” 1937, z. 40, s. 238.

Przyczyna była prosta. Sytuacja wewnętrzna w kraju stawała się coraz bardziej skomplikowana i napięta. Kształtowały się różne ośrodki polityczne, radykalizacji ulegały nastroje społeczne. W Krakowie od końca października 1918 r. władzę sprawowała Polska Komisja Likwidacyjna. Zarówno ona, jak i utworzona kilka dni wcześniej Rada Narodowa Księstwa Cieszyńskiego były niezależnymi od ośrodka warszawskiego organami władzy lokalnej. W Galicji Wschodniej trwały walki polsko-ukraińskie spowodowane próbą zajęcia przez Ukraińców Lwowa w nocy z 31 października na 1 listopada. W Lublinie od 7 listopada działał Tymczasowy Rząd Ludowy Republiki Polskiej, z Ignacym Daszyńskim na czele, wyraziciel „najradykalniejszych spośród nierewolucyjnych koncepcji politycznych sformułowanych w międzywojennym dwudziestolecu. Wyraźnie określał, zgodnie ze stanowiskiem ugrupowań lewicy niepodległościowej, demokratyczno-republikański charakter ustroju rodzącego się państwa polskiego i zarysowywał szeroki program przeobrażeń społeczno-politycznych”²⁷⁸. W Poznaniu 10 listopada ujawnił się Komitet Obywatelski, przekształcając się w Naczelną Radę Ludową, kierowaną przez Komisariat z Wojciechem Korfantym, księdzem Stanisławem Adamskim i Adamem Poszwińskim, aspirującą do lokalnego przedstawicielstwa narodowego. Pogmatwaną sytuację wewnętrzną komplikował fakt istnienia w Paryżu Komitetu Narodowego Polskiego, któremu przewodniczył Roman Dmowski, uznawanego przez aliantów zachodnich za reprezentację polityczną Polaków.

Zradykalizowane społeczeństwo na wsiach i w miastach wiązało z odzyskiwaną niepodległością ogromne nadzieje na sprawiedliwe państwo. Warstwy posiadające o władnięte lękiem przed rewolucją gotowe były na współpracę z każdym, kto zapewni realne poczucie bezpieczeństwa. Ten stan nastrojów trafnie został oddany przez komentarz do bieżących wydarzeń opublikowany w czasopiśmie konserwatystów krakowskich w pierwszych tygodniach niepodległego bytu państwowego. Zauważano tam, że „socjalizm Piłsudskiego jest o wiele więcej teoretyczny niż socjalizm tych, którzy po nim przyszli. Leży to w naturze jego umysłu, w jego charakterze kresowego szlachcica polskiego, w jego niewątpliwie utajonych arystokratycznych skłonnościach, przede wszystkim w jego wyższym ponad wszelkie wątpliwości patriotyzmie polskim [...]. Właśnie wskutek swej wielkiej opinii Piłsudski jedyny ma szanse przeciwstawienia się bolszewictwu, ciągnącemu nań ze strony skrajnej lewicy [...]. Dlatego nie możemy bez dość silnego nacisku nie ostrzegać naszych przyjaciół, aby nie dawali się wirowi walki porywać zbyt

²⁷⁸ A. Ajnenkiel, *Od rządów ludowych do przewrotu majowego. Zarys dziejów politycznych Polski 1918-1926*, Warszawa 1978, s. 23.

daleko i raczej hamowali i łagodzili ataki prowadzone dzisiaj przeciw osobie Piłsudskiego. Dzisiaj bowiem taki właśnie, jakim jest, jest on niezbędny²⁷⁹.

Rada Regencyjna zamierzała od pewnego czasu złożyć posiadaną władzę w ręce „Rządu Narodowego”, dlatego też w dniu przyjazdu Komendanta do stolicy rozesłała do polskich kół poselskich w parlamentach niemieckim i austriackim depesze wzywające przedstawicieli stronnictw do Warszawy w celu utworzenia takiego rządu koalicyjnego²⁸⁰. W dniu następnym politycy galicyjscy potwierdzili przyjazd do Warszawy²⁸¹. Odpowiedzi z Poznania wciąż nie było, a zatem widoków na utworzenie koalicji także, a czas nagiął.

W tych warunkach regentem pozostawał tylko Piłsudski. Na wieść o przyjeździe do Warszawy do jego dyspozycji oddał się rząd lubelski. Jak celnie zauważył A. Garlicki, „władza pchała się Piłsudskiemu do rąk zewsząd²⁸². Ale Komendant chciał mieć czas do namysłu, a nie miał go zbyt wiele. Z zachowanych dokumentów można przypuszczać, że regenci zamierzali oddać Piłsudskiemu całą posiadaną władzę suwerenną. Jednak ten przed podjęciem ostatecznej decyzji chciał osobiście poznać opinie przedstawicieli różnych ugrupowań politycznych. Zapewne dlatego 11 listopada w godzinach wieczornych przejął od regentów tylko władzę wojskową i naczelne dowództwo wojsk polskich. Wydana z tej okazji odezwa Rady Regencyjnej określała ją jako „będącą częścią zwierzchniej władzy państwowej²⁸³. Na marginesie warto zauważyć, że taka forma kreowania organu władzy zwierzchniej była niewłaściwa, gdyż w myśl obowiązującego patentu wrześnieowego materii ustrojowe można było regulować tylko w drodze dekretu regentów. W każdym razie Piłsudski, podpisując ten dokument, zobowiązywał się do złożenia otrzymanej władzy w ręce owego „Rządu Narodowego²⁸⁴. Tego samego dnia nowy naczelny dowódca przyjął od Rady Regencyjnej misję sformowania Rządu Narodowego²⁸⁵. Fakt ten był zapewne kompromisem pomiędzy odmową przejścia pełni władzy

²⁷⁹ „Biuletyn” nr 3 z 20 grudnia 1918 r., Archiwum Państwowe w Krakowie, zespół Archiwum Dzikowskie Tarnowskich, sygn. 665.

²⁸⁰ Depesze Rady Regencyjnej z dnia 10 listopada 1918 r., MP nr 200 z 11 listopada 1918 r.

²⁸¹ MP nr 201 z 12 listopada 1918 r.

²⁸² A. Garlicki, *Józef Piłsudski...*, s. 204.

²⁸³ *Odezwa Rady Regencyjnej do Narodu Polskiego* z dnia 11 listopada 1918 r., Dziennik Rozporządzeń Ministerstwa Spraw Wojskowych (dalej: DzRozp MSWojsk) nr 5, poz. 73. Przekazanie władzy nastąpiło w warszawskim mieszkaniu regenta hr. Józefa Ostrowskiego.

²⁸⁴ Zdaniem Z. Cybichowskiego, Rada Regencyjna nie mogła przekazać nikomu władzy, gdyż sama jej nie posiadała. Nie była też regencją w ścisłym tego słowa znaczeniu, gdyż nie było faktycznej monarchii polskiej. Regent natomiast sprawuje władzę monarchszą, gdy monarcha nie może wypełniać swoich obowiązków. Por. Z. Cybichowski, *Encyklopedia podręczna prawa publicznego*, Warszawa 1926/1929, s. 626 i n.

²⁸⁵ Wraz z przyjęciem władzy zwierzchniej nad wojskiem Piłsudskiemu podporządkowano Ministerstwo Spraw Wojskowych i Sztab Generalny. Utworzono też Adiutanturę Generalną jako zaplecze organizacyjne naczelnego wodza.

a objęciem wojskowej władzy zwierzchniej. Piłsudski jednak nie chciał być mandatariuszem Rady, więc następnego dnia poinformował w specjalnym oświadczeniu o prośbie regentów oraz że zadania tego się podejmuje²⁸⁶. Dlatego nie do końca zgodzić można się z poglądem głoszonym przez Z. Cybichowskiego, że „źródłem władzy Piłsudskiego była wola narodu polskiego, który wskutek opuszczenia kraju przez zaborców odzyskał możliwość wykonywania władzy najwyższej”²⁸⁷. Owszem, takie przekonanie bardzo Piłsudskiemu odpowiadało dla budowania własnego wizerunku, ale faktem jest też, że formalnie od regentów władzę przejął.

Następnego dnia, 12 listopada, Piłsudski wydał swój pierwszy rozkaz do wojska. Podkreślał w nim konieczność przewyciężenia rozdrobnienia różnych polskich formacji wojskowych i stworzenia jednolitej armii. Wzywał do „usunięcia różnic i tarć, klik i zaścianków w wojsku” oraz do zachowania należytej dyscypliny²⁸⁸. Tego samego dnia Piłsudski, jako naczelny dowódca, podpisał jeszcze jeden dokument. Była nim odezwa, przygotowana przez Artura Śliwińskiego, a skierowana do mieszkańców Warszawy. Zwracał się w niej o zachowanie spokoju i umożliwienie niezakłóconego wyjazdu z miasta władzom i wojskom niemieckim²⁸⁹.

Rozmowy na temat rządu koalicyjnego tymczasem przeciągały się i nie rokowały szybkiego zakończenia. PPS-Lewica w ogóle odmówiła uczestnictwa w formowaniu nowego gabinetu. Nieufnie do kandydatury Daszyńskiego na szefa rządu podchodzili przedstawiciele prawicy, szczególnie endecji. Tymczasem temperatura nastrojów w stolicy znacznie się podniosła. W środę 13 listopada przez Warszawę przeszła liczna manifestacja zorganizowana przez PPS z hasłami skierowanymi przeciwko Radzie Regencyjnej, zakończona demonstracyjnym zawieszeniem czerwonego sztandaru na Zamku Królewskim²⁹⁰. Regenci postanowili dłużej nie czekać na utworzenie rządu koalicyjnego. Następnego dnia zawiadomili w specjalnym piśmie Komendanta o samorozwiązaniu i przekazaniu mu pełni władzy uznając, że zwierzchnia władza państwowa „powinna być jednolita”²⁹¹. Piłsudski nie tego oczekiwał. Nowa sytuacja dawała mu jednak do ręki nowe atuty. I nie zamierzał z nich rezygnować. Jeszcze tego samego dnia opublikował

²⁸⁶ Oświadczenie w sprawie przyjęcia misji tworzenia Rządu Narodowego z dnia 12 listopada 1918 r., MP nr 201 z 12 listopada 1918 r. Zob. też J. Piłsudski, *Pisma...*, t. 5, s. 14 i n.

²⁸⁷ Z. Cybichowski, *Encyklopedia podręczna...*, s. 627.

²⁸⁸ Rozkaz dzienny L. 1, z dnia 12 listopada 1918 r., DzRozp MSWojsk. nr 5, poz. 75.

²⁸⁹ Odezwa o zachowaniu się ludności wobec żołnierzy niemieckich z dnia 12 listopada 1918 r., MP nr 201 z 12 listopada 1918 r.

²⁹⁰ A. Ajnenkiel, *Od rządów...*, s. 32.

²⁹¹ Pismo Rady Regencyjnej do naczelnego dowódcy Wojsk Polskich Józefa Piłsudskiego, DzP PP nr 17, poz. 39. Przekazanie pisma nastąpiło w warszawskim mieszkaniu Józefa hr. Ostrowskiego.

oświadczenie, w którym odwoływał się do woli ludu jako inspiracji dla swoich działań²⁹². W dokumencie tym przechodził do porządku dziennego nad pismem regentów, podkreślając w ten sposób autonomiczność władzy, która spoczęła w jego ręku. Jak sam stwierdzał: „przeważająca większość doradzała utworzenie rządu nie tylko na podstawach demokratycznych, ale i z wybitnym udziałem przedstawicieli ludu wiejskiego i miejskiego. Licząc się z potężnymi prądami, zwyciężającymi dzisiaj na zachodzie i wschodzie Europy, zdecydowałem się zamianować prezydentem gabinetu p. posła Ignacego Daszyńskiego”²⁹³.

Tymi słowami kreował się na dzierżyciela władzy zwierzchniej. Jednakże dopiero kilka dni później nastąpiło sprecyzowanie jego kompetencji i określenie zajmowanego stanowiska. Nastąpiło to podczas obrad rządu w dniu 20 listopada. Wskazano, że „od dnia, w którym Komendant Piłsudski mianował posła Daszyńskiego Prezydentem Ministrów, spoczywa na osobie Komendanta [...] pełnia władzy państwowej [...]. Dopóki Sejm Ustawodawczy nie zebrał się, władzę ustawodawczą sprawuje głowa państwa, powołana u nas za powszechną wolą ludu, a więc Komendant Piłsudski. Wynika z tego, że wszelkie akta treści prawodawczej muszą mieć jego aprobatę [...]. Władzę wykonawczą sprawują ministrowie, każdy w swoim zakresie działania. W dziedzinie tej władzy wykonawczej Komendant Piłsudski zastrzegł dla siebie tylko **administrację naczelną spraw wojskowych** [podkr. – PKM] [...] ten fakt [...] nie uchylił bynajmniej charakteru Komendanta [...] jako dzierżyciela zwierzchniej władzy państwowej [...]”²⁹⁴. Uzgodnienia te stały się podstawą opracowania przez rząd dekretu określającego najwyższe władze odradzającego się państwa polskiego²⁹⁵. Dwa dni później 22 listopada Piłsudski podpisał dekret potwierdzający spoczywającą w jego rękach pełnię władzy. Warto zwrócić uwagę, że dla Piłsudskiego znaczenie miała przede wszystkim władza nad wojskiem. Władza o charakterze cywilnym była dla niego niepotrzebnym balastem i liczyła się o tyle tylko, o ile zapewniała mu pełnię władzy wojskowej. Wspomniany dekret w ogólny sposób określił pozycję ustrojową naczelnika państwa do chwili wejścia w życie postanowień konstytucji z marca 1921 r., co nastąpiło ostatecznie w grudniu 1922 r., z chwilą wyboru pierwszego prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Przytoczony dekret miał charakter ramowy. Podobnie jak późniejsza uchwała Sejmu Ustawodawczego z 20 lutego 1919 r. Żaden też nie derogował w całości wcześniejszych

²⁹² MP nr 203 z 14 listopada 1918 r.

²⁹³ *Ibidem*.

²⁹⁴ Protokół 4 posiedzenia Rady Ministrów Republiki Polskiej z dnia 20 listopada 1918 r., AAN, zespół PRM, t. 4, k. 356.

²⁹⁵ Dekret o *najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej* z dnia 22 lipca 1918 r., DzP PP nr 17, poz. 41.

aktów ustrojowych. Dlatego wydaje się właściwe, dla analizy ustrojowej pozycji najwyższych organów państwowych w okresie przejściowym, uwzględnianie wszystkich trzech aktów ustrojowych (dekret styczniowy, dekret listopadowy i uchwała lutowa). Przyjmowały one zasadę trójpodziału władzy, z tym że tymczasowo, do czasu zwołania Sejmu, władza prawodawcza wykonywana była przez organ reprezentujący władzę zwierzchnią. Początkowo była nią Rada Regencyjna, a następnie tymczasowy naczelnik państwa. Uchwała lutowa przekazała władzę suwerenną i prawodawczą w ręce Sejmu Ustawodawczego. Naczelnik państwa stawał się najwyższym wykonawcą praw stanowionych przez Sejm w sprawach cywilnych i wojskowych. Postanowienie to wprowadzało istotne ograniczenie dotychczasowego zakresu władzy Piłsudskiego i to zarówno w sferze cywilnej jak i wojskowej. Nie można zapominać, że w tym czasie Piłsudski pełnił jeszcze jedną ważną funkcję, a mianowicie naczelnego dowódcy Wojsk Polskich (wkrótce naczelnego wodza). Żaden ze wspomnianych aktów ustrojodawczych nie wspominał o takim stanowisku. Przyjąć zatem należy, że traktowane było jedynie jako najwyższe dowództwo całości wojsk państwa bez żadnych dodatkowych atrybutów władczych. Jednakże połączenie obu tych stanowisk w ręku jednej osoby powodowało wzajemne ich wzmocnienie, wykraczające poza nakreślone ramy ustrojowe. Co w praktyce wielokrotnie miało miejsce. Tak ukształtowany system najwyższych władz wojskowych obejmował: naczelnika państwa, Radę Ministrów, ministra spraw wojskowych, Sztab Generalny, Radę Obrony Państwa, Radę Wojskową i Radę Wojenną.

Kompetencje naczelnika państwa w sprawach wojskowych zostały określone bardzo ogólnie. Na ten temat wypowiedziała się tylko uchwała lutowa, stwierdzając w pkt 2 części 2, że naczelnik państwa jest „najwyższym wykonawcą uchwał Sejmu w sprawach wojskowych” i nie precyzując czego miałyby dotyczyć. Stąd wniosek, że w każdej kwestii, w której rozstrzygał parlament. Dekret styczniowy wyposażał Radę Regencyjną w prawo mianowania wyższych urzędników, do których zaliczono: ministrów i im równorzędnych²⁹⁶, podsekretarzy stanu, naczelników sekcji w ministerstwach, prezesa Komisji Urzędniczej, dyrektora Kancelarii Rady Ministrów oraz redaktorów Dziennika Praw i gazety rządowej. Z chwilą objęcia zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi uprawnienia regentów rozszerzały się o prawo ustalania roty przysięgi wojskowej, przyjmowania w szeregi Wojska Polskiego, mianowania dowódców jednostek wojskowych oraz awansowania na stopnie oficerskie²⁹⁷. Zatwierdzenia w tych sprawach odbywały się na wniosek

²⁹⁶ Dotyczyło to dyrektora Departamentu Spraw Politycznych i prezesa Komisji Wojskowej, gdyż resorty te nie otrzymały statusu odrębnych ministerstw.

²⁹⁷ Decyzje takie pojawiły się w pierwszych reskryptach Rady Regencyjnej wydanych po 12 października 1918 r. Reskrytem z 15 października regenci „potwierdzili wszystkie dotychczasowe mianowania, awanse i przeniesienia oficerów w Wojsku Polskim”. Dokonywali też nowych nominacji i awansów. Reskrytem z 25

rządu, Komisji Wojskowej lub naczelnego dowódcy Wojska Polskiego²⁹⁸. Oznacza to, że w sprawach wojskowych przyjęto takie same procedury, jak w przypadku spraw cywilnych. Uprawnienia te dla naczelnika państwa podtrzymał dekret listopadowy, który w art. 7 odsyłał w szczególności do dotychczas obowiązujących przepisów dla głowy państwa. W praktyce z chwilą objęcia władzy przez Piłsudskiego nastąpiło rozdzielenie spraw cywilnych od wojskowych, co znalazło wyraz chociażby w podpisywanych przez niego dokumentach. W przypadku spraw cywilnych podpisywał je jako naczelnik państwa, natomiast w przypadku spraw wojskowych – jako naczelny wódz. Przyjęty rozdział nie był zgodny z obowiązującymi przepisami dotyczącymi organizacji władz najwyższych państwa polskiego.

Zdawano sobie z tego sprawę, skoro próbowano problem jakoś rozwiązać. Dlatego 10 marca 1919 r. podczas posiedzenia Rady Wojskowej przy Ministrze Spraw Wojskowych gen. Karol Durski-Trzaska zgłosił wniosek w sprawie określenia praw i obowiązków naczelnego wodza, argumentując, że „całe wojsko odczuwa brak określonych obowiązków, praw i stanowisk zarówno jak Naczelnego Dowództwa, tak i w ogóle całej hierarchii wojskowej”. Zdaniem gen. Antoniego Symona, do kompetencji naczelnego wodza powinien należeć wybór wyższych dowódców i inspektorów poszczególnych rodzajów broni. Powinien być też wyposażony w określone uprawnienia polityczne, zapewniające łączność z Ministerstwem Spraw Zagranicznych i Sejmem. Domagano się też dla naczelnego wodza listy cywilnej, co miało podnieść jego rangę wśród organów władz naczelnych. Gen. Eugeniusz de Henning-Michaelis uważał, że uprawnienia naczelnego wodza należy rozpatrywać w oderwaniu od uprawnień naczelnika państwa i w taki sposób, aby w czasie wojny naczelny wódz mógł dysponować pełnią władzy. On też miał przygotować odpowiedni projekt²⁹⁹. Istotnie dwa dni później projekt statutu określającego prawa i obowiązki naczelnego wodza został Radzie przedstawiony i 14 marca zatwierdzony³⁰⁰. Samego projektu nie udało się odnaleźć. Wiadomo tylko, że minister spraw wojskowych

października do Wojska Polskiego został przyjęty w stopniu kapitana ks. F. Radziwiłł, dotychczasowy prezes Komisji Wojskowej, DzR KW nr 1. Zob. też dekrety mianujące gen. Rozwadowskiego szefem Sztabu Generalnego i gen. Roję dowódcą brygady w Krakowie, DzR KW nr 2.

²⁹⁸ W dokumentach z tamtego okresu brak było jednoznaczności nomenklaturowej. Raz mowa była o naczelnym dowódcy, innym razem o naczelnym wodzu. Reskryptem z 18 października mjr. Władysława Ostoję-Zagórskiego awansowano na podpułkownika w Sztabie Generalnym i było to na wniosek naczelnego dowódcy, DzR KW r 1, poz. 7, a reskryptem z dnia 15 października kpt. Władysława Andersa mianowano rotmistrzem i było na wniosek naczelnego wodza, DzR KW nr 1, poz. 6.

²⁹⁹ Protokół 8 posiedzenia Rady Wojskowej przy Ministrze Spraw Wojskowych z dnia 10 marca 1919 r., CAW, zespół Rada Wojskowa MSWojsk. 1919-1921, sygn. I.300.6.3, k.11 i n.

³⁰⁰ Protokół 10 posiedzenia Rady Wojskowej przy Ministrze Spraw Wojskowych z dnia 14 marca 1919 r., CAW, zespół Rada Wojskowa MSWojsk. 1919-1921, sygn. I.300.6.3, k. 13.

zapoznał się z nim i go zaakceptował. Miał też trafić do Piłsudskiego³⁰¹. Czy tak się stało, nie udało się ustalić. W każdym razie statut określający prawa i obowiązki naczelnego wodza nie był przedmiotem obrad Sejmu, nie został też wprowadzony w życie rozkazem naczelnego wodza. Taki stan rzeczy odpowiadał zresztą samemu Piłsudskiemu. Spory w Sejmie gwarantowały, że sprawa nie została szybko załatwiona, a kształtująca się praktyka pokazywała, że w sprawach wojska zyskiwał stopniowo dominującą pozycję w stosunku do parlamentu i rządu.

2. ORGANIZACJA SZTABU GENERALNEGO – NACZELNEGO DOWÓDZTWA

Wybuch konfliktu polsko-rosyjskiego w lutym 1919 r. pociągnął za sobą konieczność zmian w organizacji Sztabu Generalnego i dostosowania jej do sytuacji wojennej. Przede wszystkim rozkazem z 13 lutego część oddziałów Sztabu Generalnego zaczęła używać nazwy Naczelne Dowództwo Wojska Polskiego (NDWP)³⁰². Dalsze istotne zmiany nastąpiły na początku marca. Ważnym krokiem było rozdzielenie kompetencji terytorialnej władz wojskowych. Rozkazem z 10 marca podzielono terytorium państwa na obszar wojenny i obszar krajowy³⁰³. Wraz z dokonaniem podziałem, dla obszarów wojennych ustanowiono zarząd wojskowy, zorganizowany w dowództwa okręgów etapowych. Podlegały szefowi Kwatermistrzostwa i pełniły taką samą rolę, co dowództwa okręgów generalnych w kraju³⁰⁴. Dzień wcześniej, 9 marca, wspólnym rozkazem Ministerstwa Spraw Wojskowych i Naczelnego Dowództwa dokonano rozdziału kompetencji pomiędzy obiema instytucjami wojskowymi³⁰⁵. W konsekwencji Naczelnemu Dowództwu zostały podporządkowane wszystkie dowództwa, formacje i zakłady wojskowe

³⁰¹ Protokół 11 posiedzenia Rady Wojskowej przy Ministrze Spraw Wojskowych z dnia 17 marca 1919 r., CAW, zespół Rada Wojskowa MSWojsk. 1919-1921, sygn. I.300.6.3, k.14.

³⁰² Rozkaz Sztabu Generalnego Wojska Polskiego nr L. 70 z dnia 13 lutego 1919 r. o zmianie nazwy, CAW, zespół Rozkazy Naczelnego Dowództwa Wojska Polskiego (Sztab Generalny) (dalej: Rozkazy NDWP), sygn. I.301.5.4, n. pag.

³⁰³ Rozkaz Naczelnego Dowództwa Wojska Polskiego nr L. 100 z dnia 10 marca 1919 r. o podziale ziem polskim na obszar wojenny i kraj, CAW, zespół Rozkazy NDWP, sygn. I.301.5.4, n. pag.

³⁰⁴ Rozkaz Naczelnego Dowództwa Wojska Polskiego nr L. 97 z dnia 8 marca 1919 r. o ustanowieniu zarządu wojskowego dla obszaru wojennego, CAW, zespół Rozkazy NDWP, sygn. I.301.5.4, n. pag.

³⁰⁵ Rozkaz Naczelnego Dowództwa Wojska Polskiego i Ministerstwa Spraw Wojskowych nr L. 9641/X z dnia 9 marca 1919 r. o rozdziale kompetencji między NDWP a MSWojsk., CAW zespół Oddział II Naczelnego Dowództwa Wojska Polskiego (dalej: Oddział II NDWP), sygn. I.301.8.835, n. pag. Zob. też M.J. Szczepkowski, *Zarys organizacji Wojska Polskiego w latach 1918-1920*, [w:] „Wojskowy Przegląd Historyczny” 1990, nr 3-4, s. 10. Por. *Sztab Generalny (Główny) Wojska Polskiego...*, s. 53 i n; R. Czarniecka, *Organizacja Sztabu Generalnego WP...*, s. 226.

położone na obszarze wojennym. Natomiast Ministerstwu pozostałe instytucje i jednostki wojskowe. W związku z tym do struktur Ministerstwa przeniesiono z dotychczasowego Sztabu Generalnego: Oddział VII – Naukowy, Oddział VIII – Geograficzny i Oddział IX – Personalny.

W konsekwencji, po dokonanej reorganizacji, Sztab Naczelnego Dowództwa składał się z sześciu oddziałów. Należały do nich: Oddział I – Operacyjny, złożony z Sekcji Operacyjnej, Sekcji Organizacyjnej i Adiutantury, Oddział II – Służby Łączności, tworzony przez Sekcję Telefonii i Telegrafii Polowej, Sekcję Radiotelegrafii, Sekcję Telegrafii Etapowej i Adiutanturę, Oddział III – Kolejowy, składający się z Sekcji Wojskowo-Kolejowej, Sekcji Transportowej, Sekcji Kolei Wojskowych oraz Adiutantury Technicznej i Adiutantury Personalnej, Oddział IV – Główne Kwatermistrzostwo, obejmujący Sekcję Ogólną, Sekcję Broni i Amunicji, Sekcję Techniczną, Sekcję Samochodową, Sekcję Intendentury, Sekcję Lekarską i Duszpasterską oraz Sekcję Sądowo-Prawną, Oddział V – Prezydialny, składający się z Sekcji Ewidencji Generalów i Dowódców Pułków, Sekcji Ewidencji Oficerów NDWP i Sekcji Kancelarii i Adiutantury, oraz Oddział VI – Informacyjny, tworzony przez Sekcję Wojskowo-Dyplomatyczną, Sekcję Spraw Zachodu, Sekcję Spraw Wschodu, Sekcję Polityczną, Sekcję Policyjno-Wojskową, Sekcję Biura Wywiadowczego, Sekcję Biura Prasowego i redakcję „Żołnierza Polskiego” oraz Adiutanturę. Dokonano także podziału wewnątrz Sztabu. Na jego czele stał szef Sztabu Generalnego, mający do pomocy dwóch zastępców. Pierwszemu zastępcy podlegały oddziały I, V i VI, natomiast drugi zastępca nadzorował działalność oddziałów II, III i IV.

Oddział I – Operacyjny opracowywał rozkazy, zarządzenia i decyzje o charakterze operacyjnym. W jego kompetencjach leżało analizowanie działań operacyjnych i taktycznych prowadzonych przez wojska własne i nieprzyjacielskie. Stanowił zatem najważniejszą komórkę planistyczno-operacyjną i rozkazodawczą Sztabu. Opracowywał rozkazy operacyjne, zbierał meldunki od dowództw operacyjnych oraz przekazywał komunikaty informacyjne dla armii polskiej. Oddział II – Służby Łączności, odpowiadał za wszelkie sprawy łączności wojskowej telefonicznej, telegraficznej oraz polowej. Oddział III – Kolejowy, przygotowywał i prowadził wojskowe transporty kolejowe. Kompetencje tego oddziału uległy zawężeniu w stosunku do okresu sprzed reorganizacji. Oddział IV – Główne Kwatermistrzostwo, otrzymał stosunkowo szerokie kompetencje. Należały do niego wszelkie sprawy związane z zakwaterowaniem wojsk, funkcjonowaniem etapów wojskowych, poczty polowej oraz medycznego zaopatrzenia wojska. Podporządkowano mu również rozstrzyganie spraw politycznych na obszarze wojennym. Odpowiadał ponadto za organizację i funkcjonowanie duszpasterstwa wojskowego, sprawy sądowo-prawne, zaopatrzenie wojska w broń i amunicję oraz kwestie techniczne, funkcjonowanie służby taborów, służby samochodowej i za ogólnie rozumianą intendenturę armii. Oddział V –

Prezydialny, prowadził sprawy kadrowo-personalne żołnierzy. Dotyczyło to przede wszystkim ewidencji generałów, dowódców związków taktycznych i oddziałów oraz oficerów Sztabu Generalnego. Należały także do niego kwestie odznaczeniowe. Oddział VI – Informacyjny odpowiadał za sprawy wywiadu wojskowego oraz kontrwywiad, a ponadto za sprawy polityczne, policyjno-wojskowe, związane z cenzurą przesyłek pocztowych i telegraficznych, oraz kontakty z prasą wojskową i cywilną.

Także 9 marca Ministerstwo Spraw Wojskowych, wspólnie z Naczelnym Dowództwem, podporządkowało Dowództwo Wojsk Lotniczych sobie, jako Inspektorat Wojsk Lotniczych³⁰⁶. Natomiast miesiąc później, 29 kwietnia, utworzono Szefostwo Lotnictwa Polowego, jako organ doradczy i wykonawczy szefa Sztabu Generalnego w zakresie wszystkich spraw dotyczących lotnictwa³⁰⁷. Szefostwo Lotnictwa Polowego nie zostało podzielone na sekcje. Podlegali mu dowódcy grup lotniczych dysponujący eskadrami lotniczymi na froncie i parkami ruchomymi.

Nieco wcześniej, bo 8 kwietnia, Naczelne Dowództwo podporządkowało Dowództwo Żandarmerii Wojska Polskiego Ministerstwu. Natomiast dzień wcześniej, 7 kwietnia, utworzono przy Oddziale IV Sztabu Generalną Ekspozyturę Żandarmerii Polowej dla kierowania służbą żandarmerii na obszarze działań wojennych³⁰⁸. Pod względem służbowym podlegała szefowi Głównego Kwatermistrzostwa NDWP, personalnym zaś Dowództwu Żandarmerii MSWojsk. Dwa miesiące później, rozkazem NDWP z 19 czerwca, została przekształcona w Dowództwo Żandarmerii Polowej³⁰⁹.

Zakres przeprowadzonych zmian w ramach organizacji i funkcjonowania Sztabu Generalnego wskazywał, iż na najwyższym szczeblu decyzyjnym w wojsku w dalszym ciągu brakowało zdecydowania co do koncepcji modelu tej instytucji. W ówczesnym czasie ukształtowały się już dwa modele: francuski, charakteryzujący się zadaniami planistyczno-operacyjnymi oraz pruski (niemiecki), charakteryzujący się zadaniami związanymi z zaopatrzeniem armii, zabezpieczeniem jej działań oraz sprawami kadrowo-personalnymi. Polski Sztab Generalny łączył w sobie wszystkie te zadania. Niemal

³⁰⁶ Rozkaz Naczelnego Dowództwa Wojska Polskiego i Ministerstwa Spraw Wojskowych nr L. 9641/X z dnia 9 marca 1919 r. o rozdzieleniu kompetencji między NDWP a MSWojsk., CAW, zespół Oddział II NDWP, sygn. I.301. 8.835, n. pag.

³⁰⁷ Rozkaz Sztabu Generalnego Wojska Polskiego nr L. 131 z dnia 29 kwietnia 1919 r. o utworzeniu Szefostwa Lotnictwa Polowego, CAW, zespół Rozkazy NDWP, sygn. I.301.5.4, n. pag.

³⁰⁸ Rozkaz Naczelnego Dowództwa Wojska Polskiego nr L. 120 z dnia 7 kwietnia 1919 r. o utworzeniu Generalnej Ekspozytury Żandarmerii Polowej, CAW, zespół Rozkazy NDWP, sygn. I.301.5.6, n. pag. Por. R. Czarnicka, *Organizacja Sztabu Generalnego WP...*, s. 229.

³⁰⁹ Rozkaz Naczelnego Dowództwa Wojska Polskiego nr L. 159 z dnia 19 czerwca 1919 r. o utworzeniu Dowództwa Żandarmerii Polowej, CAW, zespół Rozkazy NDWP, sygn. I.301.5.6, n. pag.

wpływ na ten stan rzeczy miało skupienie w Sztabie stosunkowo licznej grupy oficerów sztabowych wywodzących się z byłej armii austro-węgierskiej³¹⁰.

Obowiązująca od 10 marca 1919 r. struktura Naczelnego Dowództwa nie przetrwała długo. Dwa miesiące później, 11 maja, weszła w życie nowa organizacja. Dokonano wówczas dość istotnych przekształceń. Ograniczono liczbę oddziałów do sześciu oraz zmieniono ich strukturę, choć w znacznym stopniu zachowano ich zadania. Oddział I – Organizacyjny składał się z Sekcji „A” (frontu), Sekcji „B” (tyłów), Sekcji „C” (artylerii) oraz Adiutantury. Do Oddziału II przeniesiono zadania Oddziału VI – Informacyjnego i podzielono na Sekcję Wojskowo-Dyplomatyczną, Sekcję Szyfrów, Sekcję Zachód, Sekcję Wschód, Sekcję Polityczną, Sekcję Biura Wywiadowczego, Sekcję Biura Prasowego i Adiutanturę. W Oddziale III umieszczono dotychczasowe zadania operacyjne Oddziału I i powiązano go ściśle z Kwaterą Główną Naczelnego Wodza. Składał się z Sekcji Operacyjnej, grupy rozpoznawczej i planów operacyjnych oraz trzech grup sytuacji frontu. Utworzono ponadto Oddział III A – Łączności, powstały z dotychczasowego Oddziału II, składający się z sekcji I, II, III, oraz Oddział III B – Lotnictwa, powstały z Szefostwa Lotnictwa Polowego, podzielony w przeciwieństwie do pozostałych na referaty. Oddział IV – Główne Kwatermistrzostwo, stał się najbardziej rozbudowaną strukturą Naczelnego Dowództwa i tworzyły go Sekcja Ogólna, Sekcja Intendentury, Sekcja Broni i Amunicji, Sekcja Techniczna, Sekcja Samochodowa, Sekcja Taborów i Koni, Sekcja Lekarska, Sekcja Weterynaryjna, Sekcja Duchowna, Sekcja Sądowo-Prawna, Sekcja Polityczna, Sekcja Personalna, Sekcja Zdobyczy Wojennej, Sekcja Statystyczna. Dotychczasowy Oddział III – Kolejowy, przekształcono na Oddział IV A z Sekcją Wojsk Kolejowych, Sekcją Kolei Wojskowych, Sekcją Transportową, Sekcją Techniczną oraz Adiutanturą. Oddział V – Prezydyalny, składał się z sekcji I, II, III oraz podlegały mu Oddział Sztabowy, Oddział Kurierów, Kasyno, Administracja Gmachu i Komisja Kasowa³¹¹. Ponadto szefowi Sztabu Generalnego NDWP podlegały wszystkie dowództwa frontów, grup operacyjnych znajdujących się na obszarze wojennym oraz attache wojskowi i członkowie polskich misji wojskowych za granicą. I zastępcy szefa Sztabu podlegały Oddziały I, II, III, III A, III B i V. Natomiast II zastępcy Oddziały IV i VI A oraz Dowództwo Żandarmerii Polowej.

³¹⁰ Por. *Sztab Generalny (Główny) Wojska Polskiego...*, s. 54. Zob. też J. Szydłowski, *Polski Sztab Generalny*, [w:] „Bellona” 1919, t.2, z. 1, s. 14 i n.; S. Feret, *Planistyczno-organizacyjna rola Sztabu Głównego WP do 1939 r.*, cz. I, [w:] „Wiedza Obronna” 1988, z. 1, s. 9 i n.

³¹¹ Rozkaz Naczelnego Dowództwa Wojska Polskiego nr L. 139 z dnia 9 maja 1919 r. o organizacji Naczelnego Dowództwa Wojska Polskiego, CAW, zespół Rozkazy NDWP, sygn. I.301.5.4, n. pag.. Por. R. Czarniecka, *Organizacja Sztabu Generalnego WP...*, s. 230. Zob. też *Sztab Generalny (Główny) Wojska Polskiego...*, s. 54 i n.

Przeprowadzone zmiany wskazywały, że struktura Sztabu Generalnego NDWP zmierza do wzorców kształtujących się w innych armiach, szczególnie niemieckiej. Wskazuje na to liczebność i nazewnictwo oddziałów. Swoistym kanonem, obecnym w wielu armiach europejskich, była struktura sztabów składająca się z trzech oddziałów: Organizacyjnego, Informacyjnego i Operacyjnego. Pewną polską specyfiką było utrzymywanie w strukturze Sztabu oddziałów: Prezydialnego, a później również Etapów³¹².

Zmiany w ukształtowanej organizacji Sztabu Generalnego NDWP nastąpiły jesienią 1919 r. Dnia 17 września przy Oddziale III utworzono Sekcję Historyczno-Operacyjną, której zadaniem było gromadzenie materiałów dokumentujących przebieg wojny³¹³. Wówczas też ukształtowała się ostateczna struktura tego Oddziału obejmująca: Sekcję Wschód, Sekcję Zachód, Sekcję Planów oraz Sekcję Historyczno-Operacyjną. Ponadto szefowi Oddziału podlegały Oddział III A i Oddział III B. W następnym miesiącu nastąpiła istotna reorganizacja Oddziału II. Z Sekcji Zachód i Sekcji Wschód utworzono Sekcję Biuro Ewidencyjne. Ponadto w Oddziale funkcjonowała Sekcja Biuro Wywiadowcze, Sekcja Biuro Prasowe, Sekcja Biuro Polityczne, Sekcja Propagandy i Opieki nad Żołnierzami oraz Adiutantura³¹⁴.

Kolejnej zasadniczej reorganizacji Naczelnego Dowództwa Wojska Polskiego dokonano rozkazem z 11 grudnia 1919 r.³¹⁵ Nowa organizacja zaczęła obowiązywać dopiero od 1 stycznia 1920 r. Oddziały I, II i III pozostały bez zmian. Oddział III A został przekształcony w Szefostwo Służby Łączności, obejmujące Sekcję Telegrafii Frontowej, Sekcję Radiotelegrafii oraz Adiutanturę. Szefostwu Służby Łączności podlegały: stacja systemu Hughesa, centralna stacja radiotelegraficzna, kompania telegraficzna NDWP oraz Generalna Dyrekcja Telegrafów i Telefonów. Oddział III B został przekształcony w Szefostwo Lotnictwa i tworzyły go: Sekcja Taktyczna, Sekcja Techniczna, Sekcja Aeronautyczna, Centrala Aerofotograficzna oraz Adiutantura. Likwidacji uległ Oddział IV – Głównego Kwatermistrzostwa, a sekcje zostały przekształcone w Szefostwa³¹⁶. Na jego miejsce utworzono Oddział IV – Etapów, składający się z Sekcji Ogólnej, Sekcji Uzbrojenia, Sekcji Taborów i Koni, Sekcji Samochodowej, Sekcji Zdobyczy Wojennej, Sekcji Jeńców, Sekcji Statystycznej, Sekcji Zaopatrzenia Inżynierii i Saperów, Centralnego

³¹² J. Orzechowski, *Dowodzenie i sztaby. Okres międzywojenny (1918-1939)*, Warszawa 1980, t. 3, s. 300 i n.

³¹³ Rozkaz Naczelnego Dowództwa Wojska Polskiego nr L. 3819/III z dnia 17 września 1919 r. o utworzeniu Sekcji Historyczno-Operacyjnej, CAW, zespół Rozkazy NDWP, sygn. I.301.5.4, n. pag.

³¹⁴ *Ibidem*.

³¹⁵ Rozkaz Naczelnego Dowództwa Wojska Polskiego nr L. 5470/I z dnia 11 grudnia 1919 r. o organizacji Naczelnego Dowództwa Wojska Polskiego, CAW, zespół Oddział V NDWP, sygn. I.301.11.92, n. pag.

³¹⁶ Szerzej na ten temat R. Czarniecka, *Organizacja Sztabu Generalnego WP...*, s. 235.

Urzędu Rozdzielczego oraz Adiutantury³¹⁷. Oddział IV B przekształcono w Szefostwo Kolejnictwa Polowego, któremu podlegały Sekcja Ogólna, Sekcja Wojsk Kolejowych, Sekcja Służby Kolejowej oraz Adiutantura³¹⁸. Oddziałowi V przekazano wszystkie sprawy personalne związane z formacjami podległymi Naczelnemu Dowództwu i Etapom. W późniejszych miesiącach następowały dalsze reorganizacje wewnątrz poszczególnych oddziałów i szefostw³¹⁹.

Ostatnia reorganizacja Naczelnego Dowództwa miała miejsce już po zakończeniu działań wojennych i była bezpośrednio związana przejściem siły zbrojnej na stopę pokojową. Rozkazem z 13 listopada 1920 r. podzielono Naczelne Dowództwo na część materiałowo-gospodarczą i demobilizacyjną oraz część operacyjną. Pierwszą oddano pod rozkazy Ministerstwa Spraw Wojskowych jako Ekspozyturę MSWojsk. dla koordynacji czynności demobilizacyjnych, drugą część jako Naczelne Dowództwo Wojska Polskiego oddano bezpośrednio pod rozkazy naczelnego wodza³²⁰. Szefem Ekspozytury został II zastępca szefa Sztabu Generalnego, któremu podlegały Oddziały I i IV oraz szefostwa służb: łączności, lotnictwa, kolejnictwa polowego, intendenty, sanitarne, weterynaryjne, budownictwa polowego, żandarmerii polowej, sądownictwa polowego, Centralny Zarząd Poczty Polowych, Duszpasterstwo, oraz inspektorzy: wojsk łączności i zdobywcy wojennej³²¹. We właściwym Naczelnym Dowództwie pozostały Oddział II – Informacyjny, bez Sekcji Defensywy, Oddział III – Operacyjny i Oddział V – Prezydialny oraz Polowe Szefostwo Inżynierii i Saperów³²².

Dalszy proces przekształceń był następstwem dekretu naczelnego wodza z 7 stycznia 1921 r., zakładającego utworzenie Sztabu Generalnego, który wszedłby, na wzór rozwiązań francuskich, w skład Ministerstwa Spraw Wojskowych. Z dniem 1 kwietnia zlikwidowano Ekspozyturę MSWojsk. dla Spraw Demobilizacji, a do Naczelnego Dowództwa powrócił Oddział I oraz Sekcja Ogólna Oddziału IV. Tego samego dnia wszystkie oddziały podległe Naczelnemu Dowództwu zostały podporządkowane szefowi Sztabu Generalnego. Trzy dni później naczelny wódz wydał rozkaz nakazujący przeprowadzenie ostatecznej reorganizacji naczelnych władz wojskowych i likwidacji Naczelnego Dowództwa oraz

³¹⁷ Rozkaz Naczelnego Dowództwa Wojska Polskiego nr L. 11 z dnia 4 lutego 1920 r. o likwidacji Głównego Kwatermistrzostwa, CAW, zespół Oddział IV NDWP, sygn. I.301.10.4, n. pag.

³¹⁸ Rozkaz Naczelnego Dowództwa Wojska Polskiego nr L. 34 z dnia 14 kwietnia 1920 r. o utworzeniu Szefostwa Kolejnictwa Polowego, CAW, zespół Oddział IV NDWP, sygn. I.301.10.4, n. pag.

³¹⁹ *Ibidem*.

³²⁰ Rozkaz Naczelnego Dowództwa Wojska Polskiego nr L. 6000/I z dnia 13 listopada 1920 r. o organizacji Naczelnego Dowództwa Wojska Polskiego, CAW, zespół Oddział I NDWP, sygn. I.301.7.123, n. pag.

³²¹ Schemat organizacji Ekspozytury dla Spraw Demobilizacji, zał. nr 1 do rozkazu NDWP nr L.16000/I, CAW, zespół Oddział IV NDWP, sygn. I301.10.8, n. pag.

³²² Rozkaz Naczelnego Dowództwa Wojska Polskiego nr L. 6000/I z dnia 13 listopada 1920 r. o organizacji Naczelnego Dowództwa Wojska Polskiego, CAW, zespół Oddział I NDWP, sygn. I.301.7.123, n. pag.

dowództw frontów i armii³²³. W następstwie tej decyzji 12 maja wszystkie oddziały wchodzące w skład Naczelnego Dowództwa zostały rozwiązane i włączone do Sztabu Ministerstwa Spraw Wojskowych, z którego odpowiednimi komórkami utworzyły oddziały odtworzonego Sztabu Generalnego.

Nowy Sztab Generalny odpowiadał za sprawy związane z dowodzeniem siłami zbrojnymi podczas pokoju i ich przygotowaniach na czas wojny, w zakresie organizacji, wyszkolenia, mobilizacji, spraw personalnych, uzbrojenia i wyposażenia wojska oraz obrony kraju. Na czele Sztabu stał jego szef, bezpośrednio podlegający ministrowi spraw wojskowych, mający do dyspozycji dwóch zastępców, z których II zastępca był jednocześnie sekretarzem Ścisłej Rady Wojennej. Sztab został podzielony na pięć oddziałów, dzielących się z kolei na wydziały i referaty³²⁴.

Oddział I – Organizacyjno-Mobilizacyjny, składał się z Wydziału Organizacyjnego, Wydziału Mobilizacyjnego i Wydziału Ordre de Bataille. Oddział II – Informacyjny, tworzyły Wydział Organizacyjny, Wydział Ewidencyjny i Wydział Wywiadowczy. Oddział III – Operacyjno-Szkoleniowy, składał się z Wydziału Regulaminów i Wyszkolenia, Wydziału Szkolnictwa Wojskowego, Wydziału Przystosowania Rezerw, Wydziału Wychowania Fizycznego, Wydziałów Oświaty i Kultury. Szefowi tego Oddziału podlegały ponadto Wojskowy Instytut Naukowo-Wydawniczy z Centralnym Archiwum Wojskowym, Centralna Biblioteka Wojskowa oraz redakcje „Żołnierza Polskiego” i „Bellony”. W strukturze tego Oddziału znajdowało się też Biuro Historyczne podległe bezpośrednio szefowi Sztabu³²⁵. Oddział IV – Zaopatrzenia i Komunikacji, tworzyły Wydział Komunikacyjny, Wydział Etapowy, Samodzielny Referat Materiałowego Zaopatrzenia, Samodzielny Referat Opisu Kraju i Terenu Państw Obcych oraz komisarze komunikacyjni: kolejowy, wodny, drogowy, łączności, pocztowy i lotniczy³²⁶. Oddział V – Personalny składał się z Wydziału Organizacyjnego, Wydziału Osobowego, Wydziału Ewidencyjnego oraz Adiutantury i Kancelarii. Kancelarii podlegały: Sekretariat Kapituły Orderu „Wirtuti Militari”, Administracja Gmachów, zakłady graficzne, centrala telefoniczna i kasyno oficerskie. Ustalona w ten sposób organizacja Sztabu Generalnego przetrwała z niewielkimi zmianami do zamachu stanu w 1926 r.

³²³ Rozkaz Naczelnego Wodza z 3 kwietnia 1921 r. w sprawie likwidacji Naczelnego Dowództwa Wojska Polskiego, Dodatek Tajny nr 10 do DzR MSWojsk. nr 18, poz. 105.

³²⁴ Rozkaz Ministra Spraw Wojskowych w sprawie pokojowej organizacji Ministerstwa Spraw Wojskowych z dnia 10 sierpnia 1921 r., CAW, zespół Oddział I SzG, sygn. I.303.3.21, k. 167 i n.

³²⁵ Biuro Historyczne powstało 14 listopada 1921 r. z przekształcenia Sekcji Historyczno-Operacyjnej Oddziału III NDWP i zajmowało się zbieraniem i opracowywaniem materiałów związanych z wojną polsko-rosyjską 1919-1921.

³²⁶ Organizacja służb komunikacyjnych została określona odrębnym rozkazem, Dodatek Tajny nr 21 do DzR MSWojsk. nr 40.

3. ORGANIZACJA MINISTERSTWA SPRAW WOJSKOWYCH

Rezygnacja Piłsudskiego ze stanowiska ministra spraw wojskowych, co było konsekwencją objęcia funkcji naczelnika państwa, zakończyła pierwszy etap istnienia resortu odpowiedzialnego za sprawy wojskowe. Piłsudski nie powołał swego następcy, a kierowanie Ministerstwem powierzył nadal płk. Wroczyńskiemu, nazywając go „pomocnikiem w kierownictwie i zarządzie wojskowym”³²⁷. W dniu 20 grudnia 1918 r. szef Ministerstwa Spraw Wojskowych podpisał rozkaz zmieniający organizację ministerstwa. Nieco wcześniej, bo 10 grudnia, naczelny wódz podpisał dekret nominacyjny dla szefów departamentów Ministerstwa. Nowa struktura organizacyjna nawiązywała w znacznym stopniu do propozycji przedstawionych przez płk. Czerwińskiego³²⁸. Pewne zmiany dotyczyły szczegółowego podziału departamentów na sekcje. I tak w Departamencie I Mobilizacyjno-Organizacyjnym nie utworzono sekcji Uzuppełnień, Komunikacji i Opieki. Sprawy uzupełnień stanów osobowych włączono do Sekcji Poborowej, a sprawy opieki wyodrębniono do samodzielnej sekcji. W Departamencie II Wojskowo-Prawnym Sekcję Administracyjną zamieniono na Organizacyjno-Sądową, powierzając jej sprawy z zakresu administracji sądownictwa wojskowego. Kilka dni wcześniej w strukturze departamentu utworzono Komisję Prawną, odpowiedzialną za opiniowanie, pod względem prawnym, wszystkich dokumentów wychodzących z Ministerstwa³²⁹. Projektowany Departament III Techniczno-Inżynieryjny został ograniczony do spraw technicznych. Spod jego kompetencji usunięto kolej oraz wprowadzono Sekcję Topograficzną. Departament nadzorował również funkcjonowanie sieci telefonicznej i telegraficznej Ministerstwa. W Departamencie IV Gospodarczym utworzono dodatkowo Sekcję Mundurową oraz podporządkowano mu Sekcję Emerytalną i Główną Kasę Wojskową. Kwestie związane z kontrolą finansową włączono do Sekcji Budżetowej, a Sekcję Materiałów Terenowych zamieniono na Taborową. Najmniej zmian poczyniono w projektach dotyczących Departamentu V Sanitarnego. Sekcję Personalno-Mobilizacyjną i Wyszkożenia zamieniono na Personalną. Sprawy mobilizacyjne i wyszkolenia przekazano do Sekcji Organizacyjnej, a Naukową i Regulaminów zamieniono na Regulaminową i Statystyczną. Przy Departamencie działały Wojskowa Rada Sanitarna i Komisja Wojskowa, powołana do oceny kwalifikacji lekarzy zgłaszających się w szeregi wojskowe. Projektowany Departament VI Techniczno-Artyleryjski zastąpiony został Artyleryjskim. Wśród sekcji nie

³²⁷ Swoją rezygnację Piłsudski zakomunikował „wszystkim podwładnym Dowództwom i Władzom Wojskowym” dekretem z 23 listopada 1918 r., DzR MSWojsk. nr 6, poz. 109.

³²⁸ Projekt *Tymczasowej ustawy o organizacji Ministerstwa Spraw Wojskowych*, CAW, zespół Gabinet MSWojsk. 1918-1939, sygn. I.300.1.435, k. 21 i n. Szczegółowo kwestie omówiono w rozdziale II.

³²⁹ Regulamin Komisji Prawnej został zatwierdzony rozkazem MSWojsk. z dnia 12 grudnia 1918 r., DzRW nr 11, poz. 294.

powołano Administracyjnej, ale utworzono dwie nowe: Naukowo-Doświadczalną oraz Ładunków, Pocisków i Naboń. Natomiast w Departamencie VII Szkolnictwa Wojskowego wyodrębniono ostatecznie sekcje: Szkół Oficerskich, Szkół Podoficerskich oraz Ogólną. Poza departamentami w strukturze Ministerstwa funkcjonowały jeszcze samodzielne sekcje: Ogólna i Marynarki³³⁰.

Tak ukształtowana struktura nie przetrwała długo. Nieco wcześniej, bo na początku grudnia, wspomniany już Zarząd Naczelnego Kapelana Wojsk Polskich zastąpiony został Konsystorzem Polowym Rzymsko-Katolickim z naczelnym kapelanem na czele i umieszczonym w strukturze Departamentu I Mobilizacyjno-Organizacyjnego. 18 stycznia 1919 r. jego uprawnienia rozszerzono o dalsze wyznania powołując kapelanów protestanckiego, prawosławnego i mojżeszowego, a 3 marca, rozkazem ministra spraw wojskowych, zmieniono nazwę na Kuria Biskupia WP³³¹. W późniejszych miesiącach wydzielono organy wyznań niekatolickich. Rozkazem ministra spraw wojskowych z 1 kwietnia 1919 r. w Departamencie utworzono Sekcję Religijno-Wyznaniową, której podporządkowano wszystkie wyznania niekatolickie, a w sierpniu tego roku Urząd Duszpasterski dla Wyznania Ewangelicko-Augsburskiego. W listopadzie zaś utworzono odrębne urzędy dla wyznań ewangelicko-reformowanego i prawosławnego. Wkrótce też powstał Główny Urząd Wyznania Mojżeszowego³³².

Zmiany następowały także w innych departamentach. Przede wszystkim w Departamencie VII Szkolnictwa Wojskowego. Utworzono nowe sekcje: Administracyjno-Finansową, Historyczno-Naukową, Pedagogiczną oraz Szkół Kadeckich, a w późniejszym okresie Sekcję Kulturalno-Oświatową. W końcu sam Departament przekształcono w Naukowo-Szkolny. Jego zadania koncentrowały się na rozwoju szkolnictwa wojskowego i pracy kulturalno-oświatowej wśród żołnierzy. Departamentowi podlegało wiele instytucji zajmujących się sprawami wojskowymi. W marcu podporządkowano mu Instytut Historyczno-Wojskowy i Bibliotekę Wojskową, przemianowaną w czerwcu na Centralną Bibliotekę Wojskową i Uniwersytet Żołnierski. Nieco później z Instytutu wydzielono jako samodzielną jednostkę Centralne Archiwum Wojskowe³³³.

³³⁰ R. Czarnačka, *Organizacja Ministerstwa Spraw Wojskowych...*, s. 110 i n. Zob. też B. Woszczyński, *Ministerstwo Spraw Wojskowych...*, s. 66 i n. oraz T. Böhm, *Organizacja i kompetencje Ministerstwa...*, s. 27 i n.

³³¹ Rozporządzenie Kierownika Ministerstwa Spraw Wojskowych z 5 grudnia 1918 r., DzR MSWojsk. nr 9, poz. 212. Rozkaz ministra spraw wojskowych z 3 marca 1919 r., DzRW nr 28, poz. 895. Szerzej na ten temat T. Böhm, *Organizacja i kompetencje Ministerstwa...*, s. 30 i n. Zob. też J. Odziemkowski, *Służba duszpasterska Wojska Polskiego 1914-1945*, Warszawa 1998, s. 46 i n. Kuria Biskupia WP składała się z sekcji: Administracyjnej, Gospodarczej, Oświatowej, Metrykalnej oraz Kancelarii Kurii. Por. R. Czarnačka, *Organizacja Ministerstwa Spraw Wojskowych...*, s. 116.

³³² T. Böhm, *Organizacja i kompetencje Ministerstwa...*, s. 27 i n. Zob. też K.J. Rej, *Ewangelicka służba duszpasterska w Wojsku Polskim 1919-1950*, Warszawa 2000, s. 19 i n.

³³³ R. Czarnačka, *Organizacja Ministerstwa Spraw Wojskowych...*, s. 114.

Przeprowadzona pod koniec 1918 r. reorganizacja Ministerstwa nie spełniła oczekiwań. Zabrakło bowiem konsekwencji w rozdzieleniu kompetencji pomiędzy Sztabem Generalnym a departamentami i jednostkami resortu. Już w styczniu 1919 r. ppłk. Czerwiński wskazywał, że „podział funkcji pomiędzy dwoma kardynalnymi działami Ministerstwa – Sztabem Generalnym z jednej strony, a wszystkimi Departamentami Ministerstwa z drugiej, nie został wyczerpująco dokonany, co wywołuje ciągłe tarcia i niejasności w robocie i spowodowało istnienie w tych instytucjach szeregu równoległych działów; również nie jest wolnym od niedokładności podział pracy i pomiędzy Departamentami Ministerstwa; z kolei wskazane braki są rezultatem nieokreślenia ścisłej kompetencji poszczególnych organów i urzędów”³³⁴.

Jakby odpowiedzią na przedstawione tutaj postulaty było zalecenie przez naczelnego wodza w marcu 1919 r. przeprowadzenia kolejnej reorganizacji w strukturze naczelných władz wojskowych. Związane było to też z rozpoczętym kilka tygodni wcześniej konfliktem na wschodzie. Sztab Generalny przekształcono w Naczelne Dowództwo Wojska Polskiego. Dokonano rozdziału kompetencji pomiędzy sztabem a Ministerstwem. W rezultacie Naczelne Dowództwo miało zajmować się sprawami organizacyjnymi i operacyjnymi na obszarze toczących się działań wojennych, a Ministerstwo – organizacją, wyszkoleniem i zaopatrzeniem armii na obszarze kraju nieobjętym działaniami wojennymi oraz kierowaniem oddziałów na front³³⁵. Rozkazem L. 9641/X z 9 marca 1919 r. Naczelne Dowództwo przekazało Ministerstwu jednostki organizacyjne niezwiązane bezpośrednio z działaniami operacyjnymi. Dotyczyły to Oddziału VII Naukowego, Oddziału VIII Geograficznego i Oddziału IX Personalnego, referatów organizacyjnych z Oddziałów I i III A, dowództw Wojsk Kolejowych i Wojsk Lotniczych, Centralnego Kierownictwa Transportów oraz inspektoratów piechoty, jazdy i artylerii³³⁶.

Następstwem tych zmian był rozkaz tajny nr 2 z 10 marca 1919 r. zawierający nową organizację Ministerstwa wraz z podziałem czynności w resorcie. Ministrowi spraw wojskowych podlegać mieli obaj wiceministrowie oraz dowódcy okręgów generalnych, inspektoraty Artylerii, Kawalerii i Wojsk Lotniczych, samodzielne sekcje Marynarki Wojennej i Ogólna oraz Kuria Biskupia WP. Ministrowi podlegał także powołany 22 kwietnia do życia Departament Spraw Morskich³³⁷. I wiceministrowi miały zostać podporządkowane:

³³⁴ Pismo ppłk. Czerwińskiego do kierownika Ministerstwa Spraw Wojskowych z dnia 21 stycznia 1919 r., CAW, zespół Gabinet MSWojsk., sygn. I.300.1.435, k. 146.

³³⁵ Rozkazy Naczelnego Dowództwa Wojska Polskiego, CAW, zespół Rozkazy NDWP, sygn. I.301.5.4., n. pag.

³³⁶ Rozkaz nr L.9641/X z dnia 9 marca 1919 r., CAW, zespół Rozkazy NDWP, sygn. I.301.5.4, n. pag. Zob. też R. Czamecka, *Organizacja Ministerstwa Spraw Wojskowych...*, s. 115.

³³⁷ Departament utworzono na podstawie uchwały rządu z 20 marca 1919 r. W jego zakres działania wchodziły wszystkie sprawy związane z rozwojem marynarki handlowej i wojennej oraz flotyli rzecznej, DzRW nr 46, poz. 1527.

Departament Techniczny, Departament Gospodarczy, Departament Sanitarny i Departament Artyleryjski oraz Samodzielna Sekcja Topograficzna. Od 22 kwietnia podlegał mu również Departament dla Spraw Koni i Taborów³³⁸. II wiceministrowi miały podlegać: Departament Organizacyjno-Mobilizacyjny, Departament Wojskowo-Prawny i Departament Naukowo-Szkolny oraz nowo utworzony Departament Spraw Personalnych i Departament Komunikacyjny³³⁹. W czerwcu 1919 r. utworzono Departament Informacyjny składający się z Sekcji Politycznej i Wydziału Kontroli korespondencji zagranicznej, telefonicznej i telegraficznej³⁴⁰.

Po dokonanej reorganizacji wiele instytucji wojskowych podporządkowano bezpośrednio Ministerstwu Spraw Wojskowych. W celu ujednoczenia uzbrojenia i sprzętu wojskowego dla armii 14 marca utworzony został Instytut Wojskowo-Techniczny³⁴¹. Ze Sztabu Generalnego został przeniesiony Instytut Wojskowo-Geograficzny³⁴². Na mocy ustawy z dnia 11 kwietnia powołano w strukturze Ministerstwa Główny Urząd Zaopatrzenia Armii, podległy bezpośrednio ministrowi. Odpowiadał za zaopatrzenie w żywność, uzbrojenie i sprzęt wojenny³⁴³. Nieco wcześniej, bo jeszcze w styczniu 1919 r. utworzono Polskie Muzeum Wojskowe podległe bezpośrednio szefowi resortu. Zadaniem tej instytucji było „utrwalanie w formie plastycznej czynu bojowego Narodu Polskiego w wojnie światowej”³⁴⁴. W tym czasie przekształceniom ulegała także wewnętrzna organizacja poszczególnych departamentów³⁴⁵.

Reorganizacji poddano także organy kontrolne wojska³⁴⁶. Istniejące od listopada 1918 r. w strukturach Sztabu Generalnego Inspektorat Artylerii i Inspektorat Jazdy w marcu 1919 r. trafiły do Ministerstwa, a 31 maja zostały przekształcone w Generalny Inspektorat Artylerii i Generalny Inspektorat Jazdy³⁴⁷. Również w maju utworzono Inspektorat

³³⁸ Departament powstał po wydzieleniu z Departamentu Organizacyjno-Mobilizacyjnego sekcji Remontu i Weterynaryjnej oraz z Departamentu Gospodarczego Sekcji Taborowej, DzRW nr 46, poz. 1526.

³³⁹ Rozkaz tajny nr 2 Naczelnego Dowództwa z dnia 10 marca 1919 r., CAW, zespół Polowy Szef Inżynierii i Saperów Naczelnego Dowództwa Wojska Polskiego (dalej: Polowy Szef liS NDWP), sygn. I.301.14.4, n. pag. Rozkaz ministra spraw wojskowych o utworzeniu Wojsk Kolejowych oraz o powstaniu Sekcji Kolejowej w Departamencie X MSW, DzRW nr 40, poz. 1282.

³⁴⁰ Rozkaz ministra spraw wojskowych o utworzeniu Departamentu Informacyjnego z dnia 19 czerwca 1919 r., DzRW nr 70, poz. 2273.

³⁴¹ Rozkaz ministra spraw wojskowych z dnia 14 marca 1919 r., DzRW nr 69, poz. 2232.

³⁴² R. Czarnicka, *Organizacja Ministerstwa Spraw Wojskowych...*, s. 119. Zob. też B. Woszczyński, *Ministerstwo Spraw Wojskowych...*, s. 94; T. Böhm, *Organizacja i kompetencje Ministerstwa...*, s. 57.

³⁴³ Regulamin Głównego Urzędu Zaopatrzenia Armii z dnia 13 czerwca 1919 r., CAW, zespół Gabinet MSWojsk., sygn. I.300.1.435, k. 826 i n.

³⁴⁴ Rozkaz kierownika Ministerstwa Spraw Wojskowych z dnia 23 stycznia 1919 r., DzRW nr 10, poz. 381.

³⁴⁵ Szerzej na ten temat R. Czarnicka, *Organizacja Ministerstwa Spraw Wojskowych...*, s. 119 i n.

³⁴⁶ B. Woszczyński, *Ministerstwo Spraw Wojskowych...*, s. 95 i n.

³⁴⁷ Rozkaz ministra spraw wojskowych z dnia 31 maja 1919 r., DzRW nr 62, poz. 1975.

Wojsk Lotniczych, w lipcu zaś Generalny Inspektorat Piechoty³⁴⁸. Wszystkie one podlegały bezpośrednio szefowi resortu. II wiceministrowi podporządkowano z kolei tworzone inspektoraty służb. Należały do nich: Inspektorat Wojsk Łączności, Inspektorat Inżynierii i Saperów, Inspektorat Budowli Wojskowych, Inspektorat Wojsk Samochodowych, Inspektorat Szkół Wojskowych, Inspektorat Wojskowej Straży Granicznej i Inspektorat Obozów Jeńców³⁴⁹.

Z końcem 1919 r. Ministerstwo Spraw Wojskowych było w pełni ukształtowaną naczelną władzą wojskową w zakresie administrowania sprawami wojska. Jego kompetencje rozciągały się na obszar całego państwa, z wyłączeniem pasa operacyjnego na froncie podlegającego Naczelnemu Dowództwu. Ujemną stroną jego organizacji było zbyt rozbudowanie struktur wewnętrznych. 10 grudnia minister podpisał rozkaz wprowadzający „przepisy służbowe Ministerstwa Spraw Wojskowych”. Był to na tyle ważny dokument, że obok opisanie jednolitej struktury Ministerstwa określone zostały szczegółowo kompetencje poszczególnych komórek resortu³⁵⁰.

W kompetencjach ministra spraw wojskowych znalazł się zwierzchni nadzór nad wszystkimi jednostkami wchodzącymi w skład Ministerstwa oraz nad wszystkimi dowództwami okręgów generalnych. Interesujące, że nie tylko przepisy, ale też zwyczaj regulował w jakich przypadkach minister mógł działać samodzielnie, a w jakich musiał wnioskować o decyzje do naczelnego wodza. Minister podlegał ustawom, a w razie wątpliwości o rozstrzygnięcia miał zwracać się do Rady Ministrów. Minister mógł samodzielnie decydować w sprawach obsady personalnej niższych stanowisk w Ministerstwie, dowództwach poniżej pułków, przydziałów i przeniesień oficerów i żołnierzy, z wyjątkiem generałów, o przyjęciach, nominacjach, awansach, przeniesieniach i zwolnieniach niższych urzędników wojskowych i cywilnych, zwolnieniach ze służby podchorążych, podoficerów i żołnierzy. Samodzielnie też mógł sporządzać listy kwalifikacyjne dowódców okręgów generalnych, inspektorów generalnych, szefów departamentów i samodzielnych sekcji oraz niższych urzędników wojskowych i cywilnych. W takich sprawach jak: nominacje wiceministrów, prezydenta i członków Rady Wojskowej, szefów departamentów i samodzielnych sekcji i jednostek w Ministerstwie, dowódców wyższych związków taktycznych od pułków, przydziały generałów, przyjęcia, awanse i zwolnienia oficerów, nominacje wyższych urzędników wojskowych i cywilnych, nominacje i przeniesienia sędziów wojskowych, musiał występować z wnioskami do naczelnego wodza.

³⁴⁸ Rozkaz ministra spraw wojskowych z dnia 25 lipca 1919 r. DzRW Dodatek tajny nr 5, poz. 40.

³⁴⁹ R. Czarnecka, *Organizacja Ministerstwa Spraw Wojskowych...*, s. 120 i n. Zob. też B. Woszczyński, *Ministerstwo Spraw Wojskowych...*, s. 95 i n.; T. Böhm, *Organizacja i kompetencje Ministerstwa...*, s. 57 i n.

³⁵⁰ Przepisy służbowe dla Ministerstwa Spraw Wojskowych z dnia 10 grudnia 1919 r., CAW, zespół Oddział I SzG, sygn. I.303.3.21, k. 2 i n.

Wnioski minister musiał składać także w odniesieniu do obsady personalnej i instrukcji polskich misji wojskowych za granicą oraz attache w polskich przedstawicielstwach dyplomatycznych. Naczelnny wódz sporządzał listy kwalifikacyjne kandydatów na ministrów, wiceministrów i członków Rady Wojskowej. Należy w tym miejscu przypomnieć, że żaden przepis nie normował zakresu władzy naczelnego wodza. Najwyższa władza wykonawcza, także w sprawach wojskowych, znajdowała się w ręku naczelnika państwa.

Minister bezpośrednio kierował: Radą Wojskową, Biurem Prezydyalnym, Departamentem dla Spraw Morskich, Departamentem Sanitarnym, Generalnym Inspektoratem Piechoty, Generalnym Inspektoratem Jazdy, Generalnym Inspektoratem Artylerii, Kurią Biskupią i Głównym Urzędem Zaopatrywania Armii.

W przypadku niedyspozycji zdrowotnej lub dłuższej nieobecności ministra w Warszawie jego obowiązki przejmował I wiceminister, a w przypadku jego niedyspozycji lub nieobecności obowiązki pełnił II wiceminister. Zakres działania i kompetencje wiceministrów nie zostały określone. Dokonywał tego każdorazowo minister przekazując swoje pełnomocnictwa. Wiceministrowie mogli również zastępować ministra podczas obrad sejmowych albo w pracach komisji. Także i w takiej sytuacji minister na piśmie szczegółowo określał stanowisko, jakie w imieniu Ministerstwa można było zająć w Sejmie.

Podobnie jak minister także wiceministrowie bezpośrednio kierowali poszczególnymi jednostkami resortu. I wiceministrowi podlegały: Departament Artyleryjski, Departament dla Spraw Koni i Taboru, Departament Gospodarczy oraz Inspektorat Budowli Wojskowych, Sekcja Budownictwa Wojskowego, Sekcja Żeglugi Napowietrznej, Sekcja Weterynaryjna, Sekcja Opieki, Emerytalna Komisja Likwidacyjna, Instytut Wojskowo-Geograficzny i Instytut Wojskowo-Techniczny. II wiceministrowi podlegały: Departament Mobilizacyjno-Organizacyjny, Departament Informacyjny, Departament Techniczno-Komunikacyjny, Departament dla Spraw Personalnych, Departament Naukowo-Szkolny, Departament Wojskowo-Prawny oraz inspektoraty: Inżynierii i Saperów, Szkół Wojennych Piechoty, Wojsk Lotniczych, Wojsk Łączności, Wojsk Samochodowych, Wojsk Kolejowych, Wojsk Taborowych, Żandarmerii, Straży Granicznej i obozów Jeńców.

Szefowie departamentów i samodzielnych sekcji mieli obowiązek czuwania aby przydzielone im zadania były wypełniane, a sprawy należące do ich zakresu działania „były opracowane **jednolicie, celowo, bez utraty czasu, przy ścisłym przestrzeganiu wyznaczonego podziału pracy i przy ścisłym przestrzeganiu obowiązujących ustaw i przepisów**”³⁵¹. Szefowie departamentów odpowiedzialni byli ponadto za uzgadnianie organizacji wewnątrz departamentów, ich prac oraz współpracy z innymi departamentami

³⁵¹ *Ibidem*, k. 14.

i samodzielnymi sekcjami. Na nich też spoczywał obowiązek współdziałania i powiadamiania w odpowiednim czasie wszystkich instytucji o pracach nad zarządzeniami i projektami ustawodawczymi, których mogłyby one dotyczyć. Mieli również obowiązek uczestniczenia w procesie unifikacji polskiego prawodawstwa. Stąd każdy projekt aktu ustawodawczego lub wykonawczego miał uwzględniać zasady w już obowiązujących przepisach. Każdy departament i samodzielna sekcja zaopatrywane były w dzienniki promulgacyjne. Szefowie poszczególnych sekcji, w ramach departamentów, odpowiadali za opracowywanie bardziej szczegółowych kwestii. Jednak „nie mogli zajmować się drobnymi szczegółami”. Te leżały bowiem w gestii referentów, którzy opracowywali sprawy powierzone im przez szefów sekcji i byli „odpowiedzialni za każdy szczegół swych opracowań”³⁵². Referenci byli zobowiązani także do wykazywania się inicjatywą i samodzielnością oraz „żywością zajęciem się” sprawami poręczonymi im przez przełożonych.

Departamenty, samodzielne sekcje, inspektoraty, instytucje i urzędy wchodzące w skład Ministerstwa Spraw Wojskowych zostały określone nie jako samodzielne władze, ale jako organy Ministerstwa. Prowadzenie wszystkich agend musiało mieć charakter jednolity i celowy. Wszystkich zatrudnionych obowiązywała droga służbowa. Dotyczyło to zarówno osób będących na służbie, jak i urzędników cywilnych. W sprawach personalnych szefowie departamentów i jednostek równorzędnych zwracali się bezpośrednio do ministra, natomiast niżsi urzędnicy za pośrednictwem swoich przełożonych. W sprawach służbowych należało się w pierwszej kolejności zwracać do wiceministrów nadzorujących funkcjonowanie poszczególnych jednostek Ministerstwa. Jeśli sprawy nie mogły być załatwione na tej drodze, ze względu na kompetencje, kierowane były bezpośrednio do ministra³⁵³.

Lista spraw przedkładanych ministrowi i wiceministrom obejmowała 30 pozycji. Były wśród nich: pisma do marszałka Sejmu i przewodniczących komisji sejmowych, pisma do naczelnego wodza, ważniejsze pisma i wnioski do Naczelnego Dowództwa, pisma do premiera i członków Rady Ministrów, projekty nowych rozporządzeń, zarządzeń i rozkazów, przepisy służbowe, przepisy dyscyplinarne, rozstrzygnięcia spraw podejmowanych w resorcie, ogólne przepisy i zarządzenia dla dowództw generalnych, nagany dla dowództw wojskowych, wnioski dotyczące obsady dowództw wyższych związków taktycznych, wnioski personalne dotyczące urzędników wojskowych i cywilnych, awanse oficerskie, wnioski o przyjęcie lub zwolnienie ze służby wojskowej, pisma publikowane w Dzienniku Rozkazów Wojskowych i Dzienniku Rozkazów Dziennych, zgody na podjęcie działalności zarobkowej w przedsiębiorstwach lub w innych urzędach,

³⁵² *Ibidem*, k. 15.

³⁵³ *Ibidem*, k. 16.

pisma zlecające wszczęcie postępowania karnego, zawieszenie w urzędowaniu, rozstrzygnięcia w sprawach roszczeń prawno-majątkowych urzędników. Ministra i wiceministrów należało informować o pismach kierowanych do Ministerstwa Skarbu w ważnych sprawach finansowych, o wezwaniach innych urzędów do współdziałania w sprawach stanowiących przedmiot rozstrzygnięć ministra, pismach i szyfrach do polskich misji wojskowych za granicą i do polskich attachatów, orzeczeniach i planach budowy dróg i innej infrastruktury komunikacyjnej, budynków wojskowych, fabryk, pismach prostujących wiadomości prasowe, pismach z doniesieniami anonimowymi. Szefowie departamentów i jednostek im równorzędnych, działając „z rozkazu ministra spraw wojskowych”, mogli podpisywać pisma dotyczące: odpowiedzi na pisma naczelnego wodza i członków rządu, odpowiedzi kierowane do innych resortów w sprawach, gdy opinia MSWojsk. nie była potrzebna lub gdy Ministerstwo nie współuczestniczyło w opracowaniu projektu, kierowania spraw *ad acta*, kontraktów kupna i sprzedaży w przypadku wcześniejszego zezwolenia ministra lub wiceministra, zezwoleń na wpisy i zmiany wpisów katastralnych i hipotecznych, zwolnienia z czynnej służby wojskowej poborowych, zawiadomień w sprawach niesienia pomocy inwalidom i emerytom, przeniesienia lekarzy i weterynarzy między jednostkami wojskowymi, informacji o przebiegu kuracji w lazaretach i szpitalach oraz o śmierci osób należących do wojsk własnych lub obcych, zezwoleń na zwiedzanie obiektów wojskowych, zezwoleń na udzielanie urlopów. Samodzielnie szefowie departamentów i jednostek równorzędnych mogli podpisywać we wszystkich przypadkach czynności przygotowawczych podejmowanych w poszczególnych komórkach Ministerstwa, a wymagających kontaktów wewnątrz resortu, jak i z innymi jednostkami wojskowymi, ministerstwami, komisariatami, samorządem lokalnym, przedsiębiorstwami handlowymi i przemysłowymi. Podpisywane przez nich pisma mogły dotyczyć również przypomnień o obowiązujących zarządzeniach, polecenia wypłat ze środków będących w dyspozycji MSWojsk. dozwolonych przez władze zwierzchnie, rozstrzygnięć w sprawach personalnych i dyscyplinarnych³⁵⁴.

Ukształtowana w końcu 1919 r. organizacja Ministerstwa Spraw Wojskowych nie przetrwała długo. Już na początku 1920 r. dokonano kolejnej reorganizacji uwzględniającej wymagania wynikające z trwającej wojny na wschodzie. Tym razem przy tworzeniu struktury Ministerstwa sięgnięto do wzorów francuskich. W resorcie utworzono Sztab Ministerstwa z szefem, a liczbę dotychczasowych departamentów ograniczono do sześciu i podporządkowano wiceministrowi, których liczbę też zredukowano do jednego³⁵⁵.

³⁵⁴ *Ibidem*, k. 17 i n.

³⁵⁵ Dekret naczelnego wodza z dnia 16 lutego 1920 r., Dziennik Rozkazów Dziennych MSWojsk. (dalej: DzRz MSWojsk.) nr 40; Zob. też Dziennik Rozkazów Tajnych MSWojsk. nr 2, poz. 12.

Nowa organizacja Ministerstwa zaczęła obowiązywać od 1 marca 1920 r. Proces przekształceń następował w dwóch etapach. W pierwszym okresie w dniach 1-7 marca dokonano przekształceń organizacyjnych w poszczególnych oddziałach i departamentach. W drugim okresie w dniach 8-25 marca nastąpiło przejście kompetencji³⁵⁶. W dotychczasowym kształcie pozostały tylko jednostki podległe bezpośrednio ministrowi. Nowo utworzone Biuro Prezydialne składało się z Sekcji Prezydialnej, Sekcji Sejmowej, Sekcji Statystyczno-Administracyjnej. Ponadto w jego skład wchodziły Drukarnia, Archiwum, Redakcja „Dziennika Rozkazów Wojskowych” oraz Kompania Zamkowa, odpowiedzialna za zabezpieczenie pomieszczeń Ministerstwa w obrębie Zamku Królewskiego w Warszawie³⁵⁷.

Przy budowie nowej struktury Ministerstwa ważną rolę odegrała Francuska Misja Wojskowa w Polsce działająca od kwietnia 1919 r. W przeciwieństwie do rozwiązań dotychczasowych, nawiązujących do wzorów niemieckich, nowa organizacja oparta została na wzorach organizacji francuskiej. Utworzono Sztab Ministerstwa zbudowany z sześć oddziałów. Oddział I Organizacyjno-Mobilizacyjny składał się z Sekcji Organizacyjnej, Sekcji Mobilizacyjnej oraz Sekcji Poboru i Uzupelnień. W ramach Oddziału funkcjonował Inspektorat do Spraw Demobilizacji Personalnej i Materiałowej. Oddział II Informacyjny obejmował Sekcję Ogólno-Organizacyjną, Sekcję Defensywy oraz Sekcję Informacyjną. W kwietniu 1920 r. w strukturze Oddziału utworzono Biuro Plebiscytowe. Oddział III Naukowo-Szkolny posiadał Sekcję Regulaminów i Wyszkożenia, Sekcję Szkół Stałych, Sekcję Oświatową oraz Sekcję Wydawniczą, w której ramach działał Instytut Historyczno-Wojskowy, przekształcony w kwietniu 1920 r. w Wojskowy Instytut Naukowo-Wydawniczy, któremu podlegały redakcje „Bellony” i „Wiarusa”, Centralne Archiwum Wojskowe i Centralna Biblioteka Wojskowa. Oddział IV Zaopatrzenia i Komunikacji składał się z Sekcji Organizacyjno-Administracyjnej, Sekcji Budżetowej, Sekcji Administracyjno-Prawnej, Sekcji Rachunkowo-Kontrolnej, Sekcji Przemysłu Wojennego oraz Sekcji Komunikacyjnej. W czerwcu 1920 r. w ramach Oddziału utworzono Sekcję Zdobyczy Wojennych. Przy Oddziale funkcjonowała także Główna Kasa Wojskowa. Oddział V Personalny tworzyły Sekcja Ogólno-Organizacyjna, Sekcja Piechoty, Sekcja Jazdy, Artylerii i Innych Broni, Sekcja Służb oraz Wydział Archiwum Legionów Polskich i Wydział Prac Przygotowawczych dla Komisji Weryfikacyjnej. Do

³⁵⁶ Nową organizację wprowadził Rozkaz Ministra Spraw Wojskowych nr L. 1792/Org. Podział czynności w MSWojsk. z dnia 20 lutego 1920 r. oraz Rozkaz Oddziału I Naczelnego Dowództwa Wojska Polskiego nr L. 2642 z dnia 11 marca 1920 r., CAW, zespół Gabinet MSWojsk., sygn. I.300.1.437. Zob. też CAW, zespół Oddział II Sztabu MSWojsk., sygn. I.300.76.8; CAW, zespół Oddz.I NDWP, sygn. I.300.7.52-53; CAW, zespół Oddz.IV NDWP, sygn. I.301.10.26.

³⁵⁷ Por. R. Czamecka, *Organizacja Ministerstwa Spraw Wojskowych...*, s. 128 i n. Zob. też B. Woszczyński, *Ministerstwo Spraw Wojskowych...*, s. 126 i n.; T. Böhm, *Organizacja i kompetencje Ministerstwa...*, s. 61 i n.

Oddziału VI Prawnego wchodziły Sekcja Organizacyjno-Sądowa, Sekcja Ustawodawcza i Sekcja Konsultacji Prawnej³⁵⁸.

Obok Sztabu istniały także departamenty zajmujące się kwestiami administracji armii. Departament I Broni Głównych i Wojsk Taborowych składał się z sekcji: Piechoty, Jazdy, Artylerii i Wojsk Taborowych. Departament II Wojsk Technicznych tworzyły sekcje: Inżynierii i Saperów, Wojsk Łączności, Wojsk Kolejowych oraz Wojsk Samochodowych. W Departamencie III Żeglugi Powietrznej powstały sekcje: Organizacyjna, Zaopatrzenia i Aeronautyki. Do Departamentu IV Koni należały sekcje: Remontu i Weterynaryjna. Departament V Uzbrojenia składał się z sekcji: Organizacyjno-Inspekcyjnej, Zaopatrzenia, Broni, Amunicyjnej oraz Chemicznej. Departament VI Sanitarny tworzyły sekcje: Organizacyjna, Szpitalnictwa, Aptekarska i Zaopatrzenia, Higieny oraz Opieki. W Departamencie VII Gospodarczym powstały sekcje: Organizacyjna, Mundurowa, Żywnościowa, Należności Pieniężnych, Zaopatrzenia Rodzin Wojskowych i Emerytów oraz Wojenno-Likwidacyjna. Do Departamentu VIII Budownictwa należały sekcje: Organizacyjno-Kwaterunkowa, Budowlano-Techniczna i Zaopatrzenia. Departament IX dla Spraw Morskich składał się z sekcji: Organizacyjnej, Personalno-Szkolnej, Technicznej, Ekonomicznej, Prawnej i Gospodarczej. W kwietniu 1920 r. podporządkowano mu nowo utworzone Dowództwo Wybrzeża Morskiego³⁵⁹.

Wraz ze zmianami w organizacji wewnętrznej Ministerstwa zlikwidowano generalne inspektoraty piechoty, jazdy i artylerii. Ich kompetencje przeszły na generalnych inspektorów przy Naczelnym Dowództwie. Podobnie zniesione zostały inspektoraty poszczególnych służb. Należały do nich inspektoraty: Szkół Wyższych Piechoty, Szkół Wyższych Artylerii, Wojsk Lotniczych, Wojsk Łączności, Wojsk Kolejowych, Wojsk Samochodowych, Wojsk Taborowych, Budynków Wojskowych, Inżynierii i Saperów oraz Obozów Jeńców. Ich zadania przejęły istniejące komórki Ministerstwa. Inspektorat Straży Granicznej i Inspektorat Żandarmerii zostały podporządkowane bezpośrednio ministrowi. Podobnie bezpośrednio podporządkowano mu Instytut Wojskowo-Techniczny oraz Wojskowy Instytut Geograficzny. Kolejny inspektorat został utworzony w dramatycznych dniach inwazji wojsk Armii Czerwonej na etnicznie polskie ziemie latem 1920 r. W dniu 8 lipca w strukturach Ministerstwa powołano Inspektorat Generalny Armii Ochotniczej, kierujący całokształtem spraw związanych z zaciąganiem ochotniczym w czasie wojny oraz organizacją społecznej aktywności w sprawy obronności kraju³⁶⁰.

Zawieszenie broni w działaniach na wschodzie i podpisanie preliminarium pokojowych 12 października 1920 r. kończyło praktycznie wojnę polsko-rosyjską. Wśród wielu

³⁵⁸ *Ibidem.*

³⁵⁹ *Ibidem.*

³⁶⁰ *Ibidem.*

konsekwencji miało i tę, że wojsko polskie i jego organizacja musiały dostosować się do warunków pokojowych. Już 9 grudnia rząd podjął uchwałę o przejściu na stopę pokojową. W ślad za nią podjęto prace nad nową organizacją najwyższych władz wojskowych. Ich efektem były dwa dekrety podpisane przez naczelnego wodza 7 stycznia i 20 marca³⁶¹. Wreszcie 3 kwietnia naczelny wódz zarządził rozformowanie Naczelnego Dowództwa Wojska Polskiego³⁶². Decyzje spowodowały podjęcie w Ministerstwie Spraw Wojskowych prac nad projektem pokojowej organizacji instytucji wojskowych. Uwzględniono w nich postanowienia zawarte we wspomnianych już dekretach. Odpowiedzialnym za ich przygotowanie został płk Rudolf Prich, szef Oddziału I Sztabu MSWojsk. W swym piśmie z 7 lutego przedstawił założenia reorganizacji³⁶³. Przewidywały one przekształcenie dotychczasowego Sztabu Ministerstwa Spraw Wojskowych i Naczelnego Dowództwa w Sztab Generalny Wojska Polskiego, ale pozostający w strukturze Ministerstwa. Wiązać się to miało z przekazywaniem istniejących już komórek albo tworzeniem na ich bazie nowych struktur, jak Sekretariat Generalny, Szefostwo Administracji lub Biuro Ścisłej Rady Wojennej albo departamentom Ministerstwa. Opracowanie projektu przedłużało się, ale ostatecznie 10 sierpnia minister Sosnkowski podpisał rozkaz L. 4900/Org., wprowadzający od 19 sierpnia pokojową organizację Ministerstwa Spraw Wojskowych³⁶⁴. Tego samego dnia statut Ministerstwa zatwierdziła Rada Ministrów³⁶⁵. Utworzono Gabinet Ministra, Sztab Generalny z pięcioma oddziałami, Szefostwo Administracji, Wojskową Kontrolę Generalną oraz dziesięć departamentów. Wiele kwestii związanych z tym zagadnieniem było już przedmiotem szczegółowych badań³⁶⁶. Koncentrować się zatem będziemy na sprawach obrazujących te zmiany, które miały istotny wpływ na nowy kształt ustrojowy resortu spraw wojskowych.

Oddział I Sztabu Generalnego składający się z Wydziału Organizacyjnego, Wydziału Mobilizacyjnego i Wydziału Ordre de Bataille zajmował się całokształtem spraw organizacyjnych armii, opiniowaniem regulaminów i przepisów wojskowych, opiniowaniem ustaw i dekretów ogólnowojskowych, opracowywaniem instrukcji i planów mobilizacyjnych, opracowywaniem zasad uzupełniania stanu armii w okresie pokojo-

³⁶¹ Dekret o *organizacji najwyższych władz wojskowych*, DzRW dodatek tajny nr 3, poz. 26; Dekret o *administracji sił zbrojnych*, DzRW nr 15, poz. 295.

³⁶² Dekret naczelnego wodza z 3 kwietnia 1921 r., DzRW Dodatek Tajny nr 10, poz. 105.

³⁶³ Pismo Oddziału I Sztabu MSWojsk. nr 1400/Org. Projekt reorganizacji Sztabu MSWojsk z dnia 7 lutego 1921 r., CAW, zespół Oddział I SzG, sygn. I.303.3.21, k. 100 i n.

³⁶⁴ Rozkaz L. 4900/Org. Pokojowa organizacja Ministerstwa Spraw Wojskowych z dnia 10 sierpnia 1921 r., CAW, zespół Oddział I SzG, sygn. I.303.3.21, k. 148 i n.

³⁶⁵ Protokół 93 posiedzenia Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 sierpnia 1921 r., AAN, zespół PRM, t. XIII, k. 315 i n. Zob. też MP nr 209, poz. 278.

³⁶⁶ R. Czarnicka, *Organizacja Ministerstwa Spraw Wojskowych...*, s. 142 i n. Zob. też B. Woszczyński, *Ministerstwo Spraw Wojskowych...*, s. 238 i n.; T. Böhm, *Organizacja i kompetencje Ministerstwa...*, s. 97 i n.

wym, opracowywaniem planów organizacji wojsk, zestawianiem stanów liczebnych armii, osłoną granic, sprawami bezpieczeństwa i osłony sieci kolejowej i służbą wartowniczą³⁶⁷. Do Oddziału II złożonego z Wydziału Organizacyjnego, Wydziału Ewidencyjnego i Wydziału Wywiadowczego należały sprawy organizacji służby informacyjnej oraz zdobywanie i opracowywanie materiału informacyjnego³⁶⁸. W Oddziale III wyodrębniono Wydział Regulaminów i Wyszkożenia, Wydział Szkolnictwa Wojskowego, Wydział Przystosowania Rezerw, Wydział Wychowania Fizycznego oraz Wydział Oświaty i Kultury, zajmujące się całokształtem wychowania intelektualnego i moralnego żołnierzy, współpracą z Instytutem Naukowo-Wydawniczym i Centralnym Archiwum Wojskowym, organizacją wychowania fizycznego wśród żołnierzy oraz szerzeniem sportu wśród młodzieży, organizacją pracy oświatowej i edukacyjnej w wojsku oraz upowszechnianiem czytelnictwa³⁶⁹. Oddział IV składający się z Wydziału Komunikacyjnego, Wydziału Etapowego i samodzielnych Referatu Materialnego Zaopatrzenia i Referatu Opisu opracowywał organizację wojskowej służby komunikacyjnej w odniesieniu do wszystkich dziedzin komunikacji kolejowej, drogowej, wodnej, powietrznej, telegraficznej i pocztowej, organizację etapów i obszaru wojennego plany ewakuacyjne, kordony sanitarne i ekonomiczne, plany materialnego zaopatrzenia armii, dane statystyczne dotyczące stanu sieci komunikacyjnych w kraju i państwach obcych³⁷⁰. Oddział V złożony z Wydziału Organizacyjnego, Wydziału Osobowego i Wydziału Ewidencyjnego zajmował się wszelkimi sprawami organizacyjnymi korpusów kadetów, podoficerów i oficerów, organizacją służby kancelaryjnej, regulacją różnych dziedzin życia oficerów, opiniowaniem i rozstrzygnięciami w sprawach osobowych, sprawami honorowymi, ruchem osobowym w armii, awansami i mianowaniami, ewidencją i sprawami personalnymi generałów, obsadą wyższych dowództw, ewidencją oficerów zawodowych i rezerwy³⁷¹. Oddział VI Sztabu Ministerstwa został całkowicie zlikwidowany.

Nowo utworzone Szefostwo Administracji składało się z Oddziału Administracyjnego oraz Wydziału Prawnego i Wydziału Przemysłu Wojennego. Zostało stworzone z tych części Oddziału IV Sztabu MSWojsk. oraz Naczelnego Dowództwa, które nie

³⁶⁷ Oddział I Sztabu Generalnego powstał z dotychczasowego Oddziału I Sztabu MSWojsk. z wyłączeniem Sekcji Poborowej i Uzupełnień, Sekcji Jeńców oraz Wydziału Bezpieczeństwa. Dołączono natomiast Sekcję Ogólno-Organizacyjną Oddziału I Naczelnego Dowództwa.

³⁶⁸ Oddział II Sztabu Generalnego utworzono z dotychczasowego Oddziału II Sztabu MSWojsk. z wyłączeniem spraw propagandy oraz Oddziału II ND.

³⁶⁹ Oddział III Sztabu Generalnego powstał z Sekcji Regulaminów i Wyszkożenia Oddziału III Sztabu MSWojsk. oraz Wydziału Bezpieczeństwa Oddziału I Sztabu MSWojsk. i Oddziału III ND.

³⁷⁰ Oddział IV Sztabu Generalnego utworzono z Sekcji Komunikacyjnej dotychczasowego Oddziału IV Sztabu MSWojsk. oraz Sekcji Ogólnej i Centralnego Urzędu Rozdzielniczego Oddziału IV ND.

³⁷¹ Oddział V Sztabu Generalnego powstał z Sekcji Organizacyjnej Oddziału V Sztabu MSWojsk. oraz Oddziału V ND.

weszły do struktur Sztabu Generalnego i departamentów Ministerstwa. Zajmowało się całokształtem spraw związanych z administrowaniem sprawami wojska. W szczególności uzgadnianiem zapotrzebowania zaopatrzenia materiałowego, organizacją zakupów, opracowywaniem projektów ustaw, dekretów i rozkazów o charakterze ogólnoadministracyjnym, poradami prawnymi w sprawach cywilnych i administracyjnych, opiniowaniem kontraktów zawieranych przez wojsko, opracowywaniem planu organizacyjno-mobilizacyjnego przemysłu wojennego (cywilnego i wojskowego), analizowaniem rozwoju polskiego przemysłu na potrzeby wojny.

Również Wojskowa Kontrola Generalna była nową strukturą w Ministerstwie. Tworzyły ją Oddział Kontroli Zestawienia Budżetu, Oddział Kontroli Wykonania Budżetu, Oddział Kontroli Administracyjnej oraz Wydział Centralnej Księgowości. Powstała z większości jednostek wchodzących do tej pory w skład Oddziału IV Sztabu MSWojsk. Zajmowała się opracowywaniem budżetu osobowego i materiałowego armii, rozdziałem i przesunięciami środków budżetowych, tworzeniem przepisów rachunkowych, kontrolą wykonania budżetu, kontrolą gospodarności we władzach centralnych i okręgowych oraz jednostkach wojskowych, organizacją kontroli administracyjnej, prowadzeniem spraw personalnych Korpusu Kontrolerów, prowadzeniem rachunkowości i inwentaryzacją majątku armii.

Departament I Piechoty składający z Wydziału Piechoty i Wydziału Żandarmerii zajmował się opracowywaniem projektów organizacji i dyslokacji piechoty i żandarmerii, opracowywaniem regulaminów i instrukcji dla piechoty i żandarmerii, przygotowywaniem planów mobilizacji i demobilizacji piechoty i żandarmerii, opracowywaniem planów ćwiczeń dla piechoty oraz fachowego szkolenia oficerów i żołnierzy żandarmerii. W Departamencie II Jazdy tworzonym przez Wydział Jazdy, Wydział Wojsk Taborowych i Wydział Służby Weterynaryjnej zajmowano się całokształtem spraw związanych z organizacją, dyslokacją, wyszkoleniem, mobilizacją i demobilizacją jazdy, przygotowaniem służb taborowych i weterynaryjnych w okresie pokoju i na czas wojny. Departament III Artylerii i Służby Uzbrojenia składający się z Wydziału Artylerii, Wydziału Broni, Wydziału Amunicji i Wydziału Chemiczno-Gazowego obok całokształtu spraw związanych z organizacją i funkcjonowaniem wojsk artyleryjskich miał w zakresie swoich obowiązków przygotowywanie planów organizacyjnych służb uzbrojenia, w szczególności poprzez opracowywanie programów zaopatrzenia armii w broń, amunicję, materiały i sprzęt wojenny na czas pokoju i wojny. Departament IV Żeglugi Powietrznej tworzony przez Wydział Ogólnooorganizacyjny, Wydział Zaopatrzenia i Wydział Aeronautyki przygotowywał plany organizacji lotnictwa w czasie pokoju i wojny, jego dyslokacji oraz mobilizacji i demobilizacji, plany wyszkolenia pilotów i ćwiczeń lotniczych, analizę rozwoju żeglugi powietrznej w Polsce i za granicą, zapotrzebowanie

na sprzęt i materiały lotnicze, ocenę stanu lotnisk. Do Departamentu V Inżynierii i Saperów złożonego z Wydziału Ogólno-Organizacyjnego, Wydziału Zaopatrzenia i Wydziału Technicznego należały podobne sprawy, ale odnoszące się do służb inżynieryjno-saperskich oraz przygotowywanie planów budowy i modernizacji urządzeń fortyfikacyjnych, ewidencja stanu dróg i mostów, ochrona mostów, przygotowywanie przepisów i regulaminów budowlanych, konserwacji urządzeń elektromechanicznych i urządzeń higieny sanitarnej, przepisów pożarniczych przystosowanych do warunków wojskowych. W Departamencie VI Wojsk Technicznych tworzonym przez Wydział Wojsk Łączności, Wydział Wojsk Samochodowych i Wydział Wojsk Kolejowych opracowywano projekty organizacji wojsk komunikacyjnych, plany szkoleń dla tych służb, plany manewrów i ćwiczeń, regulaminy i instrukcje, zajmowano się rozwojem krajowej wojskowej wytwórczości samochodowej, sprawami technicznymi związanymi z uzbrojeniem wojsk samochodowych oraz opracowywaniem przepisów i instrukcji dotyczących gospodarki samochodowej. Departament VII Intendentury składający się z Wydziału Ogólno-Organizacyjnego, Wydziału Żywnościowego, Wydziału Mundurowego i Wydziału Uposażenia przygotowywał sprawy związane z organizacją i dyslokacją służby gospodarczej, organizacją kooperatyw wojskowych, wyszkoleniem personelu służby gospodarczej, opracowywaniem norm żywnościowych, ewidencją zapasów normalnych i mobilizacyjnych w magazynach żywnościowych, określeniem zasad dystrybucji artykułów żywnościowych w wojsku, zapotrzebowaniem zaopatrzenia w mundury, ekwipunek i sprzęt żołnierski w czasie pokoju i wojny, ustaleniem zasad dystrybucji uniformów i ekwipunku, wypłatą świadczeń wynikających ze stosunku służbowego. Departament VIII Sanitarny tworzony przez Wydział Ogólno-Organizacyjny i Wydział Higieny i Lecznictwa odpowiadał za pokojowe i wojenne plany organizacyjne zakładów i oddziałów sanitarnych, opracowywanie programów zaopatrzenia armii w materiały sanitarne, stymulowanie rozwoju krajowej wytwórczości materiałów sanitarnych, nadzór nad stanem zdrowotnym armii, działalnością szpitali i innych wojskowych zakładów leczniczych oraz sprawy ratownictwa przeciwigazowego. Do Departamentu IX Sprawiedliwości składającego się z Wydziału Organizacyjno-Sądowego, Wydziału Więziennictwa i Wydziału Spraw Karnych należały sprawy związane z całokształtem pokojowej i wojennej organizacji wojskowego wymiaru sprawiedliwości, wyszkolenia oficerów sądowych, administracji sądownictwa i prokuratur wojskowych, organizacji więzień śledczych, zakładów karnych i aresztów załogowych, nadzoru nad więzieniami oraz wynikające z przepisów o wojskowej procedurze karnej. Departament X Spraw Poborowych tworzony przez Wydział Poborowy i Wydział Remontu zajmował się całością spraw związanych z poborem w kraju i za granicą, reklamowaniem z obowiązku służby wojskowej, zaciąganiem ochotniczym, pozwoleniami wyjazdów za granicę, kartami pobytu dla cudzoziemców,

opracowywaniem czynności mobilizacyjnych rezerw na wypadek wojny i ćwiczenia, organizacją komisji remontowych oraz rejestracją, klasyfikacją i ewidencją koni w kraju na potrzeby armii. Tak ukształtowana struktura organizacyjna Ministerstwa przetrwała już bez większych zmian do zamachu w maju 1926 r.

Większość dokonanych w okresie prowizorium konstytucyjnego reorganizacji Ministerstwa Spraw Wojskowych zostało przeprowadzonych z naruszeniem obowiązującego prawa. Nadal bowiem obowiązywały zasady określone w przepisach dekretu styczniowego Rady Regencyjnej. Zgodnie z nimi o organizacji i kompetencjach poszczególnych ministerstw decydowała Rada Ministrów na wniosek odnośnego ministra. W przypadku resortu spraw wojskowych zmiany wprowadzane były albo na podstawie decyzji naczelnego wodza albo szefa Ministerstwa. Potwierdza to tezę, że już wówczas pojawiły się tendencje do emancypowania się władz wojskowych spod wpływu konstytucyjnych władz cywilnych. Nie bez znaczenia była w tym procesie rola Piłsudskiego pełniącego jednocześnie funkcje naczelnika państwa i naczelnego wodza.

4. RADA WOJSKOWA I JEJ ROLA W SYSTEMIE NAJWYŻSZYCH WŁADZ WOJSKOWYCH

Już kilkanaście dni po utworzeniu Ministerstwa Spraw Wojskowych pojawiły się sugestie utworzenia jakiegoś organu doradczego wspierającego merytoryczną działalność ministerstwa. Miałyby nią być Rada Wojenna proponowana przez ppłk. K. Czerwińskiego³⁷². Wówczas jednak nie wzbudziła większego zainteresowania. Kwestia ta powróciła w związku ze zwołaniem Sejmu Ustawodawczego. Ponownie w piśmie z 21 stycznia 1919 r. ppłk Czerwiński proponował powołanie przy ministrze komisji, która złożona z przedstawicieli Sztabu Generalnego i departamentów Ministerstwa oraz cywilnych fachowców miała przygotowywać materiały do projektów ustawodawczych dotyczących wojska. Konieczność jej ustanowienia uzasadniał tym, że „nie zwlekając i nie czekając, aż się rozpoczną we wskazanym kierunku prace ustawodawcze należy niezwłocznie przystąpić do gromadzenia odnośnych materiałów i danych potrzebnych do dźwignięcia stałej i skończonej budowy Ministerstwa, ewentualnie do wypracowania projektu tej organizacji, ażeby [...] Ministerstwo Wojny nie okazało się zaskoczonym, a mogło wystąpić z pełnią potrzebnych materiałów, a nawet z gotowym projektem. Wskazane zadanie [...] może być rozwiązane jedynie w drodze gremialnej pracy, przez powołanie ad hoc specjalnej komisji, w której skład powinni wejść przedstawiciele Sztabu

³⁷² Memoriał ppłk. Kazimierza Czerwińskiego w sprawie organizacji armii i władz wojskowych z dnia 24 listopada 1918 r., CAW, zespół Gabinet MSWojsk., sygn. I.300.1.435, k. 19 i n.

bu Generalnego i Departamentów Ministerstwa Wojny, po wzajemnym porozumieniu się tych organów, oraz znani pracownicy z pośród osób cywilnych, jak konsultanci”³⁷³. Sprawę tym razem uznano za ważną skoro już dwa dni później Piłsudski, jako naczelny wódz, podpisał rozkaz powołujący do życia Wojskową Komisję Ustawodawczą. Jej zadaniem miało być przygotowywanie projektów aktów normatywnych w sprawach wojska, które musiałyby być uchwalone w drodze ustawodawczej³⁷⁴. Pracom Komisji przewodniczył naczelny wódz, a w jej skład weszli gen. de Hennig-Michaelis, gen. Karol Durski-Trzaska, gen. Jan Jacyna, gen. A. Symon i gen. Stefan Majewski. W składzie przewidziano również miejsce dla szefa Sztabu Generalnego. Referentem spraw na posiedzeniach Komisji był płk Wroczyński, szef resortu spraw wojskowych, do którego obowiązków należało przygotowywanie odpowiednich materiałów dla członków Komisji oraz formułowanie wniosków.

Wkrótce okazało się, że zadania Komisji dublują prace istniejącej już w Departamencie II Wojskowo-Prawnym Komisji Ustawodawczej. Potwierdziły to słowa gen. Aleksandra Pika, szefa Departamentu II, na posiedzeniu Wojskowej Komisji Ustawodawczej 26 lutego 1919 r. Uznano wówczas za pilne opublikowanie rozkazu ustanawiającego Komisję oraz ściślejsze określenie zakresu jej kompetencji. Zobowiązano jednocześnie gen. Pika do przedłożenia projektu o Radzie Wojennej³⁷⁵. Do kwestii tej powrócono na kolejnym posiedzeniu Komisji 28 lutego. Zapoznano się wówczas z projektami dekretu w przedmiocie ustalenia porządku legislatywy wojskowej i instrukcji o sposobie opracowania wniosków ustawodawczych w zakresie wojskowości i obrony Państwa. Postanowiono wykorzystać je w przyszłości w pracach Komisji³⁷⁶.

Gen. Józef Leśniewski, po objęciu urzędu ministra spraw wojskowych 27 lutego 1919 r., przystąpił do porządkowania struktury wewnętrznej Ministerstwa. Dotyczyło to także Wojskowej Komisji Ustawodawczej. Minister zwrócił się do niej z wnioskiem, domagając się zmian we wspomnianym już rozkazie. Potrzebę zmian w Komisji gen. Leśniewski uzasadniał zmianą na stanowisku ministerialnym oraz nowym określeniem stanowiska ministra i szefa Sztabu Generalnego. Sugerował również, że nowy rozkaz

³⁷³ Pismo ppłk. Kazimierza Czerwińskiego do Kierownika Ministerstwa Spraw Wojskowych z dnia 21 stycznia 1919 r. w sprawie utworzenia komisji ustawodawczej, CAW, zespół Gabinet MSWojsk., sygn. I.300.1.435, k.146 i n.

³⁷⁴ Rozkaz naczelnego wodza z dnia 23 stycznia 1919 r. w sprawie Wojskowej Komisji Ustawodawczej, DzRW nr 23, poz. 756. Szerzej na ten temat P. Stawecki, *O radach wojskowych i wojennych...*, s. 247-257. Autor błędnie podaje, że Komisję powołał minister spraw wojskowych.

³⁷⁵ Protokół nr 3 posiedzenia Wojskowej Komisji Ustawodawczej z dnia 26 lutego 1919 r., CAW, zespół Rady Wojskowej Ministerstwa Spraw Wojskowych (dalej: RW MSWojsk.), sygn. I.300.6.3, k. 4.

³⁷⁶ Protokół nr 4 posiedzenia Wojskowej Komisji Ustawodawczej z dnia 28 lutego 1919 r., CAW, zespół RW MSWojsk., sygn. I.300.6.3, k. 5.

powinien wydać minister, który ponosił odpowiedzialność za sprawy wojska przed Sejmem. W swoim wniosku proponował, aby Wojskowa Komisja Ustawodawcza była bezpośrednio podporządkowana ministrowi. Do jej zadań należeć miało rozpatrywanie wszystkich przygotowywanych w Ministerstwie projektów ustawodawczych, a także zleconych przez ministra różnych wniosków, przepisów, etatów i kosztorysów. Skład Komisji mieli tworzyć: minister jako przewodniczący, gen. de Hennig-Michaelis jako zastępca, gen. Durski-Trzaska, gen. Jacyna, gen. Symon, gen. Majewski oraz szefa Sztabu Generalnego lub jego przedstawiciele. Minister miał wyznaczać referentów spraw na posiedzeniach Komisji w zależności od poruszanego tematu. W posiedzeniach mogli uczestniczyć także inni eksperci. Do wniosku dołączony był projekt odpowiedniego dekretu³⁷⁷.

Propozycjami ministra Komisja zajęła się na posiedzeniu 3 marca 1919 r. Zaproponowano przemianowanie nazwy Komisji na Radę Wojenną i uchwalono przygotowany projekt dekretu. Niezwłocznie też podjęte rozstrzygnięcia przekazano naczelnemu wodzowi³⁷⁸.

Piłsudski musiał uznać argumenty ministra, skoro już 6 marca zdecydował się na utworzenie Rady Wojskowej, w miejsce dotychczasowej Komisji, i podpisał stosowny dekret³⁷⁹. Był nim projekt ministra Leśniewskiego z niewielkimi zmianami redakcyjnymi. Nieznane są powody dla których zmieniono jej nazwę. Rada była organem bezpośrednio podporządkowanym ministrowi (§ 1). Do jej zadań należało rozpatrywanie wszystkich przygotowanych przez Ministerstwo i Naczelne Dowództwo projektów prawa wojskowego, ustaw, wniosków, przepisów, etatów i kosztorysów (§ 2). Rada uzyskiwała także prawo inicjowania projektów leżących w zakresie jej zadań i mogła zlecać odpowiednim urzędom przygotowanie tych projektów (§ 3). Skład Rady nie został spersonalizowany jak poprzednio. Określono tylko, że tworzyli ją: przewodniczący, zastępca przewodniczącego i trzech członków. Ponadto w skład Rady wchodził: minister, wiceministrowie i szef Sztabu Generalnego. W razie obecności ministra to on obejmował przewodnictwo (§ 4-5). Referentami byli urzędnicy Ministerstwa odpowiedzialni za prowadzenie spraw, nad którymi debatowała Rada (§ 6). W posiedzeniach Rady mogli uczestniczyć inni rzeczoznawcy, ale bez prawa głosu (§ 7-8). Przewodniczącym Rady został gen. de

³⁷⁷ Pismo ministra spraw wojskowych gen. J. Leśniewskiego z dnia 3 marca 1919 r. w sprawie zmian w Wojskowej Komisji Ustawodawczej, CAW, zespół Gabinet MSWojsk., sygn. I.300.1.435, k. 417 i n.

³⁷⁸ Protokół nr 5 posiedzenia Wojskowej Komisji Ustawodawczej z dnia 3 marca 1919 r., CAW, zespół Rady Wojennej MSWojsk., sygn. I.300.6.3, k. 7 i n. W dokumentach dotyczących utworzenia Rady Wojskowej brak konsekwencji nomenklaturowej, raz bowiem jest mowa o Radzie Wojskowej, to znów o Radzie Wojennej. Można domniemywać, że w tym czasie w Ministerstwie Spraw Wojskowych pracowano nad konstrukcją organu doradczego ministra pod nazwą Rady Wojennej, a doraźne potrzeby dyktowały użycie innej nazwy.

³⁷⁹ Dekret o utworzeniu Rady Wojskowej przy Ministrze Spraw Wojskowych z dnia 6 marca 1919 r., DzRW nr 27, poz. 871.

Hennig-Michaelis, jego zastępcą gen. Symon, a członkami gen. Durski-Trzaska, kontradm. Kazimierz Porębski i gen. Jacyna.

W dniu 30 sierpnia 1919 r. minister gen. Leśniewski podpisał rozkaz zawierający Statut Rady Wojskowej³⁸⁰. Został podzielony na cztery rozdziały: Zakres działania Rady Wojskowej, Skład osobowy Rady Wojskowej, O posiedzeniach Rady Wojskowej oraz Organizacja Biura Rady Wojskowej, obejmujące 26 artykułów. Na wstępie znalazł się przepis określający zakres zadań Rady, który był literalnym powtórzeniem § 2 dekretu (art. 1). Następnie wskazano, że Rada Wojskowa jest wyższą instytucją wojskową bezpośrednio podległą ministrowi (art. 2). Rada, dla sporządzenia opinii, uzyskała prawo żądania dostarczenia przez urzędy i zakłady podległe Ministerstwu Spraw Wojskowych odpowiednich materiałów. Mogła uzyskiwać takie materiały także od innych instytucji wojskowych, ale wówczas konieczne było pośrednictwo odpowiednich jednostek Ministerstwa (art. 3). Członkowie Rady zostali wyposażeni w prawo inspekcjonowania oddziałów, urzędów i zakładów wojskowych (art. 4). Rada została zobowiązana do dbania aby projekty prawa dotyczące wojska były zgodne z prawem ogólnopaństwowym (art. 5). Uchwały Rady były przekazywane ministrowi za pośrednictwem jej prezydenta (art. 6).

Skład Rady został w zasadniczej części powtórzony z przepisów dekretu. W składzie tym przewidziano prezydenta i wiceprezydenta oraz siedmiu członków, co było wyraźnym odstępstwem od rozstrzygnięć dekretu (art. 7). Powołania dokonywał naczelny wódz na wniosek ministra spośród generałów reprezentujących różne bronie, posiadających wyższe wykształcenie lub doświadczenie zawodowe. Do Rady mogli wejść co najmniej generałowie porucznicy (generałowie brygady). Służbowo i dyscyplinarnie podlegali ministrowi spraw wojskowych, a w zakresie wojskowo-sądowym właściwym był Naczelny Sąd Wojskowy. Przysługiwały im prawa służące dowódcom okręgów generalnych (art. 8-12).

Częstotliwość posiedzeń ustalała sama Rada, ale w nagłych wypadkach posiedzenie mógł zwołać jej przewodniczący (art. 17). W obradach uczestniczyli przede wszystkim członkowie Rady i rzeczoznawcy, ale gdy dyskutowano projekty ustawodawcze, w posiedzeniach mogli uczestniczyć podsekretarze stanu właściwych ministerstw, którym przysługiwał głos stanowiący (art. 14-15). Obrady rozpoczynano od odczytania uchwał i wniosków Rady, którym władze zwierzchnie nadały dalszy bieg i które zakończyły się przyjęciem stosownych rozstrzygnięć. Informowano również Radę o zarządzeniach i rozkazach jej dotyczących. Następnie odczytywano i zatwierdzano protokoły

³⁸⁰ Rozkaz Ministra Spraw Wojskowych *Statut Rady Wojskowej* z dnia 30 sierpnia 1919 r., Dodatek tajny do DzRW nr 10, poz. 86.

poprzedniego posiedzenia. Dalszą część obrad wypełniało rozpatrywanie spraw wniesionych na porządek obrad (art. 18).

W każdej sprawie przedstawiano członkom Rady wyczerpujący referat ustny z należytych uzasadnieniem od strony merytorycznej i formalnej. Do referatu dołączano projekt stosownej uchwały (art. 19). Po przeprowadzeniu dyskusji prezydent zarządzał głosowanie. Aby uchwały Rady były ważne, musiało być obecnych co najmniej czterech członków, w tym przewodniczący obrad (art. 16). W głosowaniu udział brały tylko osoby posiadające głos stanowiący. Każdą sprawę rozstrzygano zwykłą większością głosów. W razie równej liczby głosów rozstrzygał przewodniczący obrad (art. 20). Każdy członek Rady mógł zgłosić na piśmie w ciągu trzech dni swoje zdanie odrębne do kwestionowanych uchwał, które podlegało zaprotokołowaniu (art. 22). Prowadzony był dziennik uchwał, w którym zapisywano przedmiot obrad oraz dokładną treść powziętej uchwały (art. 21).

Utworzony został także oddzielny organ wykonawczy, Biuro Rady Wojskowej, którego zadaniem było wykonywanie prac przygotowawczych w zakresie kompetencji Rady oraz prowadzenie jej biurowości (art. 23). Kierował nim szef Biura, w randze szefa sekcji w Ministerstwie Spraw Wojskowych, podlegający bezpośrednio prezydentowi Biura (art. 24). W skład Biura wchodził również jego sekretarz odpowiedzialny za prowadzenie protokołów posiedzeń oraz biblioteki i archiwum Rady (art. 25). Personel Biura Rady podlegał służbowo prezydentowi Rady na prawach dowódcy okręgu generalnego i szefowi Biura na prawach dowódcy pułku (art. 26)³⁸¹.

Rada Wojskowa funkcjonowała przez dwa lata do marca 1921 r. W tym czasie odbywała regularne posiedzenia, rozpatrując zarówno różne projekty ustawodawcze dotyczące wojska, jak i inne przepisy wojskowe wydawane przez uprawnione do tego władze wojskowe. Nie można jej zaliczyć do kręgu najwyższych władz wojskowych, ale jej utworzenie, podobnie jak wcześniejszej Wojskowej Komisji Ustawodawczej, świadczy, że w Ministerstwie Spraw Wojskowych uświadamiano sobie konieczność utworzenia jakiegoś organu doradczego, który dzięki fachowemu przygotowaniu członków wspomagałby podejmowanie decyzji w sprawach wojska. Zdarzające się mylenie jej z Radą Wojenną każe sądzić, że rozważano już wówczas w naszym kraju utworzenie

³⁸¹ Zachował się Statut Rady Wojskowej podpisany przez ministra Leśniewskiego już 18 lipca 1919 r. W stosunku do ostatecznie opublikowanego tekstu Statutu różnił się tym, że zmieniona została redakcja art. 1 oraz usunięty przepis mówiący o możliwości ponownego zajęcia się sprawą, co do której zapadło już rozstrzygnięcie Rady, jeśli pojawiłyby się nowe okoliczności niezbrane Radzie w czasie pierwotnego rozstrzygnięcia sprawy. W ostatecznej wersji Statutu tego zapisu już nie było. CAW, zespół Gabinet MSWojsk., sygn. I.300.1.435, k. 183 i n.

również takiego organu. Kształt, jaki Rada przyjęła, a szczególnie zakres kompetencyjny, był czymś wyjątkowym i niespotykanym w innych krajach, co należy wyraźnie podkreślić.

5. POZYCJA PRAWNOUSTROJOWA I KOMPETENCJE RADY OBRONY PAŃSTWA

W lipcu i sierpniu 1920 r. zagrożona została odzyskana niedawno niepodległość. Wojska polskie, mimo usilnych starań Naczelnego Dowództwa, nie potrafiły powstrzymać napierających oddziałów Armii Czerwonej. Rysującą się klęskę militarną pogłębiał wewnętrzny kryzys polityczny. Konieczna była natychmiastowa konsolidacja społeczeństwa, tym bardziej że na początku lipca armie Rosji sowieckiej wkroczyły na etnicznie polskie ziemie i szybko posuwały się w kierunku Wisły i Warszawy. Szef nowo utworzonego, z wielkim trudem, rządu Władysław Grabski miał świadomość kruchości koalicji popierającej jego gabinet. W tych warunkach pojawiła się koncepcja „dla sprostania dzisiejszej ciężkiej chwili wymagającej największych wysiłków [...] stworzyć organ zwierzchni, obdarzony władzą wydawania zarządzeń i rozporządzeń obowiązujących w zakresie wojny i pokoju, organ stworzony przez trzy dotychczas czynniki budowy Polski: Sejm, Naczelnika Państwa i jednocześnie Naczelnego Wodza, oraz przez Rząd w postaci jego technicznych wykonawców, tj. poszczególnych ministrów”³⁸². Ustawą z 1 lipca 1920 r. Sejm powołał Radę Obrony Państwa. Zgodnie z art. 2 tworzyli ją, tak jak zapowiadał premier, naczelnik państwa, marszałek Sejmu Ustawodawczego, premier, dziesięciu posłów, trzech ministrów oraz trzech wojskowych. Przewodnictwo należało do głowy państwa, a zastępstwo do premiera. Parlamentarzyści reprezentowali wszystkie kluby i koła zasiadające w Sejmie, rząd zaś ministrowie spraw zagranicznych, kolei żelaznych oraz aprowizacji. Siły zbrojne reprezentować mieli każdorazowo wskazani przez naczelnego wodza oficerowie. Wraz z uchwaleniem ustawy Sejm wybrał dziesięciu przedstawicieli oraz ich zastępców.

Nowy organ pomyślany został jako polityczna płaszczyzna podejmowania najważniejszych spraw związanych z prowadzoną wojną i jej zakończeniem oraz zawarciem pokoju. Mówił o tym art. 3. W tym zakresie art. 4 ustawy wyposażał ją w uprawnienia prawodawcze i wykonawcze, także o charakterze wojskowym. Wszystkie akty Rady uzyskały klauzulę natychmiastowej wykonalności, z tym że te z nich, które zawierały materię ustawodawczą, a zatem zależną od uchwał sejmowych, musiały być przedstawiane niezwłocznie parlamentowi do zatwierdzenia³⁸³. Rada Obrony Państwa w takiej

³⁸² SSSU RP ze 156 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 30 czerwca 1920 r., łam CLVII/12.

³⁸³ Ustawa z dnia 1 lipca 1920 r. o utworzeniu Rady Obrony Państwa, DzU RP nr 53, poz. 327.

formule była czymś wyjątkowym w ówczesnej Europie. Istniały znacznie wcześniej w państwach alianckich podobne rady i komitety grupujące ministrów i przedstawicieli wyższego dowództwa wojskowego, ale żadne z tych ciał nie posiadało tak szerokich kompetencji decyzyjnych, nawet w trakcie wielkiej wojny.

Od początku idea powołania takiego organu cieszyła się poparciem Piłsudskiego, choć wiązała się z istotnym uszczupleniem niemal nieograniczonej władzy skupionej w ręku naczelnika państwa i naczelnego wodza³⁸⁴. Były też głosy zdecydowanie przeciwnie, lecz raczej odosobnione. Poseł ksiądz Eugeniusz Okoń uważał, że „jest to zwykła rada wojenna, ukrócająca prerogatywy Sejmu, bo ta Rada Obrony Państwa będzie władzą kolegiatną dyktatorską, będzie dyrektoriatem, będzie zamaskowaną dyktaturą pravicowo-endecką”³⁸⁵.

Personalny skład osób zasiadających w Radzie ulegał zmianie. Dotyczyło to przede wszystkim wojskowych, gdyż niemal na każdym posiedzeniu występowały inne osoby. Doszło nawet do pewnego zatargu związanego z osobą gen. Józefa Hallera, będącego generalnym inspektorem Armii Ochotniczej i przewodniczącym Obywatelskiego Komitetu Wykonawczego Obrony Państwa. Z tego zapewne tytułu regularnie uczestniczył w posiedzeniach Rady. W połowie lipca został mianowany dowódcą Frontu Północnego i wyjechał z Warszawy. Po powrocie w pierwszych dniach sierpnia nie był już na posiedzenia Rady zapraszany. W proteście zawiadomił Radę o rezygnacji z członkostwa. Sprawa ta zainicjowała wymianę korespondencji pomiędzy Prezydium Rady Ministrów, kierującym biurowością ROP, a Adiutanturą Naczelnego Wodza. Ostatecznie Piłsudski zdecydował się zapraszać Hallera, by nie drażnić związanych z nim środowisk endeckich, choć sam zainteresowany nie zawsze korzystał z przesyłanych zaproszeń³⁸⁶.

Ustawa powołująca Radę Obrony Państwa do życia nie określiła szczegółowo jej wewnętrznej organizacji. W konsekwencji powodowało to wiele nieporozumień. Dlatego dążono do unormowania jej pracy. Już podczas czwartego posiedzenia 14 lipca poseł Jan Kanty Federowicz zgłosił wniosek, aby członków Rady zawiadamiać o terminie posiedzenia z 24-godzinnym wyprzedzeniem. Sugerowano również, aby członkowie Rady mieli możliwość wcześniejszego zapoznania się z projektami prawodawczymi³⁸⁷. Dla uporządkowania tej kwestii poseł Władysław Kiernik przedstawił projekt regulaminu obrad Rady. Postanowiono wówczas odłożyć sprawę na pewien czas, ale ostatecznie

³⁸⁴ P.K. Marszałek, *Rada Obrony Państwa...*, s. 64 i n. Zob. też A. Garlicki, *Józef Piłsudski...*, s. 229.

³⁸⁵ SSSU RP ze 157 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 1 lipca 1920 r., łam. CLVIII/22 i n.

³⁸⁶ Odpowiedź Adiutantury Naczelnego Wodza, AAN, zespół PRM, sygn. 1548/20, k. 12-13 i 16. Zob. też AAN, zespół PRM, protokoły ROP/XVIII, pag. 12.

³⁸⁷ Protokół z 4 posiedzenia Rady Obrony Państwa z dnia 14 lipca 1920 r., AAN, zespół PRM, protokoły ROP/IV, k. 55 i n.

Rada już do niego nie wróciła. Mimo iż brak było formalnych rozstrzygnięć co do zasad procedowania, podczas obrad Rady odwoływano się w praktyce do regulacji zawartych we wspomnianym regulaminie, tym bardziej że opierając się na unormowaniach ustawowych, uwzględniały wnioski zgłaszane podczas wcześniejszych posiedzeń.

Zwoływanie posiedzeń należało do naczelnika państwa bądź z jego upoważnienia do premiera. Było to jednoznaczne z przewodniczeniem obradom. Zwołujący posiedzenia ustalał też z reguły porządek dzienny i na jego polecenie Prezydium Rady Ministrów rozsyłało pisemne zawiadomienia o mającym odbyć się posiedzeniu do członków Rady lub ich zastępców.

Przedmiot obrad został przez ustawę określony dość ogólnie. Mówił o tym wspomniany już art. 3. W konsekwencji dochodziło bardzo często do podważania kompetencji Rady przy podejmowaniu konkretnych rozstrzygnięć. Przypadki takie były częste ze strony posłów. Zazwyczaj zastrzeżenia pojawiały się wówczas, gdy daną rzecz można było rozwiązać przy użyciu obowiązujących już przepisów³⁸⁸. Spory dotyczyły też niejednokrotnie samych projektów rozporządzeń. Wnioski w sprawie porządku obrad zgłaszać mógł rząd, naczelne dowództwo oraz pozostali członkowie Rady.

Rada z zasady obradowała *in pleno*. Dla ważności obrad niezbędna była obecność 2/3 ustawowej liczby członków, w tym przynajmniej połowy ogólnej liczby posłów reprezentujących sejm. Uchwały zapadały zwykłą większością głosów. W wypadku równości decydowało zdanie przewodniczącego. Uchwały podejmowano w głosowaniu jawnym, przez podniesienie ręki. Głosowanie tajne nie było dopuszczalne. Przy obliczaniu głosów osoby wstrzymujące się uznawano za nieobecne. Rada mogła własną uchwałą zarządzić głosowanie imienne. Decyzję taką mógł podjąć samodzielnie przewodniczący obrad. Zazwyczaj ten sposób głosowania przyjmowano przy podejmowaniu najważniejszych decyzji, szczególnie o charakterze politycznym. Głosowanie takie zarządzono m.in. przy podejmowaniu uchwały w sprawie przyjęcia pośrednictwa Wielkiej Brytanii w nawiązaniu rozmów rozejmowych³⁸⁹.

Dla szczegółowego opracowywania konkretnej sprawy Rada mogła wyłaniać spośród swoich członków doraźne komisje i podkomisje. W ich skład wchodziły nierzadko osoby niebędące formalnie członkami Rady. Z reguły powoływano kompetentnych w danej sprawie podsekretarzy stanu. Jedną z takich komisji utworzono już podczas pierwszego posiedzenia ROP. Jej zadaniem było opracowanie redakcyjne tekstów odezw skierowanych do społeczeństwa i wojska. W jej skład weszli: Maciej Rataj,

³⁸⁸ Protokół z 17 posiedzenia Rady Obrony Państwa z dnia 25 sierpnia 1920 r., AAN, zespół PRM, protokoły ROP/XVII, k. 220 i n.

³⁸⁹ Protokół z 3 posiedzenia Rady Obrony Państwa z dnia 13 lipca 1920 r., AAN, zespół PRM, protokoły ROP/III, k. 45.

Norbert Barlicki i Jan Stapiński. Podobnie rzecz się miała przy okazji dyskusji nad złą gospodarką sprzętem i materiałami pozostającymi w dyspozycji armii. Powstała wówczas podkomisja, złożona z posłów Barlickiego i Chądzyńskiego, miała przygotować stosowne wnioski na posiedzenie rządu³⁹⁰. Ścisłe rozgraniczenie kompetencji komisji i podkomisji jest dziś trudne. Wydaje się, że komisja przygotowywała konkretne projekty uchwał lub rozporządzeń, natomiast podkomisja formułowała tylko wstępne wnioski w danej sprawie.

Obrady i uchwały Rady Obrony Państwa miały co do zasady charakter poufny. Nie dotyczyło to jednak zawierających rozporządzenia i zarządzenia uchwał stanowiących prawo powszechnie obowiązujące. Ponadto Rada większością głosów mogła i inne uchwały podawać do publicznej wiadomości. Tajność obrad zaproponował poseł Jan K. Federowicz podczas pierwszego posiedzenia ROP. Nad jego wnioskiem wywiązała się polemika. Jan Stapiński zaproponował, aby od tajemnicy zwolnione były tylko komunikaty z przebiegu obrad Rady przeznaczone dla prasy. Stanowisku temu sprzeciwił się Barlicki, uważając, że poufność dotyczyć powinna tylko spraw związanych z zagadnieniami wojskowymi. Rataj był natomiast zdania, że tajemnicą należy obejmować tylko uzasadnione kwestie, choć sam nie precyzował jakie. Ostatecznie przyjęto formułę Stapińskiego³⁹¹. Wykształciła się jednak praktyka, że tajemnicą objęte zostały tylko sprawy związane z kwestiami politycznymi i militarnymi toczącej się wojny, szczególnie zaś sprawy dotyczące pertraktacji rozejmowych i pokojowych. Projekty rozporządzeń i zarządzeń dyskutowano i podejmowano na posiedzeniach jawnych. W związku z tym obrady składały się z dwóch części, z których sporządzano odrębne protokoły. Protokół z części jawnej sporządzany był w formie maszynopisu w kilku egzemplarzach, z części tajnej natomiast spisywany odręcznie w jednym egzemplarzu.

Protokoły zawierały datę posiedzenia, godzinę rozpoczęcia i zakończenia obrad, listę obecnych, oznaczenie osoby przewodniczącej. Nie zaznaczano oddzielnie porządku obrad. Jedynie z układu omawianych spraw można dokonać jego odtworzenia. Niekiedy bywa to trudne, gdyż czasami porządek ulegał zmianom, a nie odnotowywano tego w protokołach³⁹². Można też było sporządzać protokoły stenograficzne, ale w praktyce

³⁹⁰ Protokół z 14 posiedzenia Rady Obrony Państwa z dnia 6 sierpnia 1920 r., AAN, zespół PRM, protokoły ROP/I, k. 31 oraz ROP/XIV, k. 157.

³⁹¹ Protokół z 1 posiedzenia Rady Obrony Państwa z dnia 1 lipca 1920 r., AAN, zespół Kancelarii Cywilnej Naczelnika Państwa (dalej: KCNP), t. 151, brulion Władysława Studzińskiego. Z posiedzeń Rady Obrony Państwa zachowały się także notatki spisywane przez Kazimierza Świtalskiego, adiutanta marszałka Piłsudskiego. Czy było to spowodowane ograniczonym zaufaniem ze strony Piłsudskiego do urzędników Prezydium Rady Ministrów, tego nie wiemy.

³⁹² W pozostałości archiwalnej zachowało się tylko jedno zaproszenie na posiedzenie ROP zawierające porządek dzienny, choć należy przyjąć, że były one regułą, zwłaszcza po uwagach posłów; AAN, zespół PRM, sygn. 15248/20, k. 4.

nie czyniono tego. Ponadto w protokołach zaznaczano miejsce obrad. W zależności od osoby przewodniczącego był to Belweder – siedziba naczelnika państwa, albo Pałac Namiestnikowski – siedziba rządu. Protokół był podpisywany przez naczelnika państwa i premiera. Tylko wówczas, gdy Piłsudski był nieobecny w Warszawie, protokoły podpisywał wyłącznie premier.

Jak już wspomniano, kompetencje Rady zostały określone w ustawie bardzo ogólnikowo. Takie ramowe ujęcie spraw, którymi mogła zajmować się ROP, szczególnie w zakresie prawodawstwa, budziło liczne wątpliwości wśród posłów. Na przykład Daszyński chciał wiedzieć, czy Rada miałaby pełnomocnictwa do zawarcia konkretnego traktatu pokojowego. Pytał zatem premiera: „czy Pan Prezydent miał na myśli możliwość taką, że ta Rada Obrony Narodowej zawiera formalny, konkretny pokój, ze wszystkimi konsekwencjami, jakie tylko są, i że ten pokój dopiero po ukończeniu wszystkich akcji, zmierzających do jego utrwalenia, przedkłada się Sejmowi do zatwierdzenia? A więc rzecz, którą cofnąć niepodobna. Jest to pełnia władzy, tak wielka, że chcielibyśmy wiedzieć, czy jest rzeczywiście potrzebna na to”³⁹³. Wyjaśniając te wątpliwości premier Grabski odpowiedział, że rząd prowadzi pertraktacje pokojowe normalnym trybem. Mogą zaistnieć, jak się wyraził, nadzwyczajne okoliczności wymagające podjęcia szybkich decyzji. Dlatego też Rada powinna być wyposażona w uprawnienia na wypadek takich sytuacji³⁹⁴.

Bardziej szczegółowego zakreszenia kompetencji Rady dokonano podczas pierwszego posiedzenia ROP. Omawiając tę sprawę przewodniczący J. Piłsudski zaznaczył, że ogólnikowe określenie kompetencji w ustawie było zamierzone. Chodziło bowiem o znaczną swobodę działań Rady³⁹⁵. Mimo to dla sprawności działania Rady zaproponował ściślejsze określenie jej zadań. Zaliczył do nich sprawę podniesienia morale w wojsku i społeczeństwie, skrócenie procesu legislacyjnego i przyspieszenie wykonywania obowiązującego ustawodawstwa, rozstrzygnięcie w sprawach działań operacyjnych związanych z zagadnieniami politycznymi oraz sprawy związane z podjęciem rozmów pokojowych³⁹⁶. Po dyskusji członkowie Rady zaaprobowali przedstawiony punkt widzenia. Ponadto na wniosek marszałka Trąpczyńskiego postanowiono nie zajmować się rozstrzygnięciami w kwestiach wojskowo-taktycznych³⁹⁷.

³⁹³ SSSU RP ze 156 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 30 czerwca 1920 r., łam CLVI/41.

³⁹⁴ SSSU RP ze 156 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 30 czerwca 1920 r., łam CLVI/40.

³⁹⁵ Protokół z 1 posiedzenia Rady Obrony Państwa z dnia 1 lipca 1920 r., ANN, zespół PRM, protokoły ROP/I, k. 31 i n. Zob. też AAN, zespół KCNP, t. 151.

³⁹⁶ *Ibidem*.

³⁹⁷ *Ibidem*.

W praktyce decyzje ROP wykraczały znacznie poza tak oznaczone ramy. Odnosiło się to szczególnie do działań prawodawczych. Ustawa powołująca Radę nie precyzowała charakteru stanowionych przez nią aktów. Na podstawie ukształtowanej praktyki należy przyjąć, że chodziło o rozporządzenia z mocą ustawy. Pogląd taki potwierdzałyby słowa samego Piłsudskiego, który podczas pierwszego posiedzenia Rady Obrony Państwa zaznaczył, że chodzi o „sprawy, które z powodu nagłości wymagają szybkiego wprowadzenia w życie, a nie mogą być wprowadzone w drodze zwykłej ustawodawczej”³⁹⁸. Podobnie oceniał sytuację ówczesny wiceminister spraw wojskowych gen. Sosnkowski, stwierdzając: „polityczne i techniczne znaczenie owej Rady polega na tym, że zyskaliśmy skróconą procedurę ustawodawczą. Jeżeli teraz każda ustawa, każdy projekt ustawy, związanej z wojskiem musi przechodzić przez golgotę ustawodawczą, przez Radę Ministrów, komisje sejmowe itd., co rozkłada załatwienie każdego projektu na miesiące, to obecnie zyskaliśmy narzędzie szybkiego – jak tego wymaga powaga sytuacji – załatwienia sprawy”³⁹⁹. Poszczególne projekty budziły wątpliwości co do zasadności rozpatrywania ich przez Radę. Należy podkreślić, że wątpliwości budził tryb przedkładania projektów ustawodawczych Radzie do zatwierdzenia. Do interwencji zmuszony został premier Grabski, który przypomniał obowiązujące zasady, a określone w dekrete z 3 stycznia 1918 r. Zgodnie z nimi projekty przedkładali Radzie Ministrów prezydent ministrów i ministrowie, a po ich rozpatrzeniu i przyjęciu przekazywano je do zatwierdzenia odnośnym władzom. W okresie swego trzymiesięcznego działania Rada uchwaliła 58 rozporządzeń, zmieniających postanowienia 77 ustaw, jednego dekretu naczelnika państwa, jedno rozporządzenie ROP i cztery rozporządzenia Rady Ministrów. Obejmowały prawodawstwo wojenne, wojskowe, karne, cywilne, administracyjne i skarbowe⁴⁰⁰.

³⁹⁸ Protokół z 1 posiedzenia Rady Obrony Państwa z dnia 1 lipca 1920 r., AAN, zespół PRM, protokoły ROP/I, k. 31. W notatce K. Świtalskiego dotyczącej tego posiedzenia znajdujemy taką wypowiedź J. Piłsudskiego „skrót pracy – szybkość – odrzucić męki przejścia przez kuluary Sejmu”, AAN, zespół KCNP, t. 151.

³⁹⁹ Protokół z konferencji szefów Oddziałów Sztabu i Departamentów Ministerstwa Spraw Wojskowych w Warszawie, CAW, zespół Gabinet Ministra Spraw Wojskowych, sygn. I.300.1.459, s. 7.

⁴⁰⁰ Szerzej na ten temat P.K. Marszałek, *Rada Obrony Państwa...*, s. 117 i n.

SPÓR O CYWILNĄ KONTROLĘ NAD SIŁAMI ZBROJNYMI W LATACH 1921-1926

1. USTRÓJ NAJWYŻSZYCH WŁADZ WOJSKOWYCH W PROJEKTACH KONSTITUCYJNYCH

Zakończenie działań wojennych w konflikcie polsko-rosyjskim 1919-1920 r. i podpisanie preliminarzów pokojowych 12 października 1920 oraz zaawansowane prace nad pierwszą konstytucją niepodległego państwa polskiego doprowadziły do zmiany układu sił politycznych w kraju. Wygasanie konfliktów granicznych pociągało za sobą przejście armii ze stopy wojennej na pokojową. W konsekwencji nastąpiło ograniczenie jej wpływu na bieżące życie polityczne. Wzrastała natomiast pozycja polityków cywilnych, nie zawsze sprzyjających naczelnemu dowódcy. Piłsudski miał tego świadomość, ale nie zamierzał rezygnować z aktywnego życia publicznego. Sukcesy militarne i dyplomatyczne, będące jego udziałem w pierwszych latach niepodległości, umacniały jego osobisty autorytet w wielu kręgach społeczeństwa. Oczekiwał, że w nowym porządku konstytucyjnym będzie miał możliwość utrzymania tak szerokiego zakresu władzy, z jakiego korzystał w okresie, gdy pełnił obowiązki naczelnika państwa. Bo, jak pisał o Piłsudskim A. Garlicki, „poznał smak władzy, i nie był w stanie z niej zrezygnować”⁴⁰¹.

Nadzieje te zdawały się potwierdzać pierwsze projekty konstytucyjne złożone w Sejmie. W części IV projektu deklaracji konstytucyjnej, uchwalonej przez rząd 3 maja 1919 r., naczelnik Rzeczypospolitej był najwyższą władzą wykonawczą, pierwszym wśród obywateli, przyjmował przedstawicieli obcych rządów, za zgodą Sejmu wypowiadał i zawierał pokój oraz przymierza, mianował dowódców i wyższych urzędników, podpisywał ustawy uchwalone przez parlament, nie ponosił odpowiedzialności politycznej i konstytucyjnej. Był też wodzem naczelnym sił zbrojnych Rzeczypospolitej⁴⁰². Taka konstrukcja uprawnień głowy państwa została potwierdzona w art. 47 rządowego projektu ustawy konstytucyjnej z 1 listopada 1919 r., i wzmocniona przyznaniem prawa do rozporządzania siłami zbrojnymi państwa, czyli wyposażeniem głowy państwa w możliwość

⁴⁰¹ A. Garlicki, *Józef Piłsudski...*, s. 249.

⁴⁰² Druk SU RP nr 443A z dnia 2 czerwca 1919 r., s. 4.

samodzielnego ich użycia. Ponadto proponowano zwolnienie naczelnika państwa z wymogu kontrasygnowania aktów wydawanych przez niego w charakterze naczelnego wodza (art. 48)⁴⁰³. Rządowe rozwiązania zmierzały zatem do skupienia w ręku najwyższego organu wykonawczego państwa pełni władzy cywilnej i wojskowej, obejmującej również bezpośrednie dowodzenie w czasie pokoju i wojny, co zbliżało je do wzorów amerykańskich, ale też i do regulacji niemieckich zawartych w konstytucji weimarskiej. Podobnej treści postanowienia znalazły się w projekcie konstytucyjnym opracowanym na podstawie ankiety rozpisanej wśród ówczesnych teoretyków prawa państwowego (art. 57, 58)⁴⁰⁴. Również w projekcie posłów z Klubu Pracy Konstytucyjnej (KPK) art. 112 sentencyjnie stwierdzał: „Prezydent jest naczelnym wodzem sił zbrojnych na lądzie, morzu i w powietrzu”, co zauważalnie zbliżało go do rozwiązań proponowanych przez rząd⁴⁰⁵.

Natomiast w projekcie Związku Ludowo-Narodowego (ZLN), ugrupowania endeckiego, wprowadzono w art. 78 przewidywano zwierzchnictwo prezydenta nad siłami zbrojnymi, ale odmówiono mu dowództwa w czasie wojny⁴⁰⁶. Należy zauważyć, że mocno zaakcentowane oddzielenie zwierzchnictwa nad wojskiem od dowodzenia nim na wypadek wojny wymierzone było bezpośrednio w Piłsudskiego. Spodziewano się bowiem, że będzie chciał sięgnąć po godność prezydenta Rzeczypospolitej. W ten sposób zamierzano odsunąć go od możliwości wydawania decyzji operacyjnych podczas wojny. Dążenie do tego było nieustannym wysiłkiem prawicy, która bardzo negatywnie oceniała jego zdolności dowódcze, szczególnie w okresie niedawno zakończonej wojny polsko-rosyjskiej.

Warto też na koniec odnotować, że projekty przygotowane przez posłów socjalistycznych i Polskiego Stronnictwa Ludowego (PSL) „Wyzwolenie” w ogóle nie odniosły się do kwestii zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi oraz dowodzenia wojskami w czasie wojny i pokoju.

W przesłanych Sejmowi projektach bardzo mocno zarysowała się tendencja do określenia bardzo silnej prezydentury. Głową państwa postrzegano jako najwyższy urząd władzy wykonawczej, nieodpowiedzialny politycznie i konstytucyjnie za czynności związane z urzędowaniem. Odpowiedzialność tę ponosił przed parlamentem rząd i jego członkowie powoływani przez szefa państwa. W tej grupie znajdował się również premier. Zakres kompetencyjny dotyczył spraw cywilnych i wojskowych. Prezydenta wyposażono w prawo do wydawania aktów wykonawczych: rozporządzeń, zarządzeń, rozkazów, które w przypadku spraw wojskowych nie wymagały kontrasygnaty właściwego mini-

⁴⁰³ Druk SU RP nr 443F z dnia 3 listopada 1919 r., s. 8.

⁴⁰⁴ Druk SU RP nr 443B z dnia 31 maja 1919 r., s. 13.

⁴⁰⁵ Druk SU RP nr 443E z dnia 4 maja 1919 r., s. 27.

⁴⁰⁶ Druk SU RP nr 443D z dnia 31 maja 1919 r., s. 13 i n.

stra. Rozwiązania te szły zdecydowanie za przykładem amerykańskim. Najbardziej były one widoczne w projekcie KPK, który nie przewidywał urzędu premiera w systemie organów ustrojowych państwa.

Ponadroczną pracę Komisji Konstytucyjnej zakończyła się 12 czerwca 1920 r. przygotowaniem sprawozdania. Jego uzupełnieniem był jednolity tekst projektu konstytucyjnego uwzględniającego uwagi wszystkich klubów⁴⁰⁷. Podczas wystąpienia sejmowego 8 lipca przewodniczący Komisji poseł Edward Dubanowicz ze ZLN podkreślał, że dążeniem członków zespołu przygotowującego projekt było oparcie „ustroju naszego Państwa nie na próbach i eksperymentach, ale na doświadczeniu, o ile możliwości, własnego państwa, gdzie zaś to doświadczenie urywało się, na doświadczeniu innych państw i narodów świata”⁴⁰⁸. Nie znamy przebiegu szczegółowej dyskusji w samej Komisji nad pierwotnie proponowanymi regulacjami. Wiadomo tylko, że zarysowane rozbieżności ujęte zostały w sprawozdaniu Komisji, jako wnioski mniejszości. Ze względu jednak na sytuację militarną państwa, debata nad szczegółowymi rozwiązaniami została odroczone na okres powojenny. Sejm powrócił do niej dopiero w październiku 1920 r.

Kwestie będące przedmiotem naszych rozważań stały się tematem dyskusji poselskiej w dniu 19 października. Podstawą były uregulowania zawarte w art. 47 projektu Komisji Konstytucyjnej. W opracowanym przez Komisję jednolitym projekcie konstytucji prezydent Rzeczypospolitej miał być najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych. W jego kompetencjach pozostawiano decyzję w sprawie dowództwa wojskowego i kierownictwa operacjami wojennymi na wypadek wojny, choć był tutaj związany wnioskiem rządu podejmowanym z inicjatywy ministra spraw wojskowych. Wprowadzono także odpowiedzialność głowy państwa przed Sejmem za akty związane z dowództwem w czasie wojny i kierownictwem wojskowym. Pewną modyfikację stanowiły propozycje socjalistów i PSL „Wyzwolenie”. Dotyczyły one kontrasygnowania aktów prezydenta związanych z wewnętrzną organizacją armii, jej składu osobowego i dyslokacji w czasie pokoju przez ministra spraw wojskowych. W okresie wojny prezydent mógł objąć naczelne dowództwo, ale decyzja taka wymagała kontrasygnaty premiera i ministra resortowego. Mógł też mianować naczelnego wodza, do czego wystarczała już tylko kontrasygnata samego ministra. We wnioskach mniejszości utrzymano postulaty prezentowane w projektach konstytucyjnych zgłoszonych do Komisji⁴⁰⁹. Formuła przyjęta przez Komisję była wyrazem kompromisu jaki ukształtował się podczas jej posiedzeń. Na jej forum ścierały się trzy poglądy na omawianą tutaj kwestię. Pierwszy, idący najdalej, widział prezydenta nie tylko jako zwierzchnika sił zbrojnych, ale także oddawał mu

⁴⁰⁷ Druk SU RP nr 1883 z dnia 12 czerwca 1920 r., s. 1-4.

⁴⁰⁸ SSSU RP ze 160 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 8 lipca 1920 r., łam CLX/4.

⁴⁰⁹ Druk SU RP nr 1883 z 12 czerwca 1920 r., załącznik nr 1, s. 23.

naczelne dowództwo operacyjne w czasie wojny i pokoju. Drugi pogląd, kreowany głównie przez endecję, uznawał zwierzchnictwo głowy państwa nad siłami zbrojnymi, ale odmawiał jej naczelnego dowodzenia podczas konfliktu zbrojnego. Trzeci pogląd starał się godzić obie te skrajności dając prezydentowi możliwość ograniczonej swobody decydowania w sprawie dowodzenia⁴¹⁰.

Debatę w Sejmie rozpoczęło wystąpienie posła endeckiego Stanisława Głębińskiego, który zwracał uwagę, że regulacja zaproponowana przez Komisję była niejednoznaczna, co uznał za wadliwe, gdyż zapisy konstytucyjne nie powinny mieć takiego charakteru. Podkreślił, że Związek Ludowo-Narodowy sprzeciwił się łączeniu najwyższego zwierzchnictwa cywilnego z najwyższym zwierzchnictwem wojskowym. Takie rozwiązanie powodowałoby, że naczelny wódz byłby osobą nieodpowiedzialną politycznie za działania związane z dowodzeniem siłami zbrojnymi. Ponadto prezydent, będący przecież politykiem, wprowadzałby do armii element polityki, a siły zbrojne powinny być od polityki odseparowane⁴¹¹. Ten punkt widzenia podzielało Narodowe Zjednoczenie Ludowe. Wynikał on z doświadczeń zakończonej wojny polsko-rosyjskiej. Jak podkreślał zabierający głos w imieniu tej partii Ignacy Góralski, „doszliśmy do przekonania, iż władza cywilna i wojskowa w jednym ręku dla dobra naszej Rzeczypospolitej nie daje żadnego wyniku”⁴¹².

Stanowisko ZLN wsparł Narodowo-Chrześcijański Klub Robotniczy. Ksiądz Władysław Chrzanowski podkreślał, że nie da się pogodzić zasad demokratycznej konstytucji z zasadą skupienia władzy cywilnej i wojskowej w jednym ręku. Zwracał też uwagę, że w przypadku takiego połączenia głowa państwa zostaje w czasie wojny postawiona w bardzo trudnej sytuacji. Od naczelnego wodza wymaga się sprawnego działania, niejednokrotnie wydawania oświadczeń pod wpływem chwili. Natomiast szef państwa musi ogarniać jednocześnie wiele spraw i prowadzić je w sposób wyważony, mając na uwadze względy polityczne i dyplomatyczne⁴¹³. Natomiast poseł Adolf Świda z Klubu Mieszczańskiego zauważył, że „jeśli nie oddzielimy władzy cywilnej od wojskowej, to w przyszłości stanowczo będziemy na głowę pobici, mimo najświetniejszego żołnierza, bo jesteśmy za łatwowierni, czy też nie umiemy się orientować, że nasz nieprzyjaciół

⁴¹⁰ Wystąpienie posła Stanisława Głębińskiego podczas 175 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 19 października 1920 r., SSSU RP, łam CLXXV/3.

⁴¹¹ *Ibidem*, łam CLXXV/4 i n.

⁴¹² Wystąpienie posła Ignacego Góralskiego podczas 175 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 19 października 1920 r., SSSU RP, łam CLXXV/9.

⁴¹³ Wystąpienie posła ks. Władysława Chrzanowskiego podczas 175 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 19 października 1920 r., SSSU RP, łam CLXXV/13.

posiada więcej sił i zasobów, niż nam się zdaje⁴¹⁴. Trudno oprzeć się wrażeniu, że słowa te były prorocze.

Zasadniczo odmienne stanowisko przedstawił Bolesław Fichna, występujący w imieniu Narodowej Partii Robotniczej, uważając, że jedność władzy cywilnej i wojskowej pozwoli uniknąć wielu konfliktów⁴¹⁵. Podobny pogląd prezentowali posłowie socjalistyczni. Mieczysław Niedziałkowski mówił: „Istotną cechą demokracji jest to, żeby ludzie zdolni mogli zająć w państwie każde stanowisko, które ich zdolnościom odpowiada, i nie mamy żadnego zamiaru krępować tej możliwości dla jakichkolwiek względów czysto politycznych⁴¹⁶”.

Wkrótce okazało się, jaka było rzeczywista przyczyna powstania sporu o relacje władz cywilnych i wojskowych. Wątpliwości nie pozostawił poseł Jan Dębski z Polskiego Stronnictwa Ludowego „Piaś”. W swoim wystąpieniu w debacie sejmowej podkreślał: „gdy Naczelnikiem Państwa będzie człowiek zdolny do prowadzenia armii do zwycięstwa, [...] prawica społeczna chce mu to uniemożliwić, chce Naczelnikowi Państwa pozostawić tylko rolę tytułarną, rolę zwierzchnika sił zbrojnych w czasie pokoju, a na wypadek wojny ma on pozostać lalką, na wypadek wojny wojsko ma wiedzieć naprzód, że naczelnik nie jest zdolny do prowadzenia wojska do bitwy⁴¹⁷”. Dla nikogo nie było sekretem, że mowa była o aktualnej głowie państwa. Osoba Piłsudskiego od zawsze wzbudzała niechęć w szeregach endecji, dążącej za wszelką cenę do ograniczania jego wpływu na bieżącą politykę państwa.

W dalszej części wystąpienia Dębski zwracał uwagę, „że na wypadek, gdyby na czele Państwa Polskiego stał człowiek niezdolny do prowadzenia armii, wszelkie akty tego wodza i nawet nie w czasie pokoju, muszą być kontrasygnowane przez Ministra Spraw Wojskowych. [...] mianowanie jego, jako wodza naczelnego w chwili wojny, również się dzieje na wniosek Rządu i na wniosek Rządu może być mianowany kto inny chwilowym wodzem armii, oczywiście za zgodą wodza naczelnego⁴¹⁸”. Zdaniem Dębskiego, taka konstrukcja w zupełności zapewniała, że jeśli szefem państwa będzie osoba niemająca predyspozycji do dowodzenia siłami zbrojnymi, to nie będzie nimi dowodziła.

⁴¹⁴ Wystąpienie posła Adolfa Świdy podczas 175 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 19 października 1920 r., SSSU RP, tam CLXXV/16.

⁴¹⁵ Wystąpienie posła Bolesława Fichny podczas 175 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 19 października 1920 r., SSSU RP, tam CLXXV/6 i n.

⁴¹⁶ Wystąpienie posła Mieczysława Niedziałkowskiego podczas 175 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 19 października 1920 r., SSSU, tam CLXXV/22 i n.

⁴¹⁷ Wystąpienie posła Jana Dębskiego podczas 175 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 19 października 1920 r., SSSU RP, tam CLXXV/10.

⁴¹⁸ *Ibidem*, tam CLXXV/11.

Zarzucał przy tym prawicy, że gdyby naczelnikiem państwa był Roman Dmowski lub gen. Dowbór-Muśnicki, miałyby inną wizję łączenia władzy cywilnej i wojskowej⁴¹⁹.

Wnioski złożone w debacie plenarnej Sejmu stały się przedmiotem obrad Komisji Konstytucyjnej w lutym i na początku marca 1921 r. Poseł Niedziałkowski z Polskiej Partii Socjalistycznej (PPS) uważał, że pojęcie „najwyższego zwierzchnika” było jednoznaczne z pojęciem „naczelnego wodza”⁴²⁰. Odmiennego zdania był poseł ksiądz Kazimierz Lutosławski, który dowodził, że „armia potrzebuje zwierzchnictwa ideowego; to się w rozkazach wojskowych nazywa służbą, w imię której dziękuje żołnierzom, w imię której zaklina się żołnierzy, to jest upostaciowane w osobie zwierzchnika, naczelnika armii narodowej i to musi być połączone z najwyższą godnością reprezentacyjną w państwie; natomiast naczelne dowództwo podczas wojny nie jest ideowym zwierzchnictwem, lecz technicznym”⁴²¹. Ostateczny kształt przepisów znalazł się w jednolitym projekcie konstytucji odrodzonej Rzeczypospolitej, przyjętym przez Komisję na posiedzeniu w dniu 5 marca. W następnych dniach Sejm przystąpił do trzeciego czytania. W czasie debaty 16 marca jedynie kluby PPS i PSL „Wyzwolenie” zgłosiły wniosek o usunięcie z projektu zapisu mówiącego, iż prezydent „nie może jednak sprawować naczelnego dowództwa w czasie wojny”⁴²². Wniosek ten nie uzyskał większości i został oddalony. Innych wniosków dotyczących interesującego nas problemu nikt już nie zgłosił i procedowanie nad projektem zakończyło się uchwaleniem konstytucji 17 marca 1921 r.

2. KONSTYTUCYJNE OKREŚLENIE NAJWYŻSZYCH WŁADZ WOJSKOWYCH

Rozwiązania dotyczące organizacji najwyższych władz wojskowych, przyjęte w konstytucji, nie uległy znaczącemu rozwinięciu w stosunku do propozycji zawartych w projektach, ale jednak od nich się różniły. Uprawnienia głowy państwa w tym zakresie zostały zapisane w kilku artykułach. Najważniejszy z nich (art. 46) określał prezydenta jako najwyższego zwierzchnika sił zbrojnych. Nie mógł jednak dowodzić nimi w czasie wojny. W przypadku takiej konieczności musiał mianować naczelnego wodza, co czynił na wniosek rządu przedstawiony przez ministra spraw wojskowych, który z tego tytułu ponosił przed parlamentem odpowiedzialność za akty związane z dowództwem w czasie

⁴¹⁹ *Ibidem*.

⁴²⁰ J. Czerwiński, *Zagadnienie naczelnych władz wojskowych w konstytucji marcowej*, [w:] „Szaniec” 1927 r., nr 2, s. 4.

⁴²¹ *Ibidem*, s. 4.

⁴²² Sprawozdanie z 220 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 16 marca 1921 r., SSSU RP, łam 14 i n. Zob. też Druk SU RP nr 2561 z dnia 5 marca 1921 r.

wojny. Przyjęcie takiej konstrukcji wskazuje, że ustrojodawca nie przewidywał jakiejś szczególnej roli w systemie najwyższych władz wojskowych dla naczelnego wodza i w pełni podporządkowywał go ministrowi resortowemu. Była to konsekwencja przyjęcia w art. 43 konstytucji zasady, że prezydent sprawuje swoją władzę wykonawczą przez odpowiedzialnych parlamentarnie ministrów i podległych im urzędników. W świetle postanowień konstytucji miał być zatem naczelnym wódcą rodzajem urzędnika podległego ministrowi spraw wojskowych, choć powoływanym w szczególnym trybie. Zazwyczaj bowiem do powołania podwładnego ministra wystarczała nominacja premiera. Pogląd ten zdaje się potwierdzać zapis art. 45 konstytucji mówiący, że prezydent na wniosek rządu obsadza urzędy cywilne i wojskowe zastrzeżone w ustawach. W tej liczbie zapewne i naczelnego wodza. Prezydent otrzymał też w art. 44 prawo wydawania aktów wykonawczych w formie rozporządzeń wykonawczych, zarządzeń, rozkazów i nakazów w celu wykonania ustaw. Mógł to jednak uczynić tylko wówczas, gdy dysponował odpowiednią legitymacją ustawową. Akty wydane na tej podstawie wymagały kontrasygnaty premiera i właściwego ministra⁴²³.

Przyjęty w konstytucji zakres pojęcia zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi obejmował jego wąskie rozumienie. Podmiotem tego zwierzchnictwa były siły zbrojne utożsamiane z pojęciem „armii”, pod którym rozumiano wszystkie rodzaje wojsk: lądowe, morskie i powietrzne. Prezydent mógł sprawować zwierzchnictwo tylko w odniesieniu do tak rozumianych sił zbrojnych. Nie był zatem bezpośrednim zwierzchnikiem innych uzbrojonych formacji istniejących w państwie, np. policji. Nie mógł samodzielnie powoływać do życia innych rodzajów sił zbrojnych. Nie mógł też normować stosunków między ludnością cywilną a wojskiem. Zakaz ten wynikał wyraźnie z zapisu art. 91 konstytucji mówiącego, że „wszyscy obywatele są obowiązani do służby wojskowej. Rodzaj i sposób, porządek i czas trwania służby, zwolnienie z tego obowiązku oraz wszelkie świadczenia na cele wojskowe będą określone w drodze ustawodawczej”. Innym ograniczeniem był wspomniany już wymóg kontrasygnowania wszystkich aktów wynikających ze zwierzchnictwa. Prezydent nie mógł samodzielnie mianować na stopnie oficerskie, powoływać na stanowiska dowódcze i urzędnicze, przyznawać orderów i odznaczeń. Nie mógł też samodzielnie określić organizacji najwyższych władz wojskowych, gdyż przynajmniej ogólne ramy musiały być nakreślone w drodze ustawodawczej.

Omówione zapisy nie wyczerpywały wszystkich spraw. Przede wszystkim konstytucja nie rozstrzygała, czy sprawowanie zwierzchnictwa nad wojskiem miało być ograniczone tylko do czasu pokoju czy obejmować również okres wojny. Przyjąć jednak należy, iż głowa państwa mogła wykonywać swoje uprawnienia w każdym czasie,

⁴²³ Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, DzU RP nr 44, poz. 267.

zwłaszcza że do prezydenta należało mianowanie naczelnego wodza, a w czasie wojny taka konieczność mogła pojawić się kilkakrotnie.

Spotykany w literaturze pogląd, że zapisy takie zostały wprowadzone świadomie, aby w ten sposób uniemożliwić Piłsudskiemu, gdyby chciał ubiegać się o stanowisko głowy państwa, dowodzenie armią w wypadku konfliktu zbrojnego, uznać należy za trafny⁴²⁴. Natomiast pogląd o ograniczeniu zwierzchnictwa głowy państwa nad siłami zbrojnymi tylko do czasu pokoju wydaje się bezzasadny, ponieważ w czasie wojny prezydent mógł mianować i zwalniać naczelnego wodza. Podobnie, gdy chodzi o twierdzenie, iż poprzez uzależnienie naczelnego wodza od ministra spraw wojskowych, odpowiedzialnego przed parlamentem za akty związane z dowodzeniem w czasie wojny, Sejm chciał zagwarantować sobie wpływ na prowadzenie operacji wojskowych⁴²⁵. Byłoby to raczej trudne do wykonania, gdyż brakowało mu ku temu odpowiednich instrumentów. Bez wątpienia natomiast najważniejsze uprawnienia do sprawowania władzy nad wojskiem przekazywała konstytucja ministrowi spraw wojskowych. Wynikało to przede wszystkim z faktu, że to w zakresie jego urzędowania znajdowały się wszelkie sprawy związane z organizacją i administrowaniem siłami zbrojnymi, wnioskowaniem o nominacje oficerskie i dowódcze. Podlegały mu również wszystkie struktury organizacyjne wojska.

Z tak ujętych rozwiązań wynikały dwie konsekwencje. Przede wszystkim konieczność harmonijnej współpracy między ministrem spraw wojskowych a naczelnym wodzem oraz fakt bezwzględного podporządkowania naczelnego wodza ministrowi resortowemu, to on bowiem ponosił odpowiedzialność przed Sejmem za działania naczelnego wodza. Było to zresztą zgodne z przepisem art. 45 konstytucji mówiącym, że „każdy urzędnik Rzeczypospolitej musi podlegać ministrowi, który za jego działania odpowiada przed Sejmem”⁴²⁶.

Rozwiązania przyjęte w konstytucji marcowej uznać należy za zbyt ogólnikowe i mało precyzyjne. Od początku też spotkały się z krytyką w kręgach wojskowych, zwłaszcza ze strony Piłsudskiego i jego otoczenia politycznego⁴²⁷. Zarzucano jej ogólniko-

⁴²⁴ L. Wyszczelski, *Od demobilizacji do zamachu majowego. Wojsko polskie w latach 1921-1926*, Warszawa 2007, s. 33.

⁴²⁵ *Ibidem*, s. 33.

⁴²⁶ Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, DzU RP nr 44, poz. 267.

⁴²⁷ W swoisty sposób konstytucyjną zasadę zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi ujmował Piłsudski. Podczas spotkania z posłami i senatorami ugrupowań centro-lewicowych 4 grudnia 1922 r. przekonywał, że „zwierzchnictwo sił zbrojnych [...] stanowi w stosunku do wojska nic albo bardzo mało; parady, uroczystości, czyli zwykłe reprezentacje. Z istotą bowiem wojska związane jest nie co innego jak dowodzenie nim, a zwierzchnik sił zbrojnych pod tym względem nie może mieć żadnych złudzeń. Złudzenia są odjęte przez dalszy ciąg tegoż artykułu [art. 46 konstytucji marcowej], który surowo wzbrania Prezydentowi uczestniczenia [...] w najcięższej próbie dla wojska – to jest wojnie”. Por. J. Piłsudski, *Pisma...*, t. 5, s. 291 i n.

wość przepisów regulujących zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi w okresie pokoju, a zwłaszcza tych odnoszących się do czasu wojny. Analizę zagadnień naczelnych władz wojskowych w ujęciu konstytucyjnym podjął Jerzy Czerwiński. Podstawową wątpliwość budziło w nim stwierdzenie, że prezydent jest zarazem najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych państwa. Zdaniem Czerwińskiego, zwierzchnictwo głowy państwa sprowadzało się „do roli ideowego kierownika, który [...] czuwałby nad moralnym zdrowiem wojska”⁴²⁸. Nie obejmowało zatem spraw związanych z dowodzeniem operacyjnym. W ocenie S. Dąbrowskiego pojęcie „najwyższego zwierzchnika sił zbrojnych państwa” powinno być rozumiane w znaczeniu „zwierzchnika moralnego”, potrafiącego utrzymać armię poza polityką oraz zdolnego wywrzeć nacisk na partie polityczne dla zapewnienia stabilności urzędu ministra obrony narodowej⁴²⁹. Odróżniano zatem zwierzchnictwo ideowe od zwierzchnictwa technicznego, pozostającego w ręku ministra spraw wojskowych. Dokonując szerokiego wywodu na temat relacji między prezydentem, ministrem spraw wojskowych (rządem) i naczelnym wodzem doszedł do konkluzji, że w świetle obowiązującego art. 46 konstytucji „Prezydent Rzeczypospolitej, posiadając ideowe kierownictwo wojska, piastuje suwerenne jej zwierzchnictwo *regne, mais n’administre pas* [panuje, ale nie rządzi – przyp. PKM]; Minister Spraw Wojskowych, jako właściwy dowódca wojskowy w czasie pokoju, piastuje zwierzchnictwo techniczne; generał, upatrzony na naczelnego wodza, w czasie pokoju pełni funkcje przygotowawcze, będąc jednak uzależniony od Ministra Spraw Wojskowych, zgodnie zresztą z art. 43 Konstytucji”⁴³⁰.

Omawiana tutaj kwestia budziła również wątpliwości samego zainteresowanego, prezydenta Stanisława Wojciechowskiego, który w piśmie do premiera, datowanym 19 lutego 1926 r., domagał się wyjaśnienia, jakie uprawnienia wynikają dla niego ze sformułowań konstytucji oraz jakie są jego relacje z rządem i ministrem spraw wojskowych w zakresie spraw obrony państwa⁴³¹. Wątpliwości głowy państwa zostały sformułowane w siedmiu pytaniach: „1. Czy sprawa przygotowania obrony państwa jest sprawą wyłącznie ministra spraw wojskowych, czy też całego rządu?, 2. Jeżeli sprawą tą mają zajmować się i inni ministrowie, to jak ustalić zakres ich działania w tej sprawie?, 3. Czy jest potrzebny stały zbiorowy organ, obradujący wyłącznie nad przygotowaniem obrony państwa i koordynujący prace ministrów w tym zakresie?, 4. Jaki ma być stosunek Prezydenta RP do tego organu wobec treści art. 2 konstytucji, że Prezydent sprawuje władzę wykonawczą łącznie z odpowiedzialnymi ministrami, i art. 46, że jest on zarazem

⁴²⁸ J. Czerwiński, *Zagadnienie naczelnych władz...*, s. 4.

⁴²⁹ S. Dąbrowski, *Przygotowanie obrony państwa...*, s. 69

⁴³⁰ J. Czerwiński, *Zagadnienie naczelnych władz...*, s. 6.

⁴³¹ Zdaniem Macieja Rataja do zadania pytań rządowi skłonił prezydenta Wojciechowskiego Piłsudski. Por. M. Rataj, *Pamiętniki 1918-1927*, Warszawa 1965, s. 352.

najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych państwa?, 5. Czy Prezydent RP, jako najwyższy zwierzchnik ma prawo sprawować władzę wykonawczą w stosunku do wojska przez ministra spraw wojskowych (art. 83), a więc czy ma prawo wydawać na wniosek ministra spraw wojskowych rozporządzenia i rozkazy, obowiązujące wojsko i urzędy wojskowe w czasie pokoju?, 6. Czy jest potrzebny w czasie pokoju naczelny wódz, a jeżeli tak, to kto w tym czasie ma sprawować naczelne dowództwo nad wojskiem (art. 46 konstytucji)?, 7. Jakie urzędy wojskowe ma obsadzić Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów, a jakie na wniosek ministra spraw wojskowych (art. 43 i 45 konstytucji)?⁴³².

Dla przygotowania odpowiedzi rząd powołał specjalną komisję, złożoną z Aleksandra Skrzyńskiego – premiera, gen. Lucjana Żeligowskiego – ministra spraw wojskowych i Stefana Piechockiego – ministra sprawiedliwości, która przedłożyła 9 kwietnia 1926 r., po dwumiesięcznej pracy, projekt odpowiedzi. Uznano, że przygotowania obronne państwa leżą w gestii władzy wykonawczej, tj. rządu. Prezydent posiadał prawo wydawania, w granicach określonych przez ustawodawstwo, rozporządzeń, zarządzeń i rozkazów, które dla swej ważności musiały być kontrasygnowane przez premiera i właściwego ministra resortowego. Zdaniem autorów odpowiedzi, w myśl ust. 1 art. 46 konstytucji, prezydent musiał powołać w czasie wojny naczelnego wodza, jednak nie wskazano, który z generałów miałby objąć to stanowisko. Ponadto uprawnienia dowódcze, mieszczące się w pojęciu najwyższego zwierzchnictwa sił zbrojnych, prezydent mógł wykonywać tylko przez ministra resortowego. Sugerowano, by katalog stanowisk obsadzanych przez głowę państwa w trybie zwierzchnictwa został uregulowany ustawowo⁴³³.

W samej konstytucji nie ma mowy o cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi. Takim pojęciem nie posługiwała się polska przedwojenna doktryna prawa państwowego. Jednakże przyjęcie w stosunku do władz wojskowych takich samych zasad zależności pomiędzy elementami struktury władzy wykonawczej, a także między władzą wykonawczą a prawodawczą, jak w przypadku władz cywilnych, każe sądzić że taką kontrolę zakładano. Dokonując analizy rozwiązań ustrojowych przyjętych w Polsce pod rządami konstytucji marcowej, należy przyjąć, że do najwyższych władz wojskowych zaliczano: prezydenta Rzeczypospolitej oraz rząd w osobie ministra spraw wojskowych. W praktyce katalog ten rozszerzono o Sztab Generalny i jego szefa oraz Radę Wojenną, a przede wszystkim o przewodniczącego jej ścisłego składu. W tym zakresie wykraczano znacząco poza ramy nakreślone przez konstytucję.

⁴³² Załącznik do protokołu z 10 posiedzenia Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 lutego 1926 r., AAN, zespół PRM, t. 32, k. 340 i n.; Zob. też Z. Witkowski, *Prezydent Rzeczypospolitej...*, s. 77 i n.

⁴³³ Protokół z 20 posiedzenia Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 kwietnia 1926 r., AAN, zespół PRM, t. 33. Zob. też P. Stawecki, *Polityka wojskowa Polski 1921-1926*, Warszawa 1981, s. 211.

3. DEKRET NACZELNEGO WODZA O ORGANIZACJI NAJWYŻSZYCH WŁADZ WOJSKOWYCH

Poselska debata konstytucyjna stanowczo pokazała, że ostateczne uregulowanie uprawnień prezydenta w zakresie władz wojskowych będzie raczej symboliczne i sprowadzi się do formalnego zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi, a punkt ciężkości zostanie przesunięty na rząd i ministra spraw wojskowych, politycznie odpowiedzialnych i przez to zależnych od parlamentu. Należało się spodziewać, że głowa państwa będzie pozbawiona jakiegokolwiek wpływu na działania operacyjne, szczególnie w okresie wojennym. W tej sytuacji Piłsudski stracił zainteresowanie stanowiskiem prezydenta Rzeczypospolitej. Całą uwagę skupił natomiast na określeniu faktycznego zwierzchnictwa nad wojskiem w okresie pokoju i wojny.

Szansę do tego dawała wspomniana już Rada Wojskowa. Dyskusji nad ustawowym określeniem organizacji najwyższych władz wojskowych nie podjęto jednak na tym forum. Miejscem uzgodnienia założeń przyszłych rozwiązań prawnych stało się nowe gremium powołane do życia przez Piłsudskiego. Była nim Rada Wojenna, niemająca w tym czasie żadnej podstawy prawnej⁴³⁴. Jej utworzenie związane było z poszukiwaniem formuły pozwalającej nadal odgrywać Piłsudskiemu decydującą rolę w armii z chwilą przejścia wojska na stopę pokojową oraz likwidacją stanowiska naczelnego wodza i podległych mu struktur. Pierwsze posiedzenie odbyło się 15 listopada 1920 r. w Belwederze. W obradach uczestniczyli, obok naczelnego wodza, gen. Sosnkowski – minister spraw wojskowych, gen. Rozwadowski – szef Sztabu Generalnego, gen. Rydz-Śmigły – dowódca 2 Armii, gen. Sikorski – dowódca 3 Armii, gen. Leonard Skierski – dowódca 4 Armii, gen. Stanisław. Haller – dowódca 6 Armii oraz gen. Szeptycki, gen. de Henning-Michaelis, gen. J. Haller i gen. Leśniewski. Była to ówczesna czołowa kadra dowódcza wojska polskiego. Nie można nie zauważyć, że w tym kształcie Rada miała charakter ściśle wojskowy. Jak podkreślał naczelnny wódz, „armja przechodzi najprawdopodobniej do życia pokojowego. W życiu wojska jest to kryzys tem cięższy, że wojsko nasze nie miało dotąd życia pokojowego [...] toteż bardzo wiele zagadnień przedstawia się bardzo skomplikowanie i musi się używać w układaniu życia wojskowego dużo dywinacji [odgadywania przyszłości – przyp. PKM]”⁴³⁵.

⁴³⁴ Wiadomo, że już w listopadzie 1918 r. ppłk Kazimierz Czerwiński zaproponował utworzenie Rady Wojennej jako organu doradczego i opiniującego w sprawach wojskowych ministra spraw wojskowych. Do jej zadań miało należeć także ujednoczanie zasad funkcjonowania całej struktury organizacyjnej Ministerstwa. Zob. też memoriał ppłk. Kazimierza Czerwińskiego z dnia 21 listopada 1918 r. w sprawie organizacji władz wojskowych, CAW, zespół Gabinet MSWojsk. 1918-1939, sygn. I.300.1.435, k. 19.

⁴³⁵ Protokół z pierwszego zebrania odbytego w Belwederze dnia 15 listopada 1920 r., CAW, zespół Oddział II Sztabu Głównego (Generalnego) 1921-1939 (dalej: Oddział II SzG), sygn. I.303.4.4920, k. 11. Dy-

Piłsudski początkowo widział Radę jako organ opiniujący, a nie decydujący. Do zadań jej zaliczył rozważanie najważniejszych zagadnień dotyczących organizacji wojska i obrony państwa. W takim kształcie Rada Wojenna nawiązywała do istniejącej już Rady Wojskowej przy ministrze spraw wojskowych. Obie instytucje zajmowałyby się opiniowaniem projektów ustawodawczych w sprawach wojskowych, przygotowywanych przez Ministerstwo Spraw Wojskowych. W części pokrywał się też ich skład osobowy. Piłsudski nie określił relacji powołanej przez siebie Rady do innych władz wojskowych. Można odnieść wrażenie, że sam nie miał pomysłu na ostateczny kształt tej instytucji. Najlepiej ilustruje to jego własna uwaga, że „najprawdopodobniej nie będzie wzoru w całym świecie, gdyż wzory te są dopiero w epoce tworzenia się”⁴³⁶.

Do spraw, którymi Rada powinna zająć się w pierwszej kolejności zaliczył: organizację władz naczelnych, sprawy budżetu wojskowego, organizację służby wojskowej w kraju, organizację wyższych jednostek wojskowych. Jako mniej pilne uznał: kwestie związane ze służbą oficerów i podoficerów, istnienia i funkcjonowania fortyfikacji, ujednolicenia uzbrojenia w armii i jej unowocześnienia, rozwoju przemysłu wojennego w Polsce oraz pracy oświatowej i wychowawczej wśród żołnierzy. W odniesieniu do władz naczelnych zmiany miały dotyczyć organizacji Ministerstwa Spraw Wojskowych oraz Sztabu Generalnego tak aby rozwiązania dostosowane zostały do postanowień konstytucji oraz aby zapewniły wojsku odporność na zmiany polityczne.

Znaczną część pierwszego posiedzenia zajęło ustalenie sposobu pracy Rady. Piłsudski nie miał tutaj żadnych gotowych recept. Jego zdaniem, każdy członek Rady miałby przygotowywać swój referat na temat będący przedmiotem obrad. Rzeczą drugorzędną było, czy w formie pisemnej czy ustnej. Widział potrzebę wypracowania formuły dochodzenia do wspólnych uzgodnień całej Rady. Zdaniem gen. Sosnkowskiego, „Rada musi odgrywać rolę wojskowego parlamentu”. Dlatego, w jego ocenie, konieczni są referenci poszczególnych spraw. W Ministerstwie opracowane byłyby materiały dotyczące większości spraw, które miały być poruszane na Radzie. Materiały te powinny podlegać krytycznej ocenie referentów. Zaproponował tok obrad obejmujący wstępną, ogólną dyskusję nad danym zagadnieniem. Na jej podstawie Ministerstwo przygotowywałoby określony projekt, który trafiałby do każdego członka Rady. Podczas kolejnego posiedzenia Rady dyskutowano by rozwiązania szczegółowe i formułowano konkluzję, która następnie trafiałaby do Ministerstwa dla przygotowania ostatecznego projektu. Posiedzenia powinny odbywać się nie częściej niż raz na dwa tygodnie, gdyż da to odpowiedni czas na

winacja – wróżenie, przepowiadanie, odgadywanie przyszłości. Por. M. Arct, *Słownik wyrazów obcych*, Warszawa 1946, s. 64.

⁴³⁶ Protokół z pierwszego zebrania odbytego w Belwederze dnia 15 listopada 1920 r., CAW, zespół Oddział II SzG, sygn. I.303.4.4920, k. 4.

przygotowanie opinii i projektów. Gen. Rydz-Śmigły był zdania, że dyskusja wstępna jest zbędna, a referenci nie powinni ograniczać się tylko do materiałów ministerialnych. Taki tryb wpływałby na oszczędność czasu. Gen. Sikorski uważał, że Rada nie dysponując rozbudowanym aparatem, nie będzie w stanie sama roztrząsać szczegółowych kwestii. Stąd w znacznej mierze będzie musiała korzystać z prac Ministerstwa. Ostatecznie uzgodniono, że jeden z członków Rady będzie przygotowywał wstępny referat w oparciu o materiały Ministerstwa. Nad jego ustaleniami odbędzie się ogólna dyskusja, której wnioski dadzą referentowi możliwość opracowania ostatecznej opinii. Na tym samym posiedzeniu dokonano rozdzielenia tematów do opracowania: organizacja Ministerstwa Spraw Wojskowych – gen. Sosnkowski, organizacja i służba Sztabu Generalnego – gen. Rozwadowski, służba wojskowa – gen. Haller, organizacja wyższych jednostek – marsz. Piłsudski, służba oficerów – gen. Szeptycki, służba podoficerów gen. Leśniewski, kwestia fortyfikacji – gen. de Henning-Michaelis, sprawa artylerii – gen. Skierski, uzbrojenie – gen. Haller, przemysł wojenny – gen. Sikorski, praca kulturalna i oświatowa gen. Rydz-Śmigły.

Poszczególnym generałom powierzono „rozważenie najważniejszych zagadnień dotyczących organizacji wojska i obrony państwa”⁴³⁷. Za określenie organizacji najwyższych władz wojskowych odpowiedzialnym uczyniono gen. Sosnkowskiego, będącego wówczas ministrem spraw wojskowych. Sosnkowski przygotował projekt założeń do ustawy o organizacji najwyższych władz wojskowych w Polsce w dwóch wariantach, które stały się przedmiotem obrad Rady Wojennej na kolejnych dwóch posiedzeniach w dniach 28 i 30 listopada 1920 r.

Projekt przygotowany przez Sosnkowskiego wychodził od zasad konstytucyjnych, omówionych wyżej, a określonych w rządowym projekcie Konstytucji z 1 listopada 1919 r. Zakładał powołanie przy prezydencie Rzeczypospolitej Najwyższej Rady Wojennej jako organu doradczego. W jej skład mieli wchodzić prezydent Rzeczypospolitej jako przewodniczący, minister spraw wojskowych jako pierwszy zastępca przewodniczącego, szef Sztabu Generalnego jako drugi zastępca przewodniczącego, dwaj zastępcy szefa Sztabu oraz generałowie przewidywani na dowódców grup armii w czasie wojny. Członkowie byliby powoływani dekretem głowy państwa. Rada miała być informowana o wszelkich sprawach związanych z organizacją armii, systemem wyszkolenia, włączania wojsk i służb do służby polowej, wydawaniem zarządzeń o mobilizacji, planami koncentracyjnymi, budowaniem nowych linii kolejowych, dróg bitych, połączeń lotniczych, które mogłyby mieć wpływ na prowadzenie działań wojennych. Obowiązek ten dotyczył także nowych technik uzbrojenia, tworzenia i dyslokacji obozów warownych i rejonów

⁴³⁷ Protokół z pierwszego zebrania odbytego w Belwederze dnia 15 listopada 1920 r., CAW, zespół Oddział II SzG, sygn. I.303.4.4920, k. 10.

umocnionych, organizacji systemów obrony granic lądowych i morskich. Ponadto Rada miała uzyskiwać informacje o wszelkich innych sprawach, przez szefa resortu wojskowego uznane za wskazane⁴³⁸.

Według założeń Sosnkowskiego najważniejsza rola w siłach zbrojnych, w okresie pokoju, przypadłaby ministrowi spraw wojskowych. Podlegałyby mu Sztab Generalny, Sekretariat Generalny i Departamenty. Do kompetencji Sztabu Generalnego należałyby wszystkie sprawy dotyczące podstawowej organizacji i wyszkolenia wojsk, mobilizacji, uzbrojenia, zaopatrzenia i obrony kraju. Sekretariat Generalny kierować miał całokształtem administracji wojskowej, szczególnie sprawami budżetowymi i ogólnogospodarczymi. Organizacją i administracją poszczególnych broni i służb kierowałyby departamenty Ministerstwa. Szefowie departamentów w sprawach administracyjnych podlegaliby sekretarzowi generalnemu, natomiast w sprawach organizacyjnych, mobilizacyjnych i przygotowań do operacji wojskowych – szefowi Sztabu Generalnego, który w czasie wojny obejmować miał naczelne dowództwo armii walczącej. Jego pierwszy zastępca zostawał wówczas szefem Sztabu Generalnego, a drugi zastępca szefem Sztabu Ministerstwa⁴³⁹.

Projekt założeń ustawowych, przygotowany przez Sosnkowskiego, oparty był na wzorach francuskich, ale uwzględniał już w pewnej mierze doświadczenia wynikające z I wojny światowej, i w znacznym stopniu odwoływał się do regulacji projektowanych w przygotowywanej konstytucji Rzeczypospolitej. W tym czasie nie zapadły jeszcze ostateczne rozstrzygnięcia co do kształtu przyszłych uprawnień prezydenta w odniesieniu do spraw wojskowych. W kręgach wojskowych zakładano, że przyjęte zostanie rozwiązanie kompromisowe, w którym prezydent będzie zwierzchnikiem sił zbrojnych i jednocześnie naczelnym wodzem w czasie wojny. Stąd głowę państwa chciano wyposażać w instrumenty bezpośredniej ingerencji w podstawowe sprawy organizacji, mobilizacji sił zbrojnych oraz układania planów operacyjnych. Ponadto minister spraw wojskowych miał być uzależniony od prezydenta w niektórych sprawach organizacyjnych i operacyjnych. W całości bowiem minister ponosiłby konstytucyjną i polityczną odpowiedzialność przed Sejmem⁴⁴⁰. W drugim wariantcie Sosnkowski zakładał przyjęcie w całości modelu francuskiego z tą tylko różnicą, że Najwyższa Rada Wojskowa byłaby usytuowana nie przy prezydencie, a przy ministrze spraw wojskowych. W wariantcie tym pojawiała się jeszcze jedna funkcja – wiceprzewodniczącego Rady, generała broni przewi-

⁴³⁸ Projekty ujęcia ustawy o organizacji najwyższych władz wojskowych w Polsce, CAW, zespół Szefa Sztabu Głównego, sygn. 1.303.3. 19, k. 381.

⁴³⁹ *Ibidem*.

⁴⁴⁰ *Ibidem*, k. 419. Rozważano również przyjęcie organizacji najwyższych władz wojskowych opartej na wzorach amerykańskich, jako najpraktyczniejsze w polskich warunkach. Jednakże niemożliwe do zastosowania ze względu na inne rozwiązania konstytucyjne.

dzianego na dowódcę armii walczącej w czasie wojny, któremu podlegał szef Sztabu Generalnego⁴⁴¹. Sosnkowski oczekiwał, że w ten sposób wykształci się zasada, że ministrem spraw wojskowych będzie osoba wojskowa, a nie cywilna. Dawałoby to do pewnego stopnia możliwość większego uniezależnienia ministra resortowego od zmienności bieżących wpływów politycznych w parlamencie.

Dyskusja nad założeniami przedstawionymi przez ministra Sosnkowskiego odbyła się na posiedzeniu Rady Wojennej 28 listopada 1920 r. Autor założeń, przedstawiając je, dokonał porównań z rozwiązaniami obowiązującymi w innych państwach, głównie we Francji, w Wielkiej Brytanii, Austrii i Stanach Zjednoczonych. Podkreślał przy tym związek między stosunkiem najwyższych władz wojskowych do rządu a ustrojem konstytucyjnym panującym w danym państwie⁴⁴². Piłsudski, zabierając głos w dyskusji, zwracał uwagę, że zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi zazwyczaj powiązane bywa z ogólną zasadą reprezentacji w danym państwie. Rozdzielenie władzy wojskowej od cywilnej w okresie pokoju było bez znaczenia. Natomiast sytuacja zmieniała się w przypadku wojny, gdy prowadzenie operacji wojennych nabierało realnego znaczenia. Wtedy złączenie zwierzchnictwa cywilnego i wojskowego w jednym ręku byłoby wskazane. Uważał, że model francuski nie jest najlepszym rozwiązaniem, gdyż powodował znaczną fluktuację cywilnych ministrów spraw wojskowych i wiązanie się wysokich oficerów z różnymi ugrupowaniami politycznymi. Szef Sztabu Generalnego, podległy ministrowi, był oficerem przewidzianym na naczelnego wodza. W konsekwencji wykształciły się dwa ośrodki kierowania siłami zbrojnymi, cywilny i wojskowy, nierzadko rywalizujące ze sobą. Stał na stanowisku, że „dążyć należy do ograniczenia fluktuacji i zmian wynikających z wybujałego życia parlamentarnego w Polsce i uwzględnić warunki w jakich wojsko i społeczeństwo polskie się znajduje”⁴⁴³. Poglądy naczelnego wodza były o tyle słuszne, że w warunkach francuskich, gdzie wypracowano już mechanizmy demokratycznego funkcjonowania struktur państwa zarówno politycy cywilni, jak i wojskowi znali swoje miejsce. W Polsce, w której dopiero rodziły się własne wzorce działania w warunkach demokratycznych, korpus generalski nie był monolitem, a raczej zlepkiem różnych tradycji współdziałania wojska z władzami cywilnymi, nie zawsze potrafiącym uszanować te odmienności, tarcia na styku polityki i wojska były nie do uniknięcia. Poza tym Piłsudski za wszelką cenę starał się odseparować wojsko od jakiegokolwiek wpływu cywilnych polityków.

⁴⁴¹ *Ibidem*, k. 419 i n.

⁴⁴² Protokół drugiego zebrania odbytego w Belwederze dnia 28 listopada 1920 r., CAW, zespół Oddział II SzG, sygn. I.303.4.4920, k. 18 i n.

⁴⁴³ *Ibidem*, k. 24 i n.

Poglądy Piłsudskiego do pewnego stopnia podzielał gen. Sosnkowski. Uważał, że szef państwa powinien być jednocześnie naczelnym wodzem. Ponadto Ministerstwo i Sztab Generalny winny być połączone w jeden urząd, podległy prezydentowi, który ulegałby rozdzielaniu w czasie wojny. Rada Wojenna usytuowana przy prezydencie koordynowałaby w jego imieniu działalność ministra i szefa Sztabu⁴⁴⁴. Przeciwnikiem tworzenia Rady był początkowo gen. Szeptycki, który uważał kolektywną komendę w wojsku za wadliwą. Jego zdaniem „w wojsku jeden ma słuchać, drugi rozkazywać”⁴⁴⁵. Co ciekawe, w pewnym stopniu stanowisko Szeptyckiego w sprawie Rady złożonej z czynników cywilnych i wojskowych oraz mającej wpływ na sprawy sił zbrojnych podzielał również Piłsudski. Uważał jednak, że istnienie Rady jest koniecznością konstytucyjną, szczególnie w polskich realiach politycznych⁴⁴⁶. Podobny pogląd wyrażał gen. E. de Henning-Michaelis⁴⁴⁷.

Dalsze rozważania nad organizacją najwyższych władz wojskowych kontynuowane były podczas kolejnego posiedzenia Rady Wojennej w dniu 30 listopada. Wówczas nikt już nie kwestionował potrzeby istnienia Rady, szczególnie w sytuacji, gdy szefem państwa i ministrem odpowiedzialnym za sprawy wojskowe miałyby być osoby cywilne. Pozostawała jednak do rozstrzygnięcia sprawa jej usytuowania w strukturze najwyższych władz państwowych. Pamiętać bowiem należy, że konstytucja nie przewidywała w swoich rozwiązaniach takiego organu. Oczekiwano, że Rada będzie swego rodzaju buforem pomiędzy wojskiem a siłami politycznymi. Podczas posiedzenia skupiono się głównie na kwestii organizacji i kompetencjach Rady Wojennej. Większość uczestników zgadzała się, że Rada powinna być usytuowana przy prezydencie i mieć charakter doradczy. Choć w tym ostatnim przypadku nie było już takiej jednomyślności. Zdaniem autora projektu gen. Sosnkowskiego, postanowienia Rady powinny być wiążące dla ministra resortowego⁴⁴⁸. Natomiast w ocenie Piłsudskiego, Rada powinna składać się z dwóch elementów: opiniodawczej, pracującej pod przewodnictwem ministra, i decyzyjnej, pracującej pod przewodnictwem generała, przyszłego wodza naczelnego, któremu podlegałoby szef Sztabu Generalnego, minister i generałowie przewidziani na przyszłych dowódców armii⁴⁴⁹. Dyskusja miała być kontynuowana na kolejnym posiedzeniu Rady Wojennej, które odbyło się 22 grudnia 1920 r., ale ostatecznie nie powrócono do tych

⁴⁴⁴ *Ibidem*, k. 25.

⁴⁴⁵ *Ibidem*, k. 28 i n.

⁴⁴⁶ *Ibidem*, k. 29.

⁴⁴⁷ *Ibidem*, k. 29.

⁴⁴⁸ Protokół trzeciego zebrania odbytego w Belwederze dnia 30 listopada 1920 r., CAW, zespół Oddział II SzG, sygn. I.303.4.4920, k. 40.

⁴⁴⁹ *Ibidem*, k. 48.

zagadnień, gdyż skupiono się wówczas już tylko na organizacji wielkich jednostek oraz funkcjonowaniu służb⁴⁵⁰.

Zapewne stało się tak dlatego, że w Ministerstwie pełną parą ruszyły prace nad projektami ustawodawczymi. I to dwutorowo. W pierwszych dniach grudnia przygotowywano projekt ustawy. Początkowo dotyczył tylko Rady Wojennej⁴⁵¹. Szybko jednak pojawił się projekt ustawodawczy obejmujący całość zagadnień najwyższych władz wojskowych. Kilka dni później zaczęto prace nad dekretem. Projektowaną ustawę podzielono na sześć części obejmujących 13 artykułów, określających organizację i funkcjonowanie Ministerstwa Spraw Wojskowych, Sztabu Generalnego, Sekretariatu Generalnego, Departamentów, Gabinetu Ministra oraz Rady Wojennej⁴⁵². Znamienne, że tej ostatniej kwestii poświęcono najwięcej uwagi i zabrało to połowę wszystkich jednostek redakcyjnych projektu. Warto zwrócić uwagę, że wówczas przepisy dotyczące resortu spraw wojskowych znajdowały się jeszcze na początku aktu, a przepisy odnoszące się do Rady Wojennej na końcu. Według przygotowanych propozycji całością sił zbrojnych państwa, lądowych i morskich, zarządzał minister spraw wojskowych, któremu miały podlegać: Sztab Generalny, Sekretariat Generalny, departamenty i samodzielne wydziały oraz Gabinet Ministra, tworzące razem Ministerstwo Spraw Wojskowych (art. 1-2). Mimo że Sztab Generalny został usytuowany w strukturze Ministerstwa, to jednak bezpośrednim przełożonym miał być generał przewidziany na naczelnego wodza w czasie wojny, natomiast pracami samego Sztabu kierować miał jego szef. Do pomocy przydano mu dwóch zastępców, z których jeden pozostawał w Sztabie, a drugi kierować miał Biurem Rady Wojennej. Szefa Sztabu i jego zastępców mianować miał prezydent Rzeczypospolitej. Do kompetencji Sztabu Generalnego należały „wszystkie sprawy dotyczące zasadniczej organizacji i wyszkolenia wojsk., mobilizacji, uzbrojenia, potrzeb zaopatrzenia, przygotowań operacji i obrony kraju w ogóle” (art. 3). Do kompetencji Sekretariatu Generalnego zaliczono ogólne kierownictwo wszystkimi sprawami dotyczącymi gospodarki materiałowej, administracji, spraw budżetowych, kontroli i przemysłu wojennego (art. 4). W zakresie kompetencji departamentu i samodzielnego wydziału stwierdzano tylko, że zajmuje się sprawami organizacji, mobilizacji, wyszkolenia, personalnymi i administracji

⁴⁵⁰ Protokół czwartego zebrania odbytego w Belwederze dnia 22 grudnia 1920 r., CAW, zespół Oddział II SzG, sygn. I.303.4.4920, k. 57-70. Por. M.R. Schwonek, *Początek sporu o kształt najwyższych władz wojskowych II Rzeczypospolitej w świetle protokołów Rady Wojennej z 1920 r.*, [w:] „Przegląd Historyczny” 1993, t. 84, z. 1, s. 87.

⁴⁵¹ Projekt ustawy o Radzie Wojennej z dnia 6 grudnia 1920 r., CAW, zespół Oddział I SzG, sygn. I.303.3.19, k. 401 i n.

⁴⁵² Projekt ustawy o organizacji Najwyższych Władz Wojskowych z grudnia 1920 r., CAW, zespół Oddział I SzG, sygn. I.303.3.19, k. 393 i n. Zob. też projekt z naniesionymi poprawkami z dnia 27 grudnia 1920 r., CAW, zespół Oddział I SzG, sygn. I.303.3.19, k. 2 i n.

w zakresie powierzonym przez ministra. Nie określono ani liczby, ani rodzajów tego typu komórek organizacyjnych (art. 5). W kompetencjach Gabinetu Ministra ujęto ogólne sprawy Ministerstwa Spraw Wojskowych, osobiste i reprezentacyjne ministra oraz ustawodawstwo wojskowe. Jego pracami miał kierować sekretarz ministra, a organizację wewnętrzną pozostawiono do uregulowania w drodze rozporządzenia ministerialnego (art. 6).

Rada Wojenna byłaby organem doradczym prezydenta Rzeczypospolitej w zasadniczych sprawach wojskowych oraz brałaby czynny udział w przygotowaniach do wojny i inspekcjonowaniu sił zbrojnych. Do kompetencji Rady zaliczono: ogólną organizację systemu obrony, armii, systemów wyszkolenia oraz przygotowania wojskowego i służb do wojny, sprawy dotyczące mobilizacji i planów koncentracji, sieci komunikacyjnych oraz jej rozbudowy, udoskonalień wojskowo-technicznych, budowy fortyfikacji oraz inne sprawy, które prezydent lub minister uznają za ważne z punktu widzenia obronności. Uchwały Rady zatwierdzone przez prezydenta wiązały ministra spraw wojskowych i musiały być przez niego kontrasygnowane. Departamenty, samodzielne wydziały oraz inne komórki Ministerstwa były zobowiązane do przekazywania Biuru Rady Wojennej niezbędnych informacji. Wszelkie sprawy mogące mieć związek z przygotowaniem obronnymi państwa, opracowywane w Sztabie Generalnym, musiały być opiniowane przez Radę. Generał przewidziany na naczelnego wodza miał stałe pełnomocnictwo do przeprowadzania inspekcji wszystkich dowództw, oddziałów, zakładów i instytucji wojskowych. Podobne inspekcje mogli przeprowadzać inspektorzy armii. Radzie przewodniczył prezydent, a w jej skład wchodził: minister spraw wojskowych, jako pierwszy wiceprzewodniczący, generał przewidziany na naczelnego wodza w czasie wojny, jako drugi wiceprzewodniczący, szef Sztabu Generalnego, dwaj jego zastępcy, szef Administracji Wojskowej, inspektorzy armii oraz pięciu generałów co roku wyznaczanych przez ministra spraw wojskowych. Szczegółową organizację Rady miało określić rozporządzenie ministerialne (art. 7-13)⁴⁵³.

Przygotowany dokument stał się przedmiotem obrad komisji powołanej przez min. Sosnkowskiego. Przesłano go również do konsultacji Francuskiej Misji Wojskowej w Polsce, której przedstawiciele uczestniczyli w pracach komisji ministerialnej.

Zawarcie rozejmu na froncie wschodnim i prowadzone rozmowy pokojowe zwiastały przejściem armii w niedługim czasie na stopę pokojową, co wiązało się z kasacją stanowiska naczelnego wodza. Sytuacja taka znacznie utrudniałaby działania Piłsudskiego w sferze organizacji i funkcjonowania sił zbrojnych, gdyż głównym ośrodkiem

⁴⁵³ Bardzo podobne rozwiązania, szczególnie w odniesieniu do zadań i kompetencji Rady Wojennej zawierały regulacje dotyczące francuskiej Najwyższej Rady Wojennej, *Decret concernant l'organisation du conseil supérieur de la guerre et de l'état-major general de l'armee du 23 janvier 1920*, Bulletin des lois nr 265, poz. 5836.

decyzyjnym w tych sprawach stawałby się rząd, a minister spraw wojskowych w szczególności. Piłsudski natomiast nie zamierzał rezygnować z wpływu na wojsko odrodzonego państwa. Czas nagiął, gdyż 9 grudnia 1920 r. rząd podjął uchwałę o przejściu na organizację pokojową. Pojawiły się przy tym obawy, że rozpolitykowany Sejm nie będzie w stanie szybko uchwalić ustawy, utrudniając w ten sposób ukształtowanie najwyższych władz wojskowych na czas pokoju. Naczelny wódz zdecydował się na tymczasowe rozwiązanie problemu w drodze dekretu, zwłaszcza że w Ministerstwie kontynuowano prace nad ustawą.

Pierwotny projekt dekretu zarówno co do treści, jak i układu poszczególnych przepisów nie różnił się zasadniczo od projektu ustawy⁴⁵⁴. Nie było w nim natomiast artykułów i paragrafów, które zastąpiono częściami, punktami i podpunktami. Dopiero na skutek ustaleń wspomnianej już komisji ministerialnej dokonano istotnych zmian redakcyjnych⁴⁵⁵. Przede wszystkim na czoło dekretu przesunięto regulacje dotyczące Rady Wojennej, które znacznie też uszczegółowiono⁴⁵⁶. Rada została w nich określona jako organ doradczy oraz badający i opracowujący sprawy ogólnego systemu organizacji i zaopatrzenia wojskowego, ogólnych planów operacyjnych i ogólnej organizacji obrony kraju⁴⁵⁷. Dla opracowania spraw dotyczących przygotowań do wojny Rada Wojenna miała wyłączać ze swego grona Ścisłą Radę Wojenną, działającą pod przewodnictwem generała przewidzianego na naczelnego wodza w czasie wojny. W jej skład mieli wchodzić ponadto szef Sztabu Generalnego, jego drugi zastępca oraz generałowie przewidziani na dowódców armii. Minister spraw wojskowych mógłby uczestniczyć w obradach ścisłej Rady w miarę potrzeby. Biuro Rady Wojennej miało składać się z pięciu oddziałów z zakresem obowiązków identycznym do tego przewidywanego dla Sztabu Generalnego. Decyzje Rady miały stanowić ogólną wytyczną działalności ministra spraw wojskowych. Kwestii organizacji Ministerstwa w projekcie dekretu poświęcono równie niewiele miejsca, jak w projekcie ustawy. Rozbudowano natomiast część dotyczącą Sztabu Generalnego, opisując nie tylko jego strukturę wewnętrzną, ale też kompetencje poszczególnych

⁴⁵⁴ Warto zauważyć, że w przeciwieństwie do projektu ustawy w dekrecie była mowa nie o prezydencie, a o naczelniku państwa, jako zwierzchniku sił zbrojnych. Dopiero w późniejszych wersjach projektu dekretu ponownie powrócono do urzędu prezydenta. Wynikało to z faktu, że autorzy dekretu oparli się na rządowym projekcie konstytucji z listopada 1919 r.

⁴⁵⁵ Wnioski komisji do projektu dekretu o organizacji najwyższych władz wojskowych z dnia 22 grudnia 1920 r., CAW, zespół Oddział I SzG, sygn. I.303.3.19, k. 99 i n.

⁴⁵⁶ Projekt dekretu o organizacji najwyższych władz wojskowych z dnia 28 grudnia 1920 r., CAW, zespół Oddział I SzG, sygn. I.303.3.19, k. 240 i n.

⁴⁵⁷ Zapisy te uległy dalszej ewolucji i określiły Radę jako organ doradczy prezydenta Rzeczypospolitej w zasadniczych sprawach wojskowych „jak zasadnicze ustawy, ogólne regulaminy, ważne zmiany w uzbrojeniu i zaopatrzeniu armii, system jej organizacji, ogólne plany operacyjne, obrona kraju w ogóle i t.p.” i wyrażającą we wszystkich tych sprawach swoją opinię, Projekt dekretu o organizacji najwyższych władz wojskowych z dnia 28 grudnia 1920 r., CAW, zespół Oddział I SzG, sygn. I.303.3.19, k. 250.

oddziałów. Należy nadmienić, że w początkowej redakcji projektu Sztab Generalny, mimo iż był organem pracy ministra resortowego, podlegać miał Radzie Wojennej. Szybko jednak zrezygnowano z takiego rozwiązania⁴⁵⁸. Ponadto Sekretariat Generalny zastąpiono Dyrekcją Administracji Wojskowej. Pojawiły się również nowe struktury organizacyjne: Biuro Administracji, Biuro Budżetu, Biuro Kontroli oraz Biuro Przemysłu Wojennego.

Już we wnioskach komisji ministerialnej wskazywano, że w takim kształcie Rada Wojenna faktycznie podporządkowuje sobie ministra resortowego, co było niezgodne z obowiązującym stanem prawnym, składającym odpowiedzialność za sprawy wojska i przygotowania obronnego tylko w ręce ministra⁴⁵⁹. Podobnie negatywnie o założeniach dekretu wypowiedziała się Francuska Misja Wojskowa. W swoich uwagach, datowanych 28 grudnia 1920 r., z rezerwą odniosła się do projektowanego Biura Rady Wojennej zbudowanego z pięciu oddziałów, analogicznych do pięciu oddziałów Sztabu Generalnego. Uznano je w tej sytuacji za zbędne, „gdyż zadania, jakie im daje tekst dekretu (ogólne studia planów operacyjnych, dyslokacyjnych etc.) są w rzeczywistości zadaniami Szt. Generalnego, którego szef, biorąc jednocześnie udział w Radzie Wojennej – jest obowiązany poddawać jej obradom projekty studiowane i opracowane w jego biurach (Szt. Gen.), które to biura jedynie posiadają elementy, niezbędne do postawienia tych projektów na odpowiedniej stopie, oraz do ich zrealizowania”⁴⁶⁰. Oceniono też, że takie rozwiązanie będzie niebezpieczne, gdyż pojawią się antagonizmy, a w konsekwencji i konflikty na tle rozstrzygnięć, którymi sprawami miałyby zajmować się Sztab Generalny, a którymi Biuro Rady Wojennej. Proponowano przy tym zmianę koncepcji i uznanie Biura Rady Wojennej za „centrum wyższych studiów wojskowych”, które „nie powinno odgrywać żadnej roli w stosunkach Sztabu Generalnego do Rady Wojennej”. Zdaniem doradców francuskich, „tak pojęty organ, przewidziany przez projekt ustawy o organizacji wyższych władz wojskowych, nie krępując w niczym działalności wyższego dowództwa polskiego, utworzy ognisko intelektualne, posiadające wybitne znaczenie dla szerzenia w wyższych sferach armii polskiej najwyższych wiadomości”⁴⁶¹. Ale Piłsudski miał już wówczas inną wizję Rady. Do innych też celów, niż we Francji, zamierzał ją powołać. W pierwszej kolejności byłaby instrumentem zapewniającym mu pełną kontrolę nad wojskiem, bez ponoszenia odpowiedzialności za podejmowane decyzje.

⁴⁵⁸ Projekt dekretu o organizacji najwyższych władz wojskowych z dnia 28 grudnia 1920 r., CAW, zespół Oddział I SzG, sygn. I.303.3.19, k. 240.

⁴⁵⁹ Wnioski komisji do projektu dekretu o organizacji najwyższych władz wojskowych z dnia 22 grudnia 1920 r., CAW, zespół Oddział I SzG, sygn. I.303.3.19, k. 102.

⁴⁶⁰ Uwagi Francuskiej Misji Wojskowej w sprawie organizacji MSWojsk. z dnia 28 grudnia 1920 r., CAW, zespół Oddział I SzG, sygn. I.303.3.19, k. 12 i n.

⁴⁶¹ *Ibidem*, k. 14.

Naczelnny wódz, nie chcąc tracić inicjatywy, podpisał 7 stycznia 1921 r. dekret *o organizacji najwyższych władz wojskowych* tj. o Radzie Wojennej, Ministerstwie Spraw Wojskowych i Sztabie Generalnym⁴⁶². Akt ten, w założeniach, miał charakter tymczasowy i obowiązywałby do czasu ustawowego uregulowania wspomnianych kwestii. Ostatecznie ukształtował system najwyższych władz wojskowych w Polsce i określił ich funkcjonowanie do zamachu stanu w 1926 r.

Dekret został podzielony na dwie zasadnicze części zawierające przepisy dotyczące Rady Wojennej i pozostałych najwyższych władz wojskowych, obejmujących Ministerstwo Spraw Wojskowych, Sztab Generalny, Szefostwo Administracyjne, Departamenty, Sekretariat Generalny oraz Gabinet Ministra. Segment poświęcona Radzie Wojennej składał się z dwóch wyodrębnionych części. W pierwszej z nich znalazły się regulacje dotyczące Pełnej Rady Wojennej, a w drugiej Ścisłej Rady Wojennej. Rada Wojenna została usytuowana przy prezydencie Rzeczypospolitej, co wynikało z wcześniej przyjętych założeń, że głowa państwa jest zwierzchnikiem sił zbrojnych. W pełnym składzie miała charakter organu doradczego w sprawach ustawodawczych, organizacji sił zbrojnych, zmian w uzbrojeniu i zaopatrzeniu armii (pkt A1). Jej uchwały stanowiły ogólne wytyczne dla działań Ministerstwa Spraw Wojskowych (pkt A2). Rada otrzymywałaby informacje o wszelkich sprawach mających związek z siłami zbrojnymi oraz organizacją przygotowań do wojny. Dotyczyło to takich kwestii jak ogólna organizacja armii, systemów wyszkolenia i przygotowania wojsk do wojny, opracowania zarządzeń mobilizacyjnych, rozwoju i stanu sieci komunikacyjnych, udoskonalenia wojskowo-technicznych oraz tworzenia lub likwidacji fortyfikacji (pkt A5). Rada mogła także uzyskiwać informacje w sprawach, które prezydent i minister spraw wojskowych uznali za ważne, z punktu widzenia obronności państwa (pkt A5). Mogła też powoływać ekspertów wojskowych i cywilnych (pkt A6). Dekret nie wspominał jednak, kto był odpowiedzialny za przygotowanie materiałów na potrzeby Rady.

Skład Pełnej Rady Wojennej obejmował prezydenta jako przewodniczącego, ministra spraw wojskowych jako I wiceprzewodniczącego, generała przewidzianego na naczelnego wodza, jako II wiceprzewodniczącego, szefa Sztabu Generalnego, wiceministra MSWojsk., dwóch zastępców szefa Sztabu Generalnego, inspektorów armii oraz trzech generałów wyznaczonych przez ministra spraw wojskowych (pkty A3-A4).

Ścisła Rada Wojenna (ŚRW) była organem kierującym przygotowaniem wojennymi, przygotowaniem planów operacyjnych oraz obrony kraju. Decyzje Rady w tych sprawach były wiążące dla ministra spraw wojskowych (pkt B1). Do kompetencji ŚRW

⁴⁶² Dekret *o organizacji Najwyższych Władz Wojskowych (Rady Wojennej i Ministerstwa Spraw Wojskowych)* z dnia 7 stycznia 1921 r., DzRW Dodatek Tajny nr 3, poz. 26.

należało także inspekcjonowanie i ocenianie jednostek oraz kwalifikowanie oficerów na dowódców pułków i wyższych. Opinie w tych sprawach były rozstrzygające (pkty B4 i B6). Przewodniczącym Ścisłej Rady Wojennej był generał przewidziany na naczelnego wodza w czasie wojny. Ponadto w jej skład wchodził: szef Sztabu Generalnego, jego II zastępca jako szef Biura ŚRW, ale bez prawa głosu, oraz generałowie – inspektorzy armii. Minister spraw wojskowych mógł uczestniczyć w posiedzeniach Rady według swego uznania. Inspektorzy armii pozostawali pod rozkazami przewodniczącego ŚRW i opracowywali pod jego bezpośrednim kierownictwem wszystkie sprawy, które z punktu widzenia sprawowania dowództwa na froncie mogłyby mieć związek z wyznaczonymi wcześniej zadaniami wojennymi (pkty B1-B3). Do ich obowiązków należało również inspekcjonowanie armii oraz wykonywanie innych zadań zleconych przez ministra (pkt B7). Mieli też do dyspozycji swoje małe sztaby z oficerami i personelem pomocniczym (pkt B5).

Organizacyjno-technicznym zapleczem ŚRW było jej Biuro. Jego pracami kierował II zastępca szefa Sztabu Generalnego. Podzielone zostało na trzy oddziały: Oddział II a – odpowiadał za przygotowanie planów w zakresie wywiadu ofensywnego, Oddział III a – odpowiadał za układanie planów operacyjnych i planów manewrów wyższych jednostek oraz ogólnych planów zaopatrzenia materiałowego i zagadnienia dotyczące komunikacji w związku z planami operacyjnymi, Oddział V a – odpowiadał za obsadę personalną wyższych dowództw na czas wojny oraz sprawy związane z kwalifikacją dowódców przez Ścisłą Radę Wojenną, a ponadto sprawy ogólne i bieżące związane z funkcjonowaniem Rady oraz sprawy personalne i gospodarcze pracowników Biura. Literka „a” przy numerach oddziałów wskazywała, że odpowiadają one takim samym oddziałom znajdującym się w strukturze Sztabu Generalnego (pkty B9-B10). Stworzenie swoistego dualizmu w funkcjonowaniu dwóch najważniejszych instytucji wojskowych było jedną z istotniejszych wad dekretu.

Druga część dekretu została podzielona na sześć rozdziałów zatytułowanych: Ministerstwo Spraw Wojskowych, Sztab Generalny, Szefostwo Administracyjne, Departamenty, Sekretariat Generalny oraz Gabinet Ministra, a te na punkty i podpunkty. Rozdział I poświęcony Ministerstwu nie uległ zasadniczym zmianom, w stosunku do wcześniejszych projektów. W podpisanym dekrete uzupełniono go tylko o Szefostwo Administracyjne, co wiązało się z przyjętą koncepcją rozdzielania w ministerstwie spraw budżetowych i finansowych od zaopatrzenia materiałowego wojska oraz rozwoju krajowego przemysłu wojennego.

W rozdziale II Sztab Generalny podzielono na pięć oddziałów (II 4). Do Oddziału I należały sprawy związane z organizacją całej siły zbrojnej, wraz z rezerwami, przygotowaniem mobilizacyjnym i demobilizacyjnym, ustalaniem dyslokacji, uzbrojeniem i wyposażeniem wojska oraz określeniem ogólnych wytycznych przeprowadzania poboru

ludzi i koni. Oddział II odpowiadał za sprawy wywiadu i kontrwywiadu w myśl wytycznych Ścisłej Rady Wojennej, nadzorował funkcjonowanie attachatu wojskowego w polskich placówkach dyplomatycznych oraz opracowywał studia na temat obcych armii. Na Oddziale III spoczywały czynności wykonawcze związane z planami operacyjnymi i planami manewrów w myśl wytycznych Ścisłej Rady Wojennej, zapewnienie ogólnego bezpieczeństwa siłom zbrojnym (służba wartownicza i asystencyjna), szkolenie wojsk i oficerów, w tym Sztabu Generalnego, opracowywanie regulaminów i instrukcji służbowych. Oddział IV odpowiadał za opracowanie planów zaopatrzenia sił zbrojnych zgodnie z wytycznymi Ścisłej Rady Wojennej, ewidencję komunikacji i przygotowanie planów ruchu transportów, rozwój transportu kolejowego i wodnego, organizację etapów i obszaru wojennego oraz gromadzenie opisów terenów państw obcych. W Oddziale V skoncentrowano opracowywanie zasadniczych wytycznych dotyczących pragmatyki służbowej szeregowych i oficerów, sprawy personalne oficerów i generałów Sztabu Generalnego, z wyłączeniem tych którzy należeli do kompetencji Ścisłej Rady Wojennej, dyrektyw dotyczących dyscypliny i poziomu intelektualnego żołnierzy oraz służbę administracyjno-kancelaryjną (II 5).

Sztabem Generalnym kierował jego szef w stopniu generała, pozostający pod rozkazami ministra spraw wojskowych (II 1). W dekrete nie uległa zmianie liczba jego zastępców oraz zadania wykonywane przez nich w czasie pokoju i na wypadek wojny (II 2-3). Ponadto Sztab Generalny, w ramach przysługujących mu kompetencji, określał ogólny kierunek prac Departamentów Ministerstwa (II 6).

Ujęte w rozdziale III Szefostwo Administracyjne podzielone zostało na dwa biura: Administracji oraz Przemysłu Wojennego (III 2). Pierwsze z nich zajmować się miało wszelkimi sprawami ogólnego kierownictwa administracji i gospodarki materiałowej wojska, a w szczególności materialnym zaopatrzeniem armii w czasie pokoju i na wypadek wojny. W tym zakresie miało współpracować z Oddziałem IV Sztabu Generalnego (III 3). Drugie odpowiedzialne było za przygotowanie planów organizacji i uruchomienia krajowego przemysłu wojennego, wykorzystania przemysłu krajowego do celów wojskowych na wypadek wojny i wpływanie na jego rozwój, prowadzenie odpowiednich ewidencji i statystyk, analizowanie rynków zagranicznych pod kątem zapewnienia dostaw odpowiednich surowców i gotowych produktów (III 3). Szefostwem kierował generał w randze wiceministra i podlegał bezpośrednio ministrowi resortu (III 1). Ponadto Szefostwo Administracyjne, w ramach zakresu swego działania, określało kierunek prac Departamentów Ministerstwa (III 4).

W rozdziale IV uregulowane zostały ogólne kwestie związane z organizacją departamentów w Ministerstwie. Były to organy pomocnicze ministra, do których kompetencji należało opracowywanie i referowanie spraw organizacyjnych, wyszkolenia, personal-

nych i administracyjnych, powierzonych im przez szefa resortu (IV 2). Departamentami kierowali ich szefowie, podlegli ministrowi, ale ogólny nadzór nad departamentami należał do wiceministra i do niego zwracali się w drodze służbowej (IV 1). Do ministra mogli zwracać się bezpośrednio tylko w tych sprawach, które ustawowo wymagały jego decyzji (IV 3). Ponadto szefowie departamentów podlegali szefowi Sztabu Generalnego oraz szefowi Szefostwa Administracyjnego, w zakresie należącym do kompetencji tych struktur (IV 1).

Organizacja i zadania Sekretariatu Generalnego zostały uregulowane w rozdziale V. Sekretariat został podzielony na trzy biura: Budżetu, Kontroli oraz Prawne (V 3). Do zadań Biura Budżetu należało analizowanie preliminarza budżetowego resortu na podstawie opracowań poszczególnych departamentów, budowa budżetu ministerstwa, przestrzeganie dyscypliny budżetowej przez poszczególne jednostki, opiniowanie wszelkich projektów pod kątem zwiększenia już zatwierdzonych wydatków lub powstania nowych. Biuro Kontroli zajmowało się prawidłowością wykorzystania środków pieniężnych i materialowych w całej armii. Do kompetencji Biura Prawnego należało badanie projektów ustaw, dekretów i rozporządzeń z punktu widzenia ich zgodności z obowiązującym prawem oraz projektów aktów prawnych nadsyłanych z innych ministerstw z punktu widzenia interesów wojska, udzielanie porad prawnych w sprawach wojskowych i cywilnych wszystkim jednostkom Ministerstwa (V 4). Sekretariatem Generalnym kierował generał lub wyższy urzędnik z tytułem generalnego sekretarza, podległy bezpośrednio ministrowi spraw wojskowych. Spoczywał na nim obowiązek zapewnienia ministrowi prawidłowego biegu całokształtu spraw budżetowych w resorcie, pełnienia w imieniu ministra kontroli pieniężnej w całym wojsku oraz obsługi prawnej Ministerstwa w sprawach wojskowych i cywilnych (V 1-2).

Ostatni rozdział VI dotyczył Gabinetu Ministra, do którego kompetencji należały sprawy ogólne ministerstwa, kontakty z parlamentem oraz sprawy osobiste i reprezentacyjne ministra (VI 2). Gabinetem kierował jego szef podległy bezpośrednio ministrowi.

Ostateczny kształt dekretu odbiegał od początkowych projektów. Różnił się też znacznie od założeń przedłożonych przez ministra Sosnkowskiego oraz opinii wygłoszonych podczas pierwszych posiedzeń nieformalnej Rady Wojennej, w tym samego Piłsudskiego. Przede wszystkim odstąpiono od pierwotnych uzgodnień, że Rada Wojenna pełnić miała tylko funkcje opiniodawcze i doradcze. Zostały one zarezerwowane tylko dla pełnego jej składu. Rozstrzygająca rola przypadła natomiast jej ścisłemu składowi, a szczególnie przewodniczącemu. Ścisła Rada określała wytyczne dla ministra spraw wojskowych i podległych mu jednostek, które były bezwzględnie obowiązujące. Następową zatem marginalizacją ministra resortowego, a w konsekwencji rządu, w sprawach wojskowych, przygotowań na wypadek wojny oraz obronnych państwa. Punkt ciężkości

w tych kwestiach przesuwiał się z ministra i rządu, odpowiedzialnych parlamentarnie, na przewodniczącego Ścisłej Rady Wojennej, przed nikim nieodpowiedzialnego. Regulacje przyjęte w dekreście wprowadziły istotne zmiany w dotychczasowej strukturze najwyższych władz wojskowych określonych jeszcze dekretami Rady Regencyjnej z przelomu października i listopada 1918 r.⁴⁶³ Utworzenie Ścisłej Rady Wojennej stworzyło w organizacji najwyższych władz wojskowych triumwirat: przewodniczącego Ścisłej Rady Wojennej, ministra spraw wojskowych i szefa Sztabu Generalnego. Mając w swojej kompetencji przygotowywanie planów operacyjnych, inspekcjonowanie i ocenianie jednostek wojskowych oraz nieograniczoną władzę w zakresie spraw personalnych, marsz. Piłsudski dominował nad ministrem resortowym i szefem Sztabu Generalnego. Jego pozycję w armii dodatkowo wzmacniało posiadanie najwyższego stopnia wojskowego. Ponadto z uwagi na pełnioną funkcję naczelnika państwa, do chwili zaprzysiężenia pierwszego prezydenta 14 grudnia 1922 r., był przewodniczącym Pełnej Rady Wojennej. Zakres posiadanych uprawnień dawał mu nieskrępowaną nie tylko formalną, ale i faktyczną władzę w wojsku, do tego nie podlegającą niczyjej kontroli, gdyż nie ponosił za swoje działania odpowiedzialności parlamentarnej. Poważną wadą okazał się brak dokładnego ustalenia w praktyce zakresu działania Pełnej i Ścisłej Rady Wojennej oraz niejasne i sprzeczne z konstytucją określenie relacji Ścisłej Rady Wojennej do ministra spraw wojskowych. W konsekwencji pojawiły się tendencje do dublowania przez szefa Biuro Ścisłej Rady Wojennej struktur Sztabu Generalnego co utrudniało zharmonizowanie prac, a nierzadko prowadziło do konfliktów. W następstwie wytworzyła się dwutorowość organizacji struktur wojskowych, wyrażająca się nie tylko w podwójnej zależności szefa Sztabu Generalnego od ministra i przewodniczącego Ścisłej Rady Wojennej, ale i w podwójnej pracy Sztabu Generalnego, wojennej i pokojowej⁴⁶⁴.

Regulacje zawarte w dekreście w sposób szczególny sytuowały Ścisłą Radę Wojenną, i jej przewodniczącego, już nie tylko wśród instytucji wojskowych, ale przede wszystkim wśród organów ustrojowych państwa. Rada podejmowała najistotniejsze dla

⁴⁶³ W literaturze błędnie wskazuje się, że Ministerstwo Spraw Wojskowych zostało powołane do życia dekretem z 7 stycznia 1921 r. W rzeczywistości powstało ono znacznie wcześniej na podstawie dekretu Rady Regencyjnej o utworzeniu ministerstw: Spraw Zewnętrznych, Spraw Wojskowych, Komunikacji i Aprowizacji z 26 października 1918 r., DzRozp. MSWojsk. nr 3, poz. 26, z przekształcenia Komisji Wojskowej przy prezydencie ministrów. Zob. P. Stawecki, *Z badań nad organizacją najwyższych władz wojskowych w Polsce w latach 1921-1939*, [w:] „Studia i Materiały do Historii Wojskowości” 1994, t. 36, s. 201. Szerzej na ten temat B. Woszczyński, *Ministerstwo Spraw Wojskowych...*, s. 59 i n. Zob. też T. Böhm, *Organizacja i kompetencje Ministerstwa...*, s. 21 i n.

⁴⁶⁴ Referat Piłsudskiego podczas posiedzenia Ścisłej Rady Wojennej w dniu 7 stycznia 1923 r., CAW, zespół Biuro SRW, sygn. I.303.14.1, k. 20 i n. Por. P. Stawecki, *Organizacja naczelnich władz wojskowych według marszałka Józefa Piłsudskiego*, [w:] „Przegląd Historyczno-Wojskowy” 2001, nr 4, s. 34 i n. Zob. też P. Stawecki, *Z badań nad organizacją najwyższych...*, s. 202.

sił zbrojnych rozstrzygnięcia personalne, a w pozostałych sprawach miała właściwie nieograniczone kompetencje zważywszy, że przez pojęcie „przygotowania wojenne” można rozumieć prawie wszystko. Stawała się więc organem nadrzędnym w stosunku do ministra spraw wojskowych i niezależnym od rządu i parlamentu. Przewodniczący Rady uzyskał instrumenty oddziaływania politycznego, nie ponosząc przy tym żadnej odpowiedzialności, co bardzo odpowiadało Piłsudskiemu⁴⁶⁵. A przy tym nie można zapominać, że była organem niekonstytucyjnym.

Rozwiązania przyjęte w polskim dekrete odbiegały znacznie od wzorów francuskich czy angielskich. Tam również Rady Wojenne złożone były głównie z osób wojskowych. Różnica polegała na tym, że przyjęte tam zasady zgodne były z regulacjami konstytucyjnymi, obowiązującymi w obu państwach, oddającymi sprawy wojska, przygotowań wojennych i obronnych państwa w ręce konstytucyjnego ministra. Konstrukcja relacji pomiędzy różnymi władzami wojskowymi, recypowana w dekrete, uniemożliwiała sprawowanie cywilnej kontroli nad wojskiem. W przeciwieństwie bowiem do przepisów obowiązujących w krajach demokratycznych w Polsce praktycznie odsunięto organy konstytucyjne od rozstrzygania w sprawach wojska i obrony państwa. Nie można nie zauważyć, że zmiana koncepcji organizacji najwyższych władz wojskowych w Polsce zbiegła się w czasie z politycznymi decyzjami w sprawie ograniczenia konstytucyjnych uprawnień głowy państwa w kwestiach wojskowych, pozbawiającymi Piłsudskiego złudzeń, co do celowości ubiegania się w przyszłości o ten urząd.

Pośpiech, z jakim Piłsudski podpisał dekret, wskazuje, że zmierzał do uprzedzenia postanowień konstytucyjnych i postawienia parlamentu przed faktem dokonany, nawet za cenę złamania porządku prawnego. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że wcześniej naczelny wódz nie spieszył się z uregulowaniem organizacji najwyższych władz wojskowych. W liście do gen. Szeptyckiego, datowanym 21 sierpnia 1919 r., pisał: „Ustawodawstwo [wojskowe – PKM] znajduje się u nas w zupełnie szczątkowym stadium; inaczej być nie może dla dwóch powodów. Jeden z nich to jest brak prawa konstytucyjnego, do którego logicznie można by dopasować zasadnicze ustawy wojskowe; drugi dlatego, że chronię jak najusilniej wojsko, jego organizację i jego użycie od wkroczenia do tych spraw obecnego Sejmu z jego nieustaloną większością, wynikającymi stąd intrygami i drobnymi walkami stronnictw z ich częstymi personalnymi interesami. [...] Zdobyłem się na to, że dałem wojsku i całej pracy wojskowej jedno trwałe oparcie – chociaż także prowizoryczne – oparcie nie ulegające fluktuacjom i nastrojom chwilowym stronnictw i partii w ich walce o władzę – oparcie w mojej osobie. Nie zakrywam jednak oczu na to, że zostało to zrobione *iure caduco* i sytuacja utrzymana została przeze mnie jedynie dzięki

⁴⁶⁵ A. Garlicki, *Przewrót majowy*, Warszawa 1987, s. 63.

zimnej krwi, uporczywej woli i pewnemu taktowi politycznemu, jaki posiadam”⁴⁶⁶. Jakże celnie brzmi, w kontekście tych słów, zacytowana wyżej opinia Garlickiego.

Organizację wewnętrzną i zasady funkcjonowania Rady Wojennej określił jej regulamin wewnętrzny, przyjęty na posiedzeniu 30 maja 1921 r.⁴⁶⁷ W kwestii kompetencji, składu i stosunku do Ministerstwa Spraw Wojskowych powtarzał rozwiązania zawarte w dekrete styczniowym. Podkreślał jedynie, że wobec połączenia funkcji głowy państwa i naczelnego dowództwa w jednym ręku – przewodnictwo Pełnej Rady należy do naczelnego wodza. Należy bowiem pamiętać, że mimo uchwalenia konstytucji nadal obowiązywała uchwała sejmowa z lutego 1919 r. wkładająca w ręce naczelnika państwa pełnię wykonawczej władzy cywilnej i wojskowej. Określając stosunek Ścisłej Rady Wojennej do Pełnej Rady Wojennej, wskazywano, że wyłania się ona ze składu Pełnej Rady i za pośrednictwem szefa Biura Ścisłej Rady Wojennej pozostaje w kontakcie z Pełną. Szef Biura Ścisłej Rady Wojennej nadzorował zbieranie i opracowywanie materiałów, podlegających obradom Rady, odpowiadał za prowadzenie protokołów z jej posiedzeń, opracowywanie opinii z tych protokołów oraz zawiadamianie o terminach kolejnych posiedzeń członków Rady. Jego organem była Kancelaria Biura Ścisłej Rady Wojennej, której kierownik pozostawał jednocześnie sekretarzem Rady Wojennej. Posiedzenia Rady zwoływał jej przewodniczący lub w jego zastępstwie minister spraw wojskowych. Czynili to za pośrednictwem Biura Ścisłej Rady Wojennej. Posiedzenia Rady odbywały się nieperiodycznie i uzależnione były od stopnia opracowania poszczególnych spraw albo ich aktualności. Przedmiotem obrad mogły być tylko sprawy przewidziane porządkiem ustalonym przez przewodniczącego, który dysponował prawem jego zmiany. Mógł też poszczególne sprawy zdjąć już w toku obrad. Termin posiedzenia ustalał przewodniczący Rady w porozumieniu z ministrem spraw wojskowych. O każdym spotkaniu członkowie mieli być zawiadamiani pisemnie z podaniem porządku dziennego. Problemy będące przedmiotem obrad Rady były przedstawiane merytorycznie przez ministra spraw wojskowych. Podczas pierwszego posiedzenia omawiano je w ogólnych zarysach. Następnie powoływano komisję złożoną z kilku członków Rady lub wybranemu członkowi Rady przekazywano projekt rozwiązań, który w ostatecznym kształcie referowano na kolejnym posiedzeniu i omawiano szczegóły. Wówczas też następowało formułowanie opinii, która powracała do Ministerstwa Spraw Wojskowych

⁴⁶⁶ List Józefa Piłsudskiego do Stanisława Szeptyckiego z 21 sierpnia 1919 r., [w:] „Niepodległość” 1962, t. 7; Por. B. Podoski, *Organizacja naczelnich władz obrony państwa. (Szkielet historyczny)*, [w:] „Niepodległość” 1962, t. 7, s. 182 i n; Zob. też B. Woszczyński, *O najwyższych władzach wojskowych w świetle protokołów Rady Wojennej z 1923 r.*, [w:] „Wojskowy Przegląd Historyczny” 1969, nr 3-4, s. 463.

⁴⁶⁷ Wykaz protokołów z posiedzeń Rady Wojennej z lat 1920-1925, CAW, zespół Oddział II SzG, sygn. I.303.4.4920, k. 226.

jako wytyczna w danej sprawie. Przygotowanie materiałów na posiedzenia Rady odbywało się albo w Ministerstwie albo w Biurze ŚRW, w zależności od uznania przewodniczącego Rady lub ministra. Komisja lub osoba, której zlecono opracowanie projektu, miała prawo korzystania z wszelkich niezbędnych do tego informacji. W tym celu minister lub Biuro ŚRW oraz podległe im jednostki miały obowiązek udostępnić wszelkie posiadane informacje i w uzyskaniu takich dopomagać. Członkowie Rady musieli meldować się u szefa Biura ŚRW na dzień przed wyznaczonym terminem posiedzenia. Nieobecność należało umotywić przed posiedzeniem. Obrady prowadził przewodniczący lub minister spraw wojskowych. Dla ważności posiedzenia konieczna była obecność przewodniczącego lub jego zastępcy, szefa Sztabu Generalnego, szefa Ścisłej Rady Wojennej oraz dwóch generałów – inspektorów armii. Uchwały zapadały zwykłą większością głosów. W przypadku wątpliwości rozstrzygał głos przewodniczącego obrad. Głosowania miały charakter jawny. Głosowania tajne były niedopuszczalne. Wstrzymanie od głosu uznawano za nieobecność podczas głosowania. Z każdego posiedzenia sekretarz Rady sporządzał protokół. Zawierał on datę posiedzenia, godzinę rozpoczęcia i ukończenia obrad, listę obecnych i nieobecnych, z podaniem powodów nieobecności, wymieniał osobę przewodniczącą, porządek dzienny i jego ewentualne zmiany, osoby referentów i ich wnioski oraz wnioski uczestników obrad. Ostatecznie zredagowany protokół podpisany przez przewodniczącego obrad przechowywany był w Kancelarii Biura ŚRW. Obrady Rady i podjęte uchwały miały charakter poufny. Na podstawie protokołu obrad sporządzano opinię Rady Wojennej w danej sprawie. Miała ona zwykle formę protokołu i przekazywana była tej instytucji wojskowej, która miała zająć się jej wykonaniem⁴⁶⁸.

Funkcjonowanie Biura Ścisłej Rady Wojennej określił rozkaz ministra spraw wojskowych z 16 czerwca 1921 r. Obejmował skład Biura, podział czynności, zasady przyjmowania poczty, sposób opracowywania materiałów, uprawnienia osób do podpisywania dokumentów, zasady wysyłki dokumentów oraz sprawy wewnętrzne, jak kwestie personalne i gospodarcze pracowników, ich urlopy oraz godziny urzędowania i dyżurów. Podstawą prawną regulaminu Biura ŚRW był rozkaz ministra spraw wojskowych *Przepisy służbowe dla Ministerstwa Spraw Wojskowych*⁴⁶⁹.

Omówione wyżej rozwiązania przyjęte w dekreście naczelnego wodza spotkały się z krytyką współczesnych, w tym wywodzących się ze środowisk wojskowych. Negatywne oceny znalazły się we wnioskach komisji ministerialnej z 22 grudnia 1920 r., o czym już wspomiano. Głosy krytyczne dotyczyły zwłaszcza Biura Ścisłej Rady Wojennej, które uważano za zbędne i szkodliwe, głównie ze względu na dublowanie

⁴⁶⁸ Regulamin wewnętrzny Rady Wojennej, CAW, zespół Oddział II SzG, sygn. I.303.4.4920, k. 500 i n.

⁴⁶⁹ Tymczasowy regulamin Biura Ścisłej Rady Wojennej z dnia 16 czerwca 1921 r., CAW, zespół Biuro Ścisłej Rady Wojennej (dalej: Biuro ŚRW), sygn. I.303.14.28, k. 2 i n.

kompetencji Ministerstwa Spraw Wojskowych i Sztabu Generalnego, będącego jednocześnie organem niezależnym od obydwu urzędów. W ten sposób rodził się dualizm władz centralnych⁴⁷⁰. Podobnego zdania byli także francuscy doradcy, którzy uważali, że Biuro Ścisłej Rady Wojennej, nieponoszące żadnej odpowiedzialności w czasie pokoju, okaże się zupełnie zbędne w okresie wojny, gdy Sztab Naczelnego Wodza będzie stworzony ze Sztabu Generalnego. W uregulowaniach dekretu dostrzegali źródło antagonizmów i konfliktów, mogących mieć katastrofalne skutki⁴⁷¹. Na początku lutego 1921 r., a więc na krótko przed opublikowaniem dekretu, szef Departamentu II Ministerstwa Spraw Wojskowych, gen. Czesław Rybiński, w *Uwagach do organizacji Ministerstwa Spraw Wojskowych* wskazywał, że w dyskusji nad projektem dekretu styczniowego o organizacji najwyższych władz wojskowych nie uwzględniono głosu fachowców. Zwrócił uwagę, że wprowadzana nowa organizacja błędnie zakładała, iż uchwały Ścisłej Rady Wojennej miały obowiązywać ministra spraw wojskowych, w sytuacji gdy jej członkami byli podlegli mu generałowie⁴⁷². Podobny pogląd wyrażał Marian Romeyko, wskazując na wiele luk prawno-państwowych dekretu, zwłaszcza w odniesieniu do kompetencji i wzajemnych relacji między trzema najważniejszymi stanowiskami w wojsku. Przewodniczący Ścisłej Rady Wojennej stawał się zwierzchnikiem ministra spraw wojskowych, ponosząc odpowiedzialność konstytucyjną przed sejmem, gdy sam jako organ niekonstytucyjny tej odpowiedzialności nie ponosił. Szef Sztabu Generalnego podlegał ministrowi resortowemu i jednocześnie, jako członek Ścisłej Rady Wojennej, stawał się zależny bezpośrednio od jej przewodniczącego. Podobnie było z szefem Biura ŚRW, którym z urzędu był drugi zastępca szefa Sztabu Generalnego, podległy jednocześnie szefowi Sztabu i przewodniczącemu ŚRW⁴⁷³.

Obawy związane z regulacjami zawartymi w dekrecie znalazły swoje odbicie w praktyce. Posiedzenia Ścisłej Rady Wojennej odbywały się rzadko. W pełnym składzie Rada nie zebrała się nigdy. Pomiedzy odpowiednimi komórkami Biura ŚRW i Sztabu Generalnego nie było właściwej komunikacji, pozwalającej zapewnić skuteczne przygotowanie planów organizacyjno-mobilizacyjnych. Brakowało szczegółowego określenia kompetencji Biura. W rezultacie szef Sztabu Generalnego nie orientował się w sprawach

⁴⁷⁰ Wnioski do projektu dekretu o organizacji najwyższych władz wojskowych z dnia 22 grudnia 1920 r., CAW, zespół Oddział I SzG, sygn. I.303.3.19, k. 99 i n.

⁴⁷¹ Uwagi Wojskowej Misji Francuskiej w sprawie organizacji Ministerstwa Spraw Wojskowych z dnia 28 grudnia 1920 r., CAW, zespół Szef Sztabu Generalnego – Kancelaria Przyboczna, sygn. I.303.1.33, n. pag. Zob. też Opinia Misji Francuskiej do projektu tworzenia Oddziałów Biura Rady z dnia 2 stycznia 1921 r., CAW, zespół Oddział I SzG, sygn. I.303.3.19, k. 11 i n.

⁴⁷² Uwagi do organizacji Ministerstwa Spraw Wojskowych, CAW, zespół Departament II Wojsk Technicznych, sygn. I.300.41.213, n. pag.

⁴⁷³ M. Romeyko, *Przed i po maju*, Warszawa 1985, s. 168.

ściśle operacyjnych, a w pracach ogniw Sztabu nie zawsze uwzględniano wytyczne przewodniczącego ŚRW. Ten stan rzeczy powodował, że Biuro Ścisłej Rady Wojennej, nie dysponując odpowiednimi materiałami z oddziałów Sztabu Generalnego, nie było zdolne do efektywnej pracy nad planami wojennymi. I kwestia ostatnia. Dekret milczał o zakresie odpowiedzialności najwyższych władz wojskowych. Przewodniczący Ścisłej Rady Wojennej, posiadając niemal nieograniczone uprawnienia w zakresie organizacji sił zbrojnych i obrony państwa, nie ponosił za swe decyzje odpowiedzialności konstytucyjnej⁴⁷⁴.

Rada Wojenna funkcjonowała do wejścia w życie w sierpniu 1926 r. nowego dekretu regulującego organizację najwyższych władz wojskowych w czasie pokoju. W okresie jej istnienia odbyło się ok. 45 posiedzeń ścisłego składu. Ustalenie dokładnej liczby nie jest możliwe, gdyż zachowała się tylko część protokołów, a zachowane ich wykazy nie są w pełni wiarygodnym źródłem. Ostatnie posiedzenie Ścisłej Rady Wojennej odbyło się 15 lipca 1926 r., już po zamachu majowym, i poświęcone było omówieniu organizacji najwyższych władz wojskowych, organizacji pracy inspektorów armii, metodom pracy z inspektorami oraz personaliom wyższych dowódców. Miesiąc wcześniej, 12 czerwca, prezydent Mościcki powołał ponownie Piłsudskiego na stanowisko przewodniczącego Ścisłej Rady Wojennej.

System najwyższych władz wojskowych stworzony przez omawiany dekret spotkał się z krytyką. Za główne jego wady uznano oddzielenie prac natury operacyjnej od innych zadań wykonywanych przez Sztab Generalny oraz odseparowanie generała przewidzianego na naczelnego wodza od wpływu na funkcjonowanie oddziałów Sztabu, uniemożliwiające mu w ten sposób wpływanie na kształtowanie środków technicznych, za pomocą których przygotowywane plany obronne miałyby być realizowane. Było to konsekwencją niejasnego określenia relacji między ministrem spraw wojskowych, szefem Sztabu Generalnego i przewodniczącym Ścisłej Rady Wojennej, co narażało władze wojskowe na tarcia w codziennym funkcjonowaniu. Wyrazem tego była podwójna zależność szefa Sztabu Generalnego od ministra resortowego i generała, przyszłego naczelnego wodza, oraz podwójna praca samego Sztabu rozdzielona na sprawy pokojowe i wojenne. Generał przewidziany na naczelnego wodza w naturalny sposób dążył do stworzenia wokół siebie odpowiedników oddziałów Sztabu Generalnego, a w konsekwencji i wchodzenia w kompetencje tego ostatniego. Oddzielenie oddziałów Sztabu Generalnego od Biura Ścisłej Rady Wojennej, z jednej strony, oraz ograniczenie wpływu szefa Sztabu Generalnego, z drugiej, na kształtowanie koncepcji operacyjnych powodowało, że wiele prac było dublowanych, a tworzone plany nie uwzględniały szeregu istotnych danych⁴⁷⁵.

⁴⁷⁴ P. Stawecki, *Polityka wojskowa...*, s. 186.

⁴⁷⁵ W. Sikorski, *Podstawy organizacji naczelnich...*, s. 122 i n.

4. PROBLEM NIEKONSTYTUCYJNOŚCI DEKRETÓW NACZELNEGO WODZA

Niepodejmowaną dotychczas w literaturze kwestią pozostaje charakter dekretów naczelnego wodza i ich moc prawna. W prawie konstytucyjnym powszechnie przyjmuje się, że dekret jest aktem normatywnym o charakterze ustawodawczym wydanym przez organ władzy wykonawczej (monarcha, prezydent, rząd)⁴⁷⁶. W niepodległej Polsce, w okresie prowizorium konstytucyjnego, sprawa ta regulowana była przez kilka przepisów. Zgodnie z zasadami wynikającymi z aktów określających organizację władz najwyższych, a wydanych jeszcze przez Radę Regencyjną, dekreta mogła wydawać tylko ona, jako władza zwierzchnia (art. 2)⁴⁷⁷. Te z nich, które nie miały charakteru ustaw, mogły normować stosunki w sposób ogólny (art. 3). Dla swej ważności wymagały podpisów co najmniej dwóch członków Rady oraz kontrasygnaty szefa rządu (art. 5). Mocy obowiązującej dekreta nabierały z chwilą publikacji w Dzienniku Praw, chyba że same stanowiły o innym sposobie ogłoszenia (art. 21). Po rozwiązaniu w październiku 1918 r. Rady Stanu, mającej charakter organu prawodawczego, Rada Regencyjna wprowadziła nowy rodzaj aktu normatywnego, rozporządzenie z mocą ustawy, które, podobnie jak dekret, wydawać mogła tylko ona, za kontrasygnatą rządu. Wszystkie te akty miały charakter tymczasowy i dla swej mocy obowiązującej musiały uzyskać sankcję „najbliższego Sejmu”⁴⁷⁸. Przekazując 11 listopada Piłsudskiemu władzę wojskową i naczelne dowództwo nad wojskiem polskim, Rada Regencyjna kreowała co prawda nowy organ państwa w zakresie władzy wojskowej, ale z zastrzeżeniem, że ma on charakter tymczasowy i powołany został dla ujednoczenia zarządzeń wojskowych i utrzymania porządku publicznego w kraju. Urząd ten miał być złożony w ręce „Rządu Narodowego”⁴⁷⁹. Powołując stanowisko naczelnego dowódcy regencji nadawali mu zdecydowanie charakter wykonawczy. Bez wątplenia nie delegowali na nowy organ uprawnień ustawodawczych, a zatem nie wyposażyli naczelnego dowódcy w kompetencję do samodzielnego stanowienia

⁴⁷⁶ Zdaniem Z. Cybichowskiego zakres ustawodawstwa państwowego obejmuje stanowienie wszelkich praw publicznych i prywatnych i sposób ich wykonania. Dekret może mieć różne nazwy: rozporządzenie, zarządzenie, okólnik, instrukcja, a nawet regulamin. Cybichowski rozróżnia dekret wykonawczy, rozwijający ustawę i samodzielny, zastępujący ją. Wskazuje też na istnienie dekretu nagłego, gdy nagła konieczność państwowa wymaga uchwalenia praw, a nie można czekać na zebranie się parlamentu. Por. Z. Cybichowski, *Encyklopedia podręczna...*, s. 864 i n.

⁴⁷⁷ Dekret Rady Regencyjnej o *tymczasowej organizacji władz naczelnich w Królestwie Polskim* z dnia 3 stycznia 1918 r., DzP KP nr 1, poz. 1.

⁴⁷⁸ Dekret Rady Regencyjnej w *przedmiocie tymczasowego wykonywania władzy ustawodawczej* z dnia 15 października 1918 r., DzP KP nr 12, poz. 24.

⁴⁷⁹ Orędzie Rady Regencyjnej do Narodu Polskiego z dnia 11 listopada 1918 r., DzP PP nr 17, poz. 38.

prawa w formie dekretów lub rozporządzeń z mocą ustawy, chociażby tylko w zakresie spraw wojskowych⁴⁸⁰. Gdy 14 listopada Rada Regencyjna rozwiązała się i przekazała posiadaną władzę zwierzchnią w ręce Piłsudskiego, nastąpiło ponowne skupienie władzy zwierzchniej o charakterze cywilnym i wojskowym w jednym ręku, co zostało potwierdzone dekretem z 22 listopada. Akt ten mocą art. 3 wprowadzał do istniejącego stanu prawnego modyfikację, dzięki której Piłsudski, jako tymczasowy naczelnik państwa, zatwierdzał przyjęte przez rząd akty o charakterze ustawodawczym, w formie dekretów, i kierował do publikacji w Dzienniku Praw, by uzyskały moc obowiązującą. Również i te dekryty miały charakter tymczasowy, gdyż jeśli nie zostały przedstawione Sejmowi Ustawodawczemu do zatwierdzenia na pierwszym posiedzeniu, traciły moc obowiązującą. Akty o charakterze wykonawczym musiały być zaopatrzone w kontrasygnatę szefa rządu (art. 4)⁴⁸¹. Dalsze zmiany nastąpiły już po zebraniu się Sejmu Ustawodawczego. Uchwała sejmowa z 20 lutego 1919 r. przekazała całą władzę ustawodawczą w ręce Sejmu Ustawodawczego. W myśl pktu 2 cz. II naczelnik państwa stał się najwyższym wykonawcą uchwał sejmowych w sprawach cywilnych i wojskowych i jednocześnie tracił kompetencje w zakresie samodzielnego stanowienia prawa. Nie posiadał też prawa inicjatywy ustawodawczej. Ponadto każdy akt państwowy naczelnika państwa, dla swej ważności, wymagał podpisu właściwego ministra (II 5)⁴⁸². Żaden z obowiązujących przepisów nie przewidywał samodzielnego stanowienia prawa powszechnie obowiązującego przez naczelnego wodza, który był organem władzy wykonawczej i to tylko w zakresie dowodzenia całością sił zbrojnych państwa⁴⁸³. Akty normatywne głównodowodzącego mogły mieć co najwyżej charakter wykonawczy i rozkazodawczy, a do tego związany bezpośrednio z organizacją wojska na froncie oraz działaniami operacyjnymi. Wszelkie pozostałe kwestie wojskowe pozostawały w kompetencjach naczelnika państwa, rządu i ministra spraw wojskowych. Bez znaczenia był fakt, że funkcje naczelnika państwa i naczelnego wodza pozostawały w tym czasie w jednym ręku. Wynika stąd, że naczelnny wódz nie posiadał samoistnego prawa do wydawania aktów normatywnych o charakterze ustawowym, a tym bardziej ustrojowym. W tym czasie nie posiadał ich już też naczelnik państwa, gdyż należały do wyłącznej kompetencji parlamentu.

⁴⁸⁰ W numerze 17 Dziennika Praw ukazał się co prawda dekret naczelnego dowódcy z 14 listopada 1918 r., ale fakt ten uznać należy za błąd redakcyjny. W treści bowiem nie był to akt normatywny, a jedynie deklaracja polityczna, mimo iż znalazło się tam oświadczenie o powierzeniu misji tworzenia rządu Ignacemu Daszyńskiemu.

⁴⁸¹ Dekret o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej z dnia 22 listopada 1918 r., DzP PP nr 17, poz. 41.

⁴⁸² Uchwała Sejmu z dnia 20 lutego 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa, DzP PP nr 19, poz. 226.

⁴⁸³ Odmienne poglądy prezentuje L. Wyszczelski, *Ministerstwo Spraw Wojskowych...*, s. 65.

Zatem dekrety o charakterze ustawodawczym wydane po 20 lutym 1919 r. przez Piłsudskiego jako naczelnika państwa albo jako naczelnego wodza, nawet gdyby były kontrasygnowane przez premiera lub ministra i opublikowane w Dzienniku Ustaw nie miałyby mocy obowiązującej i były niekonstytucyjne. Tym bardziej jeśli nie spełniały tych wymogów.

Omawiany dekret nie dość, że został podpisany tylko przez naczelnego wodza, to został opublikowany wyłącznie w Dodatku Tajnym do Dziennika Rozkazów Wojskowych, będącym urzędowym publikatorem, ale tylko Ministerstwa Spraw Wojskowych. Dekret kreował nowy organ władzy, Radę Wojenną, która w swym pełnym składzie kierowana była przez prezydenta Rzeczypospolitej, nieistniejącego w ówczesnym systemie organów ustrojowych Polski, a w ścisłym składzie mogła wydawać wiążące polecenia ministrowi spraw wojskowych. Dokonywał zmian w organizacji Ministerstwa Spraw Wojskowych oraz Sztabie Generalnym, co leżało w wyłącznej kompetencji rządu. Według tymczasowej organizacji najwyższych władz naczelnich, określonych w nadal obowiązującym dekrete styczniovym Rady Regencyjnej, zgodnie z art. 13 tylko Rada Ministrów była władna określić sposób przejęcia władzy przez dane ministerstwo oraz jego organizację i zakres kompetencyjny. Dekret Piłsudskiego z 7 stycznia 1921 r., regulujący organizację najwyższych władz wojskowych, z tych względów był niezgodny z obowiązującym porządkiem prawnym. Należy uznać go za nieważny także w świetle konstytucji marcowej, gdyż naruszał zasady ustrojowe określające organizację i kompetencje naczelnich organów państwowych, a także ich zależności i odpowiedzialność konstytucyjną. Mylą się zatem niektórzy autorzy, twierdząc, że dekret był „pierwszym obowiązującym aktem prawnym czasu pokojowego w zakresie organizacji najwyższych władz wojskowych” lub chociażby że miał moc prawną do czasu uchwalenia konstytucji w dniu 17 marca 1921 r.⁴⁸⁴ Został bowiem wydany także wbrew zasadom obowiązującym przed jej wejściem w życie. Konkludując, należy przyjąć, że wszystkie akty normatywne wydane przez Piłsudskiego, jako naczelnego wodza, w formie dekretów, niemające charakteru aktów wykonawczych związanych z zarządzaniem sprawami wojska i dowodzeniem na froncie i nieopublikowane w Dzienniku Praw, a później w Dzienniku Ustaw, nawet jeśli posiadały kontrasygnatę ministra spraw wojskowych, były niekonstytucyjne i nieobowiązujące z mocy prawa.

Ustalenia te zdaje się potwierdzać stanowisko zajęte przez Komisję Prawniczą Sejmu Ustawodawczego w związku z wnioskiem ministra spraw wojskowych o usankcjonowanie dekretu naczelnego wodza z 5 lutego 1919 r., wprowadzającego ustawę o wojennych sądach doraźnych. Komisja zarzucała, że dekret naczelnego wodza nie został opublikowany

⁴⁸⁴ P. Stawecki, *O radach wojskowych i wojennych...*, s. 249; L. Wyszczelski, *Od demobilizacji...*, s. 32. Podobny pogląd wypowiedział A. Garlicki, *Józef Piłsudski...*, s. 396.

zgodnie z obowiązującym trybem i we właściwy sposób, a ponadto, że minister Wroczyński wprowadził sądy doraźne nie dekretem, a rozkazem, do tego opublikowanym tylko w Dzienniku Rozkazów Wojskowych, gdy dla aktów ustawodawczych wymagano publikacji w Dzienniku Praw. Do tego wątpliwość budziło oddawanie osób cywilnych sądownictwu wojskowemu. Ostatecznie Komisja wniosowała o odmowę sankcji dekretowi i rozkazowi ministra, uznając je za nieważne i nieobowiązujące⁴⁸⁵.

Ciekawą ilustracją omawianego tutaj problemu był pewien incydent podczas posiedzenia Ścisłej Rady Wojennej 30 czerwca 1923 r. Piłsudski zwrócił się z pytaniem do ministra spraw wojskowych, którym był wówczas gen. Szeptycki, o obowiązywanie wspomnianego dekretu. Minister odpowiedział, że „rząd uważa ten dekret za nieistniejący [...] Rada Ministrów uważa to posiedzenie jako likwidację tego, co było”. Słyszając to, Piłsudski oświadczył, że zamyka posiedzenie. Krok ten wywołał z kolei oburzenie gen. Szeptyckiego, który oświadczył, że „to są kpiny” i oskarżył marszałka o obrazę w obecności oficerów niższych stopniem. Według Piłsudskiego Szeptycki uczestniczył w posiedzeniu jako minister, natomiast Szeptycki utrzymywał, że zaproszenie otrzymał od szefa Sztabu Generalnego jako inspektor armii. W zaistniałej sytuacji Szeptycki zaproponował opuszczenie sali obrad przez sekretarzy. Po ich powrocie Piłsudski podyktował do protokołu następujące stwierdzenie: „Wobec podniesionej przez marszałka wątpliwości, czy zebrane przez niego posiedzenie ŚRW jest z punktu widzenia obecnego ministra spraw wojskowych posiedzeniem prawnym, pan minister odpowiada [...] Posiedzenie ŚRW odbywające się d. 30 czerwca 1923 r. pod przewodnictwem pana marszałka Piłsudskiego jest posiedzeniem prawnym”⁴⁸⁶. Ostatecznie spór honorowy załagodziła mediacja prezydenta Wojciechowskiego. Ale spór o legalność dekretu nie został rozstrzygnięty.

Przebieg posiedzenia pokazywał brak jednoznaczności w stosunkach władz cywilnych i wojskowych. Minister z jednej strony uważał, że Rada Wojenna, powołana kwestionowanym dekretem jest organem nieformalnym, z drugiej strony domagał się od Rady opinii w sprawie ministerialnego projektu ustawy o organizacji najwyższych władz wojskowych. Inna rzecz, że w tym czasie był już przyjęty przez rząd i przesłany sejmowi pod obrady. Niejednoznaczna postawa rządów, a szczególnie ministrów spraw wojskowych, towarzyszyła pracom nad ustawowym uregulowaniem organizacji najwyższych władz wojskowych także i w latach późniejszych, aż do zamachu stanu Piłsudskiego w 1926 r. Powodem, jak się wydaje, była obawa przed wzbudzeniem otwartego konfliktu w siłach zbrojnych, w których Marszałek miał nadal liczną grupę zwolenników.

⁴⁸⁵ Zob. Druk Sejmu Ustawodawczego Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 marca 1919 r. nr 691.

⁴⁸⁶ Protokół II posiedzenia Ścisłej Rady Wojennej odbytej dnia 30 czerwca 1923 r. w Sztabie Generalnym w Warszawie, CAW, zespół Oddział II SzG, sygn. I.303.4.4920.

5. RZĄDOWE PROJEKTY REGULACJI USTAWOWYCH

Rząd niedługo przed uchwaleniem konstytucji przystąpił do porządkowania spraw ustrojowych państwa, w tym i w sferze wojskowej. Przystąpiono też do usystematyzowania organizacji i zasad funkcjonowania poszczególnych ministerstw poprzez wprowadzanie dla nich nowych statutów⁴⁸⁷. Jak już wcześniej wspomniano w Ministerstwie Spraw Wojskowych trwały prace nad ustawą ustrojową. Początkowo Rada Ministrów planowała zatwierdzić statut organizacyjny Ministerstwa Spraw Wojskowych już 14 lutego 1921 r. przy okazji zatwierdzania statutów innych ministerstw⁴⁸⁸. Ale Ministerstwo, mimo wcześniejszych ustaleń, nie przygotowało stosownego projektu, tłumacząc się tym, że reorganizacja ministerstwa jest w toku i nie została jeszcze zakończona. Warte odnotowania, że w posiedzeniu tym nie uczestniczył minister Sosnkowski, tylko jego przedstawiciel⁴⁸⁹. Również na posiedzeniu w dniu 10 marca minister spraw wojskowych nie przedłożył rządowi oczekiwanego projektu. Wobec tego Rada Ministrów postanowiła powołać specjalną komisję, której zadaniem było przygotowanie odpowiedniego projektu i przedłożenie go rządowi. Składu komisji nie znamy, ale należy zauważyć, że Sosnkowski zaznaczył, iż „żaden wojskowy nie może być ze względów subordynacji członkiem komisji – wojskowi mogą być tylko referentami”, a także, że komisja może zbadać organizację ministerstwa tylko z punktu widzenia uchwały Rady Ministrów⁴⁹⁰. Można odnieść wrażenie, że minister robił wszystko, aby członkowie rządu nie dowiedzieli się, że organizację ministerstwa regulował dekret Piłsudskiego. Ostatecznie rząd zatwierdził statut organizacyjny Ministerstwa Spraw Wojskowych na posiedzeniu 4 sierpnia 1921 r.⁴⁹¹ Odpowiednie rozporządzenie rządu zostało przyjęte 19 sierpnia⁴⁹². Kilka dni wcześniej 10 sierpnia rozkaz wprowadzający nowy statut ministerstwa wydał minister spraw wojskowych⁴⁹³. W następnych latach statut ten był kilkakrotnie zmieniany. Najistotniejszą zmianą wydaje się

⁴⁸⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 października 1920 r. w sprawie organizacji i zasad urzędowania Ministerstw, MP nr 251 z 5 listopada 1920 r.

⁴⁸⁸ Ministrowie zostali zobowiązani do przedstawienia Radzie Ministrów statutów i etatów swoich Ministerstw do dnia 1 grudnia 1920 r.

⁴⁸⁹ Protokół z 18 posiedzenia Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 lutego 1921 r., AAN, zespół PRM, sygn. 13, k. 467.

⁴⁹⁰ Protokół z 32 posiedzenia Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 marca 1921 r., AAN, zespół PRM, sygn. 13, k. 689.

⁴⁹¹ Protokół z 90 posiedzenia Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 4 sierpnia 1921 r., AAN, zespół PRM, sygn. 15, k. 246.

⁴⁹² MP nr 209 z 19 sierpnia 1921 r.

⁴⁹³ Pokojowa organizacja Ministerstwa Spraw Wojskowych, CAW, zespół Gabinet Ministra MSWojsk., sygn. I.300.1.966, n. pag.

usunięcie ze struktury ministerstwa cywilnych kontrolerów, co nastąpiło uchwałą ministrów 10 marca 1924 r.⁴⁹⁴

W każdym razie nierozstrzygnięte pozostawały kwestie zasadnicze dotyczące organizacji najwyższych władz wojskowych. Pod koniec listopada 1921 r. pojawił się projekt ustawy w sprawie organizacji naczelnej władzy i naczelnich organów wojskowych⁴⁹⁵. W pracach redakcyjnych uczestniczył mjr Tadeusz Petrażycki. Projekt był znacznie obszerniejszym aktem niż wcześniejsze i składał się z 50 jednostek redakcyjnych podzielonych na cztery tytuły i pięć rozdziałów, szczegółowo omawiających poruszane kwestie. W tytule I określono naczelne władze i naczelne organy wojskowe. Za naczelną władzę uznawano Ministerstwo Spraw Wojskowych, a za naczelne organy Wojskową Kontrolę Generalną oraz Radę Wojenną (art. 1). Dalsze tytuły poświęcone były poszczególnym władzom. Tytuł II noszący nazwę Ministerstwo Spraw Wojskowych podzielony został na pięć rozdziałów: Część ogólną, Sztab Generalny, Szefostwo Administracji, Departamenty i Gabinet Ministra. W części ogólnej wskazano, że Ministerstwem kieruje minister spraw wojskowych (art. 2), a jego zastępcą jest szef Sztabu Generalnego (art. 3). Do kompetencji ministra należały zarząd i ogólne kierownictwo sprawami dotyczącymi sił zbrojnych państwa (art. 4). Struktura Ministerstwa obejmowała: Sztab Generalny, Szefostwo Administracji, 11 Departamentów i Gabinet Ministrów (art. 5).

W rozdziale II szczegółowo została uregulowana organizacja i kompetencje Sztabu Generalnego, do których należało kierownictwo sprawami dotyczącymi gotowości bojowej wojska na wypadek wojny (art. 8). Pracami sztabu kierował jego szef podległy bezpośrednio ministrowi i tylko przed nim odpowiedzialny. W związku z zajmowanym stanowiskiem przysługiwały mu uprawnienia podsekretarza stanu. W wypadku wojny obejmował stanowisko szefa Sztabu Armii w polu. Szef Sztabu miał do dyspozycji dwóch zastępców, z których pierwszy w czasie wojny obejmował szefostwo Sztabu Armii w kraju (art. 6-7). Sztab Generalny został podzielony na sześć oddziałów, o następującym zakresie kompetencji: Oddział I – zasady organizacji sił zbrojnych, dyslokacja wojsk, mobilizacja i demobilizacja, skład bojowy i liczebny wojska oraz sprawy dotyczące wojskowej służby bezpieczeństwa, Oddział II – organizacja służby wywiadu i kontrwywiadu, Oddział III – przygotowanie i opracowanie planów operacyjnych na wypadek wojny, plany gier wojennych i manewrów wyższych jednostek bojowych, Oddział IV – służby wojskowo-transportowe, organizację etapów, ustalanie zaopatrzenia sił zbrojnych w czasie wojny oraz badania wojskowo-geograficzne, Oddział V – ewidencja

⁴⁹⁴ Protokół z 16 posiedzenia Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 marca 1924 r., AAN, zespół PRM, sygn. 25, k. 659.

⁴⁹⁵ Projekt ustawy w sprawie organizacji naczelnej władzy i naczelnich organów wojskowych, CAW, zespół Oddział I SzG, sygn. I.303.3.19, k. 207 i n.

spraw osobowych oficerów, Oddział VI – opracowywanie regulaminów wojskowych i instrukcji wyszkolenia sił zbrojnych, podnoszenie poziomu intelektualnego żołnierzy i ich sprawności fizycznej oraz redagowanie wydawnictw wojskowych (art. 9). W projekcie przewidziano też szczegółowy podział oddziałów na wydziały. I tak wyodrębniono wydziały: w Oddziale I – Organizacyjny, Mobilizacyjny i Ordre de Bataille, w Oddziale II – Organizacyjny, Wywiadowczy i Ewidencyjny, w Oddziale III – Ogólny, Wschód, Zachód i Manewrów, w Oddziale IV – Komunikacyjny, Etapowy oraz referaty Transportowo-Ewakuacyjny i Geograficzny, w Oddziale V – Ogólny, Spraw Osobowych i Ewidencji Osobowej, w Oddziale VI – Regulaminów i Wyszkożenia, Szkolnictwa Wojskowego, Przygotowania Rezerw, Wychowania Fizycznego oraz Oświaty i Kultury (art. 10).

Przepisy dotyczące Szefostwa Administracyjnego znalazły się w rozdziale III. Do kompetencji Szefostwa należały administracja materiałowa oraz zaopatrzenie wojska oraz sprawy ustawodawstwa wojskowego i porady prawne (art. 15). Szefostwo składało się z Oddziału Administracyjnego i Wydziału Prawnego (art. 15)⁴⁹⁶. Według założeń autorów projektu Szefostwem Administracyjnym kierował generał z tytułem szefa administracji siły zbrojnej państwa, podległy bezpośrednio ministrowi resortowemu i tylko przed nim odpowiedzialny. Z tytułu pełnionej funkcji przysługiwały mu uprawnienia podsekretarza stanu (art. 13). Na szefie administracji ciążył obowiązek współdziałania z szefem Sztabu Generalnego w sprawach zaopatrzenia sił zbrojnych na wypadek wojny (art. 18).

Organizacja merytorycznej pracy Ministerstwa spoczywała na departamentach. Ich szczegółowa regulacja znalazła się w rozdziale IV. W art. 21 zawarto określenie wewnętrznej struktury każdego z nich. I tak Departament I – Piechoty składał się z wydziałów: Piechoty, Czołgów i Żandarmerii, Departament II – Jazdy z wydziałów: Jazdy, Taborów i Weterynarii, Departament III – Artylerii i Uzbrojenia z wydziałów: Artylerii, Ogólno-Organizacyjnego, Broni, Amunicji i Chemiczno-Gazowego, Departament IV – Żeglugi Powietrznej z wydziałów: Aeronautyki, Aerostatyki i Zaopatrzenia oraz samodzielnej Grupy Obrony Przeciwlotniczej, Departament V – Inżynierii i Saperów z wydziałów: Ogólno-Organizacyjnego, Zaopatrzenia oraz Technicznego, Departament VI – Wojsk Technicznych z wydziałów: Wojsk Łączności, Wojsk Samochodowych i Wojsk Kolejowych, Departament VII – Intendencji z wydziałów: Ogólno-Organizacyjnego, Żywnościowego, Mundurowego oraz Uposażenia, a także dwóch komisji stałych: Żywnościowej i Mundurowej, Departament VIII – Sanitarny z dwóch wydziałów: Ogólno-Organizacyjnego i Higieny, Departament IX – Sprawiedliwości z wydziałów: Organizacyjno-Sądowego, Więziennictwa oraz Spraw Karnych, Departament X – Spraw Poborowych z wydziałów: Poborowego

⁴⁹⁶ W późniejszych pracach redakcyjnych dodano jeszcze Wydział Przemysłu Wojennego zajmujący się przysposobieniem przemysłu do potrzeb wojennych, CAW, zespół Oddział I SzG, sygn. I.303.3.19, k. 210.

i Remontu, Departament XI – Marynarki Wojennej z wydziałów: Ogólno-Organizacyjnego, Marynarki Morskiej, Marynarki Rzecznej i Zaopatrzenia Techniczno-Wodnego. Departamentami kierowali generałowie z tytułem szefa odnośnego departamentu. Podlegali zarówno szefowi Sztabu Generalnego, jak i szefowi Administracji (art. 20).

W rozdziale V uregulowane zostały kwestie związane z funkcjonowaniem Gabinetu Ministra. Do jego kompetencji należały sprawy kontaktów z władzami ustawodawczymi i wykonawczymi oraz sprawy reprezentacji (art. 26). Gabinetem kierował jego szef, bezpośrednio podległy ministrowi spraw wojskowych (art. 25).

Tytuł III projektu poświęcony został organizacji i funkcjonowaniu Wojskowej Kontroli Generalnej. Do jej kompetencji należało zestawienie i wykonanie budżetu sił zbrojnych oraz ogólna kontrola administracyjna wojska (art. 31). Wojskowa Kontrola Generalna składała się z trzech oddziałów: Kontroli Zestawienia Budżetu, Kontroli Wykonania Budżetu oraz Kontroli Administracyjnej (art. 32). Jej pracami kierował szef w randze generała, podległy bezpośrednio ministrowi i przed nim odpowiedzialny oraz korzystający z uprawnień podsekretarza stanu (art. 29). Zastępca był oficer również w randze generała (art. 30).

W ostatnim IV tytule uregulowano sprawy związane z Radą Wojenną. Autorzy projektu określili ją jako organ doradczy ministra spraw wojskowych (art. 36). Do jej kompetencji zaliczono wydawanie opinii w najważniejszych dla wojska kwestiach, takich jak: zasady organizacji sił zbrojnych państwa, systemy wyszkolenia, zasady zaopatrzenia w czasie wojny, zarządzenia mobilizacyjne, sieci komunikacyjne oraz plany ich rozbudowy, udoskonalenia wojskowo-techniczne, tworzenie lub likwidacja fortyfikacji. W tych sprawach minister musiał zasięgać opinii Rady. Mógł też z własnej inicjatywy zasięgać opinii w każdej kwestii (art. 37). W sprawach rozważanych przez Radę mogła ona powoływać jako referentów odpowiednich oficerów oraz innych specjalistów (art. 38).

Przewodniczącym Rady Wojennej był minister resortowy (art. 34). Ponadto w jej skład wchodził: generał przewidziany na naczelnego wodza w czasie wojny, noszący tytuł generalnego inspektora siły zbrojnej państwa (art. 41), jako zastępca przewodniczącego Rady, szef Sztabu Generalnego, szef Administracji, generałowie przewidziani na dowódców armii w czasie wojny oraz generalni inspektorzy artylerii i jazdy (art. 35). Posiedzenia Rady mogły być zwoływane również przez prezydenta Rzeczypospolitej, wówczas to on obejmował przewodnictwo, a w obradach uczestniczył także szef rządu (art. 38). Minister spraw wojskowych mógł przelewać uprawnienia w zakresie opracowywania planów operacyjnych na generalnego inspektora siły zbrojnej, który ustalał ogólne wytyczne do tych planów dla Sztabu Generalnego. Ponadto generalny inspektor dokonywał inspekcji całego wojska pod względem wyszkolenia i gotowości bojowej oraz przedstawiał ministrowi wytyczne dotyczące obsady dowództw, od dowódców pułków

wzwyż w czasie pokoju i na wypadek wojny, zlecał inspekcje i kierownictwo manewrami i grami wojennymi oraz zadania zlecone przez ministra, nadzorował usunięcie stwierdzonych braków (art. 42). Generałowie przewidziani w czasie wojny na dowódców armii, w okresie pokoju byli inspektorami armii i z pozostałymi inspektorami generalnymi opracowywali, pod kierunkiem generalnego inspektora siły zbrojnej, na podstawie planów operacyjnych Sztabu Generalnego szczegóły działań wynikających z wyznaczonych im zadań wojennych oraz przeprowadzali inspekcje jednostek terytorialnych i poszczególnych rodzajów broni (art. 43-44).

W projekcie przewidziano wyodrębnienie Ścisłej Rady Wojennej. Miała być organem doradczym generalnego inspektora siły zbrojnej, a do jej zadań należało konkretyzowanie planów operacyjnych i manewrów przygotowanych przez Sztab Generalny. W jej pracach uczestniczyli, obok przyszłego naczelnego wodza, inspektorzy armii oraz szef Sztabu Generalnego (art. 46-47).

Powyższy projekt zakładał wprowadzenie jednolitej struktury władz wojskowych. Wychodził z podstawowej zasady, że za wszystkie sprawy związane z siłami zbrojnymi odpowiada minister resortowy i stąd wszystkie istniejące w wojsku jednostki organizacyjne były mu podległe. Uniknięto w ten sposób szkodliwych podwójnych zależności i nakładania się kompetencji. Propozycje regulacji w dużo większym stopniu aniżeli obowiązujący dekret czerpały z wzorów francuskich, choć były niepotrzebnie rozbudowane i zawierały nierzadko kwestie regulaminowe. Do takich zaliczyć należy przepisy szczegółowo regulujące strukturę wewnętrzną departamentów w ministerstwie⁴⁹⁷. Taka formuła bardzo przypominała akty dotyczące organizacji administracji wojskowej przygotowywane przez Komisję Wojskową Rady Regencyjnej. Warto zauważyć, że w tym projekcie po raz pierwszy występuje stanowisko generalnego inspektora siły zbrojnej, które w systemie francuskim pojawiło się formalnie dopiero w styczniu 1922 r., o czym wyżej już wspomiano. Instytucja, która wywołała tyle kontrowersji i sporów w latach późniejszych. Omawiany tutaj projekt ustawowy nigdy nie wyszedł poza stadium wstępnych redakcji.

Dwa dni po zatwierdzeniu przez rząd statutu MSWojsk. Piłsudski, pełniący wówczas funkcję przewodniczącego Ścisłej Rady Wojennej, zorganizował konferencję, podczas której gen. Sikorski, ówczesny szef Sztabu Generalnego, przedstawił dwa warianty nowelizacji dekretu o najwyższych władzach wojskowych. Pierwszy zakładał podporządkowanie szefa Administracji Wojska szefowi Sztabu Generalnego oraz departamentów Ministerstwa szefowi Administracji. Drugi zaś był rozszerzoną wersją pierwszego i uwzględniał pewną reorganizację istniejących oddziałów Sztabu Generalnego. W przedstawionych

⁴⁹⁷ Na przykład w art. 40 zapisano, że z posiedzeń Rady Wojennej sporządza się protokół.

projektach szczegółowo określone zostały kompetencje przekształconych oddziałów. Sikorskiemu zależało, aby zaakceptowane rozwiązania można było przedstawić na Prezydium Rady Ministrów 16 sierpnia⁴⁹⁸. Zmian tych już jednak nie zdołano przeprowadzić.

Na przeszkodzie stanęły późniejsze kryzysy gabinetowe. We wrześniu 1921 r. Wincenty Witos podał do dymisji Rząd Obrony Narodowej, który już wcześniej utracił charakter szerokiej koalicji. Kolejne rządy, trwające po kilka miesięcy, a nawet kilka dni⁴⁹⁹, nie potrafiły opracować długofalowego programu politycznego. A gdy taki program udało się sformułować, to zazwyczaj nie starczało czasu na jego realizację. Prezydent ministrów Antoni Ponikowski w wygłoszonym 27 września 1921 r. *exposé* swego rządu wspominał co prawda, że „w najbliższej przyszłości Sejmowi będą przedłożone projekty zasadniczych ustaw wojskowych”, ale nie skonkretyzował nawet, o jakie regulacje chodziło⁵⁰⁰. W kolejnym oświadczeniu rządowym wygłoszonym przez premiera Ponikowskiego przed sejmem 21 marca 1922 r. w ogóle nie poruszono tej kwestii⁵⁰¹. Podobnie w programach rządu Artura Śliwińskiego i Juliana Nowaka zabrakło miejsca na uregulowanie podstawowych spraw ustrojowych związanych z organizacją i funkcjonowaniem sił zbrojnych⁵⁰². Dopiero w *exposé* premiera Władysława Sikorskiego, powołanego w miejsce zdymisjonowanego premiera Nowaka, wygłoszonym 19 stycznia 1923 r., znalazł się program uregulowania spraw wojskowych. Nowy premier deklarował, że „rząd przedłoży Wysokiej Izbie do dwóch miesięcy projekty ustaw normujących życie armii. Do najważniejszych z nich należą: [...] ustawa o organizacji najwyższych władz wojskowych [...]”⁵⁰³. Ale jeszcze w grudniu poprzedniego roku Sikorski w rozmowie z marszałkiem Sejmu Maciejem Ratajem wyraził swój pogląd na relacje między ewentualnym

⁴⁹⁸ Raport w sprawie zmian w dekretach ze stycznia 1921 r., CAW zespół Oddział I SzG, sygn. I.303.3.19, k. 404 i n.

⁴⁹⁹ Rząd Artura Śliwińskiego został odwołany przez sejm już po 10 dniach urzędowania.

⁵⁰⁰ Sprawozdanie stenograficzne z 247 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego w dniu 27 września 1921 r., łąm CCXLVII/14. W każdym razie prace nad przygotowaniem projektu ustawy regulującej organizację naczelnych władz wojskowych w Ministerstwie trwały. Gotowy projekt pod koniec listopada 1921 r. został przygotowany w Oddziale I Sztabu Generalnego. Był to dość obszerny dokument liczący sobie 50 artykułów i szczegółowo określający organizację Ministerstwa Spraw Wojskowych, Sztabu Generalnego, Szefostwa Administracyjnego, departamentów, Gabinetu Ministra, Wojskowej Kontroli Generalnej i Rady Wojennej, Prace nad tym projektem nie wykroczyły poza uzgodnienia wewnątrzministerialne, Projekt ustawy w sprawie organizacji naczelnej władzy i naczelnych organów wojskowych, CAW, zespół Oddział I SzG, sygn. I.303.3.19, k. 207 i n.

⁵⁰¹ Sprawozdanie stenograficzne z 290 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego w dniu 21 marca 1922 r., łąm CCXC/8 i n.

⁵⁰² Sprawozdanie stenograficzne z 324 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego w dniu 5 lipca 1922 r., łąm CCCXIV/10 i n. Zob. też sprawozdanie stenograficzne z 333 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego w dniu 3 sierpnia 1922 r., łąm CCCXXXIII/7 i n.

⁵⁰³ Sprawozdanie stenograficzne z 7 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 19 stycznia 1923 r., łąm VII/15.

naczelnym wodzem a ministrem spraw wojskowych. Powiedział wówczas: „gdyby Piłsudski poszedł na naczelnego wodza, do czego dąży, nie mógłbym pod nim służyć i brać odpowiedzialności”⁵⁰⁴.

Sikorski od chwili objęcia stanowiska szefa rządu przystąpił, mimo kłębiących się w nim sprzeczności, do zdecydowanych działań zmierzających do usprawnienia funkcjonowania administracji państwowej, także tej dotyczącej sił zbrojnych. Już w pierwszych dniach stycznia 1923 r. zwrócił się do Ścisłej Rady Wojennej o przygotowanie projektu ustawy o naczelnych władzach wojskowych. Sprawa była przedmiotem obrad Rady w dniach 7 i 8 stycznia 1923 r.⁵⁰⁵. Referat na ten temat obrad wygłosił Piłsudski, który zastąpił Sikorskiego na stanowisku szefa Sztabu Generalnego. Marszałek poddał krytyce dotychczasowy system władz wojskowych, podkreślając, że organizacja ta zbudowana została dla konkretnej osoby, która pełniła jednocześnie obowiązki głowy państwa i naczelnego wodza. W zmienionej konfiguracji system stawał się niewydolny. Przede wszystkim pojawił się problem trzech centrów decyzyjnych: naczelnego wodza, ministra spraw wojskowych i szefa Sztabu Generalnego. Organizacja taka wprowadzała komplikacje w dowodzeniu wojskiem, a ponadto w przygotowaniach do przyszłych działań wojennych nie dawała „odpowiednio silnego autorytetu”⁵⁰⁶. W rezultacie w Ministerstwie Spraw Wojskowych przygotowano rządowe projekty ustaw o organizacji najwyższych władz wojskowych oraz o Radzie Obrony Państwa.

Projekt ustawy o organizacji najwyższych władz wojskowych składał się z 19 artykułów i był bardziej ramowy od wcześniejszych projektów. We wstępie zawierał konstytucyjną zasadę, że najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych jest prezydent Rzeczypospolitej (art. 1). W dalszej części konkretyzował kompetencje głowy państwa w tym zakresie (art. 2). Projektowano wyposażenie prezydenta w prawo mianowania, na wniosek rządu, szefa Administracji Wojsk⁵⁰⁷, szefa Wojskowej Kontroli Generalnej oraz szefów departamentów MSWojsk. Na wniosek ministra spraw wojskowych, kontrasygnowany przez premiera, prezydent mógł mianować generalnego inspektora wojsk, szefa Sztabu Generalnego, generalnych inspektorów broni, inspektorów armii, inspektorów szkół, dowódców korpusów oraz szefów oddziałów Sztabu Generalnego. Samodzielnie minister mógł wnioskować do prezydenta o nominacje na pierwszy stopień oficerski i dalsze awanse, mianowania na stanowiska dowódcze w dywizjach oraz równorzędne,

⁵⁰⁴ M. Rataj, *Pamiętniki...*, s. 134 i n.

⁵⁰⁵ Brulion protokołu z posiedzeń Ścisłej Rady Wojennej w dniach 7 i 8 stycznia 1923 r., CAW, zespół Szaf Sztabu Generalnego – Kancelaria Przyboczna, sygn. I.303.1.33, n. pag.

⁵⁰⁶ *Ibidem*.

⁵⁰⁷ Autor projektu nie był konsekwentny w stosowaniu nazewnictwa. Raz używał określenia Administracja Wojska, innym razem Administracja Armii. W tekście nazewnictwo ujednolicono.

przenoszenie w stan spoczynku i do rezerwy oficerów zawodowych oraz z rezerwy. Prezydent mógł stosować też prawo łaski w stosunku do osób wojskowych w trybie przepisów wojskowego postępowania karnego.

Najważniejszą osobą w siłach zbrojnych stawał się minister spraw wojskowych, politycznie odpowiedzialny przed parlamentem za wojsko w czasie pokoju i wojny (art. 3). Aparatem wykonawczym ministra było Ministerstwo, w którego skład wchodziły: Sztab Generalny, Szefostwo Administracji Wojska oraz Wojskowa Kontrola Generalna. Szczegółową organizację Ministerstwa określić miało rozporządzenie prezydenta, na wniosek przygotowany przez rząd (art. 4). Rada Wojenna miała stać się organem doradczym ministra, który jej przewodniczył. Jej skład tworzyli generalny inspektor wojsk, szef Sztabu Generalnego, inspektorzy armii, generalni inspektorzy broni, inspektorzy szkół oraz szef Administracji Wojska. W posiedzeniach Rady miał prawo uczestniczyć premier (art. 5). Bieżące sprawy Rady prowadził jej Sekretariat, kierowany przez drugiego zastępcę szefa Sztabu Generalnego (art. 5). Uchwały Rady Wojennej były wiążące dla ministra w granicach obowiązującego prawa (art. 6).

Generalnym inspektorem wojsk, mianowanym i odwoływanym przez prezydenta Rzeczypospolitej w drodze dekretu na wniosek ministra spraw wojskowych, kontrasygnowany przez premiera, ustanawiano generała, przewidzianego na naczelnego wodza w czasie wojny, (art. 9). Generalny inspektor miał podlegać ministrowi resortowemu i pełnić jednocześnie funkcję zastępcy przewodniczącego Rady Wojennej oraz drugiego zastępcy przewodniczącego Rady Obrony Państwa (art. 10)⁵⁰⁸. Do obowiązków generalnego inspektora wojsk należało nadawanie kierunku pracom Sztabu Generalnego, związanym z przygotowaniem wojennymi i planami operacyjnymi poprzez wydawanie dyrektyw szefowi Sztabu Generalnego. Poruczał zadania inspektorom armii, mieszczące się w zakresie ich działania (art. 11). Dokonywał stałych inspekcji wojsk lądowych i powietrznych, które mógł zlecać podległym mu inspektorom armii, generalnym inspektorom broni i inspektorowi szkół wojskowych oraz kierował wyszkoleniem wyższych dowódców, jak również organizacją gier wojennych i manewrów opracowanych przez Sztab Generalny (art. 13). Ponadto generalny inspektor wojsk opiniował wnioski dotyczące pokojowej obsady wyższych dowództw od stanowiska dowódcy pułku i równorzędnych wzwyż oraz decydował o obsadzie wyższych stanowisk w polu na czas wojny. Kwalifikował też wszystkie awanse generalskie (art. 12). Generalny inspektor wojsk miał do dyspozycji Biuro, którego organizację określał prezydent w drodze rozporządzenia, na wniosek rządu (art. 14).

⁵⁰⁸ W. Sikorski, *Podstawy organizacji...*, s. 130 i n.

Stałym zastępcą ministra w sprawach związanych z dowodzeniem ustanawiano szefa Sztabu Generalnego (art. 15). Szef Sztabu podlegał generalnie bezpośrednio ministrowi, z wyjątkiem spraw związanych z przygotowaniem wojennymi, w których podlegał ministrowi za pośrednictwem generalnego inspektora wojsk (art. 15). Ponadto szef Sztabu kierował pracami Sztabu, podejmowanymi na podstawie rozkazów ministra lub generalnego inspektora wojsk albo z własnej inicjatywy (art. 17). Wszystkie kwestie szczegółowe związane z tym urzędem, podobnie jak z urzędem szefa Administracji Wojska, miały być uregulowane rozporządzeniami prezydenta (art. 17).

Uzupełnieniem powyższej ustawy były przepisy regulujące organizację i funkcjonowanie nowego organu, Rady Obrony Państwa, nawiązujące w nazwie do instytucji funkcjonującej w kulminacyjnym okresie wojny polsko-rosyjskiej w okresie lipiec-wrzesień 1920 r.⁵⁰⁹ Do jej zadań należałoby rozpatrywanie podstawowych spraw związanych z obroną państwa oraz koordynowanie w tym zakresie prac poszczególnych ministerstw i organizacji (art. 1). Pracami Rady kierowałby premier, a w skład wchodziłoby ministrowie: spraw wewnętrznych, spraw zagranicznych, spraw wojskowych, skarbu, przemysłu i handlu, kolei żelaznych i komunikacji oraz wyznań i oświecenia publicznego, a ponadto generalny inspektor wojsk i szef Sztabu Generalnego (art. 2)⁵¹⁰. Miała pełnić funkcję swego rodzaju gabinetu wojennego na czas wojny. Posiedzenia odbywałyby się przynajmniej raz w roku z inicjatywy ministra spraw wojskowych lub generalnego inspektora wojsk (art. 3). Uchwały Rady stanowiły ogólną wytyczną dla rządu (art. 6). Sekretarzem Rady był oficer ze Sztabu generalnego inspektora wojsk (art. 5).

Analiza projektu każe zwrócić uwagę, że rozwiązania proponowane przez Sikorskiego bliskie były tym, nad którymi pracowano w Ministerstwie pod koniec 1921 r., a szczegółowo omówionymi wyżej. Skupiono się na najważniejszych sprawach ustrojowych związanych z najwyższymi władzami wojskowymi, a usunięto wszystkie kwestie regulaminowe. Przyjęto te same konstytucyjne zasady konstruowania hierarchii władz wojskowych: prezydent Rzeczypospolitej i minister spraw wojskowych. Pozostałe urzędy: generalny inspektor wojsk, szef Sztabu Generalnego, szef Administracji Wojska, szef Wojskowej Kontroli Generalnej i Rada Wojenna, podlegały bezpośrednio ministrowi. Nie pojawił się natomiast Gabinet Ministra i Ścisła Rada Wojenna. Rządowi zapewniano prawo wnioskowania obsady takich stanowisk, jak szef Administracji Wojska, szef Wojskowej Kontroli Generalnej oraz szefowie departamentów w Ministerstwie, ale ministrowi pozostawiono prawo wnioskowania w sprawie powoływania generalnego inspektora wojsk, szefa Sztabu Generalnego, generalnych inspektorów broni, inspektorów

⁵⁰⁹ Więcej na ten temat P.K. Marszałek, *Rada Obrony Państwa...*

⁵¹⁰ W. Sikorski, *Podstawy organizacji...*, s. 134 i n.

armii, inspektora szkół, dowódców korpusów oraz szefów oddziałów Sztabu Generalnego, choć w sprawach tych musiał uzyskać kontrasygnatę szefa rządu. Uzupełnieniem tak zbudowanego modelu władz wojskowych stała się uregulowana w odrębnym akcie normatywnych Rada Obrony Państwa, która łączyła wysiłek przedstawicieli władz cywilnych i wojskowych w sferze przygotowań obronnych państwa. Wzór bez wątpienia zaczerpnięty z modelu francuskiego, gdzie również przepisy dotyczące Najwyższej Rady Obrony Państwa znalazły się w odrębnym akcie, o czym pisano już wyżej.

Projektami tymi rząd ostatecznie nie zdążył się już zająć. Trwające od kilku miesięcy negocjacje PSL „Piast” i endecji w sprawie skonstruowania większości parlamentarnej dającej stabilną podstawę nowego rządu zakończyły się powodzeniem w połowie maja 1923 r. W warszawskim mieszkaniu senatora Juliana Zdanowskiego, polityka endeckiego, podpisano 17 maja porozumienie zwane paktem lanckorońskim. Sikorski, wiedząc o poczynionych uzgodnieniach, zgłosił w czasie sejmowej dyskusji nad prowizorium budżetowym wniosek w sprawie kwot na cele reprezentacyjne dla członków rządu. Rozstrzygnięcie w tej kwestii miało być sondażem poparcia dla jego rządu. Gdy podczas głosowania w dniu 26 maja zdecydowaną większością nowej koalicji Sejm odrzucił wnioski rządowe, premier Sikorski podał rząd do dymisji.

Przebieg głosowania potwierdzał, że w parlamencie ukształtowała się nowa większość. Dawało to drogę do utworzenia pierwszego od odzyskania niepodległości rządu centro-prawicowego. Nowa większość charakteryzowała się jeszcze jedną cechą. Tworzona była przez ugrupowania nieprzychylnie Piłsudskiemu i mające odmienny pogląd na jego rolę w życiu publicznym kraju i wojsku niż on sam i ugrupowania centro-lewicowe. Zapowiadało to konflikt między częścią polityków cywilnych a wojskiem. Na jego powstanie nie trzeba było długo czekać.

Dnia 13 czerwca prezydent Stanisław Wojciechowski mianował ministrem spraw wojskowych gen. S. Szeptyckiego⁵¹¹. Jego kandydatury nie konsultowano wcześniej z Piłsudskim, co było sprawą bez precedensu w dotychczasowej praktyce. Fakt ten Marszałek odebrał jako wyraźny afront w stosunku do swojej osoby, a także stanowisk, jakie zajmował w wojsku, i wykorzystał do demonstracyjnego usunięcia się z czynnej służby⁵¹². Dlatego jeszcze 29 maja przesłał na ręce kierownika Ministerstwa Spraw Wojskowych gen. Aleksandra Osińskiego prośbę o dymisję ze stanowiska szefa Sztabu

⁵¹¹ „Dziennik Poznański” nr 132 z 14 czerwca 1923 r., s. 1.

⁵¹² W literaturze możemy spotkać pogląd, z którymi należałoby się zgodzić, że Piłsudski demonstracyjnie zrezygnował ze wszystkich stanowisk państwowych i wojskowych, ale nie zrezygnował z udziału w życiu publicznym. Por. L. Wyszczelski, *Wojsko Piłsudskiego. Wojsko Polskie w latach 1926-1935*, Warszawa 2005, s. 12.

Generalnego oraz przewodniczącego Ścisłej Rady Wojennej⁵¹³. Prezydent 9 czerwca przychylił się tylko do pierwszego wniosku⁵¹⁴. Od tego momentu Piłsudski pełnił już tylko funkcję przewodniczącego Ścisłej Rady Wojennej, coraz silniej kwestionowanej przez polityków, zwłaszcza nowej koalicji. Formalną dymisję z tej funkcji prezydent Wojciechowski podpisał 3 lipca.

W przedstawionym przez premiera Witosa programie politycznym rządu sprawę szybkiego ustawodawczego uregulowania organizacji najwyższych władz wojskowych uznano za kluczową dla „utrzymania siły zbrojnej państwa na odpowiednim poziomie”⁵¹⁵. Nowy minister szybko przygotował projekt ustawy o organizacji najwyższych władz wojskowych. Już 18 czerwca, pięć dni po swoim zaprzysiężeniu, gen. Szeptycki przedłożył projekt Radzie Ministrów. Zapewne skorzystano z projektów przygotowywanych wcześniej w ministerstwie, na co wskazuje wiele podobieństw do propozycji Sikorskiego. Dnia 24 czerwca inicjatywa ministra trafiła do Sejmu.

W projekcie Szeptyckiego na ustawę składało się 14 artykułów podzielonych na trzy rozdziały: Prezydent Rzeczypospolitej, Minister Spraw Wojskowych oraz Rada Wojenna i Generalny Inspektor Wojsk. Prezydent Rzeczypospolitej, będąc najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych, mianował na wniosek rządu: szefa Sztabu Generalnego, szefa Administracji, szefa Wojskowej Kontroli Generalnej, ich zastępców, a ponadto generalnego inspektora wojsk oraz inspektorów armii i generalnych inspektorów broni (art. 1-2). Na wniosek ministra spraw wojskowych, kontrasygnowany przez premiera: nadawał pierwszy stopień oficerski i dalsze awanse od generała brygady, mianował dowódców od brygady wzwyż, przenosił do rezerwy oficerów zawodowych oraz wykonywał prawo łaski w stosunku do osób podległych wojskowej procedurze karnej (art. 2). Dowódcą sił zbrojnych w czasie pokoju ustanawiano ministra spraw wojskowych, odpowiedzialnego za ogólne kierownictwo spraw wojska (art. 3). Ministra czyniono odpowiedzialnym za wszelkie akty kierownictwa wojskowego oraz związane z dowództwem w czasie wojny (art. 4). Nadawał stopnie oficerskie w zakresie niezastrzeżonym dla prezydenta (art. 3). Swoje zadania minister wykonywał za pośrednictwem Ministerstwa Spraw Wojskowych tworzonego przez Sztab Generalny, Szefostwo Administracji, Wojskową Kontrolę Generalną oraz inne organy, których szczegółową organizację określić miał prezydent w drodze rozporządzenia, wydanego na wniosek rządu (art. 5). Projekt przewidywał podległość służbową szefa Sztabu Generalnego i generalnego inspektora

⁵¹³ „Czas” nr 118 z 31 maja 1923 r., s. 1.

⁵¹⁴ Decyzja ta podyktowana była przygotowywaną wizytą w Warszawie rumuńskiej pary królewskiej, oczekiwanej 24 czerwca. Chciano uniknąć sytuacji, w której Piłsudski podczas oficjalnych spotkań będzie występował jako osoba prywatna.

⁵¹⁵ „Czas” nr 120 z 3 czerwca 1923 r., s. 1.

wojsk ministrowi spraw wojskowych, co było zasadniczo odmienne od reguł określonych w dekrete naczelnego wodza z 1921 r. (art. 7 i 11).

Projekt Szeptyckiego przewidywał również utworzenie Rady Wojennej, jako organu doradczego ministra (art. 8). Tym razem nie określono kompetencji Rady, ograniczając się tylko do stwierdzenia, że minister zasięga jej opinii we wszystkich sprawach wojskowych, które uzna za potrzebne poddać jej rozważeniu (art. 9). W skład Rady wchodził: minister spraw wojskowych jako przewodniczący, szef Sztabu Generalnego, szef Administracji, generalny inspektor wojsk, generalni inspektorzy broni oraz inspektorzy armii. W posiedzeniach mógł każdorazowo uczestniczyć premier (art. 8). Stałym zastępcą ministra w Radzie był generalny inspektor wojsk (art. 10).

Kompetencje generalnego inspektora wojsk zostały skonstruowane w taki sposób, że należało do niego ustalanie, w porozumieniu z szefem Sztabu Generalnego, zasadniczych wytycznych ogólnego planu operacyjnego, które podlegały zatwierdzeniu przez ministra spraw wojskowych (art. 11). Na generalnym inspektorze spoczywał też obowiązek dokonywania inspekcji wojsk lądowych i powietrznych osobiście lub przez inspektorów armii, z własnej inicjatywy lub na wniosek ministra oraz przedkładania, w porozumieniu z szefem Sztabu Generalnego, wniosków do ministra w sprawie rozdziału inspekcji, kierownictwa manewrów i wyszkolenia wyższych dowódców (art. 12).

Przedstawione przez ministra regulacje zawierały pewne różnice w stosunku do rozwiązań proponowanych przez Sikorskiego. Przede wszystkim wnioski o obsadę najważniejszych instytucji wojskowych zarezerwowano dla Rady Ministrów. Minister mógł samodzielnie wnioskować tylko w sprawach bieżących, takich jak nadanie pierwszego stopnia oficerskiego, mianowanie na dowódców brygad, przenoszenia do rezerwy i stosowanie prawa łaski w stosunku do wojskowych. Mimo to nadal najważniejsza rola przypadła szefowi resortu, także ze względu na podporządkowanie najważniejszych instytucji wojskowych Sztabu Generalnego, Szefostwa Administracji, Wojskowej Kontroli Generalnej i Rady Wojennej. Pominęto również Gabinet Ministra. Zabrakło regulacji dotyczących Rady Obrony Państwa. Kompetencje Rady Wojennej zostały określone bardziej ogólnie, aniżeli w projekcie Sikorskiego. Podobnie mniej miejsca poświęcono generalnemu inspektorowi wojsk. Szczegółowe rozwiązania odesłano do rozporządzeń prezydenta.

Choć projekt rządowy skierowano już pod obrady sejmu, prezydent Wojciechowski chciał uzyskać opinię Ścisłej Rady Wojennej na jego temat. Kwestii tej poświęcone były ostatnie posiedzenia Rady z udziałem Piłsudskiego, które odbyły się na przełomie czerwca i lipca 1923 r. Treść ustawy omawiano podczas posiedzenia 30 czerwca. Marszałek krytycznie odniósł się do propozycji ministerialnych, argumentując ogólnikowo, że inspektorzy armii nie mają wyraźnie określonych zadań. Przypomniał, że opracowane były

dwa projekty ustaw. Jeden przez niego, w którym zarówno minister, jak i generalny inspektor wojska mieli być odpowiedzialni przed Sejmem. Przewidywał też utworzenie Rady Obrony Państwa „jako najwyższej instancji w sprawach obrony kraju i jako zarodek gabinetu »wojennego«”. Drugi autorstwa gen. Sikorskiego. Gen. Szeptycki, odpowiadając na uwagi, uzasadniał, że rozwiązania proponowane w jego ustawie zmierzają do uczynienia generalnego inspektora wojska odpowiedzialnym za przygotowania sił zbrojnych państwa do wojny; w tym zakresie podporządkowany byłby mu Sztab Generalny, będący jednocześnie podległy ministrowi resortowemu. Możliwość zharmonizowania prac Sztabu Generalnego, pozostającego w podwójnej zależności służbowej, gen. Sikorski podał w wątpliwość. Uwagi podsumowujące dyskusję członków Ścisłej Rady Wojennej sformułował gen. Rydz-Śmigły. Uznał, że przewidywany w projekcie wpływ rządu na powoływanie generalnego inspektora wojska, inspektorów armii i inspektorów broni stanowić może niebezpieczeństwo uwikłania wojska w bieżące spory polityczne. Zarzucano, że nie uwzględniono istnienia instytucji gwarantującej ciągłość przygotowań wojska do wojny. Proponowane rozwiązania nie przewidywały generalnego inspektora wojska jako przyszłego naczelnego wodza i Ścisłej Rady Wojennej złożonej z generałów mających w przypadku wojny objąć dowództwo poszczególnych armii, nie określono ani zadań generalnego inspektora, ani kompetencji gwarantujących mu wpływ na przygotowania wojska do wojny, nie wyposażono go też w odpowiedni aparat, nie mógł dokonywać kwalifikacji kadry dowódczej, a przygotowane przez niego plany operacyjne wymagały zatwierdzenia przez ministra spraw wojskowych, uchwały Rady Wojennej nie były wiążące dla Ministerstwa⁵¹⁶. Przyjętym uwagom nie nadano już biegu, gdyż Sejm, z uwagi na dymisję rządu, nie podjął dyskusji nad przedłożonym projektem.

W nowym rządzie, pod prezesurą W. Grabskiego, utworzonym 19 grudnia 1923 r. tekę ministra spraw wojskowych objął gen. K. Sosnkowski, który rozpoczął opracowywanie nowego projektu. Prace nie zostały jednak ukończone, gdyż po dwóch miesiącach minister zrezygnował ze stanowiska. Oficjalnym powodem prośby o dymisję były zwiększające się trudności w uzyskiwaniu środków budżetowych na finansowanie potrzeb wojska. W rzeczywistości motywem był brak zdecydowania ministra w podjęciu sprawy organizacji najwyższych władz wojskowych. Sosnkowski, godząc się na wejście do rządu, uzależnił objęcie teki ministerialnej od dwóch warunków: wystarczających kredytów dla wojska i stworzenia warunków do powrotu marsz. Piłsudskiego do czynnej służby w armii. Dla nikogo nie stanowiło tajemnicy, że czynione były zakulisowe

⁵¹⁶ Protokół z posiedzenia Ścisłej Rady Wojennej z dnia 2 lipca 1923 r. w Sztabie Generalnym w Warszawie, CAW, zespół Oddział II SzG, sygn. I.303.4.4920, k. 14 i n.

starania, aby wysondować stanowisko Marszałka w tej sprawie. W dniu 2 lutego 1924 r. w prywatnym mieszkaniu Bogusława Miedzińskiego, posła PPS, odbyło się spotkanie przedstawicieli sejmu i rządu z Piłsudskim. Marszałek wyrażał gotowość objęcia projektowanego stanowiska generalnego inspektora wojsk. Decyzję tę uzależniał jednak od nadania mu takich uprawnień, które w istocie sprowadzałyby ministra spraw wojskowych do roli urzędnika załatwiającego w sejmie środki budżetowe dla sił zbrojnych i ponoszenia odpowiedzialności przed sejmem za wojsko. Taka koncepcja nie odpowiadała Sosnkowskiemu, a sam nie chciał otwarcie stanąć w opozycji do Marszałka i w konsekwencji podał się do dymisji⁵¹⁷.

Miejsce Sosnkowskiego zajął ponownie gen. W. Sikorski, który w ciągu miesiąca przygotował projekt ustawy o organizacji naczelných władz wojskowych w czasie pokoju. Zanim Sikorski skierował projekt pod obrady rządu, konsultował go z Piłsudskim i marszałkiem Ratajem. Komendant uznał przygotowane rozwiązania za „nieudolne”. Uważał, że „jeśli projekt wejdzie w życie, utworzy się trójkąt małżeński (minister spraw wojskowych, szef sztabu, generalny inspektor wojsk), w którym szef sztabu będzie »dawać tylko« na dwie strony”⁵¹⁸. Rząd przyjął projekt ustawy z pewnymi poprawkami 10 marca⁵¹⁹. Przedłożone rozwiązania odbiegały od propozycji przygotowywanych przez Sikorskiego rok wcześniej i projektu gen. Szeptyckiego.

Nowy projekt składał się z 21 artykułów ujętych w 10 tytułów. W przeciwieństwie do wcześniejszych propozycji autorstwa Sikorskiego, w jednym akcie ujęto organizację najwyższych władz wojskowych wraz z Radą Obrony Państwa. Pierwszy tytuł, poświęcony Prezydentowi Rzeczypospolitej, obejmował tylko jeden artykuł. Dokonano w nim szerszego, niż do tej pory, rozwinięcia kompetencji wynikających ze zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi. Prezydent nie pełnił już tylko „moralnego zwierzchnictwa” nad wojskiem, ale zobowiązany został do czuwania nad przygotowaniem obrony państwa i zapewniania zdolności bojowej armii. Z tego też względu zwoływał z własnej inicjatywy lub na wniosek premiera, ministra spraw wojskowych lub generalnego inspektora wojsk Radę Obrony Państwa, której przewodniczył. Rozszerzony o funkcję naczelnego prokuratora wojskowego został katalog urzędów mianowanych przez głowę państwa, na wniosek rządu i inicjowany przez ministra spraw wojskowych. Utrzymano listę spraw, o które minister mógł wnioskować bezpośrednio do prezydenta, ale tym razem już bez kontrasygnaty premiera.

⁵¹⁷ M. Rataj, *Pamiętniki...*, s. 185 i 271.

⁵¹⁸ *Ibidem*, s. 190.

⁵¹⁹ Protokół 16 posiedzenia Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 marca 1924 r., AAN, zespół PRM, t. 25, k. 661. Zob. też druk Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej Okres I, nr 1080 z dnia 14 marca 1924 r., s. 1 i n.

W kolejnym tytule w czterech artykułach uregulowano kwestię Rady Obrony Państwa. Powoływano ją „dla rozpatrywania zagadnień zasadniczych, dotyczących obrony Państwa, przygotowania mobilizacji całego Narodu na wypadek wojny, skoordynowania w tym kierunku działalności właściwych ministrów i uzgodnienia dobrowolnej akcji społeczeństwa z akcją Rządu” (art. 2). Z tak sformułowanych zadań wynikał skład Rady. Obok prezydenta znaleźli się w niej: premier, minister spraw wewnętrznych, minister spraw zagranicznych, minister spraw wojskowych, minister skarbu, minister przemysłu i handlu, minister kolei, generalny inspektor wojsk oraz szef Sztabu Generalnego. Skład ten mógł prezydent rozszerzać o innych ministrów, gdyby zaszła taka potrzeba (art. 3). Rada miała być zwoływana przynajmniej dwa razy w roku (art. 4). W art. 5 nakładano na szefa rządu obowiązek wykonywania uchwał Rady, które stanowiły ogólne dyrektywy dla rządu i wiązały ministrów biorących udział w posiedzeniu.

Tytuł III nosił nazwę Minister Spraw Wojskowych i zawierał dwa artykuły. W art. 6 stwierdzano, że minister jest naczelną władzą we wszelkich sprawach kierownictwa wojskowego w okresie pokoju i wojny oraz dowódcą sił zbrojnych w czasie pokoju. Swoje zadania minister wykonywał poprzez generalnego inspektora wojsk, inspektorów armii, inspektorów broni, inspektora szkół oraz Radę Wojenną i Ministerstwo Spraw Wojskowych (art. 7). W tym samym artykule uregulowano strukturę resortu obejmującą: Sztab Generalny, Szefostwo Administracji, Korpus Kontrolerów, Departamenty oraz Kierownictwo Marynarki Wojennej. W drodze rozporządzeń prezydenta mogły być tworzone dalsze jednostki organizacyjne na wniosek rządu.

W tytule IV, obejmującym trzy artykuły, znalazły się przepisy dotyczące Rady Wojennej. W założeniach Sikorskiego ujętych w art. 8 Rada miała być organem doradczym ministra we wszystkich sprawach dotyczących zasad organizacji, mobilizacji, zaopatrzenia, uzbrojenia i wyszkolenia wojska oraz fortyfikacji i przemysłu wojennego. Rada miała wydawać też opinie o dyslokacji i planach koncentracji wojsk, o liście kandydatów do obsady wyższych stanowisk na podstawie list kwalifikacyjnych, obejmujących oficerów od pułkowników wzwyż. Przewodniczącym Rady był minister, a w jej skład wchodził ponadto: generalny inspektor wojsk jako stały zastępca przewodniczącego, szef Sztabu Generalnego, inspektorzy armii, inspektorzy broni, inspektor szkół, szef Administracji Armii oraz rotacyjnie dwóch generałów powoływanych przez ministra na roczną kadencję. Sekretariat Rady prowadził jeden z zastępców Szefa Sztabu Generalnego (art. 9). Zgodnie z art. 10 posiedzenia Rady zwoływał minister spraw wojskowych z własnej inicjatywy lub na wniosek generalnego inspektora wojsk, w każdym razie nie rzadziej niż cztery razy w roku. W posiedzeniach mógł uczestniczyć prezydent Rzeczypospolitej, wówczas obecny był również premier.

Stanowisko generalnego inspektora wojsk zostało uregulowane w tytule V, zawierającym trzy artykuły. Według nowego projektu Sikorskiego generalny inspektor miał zapewnić ciągłość prac nad przygotowaniem obrony państwa i utrzymywać zdolność bojową armii (art. 11). W tym zakresie wydawał szefowi Sztabu Generalnego ogólne dyrektywy dotyczące planów operacyjnych. Opiniował również wszystkie projekty zarządzeń szefa Sztabu odnoszące się do spraw związanych z obroną państwa, zanim trafiły na biurko ministra spraw wojskowych. Ponadto generalny inspektor miał dokonywać inspekcji całej armii oraz organizować i kierować grami wojennymi i manewrami. Mógł to wykonywać samodzielnie lub zlecać te zadania inspektorom armii, z którymi ustalał też zadania czekające ich z chwilą wybuchu wojny (art. 13). Zagwarantowano mu też prawo formułowania wniosków w sprawie obsady wyższych dowództw przewidzianych na wypadek mobilizacji, kwalifikowania generałów, opiniowanie obsady pokojowej stanowisk od dowódców pułków w wzwyż, kierownictwo wyszkoleniem wyższych dowództw oraz nadzór nad Wyższą Szkołą Wojenną, wykonywany za pośrednictwem szefa Sztabu Generalnego (art. 12). Bezpośrednim przełożonym generalnego inspektora był minister resortowy, który też formułował odpowiedni wniosek o powołanie na Radę Ministrów. Mianowania dokonywał prezydent Rzeczypospolitej (art. 11).

Podległość pozostałych inspektorów została uregulowana w art. 14, umieszczonym w tytule VI. Wyróżniono trzy kategorie inspektorów, z których broni i szkół podlegali bezpośrednio ministrowi, a armii za pośrednictwem generalnego inspektora wojsk.

Szefowi Sztabu Generalnego poświęcono dwa artykuły w tytule VII. Do jego zadań należało kierowanie pracami Sztabu, podejmowanymi z własnej inicjatywy oraz na podstawie rozkazów ministra i generalnego inspektora (art. 15). Dowodził też w czasie pokoju siłami zbrojnymi w zastępstwie ministra, od którego był bezpośrednio zależny (art. 15-16).

Tytuł VIII, zawierający dwa artykuły, regulował stanowisko szefa Administracji Armii. Do jego obowiązków należało kierowanie, w imieniu ministra, całą administracją sił zbrojnych państwa (art. 17). Ponadto zastępował ministra przed sejmem i w rządzie i z tego tytułu ponosił przed nim pełną odpowiedzialność jako bezpośrednim przełożonym (art. 17-18).

Podobnie w jednoartykułowym tytule IX uregulowano kompetencje szefa Korpusu Kontrolerów, polegające na wykonywaniu w imieniu ministra kontroli nad całokształtem działalności administracji wojskowej. Szef kierował Korpusem Kontrolerów, a służbowo podlegał bezpośrednio ministrowi (art. 19).

W przedłożeniu rządu Grabskiego zdecydowanie odwoływano się do ram konstytucyjnych w określeniu ustroju najwyższych władz wojskowych. Był to zarazem pierwszy projekt ustawodawczy kompleksowo regulujący ustrój i kompetencje wszystkich organów najwyższych władz sił zbrojnych w Polsce. Obok instytucji *stricte* wojskowych pojawiła

się Rada Obrony Państwa, organ o charakterze politycznym. Ukonkretnieniu uległy uprawnienia prezydenta w zakresie wykonywania praw zwierzchnich wobec wojska. Utrzymana została dominująca rola ministra spraw wojskowych w relacji do pozostałych organów wojskowych. Rozszerzeniu, w porównaniu z wcześniejszymi projektami, uległy uprawnienia generalnego inspektora wojsk. Nadal podlegał ministrowi, ale już w stosunku do szefa Sztabu Generalnego nie musiał działać w porozumieniu z nim, a mógł wydawać mu wytyczne i dyrektywy. Był to bez wątpienia ukłon wobec Piłsudskiego, który coraz wyraźniej sygnalizował chęć powrotu do czynnej służby wojskowej. Nadal jednak w projekcie ustawy nie wspomniano, jaką rolę będzie odgrywał generalny inspektor wojska w przypadku wojny.

Mimo pewnego zwiększenia uprawnień generalnego inspektora wojsk, rozwiązania przewidziane w projekcie nie odpowiadały niektórym środowiskom wojskowym i ugrupowaniom lewicowym, a przede wszystkim samemu Piłsudskiemu. Rząd miał świadomość istnienia silnej opozycji w parlamencie i we wpływowych kołach wojskowych przeciwko proponowanym rozwiązaniom. Ministerstwo Spraw Wojskowych szczegółowo analizowało rozwiązania obowiązujące w innych krajach europejskich, tym bardziej, że w wielu z nich takie ustawy właśnie się pojawiały⁵²⁰. Efektem tych prac było wniesienie kilku autopoprawek przyjętych przez rząd 5 grudnia 1924 r. Wprowadzały nowy organ w postaci stałego Sekretariatu Rady Obrony Państwa, którego zadaniem było studiowanie zagadnień mających wejść pod obrady Rady, formułowanie zarządzeń i przekazywanie zainteresowanym ministrom decyzji wynikających z uchwał Rady (art. 6)⁵²¹. Najważniejsze zmiany dotyczyły stanowiska generalnego inspektora wojsk, którego pozycja uległa dalszemu wzmocnieniu. Głównie dzięki temu, że generał je pełniący był przewidziany na naczelnego wodza Wojska Polskiego w czasie wojny (art. 12). Podkreślono przy tym, że to rząd określa cele wojny i zapewnia środki na ich realizację (art. 13).

⁵²⁰ Referat kpt S.G. Wasilewskiego w sprawie działalności Najwyższej Rady Obrony Narodowej we Francji z dnia 3 kwietnia 1924 r., CAW, zespół Ścisłej Rady Wojennej, sygn. I.303.14.10, k. 106 i n.; Nota Hectora André de Panafieu, posła, a później ambasadora Republiki Francuskiej w Warszawie z dnia 5 lutego 1924 r. do ministra spraw zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej o przygotowaniu ogólnym do wojny wraz z projektem ustawy o powszechnej organizacji ludności na czas wojny, CAW, zespół Biura Ścisłej Rady Wojennej (dalej: Biura ŚRW), sygn. I.303.14.10, k. 115 i n.; Raport płk Matuszewskiego, attache wojskowego Poselstwa Rzeczypospolitej Polskiej przy Kwirynale, dla Oddziału II Sztabu Generalnego z dnia 22 czerwca 1925 r. w sprawie włoskich ustaw o przygotowaniu narodu do wojny oraz o organizacji naczelnych władz wojskowych. Tam też mowy wygłoszone przez premiera Benito Mussoliniego w Izbie Deputowanych i Senacie, CAW, zespół Biura ŚRW, sygn. I.303.14.10, k. 73 i n.

⁵²¹ Załącznik nr 9 do 54 protokołu Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 grudnia 1924 r., AAN, zespół PRM, sygn. 27, k. 386 i n.

Nastąpiła także zmiana tytułu ustawy z „o organizacji najwyższych władz wojskowych w czasie pokoju” na „o organizacji najwyższych władz obrony państwa”⁵²². Rząd chciał w ten sposób zaznaczyć, że ustawa będzie regulowała nie tylko kwestie wojskowe, ale cały kompleks spraw związanych z obroną państwa, na który w równym stopniu wpływ mają politycy cywilni jak i wojskowi. Zanim doszło do formalnego zaakceptowania poprawek na Radzie Ministrów 1 grudnia 1924 r. odbyła się w Belwederze, pod przewodnictwem prezydenta Wojciechowskiego, konferencja poświęcona omówieniu spraw organizacji władz wojskowych i poprawek proponowanych przez ministerstwo. Uczestniczyli w niej premier W. Grabski, wicepremier Stanisław Thugutt, minister spraw wojskowych gen. Sikorski i przewodniczący sejmowej Komisji Wojskowej Czesław Mączyński. Obecność wicepremiera podyktowana była faktem, że kilka dni wcześniej w Sulejówku spotkał się z marsz. Piłsudskim, aby wy badać jego opinię o przygotowywanych zmianach⁵²³. Były naczelny wódz był przeciwny proponowanym rozwiązaniom. Nie tracono jednak nadziei na możliwość porozumienia. Dlatego też 11 grudnia premier zaprosił do Prezydium Rady Ministrów marszałka sejmu Macieja Rataja, wicepremiera Thugutta, ministra Sikorskiego oraz Piłsudskiego, który dzień wcześniej zapewniał Thugutta, że uczyni wszystko, aby rozmowa przebiegła „w najbardziej spokojnym rzeczowym tonie”⁵²⁴. W czasie konferencji doszło jednak do jeszcze większych rozbieżności

⁵²² Protokół z 54 posiedzenia Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 grudnia 1924 r., AAN, zespół PRM, sygn. 27, k. 368.

⁵²³ „Dziennik Poznański” nr 279 z 2 grudnia 1924 r.

⁵²⁴ Bardziej szczegółową relację ze spotkania przekazał nam inny dziennik, „Kurier Poznański”. Korespondent gazety informował, że „Premjer Grabski z inicjatywy p. Ministra Thugutta zaprosił do siebie na śniadanie na czwartek 11 b.m. Marszałka Sejmu Rataja, Ministra Spr. Wojsk. gen. Sikorskiego, p. J. Piłsudskiego i referenta Ustawy o Władzach Obrony Państwa w Komisji Wojskowej p. posła dr. Stefana Dąbrowskiego. Śniadanie do skutku nie doszło. Wieczorem bowiem w środę p. J. Piłsudski osobiście oświadczył premierowi, że czuje się jego zaproszeniem na śniadanie obrażony. Wobec tego premier oświadczył p. Piłsudskiemu, że śniadania nie będzie. Wówczas p. Piłsudski oświadczył, że przybędzie po śniadaniu na konferencję i zażądał zaproszenia na nią na piśmie. I na to zgodził się premier. Kiedy zwrócono się z kolei z zaproszeniem na konferencję do posła Stefana Dąbrowskiego, ten oświadczył, że jako referent nie jest upoważniony przez komisję do brania udziału w pertraktacjach, dotyczących spraw personalnych i że wobec tego na konferencję nie przybędzie. Konferencja w której brali udział Premier Grabski, Marszałek Rataj, Min. Thugutt i gen. Sikorski nie doprowadziła do uzgodnienia zapatrywań Rządu z poglądami Piłsudskiego, który jak zwykle, w organizacji władz Obrony Państwa ma na oku swoją własną tylko osobę i swych najbliższych. Pan Piłsudski zachowywał się wobec Szefa Rządu i Marszałka Sejmu w sposób w wysokim stopniu niewłaściwy, bijąc w stół pięścią i podnosząc głos. Usiłowania zatem Min. Thugutta, aby pogodzić interes Państwa z maniactwem człowieka nieobliczalnego, jakim jest p. Piłsudski, okazały się zupełnie bezpłodnymi. Ustawa o władzach Obrony Państwa jest w komisji, która nad nią winna pracować poważnie a wszelkie rozmowy z p. Piłsudskim są co najmniej przedwczesne. Jeżeli „śniadanie” zabiera tyle drogiego czasu i tyle kosztuje nerwów Rządowi w takiej sytuacji kraju jak obecna, to cóż dopiero mówić o współpracy z p. Piłsudskim na jakimkolwiek stanowisku państwowym?”. Relacja zawiera elementy komentarza, które, mając na uwadze, że ukazały się w piśmie związanym z endecją, należy przyjąć z pewną dozą dystansu, „Kurier Poznański” nr 290 z 16 grudnia 1924 r.

w stanowiskach rządu i przyszłego generalnego inspektora wojsk. Piłsudski oświadczył, że nie będzie mógł objąć stanowiska zależnego od ministra spraw wojskowych, a częściowo i od szefa Sztabu Generalnego⁵²⁵. Relacje prasowe znajdują potwierdzenie we wspomnieniach jego uczestników S. Thugutta i M. Rataja⁵²⁶. Rządowi do pewnego stopnia odpowiadało stanowisko zajęte przez Marszałka. Odkładało na pewien czas kwestię jego powrotu do czynnego życia publicznego. Ale zaostrzało sytuację wewnętrzną, gdyż środowiska piłsudczykowskie i związane z nimi media, coraz napastliwiej atakowały projekty rządowe i domagały się powrotu Piłsudskiego z Sulejówka. W następnych miesiącach proces ten się pogłębiał, nierzadko za sprawą samego zainteresowanego, który na łamach „Kuriera Porannego” publikował krytyczne komentarze na temat opracowywanej w sejmie ustawy o najwyższych władzach wojskowych.

Dnia 10 listopada 1925 r. do dymisji podał się premier W. Grabski. Nowy szef rządu Aleksander Skrzyński początkowo zamierzał kontynuować w sprawach wojskowych prace rozpoczęte przez poprzedni gabinet. Uzależniony był jednak od postawy swoich koalicjantów, ugrupowań lewicowych. Już 11 stycznia 1926 r. Jędrzej Moraczewski złożył na Radzie Ministrów wniosek o stworzenie warunków umożliwiających Piłsudskiemu powrót do czynnej służby. Propozycję poparł ówczesny minister spraw wojskowych gen. Lucjan Żeligowski. Rząd nie podjął tematu, ale zwrócił się do sejmu o przyśpieszenie prac nad ustawą. Natomiast miesiąc później, na posiedzeniu Rady Ministrów 10 lutego 1926 r., minister Żeligowski przedłożył wniosek nagły o wycofanie dotychczasowego projektu ustawy z parlamentu. Decyzji swojej nie uzasadnił. Stwierdził tylko, że projekt uważa za nieodpowiedni. Przyznał też, że prace nad projektem były znacznie zaawansowane i znajdowały się na etapie trzeciego czytania. Prawdopodobnie ten fakt spowodował, że ministrowie wstrzymali się z podjęciem ostatecznego rozstrzygnięcia, oczekując konkretnych wyjaśnień. Zobligowano zatem Żeligowskiego do przedstawienia na kolejnym posiedzeniu rządu projektu w trzecim czytaniu oraz szczegółowej oceny proponowanych rozwiązań i motywów skłaniających go do złożenia wniosku o wycofanie⁵²⁷. Ale kolejne posiedzenie rządu zdominowane zostało wspomnianym już listem prezydenta Wojciechowskiego⁵²⁸. Dopiero przyjęcie przez ministrów odpowiedzi dla prezydenta, co nastąpiło 30 kwietnia, spowodowało, że 4 maja Rada Ministrów zdecydowała się na wycofanie z Sejmu procedowanego projektu, a w jego miejsce przedłożono nowy,

⁵²⁵ „Dziennik Poznański” nr 288 z 13 grudnia 1924 r.

⁵²⁶ S. Thugutt, *Autobiografia*, Warszawa 1984, s. 177 i n. Zob. też M. Rataj, *Pamiętniki...*, s. 259 i n.

⁵²⁷ Protokół z 9 posiedzenia Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 lutego 1926 r., AAN, zespół PRM, sygn. 32, k. 253. Zob. też treść wniosku stanowiącego załącznik do protokołu, *ibidem*, k. 324.

⁵²⁸ Jak zapisał M. Rataj, prezydent Wojciechowski zwrócił się z zapytaniem do rządu zainspirowany przez Piłsudskiego, M. Rataj, *Pamiętniki...*, s. 252.

opracowany przez gen. Żeligowskiego. Tym razem była to ustawa o naczelnych władzach obrony państwa.

Nowy projekt był najkrótszą ustawą z dotychczasowych, bo zawierał zaledwie jedenaście artykułów⁵²⁹. Nie został też podzielony na tytuły. Wprowadzał natomiast wiele odmiennych uregulowań. W art. 1 zwierzchnictwo prezydenta nad siłami zbrojnymi zostało utożsamione z dowodzeniem nimi, choć realizowane za pośrednictwem ministra spraw wojskowych. Na wypadek wojny powoływał i odwoływał naczelnego wodza, ale czynił to na podstawie uchwały rządu powziętej na wniosek ministra spraw wojskowych. Prezydent zachowywał dowództwo nad tą częścią wojsk, które nie zostały przekazane pod dowództwo naczelnego wodza. Utrzymano uprawnienia prezydenta do mianowania i zwalniania na najważniejsze stanowiska w armii: generalnego inspektora wojska, szefa Sztabu Generalnego, szefa Administracji Armii, naczelnego prokuratora wojskowego, szefa Korpusu Kontrolerów oraz dowódców okręgów korpusu. Głowa państwa była tutaj związana uchwałą Rady Ministrów podjętą na wniosek ministra resortowego. Zachowano też prawo do nadawania pierwszego stopnia oficerskiego i dalszych awansów, do przenoszenia oficerów do rezerwy i do służby czynnej, do mianowania na stanowiska dowódców dywizji i wyższych. Podobnie jak w projekcie Sikorskiego potrzebny był tutaj wniosek ministra spraw wojskowych kontrasygnowany przez premiera (art. 2). Warto zauważyć, że nowy projekt nie przewidywał uprawnień prezydenta do ułaskawiania osób wojskowych.

Wśród nowych uregulowań znalazło się uprawnienie prezydenta do oznaczania w drodze rozporządzeń obszarów i miejscowości o szczególnym znaczeniu dla obrony państwa. (art. 3). W projekcie pojawił się też przepis dający prezydentowi możliwość wydawania rozporządzeń w sprawie organizacji sił zbrojnych, póki kwestie te nie zostaną uregulowane w drodze ustawowej (art. 8). Nowym rozwiązaniem było wyposażenie prezydenta w prawo wydawania rozporządzeń uzupełniających lub zmieniających obowiązujące ustawodawstwo w zakresie spraw związanych bezpośrednio z prowadzoną wojną. Projekty rozporządzeń uchwalał rząd, a one same musiały być przedstawione parlamentowi do zatwierdzenia na najbliższym posiedzeniu (art. 4). Formuła ta znana była z czasów wojny polsko-rosyjskiej z 1920 r., choć wówczas decyzję podejmował organ kolegialny.

Również i ten projekt przewidywał powołanie Rady Obrony Państwa dla rozpatrywania zagadnień związanych z obroną państwa. Jej obradom przewodniczył prezydent lub premier. Ponadto w jej skład wchodzić mieli wszyscy ministrowie, generalny inspektor wojska, w czasie pokoju, lub naczelnny wódz, w czasie wojny. Rada miała się zbierać

⁵²⁹ Druk Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Okres I, nr 2442 z 4 maja 1926 r., s. 1 i n.

się nie rzadziej niż dwa razy w roku z inicjatywy głowy państwa, ministra spraw wojskowych lub generalnego inspektora wojska (art. 5). W tym kształcie przypominała już gabinet wojenny wzmocniony przedstawicielami sił zbrojnych.

Dowódcą sił zbrojnych w czasie pokoju był minister spraw wojskowych, a w czasie wojny tej ich części, która nie została oddana pod dowództwo naczelnego wodza (art. 6). Generalny inspektor wojska był oficerem przewidzianym na naczelnego wodza. Podlegać miał ministrowi spraw wojskowych jako jego zastępcą i był odpowiedzialny za opracowywanie spraw związanych z obroną państwa. Zadania w tym zakresie wykonywał podległy mu Sztab Generalny. Generalny inspektor miał też opiniować obsadę dowództw pułków i wyższych jednostek wojskowych oraz spraw związanych z organizacją sił zbrojnych (art. 7).

Projekt gen. Żeligowskiego zgodny był z treściami, jakie znalazły się w odpowiedzi rządu udzielonej prezydentowi Wojciechowskiemu. Nie wiemy, czy był inspirowany ustaleniami przygotowanymi przez komisję przygotowującą odpowiedź czy też było odwrotnie. Jakkolwiek było, przedłożone rozwiązania nosiły znamiona pośpiesznie przygotowanych. Wbrew stwierdzeniom autora nowe regulacje nie stanowiły konsekwencji konstytucyjnych. Szczególnie gdy uznawano prawo głowy państwa do dowództwa nad siłami zbrojnymi. Bez znaczenia było tutaj zastrzeżenie, że za pośrednictwem ministra spraw wojskowych i tylko w czasie pokoju. W czasie wojny oddawano przecież prezydentowi dowództwo nad częścią wojsk niebędących w dyspozycji naczelnego wodza. Projekt nie określał, jak takie dowództwo miałyby wyglądać w praktyce. Przypomnieć wypada, że konstytucja określała zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi nie jako dowodzenie nimi, a jedynie jako przywództwo ideowe. Podkreślała to, zakazując prezydentowi dowodzić armią w czasie wojny. Ponadto wbrew postanowieniom konstytucyjnym wyposażano prezydenta w prawo wydawania rozporządzeń z mocą ustawy. Głowa państwa mogła wydawać jedynie akty o charakterze wykonawczym i tylko wówczas, gdy była konstytucyjnie przewidziana odpowiednia legitymacja ustawowa. O ile w czasie wojny było to uzasadnione, o tyle w czasie pokoju i sejmu działającego w permanencji było to niezasadne. Można odnieść wrażenie, że twórcy nowego projektu tak go skonstruowali, aby budził jak najmniej kontrowersji w Sejmie i został szybko uchwalony, dając w ten sposób możliwość uregulowania bardziej kontrowersyjnych spraw związanych z organizacją najwyższych władz wojskowych prezydentowi. W projekcie Żeligowskiego dostrzec można rozwiązania przyjęte w późniejszych konstytucyjnych nowelach sierpniowych.

6. SEJMOWA DEBATA NAD PRZEDŁOŻENIAMI RZĄDOWYMI

Parlament II Rzeczypospolitej od początku swego istnienia zajmował się sprawami wojskowymi⁵³⁰. W drodze ustawodawczej uregulowano liczne szczegółowe kwestie związane z organizacją sił zbrojnych, prawami i obowiązkami oficerów i szeregowców oraz świadczeniami rzeczowymi i osobowymi ludności cywilnej na rzecz obrony państwa i wojska. Problemami tymi zajmowała się przede wszystkim Komisja Wojskowa powoływana przez sejmy wszystkich kadencji. W Sejmie Ustawodawczym funkcję przewodniczącego pełnił Antoni Anusz z PSL „Wyzwolenie”, a w Sejmie I Okresu (1922-1927) płk Czesław Mączyński z Klubu Chrześcijańsko-Narodowego. W jej składzie znajdowali się posłowie reprezentujący wszystkie frakcje parlamentarne⁵³¹. Przez wiele lat nierozwiązana pozostawała sprawa organizacji najwyższych władz wojskowych. Głównie, jak już wspomniano, z powodu braku odpowiednich przedłożeń rządowych. Dopiero projekt gen. Szeptyckiego zapoczątkował dyskusję sejmową nad interesującą nas kwestią. Nie na długo jednak, gdyż wraz z upadkiem gabinetu premiera Witosa 14 grudnia 1923 r., prace nad tym projektem zostały zaniechane.

Rząd pod prezesurą W. Grabskiego przesłał nowy projekt przygotowany przez gen. W. Sikorskiego, do sejmu 14 marca 1924 r. Już dwa dni później minister spotkał się z marszałkiem Ratajem, aby omówić sprawę procedowania wniosku. Informował wówczas, że rozważa możliwość jego przeprowadzenia drogą dekretu prezydenta RP, gdyby w Izbie pojawiły się znaczące rozbieżności⁵³². W Komisji Wojskowej projekt znalazł się 2 kwietnia, a już 28 kwietnia minister Sikorski uzgodnił z marszałkiem Ratajem, by odwlekać prace nad ustawą. 3 maja stanowisko takie zaakceptował prezydent Wojciechowski⁵³³. Chciano dać sobie czas na porozumienie z Piłsudskim w sprawie rozwiązań ustawowych, w związku z nasilającymi się żądaniem środowisk legionowych powrotu

⁵³⁰ K. Mazanek, *Sejm Ustawodawczy wobec zagadnień wojskowych*, [w:] „Bellona” 1922, t. 11, s. 1 i n.

⁵³¹ W skład Komisji Wojskowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej I Okresu wchodził: Antoni Anusz (ZPSL), Samuel Brot (KŻ), Stefan Dąbrowski (KChN), Gabriel Dubiel (PSL „Piast”), Stanisław Jasiukowicz (ZLN), Jan Jedynak (PSL „Piast”), Elias Kirszbrown (KŻ), Herman Lieberman (ZPPS), Julian Łabęda (NChSP), Marian Malinowski (ZPPS), Czesław Mączyński (KChN) – przewodniczący, Walenty Michalak (NPR), Bogusław Miedziński (PSL „Wyzwolenie”), Berthold Moritz (ZN), Sergiusz Nazaruk (KU), ks. Marcei Nowakowski (ZLN) – sekretarz, Antoni Pączek (ZPPS), Artur Pankratz (ZN), Jan Pieniżek (PSL „Piast”), Karol Polakiewicz (ZPSL), Narcyz Potoczek (PSL „Piast”), Antoni Sadzewicz – sekretarz, Jan Siciński (KPChD), Henryk Rozmarin (KŻ), Bronisław Wędziagolski, Michał Wichliński (KPChD), Władysław Wojtowicz (SCh), Bolesław Zajęczkowski, Jan Załuska (ZLN), Jan Zamorski (ZLN), Marian Zyndram-Kościałkowski (PSL „Wyzwolenie”, KP) – zastępca przewodniczącego.

⁵³² M. Rataj, *Pamiętniki...*, s. 197.

⁵³³ *Ibidem*, s. 215 i 217.

Marszałka do życia publicznego. Wyraźne przyśpieszenie nastąpiło po wniesieniu przez Radę Ministrów wspomnianych już autopoprawek w grudniu 1924 r.

Projektowane regulacje stały się przedmiotem szerokich konsultacji w sejmowej Komisji Wojskowej, ale także poza nią. Referentem ustawy został poseł Stefan Dąbrowski⁵³⁴ z Klubu Chrześcijańsko-Narodowego. W pracach Komisji stale uczestniczył ppłk Tadeusz Petrażycki⁵³⁵, oficer Gabinetu Ministra Spraw Wojskowych do kontaktów z parlamentem, później także gen. Józef Zając, szef Oddziału I Sztabu Generalnego. Współpracowano także z oficerami Francuskiej Misji Wojskowej w Polsce, byli to gen. Charles Dupont, kontradmirał Eugène Charles Jolivet, płk P. Finat-Duclos i mjr Didio, a referent ustawy przebywał nawet w Paryżu, gdzie prowadził rozmowy z wybitnymi dowódcami francuskimi na tematy spornych spraw, będących przedmiotem prac ustawodawczych. Dąbrowski zwracał się także o opinie do wybitnych polskich konstytucjonalistów S. Starzyńskiego, W. L. Jaworskiego, E. Dubanowicza, W. Komarnickiego.

Dyskusja nad projektem ustawy trwała w Komisji blisko rok, od 17 grudnia 1924 r. do 6 listopada 1925 r. W tym czasie odbyły się 44 posiedzenia plenarne, a efektem prac było uzgodnienie w trzecim czytaniu 23 z 40 artykułów projektu ustawy. Przerwanie dalszych prac nad tymi uregulowaniami było następstwem upadku rządu Grabskiego. Nowy rząd Aleksandra Skrzyńskiego wniósł 4 maja 1926 r., na dzień przed swoją dymisją,

⁵³⁴ Stefan Tytus Zygmunt Dąbrowski, lekarz, biochemik, parlamentarzysta II RP, (31.01.1877-23.03.1947). W latach 1910-1913 był profesorem i kierownikiem Katedry Fizjologii i Nauki Żywnienia Akademii Rolniczej w Dublanach, a w latach 1913-1919 profesorem w Akademii Medycyny Weterynaryjnej we Lwowie. Od 1919 r. pracował na Uniwersytecie Adama Mickiewicza w Poznaniu. W 1939 r. został wybrany rektorem tej uczelni, lecz ze względu na wybuch wojny nie objął urzędu. Jego kadencja rozpoczęła się w 1945 r., ale wkrótce została przerwana, gdyż 1 maja 1946 r., za udostępnienie auli młodzieży katolickiej, z przyczyn politycznych został urlopowany. W latach 1885-1900 był członkiem Związku Młodzieży Polskiej „Zet”. Podczas I wojny światowej prowadził badania na temat stopniowego wyczerpywania się rezerw rekruta w państwach centralnych, a wyniki przekazywał państwu alianckim. W 1918 r. brał udział w obronie Lwowa. W latach 1920-1922 był wiceministrem spraw zagranicznych, a w latach 1922-1935 był posłem.

⁵³⁵ Tadeusz Petrażycki, prawnik, pułkownik Wojska Polskiego, audytor, senator RP, (15.08.1885-04.1940). Był synem Seweryna i Marii z Dmitrowiczów. Szkołę średnią ukończył w Kamieńcu Podolskim. Studia prawnicze odbywał w Petersburgu. Po ich ukończeniu i odbyciu aplikacji został adwokatem. W I wojnie światowej brał udział jako oficer armii rosyjskiej. W 1917 r. wstąpił do I Korpusu Polskiego w Rosji pod dowództwem gen. Dowbora-Muśnickiego. Po 1918 r. w Wojsku Polskim. Brał udział w wojnie polsko-rosyjskiej 1919-1920. W latach 1920-1925 pełnił służbę w Ministerstwie Spraw Wojskowych, kierując referatem w Gabinetie Ministra. Współpracował z gen. Wł. Sikorskim, mając jego pełnomocnictwa do występowania na posiedzeniach plenarnych Senatu RP. W późniejszym okresie był sędzią Najwyższego Sądu Wojskowego. Z dniem 31 sierpnia 1935 r. przeniesiony w stan spoczynku. W tym samym roku prezydent Mościcki mianował go senatorem. We wrześniu 1939 r. zgłosił się do armii i służył w sztabie gen. Smorawińskiego. Dostał się do niewoli sowieckiej pod Włodzimierzem Wołyńskim i przebywał w obozie jenieckim w Starobielsku. Zamordowany przez NKWD wiosną 1940 r. w Charkowie. W 2007 r. pośmiertnie został mianowany do stopnia generała dywizji. Jego stryj Leon Petrażycki był czołowym przedstawicielem socjologii i teorii prawa.

projekt ustawy o naczelnych władzach obrony państwa, wycofując jednocześnie projekt Sikorskiego. Utworzony 10 maja rząd W. Witosa nie zdążył podjąć żadnych decyzji w omawianej sprawie, gdyż cztery dni później został obalony, w drodze zamachu stanu, przez J. Piłsudskiego. Po objęciu w rządzie Kazimierza Bartla teki ministra spraw wojskowych Piłsudski w końcu czerwca zawiadomił marszałka Sejmu o wycofaniu rządowego projektu ustawy o naczelnych władzach obrony państwa⁵³⁶. Sejm od tamtej pory już nigdy nie zajmował się ustawowymi regulacjami dotyczącymi organizacji najwyższych władz wojskowych. Były one wprowadzane przez prezydenta Rzeczypospolitej w drodze rozporządzeń lub dekretów z mocą ustawy.

Początkowo przedmiotem, którym zajmowała się Komisja było rozstrzygnięcie, w jakiej formie ma nastąpić regulacja kształtu najwyższych władz wojskowych. Posłowie reprezentujący PSL „Wyzwolenie” zgłosili bowiem wniosek, aby sprawa ta została unormowana w drodze dekretu⁵³⁷. Jednakże taki sposób był niedopuszczalny. Obowiązująca konstytucja jednoznacznie stanowiła, że akty normatywne w formie dekretów mógł stanowić prezydent tylko w celu wykonania ustawy oraz jeśli istnieje ku temu odpowiednie upoważnienie ustawowe. Żaden z tych warunków nie został spełniony. Nie było bowiem żadnej ustawy, która określałaby formę najwyższych władz wojskowych i upoważniała władze wykonawcze do wydania bardziej szczegółowych rozwiązań. Dekret ze stycznia 1921 r. nie mógł być brany pod uwagę. Wybitny polski konstytucjonalista W. L. Jaworski tak pisał: „decyzja w sprawie organizacji naczelných władz wojskowych, jaką powziąć ma w najbliższych dniach rząd, pójść [nie – PKM] mogła inną drogą, jak drogą ustawy, która oczywiście może doznać zmian, o ile chodzi o jej dzisiejsze brzmienie, ale która nie może zejść z toru nakreślonego przez ustrój Rzeczypospolitej”⁵³⁸. Ostatecznie wniosek w tej sprawie Komisja oddaliła.

Zachowane źródła nie pozwalają w pełni odtworzyć przebiegu prac legislacyjnych nad rządowym projektem ustawy. Nie sposób zrekonstruować poglądów wypowiedzianych przez poszczególnych posłów. Stąd niemożliwe jest też ustalenie stanowisk zajmowanych przez poszczególne kluby i koła poselskie. Niemniej poprzez analizę treści przepisów w kolejnych redakcjach możliwe jest prześledzenie kierunku, w którym ewoluowały pierwotne rozwiązania zaproponowane przez rząd.

Jak już wspomniano, Komisja Wojskowa Sejmu pracowała nad projektem ministra Sikorskiego przez blisko rok. Pierwsze posiedzenie rozpoczęło się od wystąpienia ministra spraw wojskowych. Sikorski zwracał uwagę posłów na konieczność uregulowania modelu

⁵³⁶ Sprawozdanie stenograficzne z 289 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej z dnia 1 lipca 1926 r., łam CCLXXXIX/3.

⁵³⁷ S. Dąbrowski, *Przygotowanie obrony państwa. Prace ustawodawcze (1923-1925)*, Poznań 1927, s. 22.

⁵³⁸ W.L. Jaworski, *Ustawa czy dekret*, [w:] „Czas” nr 39 z 18 lutego 1926 r., s. 1.

najwyższych władz w sferze obrony państwa w oparciu o doświadczenia płynące z przebiegu I wojny światowej. Wskazywały one, że przyszłe konflikty zbrojne będą miały charakter powszechny, z udziałem nie tylko sił zbrojnych, ale całych społeczeństw i wszystkich władz publicznych z użyciem całości dostępnych środków. Stąd konieczność zintegrowania różnorodnych działań w ramach państwa. Siły zbrojne pozostaną rozstrzygającym czynnikiem, ale, jak stwierdzał Sikorski, „operacje wojenne są tylko jedną – lecz nie wyłączną stroną prowadzenia i rozegrania wojny⁵³⁹”. Doświadczenia wojny polsko-rosyjskiej 1919-1920 były o tyle mało przydatne, że zarówno jedna jak i druga strona konfliktu nie wykorzystywały całości posiadanego potencjału. Podkreślał, że ogromowi zadań związanych z przygotowaniem obronnym jeden człowiek nie podoła. Stąd projektowane było rozdzielenie ich pomiędzy poszczególne organy państwowe. Wskazywał, że ramy ustrojowe określiła konstytucja i żadna ustawa nie może tych ram przekroczyć. Niemożliwe jest zatem przyjęcie, że w czasie pokoju generalny inspektor wojsk jest naczelnym dowódcą. Drugą nienaruszalną zasadą, w ocenie Sikorskiego, było ujednoczenie prac Sztabu Generalnego i Ministerstwa Spraw Wojskowych. Rozdzielenie tych dwóch organów odrzucała większość ówczesnych systemów republikańskich i monarchicznych⁵⁴⁰.

Wiele uwagi w swoim wystąpieniu poświęcił Sikorski stanowisku generalnego inspektora wojsk. Argumentował, że „Generalny Inspektor Wojsk, którego obowiązkiem jest przygotowanie planów wojennych, kierowanie wyszkoleniem wyższych dowódców oraz inspekcje całej siły zbrojnej państwa – nie może być absorbowany sprawami, które wymagają zmuśnionej codziennej pracy. Prowadziłyby to bowiem do zaniku jego pierwszorzędnych i dla pogotowia armii tak ważnych atrybucji”⁵⁴¹. Wskazywał dalej, że generalny inspektor wojsk, w sprawach operacyjnych, sprawowałby bezpośrednie kierownictwo nad Sztabem Generalnym, a jego szef będzie zobligowany do opiniowania wszystkich spraw przez generalnego inspektora zanim zostaną przedłożone ministrowi. Będzie wreszcie wyposażony w prawo kwalifikowania wyższych dowódców w czasie pokoju. Na koniec, odnosząc się do zarzutów mówiących, że kompetencje generalnego inspektora wojska „są specjalnie nikłe”, zacytował rozwiązanie przyjęte w dekreście prezydenta Republiki Francuskiej z 18 stycznia 1922 r., w którym generalny inspektor wojska, przewidziany na naczelnego wodza w czasie wojny, był tylko stałym doradcą technicznym ministra, a w stosunkach z szefem Sztabu Generalnego jego pozycja była identyczna z propozycjami polskiego ministra. Były to słowa skierowane szczególnie w stronę Piłsudskiego i tych polityków lewicy, którzy domagali się zrealizowania ocze-

⁵³⁹ „Dziennik Poznański” nr 294 z 20 grudnia 1924 r.

⁵⁴⁰ *Ibidem*.

⁵⁴¹ *Ibidem*.

kiwań Marszałka, zmierzających do usamodzielnienia generalnego inspektora i uczynienia go niezależnym od ministra spraw wojskowych, a tym samym nieodpowiedzialnego parlamentarnie.

Podczas inauguracyjnego posiedzenia głos zabrał także referent ustawy poseł S. Dąbrowski. W wystąpieniu podkreślał, że sprawa organizacji władz obrony państwa nie może być rozpatrywana w oderwaniu od ustroju danego państwa. Zaznaczał przy tym, że w państwie demokratycznym o ustroju parlamentarnym cała władza wykonawcza skupia się w rękach rządu i nie jest zadaniem Komisji ocenianie, czy to jest dobrze czy źle. Pracująca nad projektem Komisja powinna skupić się nad kwestiami ustawodawczymi, a nie politycznymi, czy personalnymi. Mówiąc o doświadczeniach płynących z I wojny światowej, przypominał, że obowiązkiem ciał ustawodawczych jest danie państwu takiej organizacji obrony narodowej, która dzięki oparciu jej na sile moralnej, fizycznej i gospodarczej narodu, zapewni mu bezpieczny byt. Dlatego współczesne ustawodawstwo dotyczące obrony narodowej powinno obejmować: ustawę o ogólnej organizacji narodu na wypadek wojny, ustawę o ogólnej organizacji wojskowej, ustawę o kadrach i etatach, ustawę o powszechnej służbie wojskowej i inne ustawy personalne i rzeczowe. Przeszedłszy następnie do analizy obowiązującego w Polsce ustawodawstwa wojskowego, zadawał sobie pytanie, czy „w Polsce tak, jak na Zachodzie, ustalony został ogólny charakter wojny nowoczesnej w łonie Rządu, wojsku, w komisji wojskowej, wreszcie w społeczeństwie”. Odpowiedź była negatywna. Stąd w jego ocenie dotychczasowe ustawy były jedynie ułamkami ustaw stanowiących ogólniejszą całość ustawową⁵⁴².

W czasie prac sejmowych pierwotny projekt rozrósł się z 21 artykułów do 40. Zmianie uległa nomenklatura redakcyjna aktu. Początkowo artykuły były podzielone na tytuły. Podczas prac Komisji zastąpiono je rozdziałami, nawiązując tym do redakcji konstytucji. Zmieniono także tytuł ustawy. Określenie „najwyższe” zastąpiono „naczelnymi”. W trzecim czytaniu w Komisji uzgodniono 23 artykuły ustawy. Za podstawę dalszych rozważań przyjęto tekst uzgodniony w drugim i częściowo trzecim czytaniu i opublikowany przez referenta Stefana Dąbrowskiego⁵⁴³. Posłowie w swoich pracach nad przedłożeniem rządowym dążyli do kompleksowego uregulowania spraw związanych z organizacją obrony państwa oraz wzajemnymi relacjami pomiędzy władzami cywilnymi i wojskowymi.

W odróżnieniu od pierwotnego projektu jeszcze wyraźniej została zarysowana w art. 1 odpowiedzialność rządu za przygotowania obrony państwa i kierowanie nią w czasie wojny. Przy czym określenie „rząd” zostało użyte w znaczeniu całej władzy wykonawczej, na co wskazuje bezpośrednie odwołanie się posłów do art. 2 konstytucji. Do zadań w tym

⁵⁴² „Kurier Poznański” nr 294 z 20 grudnia 1924 r.

⁵⁴³ S. Dąbrowski, *Przygotowanie obrony państwa...*, s. 45 i n.

zakresie zaliczono określenie politycznych celów wojny, ustalenie i wykonanie ogólnego planu wojny w zakresie środków wojskowych, gospodarczych, finansowych, intelektualnych, moralnych oraz przez sojusze i układy międzynarodowe. Rząd ponosił także odpowiedzialność za podział tych zadań pomiędzy władze państwowe, samorządowe, instytucje i osoby prywatne. Zobowiązany był też do kontroli przygotowań i wykonania wyznaczonych zadań. W przeciwieństwie do przedłożenia rządowego projekt Komisji przypominał o solidarnej odpowiedzialności konstytucyjnej i parlamentarnej Rady Ministrów za przygotowanie i kierowanie obroną państwa, odwołując się do zasady wyrażonej w art. 56 konstytucji. Podobne rozwiązania, choć w nieco innej redakcji, znalazły się już w projekcie Komisji po II czytaniu⁵⁴⁴. Jak słusznie zauważał S. Dąbrowski, takie ujęcie wyraźnie wskazuje rząd, jako podmiot odpowiedzialny za przygotowanie obrony państwa w czasie pokoju oraz kierownictwo obroną w czasie wojny. Tej odpowiedzialności nie można przenieść na inną osobę. I bez znaczenia jest, kim ona by była⁵⁴⁵.

Wyraźniej niż w projekcie rządowym określona została pozycja prezydenta Rzeczypospolitej w sferze spraw wojskowych i obronnych. W pierwotnym projekcie kwestii tej poświęcono zaledwie trzy artykuły. Podczas prac sejmowych część ta została rozbudowana do dziewięciu artykułów, ujętych w rozdział II zatytułowany Prezydent Rzeczypospolitej. Podkreślona została konstytucyjna rola prezydenta jako najwyższego zwierzchnika sił zbrojnych państwa (art. 2). Szczegółowo opisany został sposób wykonywania tego zwierzchnictwa. Mógł mianować, na wniosek Rady Ministrów inicjowany przez ministra spraw wojskowych, na wysokie stanowiska w armii i zwalniać. Zaliczono do nich: generalnego inspektora wojsk, szefa Sztabu Generalnego, szefa Administracji, szefa Marynarki, inspektorów armii, inspektorów broni, inspektora Szkół, szefa Korpusu Kontrolerów, naczelnego prokuratora wojskowego, sekretarza generalnego Rady Obrony Państwa oraz, w czasie wojny, naczelnego wodza. Mógł też, ale na samodzielny wniosek ministra resortowego, nadawać pierwszy stopień oficerski, przynosić oficerów do rezerwy i powoływać ich do służby czynnej, mianować w czasie pokoju na stanowiska dowódców dywizji, równorzędne oraz wyższe. W trzecim czytaniu zakres ten został uzupełniony o możliwość mianowania, na wniosek naczelnego wodza przedłożony przez ministra spraw wojskowych, dowódców frontu i armii (art. 3). Do prezydenta należało stosowanie prawa łaski w stosunku do osób podległych sądownictwu wojskowemu w sprawach karnych. Projekt opracowany w Komisji powtarzał konstytucyjne prawo prezydenta do stanowienia o wojnie i pokoju, za zgodą sejmu. Z tego tytułu zarządzał mobilizację, na wniosek Rady Ministrów, przygotowany przez ministra resortowego. Ustalał też, w tym

⁵⁴⁴ Por. *Ustawa o naczelnych władzach obrony państwa* (po II czytaniu w Komisji w układzie referenta), CAW, zespół Biuro ŚRW, sygn. I.303.14.10, k. 49 i 50.

⁵⁴⁵ S. Dąbrowski, *Przygotowanie obrony państwa...*, s. 65.

samym trybie, obszary i miejscowości mające szczególną wagę dla obrony państwa. W czasie wojny uzyskiwał prawo wydawania na wniosek rządu rozporządzeń z mocą ustawy, kontrasygnowanych przez premiera i właściwego ministra, w sprawach związanych z prowadzeniem wojny. Dla swej ważności rozporządzenia takie wymagały późniejszej akceptacji sejmu. Mógł też nadawać wszystkie odznaczenia wojskowe. W czasie wojny uprawnienie to mógł przekazywać dowódcom. Otrzymał prawo zwoływania posiedzeń Rady Obrony Państwa i przewodniczenia obradom, gdyby w nich uczestniczył (art. 4-10)⁵⁴⁶. W przywołanych tu przepisach wiele było powtórzeń w stosunku do uregulowań konstytucyjnych i można by je pominąć. Jednakże członkowie Komisji, dążąc do skodyfikowania w jednej ustawie wszystkich kwestii związanych z siłami zbrojnymi, chcieli w podobny sposób potraktować wszystkie uprawnienia prezydenta odnoszące się do tych spraw.

Zgodnie z przyjętą metodyką rozdział III, zawierający pięć artykułów, poświęcono organom politycznym odpowiedzialnym za przygotowania obronne, Radzie Ministrów i Radzie Obrony Państwa. Zacytowano w nim art. 56 konstytucji, choć zakres odpowiedzialności konstytucyjnej i parlamentarnej rządu oraz poszczególnych ministrów ograniczono do przygotowań i kierownictwa obroną państwa (art. 11).

Ustawa powoływała do życia nowy organ ustrojowy, Radę Obrony Państwa. W projekcie ministra Sikorskiego miała być ona miejscem rozpatrywania zasadniczych kwestii dotyczących obrony państwa, przygotowania mobilizacji całego społeczeństwa na wypadek wojny, koordynowania w tym zakresie działań poszczególnych ministrów i uzgadniania działań ochotniczych społeczeństwa z działaniami rządu. Takiej Radzie przewodniczyć miał prezydent. W projektach Komisji Wojskowej stawała się organem doradczym rządu, a przewodniczyć jej miał premier (art. 12 i 14). Tworzyć ją mieli ponadto: minister spraw wojskowych jako stały zastępca przewodniczącego, minister spraw zagranicznych, minister spraw wewnętrznych, minister skarbu, minister przemysłu i handlu, minister rolnictwa oraz minister kolei. W charakterze członków w posiedzeniach mogli uczestniczyć inni członkowie Rady Ministrów, jeśli przedmiot obrad dotyczył zakresu ich działania. Z głosem doradczym w posiedzeniach mieli uczestniczyć generalny inspektor wojsk i szef Sztabu Generalnego. Mogli być powoływani także rzeczoznawcy wojskowi i cywilni. Posiedzenia ROP zwoływać miał premier z własnej inicjatywy, na

⁵⁴⁶ We wstępnym projekcie Komisji prezydent mógł tylko zlecać zwołanie ROP premierowi. Zob. Ustawa o naczelnym władzach obrony państwa (po II czytaniu w Komisji w układzie referenta), CAW, zespół Biuro ŚRW, sygn. I.303.14.10, k. 49. Zob. Projekt ustawy o organizacji najwyższych władz wojskowych w czasie pokoju, druk Sejmu RP Okres I nr 1080. Por. Protokół 16 posiedzenia Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 marca 1924 r., AAN, zespół PRM, sygn. 25, k. 661 i załącznik 15 do tego protokołu, k. 739 i n. Zob. też Protokół 54 posiedzenia Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 grudnia 1924 r., AAN, zespół PRM, sygn. 27, k. 368 i załącznik nr 9 do tego protokołu, k. 386 i n.

wniosek ministra spraw wojskowych albo generalnego inspektora wojsk. Rada miała się zbierać nie rzadziej niż dwa razy do roku (art. 13)⁵⁴⁷.

Bieżącymi jej pracami miał kierować Sekretariat Generalny usytuowany przy premierze. Do jego zadań należało: badanie zagadnień i przygotowywanie materiałów dla rządu lub ROP, przygotowywanie zarządzeń będących następstwem uchwał powziętych przez ROP i przekazywanie ich ministrom oraz czuwanie nad sposobem wykonania przyjętych postanowień. Sekretariatem Generalnym ROP kierowałby sekretarz generalny powoływany i odwoływany przez prezydenta na wniosek premiera, przedłożony przez ministra spraw wojskowych. Szczegóły dotyczące określenia organizacji i zakresu działania miało określić rozporządzenie głowy państwa (art. 15)⁵⁴⁸.

Uregulowania odnoszące się do urzędu ministra spraw wojskowych zawarte w przedłożeniu rządowym niewiele różniły się od projektowanych przez Komisję. Zapisano je w dwóch artykułach w rozdziale IV. Usunięto z pierwotnego projektu zapisy mówiące o strukturze Ministerstwa Spraw Wojskowych, ze względu na szczegółowe omówienie elementów tej struktury w dalszych rozdziałach ustawy. Inaczej też skonstruowano kompetencje ministra. Pierwotnie miał być w czasie pokoju i wojny we wszystkich sprawach naczelną władzą kierownictwa wojskowego oraz dowódcą sił zbrojnych państwa w czasie pokoju. W projekcie Komisji wyraźnie rozdzielono kompetencje na czas wojny i pokoju, poświęcając każdej odrębny ustęp (art. 16). Minister stawał się w czasie pokoju naczelną władzą kierowniczą we wszelkich sprawach wojskowych oraz dowódcą sił zbrojnych państwa. W czasie wojny zachowywał prawo dowodzenia tymi oddziałami, które nie zostały przekazane naczelnemu wodzowi. Posiadał też prawo nominowania i zwalniania ze stanowisk wojskowych w zakresie niezastrzeżonym dla prezydenta Rzeczypospolitej (art. 17)⁵⁴⁹.

Utrzymywano Radę Wojenną, znaną już z dekretu naczelnego wodza. Przepisy odnoszące się do niej zapisano w trzech artykułach rozdziału V. Zmieniono jednak jej usytuowanie. Przystawała być organem doradczym w sprawach dotyczących sił zbrojnych przy prezydencie Rzeczypospolitej, a stawała się organem doradczym ministra spraw

⁵⁴⁷ Por. *Ibidem*.

⁵⁴⁸ Zob. Ustawa o naczelnych władzach obrony państwa (po II czytaniu w Komisji w układzie referenta), CAW, zespół Biuro ŚRW, sygn. I.303.14.10, k. 50.

⁵⁴⁹ W projektach rządowych rozdział zatytułowano „Minister Spraw Wojskowych”, natomiast w początkowych projektach Komisji mowa była o „Ministerstwie Spraw Wojskowych”. Dopiero w ostatniej redakcji rozdział ponownie zatytułowano „Minister Spraw Wojskowych”. Zob. *Ustawa o naczelnych władzach obrony państwa* (po II czytaniu w Komisji w układzie referenta), CAW, zespół Biuro ŚRW, sygn. I.303.14.10, k. 50. Zob. Protokół 16 posiedzenia Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 marca 1924 r., AAN, zespół PRM, sygn. 25, k. 661 i załącznik 15 do tego protokołu, k. 741. Zob. też Protokół 54 posiedzenia Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 grudnia 1924 r., AAN, zespół PRM, sygn. 27, k. 368 i załącznik nr 9 do tego protokołu, k. 386 i n.

wojskowych. Zniesiono podział Rady na pełną i ścisłą. Miała opiniować zasady organizacji, mobilizacji, dyslokacji, zaopatrzenia, uzbrojenia i wyszkolenia siły zbrojnej, a także w sprawach związanych z fortyfikacjami i przemysłem wojennym. Miała również przygotowywać opinie o kandydatach na stanowiska wyższych dowódców, od dywizji wzwyż (art. 19). Przewodniczącym Rady ustanawiano ministra spraw wojskowych, a w jej skład mieli wchodzić: generalny inspektor wojsk jako stały zastępca przewodniczącego, marszałkowie Polski, szef Sztabu Generalnego, szef Administracji Armii, szef Marynarki Wojennej, inspektorowie armii, inspektorowie broni, inspektor szkół oraz trzech generałów, mianowanych i odwoływanych przez ministra. W posiedzeniach Rady mogli uczestniczyć rzeczoznawcy techniczni, powoływani przez szefa resortu (art. 20). Posiedzenia Rady zwoływał minister spraw wojskowych z własnej inicjatywy lub na wniosek generalnego inspektora. Odbywać się miały nie rzadziej niż cztery razy w roku. W obradach mógł uczestniczyć także prezydent Rzeczypospolitej, wówczas z udziałem premiera. Przepisy przyjęte przez Komisję, oprócz niewielkich zmian redakcyjnych nie różniły się od tych zawartych w projekcie rządowym (art. 21)⁵⁵⁰.

Wprowadzano nowe stanowisko, generalnego inspektora wojsk. Był on przewidziany i w projekcie rządowym i w projekcie Komisji, różniąc się tylko pewnymi, choć istotnymi szczegółami. Kwestii tej poświęcono rozdział VI z pięcioma artykułami. O ile w pierwotnych propozycjach rządu generalny inspektor powoływany był przez prezydenta na wniosek ministra resortowego, o tyle w poprawkach ministra z grudnia 1924 r. mówi się już tylko o bezpośredniej podległości wobec szefa resortu. Generalny inspektor wojsk przewidziany był na naczelnego wodza w czasie wojny (art. 22). Taka redakcja została utrzymana w ostatecznym projekcie Komisji. Pozostałe zapisy uległy daleko posuniętym zmianom redakcyjnym, mimo że w dalszym ciągu odpowiadały pierwotnym propozycjom rządowym. W ostatecznym projekcie Komisji szczególnie podkreślono rolę generalnego inspektora wojsk w sprawach personalnej obsady wyższych stanowisk i dowództw w siłach zbrojnych, dokonując ich enumeratywnego wyliczenia. W tej grupie znaleźli się szef Sztabu Generalnego, inspektorzy armii, inspektorzy broni oraz inspektor szkół (art. 25). Ponadto generalny inspektor, działając w imieniu ministra, ustalał wytyczne w zakresie przygotowań wojennych do planów operacyjnych i mobilizacyjnych oraz koncentracji. W sprawach tych wydawał szefowi Sztabu Generalnego wskazówki i rozkazy. Opiniował i podpisywał też wszelkie projekty zarządzeń szefa Sztabu Generalnego przed przedłożeniem ich do decyzji ministrowi (art. 23). Do zadań generalnego inspektora

⁵⁵⁰ Por. Ustawa o naczelnych władzach obrony państwa (po II czytaniu w Komisji w układzie referenta), CAW, zespół Biuro ŚRW, sygn. I.303.14.10, k. 51. Zob. też S. Dąbrowski, *Przygotowanie obrony państwa...*, s. 52 i n.

należało inspekcjonowanie wszystkich jednostek armii. Mógł to czynić samodzielnie lub za pośrednictwem pozostałych inspektorów (art. 24 i 26).

W odróżnieniu od przedłożeń rządowych w projekcie wypracowanym w Komisji pojawił się odrębny rozdział poświęcony naczelnemu wodzowi (VII). Obejmował co prawda tylko jeden, ale istotny artykuł. Wskazywano w nim, że naczelny wódz kieruje operacjami wojennymi i sprawuje dowództwo nad siłami zbrojnymi państwa, które zostały oddane pod jego rozkazy. Szczegółowy zakres władzy naczelnego wodza miały określić w przyszłości rozporządzenia prezydenta Rzeczypospolitej wydane na wniosek rządu (art. 27)⁵⁵¹.

Podobnie w odrębnym rozdziale X została uregulowana kwestia stanowiska szefa Marynarki Wojennej. Nie przewidywały go oba projekty rządowe. Według przepisów opracowanych przez Komisję szef Marynarki Wojennej miał podlegać bezpośrednio ministrowi spraw wojskowych, a jego relacje z szefem Sztabu Generalnego i Szefem Administracji Armii miało ustalić w przyszłości rozporządzenie ministerialne (art. 32). Marynarka Wojenna w czasie wojny miała posiadać swojego dowódcę, admirała, powoływanego przez prezydenta na wniosek ministra spraw wojskowych. Podlegałby jednak naczelnemu wodzowi (art. 34)⁵⁵².

W projekcie Komisji utrzymano odrębny rozdział (VIII) odnoszący się do szefa Sztabu Generalnego, choć zmianie uległy uregulowania. Szef Sztabu podlegał bezpośrednio ministrowi i kierował pracami Sztabu na podstawie rozkazów ministra oraz wytycznych i rozkazów generalnego inspektora wojsk (art. 28). Miał też uzyskać prawo wydawania rozkazów siłom zbrojnym, ale tylko w zakresie spraw wchodzących w jego kompetencje i w granicach określonych przez ministra (art. 29). W pierwotnym projekcie rządowym szef Sztabu Generalnego miał być stałym zastępcą ministra w sprawach dowodzenia armią w czasie pokoju. W uzgodnionym przez Komisję projekcie już tego przepisu nie ma⁵⁵³. W rozwiązaniach przyjętych przez Komisję obrano inne założenia, aniżeli czynili to autorzy przedłożenia rządowego. Dla nich bowiem dowodzenie utożsamiane było ze Sztabem Generalnym. Jak pisał francuski generał Charles Mangin „to pomieszenie

⁵⁵¹ S. Dąbrowski, *Przygotowanie obrony państwa...*, s. 55 i n. Por. Ustawa o naczelnym władzach obrony państwa (po II czytaniu w Komisji w układzie referenta), CAW, zespół Biuro ŚRW, sygn. I.303.14.10, k. 51.

⁵⁵² S. Dąbrowski, *Przygotowanie obrony państwa...*, s. 57. Por. Ustawa o naczelnym władzach obrony państwa (po II czytaniu w Komisji w układzie referenta), CAW, zespół Biuro ŚRW, sygn. I.303.14.10, k. 52.

⁵⁵³ S. Dąbrowski, *Przygotowanie obrony państwa...*, s. 56. Por. Ustawa o naczelnym władzach obrony państwa (po II czytaniu w Komisji w układzie referenta), CAW, zespół Biuro ŚRW, sygn. I.303.14.10, k. 52. Zob. też Protokół 16 posiedzenia Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 marca 1924 r., AAN, zespół PRM, sygn. 25, k. 661 i załącznik 15 do tego protokołu, k. 744 i n. oraz Protokół 54 posiedzenia Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 grudnia 1924 r., AAN, zespół PRM, sygn. 27, k. 368 i załącznik nr 9 do tego protokołu, k. 388.

pojęć ... jest zatem naturalnym w armii niemieckiej”⁵⁵⁴. Natomiast Komisja stanęła na stanowisku istnienia dwóch ośrodków decyzyjnych ministra i generalnego inspektora, którym należało zapewnić do pracy właściwe organy. Tworzenie dwóch sztabów generalnych było niewłaściwe, na co wskazywały doświadczenia funkcjonowania obok siebie Sztabu Generalnego i Ścisłej Rady Wojennej. Jeden Sztab Generalny miał podlegać dwóm różnym ośrodkom. W Komisji zakładano przy tym, że minister spraw wojskowych, naczelny wódz i szef Sztabu Generalnego „będą pozostawali w ścisłym porozumieniu i w zgodnej współpracy”⁵⁵⁵. W polskich warunkach było to raczej trudne do osiągnięcia.

W pracach Komisji zmianie redakcyjnej uległy przepisy dotyczące szefa Administracji Armii. Początkowo w projektach rządowych miał być zastępcą ministra w rządzie i pracach sejmowych oraz kierować całością spraw administracyjnych sił zbrojnych. W tym też zakresie miał mieć możliwość wydawania odpowiednich rozkazów. Już jednak 10 marca 1924 r. Rada Ministrów wykreśliła zapis mówiący o zastępowaniu szefa resortu. Ostatecznie przepisy dotyczące szefa Administracji Armii znalazły się w rozdziale IX i ujęte były w dwa artykuły. Szef Administracji Armii kierował administracją sił zbrojnych w imieniu ministra i w zakresie przez niego przekazany (art. 30). W granicach tych mógł wydawać stosowne rozkazy (art. 31). Podobnie rzecz się miała z kontrolerami armii. W pierwotnych projektach rządu mowa była o szefie Korpusu Kontrolerów, który miał przeprowadzać w imieniu ministra kontrolę całej sfery administracyjnej armii. Szef Korpusu podlegać miał ministrowi. Natomiast w wersjach opracowanych w Komisji mowa już była o zadaniach Korpusu Kontrolerów Armii, których szczegółowe określenie miało nastąpić w rozporządzeniu ministerialnym (art. 39-40). W przedostatnim rozdziale XII projekt Komisji przewidywał odpowiedzialność ministrów, członków rządu, za sprawy związane z obroną państwa i nakładał na nich obowiązek utworzenia w każdym ministerstwie specjalnej komórki, ale w bardzo ogólnych ramach (art. 41)⁵⁵⁶.

Projekt przygotowany w Sejmie różnił się od projektów rządowych. I nie chodzi tylko o większe lub mniejsze poprawki redakcyjne. Wbrew rozpowszechnianym przez środowiska związane z Piłsudskim zarzutom o dążenie parlamentu do dominacji nad władzą wykonawczą, to właśnie rządowi powierzano całość spraw związanych z przygo-

⁵⁵⁴ Ch. Mangin, *Général Mangin. Des Hommes et des faits*, Paris 1923, s. 92.

⁵⁵⁵ S. Dąbrowski, *Przygotowanie obrony państwa...*, s. 102.

⁵⁵⁶ Protokół 16 posiedzenia Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 marca 1924 r., AAN, zespół PRM, sygn. 25, k. 661 i załącznik 15 do tego protokołu, k. 745 oraz protokół 54 posiedzenia Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 grudnia 1924 r., AAN, zespół PRM, sygn. 27, k. 368 i załącznik nr 9 do tego protokołu, k. 388. Zob. też S. Dąbrowski, *Przygotowanie obrony państwa...*, s. 56. Por. Ustawa o naczelnych władzach obrony państwa (po II czytaniu w Komisji w układzie referenta), CAW, zespół Biuro ŚRW, sygn. I.303.14.10, k. 53.

towaniami obronnymi i ich prowadzeniem w czasie wojny. Rząd miał ponosić konstytucyjną i polityczną odpowiedzialność za przygotowania obronne państwa, podobnie jak za inne sfery polityki wewnętrznej i zagranicznej. Uwzględniano współdziałanie prezydenta, jako zwierzchnika sił zbrojnych. Dążono do wprowadzenia jednolitej i klarownej struktury w siłach zbrojnych, czyniąc konsekwentnie ministra spraw wojskowych w okresie pokoju naczelną władzą kierowniczą w sprawach wojskowych i dowódcą sił zbrojnych państwa. Rozdzielono sferę polityki bieżącej od sfery przygotowań operacyjnych. W czasie wojny dowodzenie przejmowałby naczelny wódz, ale jego władza miała ograniczać się tylko do obszaru działań wojennych. Na pozostałym obszarze w dalszym ciągu swoje obowiązki wykonywałby minister. Realizowałby je za pośrednictwem podległych mu organów: Ministerstwa Spraw Wojskowych, Rady Obrony Państwa, Rady Wojennej, generalnego inspektora wojsk, szefa Sztabu Generalnego, szefa Administracji Armii, szefa Marynarki Wojennej oraz szefa Korpusu Kontrolerów Armii. Posłowie w proponowanych przez siebie rozwiązaniach zmierzali do swoistego skodyfikowania w jednym akcie prawnym wszelkich kwestii związanych z zarządzaniem siłami zbrojnymi i nadzorem nad nimi. Prace w Sejmie nad projektem ustawy ustały wraz z jej wycofaniem przez ministra gen. Żeligowskiego na początku maja 1926 r., choć w praktyce już w listopadzie 1925 r. odbyło się ostatnie posiedzenie Komisji, podczas którego zajmowano się ustawą.

MODEL NAJWYŻSZYCH WŁADZ WOJSKOWYCH W KONCEPCJI PIŁSUDSKIEGO W OKRESIE POMAJOWYM 1926-1939

1. KONSTYTUCYJNE KONSEKWENCJE ZAMACHU STANU JÓZEFA PIŁSUDSKIEGO DLA ORGANIZACJI NAJWYŻSZYCH WŁADZ WOJSKOWYCH

Głównym powodem, dla którego Piłsudski zdecydował się na zbrojne odsunięcie konstytucyjnego rządu od władzy, było dążenie do powrotu do aktywnego udziału w życiu publicznym, a szczególnie w siłach zbrojnych. Początkowo realizację tych zamiarów wiązał z kształtowanym w tym czasie systemem najwyższych władz wojskowych. Gdy jednak okazało się, że ich model będzie dla niego nie do przyjęcia, zaczął szukać innego pretekstu. Dało mu go powszechne żądanie ukrócenia partyjniactwa w Sejmie, wzmocnienie władzy wykonawczej i przywrócenie zasad moralnych w życiu publicznym kraju⁵⁵⁷. Znamienne były słowa wypowiedziane przez Piłsudskiego w wywiadzie udzielonym „Kurierowi Porannemu” i opublikowanym 11 maja 1926 r., na dzień przed zamachem. „I staję do walki, tak jak poprzednio, z głównym złem państwa: panowaniem rozwydrzonych partii i stronnictw nad Polską, zapominaniem o imponderabiliach, a pamiętaniem tylko o groszu i korzyści”⁵⁵⁸. Ugrupowania lewicy i prawicy chciały tego samego, choć z innych pobudek. Same też nie były w stanie tego zrealizować.

Dlatego już miesiąc po zamachu rząd skierował do Sejmu projekt zmian w obowiązującej konstytucji. Obejmowały one polecenie uchwalenia budżetu przez parlament w ciągu czterech miesięcy. Po tym czasie, w przypadku braku uchwalenia, prezydent

⁵⁵⁷ Główny zarzut dotyczył niewłaściwej polityki skarbowej i budżetowej państwa, która doprowadziła do destabilizacji nowej waluty złotowej Polski, a w konsekwencji do załamania się finansów publicznych państwa. Zob. A. Krzyżanowski, *Rządy marszałka Piłsudskiego*, Kraków 1928, s. 27 i n.; Por. też T. Smoliński, *Dyktatura Józefa Piłsudskiego w świetle konstytucji marcowej w latach 1926-1930*, Poznań 1970, s. 11 i n.

⁵⁵⁸ J. Piłsudski, *Pisma...*, t. 8, s. 336.

wprowadzał budżet państwa w drodze rozporządzenia z mocą ustawy, uzyskiwał prawo rozwiązania parlamentu na mocy jego uchwały lub na wniosek rządu, otrzymywał też prawo weta zawieszającego w stosunku do ustaw uchwalonych przez Sejm oraz do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, gdy sejm był rozwiązany. Specjalna ustawa mogła rozszerzyć to uprawnienie także na okres przerw między sesjami parlamentarnymi. Proponowane zmiany rząd uzasadniał potrzebą zapewnienia państwu budżetu w odpowiednim czasie, co miało przyczynić się do poprawy stanu finansów publicznych i racjonalizacji gospodarki finansowej państwa oraz uporządkowania stosunków gospodarczych, ułożenia właściwych relacji między władzą ustawodawczą a wykonawczą, zapewniających ich współpracę. Miały także służyć unifikacji prawa w kraju, którego brak był coraz bardziej odczuwalny⁵⁵⁹.

Projekt rządowy nie był jedyną propozycją zmian w konstytucji marcowej. Już w kwietniu 1926 r. wspólny projekt zgłosiły Chrześcijańska Demokracja, Związek Ludowo-Narodowy, PSL „Piast” i Narodowa Partia Robotnicza. Zakładał on możliwość samorozwiązania się Sejmu i Senatu uchwałą podjętą większością 2/3 głosów posłów lub senatorów albo postanowieniem prezydenta, kontrasygnowanym przez premiera. Wybory musiałyby się odbyć w terminie 90 dni⁵⁶⁰. Kolejne projekty zgłosiły Klub Chrześcijańsko-Narodowy oraz ponownie PSL „Piast” i Chrześcijańska Demokracja. Wszystkie one były zbliżone do rozwiązań zaproponowanych przez rząd, choć różniły się w szczegółach. W projekcie PSL „Piast” proponowano, aby rząd przedstawiał projekt budżetu już sześć miesięcy przed rozpoczęciem roku budżetowego, a Sejm miałby obowiązek jego uchwalenia w ciągu trzech miesięcy od zebrania się na sesji. Gdyby w tym czasie nie uchwalono budżetu z mocy prawa plan finansowy państwa uchwalał Senat. Miałyby na to sześć tygodni. Gdyby i Senat w wyznaczonym czasie nie uchwalił budżetu, projekt rządowy podpisywałby prezydent i ogłaszał jako obowiązującą ustawę⁵⁶¹. W projekcie Klubu Chrześcijańsko-Narodowego zaproponowano, aby w sytuacji gdy izby nie mogłyby uzgodnić brzmienia ustawy budżetowej miałyby się zebrać na wspólnym posiedzeniu pod przewodnictwem obu marszałków i uchwalić ją zwykłą większością głosów. Projektowano też ograniczenie immunitetu parlamentarnego w przypadku udziału posła w akcjach protestacyjnych przeciwko bezpieczeństwu państwa i porządkowi prawnemu oraz utworzenie Rady Stanu, która miała wyrażać zgodę na rozwiązanie Sejmu

⁵⁵⁹ Druk Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Okres I (dalej: Druk SRP Okres I), nr 2455 z dnia 17 czerwca 1926 r., s. 1-2.

⁵⁶⁰ Druk SRP, Okres I, nr 2431 z dnia 26 kwietnia 1926 r., s. 1-2.

⁵⁶¹ Druk SRP, Okres I, nr 2470 z dnia 22 czerwca 1926 r., s. 2-3.

przed upływem kadencji⁵⁶². Również projekt Chrześcijańskiej Demokracji przewidywał możliwość ograniczenia immunitetu poselskiego⁵⁶³.

Żaden z projektów zmian w obowiązującej konstytucji nie zawierał przepisów odnoszących się do organizacji najwyższych władz wojskowych. Jednakże zawarte w projekcie rządowym, jak i projektach klubów parlamentarnych propozycje wyposażenia prezydenta w prawo wydawania rozporządzeń z mocą ustawy w okresach rozwiązania parlamentu oraz w przerwach między sesjami Sejmu wychodziły naprzeciw wcześniej zgłaszanym postulatam środowisk piłsudczykowskich, aby kwestię organizacji władz wojskowych uregulować w tej właśnie formie.

Sejm zajął się zmianami w konstytucji na początku lipca. Podstawą dyskusji stało się przedłożenie rządowe. Poseł endecki S. Głębiński wypowiedział się przeciwko wyposażeniu prezydenta w prawo wydawania rozporządzeń z mocą ustawy. Był jednak za równowagą władzy prawodawczej i wykonawczej. Zdaniem prawicy istniał ścisły związek pomiędzy rządem a sejmem. Uważano, że „rząd może być silny i działać skutecznie, jeżeli Sejm jest silny i jeżeli ma odpowiednią powagę w społeczeństwie. Nie jest wcale w interesie rządu podkopywanie, lub osłabianie powagi reprezentacji narodowej, bo to jest podstawa, na której powaga i siła rządu trwale spoczywać może”⁵⁶⁴. PPS, która w dniach zamachu udzieliła Piłsudskiemu poparcia, w czasie debaty nad zmianą konstytucji zmodyfikowała ocenę dokonywanych przekształceń i opowiedziała się za odrzuceniem przedłożenia rządowego. Ignacy Daszyński w płomiennym przemówieniu zarzucił, że „wytwarza się pod naciskiem zdarzeń wielkiej miary samozwańcza kamaryla” i wypowiedział się przeciwko proponowanym zmianom konstytucji⁵⁶⁵. Poseł chadecki Tadeusz Błażejewicz, charakteryzując niedomagania ówczesnego ustroju oddającego rządzenie państwem Sejmowi domagał się zmian w konstytucji, wzmacniających władzę wykonawczą. Podkreślał, że konstytucja nie może być tylko kopia rozwiązań zachodnich, ale musi uwzględniać specyfikę warunków polskich. W jego ocenie konstytucja „musi państwu zapewnić przede wszystkim silną władzę, która by potrafiła odpowiednio scałkować odśrodkowe dążenia naszego życia państwowego, która by pozwoliła narzucić swoją wolę obywatelom, tę wolę, którą własne państwo narzucić ma prawo”⁵⁶⁶.

W podobnym tonie wypowiadali się pozostali mówcy, reprezentujący wszystkie nurty polityczne w Sejmie, również posłowie mniejszości narodowych. Ostatecznie

⁵⁶² Druk SRP, Okres I, nr 2473 z dnia 25 czerwca 1926 r., s. 5-6.

⁵⁶³ Druk SRP, Okres I, nr 2480 z dnia 25 czerwca 1926 r., s. 11-12.

⁵⁶⁴ Sprawozdanie stenograficzne z 290 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 5 lipca 1926 r., Okres I, łam CCXC/22 i n.

⁵⁶⁵ *Ibidem*, łam CCXC/24 i n.

⁵⁶⁶ *Ibidem*, łam CCXC/35.

Sejm uchwalił nowelę do konstytucji 2 sierpnia 1926 r.⁵⁶⁷ Nowe przepisy weszły w życie dwa dni później. Nie do końca miał słuszną W. Komarnicki zauważając, że dokonane zmiany mając ważne praktyczne znaczenie w stosunkach między władzą wykonawczą a parlamentem, ale nie dla zmiany ustroju politycznego⁵⁶⁸. Istotnie nie nastąpiła zasadnicza zmiana systemu politycznego w Polsce po 1926 r., ale prawdą jest też, że dotychczasowy absolutyzm parlamentarny zastąpiony został dominacją rządu. Rzeczywistość wyglądała w ten sposób, że uprawnienia parlamentu, głównie Sejmu, interpretowane były w sposób zwężający, natomiast kompetencje władzy wykonawczej rozszerzający, co znacząco wzmacniało charakter zmian dokonanych w nowelach sierpniowych. Ten odwrócony stosunek rządu do parlamentu wynikał w głównej mierze ze stanowiska zajmowanego przez autora zamachu Piłsudskiego. Wprawdzie nie odrzucał idei reprezentacji parlamentarnej, ale był zdecydowanym przeciwnikiem rządów sejmowych, czemu niejednokrotnie dawał wyraz⁵⁶⁹.

W samej noweli do konstytucji, o czym już wspomiano, nie podejmowano problemu organizacji najwyższych władz wojskowych. Jednakże możliwość ustawowego wyposażenia prezydenta w prawo do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy w zakresie ustawodawstwa państwowego dawała środowisku piłsudczyków narzędzie do uregulowania tej kwestii już bez udziału parlamentu. Ścisłejsze określenie kompetencji w tym zakresie znalazło się w specjalnych pełnomocnictwach dla prezydenta, uchwalonych przez Sejm tego samego dnia co nowela. Prezydent mógł wydawać rozporządzenia z mocą ustawy w celu: „uzgodnienia ustaw obowiązujących z Konstytucją i wykonania jej postanowień przewidujących wydawanie osobnych ustaw, reorganizacji i uproszczenia administracji Państwa, uporządkowania stanu prawnego w Państwie” (art. 1)⁵⁷⁰.

Wskazane tutaj pełnomocnictwa zostały wykorzystane przez rząd do wydania nowych regulacji dotyczących najwyższych władz wojskowych. Podczas posiedzenia Rady Ministrów 5 sierpnia 1926 r., gdy ówczesny minister spraw wojskowych marsz. Piłsudski referował ponownie projektowane przepisy, pojawiła się wątpliwość, czy kwestie te mogą być „załatwione” w drodze dekretu prezydenckiego. Dla uniknięcia ewentualnych sporów z opozycją Aleksander Raczyński, minister rolnictwa i dóbr państwowych, zaproponował przyjęcie w pierwszej kolejności projektu rozporządzenia prezydenckiego zezwalającego na regulowanie przez prezydenta spraw związanych z wykonywaniem

⁵⁶⁷ Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. *zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r.*, DzU RP nr 78, poz. 442.

⁵⁶⁸ W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Wilno 1937, s. 80.

⁵⁶⁹ W. Czapiński, *Rozwój poglądów Józefa Piłsudskiego na prawo i ustawodawstwo*, [w:] „Gazeta Administracji” 1936, z. 2.

⁵⁷⁰ Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. *o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy*, DzU RP nr 78, poz. 443.

zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi w drodze dekretów publikowanych w Dzienniku Ustaw. Po zaakceptowaniu tego stanowiska przez pozostałych członków rządu, a przede wszystkim przez samego Piłsudskiego, wnioskodawca przygotował odrębnie projekt odpowiedniego rozporządzenia⁵⁷¹. Został on na tym samym posiedzeniu rządu uchwalony, a następnego dnia podpisany przez prezydenta⁵⁷².

Nowele sierpniowe były zapowiedzią daleko głębszych zmian ustrojowych. Już podczas debaty nad zmianami pojawiły się postulaty uchwalenia zupełnie nowej konstytucji. Jednakże struktura polityczna Sejmu I Okresu nie pozwalała na skuteczne zajęcie się tą sprawą. Dopiero nowy sejm zebrany 27 marca 1928 r. mógł poświęcić więcej uwagi rewizji konstytucji. Tym bardziej że sama ustawa zasadnicza dawała taką możliwość w art. 125⁵⁷³. O podjęcie tych prac apelował również prezydent Mościcki. W swoim orędziu skierowanym do posłów podczas posiedzenia izby, a odczytanym przez Piłsudskiego, pełniącego wówczas funkcję szefa rządu, prezydent pisał: „Życzę Panom, byście czas umieli wyzyskać dla poprawienia powszechnie odczuwanych wad naszego ustroju państwowego, bez którego siły z żadnymi trudnościami uporać się nie będziemy w stanie. Życzę Panom, byście z najlepszą wolą, liczącą się z realnymi potrzebami życia, szukali rozwiązania wielkiego zagadnienia harmonijnego współdziałania władz Państwa i to zarówno przez położenie nowych podstaw prawnych w tej dziedzinie, jak i przez zdrowe obyczaje codziennego życia”⁵⁷⁴.

Z inicjatywą podjęcia rewizji konstytucji wystąpił klub Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem, zgłaszając 31 października wnioski o uchwalenie przez Sejm rezolucji o przystąpieniu przez Sejm do rewizji konstytucji i zobowiązującą Komisję Konstytucyjną do przedłożenia w ciągu trzech miesięcy sprawozdania o propozycjach zmian⁵⁷⁵. Nad sprawozdaniem Komisji Sejm debatował 15 i 22 stycznia 1929 r. Podczas tych posiedzeń przyjęto wnioski co do procedury rewizji oraz uchwalono uzupełniające przepisy do regulaminu⁵⁷⁶. Miesiąc później, 21 lutego, szef BBWR poseł Walery Sławek zgłosił projekt zmian w konstytucji, nad którym Sejm debatował podczas obrad plenarnych do początku marca. W dniu 4 marca wniosek został odesłany do Komisji Konstytucyjnej.

⁵⁷¹ Protokół 55 posiedzenia Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 sierpnia 1926 r., AAN, zespół PRM, t. 34, k. 358. Zob. też załącznik nr 3 do tego protokołu, k. 363.

⁵⁷² Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 sierpnia 1926 r. o wydawaniu dekretów w zakresie Najwyższego Zwierzchnictwa sił zbrojnych Państwa, DzU RP nr 79, poz. 444.

⁵⁷³ Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, DzU RP nr 44, poz. 267.

⁵⁷⁴ Sprawozdanie stenograficzne 1 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej z dnia 27 marca 1928 r., Okres II, łam I/4.

⁵⁷⁵ Druk Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Okres II nr 243 z dnia 31 października 1928 r.

⁵⁷⁶ Sprawozdanie stenograficzne 38 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej z dnia 15 stycznia 1929 r., Okres II, łam XXXVIII/9 i n.; Sprawozdanie stenograficzne 39 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej z dnia 22 stycznia 1929 r., łam XXXIX/4 i n.

Tego samego dnia do Komisji trafił projekt autorstwa posłów socjalistycznych, PSL „Wyzwolenie” i Stronnictwa Chłopskiego. Podczas kolejnej sesji Sejmu, 18 lutego 1930 r., dołączono jeszcze projekt partii centrowych: PSL „Piast”, Chrześcijańskiej Demokracji i Narodowej Partii Robotniczej.

Projekt BBWR zmierzał do przekształcenia dotychczasowego systemu ustrojowego Polski – rządów parlamentarnych – w system rządów oparty na autorytecie prezydenta Rzeczypospolitej⁵⁷⁷. Przejawiało się to rozszerzeniem kompetencji głowy państwa w zakresie ustawodawstwa, władzy wykonawczej i sądownictwa. Wyrazem tego było zwiększenie uprawnień prezydenta w zakresie spraw regulowanych dekretami. Wśród spraw wyłączonych spod kompetencji parlamentu znalazły się wszelkie akty prezydenta podjęte jako wykonywanie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi. Prezydent nadal pozostawać miał zwierzchnikiem sił zbrojnych, ale nie mógłby nimi dowodzić osobiście. Mógłby natomiast mianować i odwoływać podległego sobie generalnego inspektora sił zbrojnych oraz obsadzać urzędy wojskowe i mianować na stopnie oficerskie. W czasie wojny mógłby mianować naczelnego wodza, który z urzędu wchodziłby w skład rządu⁵⁷⁸. W projekcie ugrupowań lewicowych, będącym w istocie rzeczy jedynie propozycją zmian już obowiązujących przepisów, a nie nową konstytucją, zabrakło odniesień do spraw wojskowych. Natomiast ciekawe ujęcie zaproponowały ugrupowania centrum. Również i tutaj prezydent był zwierzchnikiem sił zbrojnych, choć już nie odmawiano mu wyraźnie prawa dowodzenia wojskiem. Powoływać miał także generalnego inspektora sił zbrojnych, ale nie miało to być jego dyskrejonalne uprawnienie. Dokonywać tego miał na wniosek rządu, po wysłuchaniu opinii ministra spraw wojskowych. Zarówno generalny inspektor w czasie pokoju, jak i naczelnicy wódz w czasie wojny mieli mieć prawo uczestniczenia w posiedzeniach rządu dotyczących spraw obronności państwa. Podobnie dyskrejonalny charakter tracić miało uprawnienie prezydenta do mianowania na stopnie oficerskie i obsady urzędów wojskowych. Mógł to uczynić dopiero na mocy uchwały Rady Ministrów powziętej na wniosek ministra spraw wojskowych⁵⁷⁹. Projekt endecki modyfikował jedynie rozwiązania przyjęte w konstytucji marcowej o powołanie w czasie wojny przez Sejm Komisji Wojennej, która przejmowałaby uprawnienie parlamentu w zakresie ustawodawstwa wojennego. Sejm miałby wybierać 24 członków komisji, a senat 12 członków⁵⁸⁰. W rozwiązaniach tych dostrzec można pewne analogie do Rady Obrony Państwa z okresu wojny polsko-rosyjskiej 1919-1920.

⁵⁷⁷ L. Górnicki, *Idea autorytarnego ustroju państwa w konstytucji z 23 kwietnia 1935 roku*, [w:] *Doktryny polityczne i prawne u progu XXI wieku*, red. M. Maciejewski, M. Marszał, Kolonia Limited 2002, s. 349 i n.

⁵⁷⁸ Druk SRP, Okres II nr 444 z dnia 1 lutego 1929 r.

⁵⁷⁹ Druk SRP, Okres II nr 666 z dnia 18 lutego 1930 r.

⁵⁸⁰ Załącznik do Druku SRP, Okres II nr 777 z dnia 18 lutego 1930 r.

W okresie między 11 stycznia a 18 lutego 1930 r. odbyła się w Komisji Konstytucyjnej Sejmu ogólna dyskusja nad przedłoženiami klubów sejmowych. Debatę zapoczątkowały dwa referaty wygłoszone przez posłów Jana Piłsudskiego i Mieczysława Niedziałkowskiego. W debacie ogólnej niewiele miejsca poświęcono sprawom władz wojskowych. Jedynie Stanisław Stroński, poseł endecki, w swoim wystąpieniu nawiązał do tych kwestii. Poruszył mianowicie sprawę dyskrecjonalności mianowania i odwoływania przez prezydenta generalnego inspektora sił zbrojnych oraz aktów związanych z wykonywaniem zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi. Stroński wskazywał, że propozycje zawarte w projekcie BBWR idą dalej, aniżeli sprawy te ujęte były w obowiązującym dekreście prezydenta z 1926 r., w którym nominacja taka mogła odbyć się na wniosek ministra spraw wojskowych i za jego zgodą. Takie rozstrzygnięcie, jego zdaniem, wyłączało niezwykle ważną z punktu widzenia interesów państwa dziedzinę obronności spod jakiegokolwiek kontroli i odpowiedzialności rządu. Tym bardziej że pod pojęcie „obronności państwa” można było podciągnąć wiele różnych zagadnień. Ostrzegał przed takim rozwiązaniem, przywołując barwne porównanie: „Postanowienia o wszechwładzy Jeneralnego Inspektora przypominają pretoriański ustrój w dawnym Rzymie, który skończył się władzą dowódców pretorianów nad cezarami. Przypominają w średnich wiekach we Francji majordomów, co skończyło się tym, że majordomowie wzięli władzę nad królami”⁵⁸¹. Podobne stanowisko zajął poseł chadecki Wacław Bitner wskazując, że propozycje Klubu Narodowego, aby w sprawach wojskowych zachować chociażby kontrasygnatę premiera i możliwość zgłaszania wniosków przez ministra resortowego, są właściwsze⁵⁸².

W niedługim czasie po zakończeniu dyskusji ogólnej w Komisji Konstytucyjnej Sejm został rozwiązany. W nowym składzie parlament zebrał się 9 grudnia 1930 r. Jednym z głównych zadań Sejmu stała się zmiana konstytucji. Wspominał o tym w orędziu inauguracyjnym nową kadencję izby prezydent Mościcki, pisząc: „Z pośród wielu koniecznych prac, które nowo wybrane Sejm i Senat będą musiały dokonać, wysuwa się na czoło naprawa Konstytucji. Konstytucja, dotąd w Polsce obowiązująca, opracowana była w zgiełku wojny zewnętrznej i wśród głębokich wewnętrznych rozbieżności. Nie była ona niezależnym dorobkiem własnego doświadczenia, własnej myśli i nie okazała się dziełem doskonałym, nie dając Państwu warunków dla rozwoju jego siły”⁵⁸³. Trzy

⁵⁸¹ Wystąpienie posła Stanisława Strońskiego podczas posiedzenia Komisji Konstytucyjnej Sejmu w dniu 11 lutego 1930 r., Druk SRP, Okres II nr 777 z dnia 18 lutego 1930 r., s. 88 i n.

⁵⁸² Wystąpienie posła Wacława Britnera podczas posiedzenia Komisji Konstytucyjnej Sejmu w dniu 14 lutego 1930 r., Druk SRP, Okres II nr 777, z dnia 18 lutego 1930 r., s. 114 i n.

⁵⁸³ Sprawozdanie stenograficzne z 1 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Okres III z dnia 9 grudnia 1930 r., tom I/3.

miesiące później, 3 marca 1931 r., klub BBWR ponownie zgłosił wniosek zmian w konstytucji, ale tym razem już nie jako poprawki do obowiązującej ustawy zasadniczej, a jako nowy projekt ustawy.

Był to ten sam projekt jak zgłoszony w poprzedniej kadencji, co spotkało się z zarzutami ze strony klubów opozycyjnych, które odmówiły dalszej nad nim współpracy w Komisji Konstytucyjnej. Mimo to Komisja rozpoczęła pracę już 17 marca 1931 r. od wysłuchania referatu posła Stanisława Cara. Zanim Komisja Konstytucyjna podjęła swoje prace podczas zwyczajnej sesji parlamentu na przełomie 1931 i 1932 r., nadeszły do niej ankiety konstytucyjne nadesłane przez wybitnych prawników: prof. Władysława Abrahama, Stanisława Bukowskiego, prezesa Prokuraturii Generalnej, Piotra Dunin-Borkowskiego, byłego wojewodę lwowskiego i poznańskiego, prof. Zygmunta Cybichowskiego, prof. Edwarda Dubanowicza, prof. Stanisława Estreichera, prof. Władysława Grabskiego, Konstantego Grzybowski, Jana Gumińskiego, prokuratora Sądu Najwyższego, prof. Ludwika Kulczyckiego, prof. Stanisława Kutrzebę, prof. Antoniego Peretiatkowicza, prof. Leona Pinińskiego, dr. Józefa Siemieńskiego, prof. Macieja Starzewskiego, prof. Stanisława Starzyńskiego, dr. Kazimierza Zakrzewskiego oraz Towarzystwo Prawnicze w Warszawie. Swoją memoriał nadesłał również Episkopat Polski, lecz ograniczył się w nim tylko do spraw związanych z życiem religijnym⁵⁸⁴.

Całość materii konstytucyjnej stała się przedmiotem dyskusji podczas dwóch sesji zwyczajnych sejmiku w okresie 1931/1932 i 1932/1933 r. Ustalono 18 zagadnień, które omawiali poszczególni referenci, a następnie formułowano tezy będące przedmiotem oceny głównego referenta Stanisława Cara. Referat poświęcony zwierzchnictwu nad siłami zbrojnymi miał przygotować poseł Bogusław Miedziński z BBWR. Czy z obowiązku się wywiązał, nie udało się ustalić. Referat taki mimo planu nie został wygłoszony⁵⁸⁵.

Interesującej analizy przygotowywanych rozwiązań konstytucyjnych dokonano w Oddziale I Sztabu Głównego. W raporcie sporządzonym 17 sierpnia 1933 r. porównano je z dotychczas obowiązującymi przepisami konstytucyjnymi⁵⁸⁶. Podkreślono, że w konstytucji marcowej sprawy wojska zostały pominięte milczeniem, a podstawowy dylemat sprowadzający się do pytania, czy wojsko jest w państwie organem władzy, czy tylko siłą zbrojną, zapewniającą niepodległość i całość granic, nie został rozstrzygnięty. Ale i rozwiązania projektowane przez BBWR nie budziły entuzjazmu sztabowców. Zauważano co prawda, że w nowej konstytucji o wojsku mówiło się znacznie więcej, ale wątpliwość budziło uznanie armii za organ władzy wykonawczej. W ocenie autora raportu

⁵⁸⁴ W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski...*, s. 132 i n.

⁵⁸⁵ Szczegółową listę referatów przytacza W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski...*, s. 141 i n.

⁵⁸⁶ Analiza projektu konstytucji z dnia 17 sierpnia 1933 r., CAW, zespół Oddział I SzG, sygn. I.303.3.15, k. 143 i n.

wojsko winno być tylko „siłą obronną, stojącą pod zwierzchnictwem Prezydenta Rzeczypospolitej na straży bezpieczeństwa, niepodległości i całości granic Państwa”. Zauważano, że w nowych rozwiązaniach prezydent staje się faktycznym zwierzchnikiem sił zbrojnych poprzez „zupelną niezależność [...] w mianowaniach, zwolnieniach, organizacji wojska i w ogóle we wszystkich aktach zwierzchnictwa”. Oceniając dotychczasowe rozwiązania autor raportu uważał, że wprowadzanie między prezydenta a wojsko czynnika rządowego prowadziło do przewlekłych rokowań, zakończonych zazwyczaj szkodliwymi kompromisami.

Szczególnie wiele uwagi poświęcono kwestii naczelnego wodza. Autor zauważał, że w proponowanych rozwiązaniach sprawa ta była ujęta niejednoznacznie. Wskazywał przy tym na przepisy mówiące o: zwierzchnictwie prezydenta nad siłami zbrojnymi i rozstrzyganiu o ich użyciu do obrony państwa, spoczywającej na prezydencie odpowiedzialności za gotowość obronną państwa oraz mianowaniu i zwalnianiu generalnego inspektora sił zbrojnych oraz naczelnego wodza. Z zapisów tych wyprowadzał wniosek, że w przeciwieństwie do obowiązującej konstytucji, prezydent nie musi obejmować naczelnego dowództwa, ale może sam je przejąć. W opinii autora raportu rozwiązanie zabraniające głowie państwa pełnienie funkcji naczelnego wodza, zapisane w konstytucji marcowej, było słuszne. Dopuszczał jeden wyjątek, mianowicie wówczas, gdy prezydentem miał zostać były generalny inspektor sił zbrojnych, były szef Sztabu Głównego lub inspektor armii.

Interesujące, że autor raportu dostrzegł fakt, że postawienie państwa, w nowej konstytucji, na miejscu naczelnym, bez bliższego określenia, co stanowi to państwo i co należy pod tym pojęciem rozumieć, było istotną wadą projektu. Powodowało, że w pojęciu państwa nie mieściło się społeczeństwo i obywatele, znajdujący się jakby poza nim. Uważał, że miejsce „obywateli w życiu państwa, które bez tych obywateli nie istniałoby przecież wydaje [...] się dla interesów i moralu wojska potrzebne”.

Sejm uchwalił nową konstytucję 26 stycznia 1934 r., co nastąpiło z naruszeniem zasad określonych w dotychczasowej ustawie zasadniczej⁵⁸⁷. Sformułowane przez Komisję Konstytucyjną tezy zostały uznane, na wniosek posła sprawozdawcy Stanisława Cara z BBWR za projekt nowej konstytucji i poddane pod głosowanie⁵⁸⁸. Uchwalonym

⁵⁸⁷ Szczegółowy przebieg prac parlamentarnych nad nowelizacją, a następnie zmianą obowiązującej konstytucji zawarł w swojej monografii dotyczącej genezy ustroju Polski pod rządami konstytucji kwietniowej W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski...*, s. 130 i n. Zob. też S. Car, B. Podoski, *Główne wytyczne nowej konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1935, s. 16 i n.; B. Podoski, *Prace nad Konstytucją kwietniową*, [w:] „Niepodległość”, Nowy Jork-Londyn 1979, t. 12, s. 187 i n.; A. Ajnenkiel, *Polskie konstytucje*, Warszawa 1982, s. 288 i n.; W. Rostocki, *Pięćdziesiąt pięć lat mocy obowiązującej...*, s. 21 i n.

⁵⁸⁸ Tezy konstytucyjne zawarte zostały w sprawozdaniu z prac Komisji Konstytucyjnej Sejmu z dnia 18 stycznia 1934 r. Zob. Druk Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Okres III nr 820 z dnia 18 stycznia 1934 r., *passim*.

aktem Senat zajął się dopiero w grudniu 1934 r. Głosowanie nad zmianami proponowanymi przez izbę wyższą odbyło się 16 stycznia 1935 r. Debata nad poprawkami Senatu odbyła się w Sejmie 23 marca 1935 r. Nową konstytucję traktowano jako testament polityczny marszałka Piłsudskiego. Dlatego prezydent zwlekał z jej podpisaniem, by najpierw uczynił to Marszałek. Ciężko chory już wtedy Piłsudski, nakłoniony przez Józefa Becka, ministra spraw zagranicznych, podpisał dokument 12 kwietnia, na miesiąc przed swoją śmiercią⁵⁸⁹. Ostatecznie prezydent Mościcki podpisał konstytucję 23 kwietnia i w dniu następnym weszła w życie.

Podstawowe znaczenie dla nowej konstytucji, jak podkreśla L. Górnicki, miały zmiany w poglądach na jej istotę. Konstytucja przestała być kontraktem między państwem a obywatelem, stawała się natomiast „statutem organizacyjnym” państwa⁵⁹⁰. Nowa ustawa konstytucyjna przyjęła zasadę jednolitej i niepodzielnej władzy państwowej w osobie prezydenta Rzeczypospolitej, która obejmuje zarówno stanowienie, jak i wykonanie prawa (art. 2 ust. 4). Z tak przyjętej ogólnej zasady wynikało określenie naczelných organów władzy publicznej, pozostających pod zwierzchnictwem głowy państwa. Wśród enumeratywnie wymienionych: rządu, sejmu, senatu, sądów i kontroli państwowej, znalazły się również siły zbrojne (art. 3 ust. 1). Uczynienie z wojska podmiotu władzy było wyraźnym odstępstwem od dotychczasowych reguł pozostawiających armię poza bieżącą polityką. Dało to pretekst niektórym autorom do zajęcia stanowiska akceptującego, że rozwiązania przyjęte w konstytucji kwietniowej stanowiły nawiązanie do tradycji polskiego konstytucjonalizmu przełomu XVIII i XIX w.⁵⁹¹ Istotnie, konstytucja z 1791 r. zawierała rozdział o sile zbrojnej narodowej, określający w sposób nowoczesny na ówczesne czasy zadania armii, obowiązki obywateli oraz stosunek do władzy wykonawczej. Ale już konstytucje Księstwa Warszawskiego i Królestwa Polskiego, choć również zawierały rozdziały dotyczące wojska, nie regulowały kwestii ustrojowych związanych z armią. Żadna też nie czyniła z siły zbrojnej podmiotu władzy. Podkreślały raczej rolę wojska w życiu społecznym.

Konsekwencją uznania, że prezydent skupiał jednolitą i niepodzielną władzę w państwie, było zaakceptowanie jego prawa do ingerencji w materialne funkcje państwa. Obejmowała m.in. zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi wyrażające się sprawowaniem tego zwierzchnictwa (art. 12 pkt d), mianowaniem i odwoływaniem generalnego inspektora sił zbrojnych (art. 13 ust. 2 pkt d), wydawaniem dekretów dotyczących również sił zbrojnych

⁵⁸⁹ A. Chojnowski, *Piłsudzczy u władzy. Dzieje Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Lódź 1985, s. 222.

⁵⁹⁰ L. Górnicki, *Idea autorytarnego państwa...*, s. 350.

⁵⁹¹ D. Górecki, *Pozycja ustrojowo-prawna generalnego inspektora sił zbrojnych w Polsce w latach 1935-1939*, [w:] „Acta Universitatis Lodzianis” Folia Iuridica 1992, nr 51, s. 95.

(art. 56), corocznym zarządzaniem poboru rekruta (art. 62 ust. 1). Sprawowanie zwierzchnictwa wiązało się także z wykonywaniem funkcji normodawczej poprzez wydawanie dekretów oraz innych aktów zarządu administracyjnego (art. 63 ust. 1, art. 14)⁵⁹². Ponadto pozycję prezydenta ugruntowywały uprawnienia przyznane mu na wypadek wojny. Należały do nich: wyznaczenie swego następcy (art. 13 ust. 2 pkt b), mianowanie naczelnego wodza (art. 13 ust. 2 pkt d), decyzja o użyciu sił zbrojnych do obrony państwa (art. 63 ust. 2), zarządzanie stanem wojennym (art. 79 ust. 1), wykonywanie, w formie dekretów, ustawodawstwa w pełnym zakresie, z wyłączeniem tylko konstytucji, dostosowywanie funkcjonowania izb ustawodawczych do potrzeb obrony państwa (art. 79 ust. 2).

W nowej konstytucji uległo zasadniczej zmianie rozumienie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi. W dalszym ciągu odnosiło się tylko do formacji wojskowych, ale w dużo szerszym zakresie wskazane zostały uprawnienia prezydenta wypełniające to pojęcie. Na szczególne podkreślenie zasługuje uprawnienie do regulowania spraw z zakresu zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi w drodze dekretów. Choć było ono już obecne w konstytucji marcowej, to w konstytucji kwietniowej zostało znacząco wzmocnione poprzez przekazanie prezydentowi swobody w określaniu sposobu kontrasygnaty aktów wydawanych przez niego jako zwierzchnika sił zbrojnych. Wyłączano w ten sposób zasadę zawartą w art. 14, wymagającą kontrasygnowania aktów głowy państwa przez premiera i odpowiedniego ministra. Konstytucja kwietniowa, podobnie jak wcześniejsze akty konstytucyjne, nie wskazywała zakresu możliwego do regulacji dekretami, poza ogólnikowym stwierdzeniem, że prezydent „w szczególności określi dekretem organizację naczelných władz wojskowych”. Zatem przedmiotem dekretów mogły być: organizacja wewnętrzna wojska, podział na jednostki administracyjne i bojowe, określenie dowództw i ich składu, ustalenie rodzajów broni, rodzajów służb pomocniczych, hierarchia dowództw, administracja armii, jej wykształcenie i dyscyplina, prawa i obowiązki związane z poszczególnymi stanowiskami służbowymi, ustalanie stopni, warunków nominacji, awansów, uposażenia. Jedynym ograniczeniem był przepis zawarty w ust. 2 art. 70, zastrzegający możliwość uregulowania organizacji sądów wojskowych, ich właściwość, tok postępowania oraz prawa i obowiązki członków tych sądów tylko w drodze ustawy. Zresztą wspomnianych tutaj spraw nie musiał rozstrzygać sam. W myśl bowiem ust. 1 art. 27 mógł uprawnienia te przenieść na ministra, by ten dokonał regulacji w drodze rozporządzeń. Wówczas też nie musiałyby być publikowane w Dzienniku Ustaw, gdyż rozporządzenie w sprawie jego wydawania wymagało tego tylko od rozporządzeń, które „stanowią ogólnie o prawach i obowiązkach obywateli”⁵⁹³.

⁵⁹² W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski...*, s. 217 i n., 239 i n.

⁵⁹³ Por. M. Starzewski, *Uwagi o zwierzchnictwie sił zbrojnych...*, s. 214 i n.

Inne ważne uprawnienie nadane prezydentowi pozwalało mu na postanawianie o użyciu sił zbrojnych do obrony państwa oraz dysponowanie siłami zbrojnymi. Tylko prezydent, mający prawo stanowić i wojnie i pokoju, mógł wydać rozkaz podjęcia działań bojowych w celu obrony przed atakiem z zewnątrz, ale mógł też zdecydować o użyciu wojska na wybranym odcinku frontu dla uzyskania określonego celu politycznego. Odmiennym uprawnieniem było dysponowanie armią, co oznaczało prawo do bezpośredniego dowodzenia wojskami i osobistego wydawania rozkazów i to zarówno w czasie pokoju, jak i wojny. Naturalnie, dysponowanie wojskiem w czasie pokoju miało inny charakter od tego w czasie wojny. W okresie pokoju prezydent mógłby samodzielnie rozstrzygać w takich sprawach jak dyslokacja wojsk, zmiana rozlokowania poszczególnych oddziałów czy zarządzanie manewrów. Decyzje takie wymagałyby kontrasygnaty, ale prezydent zachowywał pełną swobodę do tego stopnia, że mógł przelewać swoje uprawnienia na inny podmiot. Omawiane tutaj uprawnienia ulegały zmianie w czasie wojny, a wynikało to z innej prerogatywy⁵⁹⁴.

Ze wszystkich bowiem uprawnień prezydenta w zakresie sprawowania zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi najistotniejsze znaczenie miała dyskrecjonalna prerogatywa do mianowania i zwalniania generalnego inspektora sił zbrojnych oraz naczelnego wodza. Jak podkreślał W. Komarnicki, „uwolnienie nominacji i odwołania Generalnego inspektora i naczelnego wodza od kontrasygnaty ministerialnej oznacza nie tylko wzmocnienie władzy Prezydenta w tym zakresie, ale także emancypację władzy wojskowej z pod wpływu Rządu. Wprawdzie Minister spraw wojskowych reprezentuje w Rządzie sprawy obrony Państwa, ale jest on uzależniony od Generalnego Inspektora, gdyż »wedle dyrektyw jego referuje jego wnioski«⁵⁹⁵.

2. ORGANIZACJA NAJWYŻSZYCH WŁADZ WOJSKOWYCH W CZASIE POKOJU W ŚWIETLE DEKRETÓW PREZYDENTA Z 1926 I 1936 ROKU

Niemожność znalezienia konsensusu w zakresie ukształtowania najwyższych władz wojskowych, a zwłaszcza niezależnienia generała przewidzianego na naczelnego wodza od odpowiedzialnych władz konstytucyjnych spowodowały ostry konflikt pomiędzy większością parlamentarną a Piłsudskim. Poglądy Marszałka na te kwestie były dość dobrze znane opinii publicznej dzięki licznym artykułom, wywiadom i listom opublikowanym w okresie sierpień 1923-maj 1926 w różnych czasopismach, głównie w „Kurierze

⁵⁹⁴ *Ibidem*, s. 216 i n.

⁵⁹⁵ W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski...*, s. 243. Por. A. Deryng, *Sily zbrojne w organizacji państwa*, Warszawa 1938, s. 16 i n.

Porannym”, sprzyjającym środowisku legionowemu. Dlatego nikogo nie zaskoczyła decyzja ministra spraw wojskowych, którym po zamachu majowym został sam Piłsudski, o wycofaniu projektu ustawy, złożona marszałkowi Sejmu na początku czerwca 1926 r. Wspomnieć wypada, że w przeciwieństwie do wcześniejszych przypadków tym razem minister podjął decyzję samodzielnie, bez porozumienia się z rządem⁵⁹⁶.

Nową koncepcję organizacji najwyższych władz wojskowych Marszałek zakomunikował premierowi Kazimierzowi Bartłowi w piśmie z 8 czerwca, w związku z przedstawioną Piłsudskiemu propozycją ponownego objęcia teki ministra spraw wojskowych w tworzonym gabinecie. Marszałek uzależnił wyrażenie zgody od spełnienia postawionych warunków, wśród których znalazły się nowe wytyczne organizacji najwyższych władz wojskowych. Piłsudski domagał się od szefa rządu uznania, że dowodzenie ma charakter indywidualny i to rodzi indywidualną jego odpowiedzialność jako ministra spraw wojskowych w stosunku do: 1) prezydenta Rzeczypospolitej, poprzez skonkretyzowanie przez głowę państwa rozumienia konstytucyjnego określenia najwyższego zwierzchnika wojskowego⁵⁹⁷, 2) premiera, jako członka Rady Ministrów, bez ograniczania jego uprawnień indywidualnego dowodzenia wojskiem, poprzez złożenie na ręce szefa rządu wniosku o dymisję *in blanco* jako gwarancji bezkonfliktowej współpracy z premierem i pozostałymi członkami rządu, 3) Sejmu, z wyeliminowaniem odpowiedzialności przed Senatem, w myśl postanowień konstytucyjnych. Ponadto powinien być wskazany oficer, „tak, by był przez każdego żołnierza uważany za najwyższego żołnierza w armii”, by mógł być wyrazicielem wojska „jako siły zbrojnej państwa dla obrony całości i niepodległości”, który wraz z gronem wyższych i niższych oficerów brałby na siebie najcięższy obowiązek przygotowania na wypadek konfliktu zewnętrznego i miałby prawo wywierania nacisku na ministra spraw wojskowych⁵⁹⁸. Taki oficer w ówczesnej polskiej armii był tylko jeden – był nim Piłsudski. W komentarzu do przedstawionych

⁵⁹⁶ Sprawozdanie Stenograficzne z 289 posiedzenia Sejmu w dniu 1 lipca 1926 r., Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Okres I, łam CCLXXXIX/3.

⁵⁹⁷ Konkretyzację rozumiano jako umowę spisana przez prezydenta z Piłsudskim, w obecności premiera, a określającą wzajemne relacje głowy państwa i marszałka Piłsudskiego w sprawach wojskowych. Do spisania takiej umowy istotnie doszło, choć nie jest znana ani jej dokładna treść, ani data. Wspomina o niej relacja z 20 sierpnia 1952 r. Aleksandry Piłsudskiej, wdowy po zmarłym Marszałku. Była to umowa spisana odręcznie przez Piłsudskiego między nim a prezydentem Mościckim, w której zobowiązywali się, że w razie wybuchu wojny wspólnie pracować i naradzać się będą prezydent Mościcki, Piłsudski i premier. Dokument był podpisany przez Mościckiego i Piłsudskiego a przechowywany w kasecie ogniotrwałej z prywatnymi dokumentami Marszałka. Aleksandra Piłsudska zwróciła dokument prezydentowi w 1935 r. po śmierci męża. Zob. Wypowiedzi Marsz. Józefa Piłsudskiego w sprawach organizacji naczelnych władz wojskowych oraz relacja Pani Marszałkowej Aleksandry Piłsudskiej, Instytut Józefa Piłsudskiego w Londynie, Archiwum, sygn. 96/8/1i/1, n. pag.

⁵⁹⁸ Wytyczna przyszłej organizacji najwyższych władz wojskowych z dnia 8 czerwca 1926 r., CAW, zespół Biuro ŚRW, sygn. I. 303.14.1, k. 17 i n.

wytycznych publicysta dziennika „Czas” wskazywał, że „chodzi mu o wykluczenie spraw dowództwa spod ingerencji premiera i Rady ministrów, czyli o zapewnienie p. Piłsudskiemu wolnej ręki w sprawach dowództwa”⁵⁹⁹. Warunki postawione przez marszałka rząd zaakceptował na posiedzeniu w dniu 11 czerwca⁶⁰⁰. Dnia następnego prezydent powołał Piłsudskiego na stanowisko przewodniczącego Ścisłej Rady Wojennej⁶⁰¹. Był to jeden z warunków postawionych premierowi Bartłowi przed jego wejściem do rządu⁶⁰².

Ścisła Rada Wojenna po kilkumiesięcznej przerwie, ponownie zebrała się 13 czerwca. Podczas obrad Piłsudski przedstawił nowe założenia organizacji najwyższych władz wojskowych. Przede wszystkim zwrócił uwagę na aspekt przygotowań wojennych wojska podkreślając, że „wojsko istnieje dla wojny”. Był przeświadczony, że nie ma możliwości rozwiązania tej kwestii na zasadach wynikających z konstytucji, gdyż minister spraw wojskowych, przedstawiciel wojska w rządzie, wraz z innymi ministrami zajmuje się problemami bieżącej polityki pokojowej. Konsekwencją takiego stanowiska było przyjęcie założenia, że zasady zdrowej organizacji władz naczelnych wojska powinny obejmować: „Najwyższy Oficer w armii (Przewodniczący Ścisłej Rady Wojennej lub Generalny Inspektor Wojsk – nazwę ustali się później) jest w przyszłości Naczelnym Wodzem, któremu każdorazowy minister spraw wojskowych oświadcza, że z dobrej woli i chęci podlega mu we wszystkich sprawach obrony. Tak musi być wbrew konstytucji i wbrew torowi pokojowemu”⁶⁰³. Na zakończenie Marszałek polecił obecnym na posiedzeniu inspektorom armii opracowanie zmian do dekretu z 1921 r. Czy tak się stało, nie wiemy. Wiadomo natomiast, że sprawą zajął się rząd.

Rada Ministrów zapoznała się z propozycjami nowej organizacji władz wojskowych na początku lipca. Na posiedzeniu rządu 7 lipca minister spraw wojskowych wygłosił referat omawiający te kwestie⁶⁰⁴. Tym razem nie było jednak mowy o projekcie ustawy, a od razu o dekrete prezydenta. Mimo iż Piłsudski przedstawił przy tej okazji odpowiedni projekt, nie podjęto żadnych rozstrzygnięć, odkładając decyzję na kolejne posiedzenie

⁵⁹⁹ „Czas” nr 132 z 13 czerwca 1926 r.

⁶⁰⁰ „Czas” nr 131 z 12 czerwca 1926 r.

⁶⁰¹ „Kurier Poznański” nr 267 z 13 czerwca 1926 r.

⁶⁰² Warunkiem tym było żądanie przywrócenia mocy obowiązującej dekretu naczelnego wodza ze stycznia 1921 r., gdyż jak uważał Piłsudski, został on uchylony po jego odejściu z wojska w pierwszych dniach lipca 1923 r. Formalne uchylenie tego dekretu nigdy nie nastąpiło, o czym świadczy choćby fakt odbywania posiedzeń przez Ścisłą Radę Wojenną także i w późniejszych latach. Ostatnie posiedzenie przed zamachem majowym odbyło się 4 i 5 grudnia 1925 r. i poświęcone zostało sprawom oszczędności w wojsku, CAW, zespół Oddział II SzG, sygn. I.303.4.4920, k. 228.

⁶⁰³ Protokół posiedzenia Ścisłej Rady Wojennej dnia 13 czerwca 1926 r., CAW, zespół Generalny Inspektorat Sił Zbrojnych 1926-1939 (dalej: GISZ), sygn. I.302.1.1, k. 21.

⁶⁰⁴ Organizacja najwyższych władz wojskowych, CAW, zespół Biuro ŚRW, sygn. I.303.14.1, k. 14 i n.

rządu⁶⁰⁵. Powodem była konieczność przeprowadzenia zmian w obowiązującej konstytucji, a szczególnie kwestia wyposażenia prezydenta Rzeczypospolitej w specjalne pełnomocnictwa uprawniające do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy.

Przedłożony rządowi projekt stał się natomiast przedmiotem obrad Ścisłej Rady Wojennej, która zebrała się 15 lipca. Omawiając proponowane rozwiązania, Piłsudski zwrócił uwagę, iż w przeciwieństwie do wcześniejszych regulacji w dekreście mowa była o dowodzeniu, a nie kierowaniu, co podkreślać miało „dwa kierunki pracy – pracy wojennej i pokojowej. Pracę pokojową prowadzi Minister, drugi zaś kierunek wyłącza pewne prace z pod kompetencji Ministra i oddaje je do bezpośredniego opracowania Generalnemu Inspektorowi sił zbrojnych z jego sztabem i Inspektorami Armii”⁶⁰⁶.

Proponowany dekret o sprawowaniu dowództwa nad siłami zbrojnymi w czasie pokoju i o ustanowieniu generalnego inspektora sił zbrojnych, nawet w stosunku do już obowiązującego, był bardzo ramowy i obejmował tylko 8 artykułów. Określał, że prezydent Rzeczypospolitej, jako najwyższy zwierzchnik sił zbrojnych sprawuje nad nimi dowództwo przez ministra spraw wojskowych, wydaje dekryty w sprawach wojskowych niewymagających ustawowej regulacji oraz mianuje i zwalnia generalnego inspektora sił zbrojnych, podsekretarzy stanu w Ministerstwie Spraw Wojskowych oraz szefa Sztabu Generalnego na podstawie uchwały rządu powziętej na wniosek ministra resortowego, a także dowódców dywizji, równorzędnych i wyższych na wniosek ministra spraw wojskowych (art. 1). Minister miał dowodzić bezpośrednio siłami zbrojnymi i kierować wszelkimi ich sprawami. Do niego należały mianowania i zwolnienia na stanowiskach wojskowych niezastrzeżonych dla głowy państwa. Ponościł też konstytucyjną i parlamentarną odpowiedzialność za swoją działalność (art. 2). Wprowadzano nową instytucję generalnego inspektora sił zbrojnych, którym był generał przewidziany na naczelnego wodza. Był on stałym zastępcą ministra spraw wojskowych we wszystkich sprawach związanych z przygotowaniem sił zbrojnych i państwa do obrony na wypadek konfliktu zbrojnego. Dokonywał też opiniowania kandydatów na dowódców pułków i wyższych. Opinie te były wiążące dla ministra. Generalnemu inspektorowi podlegali szef Sztabu Generalnego i inspektorzy armii. Wraz z ministrem był członkiem Komitetu Obrony Państwa (art. 3-6)⁶⁰⁷. Należy zauważyć, że nowemu stanowisku w siłach zbrojnych poświęcono połowę artykułów dekretu. Zlikwidowano Radę Wojenną, powołując w jej

⁶⁰⁵ Protokół 50 posiedzenia Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 lipca 1926 r., AAN, zespół PRM, sygn. 34, k. 81. Zob. też załącznik nr 8 do tego posiedzenia, k. 108.

⁶⁰⁶ Protokół posiedzenia Ścisłej Rady Wojennej dnia 15 lipca 1926 r., CAW, zespół GISZ, sygn. I.302.1.1, k. 25 i n.

⁶⁰⁷ Por. załącznik nr 8 do protokołu 50 posiedzenia Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 lipca 1926 r., AAN, zespół PRM, sygn. 34, k. 108.

miejsce odrębnym dekretem, o czym będzie jeszcze mowa, wspomniany już Komitet Obrony Państwa. Nowy dekret pomijał zupełnie organizację wewnętrzną Ministerstwa oraz Sztabu Generalnego, a także Generalnego Inspektoratu Sił Zbrojnych.

Interesujące, że przedstawione w dekrete przepisy nie wzbudziły wśród generałów, będących członkami Rady Wojennej, większych kontrowersji. Zwrócono natomiast uwagę na zwrot „przewidziany”, który, w ich ocenie, nie w pełni oddawał kwestię łączenia stanowiska generalnego inspektora sił zbrojnych ze stanowiskiem naczelnego wodza. Ostatecznie gen. Mieczysław Norwid-Neugebauer zaproponował zastąpienie go zwrotem „desygnowany”. Ponadto Rada wprowadziła poprawki uprawniające prezydenta do nadawania pierwszego i następnych stopni oficerskich oraz zobowiązujące ministra do uzgadniania obsady stanowisk dowódców od pułku wzwyż z generalnym inspektorem. Z takimi też poprawkami projekt wrócił pod obrady rządu.

Do projektu dekretu Rada Ministrów powróciła już po uchwaleniu przez sejm nowel do konstytucji marcowej. Na wspomnianym już posiedzeniu rządu 5 sierpnia Piłsudski ponownie przedłożył omówiony wyżej projekt dekretu mający zastąpić dotychczas obowiązujący dekret naczelnego wodza z 1921 r., uzupełniony poprawkami naniesionymi przez członków Ścisłej Rady Wojennej. Członkowie rządu nie wprowadzili już żadnych zasadniczych poprawek, choć odrzucili wprowadzenie zwrotu „desygnowany” i w takim kształcie został zatwierdzony przez rząd. W dniu następnym dekret został podpisany przez prezydenta⁶⁰⁸.

Dekrety sierpniowe dotyczące wojska były wyrazem tendencji, jaka zarysowała się po zamachu majowym, a zmierzająca do wzmocnienia władzy wykonawczej kosztem ograniczenia wpływu władzy ustawodawczej na te sprawy. Parlament został pozbawiony prawa regulowania organizacji najwyższych władz wojskowych. Ograniczeniu uległ również wpływ rządu na sprawy obronności oraz obsadę stanowisk w armii poprzez zawężenie zakresu przedmiotowego wniosków możliwych do przedłożenia prezydentowi, a także pozbawienie premiera prawa do kontrasygnowania aktów rządowych głowy państwa w kwestiach wynikających ze zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi. Nastąpiło wyraźne wzmocnienie pozycji ministra spraw wojskowych, choć stawał się głównie administratorem armii. Zasadnicze sprawy sił zbrojnych, związane z przygotowaniem obronnym państwa, znalazły się w ręku nowego stanowiska generalnego inspektora sił zbrojnych, będącego formalnie zastępcą ministra, który dodatkowo miałby w przypadku wojny objąć stanowisko naczelnego wodza.

⁶⁰⁸ Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 sierpnia 1926 r. o *sprawowaniu dowództwa nad siłami zbrojnymi w czasie pokoju i o ustanowieniu Generalnego Inspektora sił zbrojnych*, DzU RP nr 79, poz. 445.

W tym miejscu należy nadmienić, że po raz kolejny wprowadzanie dekretu odnoszącego się do najwyższych władz wojskowych nastąpiło w sposób nieprawidłowy. Podstawą jego wydania miało być rozporządzenie prezydenta zawierające legitymację do regulowania spraw związanych ze sprawowaniem zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi w drodze dekretów. Takie rozporządzenie ukazało się pod tą samą datą i w tym samym Dzienniku Ustaw co omawiany tutaj dekret i obowiązywało z chwilą opublikowania, czyli 6 sierpnia 1926 r. Zatem rząd przyjął a prezydent podpisał dekret, nie mając ku temu odpowiednich uprawnień. Prawidłowo dekret powinien ukazać się pod tą samą datą, ale w kolejnym numerze Dziennika.

W sierpniu 1928 r. pojawiła się kwestia wydania rozporządzeń wykonawczych do dekretu. W sprawie tej Departament Sprawiedliwości Ministerstwa Spraw Wojskowych zwracał się do Sztabu Generalnego (Głównego), który oczekiwał stosownych dyrektyw z Generalnego Inspektoratu Sił Zbrojnych⁶⁰⁹. Odpowiedź jednak nie nadchodziła, w związku z czym w Oddziale I Sztabu Generalnego (Głównego) przeprowadzono analizę zasadności wydania takiego rozporządzenia. W przygotowanym z tej okazji dokumencie wskazano co prawda kwestie, które rozporządzenie mogłoby uszczegółowić, jak chociażby wskazać przełożonych, którym minister mógłby przekazywać swoje uprawnienia personalne, oraz uściślić, że wniosek personalny ministra nieposiadający zgody generalnego inspektora sił zbrojnych nie ma podstawy prawnej i nie może być ogłoszony w formie rozkazu. Wskazywano jednocześnie, że szereg istotnych kwestii, jak organizacja Generalnego Inspektoratu, Sztabu Głównego i powołania inspektorów została określona w drodze rozkazów ministra. Oceniono, że w aktualnym stanie rzeczy nie ma możliwości ani nawet potrzeby wydawania rozporządzenia wykonawczego⁶¹⁰. W tych okolicznościach 13 grudnia 1930 r. sprawę odłożono *ad acta*⁶¹¹.

Wprowadzenie w życie nowej konstytucji pociągnęło za sobą konieczność modyfikacji wielu aktów normatywnych regulujących organizację i funkcjonowanie organów ustrojowych państwa. Dotyczyło to także tych związanych z siłami zbrojnymi. Już w listopadzie 1935 r. sformułowane zostały tezy nowego dekretu prezydenckiego normującego

⁶⁰⁹ W sprawie tej Sztab Główny zwracał się do GISZ pismem z 1 września 1928 r. Zob. Referat w sprawie rozporządzenia wykonawczego do dekretu o sprawowaniu dowództwa nad siłami zbrojnymi w czasie pokoju, CAW, zespół Oddział I SzG, sygn. I.303.3.15, k. 190.

⁶¹⁰ Referat w sprawie rozporządzenia wykonawczego do dekretu o sprawowaniu dowództwa nad siłami zbrojnymi w czasie pokoju, CAW, zespół Oddział I SzG, sygn. I.303.3.15, k. 192 i n.

⁶¹¹ Drobnych zmian dokonano w kwietniu 1929 r., co spowodowane było zmianą nazewnictwa Sztabu Generalnego na Sztab Główny, Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 30 kwietnia 1929 r. o *wprowadzeniu zmian w dekrete Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 sierpnia 1926 r. o sprawowaniu dowództwa nad siłami zbrojnymi w czasie pokoju i o ustanowieniu Generalnego Inspektora sił zbrojnych*, DzU RP nr 32, poz. 303.

te sprawy⁶¹². Dekret został podzielony na cztery części omawiające szczegółowo kompetencje w zakresie wojska i obrony: prezydenta Rzeczypospolitej, Komitetu Obrony Rzeczypospolitej, generalnego inspektora sił zbrojnych oraz ministra spraw wojskowych. Wprowadzona systematyka wskazywała na pozycję ustrojową poszczególnych organów.

Nowym rozwiązaniem było wprowadzenie do dekretu o organizacji najwyższych władz wojskowych regulacji dotyczących Komitetu Obrony Rzeczypospolitej, znanego wcześniej pod nazwą Komitet Obrony Państwa. Nie uległy zmianie zadania Komitetu, choć w nowej redakcji dekretu zamierzano ująć je bardziej ogólnie niż do tej pory. Należały do nich rozpatrywanie zagadnień dotyczących obrony państwa i opracowywanie wytycznych dla mobilizacyjnego zorganizowania sił państwa poprzez opracowanie ogólnego programu prac w zakresie przygotowania obrony państwa oraz projektów ustaw w sprawach dotyczących obrony. Zakładano zmianę składu Komitetu i roli jego członków. Funkcję zastępcy przewodniczącego tracił premier na rzecz generalnego inspektora sił zbrojnych. Przewidywano także stworzenie przy Generalnym Inspektoracie Sił Zbrojnych osobnego Biura kierującego pracami Komitetu.

Znacznej rozbudowie miała ulec część dotycząca generalnego inspektora sił zbrojnych, co było konsekwencją faktycznej pozycji zajmowanej przez niego w strukturze władz wojskowych. Dotyczyło to zwłaszcza ministra spraw wojskowych i podległych mu instytucji, szczególnie Sztabu Głównego. Odpowiedzialny konstytucyjnie i parlamentarnie minister stawał się wykonawcą dyrektyw nieodpowiedzialnego generalnego inspektora.

Jeszcze wyraźniej zostało to wyartykułowane w części omawiającej urząd ministra spraw wojskowych. Według nowej koncepcji dowodził bezpośrednio i dysponował wojskami lądowymi oraz marynarką wojenną, ale tylko w czasie pokoju. Spoczywała na nim odpowiedzialność za przygotowania wojenne armii zgodnie z dyrektywami generalnego inspektora, kierował administracją sił zbrojnych oraz wykonywał inne prawa i obowiązki wynikające z faktu, że pozostawał członkiem rządu.

W pracach nad dekretem próbowano sięgać do rozwiązań obcych, głównie francuskich. Szczegółowej analizie poddawano organizację i funkcjonowanie Najwyższej Rady Obrony Narodowej, będącej w istocie Radą Ministrów, ale debatującą nad sprawami obronnymi państwa, a dotyczącymi kilku ministerstw⁶¹³. Model ten został jednak odrzucony, głównie, jak się wydaje, ze względu na podkreślenie konstytucyjnej roli rządu przy podejmowaniu i rozstrzyganiu spraw związanych z obronnością i przygotowaniem do wojny.

⁶¹² Tezy do dekretu prezydenta Rzeczypospolitej o sprawowaniu Zwierzchnictwa Sił Zbrojnych i organizacji naczelnych władz wojskowych w czasie pokoju, CAW, zespół Szef SzG KP, sygn. I.303.1.4, n. pag.

⁶¹³ Funkcjonowanie nadrzędnych, pozaresortowych instytucji we Francji, CAW, zespół Szef SzG KP, sygn. I.303.1.4, n. pag.

Podpisany 9 maja 1936 r. przez prezydenta Mościckiego dekret, niemal rok po śmierci Piłsudskiego, podzielony był na pięć działów i składał się z 16 artykułów⁶¹⁴. Ustalał zasadę, że prezydent Rzeczypospolitej wykonywał zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi poprzez generalnego inspektora i ministra spraw wojskowych. Siły zbrojne zostały podporządkowane głowie państwa za pośrednictwem ministra, którego rola została znacznie ograniczona w stosunku do generalnego inspektora (art. 1). W zakresie wykonywanego zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi prezydent mógł wydawać akty urzędowe w formie dekretów i zarządzeń (art. 2). Dekretami prezydent mógł określać sposób odbywania służby wojskowej oraz podstawowe obowiązki i prawa żołnierzy, wydawać przepisy dyscyplinarne dla sił zbrojnych oraz przepisy regulujące odpowiedzialność honorową żołnierzy, ustalać porty i przystanie wojenne oraz obszary warowne i rejony umocnione (art. 3). W drodze zarządzeń mógł nadawać żołnierzom pierwszy i następne stopnie oficerskie, mianować i zwalniać, na wniosek ministra spraw wojskowych uzgodniony z generalnym inspektorem podsekretarza stanu w resorcie, inspektorów armii, generałów do prac, szefa Sztabu Głównego, generałów inspekcjonujących oraz dowódców dywizji, równorzędnych i wyższych, nadawać ordery i odznaczenia wojskowe (art. 3). Ponadto kompetencje prezydenta w sprawach dotyczących wojska i obronności obejmowały przewodniczenie Komitetowi Obrony Rzeczypospolitej (art. 11 § 1).

Tuż za regulacjami odnoszącymi się do głowy państwa znalazły się przepisy dotyczące generalnego inspektora sił zbrojnych, który tak jak poprzednio przewidziany był na naczelnego wodza (art. 4). Znalazło to też swoje odzwierciedlenie w przyznanych mu kompetencjach. Określono je jako „nadawanie właściwego kierunku pracom nad obroną państwa i przygotowaniem sił zbrojnych na wypadek konfliktu zbrojnego” (art. 5 § 1). Zaliczono do nich w szczególności stawianie rządowi postulatów w dziedzinie obrony państwa, przygotowywanie planów operacyjnych i mobilizacyjnych, dawanie ministrowi spraw wojskowych dyrektyw co do przygotowania sił zbrojnych do zadań wojennych, kontrolę wyszkolenia, sprawności bojowej i przygotowania wojennego wojska, stawianie ministrowi resortowemu wiążących postulatów co do obsady stanowisk od dowódców pułków wzwyż (art. 5 § 2). Generalny inspektor jako stały zastępca przewodniczącego KOR mógł wnosić o jego zwołanie (art. 11 § 1). Ponadto podlegali mu szef Sztabu Głównego, inspektorzy armii, generałowie do prac, generałowie inspekcjonujący (art. 5 § 3)⁶¹⁵.

Minister spraw wojskowych stawał się co prawda bezpośrednim dowódcą sił zbrojnych i dysponował nimi w czasie pokoju oraz przygotowywał je do zadań wojennych, ale przede wszystkim kierował administracją i sprawami personalnymi wojska. W istocie

⁶¹⁴ Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 9 maja 1936 r. o *sprawowaniu zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi i organizacji naczelnych władz wojskowych w czasie pokoju*, DzU RP nr 38, poz. 286.

⁶¹⁵ Por. W. Komarnicki, *Ustrój państwowy polski...*, s. 241 i n.

rzeczy stawał się tylko pełnomocnikiem generalnego inspektora na forum rządowym. Musiał bowiem przed członkami rządu referować jego wnioski według jego dyrektyw (art. 6 § 1). Ponadto według postulatów generalnego inspektora przedstawiał wnioski prezydentowi w sprawie obsady stanowisk inspektorów armii, generalów do prac, szefa Sztabu Głównego, podsekretarzy stanu w resorcie oraz dowódców dywizji, równorzędnych i wyższych. Bez zgody generalnego inspektora nie mógł obsadzać dowódców pułków i równorzędnych (art. 7).

Zgodnie z przyjętymi wcześniej tezami w miejsce KOP utworzono Komitet Obrony Rzeczypospolitej, a przepisy dotyczące jego zadań i organizacji włączono do dekretu prezydenta o organizacji najwyższych władz wojskowych (art. 9-14). Szczegółowo kwestie te zostaną omówione w dalszej części.

Nowy dekret został znacznie rozbudowany w stosunku do wcześniej obowiązującego, choć w dalszym ciągu trudno było uznać, że kompleksowo regulował omawiane tutaj kwestie. Zmiana usytuowania ustrojowego prezydenta w nowej konstytucji pociągnęła za sobą daleko posuniętą modyfikację uprawnień prezydenta w odniesieniu do sił zbrojnych. Zasadniczo zmieniał się układ prezydent – minister spraw wojskowych – generalny inspektor sił zbrojnych na korzyść tego ostatniego i podkreślający faktyczną rolę, jaką zaczynał odgrywać w państwie. W tym modelu minister spraw wojskowych, który w dalszym ciągu ponosił odpowiedzialność konstytucyjną i parlamentarną jako członek rządu, na co wyraźnie wskazywał dekret, został ubezwłasnowolniony dyrektywami nieodpowiedzialnego generalnego inspektora sił zbrojnych. Warto nadmienić, że w nowym dekreście znalazły się regulacje, które usuwały braki istniejące w dotychczasowych przepisach, a odnoszące się do organizacji Generalnego Inspektoratu Sił Zbrojnych.

3. NOWA ORGANIZACJA MINISTERSTWA SPRAW WOJSKOWYCH

Piłsudskiego interesowała pełnia władzy, ale nie pełnienie najwyższych urzędów w państwie. Faktycznie ją posiadając, zadowalał się funkcjami dającymi mu bezpośredni i wyłączny wpływ na wojsko. W pierwszym rządzie utworzonym po zamachu stanu objął tekę ministra spraw wojskowych. Urząd ten pełnił do swojej śmierci 12 maja 1935 r. Łączył go ze stanowiskiem generalnego inspektora sił zbrojnych. Pozwalało mu to na kształtowanie organizacji wojska poza wszelką kontrolą rządu i jakiegokolwiek innego organu państwa. Było to sprzeczne z obowiązującym systemem konstytucyjnym. Jedną z pierwszych decyzji podjętych po objęciu urzędu było przeprowadzenie reorganizacji Ministerstwa.

Nowa organizacja weszła w życie już 28 czerwca 1926 r.⁶¹⁶ Jak zastrzegano w rozkazie, była to struktura tymczasowa. Zmiany podyktowane były przede wszystkim faktem ustanowienia II wiceministra i koniecznością dokonania podziału zadań między nimi: I wiceminister był jednocześnie szefem Administracji Armii i odpowiadał za całość rozkazodawstwa w zakresie administracji sił zbrojnych. II wiceminister odpowiadał za całość rozkazodawstwa w sprawach wchodzących w zakres organizacji, wyszkolenia i personaliów wojska w okresie pokoju, z wyłączeniem spraw związanych ściśle z przygotowaniem obronnym wojska na wypadek ataku nieprzyjacielskiego. Te w dalszym ciągu pozostawały w kompetencji generalnego inspektora sił zbrojnych i szefa Sztabu Generalnego. Taki podział obowiązków pociągał za sobą zmiany w podporządkowaniu jednostek Ministerstwa. Podlegały I wiceministrowi: Departament V – Wojsk Technicznych, Departament VI – Budownictwa, Departament VII – Intendentury, Departament VIII – Sanitarny, Departament IX – Sprawiedliwości oraz Departament X – Przemysłu Wojennego. Natomiast II wiceminister nadzorował funkcjonowanie Departamentu I – Piechoty, Departamentu II – Kawalerii, Departamentu III – Artylerii, Departamentu IV – Lotnictwa oraz Wydział Żandarmerii⁶¹⁷. Zakres zadań nie uległ zasadniczym zmianom w stosunku do wcześniejszego okresu. Bezpośrednimi organami pracy wiceministrów były Biuro Ogólno-Administracyjne i Biuro Ogólno-Organizacyjne, które przejęło kompetencje dotychczasowego Oddziału III Sztabu Generalnego.

Ponadto ministrowi spraw wojskowych bezpośrednio podporządkowano: Gabinet Ministra, Korpus Kontrolerów, Kurię Biskupią, Wydział Wyznań Niekatolickich, Kierownictwo Marynarki Wojennej, Naczelną Prokuraturę Wojskową, dowódców okręgów korpusów, komendantów wyższych szkół wojskowych oraz kierowników centralnych instytucji wojskowych⁶¹⁸.

Mimo głoszonych wcześniej słów krytyki Piłsudski nie przeprowadził zasadniczej reorganizacji Ministerstwa. Można odnieść wrażenie, że nie miał pomysłu w tym zakresie. W każdym razie już we wrześniu w Biurze Ogólno-Organizacyjnym znalazł się referat, którego nieznany autor ocenił dokonaną reorganizację i zaproponował swoje rozwiązania. Kierownictwo Marynarki miałyby być przekształcone w Departament Marynarki. W dokumencie proponowano także utworzenie Departamentu Uzbrojenia, z którym połączony miałyby być Departament Przemysłu Wojennego, oraz likwidację departamentów: Budownictwa i Sprawiedliwości. Zakładano też likwidację Wydziału

⁶¹⁶ Rozkaz Ministra Spraw Wojskowych w sprawie reorganizacji Ministerstwa Spraw Wojskowych nr O. III Sz. Gen. 3365 Reg., DzR MSWojsk. nr 18, poz. 185.

⁶¹⁷ Oznaczenie departamentów liczbami rzymskimi zniesiono w maju 1927 r. rozkazem Ministra Spraw Wojskowych nr B. Og. Org. 4255 Org, DzR MSWojsk. nr 16, poz. 177.

⁶¹⁸ Por. T. Böhm, *Organizacja i kompetencje Ministerstwa...*, s. 159.

Żandarmerii, który należało wydzielić ze struktury Ministerstwa i połączyć z Komendą Główną Policji. Projekt zawierał propozycję ujednoczenia struktury Ministerstwa poprzez wprowadzenie jednolitego podziału departamentów na cztery wydziały⁶¹⁹. Analizując powyższy dokument, można dojść do przekonania, że nie wszystkie propozycje były należycie przemyślane, jak chociażby jednakowy podział wewnętrzny wszystkich departamentów. Niektóre z propozycji zostały w późniejszych latach wzięte pod uwagę.

Dalsze przekształcenia nastąpiły w połowie 1927 r. Z dniem 1 czerwca Wydział Wyznań Niekatolickich przekształcono w Biuro Wyznań Niekatolickich. Obejmowało Kancelarię, Wydział Ogólny oraz wydziały poszczególnych wyznań: prawosławnego, mojżeszowego, ewangelicko-augsburskiego, ewangelicko-reformowanego i ewangelicko-unijnego. Szef Biura podlegał bezpośrednio ministrowi⁶²⁰. Również z dniem 1 czerwca nastąpiło przekształcenie Wydziału Żandarmerii, usytuowanego przy Departamencie Piechoty, w Dowództwo Żandarmerii podporządkowane II wiceministrowi. Do zadań Dowództwa należało: opracowywanie wniosków w sprawach organizacji pokojowej i wojennej, mobilizacji i wyszkolenia żandarmerii, administrowanie personelem żandarmerii, wydawanie rozkazów w zakresie jednolitej służby żandarmerii, przedstawianie projektów rozkazów w sprawach śledczych i pościgowych⁶²¹. Skutkiem wydzielenia żandarmerii była reorganizacja Departamentu Piechoty dokonana 15 czerwca 1927 r.⁶²² Kilka dni później 25 czerwca utworzono Kwaterę Główną Ministerstwa Spraw Wojskowych, do której zadań należało administrowanie infrastrukturą Ministerstwa. Podlegały jej: Kancelaria Główna MSWojsk., płatnik MSWojsk., administracja gmachu, oficer informacyjny MSWojsk., centrala telefoniczna MSWojsk., rozmównica Hughes'a MSWojsk., drukarnia MSWojsk. i batalion sztabowy MSWojsk. Na czele Kwatery stał jej komendant podległy szefowi Gabinetu Ministra⁶²³.

Z dniem 25 sierpnia 1927 r. likwidacji uległ Departament Przemysłu Wojennego zastąpiony Wydziałem Przemysłu Wojennego w strukturze Biura Ogólno-Administracyjnego. Do zadań Wydziału należało: opracowanie wytycznych i koordynowanie prac poszczególnych departamentów i centralnych instytucji wojskowych w zakresie przygotowania pokrycia zapotrzebowania wojennego sił zbrojnych przez mobilizację przemysłu

⁶¹⁹ *Ibidem*, s. 159.

⁶²⁰ Rozkaz Ministra Spraw Wojskowych nr B. Og. Org. 3552 Org. w sprawie organizacji i składu osobowego Biura Wyznań Niekatolickich, DzR MSWojsk. nr 17, poz. 188.

⁶²¹ Rozkaz Ministra Spraw Wojskowych nr B. Og. Org. 4728 Org. w sprawie organizacji i składu osobowego Dowództwa Żandarmerii, DzR MSWojsk. nr 17, poz. 190.

⁶²² Rozkaz Ministra Spraw Wojskowych nr B. Og. Org. 4647 Org. w sprawie organizacji Departamentu Piechoty, DzR MSWojsk. nr 18, poz. 211.

⁶²³ Rozkaz Ministra Spraw Wojskowych nr B. Og. Org. 4523 Org. w sprawie organizacji i składu osobowego Kwatery Głównej Ministerstwa Spraw Wojskowych, DzR MSWojsk. nr 17, poz. 189.

wojennego oraz pokrycia braków zakupami zagranicznymi, opracowanie wytycznych dla zapewnienia pokrycia mobilizacyjnych potrzeb w zakresie surowców i półfabrykatów dla wytwórni krajowych przemysłu wojennego i sprawy związane z mobilizacją gospodarczą kraju⁶²⁴.

Z dniem 28 października 1927 r. ze struktur Biura Ogólno-Administracyjnego wydzielono redakcje Dziennika Rozkazów MSWojsk. i Rozkazów Dziennych MSWojsk. i przyłączono je do Gabinetu Ministra⁶²⁵. 7 grudnia 1927 r. utworzone zostało Biuro Personalne Ministerstwa Spraw Wojskowych, ze struktur zlikwidowanego Oddziału V Sztabu Generalnego. Kierował nim szef bezpośrednio podporządkowany ministrowi. Do zadań Biura należało koordynowanie i ujednocianie zarządzeń personalnych ministra dotyczących wojsk lądowych, marynarki wojennej, duchowieństwa wojskowego oraz funkcjonariuszy cywilnych zatrudnionych w instytucjach wojskowych. W skład Biura wchodziły: Wydział Ogólny, Wydział Wyższych Dowództw, Wydział Ewidencyjny, Samodzielny Referat Szeregowych Zawodowych i Szeregowych Nadterminowych, Samodzielny Referat Funkcjonariuszy Cywilnych. Szef Biura posiadał upoważnienia ministra do podpisywania w jego imieniu zarządzeń personalnych we wszelkich sprawach niezastrzeżonych dla ministra lub prezydenta Rzeczypospolitej⁶²⁶. W maju 1928 r. zreorganizowano Biuro Ogólno-Administracyjne. W jego skład wchodziły: Kancelaria, Wydział Ogólny, Wydział Przemysłu Wojennego i Wydział Przepisów Służbowych⁶²⁷.

Podobne wycinkowe reorganizacje dotyczące jednostkowych komórek organizacyjnych Ministerstwa dokonywane były w następnych latach⁶²⁸. Wszystkie one miały charakter mniej lub bardziej tymczasowy i wkrótce miały zostać zastąpione ostateczną strukturą Ministerstwa. Nigdy jednak już do tego nie doszło. Nastąpiła też zmiana sposobu formalizowania przeprowadzanych modyfikacji. Do zamachu majowego reorganizacje w strukturach Ministerstwa dokonywane były poprzez zmiany w Statucie MSWojsk. w drodze uchwał Rady Ministrów, zgodnie z obowiązującymi zasadami⁶²⁹. Po maju 1926 r. zasady nie uległy zasadniczej zmianie, jednakże reorganizacje następowały już tylko

⁶²⁴ Rozkaz Ministra Spraw Wojskowych w sprawie likwidacji Departamentu Przemysłu Wojennego, DzR MSWojsk. nr 24, poz. 303.

⁶²⁵ Rozkaz Ministra Spraw Wojskowych nr B. Og. Org. 9591 Org., DzR MSWojsk. nr 30, poz. 363.

⁶²⁶ Rozkaz Ministra Spraw Wojskowych nr B. Og. Org. 7754 Org. w sprawie organizacji i składu osobowego Biura Personalnego Ministerstwa Spraw Wojskowych, DzR MSWojsk. nr 35, poz. 409.

⁶²⁷ Rozkaz Ministra Spraw Wojskowych nr B. Og. Org. 338 Org. w sprawie tymczasowej organizacji i składu osobowego Biura Ogólno-Administracyjnego, DzR MSWojsk. nr 12, poz. 137.

⁶²⁸ Szerzej na ten temat T. Böhm, *Organizacja i kompetencje Ministerstwa...*, s. 162 i n.

⁶²⁹ Zasady organizacji ministerstw zostały określone w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 28 października 1920 r. w sprawie organizacji i zasad urzędowania Ministerstw, MP nr 251 z 5 listopada 1920 r., zmienione rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 25 sierpnia 1926 r. w sprawie zasad organizacji i urzędowania Ministerstw, MP nr 203, poz. 578.

na mocy rozkazów ministra spraw wojskowych. Wzrost labilności struktury Ministerstwa znacząco ograniczał jego możliwości wykonawcze, wpływając na osłabienie jego pozycji szczególnie w stosunku do GISZ. Proces ten pogłębił się jeszcze bardziej po wprowadzeniu w życie konstytucji kwietniowej w 1935 r. i nowego dekretu o zwierzchnictwie nad siłami zbrojnymi z 1936 r.

4. REORGANIZACJA SZTABU GENERALNEGO (GŁÓWNEGO)

Krytyka sytuacji w wojsku dokonana przez Piłsudskiego podczas posiedzenia Ścisłej Rady Wojennej 13 czerwca 1926 r. w krótkim czasie spowodowała zapowiadaną reorganizację w strukturach Sztabu Generalnego. Zmiany ustrojowe wprowadził wspomniany sierpniowy dekret prezydenta o sprawowaniu zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi. Podporządkowywał Sztab Generalny i jego szefa generalnemu inspektorowi sił zbrojnych. Wkrótce nastąpiły zmiany organizacyjne, przeprowadzone rozkazem ministra spraw wojskowych z 19 października⁶³⁰. Odrębnym rozkazem z 22 października zreorganizowano w Oddziale IV Sztabu Generalnego wojskową służbę komunikacyjną, tworząc stanowisko szefa Komunikacji Wojskowych⁶³¹. Dnia 8 marca 1927 r. wydano instrukcję organizacyjną dla Sztabu Generalnego⁶³². Zmienione zostały zadania Oddziału III Sztabu. Jego dotychczasowe kompetencje przejęło Biuro Ogólno-Organizacyjne utworzone w Ministerstwie Spraw Wojskowych. Likwidacji uległ Oddział V Sztabu, a jego zadania przejęło Biuro Personalne w MSWojsk. Przestało też istnieć Biuro Ścisłej Rady Wojennej, w którego miejsce utworzono Biuro Komitetu Obrony Państwa. Podobnie Komitet dla Spraw Uzbrojenia został zastąpiony Komitetem do Spraw Uzbrojenia i Sprzętu jako organem doradczym generalnego inspektora sił zbrojnych. Zmiany organizacyjne wpłynęły zasadniczo na zakres kompetencji Sztabu Generalnego które zostały znacznie okrojone i ograniczone do zadań pokojowych. Obejmowały: opracowywanie wytycznych do prac pokojowych w dziedzinie organizacji, dyslokacji, wyszkolenia, uzbrojenia i wyposażenia wojska, przygotowanie planów mobilizacyjnych, operacyjnych, transportowych i zaopatrzeniowych oraz wszystkie inne sprawy łączone z obroną państwa. Całość prac planistycznych związanych z przygotowaniem wojennym przesunięto do Generalnego Inspektoratu Sił Zbrojnych.

⁶³⁰ Tymczasowa organizacja i składy osobowe Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych, Sztabu Generalnego i Inspektorów Armii, CAW, zespół Generalny Inspektorat Sił Zbrojnych (dalej: GISZ), sygn. I.302.1.3, k. 2 i n.

⁶³¹ Rozkaz Szefa Sztabu Generalnego z dnia 22 października 1926 r., CAW, zespół Oddział I SzG, sygn. I.303.3.23, n. pag.

⁶³² Instrukcja organizacyjna Sztabu Generalnego z 8 marca 1927 r., CAW, zespół Oddział I SzG, sygn. I.303.3.23, n. pag.

W konsekwencji szef Sztabu Generalnego kierował pracami Sztabu w myśl wskazań generalnego inspektora oraz wydawał rozkazy wykonawcze do zarządzeń GISZ. W sprawach związanych z przygotowaniem obronnym państwa szef Sztabu Generalnego był zastępcą generalnego inspektora. Dlatego podporządkowano mu bezpośrednio Wyższą Szkołę Wojenną, Wyższą Szkołę Intendentury, Wojskowy Instytut Naukowo-Wydawniczy i Wojskowy Instytut Geograficzny. Miał do dyspozycji jednego zastępcę.

Wspomniany już rozkaz organizacyjny ministra spraw wojskowych wraz z określeniem nowej struktury organizacyjnej określił nowy zakres zadań poszczególnych jednostek⁶³³. Oddział I – odpowiadał za opracowywanie projektów planów rozbudowy armii na stopie wojennej, wytycznych dla pokojowej organizacji wojska, przygotowywanie analiz doświadczeń własnych i obcych w zakresie organizacji wojska i techniki wojennej, inicjowanie użycia środków pozawojskowych, opracowywanie planów mobilizacyjnych, przygotowywanie mobilizacji osobowej oficerów i szeregowych, opracowywanie rozdziałników rekrutów i rezerwistów, mobilizacji koni, wozów i samochodów, przygotowania ogólnej mobilizacji państwa, kontrolę przygotowań mobilizacyjnych oraz przeprowadzanie mobilizacji próbnych, sprawy dyslokacji, opracowywanie części materiałowej planu mobilizacyjnego, przygotowywanie dezyderatów dotyczących nowych typów uzbrojenia i zaopatrzenia technicznego, próby doświadczalne z nowym sprzętem, określenie norm zużycia materiałowego, dyrektyw dla przemysłu wojennego i plany mobilizacji tego przemysłu, realizację świadczeń rzeczowych ludności na wypadek wojny.

Oddział II – odpowiadał za organizację wojskowej służby informacyjnej wewnątrz państwa (kontrwywiad) i wojskowych placówek zagranicznych (wywiad ofensywny), inspekcję i kontrolę działalności organów informacyjnych i wywiadu, mobilizacji Oddziału II i placówek zagranicznych, przygotowywanie programów szkolenia służby wywiadowczej w wojsku, prowadzenie ewidencji i spraw osobowych oficerów Oddziału II i jemu podległych organów oraz dossier agentów, zestawianie preliminarza budżetowego funduszu dyspozycyjnego Oddziału II, przygotowanie szyfrów na czas wojny, analizy całości życia państw obcych z punktu widzenia wojskowego, przygotowywanie wydawnictw zawierających wiadomości o armiach obcych, informacje dla attache wojskowych własnych i państw obcych, wywiad radiowy, łamanie szyfrów obcych, prowadzenie Biura Fotograficznego, opracowywanie wniosków i zarządzeń zabezpieczających tajemnicę służbową, zwalczanie szpiegostwa obcego i jego ewidencję, analizę stosunków narodowościowych w wojsku oraz sprawy zakupów zagranicznych.

Oddział III – odpowiadał za sprawy operacyjne ogólne, zagadnienia użycia lotnisk, środków obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej, operacyjnego użycia łączności,

⁶³³ Por. R. Czarnicka, *Organizacja i zakres działania Sztabu...*, s. 51 i n.

opracowanie wytycznych w sprawach kartografii, przygotowanie operacyjne do wojny na wschodnich i zachodnich granicach państwa, osłonę wszystkich granic Polski i użycie w niej elementów niewojskowych, wyszkolenie wojska w ramach wyższych związków, redakcję regulaminów wspólnych dla wszystkich broni, kształcenie w krajowych szkołach wojskowych oraz na kursach za granicą oraz za sprawy związane z pracą Ligi Narodów.

Oddział IV – odpowiadał za opracowywanie planów zaopatrzenia i transportu, planów użycia służb i ich organizację wojenną, rozbudowę magazynów, analizę zaopatrzenia państw obcych, zaopatrzenie w mapy, plany etapowe, projekty ustaw i rozporządzeń wykonawczych związanych z obronnością, ewakuacją i świadczeniami rzeczowymi dla wojska, ewidencję sieci i urządzeń kolejowych, ich rozbudowę, mobilizację służby transportowo-kolejowej, opracowanie instrukcji przewozowych, obrony przeciwlotniczej kolei, analizę komunikacji obcych.

Dalsze zmiany nastąpiły pod koniec lat dwudziestych. W dniu 6 października 1928 r. rozkazem szefa Sztabu Generalnego przywrócono stanowisko II zastępcy szefa Sztabu Generalnego i jednocześnie dokonano nowego podziału czynności. Nad sprawami ściśle wojskowymi objął nadzór I zastępca, natomiast II zastępcy przypadła współpraca z ministerstwami cywilnymi w sprawach obronnych, mobilizacja gospodarcza oraz pozostałe sprawy związane z obroną państwa. Dwa miesiące później rozkazem z 22 grudnia minister spraw wojskowych dokonał zmiany nazwy Sztabu Generalnego na Sztab Główny⁶³⁴. W kolejnych rozkazach z 2 marca i 1 kwietnia 1929 r. minister spraw wojskowych ustalił organizację Sztabu Głównego sankcjonując zmiany dokonane w latach 1926-1929⁶³⁵. W późniejszych latach następowały dalsze reorganizacje przeprowadzane często bez formalnych rozkazów. Ich efektem było ograniczenie tempa i zakresu prac wykonywanych przez Sztab. W praktyce koncentrował się głównie na sprawach mobilizacyjnych⁶³⁶. Dopiero z chwilą rozpoczęcia opracowywania nowego planu mobilizacyjnego „W” na początku 1936 r. oraz powołania gen. Wacława Stachiewicza na stanowisko szefa Sztabu Głównego w czerwcu tego roku nastąpiło stopniowe przywracanie właściwej roli Sztabu Głównego strukturze sił zbrojnych.

Z dniem 15 listopada 1937 r. utworzony został zawiązek Sztabu Lotniczego przy Sztabie Głównym. Do jego zadań należał całokształt spraw związanych z użyciem lotnictwa wojskowego oraz określanie wytycznych dla organizacji obrony przeciwlotniczej w czasie wojny. Miał współpracować ze wszystkimi oddziałami Sztabu Głównego,

⁶³⁴ Rozkaz Ministra Spraw Wojskowych nr O. I Szt. Gen. 5300 Org., DzR MSWojsk. nr 36, poz. 396.

⁶³⁵ Rozkaz Ministra Spraw Wojskowych nr O. I Szt. Gł. I. 999 Org. i rozkaz Ministra Spraw Wojskowych nr O. I Sz. Gł. I. 1111 Org., CAW, zespół II Zastępcy Szefa Sztabu Głównego (Generalnego) (dalej: II Zastępca SzG), sygn. I.303.2.4, n. pag.

⁶³⁶ Szerzej na ten temat R. Czarnicka, *Organizacja i zakres działania Sztabu...*, s. 54 i n.

inspektorem obrony powietrznej państwa oraz Dowództwem Lotnictwa. Dzielił się na działy obejmujące: Dział I Mobilizacyjny – zajmujący się opracowywaniem z Oddziałem I Sztabu Głównego zasad i warunków mobilizacji lotnictwa, w tym przeznaczonego do obrony przeciwlotniczej, opracowywaniem całokształtu zarządzeń alarmowych dla lotnictwa oraz określaniem potrzeb kredytowych w zakresie lotnictwa. Dział II Informacyjny – współpracował z Oddziałem II Sztabu Głównego w zakresie użycia własnego lotnictwa, przygotowywania studiów lotnictwa nieprzyjacielskiego i jego obrony przeciwlotniczej oraz kontrwywiadu lotniczego i ochrony obiektów lotniczych. Dział III Operacyjny – wykonywał zadania polegające na planowaniu operacyjnym użycia lotnictwa, koordynacji ćwiczeń lotnictwa operacyjnego z lotnictwem państw sprzymierzonych, planowaniu ewentualnego desantu, a także zajmował się sprawami lotnisk i łączności. Dział IV Kwatermistrzowski – opracowywał plany zaopatrzenia lotnictwa, pokojowego rozmieszczenia zasobów materiałowych, ewakuacji sprzętu oraz organizacji zaopatrywania wojennego. Dział V współpracował z Inspektorem Obrony Powietrznej Państwa w zakresie inspekcji służb obrony przeciwlotniczej, wyszkolenia oraz udziału lotnictwa w obronie przeciwlotniczej⁶³⁷.

5. GENERALNY INSPEKTOR SIŁ ZBROJNYCH I NACZELNY WÓDZ

Stanowisko generalnego inspektora sił zbrojnych ustanowił wspomniany już dekret z sierpnia 1926 r. Obejmował je generał przewidziany na naczelnego wodza. Powoływał go prezydent na podstawie uchwały rządu, podjętej na wniosek ministra spraw wojskowych. Formalnie był zastępcą ministra we wszystkich sprawach dotyczących przygotowań obronnych, opracowywał i kontrolował prace mobilizacyjne i operacyjne. W praktyce jednak jego pozycja była dużo silniejsza. Wynikało to z przysługujących mu uprawnień. Przede wszystkim podlegali mu: Sztab Generalny i inspektorzy armii, uzyskując w ten sposób bezpośrednie oddziaływanie na wojsko. Ponadto bez jego zgody minister nie mógł sformułować żadnego wniosku dotyczącego się obsady stanowisk dowódczych w pułkach i wyższych zgrupowaniach. Odgrywał też formalnie decydującą rolę w Komitecie Obrony Państwa jako jego główny referent. Komitet nie mógł też podjąć żadnej uchwały bez wysłuchania jego opinii. Odpowiadał też za prowadzenie biurowości Komitetu. Rozległy zakres kompetencji uzasadnia postawienie tezy, że przysługiwało mu nie tylko rzeczywiste zwierzchnictwo nad ministrem, jak chce tego A. Ajnenkiel, ale w ogóle nad siłami zbrojnymi⁶³⁸. Warto jednak pamiętać, że do 12 maja 1935 r., dnia śmierci Piłsudskiego,

⁶³⁷ Por. R. Czarnicka, *Organizacja i zakres działania Sztabu...*, s. 59 i n.

⁶³⁸ A. Ajnenkiel, *Administracja w Polsce. Zarys historyczny*, Warszawa 1975, s. 96.

nadrzędna rola generalnego inspektora w stosunku do ministra miała tylko teoretyczny charakter, jako że oba zajmował Marszałek.

Dekret z sierpnia 1926 r. o tym nie wspominał, ale było rzeczą oczywistą, że generalny inspektor sił zbrojnych będzie potrzebował struktury organizacyjnej dostosowanej do spoczywających na nim zadań. W następstwie Piłsudski, jako minister spraw wojskowych, tymczasowo zatwierdził 19 października 1926 r. tymczasową organizację i składy osobowe Generalnego Inspektoratu Sił Zbrojnych, Sztabu Generalnego i inspektoratów armii⁶³⁹.

Nastąpiło uszczegółowienie zadań generalnego inspektora. W sprawach wojskowych obejmowały: prowadzenie studiów nad działaniami wojennymi, przygotowanie wszystkich części planów wojny, przysposabianie wyższych dowódców do zadań wojennych, ustalanie wytycznych wyszkolenia, stawianie postulatów w sprawach organizacji pokojowej, dyslokacji, uzbrojenia i wyposażenia materiałowego armii, przemysłu wojennego, fortyfikacji i budżetu, kontrolę przygotowań wojennych i inspekcje wyszkolenia bezpośrednio i poprzez powołanych do tego generałów, opiniowanie oficerów od dowódców pułków wzwyż i stawianie wniosków odnośnie do obsady tych stanowisk. W sprawach przygotowań obronnych państwa obejmowały: współpracę wojska z urzędami państwowymi i instytucjami społecznymi, czynny udział w pracach Komitetu Obrony Państwa oraz kierowanie Biurem dla prac Komitetu.

Bezpośrednimi organami pracy generalnego inspektora stały się: Gabinet Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych, Biuro Inspekcji, Samodzielny Referat Personalny oraz Biuro dla prac Komitetu Obrony Państwa. W skład Gabinetu wchodził: oficerowie do zleceń przy generalnym inspektorze, adiutanci przyboczni oraz Kancelaria. Szefem Gabinetu był najstarszy rangą oficer do zleceń. Do zadań Biura Inspekcji należało: układanie planu i dyrektyw inspekcji, zestawianie materiałów i opracowywanie wniosków wynikających z przeprowadzonych inspekcji, śledzenie realizacji tych wniosków, prowadzenie biurowości i administracja lokalami generalnego inspektora sił zbrojnych i inspektorów armii⁶⁴⁰. W skład Biura wchodził: jego szef, oficer do spraw organizacyjno-mobilizacyjnych, oficer do spraw wyszkolenia, referenci oraz Kancelaria Ogólna. Zadaniem Biura dla prac Komitetu Obrony Państwa było przygotowywanie materiałów na obrady Komitetu oraz prowadzenie jego biurowości. Skład Biura tworzyli jego szef,

⁶³⁹ Tymczasowa organizacja i składy osobowe Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych, Sztabu Generalnego i Inspektoratów Armii, CAW, zespół GISZ, sygn. I.302.1.3, k. 2 i n.

⁶⁴⁰ Początkowo lokale wykorzystywane przez biura generalnego inspektora sił zbrojnych rozrzucone były po całej Warszawie i mieściły się w gmachach należących do Ministerstwa Spraw Wojskowych. Dopiero po przeprowadzonym remoncie zostały przeniesione w 1928 r. do gmachu przy al. Ujazdowskich. Obecnie mieści się tam Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.

oficerowie oraz Kancelaria. Ponadto generalnemu inspektorowi podlegał Samodzielny Referat Personalny, do którego zadań należało: ewidencja oficerów dowódców pułków, równorzędnych i wyższych, opracowywanie wniosków generalnego inspektora dotyczących kwalifikacji i przydziałów pokojowych oficerów oraz przygotowanie obsady personalnej dowództw zastrzeżonych na wypadek mobilizacji. Samodzielny Referat tworzyli: kierownik, referenci oraz Kancelaria.

Ukształtowana w ten sposób struktura z czasem okazała się niesprawna i nieodpowiadająca potrzebom. Przede wszystkim ze względu na dublowanie wielu spraw i prac. Powstające w wyniku tego tarcia powodowały, że załatwienie wielu spraw wymagało zbyt dużo czasu, a często było trudne do przeprowadzenia. W konsekwencji uproszczono w grudniu 1927 r. zasady funkcjonowania biur generalnego inspektora. Bezpośrednimi organami pracy były już tylko Gabinet Generalny obejmujący oficerów do zleceń, adiutantów przybocznych, Samodzielny Referat Personalny, Biuro dla prac Komitetu Obrony Państwa oraz Kancelaria i Biuro Inspekcji obejmujące oficera do spraw organizacyjno-mobilizacyjnych, oficera do spraw wyszkolenia, płatnika generalnego inspektora sił zbrojnych, Kolumnę Samochodową oraz oficera łącznikowego administracji⁶⁴¹.

Zmiana konstytucji oraz nowa regulacja dotycząca zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi i organizacji najwyższych władz wojskowych wpłynęły na zasadniczą zmianę pozycji ustrojowej generalnego inspektora sił zbrojnych. Problem ten został już częściowo omówiony. Powoływanie i zwalnianie generalnego inspektora znalazło się wśród osobistych uprawnień prezydenta. Zrezygnowano zatem z udziału rządu w jego kreacji. Generalny inspektor do wykonywania swoich zadań potrzebował współdziałania z rządem, ale jednocześnie stawał się od niego całkowicie niezależny. Uwolnienie aktu kreacji generalnego inspektora od kontrasygnaty ministerialnej oznaczało nie tylko wzmocnienie władzy prezydenta, ale stwarzało możliwość emancypowania się władzy wojskowej spod wpływu władzy cywilnej i zdobycia nad nią dominacji. W też kierunku poszła praktyka życia politycznego w Polsce po 1935 r.

Jeszcze tego samego dnia, gdy zmarł Piłsudski, 12 maja 1935 r. prezydent Mościcki powołał na stanowisko generalnego inspektora sił zbrojnych gen. Edwarda Rydza-Śmigłego. Była to decyzja sprzeczna z powszechnie spodziewaną nominacją gen. Sosnkowskiego, bliskiego współpracownika marszałka i zastępcy generalnego inspektora. Zdaniem W. Pobóg-Malinowskiego, wyboru miał dokonać Marszałek „przez wskazanie go później jako kandydata na Naczelnego Wodza”⁶⁴². Nie jest to do końca prawda, gdyż sam Piłsudski miał co do tego wątpliwości. W sporządzonej jeszcze w 1923 r., przed

⁶⁴¹ Poprawki do organizacji i składu osobowego Gen. Insp. Sił Zbrojnych z 14 grudnia 1927 r., CAW, zespół GISZ, sygn. I.302.1.3, k. 25 i n.

⁶⁴² W. Pobóg-Malinowski, *Najnowsza historia...*, t. 2, s. 767.

opuszczeniem stanowiska przewodniczącego Ścisłej Rady Wojennej, charakterystyce Rydza-Śmigłego pisał: „Bałbym się dla niego dwóch rzeczy: 1) że nie dałby sobie rady w obecnym czasie z rozkapryszonymi i przerośniętymi ambicjami generałów i 2) nie jestem pewien jego zdolności operacyjnych w zakresie prac Naczelnego Wodza i umiejętności mierzenia sił nie czysto wojskowych, lecz całego państwa swego i nieprzyjacielskiego”⁶⁴³. Jak pokazały późniejsze wydarzenia, były to obawy w pełni uzasadnione.

Rozstrzygający o nominacji był zupełnie inny fakt. Gen. Rydz-Śmigły, od wielu lat pozostając na stanowisku inspektora armii, był z dala od polityki wewnętrznej i zagranicznej. Nie wykazywał też ku temu szczególnych talentów i zainteresowania. Spodziewano się, że nadal będzie interesował się wyłącznie sprawami wojskowymi. Wbrew oczekiwaniom już pod koniec 1935 r. zaczął przejawiać aktywność polityczną. Było to związane z kryzysem rządowym powstałym po wyborach parlamentarnych jesienią 1935 r. i dymisją rządu Walerego Śławka. Prezydent powołał nowy rząd, pod prezesurą Mariana Żyndrama-Kościałkowskiego, bez porozumienia z generalnym inspektorem. Już wówczas jednak zaczęły rysować się dwa obozy polityczne, roszczące prawa do schedy po Piłsudskim, jeden reprezentowany przez prezydenta Mościckiego, a drugi przez gen. Rydza-Śmigłego. Konflikt ten w następnych miesiącach narastał. W grudniu 1935 doszło do zawarcia kompromisu zakładającego utrzymanie obecnego rządu do zamknięcia sesji budżetowej sejmu. Ostatecznie rząd podał się do dymisji 15 maja 1936 r. Tego samego dnia prezydent powołał nowy rząd z premierem gen. Felicjanem Sławojem-Składkowskim, wyrażający swoim składem interesy obu grup politycznych. Charakterystyczne dla kształtujących się nowych relacji między najwyższymi organami ustrojowymi państwa były słowa oświadczenia wypowiedziane przez nowego premiera w Sejmie 4 czerwca 1936 r., przy okazji pierwszego czytania projektu ustawy o upoważnieniu prezydenta do wydawania dekretów: „mam zaszczyt przedstawić się Wysokiej Izbie. Z rozkazu Prezydenta Rzeczypospolitej i gen. Śmigłego zostałem premierem Rządu”⁶⁴⁴. O przekształceniu konstytucyjnej zasady koncentracji władzy w ręku prezydenta na zasadę współrzędów głowy państwa z generalnym inspektorem i powstaniu swoistego duumviratu świadczył okólnik podpisany przez premiera Składkowskiego 13 lipca, uznający generalnego inspektora sił zbrojnych za drugą osobę w państwie i nakazujący wszystkim urzędnikom okazywanie mu posłuszeństwa. Było to oczywiste złamanie

⁶⁴³ Charakterystyki generałów sporządzone odręcznie przez Piłsudskiego, CAW, zespół Biuro ŚRW, sygn. I.303.14.37, k. 22 i n.

⁶⁴⁴ Sprawozdanie stenograficzne z 26 posiedzenia w dniu 4 czerwca 1936 r., SS SRP Kadencja IV, łam XXVI/6.

konstytucji i rację miał S. Cat-Mackiewicz wskazując, że z tego powodu premier powinien był stanąć przed Trybunałem Stanu⁶⁴⁵.

Mimo iż dopiero dekret z 1936 r. usankcjonował instytucjonalne istnienie aparatu wykonawczego generalnego inspektora w postaci Generalnego Inspektoratu Sił Zbrojnych, niewiele zmieniło się w organizacji i funkcjonowaniu dotychczasowej struktury.

6. POZYCJA PRAWNOUSTROJOWA KOMITETU OBRONY PAŃSTWA I KOMITETU OBRONY RZECZYPOSPOLITEJ

W przeciwieństwie do rozwiązań proponowanych w projektach ustaw o najwyższych władzach wojskowych Piłsudski nie chciał łączyć w jednym akcie organizacji wojska i spraw politycznych. Dlatego w podjętych tuż po zamachu stanach pracach nad dekretem o sprawowaniu zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi pominięto kwestię organu grupującego polityków i wojskowych, którego zadaniem było opiniowanie zagadnień dotyczących obrony państwa. Stąd zrodziła się koncepcja odrębnego aktu prawnego, który miał to uregulować, choć należy pamiętać, że w projektach gen. Sikorskiego z 1923 r. takie rozwiązanie też proponowano. 25 października 1926 r. prezydent podpisał rozporządzenie powołujące do życia Komitet Obrony Państwa (art. 1)⁶⁴⁶. Do jego zadań należało rozpatrywanie zagadnień dotyczących obrony państwa oraz opracowywanie wytycznych dla mobilizacyjnego zorganizowania sił państwa. Komitet miał opracowywać wnioski dotyczące ogólnego programu prac w zakresie przygotowań obronnych państwa oraz projekty ustaw w tych sprawach. Miał także formułować opinie znaczące z punktu widzenia obronności, a należące do kompetencji kilku ministrów (art. 2).

Komitetowi przewodniczył prezydent Rzeczypospolitej, w jego zaś skład wchodził premier jako stały zastępca, ministrowie: spraw zagranicznych, spraw wewnętrznych, spraw wojskowych i skarbu oraz generalny inspektor sił zbrojnych. W posiedzeniach mogli uczestniczyć również inni ministrowie, jeśli omawiane sprawy dotyczyły ich resortów. Generalny inspektor miał być głównym referentem spraw na posiedzeniach KOP i odpowiedzialny był za prowadzenie jego akt (art. 3). Posiedzenia zwoływać miał prezydent według własnego uznania. Z odpowiednimi wnioskami mogli występować szef rządu, minister spraw wojskowych oraz generalny inspektor (art. 4). Komitet nie mógł podjąć uchwały bez wysłuchania opinii generalnego inspektora. Uchwała wiązała każdego

⁶⁴⁵ S. Cat-Mackiewicz, *Historia Polski od 11 listopada 1918 r. do 17 września 1939*, Londyn 1941, s. 289. Por. W. Komarnicki, *Ustrój państwowy polski...*, s. 243. Zob. też D. Górecki, *Pozycja ustrojowo-prawna generalnego inspektora...*, s. 105.

⁶⁴⁶ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 25 października 1926 r. o utworzeniu Komitetu Obrony Państwa, DzU RP nr 108, poz. 633.

ministra, biorącego udział w jej podejmowaniu, chyba że zgłosił sprzeciw, o którego zasadności rozstrzygała Rada Ministrów (art. 5). KOP miał funkcjonować w oparciu o uchwalony przez siebie regulamin i zatwierdzony przez prezydenta (art. 6).

Komitet zastąpił Radę Wojenną, która po wejściu w życie obu dekrétów organizujących najwyższe władze wojskowe została zlikwidowana. W nowej formule odbiegał od dotychczasowych projektów czy przyjętych rozwiązań. Pozostał, co prawda, płaszczyzną politycznych uzgodnień między rządem a władzami wojskowymi w sprawach dotyczących obronności państwa, ale z wyraźną dominacją generalnego inspektora sił zbrojnych, choć formalnie organem tym kierował prezydent. Przyjęty kształt odpowiadał przede wszystkim Piłsudskiemu, który dążył za wszelką cenę do wyłączenia wpływu zmiennego układu bieżącej polityki na kierowanie sprawami wojska.

Pierwsze posiedzenie Komitetu Obrony Państwa odbyło się blisko miesiąc po jego utworzeniu, 23 listopada, w siedzibie prezydenta na Zamku Królewskim w Warszawie⁶⁴⁷. Porządek posiedzenia obejmował sprawozdanie generalnego inspektora sił zbrojnych o pogotowiu bojowym w wojsku, przegląd sytuacji międzynarodowej z punktu widzenia obrony państwa oraz kwestię wymiany jeńców z Rosją sowiecką i likwidację majątków niemieckich. Piłsudski skrytykował politykę prowadzoną w wojsku po jego odejściu, która doprowadziła do zniweczenia podejmowanych przez niego wysiłków. Jako przykłady przytaczał znaczne wydatki na lotnictwo i kawalerię, z których nie było pożytku, bo brakowało im gotowości bojowej. Oceniał, że na naprawę stosunków w armii potrzebuje rok. Dlatego domagał się na ten czas zwolnienia z odpowiedzialności za stan obronności państwa. Poruszył też sprawę trudności z utrzymaniem spraw poufnych w państwie. Podkreślał, że „najsłabszą stroną Polski są rozgadane i rozpuszczone języki, które stanowią podkład zdrady w najszerszym słowa znaczeniu. [...] Z powodu naszych rozpuszczonych języków, cudzoziemcy przyzwyczaili się traktować Polskę jako Państwo, które nie ma prawa mieć swoich tajemnic”. Apelowal o podjęcie przez ministrów stanowczych kroków, by przeciwdziałać tym praktykom. Za przykład podał fakt wprowadzenia wymogu składania przysięgi religijnej od oficerów mających do czynienia z poufnymi informacjami i materiałami. Kontynuując ten temat, zwrócił uwagę, że przekazywanie tajnych informacji, nierzadko za pieniądze, dotyczyło szczytów władzy i było konsekwencją angażowania się działaczy niepodległościowych w okresie walk o niepodległość w działalność szpiegowską na rzecz obcych państw. Komitet podjął tylko jedną decyzję, dotyczącą wymiany jeńców z okresu wojny polsko-rosyjskiej 1919-1920. Było

⁶⁴⁷ Protokół 1-go posiedzenia Komitetu Obrony Państwa dnia 23 listopada 1926 r., CAW, zespół GISZ, sygn. I.302.1.1, k. 71. Zob. też P. Stawecki, *Protokół z pierwszego posiedzenia Komitetu Obrony Państwa z dnia 23 listopada 1926 r.*, [w:] „Kwartalnik Historyczny” 1988, z. 3, s. 73 i n.

to jedyne posiedzenie KOP w jego dziesięcioletniej historii. Z tego względu Komitet nie odegrał istotniejszej roli ustrojowej.

W 1936 r. KOP został zastąpiony Komitetem Obrony Rzeczypospolitej (KOR)⁶⁴⁸. Zadania Komitetu nie uległy zmianie, choć zostały określone bardziej ramowo niż do tej pory. Należało do niego rozpatrywanie zagadnień dotyczących obrony państwa, ustalanie w tej dziedzinie wytycznych dla rządu oraz koordynowanie prac przygotowawczych do obrony państwa (art. 10). Rozszerzeniu uległ skład osobowy. Przewodniczącym nadal pozostawał prezydent, ale jego stałym zastępcą był już nie premier, a generalny inspektor sił zbrojnych. Obok ministrów spraw zagranicznych, spraw wewnętrznych, spraw wojskowych i skarbu członkiem Komitetu był minister przemysłu i handlu. Nowymi członkami byli też przedstawiciele armii: szef Sztabu Głównego, jego zastępcą oraz szef Administracji Armii. Ci ostatni nie posiadali jednak prawa głosu. W posiedzeniach Komitetu mogli uczestniczyć także inni ministrowie, jeśli rozpatrywane sprawy dotyczyły ich resortów (art. 11). Posiedzenia zwoływał prezydent samodzielnie lub na wniosek generalnego inspektora. Prawa tego został pozbawiony szef rządu (art. 12). Pracami Komitetu kierował Sekretariat (SeKOR) powołany przy generalnym inspektorze sił zbrojnych, a za jego funkcjonowanie odpowiadał zastępcą szefa Sztabu Głównego. Generalny inspektor mógł żądać od każdego ministra wskazania dyrektora departamentu odpowiedzialnego za kontakty z SeKOR. Do zadań Sekretariatu należało m.in. śledzenie wykonania uchwał Komitetu przez poszczególne działy administracji państwowej (art. 13). Obrady Komitetu miały odbywać się według regulaminu zatwierdzonego przez prezydenta (art. 14).

Do organizacji SeKOR przystąpiono pod koniec lipca 1936 r. Został usytuowany w strukturze Sztabu Głównego, a jego szefem mianowano zastępcę szefa Sztabu Głównego gen. Tadeusza Malinowskiego. Przysługiwały mu uprawnienia szefa Oddziału Sztabu Głównego⁶⁴⁹. Wkrótce też został przyjęty regulamin obrad Komitetu. W znacznej mierze powtarzał postanowienia dekretu co do składu osobowego oraz przewodniczenia. Posiedzenia Komitetu były wiążące, jeśli uczestniczyło w nich, obok przewodniczącego lub zastępcy, czterech stałych członków posiadających głos decydujący. Porządek obrad opracowywał szef SeKOR. On też był odpowiedzialny za przygotowanie odpowiednich materiałów. Sprawy nieujęte w porządku obrad nie mogły być dyskutowane na posiedzeniu, nie można też było podjąć w tych sprawach uchwał. Jedynym wyjątkiem

⁶⁴⁸ Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 9 maja 1936 r. o *sprawowaniu zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi i organizacji naczelnych władz wojskowych w czasie pokoju*, DzU RP nr 38, poz. 286.

⁶⁴⁹ Pismo gen. T. Kasprzyckiego, ministra spraw wojskowych, z dnia 28 lipca 1936 r. w sprawie utworzenia SeKOR, CAW, zespół Sekretariat Komitetu Obrony Rzeczypospolitej 1936-1939 (dalej: SeKOR), sygn. I.303.13.229, n. pag.

były sprawy nagłe i niecierpiące zwłoki związane z obronnością państwa zgłoszone przez generalnego inspektora. Głównym referentem spraw na posiedzeniach Komitetu był szef SeKOR, ale mogli sprawy referować inni uczestnicy posiedzenia. Przewodniczący mógł w każdym czasie przerwać lub zamknąć dyskusję. Miał też prawo zdjąć z porządku obrad każdą sprawę, jeśli jeszcze nie podjęto co do niej żadnych uchwał. Głosowanie miało charakter jawny, a uchwały zapadały większością głosów. Niedopuszczalne było wstrzymanie się od głosu. Przewodniczący głosował ostatni i jego głos był rozstrzygający. Przebieg obrad i głosowania miały charakter poufny. Przewodniczący mógł nałożyć na każdego członka Komitetu obowiązek zachowania tajemnicy przed każdą osobą niebędącą członkiem KOR. Z każdego posiedzenia sporządzany był protokół podpisywany przez prowadzącego obrady. Protokoły przechowywał generalny inspektor. Premier otrzymywał tylko odpisy uchwał zawierające wytyczne dla prac rządu. Szef SeKOR określał zakres informacji, które mogły być przekazane do publicznej wiadomości⁶⁵⁰.

W praktyce SeKOR czuwał nad przygotowaniem wojennymi ministerstw cywilnych, szczególnie w zagadnieniach związanych z potrzebami wojska i wojny. Za najpilniejsze sprawy uznano aprowizację i mobilizację przemysłu wojennego. Kwestie te determinowały organizację planu pracy Komitetu, które objęły przygotowanie działań życia i gospodarki, za które odpowiadał dany resort, oraz przygotowanie samego resortu, jako urzędu i podległych mu organów, na wypadek wojny poprzez sporządzenie planów mobilizacyjnych resortu i planów jego gospodarki wojennej. Opracowany został plan rozbudowy przemysłu wojennego w Polsce, zakładający dyslokację zakładów przemysłowych w widłach Wisły i Sanu i w województwie lubelskim. Projekt ten nazwano Centralnym Okręgiem Przemysłowym (COP). W ramach tego programu SeKOR opracował plan elektryfikacji, gazyfikacji oraz rozbudowy komunikacji w tym rejonie, a także projekt specjalnej ustawy. Przygotowano zasady mobilizacji przemysłu wojennego oraz doprowadzono do podjęcia stosownych prac w Ministerstwie Spraw Wojskowych. Sporządzono plan organizacji aprowizacji na wypadek wojny w oparciu o nową organizację pokojową. Z tych powodów utworzona została w Ministerstwie Rolnictwa i Reform Rolnych specjalna struktura pod kierownictwem podsekretarza stanu. Opracowano zasady polityki surowcowej, strukturę organizacją najwyższych władz państwowych w warunkach wojennych oraz projekty ustawodawcze o charakterze wojennym. Na podstawie o prowadzonych prace formułowano wnioski, które następnie kierowane były na posiedzenia Komitetu.

⁶⁵⁰ Regulamin obrad Komitetu Obrony Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1938 r., CAW, zespół SeKOR, sygn. I.303.13.217, n. pag.

Do wybuchu wojny odbyły się tylko dwa posiedzenia KOR. Pierwsze, latem 1937 r., poświęcone było sprawie aprowizacji ludności na wypadek wojny. To właśnie wówczas zapadła decyzja o utworzeniu Podsekretariatu Stanu dla Spraw Aproprowizacji w Ministerstwie Rolnictwa oraz tworzeniu zapasów zboża w wielu punktach rozsianych po kraju, tak by mogły służyć na wypadek wojny zarówno na wschodzie, jak i na zachodzie. Drugie posiedzenie, latem 1938 r., zajmowało się sprawami zaopatrzenia kraju w surowce na wypadek wojny. Zapadły wówczas decyzje o utworzeniu Biura Surowcowego w Ministerstwie Przemysłu i Handlu, tworzeniu zapasów metali kolorowych oraz uchwaleniu kredytów na zakup tych surowców. W tym celu utworzono państwową spółkę TIS SA (Towarzystwo Importu Surowców), zajmującą się zakupem surowców strategicznych dla polskiego przemysłu. Formalnie spółka podlegała Ministerstwu Przemysłu i Handlu, ale powiązana była także z Oddziałem II Sztabu Głównego. Trzecie posiedzenie KOR, planowane na lato 1939 r., miało być poświęcone sprawom dalszej rozbudowy COP-u oraz finansowym zagadnieniom przygotowania wojennego. Ze względu jednak na napiętą sytuację polityczną i zagrożenie wybuchem wojny nie doszło już do skutku⁶⁵¹.

⁶⁵¹ Protokół przesłuchania gen. T. Malinowskiego przez Komisję Powołaną w Związku z Wynikiem Kampanii Wojennej 1939 r., Instytut Polski i Muzeum gen. Sikorskiego w Londynie (dalej: IPMS), zespół Ministerstwo Sprawiedliwości (dalej: MS), sygn. B.I.116/51. Zob. też akta w tej samej sprawie sygn. A.20.5/35.

NAJWYŻSZE WŁADZE WOJSKOWE W SYSTEMIE POLSKICH WŁADZ NA UCHODŹSTWIE W LATACH 1939-1945

1. ZMIANA SYSTEMU NAJWYŻSZYCH WŁADZ WOJSKOWYCH W DEKRECIE Z 1 WRZEŚNIA 1939 ROKU

Agresja Rzeszy niemieckiej i Rosji sowieckiej na Polskę we wrześniu 1939 r. pociągnęła za sobą konieczność zmian w funkcjonowaniu władz publicznych. Powstała sytuacja wymagała wprowadzenia organizacji państwa na czas wojenny. Ze zrozumiałych powodów dotyczyło to przede wszystkim najwyższych władz wojskowych i obrony państwa. W ówczesnym systemie prawnym obowiązywało szereg przepisów regulujących te kwestie. Niektóre z nich wymagały zawieszenia, inne modyfikacji, a jeszcze inne musiały być dopiero wprowadzone w życie.

Konstytucja z 1935 r. wyraźnie określała, że stanowienie o wojnie leżało w wyłącznych kompetencjach prezydenta Rzeczypospolitej. Na nim bowiem spoczywała cała odpowiedzialność za losy państwa. Jemu też przysługiwały uprawnienia zwierzchnika sił zbrojnych⁶⁵². Kluczowymi kwestiami w tej mierze były: stwierdzenie istnienia stanu wojny, mianowanie swego następcy na wypadek opróżnienia urzędu przed zawarciem pokoju, mianowanie naczelnego wodza oraz ustanowienie wojennej organizacji najwyższych władz państwowych w sferze obrony państwa. Nie wszystkie sprawy zostały prawnie uregulowane przed wybuchem wojny.

O rozpoczęciu działań wojennych przeciwko Polsce premier Składkowski dowiedział się tuż po godzinie 4 nad ranem od Józefa Tymińskiego⁶⁵³, wojewody krakowskiego, który poinformował szefa rządu i jednocześnie ministra spraw wewnętrznych o działaniach agresywnych ze strony Niemiec, w tym o bombardowaniu dworca kolejowego w Krakowie. Premier zawiadomił niezwłocznie o zaistniałych faktach, przez

⁶⁵² Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r., DzU RP nr 30, poz. 227.

⁶⁵³ Józef Tymiński (1894-1945), prawnik. Był prokuratorem Sądu Okręgowego w Samborze i Przemyślu. Od 09.09.1937 r. do września 1939 r. był wojewodą krakowskim. Po zajęciu Krakowa przez Niemców ewakuował się na Węgry, gdzie spędził lata II wojny światowej. Zmarł w Budapeszcie.

tajny telefon, prezydenta Mościckiego i marsz. Rydza-Śmigłego⁶⁵⁴. Wkrótce przygotowano odezwę głowy państwa do obywateli Rzeczypospolitej. Jej treść stała się przedmiotem przedpołudniowych obrad Rady Ministrów⁶⁵⁵, po czym została podana do publicznej wiadomości⁶⁵⁶. W dokumencie zabrakło jednoznacznego stwierdzenia o stanie wojny z Niemcami. Jednakże deklarację taką można wysnuć z dwóch stwierdzeń prezydenta: „wróg nasz rozpoczął działania zaczepne wobec Państwa Polskiego, co stwierdzam wobec Boga i historii” oraz „że cały Naród w obronie swojej Wolności, Niepodległości i Honoru [...] da godną odpowiedź napastnikowi”⁶⁵⁷.

W późnych godzinach popołudniowych pierwszego dnia wojny prezydent podpisał dekret o organizacji najwyższych władz wojskowych w czasie wojny, przyjęty przez rząd wczesnym latem, a potwierdzony podczas popołudniowego posiedzenia Rady Ministrów, oraz dokonał mianowania naczelnego wodza, którym został, zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami, dotychczasowy generalny inspektor sił zbrojnych marsz. Rydz-Śmigły⁶⁵⁸. Nieco wcześniej prezydent podpisał zarządzenie o wyznaczeniu następcy prezydenta Rzeczypospolitej, którym również został marsz. Rydz-Śmigły. Wspomniane tutaj dokumenty miały zasadnicze znaczenie dla zmiany organizacji wszystkich naczelnych władz państwowych, nie tylko wojskowych.

Zgodnie z przepisami konstytucyjnymi z chwilą mianowania naczelnego wodza prezydent nadal pozostawał zwierzchnikiem sił zbrojnych, ale tracił prawo dysponowania nimi na rzecz głównodowodzącego, który za swe działania ponosił polityczną odpowiedzialność przed głową państwa. Stąd wyływały się uprawnienia prezydenta do wydawania dekretów regulujących organizację naczelnych władz wojskowych. W nich też miały być zawarte szczegółowe zasady dotyczące kontrasygnowania aktów prezydenta w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi.

⁶⁵⁴ Ciekawe, że pierwsze informacje o rozpoczęciu działań wojennych dotarły do Warszawy kanałami Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Meldunki do Sztabu Głównego dotarły z Gdańska również przed godziną 5.00 i informowały o niemieckich przygotowaniach do działań bezpośrednich. Oficerem służbowym Sztabu był wówczas ppłk Leopold Okulicki. Blisko godzinę później, nadeszły meldunki o przekraczaniu granicy na Pomorzu oraz z dowództwa armii „Kraków”. Zob. F. Sławoj-Składkowski, *Nie ostatnie słowo oskarżonego. Wspomnienia i artykuły*, Londyn 1964, s. 249. Zob. też Wacław Stachiewicz, *Pisma*, [w:] „Zeszyty Historyczne” Paryż 1979, z. 50, t. 2, s. 70 i n.; *Polskie Siły Zbrojne w drugiej wojnie światowej*, red. A. Sawczyński, Londyn 1956, t. I, cz. 2, s. 355.

⁶⁵⁵ F. Sławoj-Składkowski, *Nie ostatnie słowo...*, s. 250.

⁶⁵⁶ Jeszcze tego samego dnia odezwa została rozplakatowana w stolicy i opublikowana w popołudniowych wydaniach gazet. Zob. „Kurier Warszawy”, nr 241 z 1 września 1939 r., s. 1. Znalazła się także w Dziale Nieurzędowym MP z dnia 1 września 1939, nr 201, s. 2.

⁶⁵⁷ *Ibidem*.

⁶⁵⁸ Dekret prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 1 września 1939 r. o sprawowaniu zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi, o organizacji naczelnych władz wojskowych i o komisarzach cywilnych – od chwili mianowania Naczelnego Wodza, DzU RP nr 86, poz. 543. Zob. też F. Sławoj-Składkowski, *Nie ostatnie słowo...*, s. 250.

Kiedy projekt wspomnianego dekretu został opracowany, tego dokładnie nie wiemy. Zapewne stało się to po kwietniu 1937 r., gdy szefem Sekretariatu Komitetu Obrony Rzeczypospolitej, został gen. Tadeusz Malinowski⁶⁵⁹, pełniący jednocześnie obowiązki I zastępcy szefa Sztabu Głównego. Tuż po objęciu stanowiska polecił zestawienie aktów normatywnych, które należałoby opracować na wypadek konfliktu wojennego. Wśród nich znalazł się dekret, mający regulować funkcjonowanie prezydenta, rządu i ministrów. Był to jeden z wielu projektów dekretów i rozporządzeń wykonawczych przygotowywanych przez różne resorty pod nadzorem SeKOR⁶⁶⁰. Rząd zatwierdził projekt dekretu na posiedzeniu w dniu 28 czerwca 1939 r.⁶⁶¹

Dekret określał wojenną strukturę najwyższych władz wojskowych i zastępował istniejącą dotychczas organizację pokojową. Był dużo bardziej szczegółowy od wcześniejszych obowiązujących aktów i zawierał 22 artykuły podzielone na siedem rozdziałów: Przepisy Ogólne, Zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi, Naczelny Wódz, Minister Spraw Wojskowych, Główny Komisarz Cywilny, Komisarze Cywilni, Przepisy Końcowe.

Postanowienia dekretu można było stosować od chwili mianowania naczelnego wodza aż do jego zwolnienia (art. 1). Zdefiniowano obszar operacyjny, którym był obszar potrzebny siłom zbrojnym do prowadzenia bezpośrednich działań operacyjnych naziemnych. O jego granicach decydował naczelnny wódz (art. 2).

⁶⁵⁹ Tadeusz Malinowski (1888-1980), prawnik, oficer, generał. Studia prawnicze ukończył na Uniwersytecie Jagiellońskim. Działał w Drużynach Sokolich. W latach 1914-1917 w Legionach Polskich. Po bitwie kaniewskiej 11.05.1918 r. internowany przez Niemców. Zbiega do Kijowa, skąd przez Moskwę i Murmańsk przedostaje się wraz z gen. Józefem Hallerem do Francji. Tam współuczestniczy w organizowaniu Armii Polskiej pod dowództwem gen. Hallera. Do Polski wraca w połowie 1919 r. i rozpoczyna pracę w Ministerstwie Spraw Wojskowych. W lipcu i sierpniu 1920 r. w Sztabie Armii Ochotniczej, następnie w Sztabie MSWojsk. W latach 1923-1924 był słuchaczem Wyższej Szkoły Wojennej w Warszawie. Po jej ukończeniu w latach 1924-1936 był dowódcą szeregu jednostek liniowych. Od marca 1936 r. do września 1939 r. był I zastępcą szefa Sztabu Głównego, a następnie Kwatery Głównej Naczelnego Wodza. Jednocześnie pełnił obowiązki sekretarza Komitetu Obrony Rzeczypospolitej oraz szefa Centralnego Okręgu Przemysłowego. Po internowaniu w Rumunii przedostaje się do Francji, gdzie pracował w Komisji Ewakuacyjnej Rodzin Wojskowych. Po przeniesieniu władz do Wielkiej Brytanii w latach 1940-1942 był szefem Biura do Spraw Rodzin MSWojsk, a następnie krótko I zastępcą wiceministra MSWojsk. Od jesieni 1942 r. do 1945 r. był szefem Biura Oświaty i Opieki nad Żołnierzem. W latach 1945-1947 pracował w Komisji Doradczej Naczelnego Wodza, pełniąc jednocześnie obowiązki szefa Biura Funduszu Społecznego Żołnierzy. Zmarł w Londynie.

⁶⁶⁰ Zestawienie ustawodawstwa wojennego, CAW, zespół Sekretariatu Komitetu Obrony Rzeczypospolitej (dalej: SeKOR), sygn. I.303.13.19, n. pag. Zob. też protokół z przesłuchania gen. Tadeusza Malinowskiego przed Komisją Powołaną w Związku z Wynikiem Kampanii Wojennej 1939 r. z dnia 24 maja 1943 r., Instytutu Polski i Muzeum Sikorskiego w Londynie (dalej: IPMS), zespół Ministerstwo Sprawiedliwości (dalej: zespół MS), sygn. A.20.5/35, n. pag. Zob. też *Polskie Siły Zbrojne...*, t. 1, cz. 2, s. 349.

⁶⁶¹ Załącznik do 15 protokołu posiedzenia Rady Ministrów z dnia 28 czerwca 1939 r., AAN, zespół PRM, cz. VII, sygn. 82, n. pag.

W rozdziale poświęconym zwierzchnictwu nad siłami zbrojnymi znalazły się przepisy znane już z dekretu z 1936 r., mówiące, że prezydent sprawuje zwierzchnictwo nad wojskiem za pośrednictwem naczelnego wodza i ministra spraw wojskowych (art. 3). Dekret powtarzał też konstytucyjne uprawnienia prezydenta do wydawania dekretów i zarządzeń w sprawach zwierzchnictwa. Akty prezydenta w tym zakresie wymagały kontrasygnaty ministra spraw wojskowych, a w przypadkach wykraczających poza jego kompetencje wymagały również podpisu premiera (art. 4).

Główna rola przypadła jednak generałowi dowodzącemu całością sił zbrojnych. Naczelnny wódz dowodził i dysponował całością sił zbrojnych kraju (art. 5). Uzyskał prawo inicjatywy oraz ogólnego kierownictwa w sprawach bezpośrednio związanych z działaniami wojennymi. W zakresie tym mieściło się zapewnienie bezpieczeństwa formacjom wojskowym, obrony przeciwlotniczej, obrony linii komunikacyjnych oraz innych ważnych strategicznie obiektów (art. 7). W sprawach tych naczelnny wódz mógł wydawać rządowi wiążące wytyczne i instrukcje. Przysługiwało mu również prawo wiążącego postulowania rządowi działań mających na celu zwalczanie zamachów antypaństwowych, uniemożliwienie naruszeń porządku i bezpieczeństwa publicznego, ochronę obiektów przemysłowych i użyteczności publicznej oraz zmian personalnych w administracji rządowej I i II stopnia na obszarach działań operacyjnych. Ostatnie uprawnienie odnosiło się również do organów samorządu terytorialnego (art. 8). W powyższych sprawach mógł domagać się od Rady Ministrów wydania odpowiednich rozporządzeń lub zarządzeń, bądź podjęcia odpowiedniej inicjatywy ustawodawczej (art. 9). Naczelnny wódz mógł delegować posiadane uprawnienia, w zależności od potrzeb operacyjnych, poszczególnym dowódcom wojskowym w odniesieniu do władz powiatowych i wojewódzkich (art. 10).

Przedstawicielem naczelnego wodza w Radzie Ministrów był minister spraw wojskowych, na którym ciążył obowiązek stosowania się do jego dyrektyw. W jego kompetencji leżały przede wszystkim sprawy o charakterze organizacyjno-administracyjnym, takie jak pobór i szkolenie osób podlegających obowiązkowi służby wojskowej, uzupełnianie stanów osobowych i taborowych istniejących jednostek oraz formowanie nowych, pokrywanie zapotrzebowania materiałowego i sprzętowego sił zbrojnych (art. 11 ust. 1). Naczelnny wódz mógł powierzyć także ministrowi zadania dowódcy wojskowego (art. 11 ust. 2).

Naczelnemu wodzowi podlegał też główny komisarz cywilny, w randze ministra, stale obecny w Kwaterze Głównej Naczelnego Wodza⁶⁶², który na obszarze działań

⁶⁶² Głównym komisarzem cywilnym mianowano pułkownika Wacława Kostka-Biernackiego, wojewodę poleskiego, (1884-1957). Od 1904 r. był członkiem Oddziałów Bojowych PPS, a następnie Związku Walki Czynnej i Związku Strzeleckiego. Od wybuchu I wojny światowej w Legionach Polskich, w których stał się bliskim współpracownikiem J. Piłsudskiego. Po kryzysie przysięgowym w 1917 r. został internowany przez nie-

operacyjnych stawał się naczelną władzą w zakresie całej administracji rządowej, z wyjątkiem spraw wojskowych, wymiaru sprawiedliwości, kolejnictwa oraz poczty i telegrafów (art. 12). Na obszarach objętych działaniami wojennymi główny komisarz cywilny mógł wydawać rozporządzenia w takim zakresie, w jakim prawo to przysługiwało Radzie Ministrów i poszczególnym ministrom resortowym, choć związany był postulatami naczelnego wodza. Dotyczyły stosunkowo szerokiego zakresu spraw związanych bezpośrednio z działaniami wojennymi oraz mającymi związek z obronnością państwa (art. 13). Zaliczono do nich: bezpieczeństwo sił zbrojnych, obronę przeciwlotniczą, ochronę linii i obiektów komunikacyjnych, ewakuację władz, ludności i mienia, zwalczanie działań antypaństwowych, porządek i bezpieczeństwo publiczne, ochronę obiektów przemysłowych i użyteczności publicznej, świadczenia osobiste i rzeczowe, odstępowanie zwierząt pociągowych, wozów, pojazdów mechanicznych i rowerów do celów obrony oraz warunki zdrowotne ludzi i zwierząt. Jemu podlegali służbowo powoływani przy dowódcach wojskowych komisarze cywilni (art. 20 ust. 2). Główny komisarz cywilny był też swoistym łącznikiem pomiędzy Kwaterą Główną Naczelnego Wodza a rządem (art. 12 ust. 4).

Podobnie, przy określonych przez naczelnego wodza dowódcach wojskowych mogli być ustanawiani komisarze cywilni do współpracy tych dowódców z wojewodami. Komisarze mianowani byli przez ministra spraw wewnętrznych, w porozumieniu z naczelnym wodzem. Komisarze cywilni podlegali dowódcom (art. 19). Władze wojskowe określały też ich stosunek do głównego komisarza cywilnego (art. 20 ust. 2). Do zadań komisarzy cywilnych należało przedstawianie dowódcy wojskowemu: spraw związanych z uprawnieniami dowódców wobec cywilnych władz administracyjnych, spraw dotyczących interesów ludności w związku ze świadczeniami na rzecz wojska oraz roszczeń materialnych osób cywilnych do władz i osób wojskowych oraz informowanie o zasobach gospodarczych, stosunkach społecznych i narodowościowych na obszarze danego województwa (art. 20 ust. 1).

Rozwiązania przyjęte w dekrete nadawały generałowi głównodowodzącemu siłami zbrojnymi dominującą rolę w procesie decyzyjnym władz publicznych. Został, co prawda, wyznaczony obszar spraw, w których możliwa była inicjatywa i prawo udzielania rządowi wiążących wytycznych i postulatów, także w zakresie prawodawczym,

mieckie władze okupacyjne w Beniaminowie. Od listopada 1918 r. w szeregach wojska polskiego. W początkach lat 30 XX w. był komendantem twierdzy brzeskiej. Następnie od 1931 wojewodą nowogródzkim, a od 1932 do wybuchu wojny był wojewodą poleskim. W 1934 r. zorganizował obóz w Berezie Kartuskiej. 18.09.1939 r. w Kutach, wraz z naczelnym wodzem, przeszedł do Rumunii, gdzie został internowany. Po powrocie do kraju pod koniec października 1945 r. został aresztowany i osadzony w więzieniu mokotowskim. Oskarżony o faszycyzację kraju i współodpowiedzialność za klęskę wrześniową został skazany 14.04.1953 r. na karę śmierci, zamienioną następnie przez Sąd Najwyższy na karę 10 lat pozbawienia wolności. Został zwolniony 9.11.1955 r. Zmarł w Warszawie.

i ograniczał się do takich kwestii, jak bezpieczeństwo sił zbrojnych, obrona przeciwlotnicza, ochrona linii i obiektów komunikacyjnych oraz innych ważnych obiektów, ale w okresie wojennym problemy te wypełniały całość życia społecznego i gospodarczego państwa. Ponadto naczelny wódz mógł domagać się podjęcia przez rząd rozstrzygnięć w sprawach mających związek z obronnością państwa, a także zmian obsady osobowej organów rządowych I i II instancji oraz władz samorządowych.

Istotniejszy okazał się jednak fakt, że na skutek rozwoju sytuacji wojennej organy konstytucyjne traciły zdolność działania. Powodem był brak dostatecznych środków łączności oraz nieustanna ewakuacja, również najwyższych władz państwowych. Kluczowe dla państwa decyzje powoli przechodziły w ręce władz wojskowych. Nie bez znaczenia była też postawa przedstawicieli władz wykonawczych, stanowiąca następstwo praktyki wprowadzonej przez okólnik premiera z 13 lipca 1936 r.⁶⁶³

Prezydent Mościcki stosunkowo szybko utracił wpływ na bieżący bieg spraw. Zamek Królewski w Warszawie, siedziba głowy państwa, nie był wyposażony w schron przeciwlotniczy, co zmusiło prezydenta do opuszczenia stolicy już pierwszego dnia wojny w nocy⁶⁶⁴. Nadal, co prawda, wykonywał swoje obowiązki konstytucyjne, podpisując m.in. dekrety związane z sytuacją wojenną, ale faktyczne centrum decyzyjne przesunęło się już zauważalnie w inne miejsce. Należy wspomnieć, że jeszcze przed wybuchem wojny marsz. Rydz-Śmigły skoncentrował w swym ręku uprawnienia decyzyjne związane z ewentualną wojną. To on zarządził 24 sierpnia 1939 r. tzw. cichą mobilizację. On też podejmował decyzję w sprawie przesunięcia terminu mobilizacji powszechnej⁶⁶⁵.

O kształtowaniu się relacji pomiędzy rządem i jego członkami a naczelnym wodzem w czasie dramatycznych dni września 1939 r. możemy dowiedzieć się ze wspomnień głównych uczestników tych wydarzeń. Wieczorem pierwszego dnia wojny szef rządu przygotował treść swego wystąpienia, które miał wygłosić dnia następnego na nadzwyczajnych sesjach Sejmu i Senatu. Zanotował: „Jadę jeszcze do Kwatery Głównej uzgodnić moją mowę z marszałkiem Śmigłym”⁶⁶⁶. Z kolei pod datą 3 września odnajdujemy zapisek dotyczący rekonstrukcji gabinetu i sformowania koalicyjnego rządu, reprezentującego wszystkie główne ugrupowania polityczne, na podobieństwo Rządu

⁶⁶³ Szerzej na ten temat P.K. Marszałek, *Naczelny Wódz w systemie polskich władz państwowych 1939-1945*, [w:] „Acta Universitatis Wratislaviensis” nr 3015, seria Prawo CCCIII, Wrocław 2007, s. 274.

⁶⁶⁴ Prezydent Mościcki przeniósł się do willi jednego ze swoich przyjaciół w miejscowości Błota niedaleko Warszawy, gdzie pozbawiony bezpiecznych łączności zdany był na informacje uzyskiwane od urzędników przyjeżdżających z Warszawy. Por. C. Leżeński, *Kwatera 139. Opowieść o marszałku Rydzu-Śmigłym*, Lublin 1989, t. 2, s. 22.

⁶⁶⁵ Por. J. Beck, *Ostatni raport*, Warszawa 1987, s. 182 i n.

⁶⁶⁶ F. Sławoj-Składkowski, *Nie ostatnie słowo...*, s. 256. Tekst wystąpienia wygłoszonego przez premiera w obu Izbach opublikował dnia 3 września 1939 r. „Kurier Warszawski” nr 243, s. 15.

Obrony Narodowej z lipca 1920 r.⁶⁶⁷ Składkowski pisał: „Wezwany zostałem do marszałka Śmigłego, który mi oświadczył, iż w myśl naszych rozmów, Pan Prezydent Rzeczypospolitej zatwierdził wejście gen. Sosnkowskiego do Rządu, jako ministra”⁶⁶⁸. W rzeczywistości chodziło o utworzenie superministerstwa gospodarki wojennej⁶⁶⁹. Opracowanie koncepcji jego struktury powierzono zastępcy szefa Sztabu Głównego, wówczas już Sztabu Naczelnego Wodza, gen. T. Malinowskiemu. Przy udziale Sekretariatu Komitetu Obrony Rzeczypospolitej opracowano statut nowego ministerstwa, które miało koordynować sprawy przemysłu, aprowizacji, transportu i tranzytu, zakup na potrzeby wojenne oraz budżet w tym zakresie⁶⁷⁰. Zapiski gen. Malinowskiego wskazują, że inicjatywa zmian w rządzie wyszła od naczelnego wodza. Ostatecznie do rekonstrukcji rządu już nie doszło. Z przykładów tych dostrzec można, że centrum decyzyjne w państwie wyraźnie przesunęło się z ośrodków konstytucyjnych na pozakonstytucyjne. Proces ten w następnych dniach miał się jeszcze pogłębiać.

Wkrótce rząd, w niemal niezmienionym składzie, opuścił Warszawę i rozpoczął ewakuację w rejon Łucka, Dubnego i Równego, a później na południe ku granicy rumuńskiej. Jedyna zmiana polegała na tym, że Michał Grażyński⁶⁷¹, wojewoda śląski, wszedł do rządu jako minister informacji i propagandy. Stale też w obradach gabinetu

⁶⁶⁷ O propozycji sformowania „rządu wojennego” z udziałem naczelnego wodza i głównych ministrów politycznych pisał w swoich wspomnieniach minister spraw zagranicznych Józef Beck. Projekt taki był podobno uzgodniony jeszcze wiele lat przed wojną przez marszałka J. Piłsudskiego, prezydenta Mościckiego i wszystkich pomajowych premierów. Jednakże marszałek Rydz-Śmigły nie przychylił się do tego pomysłu, J. Beck, *Ostatni rozkaz*, Warszawa 1987, s. 186. Zob. też W. Pobóg-Malinowski, *Najnowsza historia...*, t. 2, s. 769.

⁶⁶⁸ F. Sławoj-Składkowski, *Nie ostatnie...*, s. 259. Zob. też J. Beck, *Ostatni...*, s. 189,

⁶⁶⁹ Swoją rolę w nowym rządzie przedstawia sam zainteresowany. Gen. Sosnkowski wspominał: „Dnia 4 września w godzinach przedpołudniowych zostałem wezwany ponownie do Naczelnego Wodza, który oznajmił mi, iż w porozumieniu z Prezydentem Rzeczypospolitej i z rządem proponuje mi objęcie stanowiska wicepremiera, kierującego całością wojennej gospodarki państwa, z podporządkowaniem wszystkich resortów gospodarczych łącznie z Ministerstwem Komunikacji”, K. Sosnkowski, *Cieniom...*, s. 57.

⁶⁷⁰ T. Malinowski, *Dziennik z września – listopada 1939 r.*, Zeszyty Historyczne, Paryż 1982, s. 56.

⁶⁷¹ Michał Grażyński, pseud. Borelowski, (1890-1965), polityk i historyk. Od 1911 r. był działaczem Zarzewia i Polskich Drużyn Strzeleckich. W latach 1918 – 1919 służył w wojsku polskim. W roku 1920 był zastępcą komisarza plebiscytowego na Śląsku Cieszyńskim. W latach 1920 – 1921 uczestniczył w powstaniach śląskich. Od 1924 był członkiem Zetu. W latach 1926 – 1939 był wojewodą śląskim, przyczyniając się do wszechstronnego rozwoju tego regionu. Popierał przejmowanie majątku niemieckiego przez polski kapitał. Był współorganizatorem w 1926 r. Związku Naprawy Rzeczypospolitej i w 1928 r. Narodowo Chrześcijańskiego Zjednoczenia Pracy. W latach 1931 – 1939 był przewodniczącym Związku Harcerstwa Polskiego. W okresie kryzysu monachijskiego wrzesień – październik 1938 r. kierował przygotowaniem, a następnie realizacją przyłączenia Zaolzia do Polski. We wrześniu 1939 r. został powołany na ministra propagandy. Po internowaniu w Rumunii w październiku 1939 r. przedostaje się do Francji, a 1940 r. do Wielkiej Brytanii, gdzie osiada na stałe. W latach 1946 – 1960 był przewodniczącym ZHP, a od 1950 również Ligi Niepodległości Polski. Zmarł w Londynie.

uczestniczył główny komisarz cywilny. Gen. Sosnkowski objął natomiast dowództwo Frontu Południowego.

Podobnie relacje ministra spraw zagranicznych Józefa Becka pokazują, że już w pierwszych dniach września 1939 r. premier i rząd stali się jedynie adresatami decyzji podejmowanych przez naczelnego wodza, także w zakresie własnego funkcjonowania. Opisuując przygotowania do ewakuacji rządu⁶⁷² ze stolicy, szef MSZ wspominał: „Zawia- domiłem zatem Prezesa Rady Ministrów, że w porozumieniu z Naczelnym Dowódz- twem powierzam wiceministrowi Szembekowi kierownictwo normalnego urzędu, sam do dalszych decyzji będę się poruszał z Kwaterą Główną, szukając jak najczęściej łącz- ności z Prezesem Rady Ministrów”⁶⁷³. Zatem jeszcze przed opuszczeniem stolicy jeden z najważniejszych, dla należytego funkcjonowania rządu, ministrów uznał, że bezpo- średnim jego zwierzchnikiem jest nie premier, a naczelny wódz.

Wybuch wojny pociągnął za sobą zmianę w funkcjonowaniu ministerstw. Przed- wszystkim dotyczyło to ich dotychczasowej lokalizacji. Nierzadko zdarzało się, że nowe siedziby poszczególnych departamentów były rozlokowane w różnych miejscach stolicy i znacznie od siebie oddalone, inne przeszły zasadniczą reorganizację. Zmiany objęły także Ministerstwo Spraw Wojskowych. Z chwilą wybuchu wojny minister spraw woj- skowych przejął ze Sztabu Głównego nadzór nad mobilizacją i w ślad za tym przekazano do ministerstwa struktury Oddziału I Sztabu, odpowiedzialne za sprawy organizacyjno- mobilizacyjne⁶⁷⁴. Z kierowanego przez płk. J. Kapciuka dowództwa broni pancernej MSWojsk powstało naczelne dowództwo wojsk pancernych. Sztab łączności naczelnego wodza utworzyły szefostwo łączności Sztabu Głównego i część dowództwa łączności MSWojsk. Szefostwa służb miały być obsadzone personelem wydzielonym z odpowied- nich departamentów ministerstwa⁶⁷⁵.

Sztab Kwatery Głównej naczelnego wodza został sformowany przed pierwszym nalotem niemieckim na Warszawę ok. godz. 6 rano, czyli jeszcze przed formalnym mia- nowaniem naczelnego wodza⁶⁷⁶. Siedzibę Naczelnego Dowództwa ulokowano w sutere- nach budynku przy ulicy Rakowieckiej 4 A, w specjalnie przygotowanym do tego celu

⁶⁷² Koordynacją ewakuacji urzędów centralnych zajmował się powołany w tym celu Generalny Kwater- mistrz Rządu, którym został wojewoda poznański Bociański, F. Sławoj-Składkowski, *Nie ostatnie...*, s. 272.

⁶⁷³ J. Beck, *Ostatni...*, s. 188.

⁶⁷⁴ *Polskie Siły Zbrojne...*, t. 1, cz. 2, s. 332. Zob. też J. Orzechowski, *Dowodzenie i sztaby. II wojna świa- towa i współczesność*, Warszawa 1986, s. 218.

⁶⁷⁵ Pewne przygotowania do obsady personalnej przyszłego sztabu wojennego były czynione z chwilą ogłoszenia częściowej mobilizacji wiosną 1939 r. i wybranych oficerów włączano do prac sztabowych. Począt- kowo jednak sztab Kwatery Głównej pracował w swoim pokojowym składzie. *Polskie Siły Zbrojne...*, t.1, cz. 2, s. 352 i n.

⁶⁷⁶ *Ibidem*, s. 352 i n.

schronie⁶⁷⁷. Jego szefem został gen. Waław Stachiewicz⁶⁷⁸, dotychczasowy szef Sztabu Głównego, a to dlatego, że Sztab Naczelnego Wodza przejął obowiązki i strukturę Sztabu Głównego z czasów pokojowych razem z etatami⁶⁷⁹. Dokonano jedynie przesunięć niektórych oficerów w ramach dotychczasowego sztabu oraz uzupełnień z innych struktur organizacyjnych Generalnego Inspektoratu Sił Zbrojnych i Ministerstwa Spraw Wojskowych. Zastępcami szefa Sztabu zostali gen. T. Malinowski, płk Józef Jaklicz oraz płk Józef Wiatr, pełniący jednocześnie obowiązki naczelnego kwatermistrza. Rozwiązaniu uległ Generalny Inspektorat Sił Zbrojnych oraz sztab Wyższej Szkoły Wojennej, a oficerowie zasilili Kwaterę Główną. Podobnie było ze sztabem Ministerstwa Spraw Wojskowych. Biuro inspekcji GISZ przekształciło się w adiutanturę naczelnego wodza, której szefował płk T. Münnich. Ze Sztabu Generała do Prac Artyleryjskich przy GISZ powstał Naczelny Sztab Artylerii, kierowany przez gen. Stanisława Millera⁶⁸⁰. Naczelny Sztab Lotnictwa sformowano z połączenia Sztabu Lotnictwa Sztabu Głównego i Sztabu

⁶⁷⁷ Budynki na potrzeby Sztabu Głównego rozpoczęto stawiać dopiero w 1938 r. Mobilizację Kwatery Głównej przeprowadziła komenda Wyższej Szkoły Wojennej w Warszawie. Zob. też *Polskie Siły Zbrojne...*, t. 1, cz. 2, s. 352.

⁶⁷⁸ Waław Stachiewicz (1894-1973), oficer zawodowy, generał. Studiował filozofię na Uniwersytecie we Lwowie. Przed I wojną światową należał do Związku Walki Czynnej i Związku Strzeleckiego. Od 1914 r. w Legionach Polski, a od połowy 1917 r. w Komendzie Głównej Polskiej Organizacji Wojskowej. Po odzyskaniu niepodległości zostaje szefem Oddziału I i zastępcą szefa Sztabu Dowództwa Okręgu Generalnego Warszawa. Podczas wojny polsko-rosyjskiej w latach 1919-1920 był szefem sztabu Frontu Środkowego. W latach 1921-1923 był słuchaczem francuskiej Wyższej Szkoły Wojennej. Po powrocie w latach 1924-1928 wykładał w Warszawskiej Wyższej Szkole Wojennej. Następnie do 1935 r. był dowódcą jednostek liniowych. W czerwcu 1935 r. został mianowany szefem Sztabu Głównego, a od 1 września 1939 szefem Kwatery Głównej Naczelnego Wodza. Dnia 17 września 1939 r. zostaje wraz z członkami najwyższych władz polskich internowany w Rumunii. W marcu 1940 r. przedostaje się do Algierii, gdzie przebywa do 1943 r. Następnie przedostaje się do Wielkiej Brytanii. Do końca wojny nie otrzymał jednak przydziału i pod koniec wojny został przeniesiony w stan spoczynku. W 1948 r. wyjechał do Kanady. Zmarł w Montrealu.

⁶⁷⁹ Sztab Kwatery Głównej został podzielony na cztery oddziały. Oddział I, kierowany przez ppłk. J. Bischofa, zajmował się sprawami organizacyjnymi, mobilizacyjnymi oraz sprawami rezerw osobowych i zaopatrzeniowych. Oddział II, kierowany przez płk. J. Smoleńskiego, zajmował się sprawami wywiadowczymi i informacyjnymi. Oddział III, kierowany przez płk. S. Kopańskiego, opracowywał plany operacyjne, Oddział IV, kierowany przez ppłk. M. Sulisławskiego, zajmował się kwestiami zaopatrzenia i ewakuacji. Zob. też *Polskie Siły Zbrojne...*, t. 1, cz. 2, s. 352 i n. i t. 1, cz. 1, tab. I.

⁶⁸⁰ Stanisław Miller, (1881-1963), oficer zawodowy, generał. W wojsku austriackim dosłużył się stopnia kapitana artylerii. W wojsku polskim od listopada 1918 r. dowodząc artylerią w różnych jednostkach wojskowych i zgrupowaniach armijnych. W okresie maj 1924 - grudzień 1926 był zastępcą szefa Departamentu Artylerii Ministerstwa Spraw Wojskowych. W początkach 1927 roku przeszedł kurs dla wyższych dowódców artylerii w Centrum Wyższych Studiów Wojskowych. W okresie do marca 1929 r. był szefem artylerii w Okręgu Korpusu Łódź, a następnie dowódcą 4 Grupy Artylerii. W latach 1935-1937 był komendantem Centrum Wyształowania Artylerii w Toruniu, a później generalnym inspektorem artylerii i generałem do prac przy GISZ. We wrześniu 1939 r. był szefem artylerii w Kwaterze Głównej. Po przekroczeniu granicy rumuńskiej został internowany. Stamtąd, przez Turcję przedostaje się do Palestyny. W latach 1941-1947 był w Ośrodku Zapasowym Samodzielnej Brygady Strzelców Karpackich, a potem w tzw. 2 Grupie Bliski Wschód. Po przybyciu do Wielkiej

Inspektora Obrony Przeciwlotniczej GISZ, którym kierował gen. lotnictwa Józef L. Zająć⁶⁸¹. Łączna liczba etatów Kwatery Głównej wynosiła ponad 800 osób⁶⁸². Taki stan organizacyjny utrzymał się do momentu rozpoczęcia ewakuacji Kwatery Głównej do twierdzy brzeskiej.

Najistotniejszą kwestią było zapewnienie łączności Kwatery Głównej z oddziałami frontowymi⁶⁸³. Stosunkowo szybko uruchomiono telefony, telegrafy Hughes'a i radiostacje. Mimo to nie udało się uniknąć zamieszania, szczególnie w komunikacji z ministerstwami, zwłaszcza z Ministerstwem Spraw Wojskowych i Ministerstwem Spraw Wewnętrznych⁶⁸⁴, które również na czas wojny zmieniały siedziby, a nowe numery telefonów nie były dokładnie znane. Wprowadzało to pewien chaos, który dość szybko opanowano dzięki kurierom łącznikowym. Zapewnienie należytej łączności miało zasadnicze znaczenie w obliczu niezwykle szybko rozwijających się działań wojennych, zarówno gdy chodziło o decyzje operacyjne, jak i gdy wydawano zarządzenia władzom cywilnym. Dlatego też decyzja o ewakuacji naczelnych władz państwowych oraz naczelnego dowództwa została dopiero wydana, kiedy wojska niemieckie podchodziły już do stolicy i pojawiła się realna groźba okrażenia miasta.

Brytanii i demobilizacji osiedlił się w Londynie, gdzie zmarł. Jego prochy pochowano na cmentarzu Rakowickim w Krakowie.

⁶⁸¹ Józef Ludwik Zająć, (1891-1963), oficer zawodowy, generał lotnictwa. Ukończył studia filozoficzne na Uniwersytecie Jagiellońskim. Był członkiem Związku Strzeleckiego w latach 1914-1916. W latach 1914-1918 w Legionach Polskich. Po bitwie kaniowskiej 11.05.1918 r. znalazł się w niewoli niemieckiej. Następnie w okresie maj-sierpień 1919 r. w Armii Polskiej we Francji. Po powrocie do kraju był komendantem grupy szkół piechoty, a w latach 1919-1920 pracował w Centralnej Komisji Wyszkożenia Ministerstwa Spraw Wojskowych. W drugiej połowie 1920 r. był słuchaczem francuskiej Wyższej Szkoły Wojennej. Po powrocie został szefem Sztabu Grupy Operacyjnej „Dolna Wisła”, a następnie kolejno 5, 2 i 3 Armii. W latach 1921-1922 był I oficerem Inspektoratu Armii w misji szefa Sztabu podczas III Powstania Śląskiego. Następnie w latach 1922-1926 był szefem Oddziału I i zastępcą szefa Sztabu Generalnego. W latach 1926 – 1936 był dowódcą 23 Dywizji Piechoty i krótko p. o. dowódcy Okręgu Korpusu V Kraków, skąd przechodzi do GISZ na Inspektora Obrony Powietrznej Państwa. We wrześniu 1939 r. był naczelnym dowódcą lotnictwa. Po kampanii wrześniowej przedostał się do Francji i Wielkiej Brytanii, gdzie w okresie październik 1939 – wrzesień 1940 był p. o. dowódcy, a następnie dowódcą Polskich Sił Powietrznych. W latach 1940 -1943 był kolejno zastępcą dowódcy I Korpusu w Szkocji, dowódcą Wojska Polskiego na Bliskim Wschodzie, zastępcą dowódcy Armii Polskiej na Wschodzie i dowódcą I Korpusu. W latach 1943 – 1946 był Inspektorem Wyszkożenia Wojska. Po demobilizacji osiadł w Edynburgu, a w 1957 wyemigrował do Kanady. Zmarł w Ottawie.

⁶⁸² *Ibidem*, t. 1, cz. 1, tab. I.

⁶⁸³ Dotychczasowe łącza Sztabu Głównego, zlokalizowanego przy placu Saskim, należało uruchomić w nowym miejscu postoju naczelnego wodza. Jeszcze przed wybuchem wojny zainstalowano nadajnik i maszt antenowy na Powązkach w Warszawie. Odbiornik radiostacji zamontowano w schronie naczelnego wodza. Druga radiostacja ruchoma przewożona była samochodami.

⁶⁸⁴ Premier gen. Składkowski przez cały okres funkcjonowania rządu w Warszawie przebywał w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych właśnie ze względu na środki łączności tam zainstalowane.

Kwestię ewakuacji podczas wojny regulowała ustawa z marca 1939 r.⁶⁸⁵ Ustalała ona m.in., że wycofanie władz centralnych zarządza Rada Ministrów po zasięgnięciu opinii naczelnego wodza. Już 4 września według wskazówek Kwatery Głównej rozpoczęły się przygotowania do ewakuacji ministerstw. Jej szczegóły omawiał rząd na posiedzeniu w dniu następnym⁶⁸⁶. Koordynację działań w tym zakresie powierzono generalnemu kwatermistrzowi rządu, którym mianowano płk. Ludwika Bociańskiego⁶⁸⁷. Decyzja o wycofaniu rządu i Naczelnego Dowództwa zapadła w Kwaterze Głównej podczas rozmowy premiera Składkowskiego z marsz. Rydzem-Śmigłym⁶⁸⁸. Wkrótce po tym spotkaniu odbyło się posiedzenie Rady Ministrów, podczas którego premier przedstawił aktualny rejon wycofywania ministerstw. Tuż po północy z 6 na 7 września Kwatera Główna wydała polecenie premierowi niezwłocznego opuszczenia stolicy. Zarządzenie to zostało następnie telefonicznie przekazane pozostałym członkom rządu⁶⁸⁹. Także i w tym wypadku rząd stał się tylko wykonawcą postanowień podjętych w innym ośrodku decyzyjnym.

Kwatera Główna została podzielona na dwa rzuty. Zasadnicza część wraz z naczelnym wodzem opuściła Warszawę nad ranem 7 września 1939 r. W mieście pozostał tylko gen. Stachiewicz z kilkoma oficerami dla zapewnienia łączności w dowodzeniu do czasu zorganizowania Naczelnego Dowództwa w Brześciu⁶⁹⁰. W nowym miejscu postoju naczelnego wodza premier był dwukrotnie, w dniach 9 i 11 września, na spotkaniach, których przedmiotem były sprawy podejmowane następnie na posiedzeniach rządu.

Także dalszy bieg wypadków wskazuje, że naczelny wódz wysunął się w owym czasie w sposób faktyczny na czoło, jako główny ośrodek decyzyjny, szczególnie po opuszczeniu przez naczelne władze Rzeczypospolitej stolicy. Prezydent, przenoszący

⁶⁸⁵ Ustawa z dnia 30 marca 1939 r. o wycofaniu urzędów, ludności i mienia z zagrożonych obszarów państwa, DzU RP nr 29, poz. 197.

⁶⁸⁶ F. Sławoj-Składkowski, *Nie ostatnie...*, s. 267. Zob. też J. Beck, *Ostatni...*, s. 187 i n.

⁶⁸⁷ Ludwik Bociański (1892-1970), oficer zawodowy, urzędnik. W czasie I wojny światowej służył w armii niemieckiej i walczył na froncie zachodnim. W powstaniu wielkopolskim 1919 r. dowodził kompanią pleśzewską. W czasie wojny polsko-rosyjskiej 1919-1920 walczył na froncie wschodnim. W latach 1912-1922 był słuchaczem w Wyższej Szkole Wojennej, a następnie studiował w szkołach wojskowych we Francji. Po powrocie do kraju pracował w Oddziale II Sztabu Głównego oraz był attaché wojskowym w Maroku. W roku 1929 r. został komendantem Szkoły Podchorążych w Komorowie. Od października 1934 r. służył w dowództwie 20 Dywizji Piechoty w stopniu pułkownika. Jednocześnie w latach 1930-1935 był posłem na Sejm z listy BBWR. Od 04.12.1935 r. był wojewodą wileńskim, a następnie od 19.05.1939 r. wojewodą poznańskim. Po wybuchu wojny, ewakuował się z Poznania wraz oddziałami wojskowymi i 06.09.1939 r. dotarł do Warszawy. Jako generalny kwatermistrz rządu był odpowiedzialny za przygotowanie siedzib dla ewakuowanych ministerstw. Wraz z rządem przekroczył granicę rumuńska 17.09.1939 r. i przebywał na emigracji do końca życia. Zmarł w Londynie.

⁶⁸⁸ Prezydent Mościcki oczekiwał decyzji o ewakuacji w tymczasowej rezydencji w Błotach pod Warszawą. Zob. też *Polskie Siły Zbrojne...*, t. 1, cz. 2, s. 349.

⁶⁸⁹ F. Sławoj-Składkowski, *Nie ostatnie...*, s. 277. Zob. też J. Beck, *Ostatni...*, s. 188 i n.

⁶⁹⁰ Stachiewicz W., *Pisma*, t. 2., s. 116.

się z miejsca na miejsce, pozbawiony dostatecznych środków łączności, zdany na informacje uzyskiwane od naczelnego wodza, premiera i ministra spraw zagranicznych, stał się jedynie obserwatorem biegu wydarzeń⁶⁹¹. Podobnie cofający się rząd, z nieustannie zmieniającą się lokalizacją tymczasowych siedzib dla ministerstw, nie posiadając dostatecznych środków komunikacyjnych nie był w stanie wykonywać swoich normalnych konstytucyjnych obowiązków, choć podejmował wysiłki. Od opuszczenia Warszawy odbyły się tylko dwa posiedzenia Rady Ministrów w Łucku w dniach 12 i 13 września 1939 r. i to w niepełnym składzie. Porządek posiedzeń obejmował informacje ministrów o aktualnych planach pracy i najpilniejszych potrzebach resortów w związku ze zmianą miejsca pobytu i zmniejszeniem terytorium podległym rządowi⁶⁹².

Warto dostrzec optymizm w działaniach rządu, mimo rysującej się już klęski. Otóż minister rolnictwa Juliusz Poniatowski⁶⁹³ domagał się wydania decyzji umożliwiającej izbom skarbowym natychmiastową zapłatę za kwity rekwizycyjne wystawiane chłopom przez wojsko, dzięki czemu rolnicy mogliby nabywać ziarno do jesiennych siewów. Podobne stanowisko zajął minister przemysłu i handlu Antoni Roman⁶⁹⁴ w odniesieniu

⁶⁹¹ Prezydent Mościcki już w nocy z 5 na 6 września przeniósł się w okolice Lublina do miejscowości Samokłęski, później do Olyki, gdzie zamieszkał w zamku Radziwiłłów. Mimo sytuacji wojennej premier Składkowski nie zaniedbywał cotygodniowych spotkań z głową państwa dla przedstawienia aktualnej sytuacji. Dnia 9 września 1939 r. złożył taką wizytę w towarzystwie wicepremiera Eugeniusza Kwiatkowskiego, *Polskie Siły Zbrojne...*, t. 1, cz. 2, s. 736 oraz t. 1, cz. 3, s. 568. Zob. też F. Sławoj-Składkowski, *Nie ostatnie...*, s. 283.

⁶⁹² *Ibidem*, s. 281 i 290.

⁶⁹³ Juliusz Poniatowski (1886-1975), polityk. W latach 1914-1915 był w Legionach Polskich, stając się bliskim współpracownikiem J. Piłsudskiego. W latach 1915-1918 działał w Polskiej Organizacji Wojskowej. Od 1915 należał do Polskiego Stronnictwa Ludowego „Wyzwolenie”. W latach 1917-1927 był członkiem Zarządu Głównego tej partii, a w latach 1926-1927 wiceprezesem. W listopadzie 1918 r. był ministrem rolnictwa w Tymczasowym Rządzie Ludowym Republiki Polskiej. W latach 1919-1927 był posłem na Sejm, a w latach 1922-1927 wicemarszałkiem. Następnie do 1934 r. był wizytatorem i kuratorem Liceum Krzemienieckiego. W latach 1934-1939 był ponownie ministrem rolnictwa. Należał do zwolenników i realizatorów reformy struktury agrarnej wsi polskiej. Opowiadał się za tworzeniem samodzielnych gospodarstw chłopskich z parcelowanych folwarków. We wrześniu 1939 r. internowany w Rumunii, skąd wkrótce przedostał się do Francji. Pozostał tam do 1957 r., po czym wrócił do Polski. Od 1959 r. był pracownikiem Polskiej Akademii Nauk oraz wykładowcą w Szkole Głównej Gospodarstwa Wiejskiego. Zmarł w Warszawie.

⁶⁹⁴ Antoni Roman (1892-1951), dyplomata, polityk. W latach 1915-1918 był członkiem Centralnego Komitetu Wojsko-Przemysłowego w Petersburgu, następnie krótko w 1918 r. działał w Stowarzyszeniu Przemysłowców i Kupców Polskich w Rosji. Potem wraca do kraju. W latach 1920-1922 był wicekonsulem w Konsulacie Generalnym RP w Nowym Jorku, w latach 1923-1927 attaché emigracyjny w Komisariacie Generalnym RP w Wolnym Mieście Gdańsku. W latach następnych pracuje jako radca w Ministerstwie Spraw Zagranicznych i uczestniczy w szeregu rokowaniach. W latach 1931-1934 był wykładowcą ekonomii politycznej w Szkole Nauk Politycznych w Warszawie, Instytucie Studiów Handlowych i Orientalistycznych oraz na Uniwersytecie Jana Kazimierza we Lwowie. W latach 1934-1936 był posłem nadzwyczajnym i pełnomocnym RP w Szwecji oraz uczestniczył w rokowaniach walutowych polsko-gdańskich w latach 1935-1936. Od 1936 r. był ministrem przemysłu i handlu. Należał do zwolenników gospodarki autarkicznej. W 1938 r. został wybrany senatorem. We wrześniu 1939 r. został internowany w Rumunii, gdzie przebywał do zakończenia II wojny światowej. Do kraju

do zakładów rzemieślniczych i drobnych przedsiębiorstw. Wnioski te uzyskały akceptację ministra skarbu Eugeniusza Kwiatkowskiego, który zobowiązał się wydać niezwłocznie stosowne zarządzenia⁶⁹⁵. W dniu następnym rząd zajmował się problemem uruchomienia zastępczych warsztatów przemysłu wojennego oraz wykorzystania ewakuowanych oddziałów policji w niezajętej części kraju⁶⁹⁶. Podczas tego posiedzenia uchwalono kilka rozporządzeń. Nie udało się ustalić, czego dotyczyły i czy były należycie promulgowane⁶⁹⁷. W tym zakresie rząd wykonywał dyrektywy naczelnego wodza⁶⁹⁸. Nie zawsze jednak było to możliwe, jak w przypadku dyrektyw dotyczących utworzenia kordonu policyjnego mającego zatrzymać falę uchodźców na linii Bugu⁶⁹⁹.

W tym samym czasie w nocy z 12 na 13 września odbyła się w Ołyce narada z udziałem prezydenta, premiera i naczelnego wodza poświęcona omówieniu m.in. sytuacji wojennej i międzynarodowej. W tej części spotkania uczestniczył również minister spraw zagranicznych Józef Beck. O konieczności przeniesienia Kwatery Głównej z Brześcia do Młynowa, a następnie do Kołomyi poinformował mar. Rydz-Śmigły⁷⁰⁰.

powrócił w 1945 r. Od 1947 r. był doradcą w Departamencie Traktatowym w Ministerstwie Przemysłu i Handlu, a później w MSZ. Zmarł w Warszawie.

⁶⁹⁵ F. Sławoj-Składkowski, *Nie ostatnie...*, s. 291.

⁶⁹⁶ Postanowiono, że policja województw warszawskiego i śląskiego zostanie przeniesiona na Polesie, województw poznańskiego, pomorskiego, łódzkiego i kieleckiego zostanie skierowana na Wołyń, a województwa krakowskiego do Małopolski Wschodniej. Warszawska policja konna przemieszczała się w kierunku na Kowel, a zmotoryzowana rezerwa policji została skierowana na Hrubieszów. Por. *Polskie Siły Zbrojne...*, t. 1, cz. 3, s. 572. Nieco inną dyslokację podaje w swoich wspomnieniach premier Składkowski. W jego relacji policja z województwa warszawskiego i śląskiego została skierowana do Brześcia, z województwa łódzkiego do Lwowa, policja z miasta Warszawy do Łucka. Tam też kierowano policję z województw poznańskiego i pomorskiego. Policja oprócz pełnienia funkcji patrolowej i śledczej brała bezpośredni udział w walkach w okolicach Hrubieszowa, F. Sławoj-Składkowski, *Nie ostatnie...*, s. 295 i n.

⁶⁹⁷ Ostatnie dzienniki promulgacyjne zostały opublikowane jeszcze w pierwszych dniach września. Dziennik Ustaw nr 90 został wydany 5 września 1939, a Monitor Polski nr 202 opublikowano pod datą 2 września 1939 r. Wznowione już we Francji, początkowo przez ambasadora Juliana Łukasiewicza, dzienniki promulgacyjne nosiły numerację odpowiednio 100 i 213. Brak jest jakichkolwiek śladów wskazujących na możliwość wydania przez ewakuujący się rząd dzienników urzędowych po opuszczeniu stolicy. Rozbieżność numeracji najprawdopodobniej spowodowana była nieścisłymi informacjami uzyskanymi przez Łukasiewicza. Z zachowanych przekazów wynika, że rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie militaryzacji policji zostało wydane jako „Rozporządzenie nr 5” głównego komisarza cywilnego. Jest to oczywista nieścisłość.

⁶⁹⁸ *Polskie Siły Zbrojne...*, t. 1, cz. 3, s. 568.

⁶⁹⁹ W dniu 10 września 1939 r. główny komisarz cywilny wydał rozporządzenie o militaryzacji policji, jako rozporządzenie nr 5. Jednakże w treści tego aktu prawnego powołano się na legitymację zastrzeżoną dla Rady Ministrów zawartą w art. 28 rozporządzenia Prezydenta z dnia 6 marca 1928 r. o Policji Państwowej a nie na uprawnienia przysługujące komisarzowi z dekretu z 1 września. Poza tym rozporządzenie było podpisane nie tylko przez głównego komisarza cywilnego, ale też premiera i ministra spraw wewnętrznych oraz ministra spraw wojskowych, *ibidem*, s. 568 i n.

⁷⁰⁰ O zamiarze przeniesienia Kwatery Głównej marsz. Rydz-Śmigły informował ministra Becka już 10 września, Beck J., *Ostatni...*, s. 191.

Następnie rozważano stanowisko Rosji sowieckiej wobec rozwoju sytuacji wojennej. Otrzymana depesza od Wacława Grzybowski⁷⁰¹, ambasadora polskiego w Moskwie, rozwiewała wszelkie nadzieje na dostawy sprzętu wojennego z Rosji. Podczas tego posiedzenia minister Beck przedstawił sugestie ambasadora Francji Leona Nöela o rozważeniu przeniesienia polskich władz państwowych poza granice kraju. Zarówno prezydent Mościcki, jak i marsz. Rydz-Śmigły nie wykazali wówczas zainteresowania tym tematem⁷⁰². Jednakże już następnego dnia naciski francuskie na opuszczenie kraju przez władze wzmożyły się. Pewną rolę odegrał w tej sprawie gen. Louis Faury, francuski attaché wojskowy. Wczesnym ranem 14 września premier Składkowski zarządził natychmiastową ewakuację w kierunku na Kossów i Kut. Siedziba prezydenta została przeniesiona do Załucza w okolicy Śniatynia⁷⁰³.

Zasadnicza zmiana nastąpiła rankiem 17 września 1939 r., gdy polską granicę przekroczyły oddziały zbrojne Rosji sowieckiej. Polskie naczelne dowództwo, nie rozporządzając na terenach wschodnich żadnymi większymi siłami oprócz oddziałów Korpusu Ochrony Pogranicza, znalazło się w sytuacji bez wyjścia. Około południa marsz. Rydz-Śmigły rozmawiał z premierem oraz ministrem Beckiem. Nie podjęto wówczas jeszcze żadnych decyzji. Miały one zapaść dopiero wieczorem. Poproszono prezydenta Mościckiego o przyjazd do Kut. Tam właśnie w godzinach popołudniowych odbyła się narada z udziałem prezydenta, premiera, naczelnego wodza i ministra spraw zagranicznych. Szefowi przedstawiono sytuację oraz plan przedostania się przez Rumunię do Francji. W trakcie tego posiedzenia dotarła informacja o zbliżaniu się wojsk rosyjskich do Kołomyi⁷⁰⁴. Wiadomość ta przyśpieszyła podjęcie decyzji o opuszczeniu granic Polski. Po uzyskaniu od władz rumuńskich zgody na przejazd członkowie najwyższych władz państwowych, w tym i naczelny wódz, rozpoczęli w późnych godzinach nocnych przekraczanie mostu granicznego na rzece Czeremosz, gdzie oczekiwał ich ambasador Rumunii w Warszawie Gheorghe Grigorcea⁷⁰⁵.

⁷⁰¹ Wacław Grzybowski, (1887-1959), polityk, dyplomata. W 1920 r. był dyrektorem departamentu w Zarządzie Cywilnym Ziem Wschodnich. W latach 1920-1921 był członkiem delegacji polskiej na rokowania pokojowe w Rydze. W roku 1925 był sekretarzem generalnym Partii Pracy. Po przewrocie majowym w 1926 r. został szefem gabinetu premiera. W latach 1927-1935 był posłem RP w Pradze. Następnie od 01.07.1936 r. do 17.09.1939 r. był ambasadorem RP w Moskwie. W latach wojny przebywał we Francji. Po wojnie był m.in. członkiem Rady Towarzystwa Historyczno-Literackiego w Paryżu, a w latach 1952-1953 przewodniczącym Rady Narodowej RP na uchodźstwie. Zmarł w Paryżu.

⁷⁰² J. Beck, *Ostatni...*, s. 194.

⁷⁰³ *Ibidem*, s. 195 i n. Zob. też *Polskie...*, t. 1, cz. 3, s. 572.

⁷⁰⁴ *Ibidem*, s. 198. Zob. też F. Sławoj-Składkowski, *Nie ostatni...*, s. 303 i n.

⁷⁰⁵ Wraz z najwyższymi władzami terytorium Polski opuszczali marszałkowie Sejmu i Senatu oraz prezesi Najwyższej Izby Kontroli i Najwyższego Trybunału Administracyjnego, *ibidem*, s. 308.

Sztab Kwatery Głównej rozpoczął przekraczanie granicy tuż przed północą z 17 na 18 września. Przejazd kolumny samochodów trwał kilka godzin, ze względu na opieszłą odprawę po stronie rumuńskiej, i cały czas nadzorowany był przez marsz. Rydza-Śmigłego. Naczelną wódz odjechał do Czerniowiec dopiero przed piątą nad ranem. Polskie władze zostały ulokowane w pałacu arcybiskupim oraz gubernatora. Przez cały dzień 18 września trwały pertraktacje co do zasad tranzytu. Władze rumuńskie domagały się od rządu polskiego zrzeczenia się wszelkich atrybutów konstytucyjnych, politycznych i administracyjnych. Żądaniom tym kategorycznie sprzeciwił się minister Beck. Ostatecznie uzgodniono, że członkowie władz polskich odjadą specjalnym pociągiem⁷⁰⁶. Istotnie w godzinach popołudniowych skład specjalny został podstawiony. Początkowo zdecydowano, że prezydent Mościcki wraz z rządem odjadą do Slanic, a naczelną wódz pozostanie w Czerniowcach. Wkrótce jednak Rumuni oświadczyli, że również marsz. Rydz-Śmigły ma odjechać tym samym pociągiem. W związku z tym odjazd opóźniono o godzinę. Ostatecznie prezydent Mościcki został skierowany do Bicz, naczelną wódz do Craiovej, a rząd i urzędnicy do Slanic. Sztab Kwatery Głównej ulokowano w miejscowości Dorna Watra. Niezwłocznie po przybyciu na miejsce wszyscy zostali internowani, wbrew wcześniejszym zobowiązaniom i prawu międzynarodowemu. Członkowie najwyższych władz zostali pozbawieni środków łączności, co zdecydowanie utrudniało możliwość podejmowania decyzji⁷⁰⁷. Internowanie oznaczało formalne zakończenie oficjalnego działania dotychczasowych polskich najwyższych władz państwowych.

2. PROBLEM ORGANIZACJI NAJWYŻSZYCH WŁADZ WOJSKOWYCH W OKRESIE RESTYTUCJI WŁADZ NACZELNYCH PAŃSTWA NA UCHODŹSTWIE

Niespodziewana decyzja władz rumuńskich o internowaniu władz polskich jeszcze bardziej komplikowała i bez tego niełatwą sytuację międzynarodową i wewnętrzną Polski. Toczyły się w niej walki z agresorami, w wielu zaś krajach nadal funkcjonowały polskie przedstawicielstwa dyplomatyczne, do których zgłaszała się coraz liczniejsza rzesza uchodźców. Przestało natomiast istnieć suwerenne centrum polityczne. Jego szybka restytucja stawała się najpilniejszym zadaniem do wykonania. Problem ten dostrzegali też polscy dyplomaci w państwach sojuszniczych. Początkowo podjęto próby skłonienia państw alianckich do wywarcia presji na Rumunię, aby umożliwiła wyjazd

⁷⁰⁶ T. Wyrwa, *Odbudowa władz Rzeczypospolitej w Paryżu i w Angers wrzesień 1939-czerwiec 1940*, [w:] *Władze RP na Obczyźnie podczas II wojny światowej*, Londyn 1994, s.10.

⁷⁰⁷ *Ibidem*, s. 10 i n. Zob. też *Polskie Siły Zbrojne...*, t. 1, cz. IV s. 577 i n.

prezydentowi i rządowi, a przynajmniej ułatwiła wyjazd czy nawet ucieczkę prezydentowi Mościckiemu. Rząd brytyjski był skłonny podjąć się stosownych działań. Jednakże wobec oporu Rumunii obawiającej się realnych grózb niemieckich i rosyjskich, jak również nacisków rządu francuskiego, niechętnego politykom związanym z dotychczasowym obozem rządzącym w Polsce, projekt ten zarzucono. Warto zauważyć, że w rozważaniach tych nie wspomniano o osobie naczelnego wodza⁷⁰⁸.

Sugestia zmiany następcy prezydenta, zgodnie z wymogami konstytucyjnymi, w miejsce internowanego marsz. Rydza-Śmigłego, wyszła od ambasadora polskiego w Bukareszcie Rogera Raczyńskiego, który w tym celu osobiście odwiedził Mościckiego w Bicz. Po kilku dniach wahań, spowodowanych m.in. brakiem potwierdzonych informacji o obecności we Francji osoby, którym można by powierzyć godność głowy państwa, ponaglany przez Raczyńskiego prezydent postanowił złożyć urząd i wyznaczyć nowego następcę 20 września. Swoją decyzję nominacyjną zawarł w zalakowanej kopercie, a misję dostarczenia jej do Paryża powierzył dyrektorowi swojej Kancelarii Cywilnej Stanisławowi Łepkowskiemu. Ten do stolicy Francji dotarł 25 września, w towarzystwie generała Bolesława Wieniawy-Długoszowskiego, ambasadora Polski we Włoszech, z którym spotkał się w Mediolanie. Obecność ambasadora nie była przypadkowa, gdyż jak się wkrótce okazało po otwarciu pism prezydenta przez ambasadora Łukasiewicza, on został desygnowany na następcę głowy państwa w miejsce marsz. Rydza-Śmigłego. Dla ważności konstytucyjnej nominacja musiała ukazać się w *Monitorze Polskim*, dlatego Łukasiewicz nakazał jego druk w nocy z 25 na 26 września. Następnego dnia ambasador Łukasiewicz udał się z notą notyfikującą do wiceministra spraw zagranicznych Francji, by poinformować o podjętych decyzjach. Nic wówczas nie zapowiadało kłopotów. Jednakże kilka godzin później został ponownie wezwany do francuskiego MSZ, gdzie zwrócono mu uwagę, że wobec faktu, iż „prezydent RP będzie korzystał z gościny francuskiej, należałoby sprawę kandydata omówić z rządem francuskim”⁷⁰⁹.

W tym samym czasie do ambasady Francji w Bukareszcie docierała depesza premiera Édouarda Daladiera, zwracająca się z prośbą o niezwłoczne powiadomienie prezydenta Mościckiego, iż rząd francuski nie uznaje nominata i w konsekwencji nie będzie też mógł uznać powołanego przez niego rządu polskiego. Kopię depeszy otrzymał André Charles Corbin, ambasador francuski w Londynie, który treść jej przekazał następnie dyplomacji brytyjskiej. Lord Edward Halifax, minister spraw zagranicznych Wielkiej

⁷⁰⁸ E. Raczyński, *W sojusznicy Londynie*, Londyn 1997, s. 51. Zob. też T. Wyrwa, *Odbudowa władz Rzeczypospolitej w Paryżu i Angers wrzesień 1939-czerwiec 1940*, [w:] *Władze RP na obczyźnie podczas II wojny światowej*, red. Z. Błażyński, Londyn 1994, s. 13 i n.

⁷⁰⁹ *Ibidem*, s. 16.

Brytanii, jeszcze tego samego dnia rozmawiał z ambasadorem polskim w Londynie Edwardem Raczyńskim, bratem Rogera, i wspomniął mu o zastrzeżeniach francuskich. Zakulisowe zabiegi o osobę przyszłego prezydenta Rzeczypospolitej trwały cały dzień 26 września. Nie zabrakło w nich i Polaków niechętnych kandydaturze gen. Wieniawy-Długoszowskiego. Wiele ciekawych uwag na ten temat zawiera swoisty „pamiętnik” Anatola Mühlsteina, radcy ambasady w Paryżu, który pod datą 26 września 1939 r. zanotował: „Dyskutujemy sprawę prezydentury. Wszyscy są zgodni, że należy odmówić współpracy z Wieniawą [...] Stroński wysuwa kandydaturę Paderewskiego, gen. Sikorski myśli o sobie. Zaleski również, choć z mniejszym wigorem”⁷¹⁰.

W powstałej sytuacji ambasadorzy Łukasiewicz i Raczyński spotkali się 27 września z Wieniawą i zaproponowali mu wysłanie depechy do prezydenta Mościckiego z prośbą o dymisję. Jeszcze tego samego dnia dotarła ona do adresata za pośrednictwem ambasady w Bukareszcie. Wiadomość przywiózł osobiście ambasador Roger Raczyński. Prezydent był wyraźnie zaskoczony stanowiskiem Francji. W dniu następnym Mościcki konsultował z ambasadorem Łukasiewiczem kilku kandydatów, którzy mogliby być zaakceptowani przez rządy Francji i Wielkiej Brytanii. Łukasiewicz zwołał naradę, na którą przyjechał z Londynu ambasador Edward Raczyński. W spotkaniu uczestniczyli także gen. Wieniawa, dyrektor Łepkowski i radca przy ambasadzie w Watykanie Stanisław Janikowski. Postanowiono, że w zaistniałej sytuacji najlepszym kandydatem będzie Władysław Raczkiewicz, były minister spraw wewnętrznych, wojewoda pomorski, od 1934 r. prezes Światowego Związku Polaków z Zagranicy, z tego też względu wysłany przez premiera Składkowskiego w pierwszych dniach września na Zachód z misją rozwijania propagandy na rzecz kraju⁷¹¹.

Informacja o wskazanym kandydacie dotarła do prezydenta Mościckiego 29 września. Tego samego dnia ambasador Łukasiewicz konsultował kandydaturę Raczkiewicza początkowo z Auguste Champetierem de Ribes, podsekretarzem stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, który jednak odniósł się chłodno do prośby o wysondowanie sprawy u premiera Daladiera. Wobec tego ambasador rozmawiał z Anatolem de Monzie, francuskim ministrem robót publicznych, z którym pozostawał w przyjaznych stosunkach. Po południu otrzymał od niego informację, że „w razie nominacji p. Władysława Raczkiewicza, rząd francuski nie będzie czynił żadnych trudności”⁷¹². Upadła w ten sposób ostatnia przeszkoda na drodze do restytucji urzędu prezydenta. Mościcki w nocy z 9 na 30 września wysłał do ambasady w Paryżu depechę, wyznaczając Raczkiewicza

⁷¹⁰ A. Mühlstein, *Pamiętnik*, [w:] „Zeszyty Historyczne” Paryż 1978, nr 43, s. 44.

⁷¹¹ J. Łukasiewicz, *Dyplomata w Paryżu 1936-1939*, Londyn 1989, s. 415 i n. Zob. też T. Wyrwa, *Odbudowa władz Rzeczypospolitej...*, s. 28 i n.

⁷¹² J. Łukasiewicz, *Dyplomata w Paryżu...*, s. 417 i n.

swoim następcą. Warto zaznaczyć, że nominacja nosiła datę 17 września. Natomiast pismem datowanym 30 września powiadomił o rezygnacji z pełnionego urzędu. Tego samego dnia, po złożeniu przysięgi, Władysław Raczkiewicz objął urząd prezydenta i przystąpił do powołania rządu. Dotarła już do niego dymisja rządu złożona przez Sławoj-Składkowskiego. Początkowo nowy prezydent zamierzał powierzyć tę misję Augustowi Zalewskiemu, byłemu ministrowi spraw zagranicznych. Jednakże pod naciskiem Stanisława Strońskiego i gen. Władysława Sikorskiego wycofał się z niej. Konsultacje z tymi dwoma politykami doprowadziły do powierzenia misji Strońskiemu, który z kolei zrezygnował na rzecz Sikorskiego. Rząd pod prezesurą Sikorskiego został sformowany w ciągu kilku godzin. Zaprzysiężenie nowego gabinetu nastąpiło 1 października 1939 r.⁷¹³

Politycy, którzy w ostatniej dekadzie września 1939 r. uczestniczyli w procesie rekonstrukcji najważniejszych instytucji ustrojowych państwa polskiego, skupili swoją uwagę głównie na władzach cywilnych. Wiadome jednak było, że pojawienie się sprawy najwyższych władz wojskowych stanowiło tylko kwestię czasu. Luka, jaka wytworzyła się w następstwie internowania naczelnego wodza, musiała być szybko wypełniona, zwłaszcza w perspektywie pojawienia się możliwości dalszej walki zbrojnej z agresorami. Niebagatelną rolę w tej kwestii odegrała powszechna negatywna ocena postawy marsz. Rydza-Śmigłego, w związku z przejściem do Rumunii, wśród oficerów i szerszych kręgów społeczeństwa polskiego. Po wielu latach fakt ten tak oceniał gen. Kazimierz Sosnkowski: „błędem ze strony Naczelnego Wodza było, że opuszczając terytorium Polski nie wyznaczył swego zastępcy do kierowania trwającym jeszcze w kraju zbrojnym oporem armii”⁷¹⁴.

Krok taki nie był jednak możliwy. Nie przewidywała go obowiązująca konstytucja, a także dekret prezydencki o organizacji najwyższych władz wojskowych. Jedyнным możliwym rozwiązaniem była dymisja naczelnego wodza i wyznaczenie na to stanowisko nowego generała. Nie wiemy jednak, czy taka ewentualność była rozważana. Z dalszego rozwoju wypadków można przypuszczać, że nie. Przeciwnie, marsz. Rydz-Śmigły już po internowaniu i odseparowaniu od prezydenta i premiera nadal sądził, że w jakiś sposób będzie mógł dowodzić obroną w Polsce. Możliwe, że ku takiemu wnioskowaniu skłaniała go stała obecność przy nim szefa francuskiej misji wojskowej gen. Louisa Faury’ego.

Utworzenie armii polskiej, a tym samym jej dowództwa, we Francji zapowiedział 19 września 1939 r. w swoim radiowym orędziu do Polaków ambasador Polski w Paryżu Juliusz Łukasiewicz⁷¹⁵. Jego kompetencje w sprawach wojskowych wynikały z uzyskanych,

⁷¹³ Protokół zaprzysiężenia członków rządu z dnia 1 października 1939 r., MP nr 218-219 z 2 października 1939 r., s. 1.

⁷¹⁴ K. Sosnkowski, *Cieniom Września*, Warszawa 1989, s. 234 i n.

⁷¹⁵ Orędzie to zostało później wydrukowane w MP nr 213 z dnia 25 września 1939 r.

po inwazji niemieckiej na Polskę, pełnomocnictw do zawarcia umów wojskowych z Francją⁷¹⁶. Już po wypowiedzeniu Niemcom wojny przez Francję i Anglię 4 września 1939 r., doszło do podpisania przez Georges'a Bonnet'a, francuskiego ministra spraw zagranicznych, i ambasadora J. Łukasiewicza protokołu politycznego, stanowiącego uzupełnienie podpisanego kilka miesięcy wcześniej protokołu wojskowego. Na ich podstawie 9 września rządy Polski i Francji podpisały umowę wojskową.

Niezwłocznie po przybyciu do Paryża w dniu 24 września 1939 r. gen. Sikorski nawiązał kontakt z ambasadorem Łukasiewiczem. Do spotkania doszło dwa dni później w południe. Głównym tematem była sprawa organizacji armii polskiej, ale też poszukiwanie dróg wyjścia z impasu spowodowanego internowaniem polskich władz w Rumunii. Łukasiewicz, który w okresie transferu prezydentury odgrywał jedną z istotnych ról, zaczął obawiać się, że sojusznicy, głównie Francja, podobnie jak w przypadku następcy prezydenta, będą chcieli wywierać naciski przy obsadzie stanowiska naczelnego wodza⁷¹⁷. Ponadto do ambasadora już zaczęły docierać niepokojące sygnały o możliwych rozłamach wśród żołnierzy i oficerów. Informował go o tym ppłk Aleksander Kawałkowski, konsul polski w Lille, odpowiedzialny za organizację biur werbunkowych. Podczas rozmowy obu dyplomatów w dniu 27 września pojawiła się opinia, że uspokojenie i odprężenie zapewnić może gen. Sikorski, któremu formalnie, ze względu na starszeństwo rangi, powinni podporządkować się wszyscy znajdujący się na terenie Francji oficerowie. Decyzje ostateczne jednak wówczas jeszcze nie zapadły. Zapewne ambasador Łukasiewicz uzależniał ich powzięcie od rozwiązania przyszłości władz cywilnych. Te jednak przeciągały się⁷¹⁸.

Zmuszony okolicznościami do samodzielnego działania Łukasiewicz spotkał się z Sikorskim w dniu następnym i poinformował go o zamiarze powierzenia mu naczelnego dowództwa nad tworzonymi we Francji polskimi oddziałami sił zbrojnych. Zaznaczył przy tym, że głównym powodem tej nominacji jest starszeństwo rangi posiadane przez generała. Jednakowoż w przypadku, gdyby w Paryżu zjawił się gen. Sosnkowski, jemu jako oficerowi starszemu należałoby przekazać dowództwo. Sikorski zgodził się wówczas z takim stanowiskiem. Łukasiewicz chciał w ten sposób, jak się wydaje, otworzyć sobie furtkę do ewentualnych zmian personalnych i na czele odradzającej się armii

⁷¹⁶ Utworzenie oddziałów polskich we Francji było dyskutowane jeszcze wiosną 1939 r. Miały być zorganizowane na bazie liczącej 500.000 osób polskiej emigracji zarobkowej. Konsul generalny w Lille Aleksander Kawałkowski opracował stosowny projekt. Był on następnie przedmiotem negocjacji podczas rozmów polskiego ministra spraw wojskowych gen. Kasprzyckiego z jego francuskim odpowiednikiem gen. Gamelinem w maju 1939 r. Francja jednak zwlekała z obawy przed niemieckimi oskarżeniami o sposobienie się do wojny.

⁷¹⁷ J. Łukasiewicz, *Dyplomata w Paryżu...*, s. 409.

⁷¹⁸ *Ibidem*.

polskiej postawić oficera bardziej sprzyjającego politykom sanacyjnym. Niezwłocznie nominację notyfikowano rządowi francuskiemu⁷¹⁹. Jeszcze tego samego dnia 28 września w gmachu ambasady odbyła się odprawa oficerów przebywających we Francji, w której uczestniczyli m.in. gen. Stanisław Burhardt-Bukacki, szef polskiej misji wojskowej przy naczelnym dowództwie francuskim, i gen. Jerzy Błęszyński-Ferek, dowódca oddziałów we Francji⁷²⁰. Dwa dni później rozstrzygnięła się ostatecznie sprawa prezydentury. Następcą Ignacego Mościckiego został Władysław Raczkiewicz.

Pierwszą decyzją nowego prezydenta była dymisja dotychczasowego rządu i powierzenie misji tworzenia nowego gabinetu Augustowi Zalewskiemu, związanemu z obozem sanacyjnym, byłemu ministrowi spraw zagranicznych. Wysiłki Zalewskiego nie powiodły się wobec sprzeciwu przedstawicieli stronnictw mających tworzyć polityczną podstawę Rządu Jedności Narodowej. Działający w ich imieniu prof. Stanisław Stroński zgłosił prezydentowi Raczkiewiczowi gotowość tworzenia rządu pod trzema warunkami. Pierwszy z nich dotyczył konieczności utworzenia Rządu Jedności Narodowej, drugi, że podstawą prawną zachowania ciągłości władz będzie Konstytucja kwietniowa z 1935 r., w trzecim natomiast domagano się przyjęcia zasady, że prezydent będzie podejmował decyzje w sprawach przewidzianych w art. 13 konstytucji z 1935 r. w porozumieniu z prezesem Rady Ministrów. Kwestia dotyczyła przede wszystkim swobody powoływania i odwoływania premiera i członków rządu⁷²¹. Stroński w końcu wycofał swoją kandydaturę i scedował premierostwo na Sikorskiego. Pierwszy rząd emigracyjny został zaprzysiężony 1 października 1939 r. w ambasadzie polskiej w Paryżu. W nowym gabinecie Sikorski oprócz stanowiska premiera objął również tekę ministra spraw wojskowych.

Z tą chwilą gen. Sikorski skupił w swoim ręku kilka najważniejszych stanowisk w systemie najwyższych organów ustrojowych w państwie. Był premierem i ministrem spraw wojskowych. Był też naczelnym dowódcą tworzonej we Francji armii polskiej, choć ta funkcja nie była elementem polskiego systemu ustrojowego. W każdym razie w ten sposób stawał się w istocie politykiem odgrywającym kluczową rolę w sferze cywilnej

⁷¹⁹ *Ibidem*, s. 410 i n. Zob. też tekst przemówienia radiowego ambasadora J. Łukaszewicza w Radio Paryskim w dniu 29 września 1939 r. opublikowanym w MP nr 214-217 z dnia 29 września 1939 r.

⁷²⁰ *Polskie Siły Zbrojne...*, t. 2, cz. 1, s. 15.

⁷²¹ Porozumienie o współdziałaniu prezydenta i rządu w najważniejszych dla państwa sprawach określana jest mianem „umowy paryskiej”. Zob. Stroński S., *Porozumienie paryskie*, [w:] „Dziennik Polski” i „Dziennik Żołnierza”, Londyn, dnia 19 kwietnia 1949. Porozumienia tego nigdy nie spisano i nieustannie wywołuje polemiki interpretacyjne co do jego treści. W Archiwum Instytutu Polskiego i Muzeum Sikorskiego w Londynie zachowały się przedstawiające nieco inny przebieg wypadków dokumenty pod wspólnym tytułem *Stan prawny w sprawie porozumienia Prezydenta Rzeczypospolitej z Rządem*, IPMS, zespół Prezydium Rady Ministrów (dalej: PRM), sygn. PRM.37C, pag. 143 i n. Zob. też zespół Rady Narodowej (dalej: RN), sygn. A.5.2/22, n. pag.

i wojskowej, wzięwszy także pod uwagę jego relacje z politykami francuskimi⁷²². Jak się wydaje w okresie tym kwestia zmiany na stanowisku naczelnego wodza nie była poruszana, a na pewno nie należała do najważniejszych.

Znacznie ważniejsza była kwestia odbudowy struktur i podjęcia funkcjonowania przez ministerstwa i inne organy władz państwowych, m.in. Ministerstwo Spraw Wojskowych. Pierwsze decyzje zapadły już w dniu zaprzysiężenia nowego gabinetu. Początkowo Ministerstwo połączone było ze Sztabem Naczelnego Dowódcy Wojsk Polskich we Francji. Został on utworzony 1 października w wyniku przekształcenia polskiej misji wojskowej, powstałej dla koordynacji działań związanych z tworzeniem korpusu polskiego na podstawie umowy wojskowej polsko-francuskiej 9 września 1939 r. w sprawie utworzenia jednej polskiej dywizji. Zachowano strukturę misji określoną w rozkazie organizacyjnym z 27 września⁷²³. Składała się ona z trzech wydziałów: organizacyjnego, informacyjnego i personalnego, a także Komisji Ewakuacyjnej, Referatu Szyfrów i Kancelarii. Również 1 października mianowano dwóch wiceministrów. Pierwszym został gen. bryg. Marian Kukiel, a drugim płk Izydor Modelski. Natomiast szefem Sztabu MSWoj. został ppłk Karol Aleksander Kędzior, były attaché wojskowy w Lizbonie i polski obserwator podczas wojny domowej w Hiszpanii. W skład Sztabu wchodził także szefowie wojsk: artylerii, saperów, łączności i broni pancernej. Podstawowym zadaniem ministerstwa, w początkowym okresie, było synchronizowanie polityki władz na uchodźstwie z praktyczną działalnością dowództwa armii, tak by cele wojny określone przez rząd, w porozumieniu z prezydentem, stymulowały rozwój polskich sił zbrojnych. Kwestia ta była ważna dla samego Sikorskiego⁷²⁴. Dalsze reorganizacje nastąpiły już po zmianie na stanowisku naczelnego wodza.

Sprawa stała się aktualna, gdy do Paryża dotarła wiadomość, że z poselstwem polskim w Budapeszcie skontaktował się gen. Sosnkowski. Sikorski zapewne obawiał się, że dawny jego przyjaciel, jako oficer wyższy rangą według starszeństwa, będzie aspirował do schedy po Rydzu-Śmigłym. Sosnkowski do Paryża dotarł już 12 października i niezwłocznie spotkał się z Raczkiewiczem⁷²⁵. Prezydent początkowo zamierzał rzec

⁷²² W początkach października 1939 r., prezydent Raczkiewicz zapadł na poważną chorobę płuc. Stan był na tyle poważny, że zdecydował się podpisać zarządzenie o wyznaczeniu gen. Sikorskiego na swego następcę. Dokument ten miał być opublikowany w Monitorze Polskim tylko w przypadku, gdyby prezydent zmarł przed przybyciem gen. Sosnkowskiego do Paryża. Sikorski zapewne wiedział o istnieniu takiego dokumentu, choć nigdy nie został mu ogłoszony. Por. Katelbach T., *Akt pierwszy dramatu*, [w:] „Zeszyty Historyczne”, z. 7 z 1965, s. 61 i n.

⁷²³ Zob. J. Smoliński, *Organizacja i obsada personalna Sztabu Naczelnego Wodza*, [w:] *Sztab Generalny Wojska...*, s. 149.

⁷²⁴ *Polskie Siły Zbrojne...*, t. 2, cz. 1, s. 16 i n. Nieco inny przebieg procesu odbudowy Ministerstwa Spraw Wojskowych przedstawił Józef Smoliński, *Organizacja i obsada personalna...*, s. 149 i n.

⁷²⁵ K. Sosnkowski, *Cieniom...*, s. 272.

się urzędu na jego rzecz. Gdy ten odmówił, wyznaczył go na swego następcę bez konsultacji z premierem⁷²⁶. Decyzja głowy państwa wywołała ostry sprzeciw Sikorskiego, który widział w niej próbę podważenia przez prezydenta porozumienia konstytucyjnego⁷²⁷. Spór, który pojawił się przy okazji nominacji następcy prezydenta, był wyrazem narastającej nieufności Sikorskiego wobec Raczkiewicza, wokół którego gromadzili się wpływowi przedstawiciele kręgów sanacyjnych. Nieufność ta będzie zresztą narastać w następnych latach. Na tym tle mogły pojawić się obawy co do rozstrzygnięć personalnych na stanowisku naczelnego wodza.

Mimo internowania marsz. Rydz-Śmigły pozostawał w kontaktach z prezydentem Rzeczypospolitej. Stale też przy nim przebywał wspomniany już gen. Faury, z osobistego polecenia gen. Maurice'a G. Gamelina, głównodowodzącego wojsk francuskich. Naczelnny wódz wysłał pismo do prezydenta W. Raczkiewicza już następnego dnia po jego zaprzysiężeniu. Kurierem wiozącym list był mjr Julian Piasecki, były wiceminister komunikacji. Nie było mu dane spotkać się z głową państwa, a słowa skreślone przez marszałka miały charakter kurtuazyjny i nic nie wspominały o sprawach związanych z pełnioną funkcją ich autora⁷²⁸. Piasecki wrócił z odpowiedzią prezydenta już 8 października i przekazał wiadomość żądającą zrzeczenia się przez naczelnego wodza stanowiska⁷²⁹. Śmigły zwlekał, a w Paryżu zaczęto się już niecierpliwić.

Sikorski przeciwny był dalszemu pozostawianiu Rydza-Śmigłego na stanowisku naczelnego wodza. Coraz mocniej słychać było głosy obwiniające marszałka o tchórzostwo w obliczu wroga albo wręcz obarczające winą za upadek państwa⁷³⁰. Ciekawa rzecz, że premier nie żądał, by prezydent zdymisjonował Rydza-Śmigłego, co leżało przecież w kompetencjach głowy państwa. Oczekiwał jedynie, że prezydent zwróci się do naczelnego wodza, by ten sam podał się do dymisji. Czy był to wyraz lojalności

⁷²⁶ MP nr 229-231 z dnia 16 października 1939 r.

⁷²⁷ W liście do prezydenta datowanym 13 października 1939 r. Sikorski pisał „W tej chwili, gdy jestem w toku przyjaznych rozmów, jakie nawiązałem z gen. Sosnkowskim, dowiaduje się o powziętej nagle przez P. Prezydenta decyzji mianowania p. Gen. Sosnkowskiego swoim następcą. Stwierdzam, że stanowisko, na które byłem wyznaczony powierza się komu innemu, IPMS, zespół Dziennik Czynności Naczelnego Wodza (dalej: DCNW), październik 1939 r. t. 2.

⁷²⁸ A. K. Kunert, *Ostatnie dni Marszałka Śmigłego-Rydza. Wybór dokumentów*, Warszawa 1992. Zob. też C. Leżeński, *Kwatera 139. Opowieść o marszałku...*, t. II, s. 82.

⁷²⁹ Z. Wenda, *Z Marszałkiem Śmigłym. Wspomnienia*, [w:] *Zeszyty Historyczne*, Paryż 1992, cz. II, s. 161.

⁷³⁰ Attache wojskowy polskiej ambasady w Bukareszcie płk T. Zakrzewski w liście skierowanym do szefa Kwatery Głównej gen. Stachewicza w ostrych słowach oceniających przebieg wypadków wrześniowych wypowiedział posłuszeństwo naczelnemu wodzowi i adresatowi. Por. W. Biegański, *Władze rumuńskie wobec internowania i uchodźstwa polskiego w Rumunii (wrzesień 1939 – luty 1941)*, [w:] „Najnowsze Dzieje Polski 1914-1945” 1964, t. 7, s. 52. Przykładem nastrojów w wojsku może być też zignorowanie przez gen. J. Rómmla, dowódcy obrony Warszawy, rozkazu naczelnego wodza w sprawie mianowania mjra Galinata emisariuszem celem utworzenia organizacji konspiracyjnej. Por. J. Rómmel, *Za honor i ojczyznę*, Warszawa 1958, s. 359.

wysokich oficerów względem siebie? Raczkiewicz uczynił zadość oczekiwaniom szefa rządu dopiero 23 października w liście odręcznym zawierającym bardzo oględną, acz zdecydowaną prośbę niezwłocznej rezygnacji ze stanowiska⁷³¹. List do Dragoslavele, nowego miejsca internowania Rydza-Śmigłego, zawiózł mjr Zygmunt Borkowski, zaufany oficer gen. Sikorskiego, który na miejsce dotarł cztery dni później. Jeszcze tego samego dnia, 27 października, marszałek sporządził dwa listy i wręczył je przybyłemu kurierowi. Jeden zawierał odpowiedź na pismo prezydenta, drugi zaś akt rezygnacji ze stanowiska⁷³². Formalnie zmiana na stanowisku naczelnego wodza i generalnego inspektora sił zbrojnych nastąpiła 7 listopada 1939 r. Jednym dekretem prezydent zwolnił marsz. Rydza-Śmigłego ze stanowiska, a drugim powierzył oba stanowiska gen. Sikorskiemu⁷³³, który w ten sposób skupił pełnię faktycznej władzy cywilnej i wojskowej.

Początkowo zakres władzy wojskowej, jaką dysponował Sikorski, był czysto formalny i sam zainteresowany miał tego świadomość, czego wyrazem tego może być chociażby pismo skierowane do członków rządu w kilka dni po nominacji na ręce Stanisława Strońskiego: „Władza Naczelnego Wodza jest w chwili obecnej raczej symboliczna aniżeli realna. Posiada ona znaczenie olbrzymie w znaczeniu moralnym”⁷³⁴. Stopniowo jednak, gdy szeregi armii polskiej we Francji rosły i stawały się realnym instrumentem trwającego konfliktu w Europie, zmieniała się odpowiednio rola i pozycja naczelnego wodza tych sił, szczególnie gdy łączył w jednej osobie również stanowisko premiera rządu, pod którego komendą te siły się znajdowały. Pamiętajmy, że w dalszym ciągu obowiązywał dekret z 1 września 1939 r., wyznaczający pozycję naczelnego wodza w stosunku do prezydenta i rządu.

Następstwem decyzji o zmianie na stanowisku naczelnego wodza była zmiana dotychczasowej organizacji Ministerstwa Spraw Wojskowych⁷³⁵. Z części Sztabu Ministerstwa wydzielono Sztab Naczelnego Wodza, którym nadal kierował płk Kędzior. Pozostałą część Sztabu rozbudowano, tworząc strukturę ministerstwa. Ministrowi podporządkowano bezpośrednio dwóch zastępców, którzy kierowali oddzielnymi pionami: generała do szczególnych poruczeń, biskupa polowego, szefa Sądownictwa Wojskowego oraz przewodniczącego Wojskowego Trybunału Orzekającego. Ponadto minister

⁷³¹ C. Leżeński, *Kwatera 139. Opowieść o marszałku...*, t. 2, s. 89 i n.

⁷³² Z. Borkowski, *Wspomnienia z drugiej wojny światowej 1939-1943*, [w:] „Zeszyty Historyczne” 1974, z. 29, s. 188 i n. Zob. też C. Leżeński, *op. cit.*, s. 91 i n.

⁷³³ MP nr 245-251 z dnia 9 listopada 1939 r.

⁷³⁴ Pismo gen. Sikorskiego do Stanisława Strońskiego z listopada 1939 r., IPMS, zespół Archiwum osobiste Prezesa Rady Ministrów (dalej: Archiwum Premiera), sygn. PRM.7, pag. 62.

⁷³⁵ Rozkaz Tymczasowej Organizacji Ministerstwa Spraw Wojskowych z dnia 24 listopada 1939 r., Dodatek tajny nr 2 do DzR MSWojsk. nr 1 bis. Por. *Polski czyn zbrojny w II wojnie światowej*, red. W. Biegański, t.4 *Walki formacji polskich na Zachodzie 1939-1945*, Warszawa 1981, s. 38 i n.

współpracował z szefem Sztabu Naczelnego Wodza w sprawach obsad personalnych, uzupełnień i ewakuacji, gospodarki ogólnej i zaopatrzenia oraz ogólnego funkcjonowania broni i służb na szczeblu władz centralnych oraz obozów wojskowych we Francji, a także z francuską Misją Wojskową w zakresie spraw wynikających z polsko-francuskich umów wojskowych oraz z szefem Komisji Regulaminowej.

Generał do szczególnych poruczeń opracowywał według każdorazowych wskazówek ministra zagadnienia związane z budżetem wojska, przemysłem wojennym i zaopatrzeniem wojsk przy współpracy z odpowiednimi komórkami Ministerstwa i Sztabu. Biskup polowy odpowiadał za sprawy duszpasterstwa katolickiego. Szef Sądownictwa Wojskowego regulował sprawy sądownictwa, pełnił funkcję doradcy prawnego przy zawieraniu umów, redakcji dekretów, zarządzeń i rozkazów, współpracował z Biurem Personalnym w zakresie obsady stanowisk. Wojskowy Trybunał Orzekający badał zarzuty wobec oficerów za działalność w okresie przygotowań i w czasie wojny we wrześniu 1939 r., ustalał stopień odpowiedzialności i orzekał o dalszym pozostawianiu w służbie.

W pionie I zastępcy ministra spraw wojskowych znalazły się: Biuro Ogólno-Organizacyjne, Wydział Uzupełnień, Wydział Służb, Wydział Gospodarki i Zaopatrzenia, Wydział Propagandy i Oświaty, Samodzielny Referat Ewakuacji, Samodzielny Referat Przemysłu Wojennego i Uzbrojenia oraz Komenda Placu Paryż. Biuro Ogólno-Organizacyjne było odpowiedzialne za planowanie, organizowanie i koordynowanie zasadniczych prac organów podległych I zastępcy, organizowanie i nadzór nad oficerskimi obozami wyszkolenia i nad stacjami zbornymi we Francji, ustalanie wytycznych dla organizowania obozów wojskowych na terenach uchodźstwa polskiego oraz dla zaspokajania ich potrzeb, funkcjonowanie redakcji Dziennika Rozkazów Ministerstwa Spraw Wojskowych. Do zadań Wydziału Uzupełnień należało opracowywanie przepisów niezbędnych do funkcjonowania służby uzupełnień, regulowanie spraw przeglądu, poboru, wcielania i uzupełniania stanów szeregowych, prowadzenie ewidencji i wykazów niezbędnych do należytej gospodarki szeregami, prowadzenie zaciągu ochotniczego oraz sprawy zasiłków dla rodzin żołnierzy.

Wydział Służb został podzielony na trzy referaty: Służby Zdrowia, Służby Weterynaryjnej i Służby Geograficznej. Służba Zdrowia zajmowała się opracowywaniem wytycznych wyszkolenia, organizowaniem kursów i kontrolą funkcjonowania służby zdrowia, współpracą z Biurem Personalnym w zakresie obsady stanowisk i organizacją kursów dla lekarzy, organizowaniem lecznictwa dla żołnierzy, zaopatrzeniem w środki medyczne. Służba Weterynaryjna odpowiadała za te same sprawy co Służba Zdrowia, ale w odniesieniu do lekarzy weterynarii i lecznictwa weterynaryjnego. Służba Geograficzna przygotowywała polskie mapy operacyjne i taktyczne, śledziła rozwój technik kartograficznych oraz organizowała kursy topograficzne.

Wydział Gospodarki i Zaopatrzenia został podzielony na cztery referaty: Ogólny, Rachunkowo-Budżetowy, Likwidacji Kredytów oraz Darów. Referatowi Ogólnemu podlegały sprawy zaopatrzenia pieniężnego i materiałowego, współpraca z Biurem Personalnym w sprawach obsady stanowisk i kursów dla oficerów intendentury. W Referacie Rachunkowo-Budżetowym znalazły się sprawy budżetu i rachunkowości oraz gospodarka pieniężna Ministerstwa, a w Referacie Likwidacji Kredytów sprawy wynikające z rozliczeń kredytów francuskich oraz zamówień gotówkowych. Referat Darów zajmował się organizowaniem i kierowaniem akcją zbiórki darów, ewidencjonowaniem darów oraz projektowaniem właściwego ich użycia.

Wydział Propagandy i Oświaty odpowiadał za propagandę w wojsku i obozach internowanych żołnierzy oraz publikacjami dotyczącymi wojska w prasie polskiej i obcej.

W gestii Samodzielnego Referatu Ewakuacji leżało przeprowadzenie ewakuacji osób wojskowych i ochotników z kraju oraz terenów wychodźstwa polskiego z wyjątkiem Francji, kierowanie pracą oficerów granicznych we Francji, współpraca w zakresie ewakuacji z francuską Misją Wojskową oraz właściwymi organami polskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych, współpraca propagandowa z obozami dla polskiego uchodźstwa.

Samodzielny Referat Przemysłu Wojennego i Uzbrojenia ewidencjonował specjalistów uzbrojenia i przemysłu wojennego oraz organizował opiekę nad nimi, rejestrował straty wojenne w przemyśle wojennym w Polsce, prowadził prace studialne nad zapewnieniem szybkiej odbudowy przemysłu wojennego w Polsce, zaopatrywał w sprzęt i materiał uzbrojenia oraz kontrolował jego stan utrzymania.

Komenda Placu Paryż odpowiadała za utrzymanie dyscypliny wśród żołnierzy polskich przebywających na terenie Francji.

W pionie II zastępcy ministra spraw wojskowych znalazły się: Gabinet Ministra, Biuro Personalne, Biuro Rejestracyjne oraz Komenda Kwatery Głównej. Do zadań Gabinetu Ministra należało rozdzielanie korespondencji kierowanej do ministra i jego zastępców, regulowanie przyjęć osób zgłaszających się do ministra i jego zastępców, reprezentacja i odznaczenia zagraniczne oraz wyznania niekatolickie. Biuro Personalne zostało podzielone na pięć referatów: Ogólny, Ewidencyjny, Broni i Służb, Obsady Personalnej Wyższych Dowództw i Oficerów Dyplomowanych oraz Strat Wojennych. W Referacie Ogólnym zajmowano się sprawami organizacyjnymi, projektami dekretów, zarządzeń i rozkazów, sprawami awansowymi, obsadą stanowisk, przydziałami, przeniesieniami i zwolnieniami oraz redakcją Dziennika Personalnego. Referat Ewidencyjny zajmował się ewidencją, raportami stanów i statystyką, kartotekami oficerów według specjalności i przydatności. W Referacie Broni i Służb, obejmującym również lotnictwo i marynarkę

wojenną, zajmowano się podobnymi sprawami jak w Referacie Ewidencyjnym i Referacie Obsady Personalnej. Referat Strat Wojennych prowadził ewidencję i listy strat.

W Biurze Rejestracyjnym utworzono dwa referaty: Historyczny i Rejestracji Personalnych. Referat Historyczny opracowywał plany poszukiwania relacji, aktów i dokumentów dotyczących przygotowania i prowadzenia wojny we wrześniu 1939 r. oraz zajmował się zbieraniem i ewidencjonowaniem tychże. Referat Rejestracji Personalnych badał sprawy oficerów, których obarczano winą za stan przygotowań do wojny lub których postawa w czasie działań wojennych uwłaczała obowiązkom oficera oraz formułował wnioski o pociągnięcie do odpowiedzialności do Wojskowego Trybunału Orzekającego.

Komenda Kwatery Głównej zajmowała się administracją i bezpieczeństwem w gmachu Ministerstwa Spraw Wojskowych oraz zapewnieniem odpowiedniej łączności, regulowaniem służby wewnętrznej w Ministerstwie, nadzorem nad kolumną samochodową oraz nadzorem nad kancelarią główną i redakcją Dziennika Rozkazów Dziennych.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na poglądy Sikorskiego dotyczące organizacji rządu i naczelnego dowództwa w nowoczesnym konflikcie. Myśli te zawarł w książce *Przyszła wojna*, która na rynku polskim ukazała się w 1934 r. Sikorski pisał wówczas: „Nowoczesna wojna wymagać będzie równie silnego skupienia i ześrodkowania władzy w dziedzinie ogólnego kierownictwa, jak w dziedzinie operacji. Potrzebować zatem będzie dwóch odrębnych źródeł woli. [...] Ogólne kierownictwo wojną jest prerogatywą rządu, władzy gwarantującej państwu jednolitość i ciągłość polityki wojennej. [...] Od rozpoczęcia działań operacyjnych kierownictwo ich spoczywać musi niepodzielnie w rękę naczelnego wodza, będącego jedynym i wyłącznym źródłem woli i decyzji w tej dziedzinie. [...] Koncepcja powierzenia ogólnego kierownictwa działaniami operacyjnymi rządowi jest niedopuszczalna”⁷³⁶.

Model ten nie do końca był realizowany przez gen. Sikorskiego pełniącego funkcje premiera, ministra spraw wojskowych i naczelnego wodza w ramach określonych przez dekret wrześniowy. W piśmie określającym zasady organizacji najwyższych władz wojskowych datowanym 24 kwietnia 1940 r. premier podkreślał konieczność zachowania jednolitości w dowodzeniu i kierownictwie. Wyrazem tej jednolitości miał być naczelny wódz, któremu podlegał minister spraw wojskowych. Zdawał sobie jednocześnie sprawę, że gdy obejmie dowództwo na froncie nie będzie w stanie zajmować się bieżącymi administracyjnymi sprawami wojska. Mimo to zamierzał pozostawić w swoim rękę stanowisko ministra. Miał jednak świadomość, że główny ciężar związany z funkcjonowaniem ministerstwa będzie musiał przejąć jego zastępca. Przewidywał, że zadania te przejmie wiceminister. Sikorski podporządkował zatem Gabinet Ministra i Kwaterę

⁷³⁶ W. Sikorski, *Przyszła wojna...*, s. 108 i n.

Główną wiceministrowi. Uległy rozgraniczeniu kompetencje sztabu i ministerstwa, do którego przeniesiono wszelkie sprawy o charakterze wykonawczym. Sztab stał się natomiast organem organizującym pracę naczelnego wodza i ministra spraw wojskowych. Przygotowywał dla niego materiały będące podstawą wydania decyzji, kontrolował wykonywanie rozkazów, prowadził prace studialne nad organizacją sił zbrojnych, koordynował działanie wywiadu i kontrwywiadu. W ten sposób nastąpiło zlanie dwóch funkcji: naczelnego wodza i ministra spraw wojskowych. Kwestie związane z administrowaniem sprawami wojskowymi zostały przekazane wiceministrowi⁷³⁷.

Skupienie przez Sikorskiego rozległych uprawnień nie pozostało bez echa, szczególnie w środowiskach mu niechętnych. Wkrótce po objęciu przez niego stanowiska naczelnego wodza i generalnego inspektora sił zbrojnych oficerowie związani z rządami sanacyjnymi zaczęli tworzyć w wojsku nieformalne organizacje zmierzające do obalenia Sikorskiego. W organizacjach, takich jak Kohorta i Komitet Obrony Czcii Marszałka Rydza-Śmigłego działali m.in. Kościałkowski, Grażyński, Piasecki, Fularski, gen. S. Dąb-Biernacki, ambasador J. Łukasiewicz. Łącznikiem między tymi grupami a prezydentem Raczkiewiczem był szef jego Kancelarii Cywilnej minister Łepkowski. Doszło do tego, że w maju 1940 r. gen. Dąb-Biernacki wystosował pismo do prezydenta Republiki Francuskiej, w którym oskarżył Sikorskiego o dyktatorskie zapędy⁷³⁸. Kulminacja nastąpiła w okresie kryzysu francuskiego w czerwcu 1940 r., gdy w krótkim czasie okazało się, że polityka ścisłego sojuszu z Francją zagroziła istnieniu odbudowywanych z nie-małym trudem polskich jednostek bojowych.

Ewakuacja najwyższych władz polskich oraz jednostek wojsk lądowych, lotników i marynarki wojennej do Wielkiej Brytanii, a szczególnie jej przebieg, stały się okazją do podjęcia próby obalenia rządu gen. Sikorskiego. Swego rodzaju preludium był obszerny list ambasadora J. Łukasiewicza do prezydenta Raczkiewicza datowany 8 lipca 1940 r. Były ambasador Polski w Paryżu zarzucał w nim premierowi samowolę w kontaktach z Anglikami, przy jednoczesnym ignorowaniu głowy państwa i ministra spraw zagranicznych. Najcięższy zarzut odnosił się do oferty przekazanej brytyjskiemu ministrowi spraw zagranicznych lordowi Halifaxowi w sprawie utworzenia blisko 300 tyś. Armii Polskiej na terenach zajętych przez Rosję. Łukasiewicz wielokrotnie podkreślał brak zainteresowania premiera sprawą ewakuacji polskich władz do Wielkiej Brytanii, co

⁷³⁷ Pismo określające ogólne zasady organizacji najwyższych władz wojskowych, IPMS, zespół Archiwum Premiera, sygn. PRM.13, pag. 53 i n.

⁷³⁸ Informacja o kryzysie lipcowym, IPMS, zespół Archiwum Premiera, sygn. PRM.37 C, pag. 111. Zob. też list gen. Dęba-Biernackiego do prezydenta Republiki Francuskiej z dnia 25 maja 1940 r., IPMS, zespół Archiwum Premiera, sygn. PRM.37 B, pag. 9 i n. oraz list do prezydenta Raczkiewicza z dnia 25 maja 1940 r., IPMS, zespół Archiwum Premiera, sygn. PRM.37 B, pag. 14 i n.

wyrażać się miało m.in. zignorowaniem faktu przybycia do Londynu głowy państwa. Drugim poważnym zarzutem było oskarżenie, że Sikorski, jako naczelny wódz, zaniedbał swoje obowiązki i dopuścił, by znaczna część wojsk dostała się do niewoli albo została internowana w Szwajcarii. Konkludując stwierdził: „W rezultacie Premier i Naczelny Wódz Gen. Sikorski nie tylko nie przyczynił się do tego, aby wzbudzić u aliantów i w opinii światowej szacunek dla ogromnych zasług Polski i ofiar przez nią składanych, ale odwrotnie całą swoją postawą i działalnością spowodował poważne obniżenie zarówno moralnego jak i politycznego i wojskowego autorytetu i prestiż Polski”⁷³⁹.

Następne dni i tygodnie przyniosły wymianę korespondencji pomiędzy prezydentem Raczkiewiczem a premierem Sikorskim oraz działania środowisk niechętnych premierowi, a skupionych wokół ministra spraw zagranicznych Augusta Zaleskiego, które zakończyły się podpisaniem przez Raczkiewicza dymisji rządu w dniu 18 lipca 1940 r.⁷⁴⁰ Bieg wypadków, zwany często „przesileniem lipcowym”, zakończył się porażką inicjatorów. Warto odnotować, że tego samego dnia w godzinach wieczornych, a zatem już po zdymisjonowaniu Sikorskiego i powierzeniu misji tworzenia rządu Zaleskiemu, zjawili się u niego płk Tadeusz Klimecki, płk Krupski i ppłk Protasiewicz z ultimatum, by misji tej nie przyjmował⁷⁴¹. W dniu następnym gen. Sosnkowski, reprezentujący prezydenta, i min. Marian Seyda, reprezentujący premiera, uzgodnili treść ugody zakładającej oddzielenie władzy politycznej od władzy wojskowej oraz utrzymanie zasady podejmowania decyzji przez prezydenta w ramach art. 13 Konstytucji kwietniowej w ścisłym porozumieniu z rządem⁷⁴². Jednakże partie tworzące polityczne podstawy Rządu Jedności Narodowej uznały, że sprawę rozdziału władz należy odłożyć na czas powojenny⁷⁴³.

W rezultacie wspomnianego wyżej przesilenia rządowego wzmogła się jeszcze bardziej nieufność Sikorskiego wobec prezydenta, który nie przestawał być mu dłużny, uważając, że premier zmierza do zmajoryzowania swojej pozycji, wykorzystując w tym

⁷³⁹ List J. Łukasiewicza do prezydenta Raczkiewicza z dnia 8 lipca 1940 r., IPMS, zespół Archiwum Premiera, sygn. PRM.37 C, pag. 40 i n. Zob. też list gen. Dęba-Biernackiego do premiera Sikorskiego z dnia 13 lipca 1940 r., IPMS, zespół Kancelarii Cywilnej Prezydenta Rzeczypospolitej za okres urzędowania Władysława Raczkiewicza i Andrzeja Zalewskiego (dalej: KC PR), sygn. A.48.3.A1, pag. 213 i n.

⁷⁴⁰ Pismo z dymisją gen. Sikorskiego podpisane przez prezydenta Raczkiewicza z dnia 18 lipca 1940 r., IPMS, zespół Archiwum Premiera, sygn. PRM.37 B, pag. 104.

⁷⁴¹ Notatka z rozmowy oficerów Sztabu Naczelnego Wodza z ministrem Zaleskim wieczorem dn. 18.VII.1940 r., IPMS, zespół Archiwum Premiera, sygn. PRM.37 C, pag. 76 i n.

⁷⁴² Punkty ugody z dnia 19 lipca 1940 r., IPMS, zespół Archiwum Premiera, sygn. PRM.37 C, pag. 78.

⁷⁴³ Opinia Stronnictw Jedności Narodowej w sprawie wzajemnego stosunku władz naczelnych i wewnętrznej organizacji prac Rządu, IPMS, zespół KC PRP, sygn. A.48.1.O, pag. 91 i n. Zob. też Uwagi do opinii Stronnictw Jedności Narodowej w sprawie wzajemnego stosunku władz naczelnych i wewnętrznej organizacji prac Rządu, autorstwa Hermanna Liebermana z dnia 22 października 1940 r., IPMS, zespół KC PR, sygn. A.48.1.O, pag. 96 i n.

celu również poparcie i prestiż, jakim cieszył się wśród Brytyjczyków. Nie bez znaczenia był autorytet, jaki Sikorski posiadał w oczach premiera Winstona Churchilla. Zakończenie przesilenia rządowego miało reperkusje także w wojsku. Oficerowie, którzy dopuścili się pogródźek pod adresem min. Zaleskiego zostali surowo skarceni, choć nie wyciągnięto w stosunku do nich poważniejszych konsekwencji. Natomiast gen. Dąb-Biernacki został oskarżony o przestępstwa z art. 54 i 67 kodeksu karnego wojskowego i po czterodniowej rozprawie przed Sądem Polowym nr 3 został skazany na karę dwóch i pół roku pozbawienia wolności oraz wykluczenie z korpusu oficerskiego⁷⁴⁴.

Przeniesienie siedziby najwyższych władz państwowych, w tym i wojskowych, do Wielkiej Brytanii wymusiło konieczność ponownego ich odtworzenia oraz znaczącego zredukowania i przeorganizowania głównie ze względu na ograniczone środki, jakimi dysponował polski rząd na swoją działalność. Wynikało to też z oczekiwań władz brytyjskich, które nakłaniały polską stronę do redukcji stanów osobowych personelu urzędniczego. Dlatego już 30 sierpnia 1940 r. gen. Sikorski podpisał rozkaz o organizacji naczelnych władz sił zbrojnych, zastępujący tymczasową organizację z listopada 1939 r.⁷⁴⁵ Nastąpiło ponowne włączenie struktur Ministerstwa Spraw Wojskowych do Sztabu Naczelnego Wodza i ich ograniczenie do Gabinetu Ministra, wchodzącego w skład Biura Naczelnego Wodza. Pozostałe struktury zostały wchłonięte przez poszczególne Oddziały Sztabu.

Bardzo szczegółowo opisane zostały kompetencje naczelnego wodza. Należały do nich bezpośrednie dowodzenie wszystkimi wojskami lądowymi, powietrznymi i marynarką wojenną oraz dysponowanie nimi. Zasady, określające sposób sprawowania dowództwa nad Polskimi Siłami Zbrojnymi na terytorium Wielkiej Brytanii, wynikały z umów zawartych przez rząd polski z rządem Imperium Brytyjskiego. Ponadto naczelnny wódz uzyskał prawo mianowania oficerów służby stałej, rezerwy, stanu spoczynku, pospolitego ruszenia i czasu wojny oraz ich awansowania do stopnia generała broni i admirała, mianowania i zwalniania oficerów na stanowiskach służbowych. Uprawnienia te mógł przekazywać podwładnym dowódcom. Nadawał też wojskowe ordery *Virtuti Militari*, na wniosek Kapituły Orderu klasy I-III, a klasy IV-V, na wniosek dowódcy oddziału oraz Krzyż Walecznych. Darowywał i łagodził również kary orzeczone w postępowaniu wojennym i doraźnym. Reprezentował Polskie Siły Zbrojne na zewnątrz.

⁷⁴⁴ Rozkaz do wojska, IPMS, zespół Archiwum Premiera, sygn. PRM.37 B, pag. 18 i n.

⁷⁴⁵ Rozkaz Organizacja Naczelnych Władz Sił Zbrojnych z dnia 30 sierpnia 1940 r., IPMS zespół Gabinet Naczelnego Wodza, sygn. A.XII.22/1/cz. I, n. pag. Zob. też M. Utnik, *Sztab polskiego naczelnego wodza w II wojnie światowej*, [w:] „Wojskowy Przegląd Historyczny” 1973, z. 4, s. 183 i n.; *Polski czyn zbrojny w II wojnie światowej*, red. W. Biegański, t. 4, *Walki formacji...*, s. 214 i n.

Zdecydowanej redukcji uległy kompetencje ministra spraw wojskowych. Ograniczono je do przygotowania sił zbrojnych do zadań wojennych, kierowania ich administracją oraz wykonywania wszelkich praw i obowiązków wynikających z faktu, że był członkiem rządu. W istocie rzeczy nastąpiło stworzenie jednego stanowiska obejmującego funkcje naczelnego wodza i ministra spraw wojskowych. Wyrazem tego była klauzula stwierdzająca, że w razie nieobecności naczelnego wodza i ministra spraw wojskowych zastępował go (nie ich) generał wyznaczony przez naczelnego wodza, który w jego imieniu sprawował dowodzenie siłami zbrojnymi i reprezentował ministra spraw wojskowych w rządzie. Stworzono też organy pracy wspólne dla naczelnego wodza i ministra spraw wojskowych. Należały do nich: Biuro Naczelnego Wodza, Sztab Naczelnego Wodza (NW), dwóch generałów do zleceń, przewodniczący Komisji Regulaminowej, inspektor lotnictwa wraz ze Sztabem Polskich Sił Powietrznych, szef Kierownictwa Marynarki Wojennej z podległym mu Kierownictwem, biskup polowy, szef Sądownictwa Wojskowego. Oprócz tych instytucji naczelnemu wodzowi podlegali szef Biura Administracji Funduszu Obrony Narodowej i Darów, szef Biura Opieki nad Rodzinami, oraz komendant Wojskowego Instytutu Geograficznego⁷⁴⁶.

Biuro Naczelnego Wodza tworzyły Gabinet Ministra, oficer sztabowy do zleceń i Adiutantura. Gabinet Ministra zajmował się sprawami związanymi z reprezentacją, nadawaniem odznaczeń polskich oraz przyjmowaniem odznaczeń obcych przez żołnierzy polskich, organizacją propagandy oraz zbiórką darów dla wojska polskiego, ustalaniem i nadawaniem sztandarów, ustalaniem przepisów mundurowych. Oficer sztabowy do zleceń załatwiał sprawy specjalne poruczone mu przez naczelnego wodza i ministra spraw wojskowych.

Sztab Naczelnego Wodza składał się z: szefa Sztabu NW, zastępcy szefa Sztabu NW, Oddziałów Sztabu NW (I-VI), szefa Łączności NW, Biura Propagandy i Oświaty oraz Kwatery Głównej Sztabu NW. Szef Sztabu podlegał bezpośrednio naczelnemu wodzowi i ministrowi spraw wojskowych, kierował jego pracami oraz zestawiał i referował elementy decyzji naczelnego wodza i szefa MSWojsk. dotyczących organizacji, wyszkolenia, zaopatrzenia, wywiadu i kontrwywiadu oraz spraw personalnych wojska. Ponadto kontrolował wykonywanie rozkazów wydawanych przez bezpośrednich zwierzchników. Zastępca szefa Sztabu zastępował go podczas nieobecności, a jednocześnie kierował pracą Oddziału II Sztabu NW.

Generałowie do zleceń mieli zróżnicowane kompetencje. I generał do zleceń reprezentował naczelnego wodza w Radzie Narodowej oraz na podstawie specjalnych upoważnień w Radzie Ministrów w sprawach sił zbrojnych i wojskowo-politycznych, mających

⁷⁴⁶ Zob. *Polski czyn zbrojny w II wojnie światowej*, red. W. Biegański, t. 4, *Walki formacji...*, s. 216.

związek z innymi resortami. Nadzorował funkcjonowanie Polskiego Czerwonego Krzyża oraz przygotowywał dla naczelnego wodza szczególnie ważne sprawy sądowe, dyscyplinarne i honorowe. Prowadził likwidację Biura Rejestracyjnego i odpowiadał za ewidencję i segregację jego akt dla późniejszego wykorzystania. Chociaż nie miał takiego stanowiska, w praktyce pełnił funkcję wiceministra spraw wojskowych. II generał do zleceń odpowiadał za przeprowadzanie inspekcji wyszkolenia w jednostkach wojskowych oraz obozach oficerskich.

Główna praca Sztabu NW koncentrowała się w Oddziałach podległych bezpośrednio szefowi Sztabu.

Oddział I składał się z: Referatu Ogólno-Organizacyjnego, Referatu Administracji i Ewidencji Stanów, Referatu Uzupełnień, Referatu Ewakuacji oraz Kancelarii. Całością kierował szef Oddziału. W zakresie zadań Oddziału znalazło się: kierowanie sprawami organizacyjnymi wojska, opracowywanie etatów dla sił zbrojnych, zestawianie Ordre de Bataille wojska oraz regulowanie jego dyslokacji, prowadzenie stanów liczebnych sił zbrojnych oraz administrowanie nimi, ustalanie zasad i kontrola prowadzenia ewidencji szeregowych, kierowanie rekrutacją i uzupełnieniem szeregowych dla całości sił zbrojnych, zapewnienie ewakuacji żołnierzy polskich z krajów neutralnych oraz organizacja zaciągu ochotniczego na terenie USA i Kanady.

Oddział II dzielił się na: Referat Ogólny z sekcją szyfrów i radiostacją, Referat Wywiadowczy, Referat Kontrwywiadowczy, Referat Ewidencyjny, Referat Finansowy oraz Kancelarię. Oddziałem kierował szef. Do zadań Oddziału należało: zbieranie, przetwarzanie i wymiana informacji z Oddziałem II sztabu brytyjskiego, kierowanie i wykorzystywanie posiadanej sieci wywiadowczej, także tej krajowej, do pozyskiwania informacji, kierowanie pracą attaché wojskowych, współpraca z Oddziałem I w zakresie zaciągu ochotniczego oraz ewakuacji żołnierzy z państw obcych.

Do Oddziału III należały: Referat Wyszkożenia, Referat Studiów, Referat Artylerii, Referat Saperów, Referat Broni Pancerniej, Szef Służby Geograficznej oraz Kancelarii. Oddziałem kierował szef. Zakres jego zadań stanowiło: opracowywanie wytycznych wyszkolenia i ustalanie organizacji szkoleń, ustalanie wytycznych dla prac Komisji Regulaminowej i kierowanie ogólnie ich opracowaniem oraz określanie rozdzielników regulaminów i instrukcji wyszkolenia, kierowanie przygotowaniem sztabów polowych, prowadzenie studiów nad zagadnieniami operacyjnymi, regulowanie spraw związanych ze służbą geograficzną.

Oddział IV obejmował: Referat Spraw Ogólnych i Zaopatrywania, Referat Organizacyjno-Materiałowego, Referat Wyszkożenia i Studiów, Szefa Intendentury, Szefa Sanitarnego, Szefa Służby Uzbrojenia, Szefa Służby Samochodowej oraz Kancelarii. Na czele Oddziału stał jego szef. Oddział zajmował się organizacją jednostek służb,

organów zaopatrywania i ewakuacji w sformowanych jednostkach wojskowych przy ścisłej współpracy z Oddziałem I Sztabu. Ustalał wysokość oraz jakość materiałowego i pieniężnego wyposażenia oddziałów w porozumieniu z władzami brytyjskimi, przy współpracy z Oddziałem I i Oddziałem III Sztabu. Ponadto zaopatrywał jednostki i formacje wojskowe w sprzęt, materiał i pieniądze, ustalał zasady i systemy gospodarki pieniężnej oraz materiałowej, regulował sprawy ewakuacji sanitarnej, leczenia i higieny, opracowywał i realizował plan budżetowy sił zbrojnych, dokonywał kontroli rachunkowo-budżetowej za pośrednictwem Biura Cenzury Rachunkowej, przygotowywał obsługę kwatermistrzowską dla Sztabu i wszystkich jednostek broni i służb.

Oddział V składał się z: Referatu Ewidencji i Obsad, Referatu Ogólnego oraz Kancelarii. Oddziałem kierował szef. Do zadań Oddziału należało kierowanie sprawami personalnymi wojska, prowadzenie ewidencji oficerów, podchorążych i podoficerów zawodowych armii lądowej, referowanie spraw związanych z mianowaniem, awansami, przeniesieniami, zwolnieniami oraz odznaczeniami. Ponadto prowadził sprawy personalne cywilnych urzędników wojska.

Oddział VI był oddziałem specjalnym i odpowiadał za utrzymanie łączności radiowej i kurierskiej z krajem, zapewniał zaopatrzenie Związku Walki Zbrojnej, a później Armii Krajowej w pieniądze i niezbędne materiały. Ścisłe współpracował z Zarządem Operacji Specjalnych (Special Operations Executive – SOE) w brytyjskim Ministerstwie Wojny Ekonomicznej. Szef Oddziału podlegał szefowi Sztabu NW, szczególnie w zakresie technicznej współpracy z krajem. Natomiast w sprawach politycznych, finansowych i materiałowych współpracował z przewodniczącym Komitetu Rady Ministrów do Spraw Kraju.

Szef Łączności był odpowiedzialny za należyte przygotowanie łączności w jednostkach wojsk lądowych oraz w tych resortach cywilnych, których sprawy łączności zostały mu powierzone. Przeprowadzał kontrolę wyszkolenia łącznościowego z ramienia naczelnego wodza.

Biuro Propagandy i Oświaty, składające się z Referatu Propagandy i Referatu Wydawniczego, prowadziło całokształt prac propagandowych i oświatowych w wojsku i poza wojskiem, utrzymywało kontakty z prasą polską i zagraniczną, przekazywało do prasy komunikaty i artykuły poruszające sprawy Polskich Sił Zbrojnych, wydawało tygodnik dla żołnierzy „Polska Walcząca”.

Kwaterę Główną Sztabu NW tworzyli: Komendant Kwatery Głównej, jego zastępca, Referat Rachunkowo-Gospodarczy, Kancelaria Główna Sztabu, Archiwum Wojskowe, lekarz oraz oficer informacyjny. Kwatera Główna odpowiadała za prowadzenie spraw związanych z administracją i gospodarką pieniężną Sztabu NW oraz innych komórek powiązanych gospodarczo, zapewniała należyte pomieszczenie biur oraz bezpieczeństwo

gmachu oraz kontrolowała ściśle przestrzeganie zasad ochrony wewnętrznej biur, organizowała obronę przeciwlotniczą pomieszczeń Sztabu NW, utrzymywała w sprawach gospodarczych łączność z angielską Misją Wojskową, przygotowywała rozkazy wewnętrzne Sztabu NW oraz wydawała Dziennik Rozkazów Wojskowych, zapewniała sprawność funkcjonowania Kancelarii Głównej Sztabu NW oraz Archiwum Wojskowego, dokonywała segregowania i przechowywała najważniejsze akta i dokumenty przywiezione z kraju i z Francji.

Tak ukształtowana struktura organizacyjna Sztabu Naczelnego Wodza i Ministerstwa Spraw Wojskowych była wymuszona koniecznością ograniczenia aparatu urzędniczego i oszczędnościami finansowymi, narzuconymi po części przez Brytyjczyków, ale i innym rozłożeniem akcentów w funkcjonowaniu instytucji wojskowych. Polskie Siły Zbrojne, stając się elementem wojsk sojuszniczych na terytorium Wielkiej Brytanii musiały w większym stopniu skupić się na kwestiach operacyjnych aniżeli na administrowaniu sprawami wojska. Jednakże wprowadzone zmiany kryły w sobie niebezpieczeństwo zwiększenia znaczenia naczelnego wodza i jego Sztabu kosztem Ministerstwa Spraw Wojskowych, co w praktyce oznaczało zmniejszenie wpływu cywilnych władz państwowych, a w konsekwencji i nieufność pozostałych członków rządu. Na ten aspekt zwracał uwagę m.in. gen. Kukiel, gdy pisał: „Nasunęły mi się pewne spostrzeżenia co do współpracy między nacz. władzami wojskowymi a Rządem. Wyczuwam mianowicie pewną atmosferę nieufności pomiędzy członkami Rządu a Sztabem. Pochodzi ona stąd, że wśród członków Rządu panuje przekonanie o niechęci Sztabu do władz cywilnych, chęci wkraczania w ich kompetencje, ze strony zaś Sztabu jest pewne przeczulenie na punkcie mieszania się członków Rządu do spraw wojskowych”⁷⁴⁷. Efektem tego było podjęcie jeszcze w 1941 r. prac nad nową organizacją najwyższych władz wojskowych, co objęło również nowelizację dekretu z 1 września 1939 r.

Jednakże dopiero na początku lutego 1942 r. naczelny wódz dokonał reorganizacji Sztabu Naczelnego Wodza oraz kompetencji I generała do zleceń. Wniosek w tej sprawie był przedmiotem obrad Rady Ministrów w dniu 9 lutego⁷⁴⁸. Zasadnicze zmiany nastąpiły jednak miesiąc później, 11 marca 1942 r., gdy naczelny wódz i minister spraw wojskowych wydał rozkaz normujący organizację naczelnich władz sił zbrojnych i centralnych instytucji wojskowych, który zastąpił dotychczas obowiązujący z dnia 30 sierpnia 1940 r.⁷⁴⁹

⁷⁴⁷ Pismo gen. M. Kukieła do gen. W. Sikorskiego z dnia 3 stycznia 1942 r., IPMS, zespół PRM, sygn. PRM.79.1, pag. 20 i n.

⁷⁴⁸ Pismo dyrektora Biura Prezydialnego Rady Ministrów do prezydenta Raczkiewicza, zawiadamiające o reorganizacji Sztabu Naczelnego Wodza, IPMS, zespół KC PR, sygn. A.48.3.A1.II.

⁷⁴⁹ Rozkaz naczelnego wodza i ministra spraw wojskowych z dnia 11 marca 1942 r. w sprawie organizacji naczelnich władz sił zbrojnych i centralnych instytucji wojskowych, IPMS, zespół PRM, sygn. PRM.K.10, pag. 97 i n. Rozkaz został opublikowany w Dzienniku Rozkazów Tajnych nr 1, poz. 1 z dnia 16 marca 1942 r.

Nowy rozkaz został podzielony na osiem rozdziałów: Naczelnny Wódz i Minister Spraw Wojskowych, Sztab Naczelnego Wodza, Ministerstwo Spraw Wojskowych, Inspektorat Lotnictwa, Kierownictwo Marynarki Wojennej, Wytoczne dla współpracy między Sztabem NW (Inspektoratem Lotnictwa, Kierownictwem Marynarki Wojennej) a Ministrem Spraw Wojskowych, Centralne Instytucje Wojskowe, Uprawnienia Dyscyplinarne. Układ rozdziałów określał też hierarchię naczelnnych władz wojskowych. W porównaniu do wcześniej obowiązującego wyczerpująco regulował kompetencje wszystkich elementów struktury tworzącej władze wojskowe.

Nadal utrzymano połączone stanowisko naczelnego wodza i ministra spraw wojskowych, ale dokładniej niż do tej pory określone zostały kompetencje wyodrębniające dwa jego aspekty. Wyraźniej oddzielono sferę dowodzenia od spraw administracyjnych i politycznych. Podkreślono, że uprawnienia naczelnego wodza wynikają z przepisów dekretu z 1 września 1939 r., natomiast sposób sprawowania dowództwa nad Polskimi Siłami Zbrojnymi na terenie Imperium Brytyjskiego, Rosji sowieckiej i krajów sprzymierzonych regulowały umowy wojskowe zawarte z rządami tych krajów.

Szerzej też zakreślone zostały uprawnienia ministra spraw wojskowych, które sprowadzały się do przedstawiania spraw sił zbrojnych i poszczególnych ich rodzajów na forum Rady Ministrów i Rady Narodowej. Kwestie te mogli referować: wiceminister spraw wojskowych, inspektor lotnictwa i szef Kierownictwa Marynarki Wojennej. Na posiedzeniach Komitetu Politycznego Rady Ministrów naczelnego wodza lub ministra zastępować mógł szef Sztabu NW lub wiceminister, w zależności od przedmiotu obrad. Zastanowienie budzi fakt, że w przypadku uprawnień ministra nie odwołano się bezpośrednio do przepisów dekretu wrześniowego, chociaż były tam określone. Naczelnemu wodzowi i ministrowi spraw wojskowych podlegały: Gabinet Naczelnego Wodza i Ministra Spraw Wojskowych, Sztab Naczelnego Wodza, Ministerstwo Spraw Wojskowych, Inspektorat Lotnictwa, Kierownictwo Marynarki Wojennej oraz centralne instytucje wojskowe. Zaliczono do nich: Biskupa Polowego, szefa Sądownictwa Wojskowego i Naczelnego Prokuratora Wojskowego, Centralną Komisję Regulaminową, Wojskowy Trybunał Orzekający, Biuro Administracji Funduszu Obrony Narodowej i Darów oraz Wojskowy Instytut Techniczny.

Gabinet Naczelnego Wodza i Ministra Spraw Wojskowych kierował sprawami związanymi z reprezentacją i wykonywaniem przepisów protokołu, prowadził, we współpracy z właściwymi dowódcami sprawy nadawania odznaczeń polskich, przyjmowania odznaczeń obcych przez żołnierzy polskich i pełnił funkcję sekretariatu Kapituły Orderu Virtuti Militari. Ponadto prowadził sprawy związane z ustalaniem i nadawaniem sztandarów i odznak, z ustalaniem przepisów mundurowych, regulował służbę adiutantów przybocznych naczelnego wodza i ministra spraw wojskowych, odpowiadał za bez-

pieczeństwo naczelnego wodza i ministra oraz za sprawne funkcjonowanie środków łączności i komunikacyjnych oddanych do jego dyspozycji, wydawał Dziennik Rozkazów i Dziennik Rozkazów Tajnych, opracowywał sprawy wyznań niekatolickich, zajmował się Archiwum Sił Zbrojnych, prowadził rachunkowość funduszu dyspozycyjnego naczelnego wodza i ministra spraw wojskowych oraz utrzymywał kontakty z Gabinetem Wojskowym Prezydenta, dyrektorem Biura Prezydium Rady Ministrów i Sekretariatem Premiera.

Sztab NW opracowywał i koordynował zasadnicze sprawy dotyczące całości sił zbrojnych oraz był aparatem dowodzenia naczelnego wodza w odniesieniu do całości wojska. W jego skład wchodził: szef Sztabu NW, zastępca szefa Sztabu NW, Oddziały Sztabu NW (I-VI), szef Łączności Sztabu NW, Inspektor Pociągów Pancernych oraz Biuro Szyfrów. Struktura oraz zadania poszczególnych oddziałów Sztabu NW nie uległy zmianie w stosunku do ram określonych we wcześniejszym rozkazie. Inspektor Pociągów Pancernych kierował całokształtem spraw związanych z organizacją, wyszkoleniem i przygotowaniem bojowym polskich załóg pociągów pancernych, tak w stosunku do zadań bieżących, jak i przyszłego ich użycia. Natomiast Biuro Szyfrów zajmowało się szyfrowaniem i deszyfrowaniem bieżącej korespondencji naczelnego wodza.

Jako samodzielna struktura wydzielone zostało Ministerstwo Spraw Wojskowych, w którego skład wchodził: wiceminister, zastępca wiceministra, Adiutantura Wiceministra, Biuro Ogólne, Biuro Propagandy i Oświaty, Biuro Bezpieczeństwa, Szefostwo Intendentury, Biuro dla Spraw Rodzin Wojskowych oraz Oddział Administracyjny. Wiceminister zastępował ministra spraw wojskowych w rządzie i wobec Rady Narodowej w odniesieniu do całości sił zbrojnych, kierował Ministerstwem w zastępstwie ministra i współdziałał ze Sztabem NW, innymi ministerstwami i władzami cywilnymi. Jego zastępca koordynował wszelkie sprawy administracyjne i budżetowe dotyczące wojska. Adiutantura Wiceministra odpowiadała za utrzymywanie łączności pomiędzy Ministerstwem a Gabinetem Naczelnego Wodza i Ministra Spraw Wojskowych, Radą Narodową oraz Ministerstwem Informacji i Dokumentacji. Prowadziła też Kancelarię Główną Ministerstwa i dokonywała rozdziału poczty na poszczególne biura MSWojsk.

Biuro Ogólne zajmowało się sprawami poboru i zaciągu ochotniczego do sił zbrojnych, wcielaniem i zwalnianiem z czynnej służby podoficerów i szeregowych oraz kobiet należących do Pomocniczej Służby Wojskowej Kobiet, prowadzeniem ewidencji podoficerów i szeregowych sił zbrojnych, inwalidów oraz zaopatrzeniem emerytalnym, opracowywaniem organizacji wewnętrznej MSWojsk., współpracowało z oddziałami Sztabu NW w zakresie wynikającym z podejmowanych zadań.

Zakres zadań Biura Propagandy i Oświaty nie uległ zasadniczej zmianie w stosunku do określonych w poprzednim rozkazie.

Biuro Bezpieczeństwa odpowiedzialne było za zapewnienie bezpieczeństwa sił zbrojnych i instytucji objętych ochroną wojskową, fachowe kierownictwo służbą bezpieczeństwa, zwalczanie działalności obcego wywiadu, sabotaży i ruchów wywrotowych, organizację i kontrolę tajemnicy, pracę informacyjno-opiniotwórczą i opracowywanie okresowych sprawozdań o stanie bezpieczeństwa w siłach zbrojnych i instytucjach chronionych przez wojsko. W zakresie swojej działalności współpracowało z Inspektorem Lotnictwa, Kierownictwem Marynarki Wojennej, resortami cywilnymi i odpowiednimi władzami brytyjskimi. W odniesieniu do Marynarki Wojennej zajmowano się tylko jednostkami załogującymi na lądzie.

Do zadań Szefostwa Intendentury należało: opracowywanie preliminarza budżetowego dla wojska znajdującego się na terenie Imperium Brytyjskiego, zestawianie preliminarza budżetowego dla sił zbrojnych utrzymywanych z kredytów Skarbu Polskiego i Brytyjskiego, rozdział, ewidencja i kontrola zużycia kredytów ustalonych ustawą budżetową na utrzymanie wojska, ogólna ewidencja obrotów gotówkowych i rozliczeniowych sił zbrojnych, zaopatrywanie jednostek organizacyjnych wojska w materiał intendencki, likwidacja szkód i strat spowodowanych przez żołnierzy, rozrachunek ze Skarbem Brytyjskim za utrzymanie wojska, nadzór nad gospodarką intendencką oraz opracowanie instrukcji i przepisów z zakresu służby intendenckiej w wojsku, ustalanie należności pieniężnych i materiałowych wojska, organizacja szkoleń personelu i obsada stanowisk w zakresie służby intendentury. Szefowi Intendentury podlegało Biuro Rozrachunkowe zajmujące się analizą sprawozdań rachunkowych oraz rozrachunkami z władzami brytyjskimi i innymi sojusznikami z tytułu otrzymywanych materiałów i świadczeń w naturze.

Biuro dla Spraw Rodzin Wojskowych odpowiedzialne było za opiekę społeczną nad rodzinami wojskowych na terenie Wielkiej Brytanii i innych krajów.

Oddział Administracyjny prowadził wszelkie sprawy związane z gospodarką pieniężną, administracją i zakwaterowaniem biur naczelnego wodza, Ministerstwa Spraw Wojskowych, Sztabu NW oraz wojskowych instytucji centralnych, zapewniał opiekę nad sprzętem samochodowym będącym w dyspozycji Ministerstwa i Sztabu NW.

Zakresy działania pozostałych instytucji centralnych wojska nie uległy zmianie w stosunku do wcześniej obowiązujących.

Organizacyjne wyodrębnienie Ministerstwa Spraw Wojskowych ze struktury Sztabu NW było ważnym krokiem na drodze do faktycznego ich rozdzielenia. Dalszy proces zmian wymagał nowych rozwiązań ustawodawczych. Powoli dojrzało dążenie do zastąpienia dekretu z 1 września 1939 r. nowymi regulacjami.

3. NAJWYŻSZE WŁADZE WOJSKOWE WEDŁUG ZASAD DEKRETU Z 27 MAJA 1942 ROKU

Do prac nad nowelizacją dekretu o organizacji najwyższych władz wojskowych w czasie wojny powrócono dopiero na początku 1941 r. Szef Oddziału IV Sztabu Naczelnego Wodza płk Mieczysław Sulisławski przygotował referat *W sprawie organizacji najwyższych władz sił zbrojnych państwa po ukończeniu wojny*. Dokument ten, datowany 10 stycznia 1941 r., zawierał propozycje nowego określenia wzajemnych relacji między cywilnymi organami państwa a władzami wojskowymi. Według nich zwierzchnikiem sił zbrojnych nadal pozostawał prezydent. Rola i zadania rządu miały być bardziej dostosowane do potrzeb sytuacji pokojowej lub wojennej. W okresie pokoju rząd miał być odpowiedzialny za przygotowanie obrony państwa. Stąd wypływać miał obowiązek określania politycznych celów wojny, ustalania głównych wytycznych planu wojny, gromadzenia potrzebnych środków i zasobów. W czasie wojny natomiast „rząd winien sprawować ogólne kierownictwo wojną, jako władza gwarantująca państwu jednolitość i ciągłość jego polityki wojennej”⁷⁵⁰.

W okresie wojny premierowi należy przyznać szersze kompetencje, a organizacja gabinetu powinna ulec takim przekształceniom, aby lepiej odpowiadała potrzebom wojennym. Szczególną rolę przypisywano ministrowi obrony narodowej, który miał zastąpić dotychczasowego ministra spraw wojskowych. Minister w czasie pokoju miał być bezpośrednim dowódcą nad wszystkimi rodzajami wojsk. Wychodzono z założenia, że jeden człowiek powinien dowodzić i ponosić odpowiedzialność za stan sił zbrojnych. W czasie wojny kompetencje ministra miały ulec redukcji do sił znajdujących się w odwodzie w głębi kraju. Nad jednostkami biorącymi bezpośredni udział w walkach dowództwo sprawować miał naczelny wódz⁷⁵¹.

Wyraźnie oddzielano stanowisko ministra obrony narodowej od stanowiska naczelnego wodza. Szef resortu, jako funkcja polityczna podlegał fluktuacjom, takim samym jak cały rząd. Poza tym koncentrując się na organizacji wojsk w czasie pokoju nie byłby w stanie przygotować sił zbrojnych do wojny. Odrzucano przy tym możliwość stworzenia odrębnego stanowiska w czasie pokoju dla generała, który miałby dowodzić wojskami w czasie wojny. Przyjęto inne rozwiązanie. Projektowano połączenie kompetencji generalnego inspektora sił zbrojnych z kompetencjami szefa Sztabu Generalnego. Uważano bowiem, że „kierując bezpośrednio pracami sztabu generalnego, jako swoim organem pracy – będzie miał możliwość dokładnego poznania tego aparatu, z którym pracować

⁷⁵⁰ Referat w sprawie organizacji najwyższych władz sił zbrojnych państwa, IPMS, zespół Biuro Ministerstwa Obrony Narodowej (dalej: Biuro MON), sygn. A.XII.26/20, s. 25.

⁷⁵¹ *Ibidem*, s. 25 i n.

będzie w czasie wojny oraz poznania najistotniejszych potrzeb w dziedzinie wojennych przygotowań⁷⁵². Przygotowane tezy uzyskały pełną aprobatę premiera Sikorskiego i generalicji⁷⁵³.

W tym samym czasie trwały już zaawansowane prace w Ministerstwach Spraw Wojskowych i Sprawiedliwości nad nowelizacją dekretu o organizacji najwyższych władz wojskowych w okresie wojny. Ministerstwo Sprawiedliwości krytycznie oceniało obowiązujący od 1 września 1939 r. dekret regulujący te kwestie. Zarzucano mu nie tylko niezgodność z nadal obowiązującą konstytucją z 1935 r., ale także nieprzydatność w warunkach, gdy władze państwowe i siły zbrojne znajdowały się na obcym terytorium⁷⁵⁴.

Krytycznej oceny aktualnego stanu prawnego w tym zakresie dokonał prof. Wacław Komarnicki, minister sprawiedliwości. W obszernym, bo liczącym 20 stron dokumencie zwrócił uwagę, że obowiązująca w Polsce doktryna kształtowania organizacji najwyższych władz wojskowych sprzeczna była z powszechnie przyjętymi zasadami państwa demokratycznego. Zakładała bowiem podporządkowanie konstytucyjnego, politycznie odpowiedzialnego organu państwowego, jakim był właściwy minister resortowy, organowi niekonstytucyjnemu i nie ponoszącemu odpowiedzialności ani konstytucyjnej ani nawet politycznej za swoje decyzje⁷⁵⁵.

W dalszej części swojej opinii przedstawił propozycje organizacji naczelnych władz wojskowych w czasie pokoju i w czasie wojny. W czasie pokoju odpowiedzialność za przygotowanie państwa do obrony ponosić powinna Rada Obrony Narodowej⁷⁵⁶, tworzona przez premiera i ministrów: spraw wewnętrznych, spraw wojskowych, spraw zagranicznych, skarbu oraz gospodarki, i działająca pod przewodnictwem głowy państwa. Do składu Rady mogliby być dokooptowani przywódcy głównych partii zasiadający w parlamencie, w tym przywódcy opozycji, a także przedstawiciele gałęzi gospodarki odpowiedzialnych za sferę obronną. Przy Radzie powinno funkcjonować Biuro Rady Wojennej, kierowane przez jednego z najzdolniejszych generałów oraz skupionych wokół niego oficerów i urzędników z ministerstw cywilnych. Postanowienia Rady w zakresie przygotowań obronnych powinien wykonywać rząd poprzez swoich ministrów

⁷⁵² *Ibidem*, s. 28 i n.

⁷⁵³ Pismo gen. Sikorskiego do szefa Sztabu Naczelnego Wodza gen. T. Klimeckiego z lutego 1941 r. zatwierdzające projekt organizacji Najwyższych Władz Sił Zbrojnych Państwa, IPMS, zespół Biuro MON, sygn. A.XII.38/6. Por. podobne pismo z 7 kwietnia 1941 r., IPMS, zespół PRM, sygn. PRM.48. Zob. też „Uwagi o projekcie organizacji Najwyższych Władz Zbrojnych Państwa” autorstwa gen. Mariana Kukiela, IPMS, zespół Kolekcja Mariana Kukiela (dalej: Kolekcja Kukiela), sygn. Kol.24/22, n. pag.

⁷⁵⁴ Opinia prof. B. Winiarskiego z dnia 5 marca 1942 r., IPMS, zespół PRM, sygn. PRM.79/1, k. 61 i n.

⁷⁵⁵ Uwagi o organizacji naczelnych władz wojskowych z 27 stycznia 1942 r., IPMS, zespół Kolekcja Komarnickiego, sygn. Kol. 38/8, n. pag.

⁷⁵⁶ W innym miejscu dokumentu mowa jest o Radzie Obrony Państwa, co sugerować może nawiązanie do doświadczeń z okresu wojny polsko-rosyjskiej z lat 1919-1920.

resortowych – każdy w zakresie swoich kompetencji i swojej odpowiedzialności. Za przygotowania obronne państwa odpowiedzialny miałby być szef Sztabu Generalnego, biorący udział, u boku ministra spraw wojskowych, w pracach Rady. Taka organizacja pozwalałaby, aby ministrem odpowiedzialnym za sprawy wojska mogła być osoba cywilna. W czasie wojny nie następowałaby żadna istotna zmiana tak funkcjonującej struktury. W dalszym ciągu wykonywałaby ona swoje dotychczasowe zadania. Jedyna zmiana polegałaby na przekształceniu szefa Sztabu Generalnego w naczelnego wodza. Otrzymywałby od Rady Obrony Narodowej szerokie pełnomocnictwa do działań operacyjnych w myśl zatwierdzonych przez nią planów i przed nią ponosiłby odpowiedzialność osobistą. Zmiana na stanowisku naczelnego wodza nie wiązałaby się w tych warunkach z istotnymi trudnościami politycznymi⁷⁵⁷.

Projekt nowelizacji obowiązującego dekretu miał przygotować płk Stanisław Szurlej, naczelny prokurator wojskowy. Ponadto naczelny wódz powołał specjalną komisję pod przewodnictwem gen. M. Kukiela, w której skład weszli także wiceadmirał Jerzy Świrski oraz generałowie Ujejski, Klimecki i Modelski, a której zadaniem miała być ocena przygotowanego projektu i jego zgodności z przyjętymi kierunkami zmian⁷⁵⁸. Sikorski uczulał członków komisji, aby nowelizacja dekretu była zgodna z obowiązującą konstytucją⁷⁵⁹. W dokumencie powołującym do życia wspomniany już zespół sformułowano osiem tez, którymi mieli kierować się autorzy nowelizacji. Ogólne prowadzenie wojny i kierowanie obroną narodową powinno być zadaniem rządu. Minister spraw wojskowych miał być odpowiedzialny za przeprowadzenie mobilizacji ludzi, materiałów i sprzętu na użytek sił zbrojnych oraz administrować zasobami ludzkimi i materiałowymi do czasu przekazania ich naczelnemu wodzowi. Premier zostałby koordynatorem prac poszczególnych ministrów w zakresie obrony państwa i inicjatorem powołania Komitetu Wojennego Rady Ministrów. Na naczelnym wodzu spoczywać miała odpowiedzialność za organizację, przysposobienie i użycie operacyjne zmobilizowanych sił zbrojnych, za zarządzanie zasobami ludzkimi i materiałowymi, wreszcie za prowadzenie działań operacyjnych. W wykonywaniu swych zadań miał ściśle współdziałać z premierem, wykonywać dyrektywy rządu i przekazywać mu postulaty wynikające z bieżącego położenia wojennego. Formy tego współdziałania mieli ustalać sami zainteresowani. Tylko w przypadku powstania różnicy zdań interweniowałby prezydent. Do głowy państwa należałoby też zwoływanie Komitetu Wojennego lub pełnego składu Rady Ministrów

⁷⁵⁷ Uwagi o organizacji naczelnych władz wojskowych z 27 stycznia 1942 r., IPMS, zespół Kolekcja Komarnickiego, sygn. Kol. 38/8, n. pag.

⁷⁵⁸ Pismo powołujące Komisję, IPMS, zespół Kolekcja Kukiela, sygn. Kol. 24/22, n. pag.

⁷⁵⁹ *Ibidem*.

dla omówienia spraw obronnych lub wojennych państwa. Prezydent mógł powierzyć tej samej osobie stanowisko naczelnego wodza i premiera⁷⁶⁰.

Opinię na temat założeń do nowego dekretu przedstawił prof. W. Komarnicki. Jego zdaniem, nowy dekret powinien uwzględniać zapisy konstytucyjne w odniesieniu do kompetencji głowy państwa, zadań rządu i roli premiera. Na tych organach państwa spoczywała bowiem główna odpowiedzialność za obronność państwa i prowadzenie wojny. Konstytucja sprowadzała naczelnego wodza tylko do roli „dysponenta siłami zbrojnymi”. Fakt istnienia trzech ośrodków decyzyjnych w zakresie prowadzenia wojny wymuszał utworzenie platformy koordynującej współdziałanie. Rolę taką pełnić miała Rada Wojenna Rzeczypospolitej złożona z prezydenta, pełnego składu rządu i naczelnego wodza. W tym gronie ranga naczelnego wodza odpowiadałaby randze ministra. Relacje między naczelnym wodzem a ministrem spraw wojskowych wyznaczałyby rozdział kompetencji. Minister miał być tylko administratorem wojska w zakresie zasobów ludzkich, materiałowych, uzupełniania wojsk, szkoleń, propagandy, bezpieczeństwa, spraw wyznaniowych, sądownictwa, kontroli finansowej i organizacji paramilitarnych. Natomiast do naczelnego wodza należałyby sprawy związane z dowodzeniem wojskami i prowadzeniem działań wojennych⁷⁶¹.

Projekt nowego dekretu o organizacji naczelných władz wojskowych w czasie wojny stał się przedmiotem obrad rządu 22 maja 1942 r. Treść przepisów, opracowanych przez komitet rzeczoznawców na wniosek ministra spraw wojskowych, referował min. Komarnicki. Podczas dyskusji, w której uczestniczyli wszyscy członkowie rządu, zgłoszono kilka poprawek. Projektowany tekst przewidywał zakres czasowy obowiązywania dekretu, a był nim moment demobilizacji, a nie jak wcześniejsze rozwiązania w tej kwestii – chwila zniesienia stanowiska naczelnego wodza. Zmieniono też kolejność regulacji organów państwa. Początkowo przepisy dotyczące ministra spraw wojskowych umieszczono przed tymi odnoszącymi się do naczelnego wodza. Ostatecznie jednak kolejność zamieniono. Poprawki redakcyjne dotyczyły także regulacji związanych z wydawaniem przez prezydenta dekretów dotyczących zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi. Znacznie poważniejsze zmiany wprowadzono w przepisach określających kompetencje ministra spraw wojskowych. W projekcie miał reprezentować siły zbrojne w rządzie i Radzie Narodowej, powoływać nowe roczniki poborowych i inne osoby zobowiązane do służby wojskowej pod broń, ustalać budżet dla wojska i kontrolować jego wykonanie, zarządzać ludźmi i środkami niezbędnymi do wykonania ciężących na nim zadań.

⁷⁶⁰ Wytyczne do dekretu w przedmiocie współdziałania naczelných władz Rzeczypospolitej w prowadzeniu wojny, IPMS, zespół Kolekcja Kukiela, sygn. 24/22, n. pag.

⁷⁶¹ Uwagi konstytucyjne Wacława Komarnickiego w sprawie organizacji najwyższych władz wojskowych w czasie wojny z 5 maja 1942 r., IPMS, zespół PRM, sygn. PRM.79/1, pag. 58 i n.

Ostatecznie kompetencje te zostały znacznie ograniczone⁷⁶². Była to konsekwencja przewidzianej w niedługim czasie rezygnacji przez gen. Sikorskiego ze stanowiska ministra spraw wojskowych. Rada Ministrów uchwaliła dekret⁷⁶³. Prezydent złożył pod nim swój podpis 27 maja 1942 r. W ten sposób dekret z 1 września 1939 r. przestał obowiązywać.

Postanowienia dekretu były stosunkowo lakoniczne i obejmowały tylko dziesięć artykułów. Ściślej też odwoływały się do uregulowań konstytucyjnych. Akt podzielony został na części: I. Prezydent Rzeczypospolitej – Zwierzchnik Sił Zbrojnych, II. Rząd, III. Naczelnny Wódz, IV. Minister Spraw Wojskowych, V. Przepisy końcowe. W ten sposób określona została nowa hierarchia najwyższych władz wojskowych. Dekret stwierdzał, że prezydent sprawuje zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi poprzez naczelnego wodza i ministra spraw wojskowych (art. 1). Było to dokładne powtórzenie przepisu z dekretu wrześniowego. Akty prawodawcze głowy państwa związane ze zwierzchnictwem wymagały kontrasygnaty premiera i ministra spraw wojskowych, a gdy dotyczyły również spraw z zakresu działania innego resortu, także podpisu tego ministra (art. 2). Do zadań rządu dekret zaliczył: określanie celów wojny, uruchamianie wszystkich środków dla obrony państwa i osiągnięcia celów wojny, dostarczanie niezbędnych do jej prowadzenia zasobów, podejmowanie uchwał dotyczących prowadzenia wojny (art. 3). Naczelnny wódz, według dekretu, dowodził siłami zbrojnymi i kierował operacjami wojennymi (art. 4). Posiadał prawo formułowania pod adresem rządu wniosków w sprawach bezpośrednio łączących się z działaniami operacyjnymi oraz zwracania się do głowy państwa i Rady Ministrów o wydawanie aktów prawodawczych i zarządzeń niezbędnych do prowadzenia walk (art. 5). Naczelnny wódz mógł uczestniczyć w posiedzeniach rządu osobiście lub za pośrednictwem swego przedstawiciela wówczas, gdy omawiane były jego wnioski lub gdy ministrowie zajmowali się sprawami związanymi z trwającym konfliktem zbrojnym (art. 6). Minister spraw wojskowych stawał się administratorem zasobów ludzkich i materiałowych, niezbędnych do prowadzenia wojny, w zakresie określonym przez statut ministerstwa, o ile nie znajdowały się w dyspozycji naczelnego wodza. Ustalał projekt budżetu dla sił zbrojnych oraz sprawował nadzór nad wydatkami. Wykonywał także zadania określone w innych przepisach (art. 7)⁷⁶⁴.

Dekret majowy zasadniczo zmienił dotychczasowe relacje między prezydentem, rządem a naczelnym wodzem. Przede wszystkim znaczącemu ograniczeniu uległa pozy-

⁷⁶² Projekt dekretu o organizacji naczelných władz wojskowych w czasie wojny, IPMS, zespół Prezydenta Raczkiewicza, sygn. A.48.Z.II.14, pag. 108 i n.

⁷⁶³ Protokół posiedzenia Rady Ministrów w dniu 22 maja 1942 r., IPMS, zespół PRM, sygn. PRM-K.102/46C, pag. 59 i n.

⁷⁶⁴ Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 maja 1942 r. o *organizacji naczelných władz wojskowych w czasie wojny*, IPMS, zespół Prezydenta Raczkiewicza, sygn. A.48.Z.II.14, pag. 104 i n. Zob. DzU RP, nr 5, poz. 9 z 1942 r.

cja naczelnego wodza. Utracił nadrzędną rolę w stosunku do rządu i ministra spraw wojskowych, a także do prezydenta, co w jakimś stopniu podyktowane było doświadczeniami z września 1939 r. Organy konstytucyjne państwa, przede wszystkim zaś Rada Ministrów i minister odpowiedzialny za sprawy wojska, odzyskały swoją pozycję i rolę. Rząd, jako główny organ wykonawczy państwa we wszystkich sprawach niezastrzeżonych dla innych organów, stawał się głównym decydentem politycznym i administracyjnym w kwestiach związanych z prowadzeniem wojny. Zwłaszcza zadania administracyjne spoczywały w rękach ministra resortowego. Prezydent, rząd i naczelny wódz stawali się równorzędnymi ośrodkami decyzyjnymi w sprawach bieżącej sytuacji wojennej, wymagających zgodnego współdziałania. Usunięto też zapisy mówiące o komisariatach cywilnych, które nie były możliwe do zrealizowania w warunkach pozostawiania władz państwowych i sił zbrojnych na obcym terytorium. W treści dekretu powrócono zatem do poglądów na kształtowanie organizacji najwyższych władz wojskowych prezentowanych przez polskie rządy w pierwszej połowie lat dwudziestych, znajdujących aprobatę gen. Sikorskiego, a wyrażających zasady państwa demokratycznego. Wyraźnie oddzielono wymogi dowodzenia operacyjnego od administrowania zasobami sił zbrojnych. Należy jednak pamiętać, że w sensie praktycznym dekret nie wniósł zasadniczych zmian. Silna pozycja gen. Sikorskiego jako premiera i naczelnego wodza, dzięki poparciu, jakim cieszył się w społeczeństwie w kraju i znacznej części emigracji, a także wśród polityków alianckich, powodowała, że zmieniły się tylko akcenty w wykonywaniu kompetencji.

Prezydent Raczkiewicz dekretem z 19 listopada 1942 r. wprowadził w miejsce określenia „minister spraw wojskowych” nowe „minister obrony narodowej”, a „Ministerstwo Spraw Wojskowych” zastąpił „Ministerstwem Obrony Narodowej”⁷⁶⁵. Tego samego dnia rząd przyjął uchwałę w sprawie statutu organizacyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej, zmieniającą dotychczasową organizację ministerstwa określoną wcześniejszymi rozkazami naczelnego wodza⁷⁶⁶. Bardziej szczegółowo, niż ujęto to w dekrete, określono zakres przedmiotowego działania ministra. Obejmował reprezentowanie spraw sił zbrojnych w rządzie i Radzie Narodowej, nadawanie kierunku działalności Ministerstwa, przy uwzględnieniu warunków politycznych i interesu publicznego, współpracując w tej dziedzinie z naczelnym wodzem, który miał obowiązek informowania ministra o swoich zamierzeniach. Ponadto minister kierował sprawami mobilizacyjnymi i administrował wszystkimi zasobami ludzkimi i materiałowymi, administrował budżetem sił zbrojnych i nadzorował jego wykonanie, kierował pracami ustawodawczymi w sprawach dotyczą-

⁷⁶⁵ Dekret prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 listopada 1942 r. o wprowadzeniu nazwy „Minister Obrony Narodowej”, DzU RP nr 10, poz. 21.

⁷⁶⁶ Uchwała Rady Ministrów z dnia 19 listopada 1942 r. w sprawie statutu organizacyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej, IPMS, zespół Biuro MON, sygn. A.XII.26.22, n. pag.

cych wojska oraz koordynował działalność i współpracę wszystkich podległych mu organów, jednostek i zakładów (§ 1). Zakres działania Ministerstwa Obrony Narodowej ujęty został w dziewięć szczegółowo opisanych działów (§ 3):

I. organizacyjny, obejmował opracowywanie wszystkich zagadnień związanych z mobilizacją zasobów ludzkich i materiałowych we współpracy ze Sztabem NW oraz organizowanie jednostek podległych ministrowi obrony narodowej;

II. stanów, uzupełnień i administracji personalnej, zajmował się prowadzeniem stanów liczebnych sił zbrojnych i organizacji pomocniczych, przeprowadzaniem poboru i zaciągu ochotniczego do sił zbrojnych oraz wcielaniem poborowych i ochotników do szeregów, kierowaniem ewakuacją żołnierzy sił zbrojnych, powoływaniem i zwalnianiem z czynnej służby oficerów, podoficerów i szeregowych stosownie do potrzeb określonych przez naczelnego wodza, udzielaniem odroczeń, administrowaniem stanami oficerów w jednostkach podległych ministrowi oraz stanami podoficerów i szeregowych zgodnie z potrzebami naczelnego wodza, sprawami pomocniczej służby wojskowej i pracowników cywilnych w wojsku, opieką nad oficerami przeniesionymi w stan nieczynny i urlopowanych, sprawami zmarłych, poległych i zaginionych żołnierzy;

III. administracji materiałowo-pieniężnej, obejmował zaspokajanie materialnych potrzeb sił zbrojnych niezbędnych do skutecznego prowadzenia wojny, opracowywanie preliminarza budżetowego sił zbrojnych, rozdział, ewidencję i kontrolę zużycia kredytów ustalonych ustawą budżetową na utrzymanie sił zbrojnych, zaopatrzenie sił zbrojnych w ramach umów międzynarodowych, ewidencję i kontrolę obciążeń Skarbu Państwa z tytułu otrzymanych funduszy gotówkowych, dostaw materiałowych i świadczeń w naturze, dokonanych przez rządy państw alianckich, nadzór nad gospodarką materiałową we wszystkich jednostkach, formacjach i instytucjach sił zbrojnych oraz składanie zamknięć rachunkowych, przygotowanie pokrycia potrzeb materiałowych sił zbrojnych na powrót do kraju i współpracę w tym zakresie z innymi resortami;

IV. wyszkolenia, zajmował się wyszkoleniem jednostek podległych ministrowi obrony narodowej oraz wydawaniem regulaminów i przepisów w ramach potrzeb określonych przez naczelnego wodza;

V. bezpieczeństwa, kierował całokształtem spraw bezpieczeństwa sił zbrojnych;

VI. studiów, prowadził studia w zakresie techniki wojennej i produkcji sprzętu wojennego oraz studia nad doskonaleniem funkcjonowania administracji sił zbrojnych;

VII. wymiaru sprawiedliwości i prawny, obejmował sprawy prokuratury wojskowej, wydawanie opinii i udzielanie porad prawnych centralnym instytucjom sił zbrojnych, nadzór nad sądownictwem wojskowym w zakresie jednostek i zakładów podległych ministrowi obrony narodowej;

VIII. opieki nad żołnierzem, organizował sprawy religijne wszystkich wyznań i narodowości, całokształt spraw kulturalno-oświatowych w siłach zbrojnych, opiekę nad stanem duchowym żołnierzy sił zbrojnych, opiekę społeczną nad inwalidami, opiekę nad jeńcami i internowanymi, opiekę nad rodzinami żołnierzy, całokształt spraw lecznictwa i higieny w siłach zbrojnych, nadzór nad Polskim Czerwonym Krzyżem, zarząd i podział funduszy zebranych na Fundusz Obrony Narodowej oraz darów zebranych na cele społeczne;

IX. spraw ogólnych, obejmował współpracę z instytucjami polskimi i państw sprzymierzonych w sprawach dotyczących potrzeb sił zbrojnych, reprezentację, sprawy polityczno-wojskowe w porozumieniu z innymi resortami, przepisy mundurowe, sprawy odznaczeń, sprawy sztandarów i odznak pamiątkowych oraz wojskową cenzurę publikacji.

Struktura ministerstwa podzielona została na cztery biura: Ministra, Ogólno-Organizacyjne, Szefostwo Administracji Sił Zbrojnych oraz Opieki nad Żołnierzem. Te mogły być następnie dzielone na wydziały lub samodzielne referaty w zależności od potrzeb (§ 4). Odrębnymi komórkami były: Gabinet Ministra i Adiutantura Ministra oraz Inspektorat Lotnictwa i Szefostwo Marynarki Wojennej. Bezpośrednio ministrowi podlegali: Ordynariat Polowy, naczelny prokurator wojskowy, przewodniczący Wojskowego Trybunału Orzekającego, przewodniczący Centralnej Komisji Regulaminowej, przewodniczący Komisji Kontroli FON oraz delegat do Rady Narodowej Rzeczypospolitej Polskiej (§ 3)⁷⁶⁷. Statut nie określał stanowisk sekretarzy i podsekretarzy stanu. Ustanowiono jedynie stanowisko generała do zleceń, mające charakter pozastatutowy, koordynującego działanie jednostek bezpośrednio podległych ministrowi.

W późniejszych latach organizacja Ministerstwa Obrony Narodowej uległa nieznacznym tylko zmianom. Jeszcze w 1942 r. przejęto z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych problematykę tzw. Akcji Kontynentalnej związanej z działalnością podziemną na terenie okupowanych Francji, Belgii i Holandii oraz Niemiec w zakresie spraw wojskowych. W tym celu utworzono Wydział Spraw Specjalnych utrzymujący współpracę z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i działającą we Francji i Belgii Polską Organizacją Walki o Niepodległość „Monika” (POWN)⁷⁶⁸. W 1943 r. powstał Inspektorat

⁷⁶⁷ *Ibidem*. Zob. też Sprawozdanie Ministra Obrony Narodowej za lata 1942-1945 z 14 sierpnia 1945 r., IPMS, zespół KC PR, sygn. A.48.3.M, pag. 1 i n.

⁷⁶⁸ Polska Organizacja Walki o Niepodległość „Monika”, organizacja konspiracyjna utworzona we Francji we wrześniu 1941 r. Głównym jej zadaniem było przygotowanie akcji zbrojnej w okresie lądowania aliantów w północnej Francji, zapewnienie rezerw i uzupełnień dla Polskich Sił Zbrojnych na Zachodzie oraz utrzymanie politycznych wpływów władz polskich na uchodźstwie w środowiskach Polonii francuskiej i belgijskiej. Zakładała siatkę wywiadu politycznego, gospodarczego i wojskowego. Organizowała propagandę antyniemiecką i zwalczała wpływy komunistów. Początkowo działała tylko na terenie Francji, później także w Belgii i Holandii. Na czele organizacji stał płk A. Kawałkowski, były konsul RP w Lille. Wydawała czasopisma „Walka” i „Sztan-

Zarządu Wojskowego, którego zadaniem było przygotowanie okupacji przez Polskę terenów Niemiec i niemieckich ziem mających przypaść po wojnie Polsce. W roku 1944, w następstwie zbliżania się aliantów do zachodnich terenów Niemiec i wzrostu ich penetracji przez polskie struktury podziemne, utworzono Samodzielny Wydział Spraw Niemieckich, zajmujący się losem polskich jeńców, wysiedlonych i robotników przymusowych. Już po zakończeniu wojny, w czerwcu 1945 r., sprawy te przekazano do Sztabu Naczelnego Wodza⁷⁶⁹.

Wprowadzenie dekretem nowej regulacji organizacji najwyższych władz wojskowych oraz szczegółowe określenie organizacji i zadań Ministerstwa Obrony Narodowej w jego statucie pociągnęły za sobą konieczność zreorganizowania Sztabu Naczelnego Wodza. Nastąpiło to rozkazem zatwierdzającym organizację Sztabu NW z dnia 25 listopada 1942 r.⁷⁷⁰ Szerzej niż dotychczas określone zostały zadania Sztabu NW. Już nie tylko opracowywał i koordynował zasadnicze sprawy dotyczące całości sił zbrojnych, ale przygotowywał również plany dotyczące obrony państwa na okres przejściowy powojenny i dalszy okres pokojowy. Zmieniła się struktura wewnętrzna Sztabu NW. Tworzyli go: szef Sztabu NW, jego zastępca, oficer sztabowy do zleceń szefa Sztabu, Szef Łączności oraz Biuro Szefa Sztabu NW i Oddziały Sztabu (Organizacyjny, Planowania, Operacyjny, Wywiadowczy, Specjalny oraz Personalny). Tym razem nie miały już oznaczeń rzymskich.

Inaczej niż do tej pory skonstruowane zostały zadania szefa Sztabu NW. Kierował pracą Sztabu w zakresie planowania, organizacji i użycia całości sił zbrojnych, koordynując zadania wojsk lądowych, lotnictwa i marynarki, przygotowywał dla naczelnego wodza elementy decyzji dotyczących całości sił zbrojnych, kontrolował wykonanie rozkazów naczelnego wodza, współpracował z ministrem obrony narodowej w sprawach związanych z projektowanymi lub zatwierdzonymi przez naczelnego wodza planami wojennymi, w imieniu naczelnego wodza wydawał zarządzenia w sprawach, które zostały mu powierzone.

Zastępca szefa Sztabu NW zastępował swego przełożonego podczas jego nieobecności oraz kierował pracą Oddziału Organizacyjnego i Oddziału Planowania, a także innymi pracami zleconymi przez szefa Sztabu.

dar". W roku 1943 wydzielono pion wojskowy pod kryptonimem „Monika W”, którym kierował mjr A. Zdrojewski. W 1944 r. oddziały POWN brały udział w walkach z Niemcami, m. in. w wyzwaniu Paryża.

⁷⁶⁹ Sprawozdanie Ministra Obrony Narodowej za lata 1942-1945 z dnia 14 sierpnia 1945 r., zespół KC PR, sygn. A.48.3/M, pag. 4.

⁷⁷⁰ Rozkaz Naczelnego Wodza zatwierdzający organizację Sztabu NW z dnia 25 listopada 1942 r., IPMS, zespół Biuro MON, sygn. A.XII.3.6, n. pag.

Oficer sztabowy do zleceń szefa Sztabu NW kierował pracą Biura Szefa Sztabu NW oraz odpowiadał za rozdział poczty nadchodzącej i zapewnienie tajności w pracy Biura.

Szef Łączności kierował całokształtem spraw związanych z organizacją, wyszkoleniem i zaopatrzeniem w sprzęt jednostki łączności wojska, organizował i utrzymywał środkami technicznymi łączność naczelnych władz sił zbrojnych z podległymi jednostkami na terenie Wielkiej Brytanii, na Środkowym Wschodzie i w innych krajach oraz placówkami Oddziałów Wywiadowczego i Specjalnego, prowadził studia nad nowymi technologiami sprzętu łącznościowego i metodami jego produkcji oraz kierował produkcją specjalnego sprzętu łączności.

Biuro Szefa Sztabu NW tworzyły: Adiutantura Szefa Sztabu, Biuro Szyfrów i Kancelaria Główna Sztabu NW. Biuro Szyfrów szyfrowało i deszyfrowało wszystkie depesze wysyłane przez naczelnego wodza, ministra obrony narodowej oraz naczelnych organów sił zbrojnych.

Oddział Organizacyjny opracowywał organizację i liczbę etatów naczelnych władz wojskowych oraz bieżącą i planowaną organizację armii, prowadził Ordre de Bataille sił zbrojnych i ich dyslokację, przeprowadzał analizę stanów liczebnych sił zbrojnych i opracowywał odpowiednie zestawienia i wnioski w tych sprawach, opracowywał ogólne wytyczne i potrzebne zarządzenia w sprawach zaopatrzenia wojska w sprzęt i materiały oraz w sprawach szkolenia specjalistów technicznych.

Oddział Planowania planował i opracowywał organizację przyszłych sił zbrojnych, a w szczególności organizację naczelnych władz sił zbrojnych, organizację wojska, ogólne wytyczne co do charakteru i ram organizacyjnych lotnictwa i marynarki, potrzeb wojska wynikających z planu w zakresie personalnym, szkolnictwa, materiałowym i przemysłu wojennego. Opracowywał ogólne zagadnienia dotyczące komunikacji, wojskowej organizacji terytorialnej kraju, postulatów do traktatu rozejmowego i pokojowego w zakresie świadczeń i rewindykacji sprzętu wojennego, wojskowego zarządu przyszłej okupacji.

Oddział Operacyjny planował użycie polskich sił zbrojnych, prowadził studia operacyjne i ewidencję ogólnego położenia wojennego i sytuacji jednostek własnych, prowadził studia przejawów i form walki w zakresie taktycznym i kwatermistrzowskim oraz formułował na tej podstawie poglądy doktrynalne, nadawał ogólny kierunek wyszkolenia wojska, kierował przygotowaniem oficerów do prac w sztabach i doskonaleniem oficerów dyplomowanych, zbierał materiały do przyszłego szkolenia wojskowego w Polsce. Ponadto do jego zadań należało wydawanie wytycznych szefowi Służby Geograficznej w zakresie przygotowywania map kartograficznych dla potrzeb bieżących i przyszłych oraz inspektorowi pociągów pancernych w sprawach wyszkolenia.

Oddział Wywiadowczy dokonywał oceny sił i możliwości przeciwnika oraz przekazywał niezbędne informacje pozostałym Oddziałom Sztabu, jednostkom wojska i aliantom. Ponadto kierował pracą attaché wojskowych i opracowywał organizację służby wywiadowczej i wytyczne szkolenia personelu, zdobywał informacje na potrzeby własne i aliantów, ewidencjonował i przetwarzał otrzymane informacje, prowadził studia nad siłami zbrojnymi i potencjałem wojennym państw obcych. Prowadził też samodzielną gospodarkę pieniężną i materiałową dla służby wywiadowczej.

Zakres działania Oddziału Specjalnego, nadal odpowiedzialnego za utrzymywanie łączności i wspieranie walki w kraju, nie zmienił się.

Oddział Personalny zajmował się planowaniem gospodarki kadrami oficerskimi dla wojska, projektował i opracowywał instrukcje i przepisy dotyczące spraw personalnych oficerów, przygotowywał wnioski dotyczące ruchu służbowego kadr oficerskich.

W nowych warunkach zmieniła się rola Sztabu Naczelnego Wodza. Mniej koncentrował się już na sprawach dowodzenia, co wynikało z faktu, że w coraz większym stopniu, w wymiarze operacyjnym, polskie jednostki przechodziły pod dowództwo brytyjskie i polskie dowództwo traciło możliwość decydowania o użyciu oddziałów, związków taktycznych i rodzajów wojsk na określonych teatrach wojennych. W pracach Sztabu pojawiły się elementy planistyczne i przygotowań na okres powojenny. W latach późniejszych ten kierunek będzie rozwijany i to nie tylko w Sztabie Naczelnego Wodza.

W międzyczasie nastąpiła zmiana na stanowisku ministra. Gen. Sikorskiego zastąpił gen. M. Kukiel, dotychczasowy dowódca I Korpusu stacjonującego w Szkocji. Dekret powołujący nowego ministra spraw wojskowych prezydent podpisał 26 września 1942 r.⁷⁷¹ Brak jednak informacji o dekreście odwołującym gen. Sikorskiego. Co ciekawe, żaden z dekretów nie został opublikowany w dziale II „Urzędowym” Dziennika Ustaw, co zwykle czyniono. Stanowisko generała do zleceń powierzono płk. Jerzemu Łunkiewiczowi, który zarządzał jednocześnie Biurem Ministerstwa Obrony Narodowej. Jego zastępca został płk Ogórkiewicz, prowadzący Samodzielny Wydział do Spraw Niemieckich. Biurem Ogólno-Organizacyjnym administrował płk Andrzej Liebich, Biurem Opieki nad Żołnierzem gen. T. Malinowski, a Szefostwem Administracji Sił Zbrojnych gen. M. Norwid-Neugebauer. Inspektoratem Zarządu Wojskowego kierował gen. M. Januszajtis, a delegatem do Rady Narodowej był płk Przeździecki. W ordynariacie polowym reprezentowane były wszystkie główne wyznania przedwojennej Polski: kościół rzymskokatolicki, kościół prawosławny, kościoły protestanckie oraz wyznanie mojżeszowe⁷⁷².

⁷⁷¹ *Dziennik czynności Prezydenta RP Władysława Raczkiewicza 1939-1947*, oprac. J. Piotrowski, Wrocław, 2004, s. 605.

⁷⁷² Sprawozdanie Ministra Obrony Narodowej za lata 1942-1945 z dnia 14 sierpnia 1945 r., zespół KC PR, sygn. A.48.3/M, pag. 23 i n.

4. PROBLEM ZMIAN W ORGANIZACJI NAJWYŻSZYCH WŁADZ WOJSKOWYCH PO ŚMIERCI GEN. SIKORSKIEGO

Praktyka współdziałania konstytucyjnych władz cywilnych z władzami wojskowymi, ukształtowana w oparciu o postanowienia przepisów dekretu majowego, przetrwała do 4 lipca 1943 r., do dnia katastrofy, w której zginął gen. Sikorskiego. Ale śmierć premiera wywołała przede wszystkim kryzys konstytucyjny. Nie przewidziano bowiem sytuacji opróżnienia urzędu prezesa Rady Ministrów. Wykładnię prawną wytworzonej sytuacji przedstawił już dwa dni później prof. Komarnicki, minister sprawiedliwości, wybitny konstytucjonalista. W piśmie do Stanisława Mikołajczyka, ministra spraw wewnętrznych, zastępującego premiera podczas jego wyjazdów zagranicznych, stwierdzał, „że przez sam fakt śmierci premiera, Rząd nie znajduje się *in statu dimissionis*. Wydanie aktu odwołania ministrów jest prawnie niemożliwe do czasu mianowania nowego premiera, ponieważ według Konstytucji (art. 13 c) tylko mianowanie i odwołanie Prezesa Rady Ministrów stanowi prerogatywę Prezydenta Rzeczypospolitej”⁷⁷³. Radził, by do czasu powołania nowego premiera jednemu z ministrów powierzyć obowiązki szefa gabinetu.

Decyzję w tym duchu prezydent Raczkiewicz podjął już dzień wcześniej, 5 lipca 1943 r., podczas specjalnego posiedzenia rządu, chociaż nie znalazła ona odzwierciedlenia w formalnych aktach urzędowych⁷⁷⁴. Powołanie szefa rządu wymagało konsultacji ze stronnictwami politycznymi, podobnie jak nominacja nowego naczelnego wodza. Dlatego też prezydent tymczasowo powierzył te obowiązki ministrowi obrony narodowej gen. Kukielowi⁷⁷⁵.

Kandydatem prezydenta na stanowisko naczelnego wodza był gen. Kazimierz Sosnkowski, cieszący się dużym autorytetem w kręgach wojskowych, także wśród przyjaciół i współpracowników gen. Sikorskiego⁷⁷⁶. Innego zdania byli politycy. W ocenie Mikołajczyka, gen. Sosnkowski na stanowisku naczelnego wodza dążyłby do dyktatury⁷⁷⁷. Prezydent był jednak zdecydowany. Już kilka godzin po otrzymaniu wiadomości o śmierci Sikorskiego kilkakrotnie rozmawiał z gen. Sosnkowskim o ewentualnej nominacji. Prosił również ambasadora polskiego w Wielkiej Brytanii Edwarda Raczyńskiego o wysondowanie wśród Brytyjczyków, co sądzą o osobie nowego naczelnego wodza. Opinie nie były zachęcające, wobec czego prezydent wstrzymał decyzję. W dniu 6 lipca, w godzinach wieczornych, prezydent odbył rozmowę z szefem Foreign Office Anthony

⁷⁷³ Referat Ministra Sprawiedliwości o sytuacji konstytucyjnej, wytworzonej przez zgon Prezesa Rady Ministrów, IPMS, zespół Kolekcja Komarnickiego, sygn. Kol. 38/8, n. pag.

⁷⁷⁴ *Dziennik czynności...*, t. 2, s. 85.

⁷⁷⁵ *Ibidem*, s. 85.

⁷⁷⁶ *Ibidem*, s. 84.

⁷⁷⁷ *Ibidem*, s. 84.

Robertem Edanen. Brytyjski minister zwrócił uwagę, że kandydat na naczelnego wodza ma opinię przeciwnika porozumienia z Rosją, co stało w sprzeczności z dążeniami Anglików. Raczkiewicz zdał sobie sprawę, że trudno będzie stworzyć dobre warunki współpracy między nowym szefem sił zbrojnych a władzami brytyjskimi, nie chciał jednak zrezygnować z kandydatury gen. Sosnkowskiego. W dniu 8 lipca ambasador Raczyński powiadomił prezydenta, że ze strony władz brytyjskich nie będzie żadnych zastrzeżeń co do nominacji Sosnkowskiego. Sugerowali jednak, aby odroczyć publikację decyzji nominacyjnej do czasu opublikowania informacji o powołaniu nowego rządu polskiego. Jeszcze tego samego dnia prezydent podpisał akt nominacyjny. Na wiadomość o powołaniu naczelnego wodza S. Mikołajczyk złożył dymisję ze stanowiska zastępcy szefa rządu. Wcześniej jednak spotkał się z premierem Churchillem i uzyskał jego aprobatę dla swojej osoby jako przysłego premiera⁷⁷⁸.

Kryzys rządowy przedłużał się. Prezydent prowadził konsultacje z wieloma politykami reprezentującymi zarówno środowiska rządu Jedności Narodowej, jak i związanymi z sanacją. Z rozmów tych wyłaniała się tylko kandydatura na premiera, szefa ludowców S. Mikołajczyka. Prezydent znał jego poglądy na temat osoby nowego naczelnego wodza i obawiał się, czy nowy premier zapewni właściwą współpracę z władzami wojskowymi. Ostatecznie prezydent powołał nowy rząd z Mikołajczykiem na czele w dniu 14 lipca⁷⁷⁹. Obawy co do właściwej współpracy między naczelnym wodzem a rządem miały wkrótce się potwierdzić. Powodem konfliktu stały się zbyt lakoniczne zapisy dekretu o najwyższych władzach wojskowych w czasie wojny. Nie miały one większego znaczenia tak długo, jak jedna osoba łączyła funkcje premiera i naczelnego wodza. W warunkach ich rozłączenia konflikt był nieunikniony.

Przewidując taki bieg wypadków, minister Komarnicki przygotował projekt nowelizacji dekretu o organizacji naczelných władz wojskowych w czasie wojny z maja 1942 r.⁷⁸⁰ Zakładał w nim, że prezydent sprawuje zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi osobiście i przez rząd, za pośrednictwem ministra obrony narodowej (art. 1). Głowie państwa zastrzegano prawo łaski w stosunku do osób wojskowych, mianowania na stopnie oficerskie oraz nadawania odznaczeń wojskowych (art. 2). Dekrety prezydenta wynikające ze zwierzchnictwa byłyby kontrasygnowane przez premiera i ministra obrony narodowej, a w przypadku gdyby wykraczały poza jego kompetencje, także przez innego właściwego

⁷⁷⁸ *Ibidem*, s. 88 i n. Zob. też DzU RP, nr 7, Dział Urzędowy, s. 52. z dnia 31 lipca 1943 r.

⁷⁷⁹ DzU RP, nr 7, Dział Urzędowy, s. 52 i n. z dnia 31 lipca 1943 r.

⁷⁸⁰ Projekt dekretu o organizacji naczelných władz wojskowych w czasie wojny (zmiana dekretu z 29 maja 1942 r.) opracowany przez prof. Wacława Komarnickiego, IPMS, zespół Kolekcja Kukiela, sygn. Kol. 24/33, n. pag. Zob. też Wytyczne do dekretu o organizacji naczelných władz wojskowych w czasie wojny, IPMS, zespół Kolekcja Kukiela, sygn. Kol.24/33, n. pag.

ministra resortowego (art. 3). Rada Ministrów określałaby cele wojny i podejmowała uchwały dotyczące jej prowadzenia. Uruchamiała wszystkie siły państwa w celu jego obrony i osiągnięcia celów wojny. Rząd miał być odpowiedzialny za dostarczanie środków i zasobów dla jej prowadzenia (art. 4). Do spraw ogólnego prowadzenia wojny wyłaniano by Gabinet Wojenny, pod przewodnictwem premiera, na wzór brytyjskiego War Cabinet (art. 5). Minister Obrony Narodowej dowodziłby siłami zbrojnymi i ponosił odpowiedzialność za ich operacyjne użycie. Wchodziłby w skład projektowanego Gabinetu Wojennego (art. 6). Funkcje dowódcze i operacyjne ministra sprawowane byłyby przez szefa Sztabu Generalnego, którego doradcami mieli być dowódcy marynarki wojennej i sił powietrznych. Również i on wschodziłby w skład Gabinetu Wojennego. Dowódcy marynarki i lotnictwa wojskowego uczestniczyliby w pracach Gabinetu z głosem doradczym (art. 7). Organem koordynującym w sprawach dowodzenia operacyjnego siłami zbrojnymi byłby Komitet Wojskowy tworzony przez szefa Sztabu Generalnego z dowódców marynarki i lotnictwa oraz w razie potrzeby dowódców operujących na teatrach wojny (art. 8). Funkcje administracyjne w siłach zbrojnych w imieniu ministra obrony narodowej wykonywałby jego zastępca, który także wchodzić miał do Gabinetu Wojennego z głosem stanowiącym (art. 9).

Kiedy powstał wspomniany projekt nie wiadomo. W każdym razie był przedmiotem dyskusji, zapewne nieformalnej, z Mikołajczykiem jeszcze przed rozpoczęciem przez niego rozmów na temat sformowania nowego rządu, o czym świadczą odręczne poprawki dotyczące zwłaszcza nowego organu jakim miałyby być Gabinet Wojenny. Istotnym novum w przygotowanym projekcie była faktyczna likwidacja stanowiska naczelnego wodza, za czym zdecydowanie opowiadał się przywódca ludowców. Krok taki jednak nie był możliwy z punktu widzenia obowiązującej konstytucji. Zanim powołano nowy rząd Mikołajczyk prowadził rozmowy z kandydatami na ministrów, w tym także w dniu 11 lipca 1943 r. z gen. Kukielem, mającym w dalszym ciągu kierować resortem obrony. Wówczas to m.in. poruszono sprawę zmiany dekretu o organizacji najwyższych władz wojskowych w czasie wojny.

Do zaprezentowanych propozycji opracowanych przez ministra Komarnickiego gen. Kukiel ustosunkował się jeszcze tego samego dnia w piśmie do Mikołajczyka. Krytycznie odniósł się do projektu likwidacji stanowiska naczelnego wodza na rzecz wzmocnienia roli ministra obrony narodowej i szefa Sztabu Generalnego. Zwrócił uwagę, że założenia zawarte w projekcie dekretu będą możliwe do zrealizowania dopiero wówczas, gdy siły zbrojne znajdą się na terytorium Rzeczypospolitej. Do tego momentu wojska polskie pozostają pod operacyjnym dowództwem aliantów. Odebrano by także naczelnemu wodzowi zwierzchnictwo nad oddziałami Armii Krajowej, będącej jedyną polską siłą zbrojną niezależną od aliantów. Podkreślał, że w interesie polskiej racji stanu leży

utrzymanie składu i trybu działania rządu, ale także „zachowania status quo w dziedzinie organizacji i kompetencji naczelnych władz wojskowych”. Ostrzegwał przy tym, że w przypadku przyjęcia proponowanych zmian będzie zmuszony podać się do dymisji⁷⁸¹.

Z omawianym projektem zapoznano także naczelnego wodza gen. Sosnkowskiego, który w dniu 2 sierpnia 1943 r. wystosował pismo do premiera. Zwrócił uwagę, że projekt zmierza do ograniczenia roli naczelnego wodza na rzecz rządu i ministra obrony narodowej. Wskazywał, że „zdrowa demokracja wymaga jasnego i wyraźnego podziału funkcji wg. formuły: polityczna strona wojny należy do Prezydenta RP i Rządu, wojskowa do Naczelnego Wodza. Dążenie do podporządkowania Sił Zbrojnych przedstawicielstwom stronnictw – nierzadko konkurującymi ze sobą – nie ma nic wspólnego z zastosowaniem zasad demokratycznych do zagadnień obrony Państwa”. Sugerował też niekonstytucyjność projektowanych zmian. Zaproponował jednocześnie utworzenie Komitetu Obrony Państwa pod przewodnictwem prezydenta, w którego skład mieliby wchodzić: premier, naczelny wódz, minister obrony narodowej, minister spraw zagranicznych i szef Sztabu Naczelnego Wodza. Zadaniem komitetu byłoby podejmowanie uchwał w sprawach dotyczących całokształtu prowadzenia wojny, a wnioskowanych przez naczelnego wodza⁷⁸².

Dalsze tygodnie unaocznily jeszcze wyraźniej istniejące rozbieżności w poglądach między politykami a wojskowymi w kwestiach związanych ze statusem naczelnego wodza. Dał temu wyraz Mikołajczyk w piśmie do gen. Sosnkowskiego wysłanym na początku sierpnia 1943 r. Zaznaczał w nim, że żaden rząd nie może pozbawić się wpływu na siły zbrojne i tolerować, aby istotne decyzje podejmował podmiot nieodpowiedzialny politycznie. Premier przypominał, że nie dokonano, mimo sprzeczności z dekretem majowym, rozdzielenia kompetencji pomiędzy strukturami ministra obrony narodowej i naczelnego wodza. Wytknął, że utrzymywanie tego stanu rzeczy stanowiło wyraz dążenia do praktycznego stosowania uchylonego dekretu z 1 września 1939 r. Przypominał, że już w swoim *exposé* stwierdził, że będzie dążył do uporządkowania organizacji władz wojskowych bez względu na to kto będzie pełnił funkcje ministra obrony narodowej i naczelnego wodza⁷⁸³.

W tym samym czasie memoriał w sprawie jedności działania w prowadzeniu wojny skierował do premiera Mikołajczyka minister Kukiel. W dokumencie tym wskazywał, że charakter współczesnej wojny totalnej wymaga, aby rząd skupiał się na sprawach

⁷⁸¹ Pismo gen. Kukieła do prezesa PSL St. Mikołajczyka z dnia 11 lipca 1943 r., IPMS, zespół Kolekcja Kukieła, sygn. Kol.24/33, n. pag.

⁷⁸² Pismo gen. Sosnkowskiego do premiera z dnia 2 sierpnia 1943 r., IPMS, zespół PRM, sygn. PRM.120, pag. 59 i n.

⁷⁸³ Pismo premiera Mikołajczyka do gen. Sosnkowskiego z sierpnia 1943 r., IPMS, zespół PRM, sygn. PRM.Z.7, pag 9 i n.

ogólnych związanych z działaniami wojennymi. Istotniejsze jest jednak, że nie da się ściśle oddzielić kwestii dysponowania siłami zbrojnymi od innych dziedzin prowadzenia wojny. W konsekwencji niezwykle trudne jest właściwe usytuowanie naczelnego wodza i rządu, czy tylko ministra obrony narodowej. Uważał, że rozwiązanie problemu nie leży w kolejnej próbie dzielenia kompetencji w ramach obowiązującej konstytucji, ale w skoordynowaniu pracy rządu i naczelnego wodza. W związku z tym proponował powołanie Rady Obrony Państwa lub Komitetu Wojennego. Wskazywał jednocześnie, że sytuacja wojenna wchodzi w decydującą fazę, co wymaga od rządu skupienia uwagi na zagadnieniach politycznych prowadzenia wojny⁷⁸⁴. Punkt widzenia wyrażony przez ministra obrony narodowej był wynikiem rozmowy przeprowadzonej z naczelnym wodzem kilka dni wcześniej.

Efektom poglądów kształtujących się w siłach zbrojnych było opracowanie w MON własnego projektu nowelizującego dekret majowy. Za prowadzenie wojny i stan obronności państwa odpowiedzialność ponosił rząd, który w tym celu uruchamiał wszystkie siły państwa dla jego obrony, określał cele wojny, dostarczał środków i zasobów do jej prowadzenia, podejmował uchwały dotyczące ogólnego prowadzenia wojny (art. 3). Zakładał precyzyjniejsze określenie kompetencji ministra aniżeli dokonano tego w obowiązujących przepisach. Zgodnie z tymi propozycjami minister miał reprezentować sprawy sił zbrojnych w rządzie, Radzie Narodowej oraz wobec rządów państw sprzymierzonych i neutralnych, mobilizować zasoby ludzkie i materiałowe dla potrzeb sił zbrojnych i administrować tymi zasobami, kierować pracami ustawodawczymi i regulaminowymi dotyczącymi sił zbrojnych, ustalać projekt budżetu sił zbrojnych oraz kontrolować wydatki, zaopatrywać i uzupełniać siły zbrojne, nadawać ogólny kierunek wychowaniu wojskowemu, ponosić odpowiedzialność za bezpieczeństwo i wymiar sprawiedliwości sił zbrojnych, prowadzić studia nad przygotowaniem przyszłej organizacji sił zbrojnych (art. 4). Minister i naczelny wódz byliby zobowiązani do wzajemnego informowania się o zamierzeniach i potrzebach w zakresie podlegających im spraw. Podobny obowiązek dotyczyłby naczelnego wodza i rządu w kwestii sytuacji politycznej i militarnej (art. 8). Projektowano utworzenie Komitetu Wojennego, który koordynowałby prace rządu i naczelnego wodza w dziedzinie prowadzenia wojny (art. 12). Miał rozstrzygać sprawy wynikające ze związku operacji wojennych z działaniami rządu (art. 14). W jego skład wchodziłoby: premier, jako przewodniczący, naczelny wódz, minister obrony narodowej, minister spraw zagranicznych i szef Sztabu Naczelnego Wodza. W zależności od potrzeb w posie-

⁷⁸⁴ W sprawie jedności działania w prowadzeniu wojny, memoriał gen. M. Kukiela skierowany do premiera S. Mikołajczyka w dniu 11 sierpnia 1943 r., IPMS, zespół PRM, sygn. PRM.Z.7, pag. 31 i n.

dzeniach Komitetu mieli uczestniczyć inni ministrowie resortowi oraz dowódcy marynarki wojennej i lotnictwa wojennego (art. 13)⁷⁸⁵.

Prace nad nowelizacją dekretu majowego trwały także w rządzie. Swoje projekty przygotowały m.in. Ministerstwo Prac Kongresowych (MPK) i Ministerstwo Odbudowy Administracji (MOA). Autorem projektu MPK był prof. Tadeusz Brzeski, sekretarz generalny tego ministerstwa. Dekret podzielony został na pięć części: I. Prezydent Rzeczypospolitej – zwierzchnik Sił Zbrojnych, II. Rząd, III. Minister Obrony Narodowej, IV. Naczelny Wódz i V. Przepisy końcowe. Kolejność części wskazywała na zmianę w przyjętej hierarchii najwyższych władz wojskowych. Część I, obejmująca dwa artykuły, nie różniła się od obowiązujących przepisów. Nastąpiła jedynie zmiana miejsc między naczelnym wodzem a ministrem obrony narodowej, co wynikało z przyjęcia założenia nadrzędności rządu nad naczelnym wodzem (art. 1). Przepisy dotyczące rządu zawarte w art. 3 nie odbiegały od treści ujętej w projekcie MON. Podobnie jak w projekcie MON nastąpiło doprecyzowanie kompetencji ministra obrony narodowej i odpowiadały one w zasadzie zakresowi przewidzianemu w projekcie MON. Uzupełniono je o kierowanie sprawami wojskowymi na terenie kraju pod okupacją nieprzyjaciela (art. 4). Zakładano, że minister będzie przekazywał naczelnemu wodzowi siły zbrojne w zakresie niezbędnym do wykonania zadań operacyjnych wynikających z planów zaakceptowanych przez rząd (art. 5). Naczelnemu wodzowi zagwarantowano prawo składania pod adresem rządu wniosków związanych bezpośrednio z działaniami wojennymi oraz obronnością państwa i inicjowania wydania aktów normatywnych i zarządzeń odnoszących się do sił zbrojnych (art. 8). Organizację Naczelnego Dowództwa miała zatwierdzać Rada Ministrów (art. 10)⁷⁸⁶. Projekt Brzeskiego wyraźnie poszukiwał kompromisu między oczekiwaniami władz wojskowych a dążeniami rysującymi się w rządzie.

Projekt przygotowany przez dr. Maurycego Jaroszyńskiego, sekretarza generalnego w Ministerstwie Odbudowy Administracji, właściwie uproszczał wersję prof. Brzeskiego. Z tą tylko różnicą, że organizację Sztabu Naczelnego Wodza ustalał samodzielnie naczelny wódz⁷⁸⁷.

Prace nad nowelizacją trwały również w Ministerstwie Sprawiedliwości. Kolejny projekt przygotował prof. Komarnicki. Nowa propozycja ministra składała się z sześciu

⁷⁸⁵ Projekt dekretu o organizacji naczelnych władz wojskowych w czasie wojny opracowany przez Ministerstwo Obrony Narodowej, IPMS, zespół Kolekcja Kukiela, sygn. Kol.24/33, n. pag. Zob. też uzasadnienie do tego projektu, które w swej treści nawiązywało do pisma min. gen. Kukiela z dnia 11 sierpnia 1943 r., IPMS, zespół Kolekcja Kukiela, sygn. Kol.24/33, n. pag.

⁷⁸⁶ Projekt dekretu o organizacji naczelnych władz wojskowych w czasie wojny opracowany przez prof. Tadeusza Brzeskiego, IPMS, zespół Kolekcja Komarnickiego, sygn. Kol.38/8, n. pag.

⁷⁸⁷ Projekt dekretu o organizacji naczelnych władz wojskowych w czasie wojny opracowany przez dra Maurycego Jaroszyńskiego, IPMS, zespół Kolekcja Komarnickiego, sygn. Kol.38/8, n. pag.

rozdziałów: I. Prezydent Rzeczypospolitej – Zwierzchnik Sił Zbrojnych, II. Rząd, III. Minister Obrony Narodowej, IV. Naczelnny Wódz, V. Rada Obrony Narodowej, VI. Przepisy końcowe. Różnica w stosunku do projektu Brzeskiego polegała na tym, że uwzględniono w nim powołanie nowego organu Rady Obrony Narodowej pod przewodnictwem prezydenta. W jej skład wchodzić mieli premier jako zastępca przewodniczącego, minister obrony narodowej, ministrowie: spraw wewnętrznych, spraw zagranicznych, przemysłu, handlu i żeglugi oraz skarbu, naczelnny wódz, szef Sztabu Naczelnego Wodza, przewodniczący Rady Narodowej lub urzędujący wiceprzewodniczący, przewodniczący Komisji Wojskowej Rady, po jednym przedstawicielu partii tworzących rząd koalicyjny (art. 12). Rada Obrony Narodowej stanowić miała organ doradczy prezydenta w sprawach dotyczących organizacji i użycia sił zbrojnych (art. 13)⁷⁸⁸.

Nie wiemy, jak przebiegała debata nad przygotowanymi projektami, ani czy w ogóle do niej doszło. Nie odnaleziono bowiem żadnych dokumentów, które mogłyby rzucić światło na tę kwestię. Jeśli nawet o nich dyskutowano, to zapewne nie osiągnięto kompromisu, skoro jeszcze w sierpniu 1943 r. Ministerstwo Sprawiedliwości przygotowało kolejne projekty. Tym razem zamierzano nie tylko znowelizować dekret majowy, ale myślano także o utworzeniu nowych instytucji. Pojawiły się bowiem projekty dekretów o utworzeniu Komitetu Wojennego Rady Ministrów i o utworzeniu Rady Obrony Państwa.

Projektowany Komitet Wojenny Rady Ministrów miał składać się z wodza naczelnego, ministra obrony narodowej, ministra spraw zagranicznych oraz trzech innych ministrów wyznaczonych przez Radę Ministrów. W posiedzeniach mogli uczestniczyć z głosem doradczym także inni członkowie rządu oraz szef Sztabu Naczelnego Wodza (art. 2). Obradom miał przewodniczyć premier (art. 1). W przypadku gdyby w posiedzeniu uczestniczył prezydent przewodniczenie należałoby do głowy państwa (art. 3). Komitet miał podejmować decyzje przede wszystkim w sprawach, związanych z prowadzeniem wojny, w zakresie przekazanym przez rząd uchwałą, koordynować prace rządu i naczelnego wodza, ustalać wytyczne dla akcji uwalniania kraju spod okupacji nieprzyjacielskiej, decydować w sprawach administracji terenów zajętych przez polskie siły zbrojne (art. 4). Naczelnny wódz miał przedstawiać sprawy związane z prowadzeniem wojny, informować o stanie organizacyjnym sił zbrojnych oraz referować sytuację na froncie (art. 5). Pracami Komitetu kierowałyby stały sekretarz powoływany przez premiera w porozumieniu z ministrem obrony narodowej (art. 6)⁷⁸⁹.

⁷⁸⁸ Projekt dekretu o organizacji naczelnnych władz wojskowych w czasie wojny opracowany przez prof. Komarnickiego, IPMS, zespół Kolekcja Komarnickiego, sygn. Kol.38/8, n. pag.

⁷⁸⁹ Projekt dekretu o utworzeniu Komitetu Wojennego Rady Ministrów, IPMS, zespół Kolekcja Komarnickiego, sygn. Kol.38/8, n. pag.

Omawiany projekt dekretu był kolejną próbą stworzenia płaszczyzny współdziałania rządu, konstytucyjnego i politycznie odpowiedzialnego organu państwowego, oraz nieodpowiedzialnego organu państwowego, jakim był naczelny wódz. Kluczową rolę w nowej instytucji mieli odgrywać oprócz naczelnego wodza ministrowie obrony narodowej i spraw zagranicznych. Zapewne wynikało to z faktu, że dla władz państwowych, przebywających z gością na terytorium sprzymierzeńca, szczególnie ważna była możliwość szybkiego kontaktu z rządem gospodarza.

Z kolei wspomniany dekret o utworzeniu Rady Obrony Państwa był jedynie mutacją projektu o Komitecie Wojennym. Z tą tylko różnicą, że katalog osób wchodzących w skład Rady był o wiele dłuższy. Obok osób tworzących Komitet do Rady wchodzić mieli ponadto wicepremier, minister prac kongresowych, minister odbudowy administracji publicznej, przewodniczący Rady Narodowej RP oraz przedstawiciel Delegata Rządu na Kraj (art. 2). Sekretariat ROP miał wchodzić w skład Prezydium Rady Ministrów (art. 6)⁷⁹⁰.

Na początku drugiej połowy sierpnia 1943 r. minister sprawiedliwości opracował kolejny projekt dekretu o organizacji naczelnych władz wojskowych w czasie wojny. Kwestie dotyczące prezydenta, rządu, ministra obrony narodowej i naczelnego wodza były tu uregulowane jak w dotychczasowych propozycjach. Pojawił się natomiast Gabinet Wojenny Ministrów pod przewodnictwem premiera i z udziałem ministra obrony narodowej, ministra spraw zagranicznych oraz trzech innych ministrów wyznaczonych przez rząd. W posiedzeniach Gabinetu miał brać udział naczelny wódz i szef Sztabu Naczelnego Wodza (art. 4). Mógł być obecny również prezydent, który wówczas obejmował przewodnictwo (art. 5)⁷⁹¹. Przepisy dotyczące Gabinetu konsumowały regulacje zawarte we wspomnianym już projekcie dekretu o Komitecie Wojennym Rady Ministrów⁷⁹².

Do powyższego projektu załączone było obszernie uzasadnienie, wnikliwie analizujące proponowane zmiany. Komarnicki podkreślając, że obowiązujący dekret dokonał właściwego określenia wzajemnych relacji między rządem i naczelnym wodzem oraz kompetencji ministra obrony narodowej i naczelnego wodza, dostrzegł potrzebę wprowadzenia modyfikacji, polegających na stworzeniu organu dla ściślejszej współpracy między rządem a naczelnym wodzem oraz doprecyzowaniu kompetencji ministra obrony narodowej. Dokonanie zmian uzasadniał faktem spodziewanego udziału polskich

⁷⁹⁰ Projekt dekretu o utworzeniu Rady Obrony Państwa, IPMS, zespół Kolekcja Komarnickiego, sygn. Kol.38/8, n. pag.

⁷⁹¹ Projekt dekretu o organizacji naczelnych władz wojskowych w czasie wojny, IPMS, zespół Kolekcja Komarnickiego, sygn. Kol.38/8, n. pag.

⁷⁹² Projekt dekretu o utworzeniu Komitetu Wojennego Rady Ministrów, IPMS, zespół Kolekcja Komarnickiego, sygn. Kol.38/8, n. pag.

oddziałów w walkach na kontynencie, a w konsekwencji także na terytorium kraju, co zwiększy zaangażowanie operacyjne naczelnego wodza i jego sztabu⁷⁹³.

Ten właśnie projekt i uzasadnienie premier Mikołajczyk przesłał naczelnemu wodzowi w dniu 19 sierpnia 1943 r.⁷⁹⁴ Naczelny wódz zwlekał z odpowiedzią i udzielił jej dopiero 8 września. Zgodził się z tezą premiera, mówiącą że „Polska walczy i nigdy się nie poddała, to właśnie o tym zdecydowało morale Narodu Polskiego, a nie ustrój władz wojskowych”⁷⁹⁵. Zauważył, że totalny charakter współczesnej wojny polega na tym, iż wojnę prowadzą całe narody, a nie jedynie rządy. Przypomniiał, że nie tylko w państwach dyktatorskich, ale także demokratycznych, naczelne dowództwo skupione jest w jednym ręku. Za przykład posłużyły mu urząd prezydenta w USA i premiera w Wielkiej Brytanii. Gen. Sosnkowski wypowiedział się przeciwko projektowanym modyfikacjom, gdyż, w jego ocenie, dążyły do rozdzielenia istotnych funkcji związanych z dowodzeniem między naczelnego wodza i ministra obrony narodowej, a także rząd bądź projektowany Komitet Wojenny Rady Ministrów. Zaznaczył jednocześnie, że zgodnie z obowiązującą konstytucją siły zbrojne należą do naczelnych organów państwa, tak jak rząd, parlament, sądy i kontrola państwowa, i podlegają bezpośrednio prezydentowi. Dlatego naczelny wódz, podobnie jak generalny inspektor sił zbrojnych, ponosi bezpośrednio odpowiedzialność przed prezydentem, a nie za pośrednictwem rządu. Ponadto siły zbrojne, będąc organem państwa, nie należały do administracji państwowej, nie mogły zatem podlegać ministrowi, odpowiadającemu jedynie za administracyjny aspekt funkcjonowania sił zbrojnych.

Ostatecznie, mimo redagowania kolejnych wersji dekret majowy nie został zastąpiony nowym. Natomiast premier z konsekwencją realizował zasady obowiązujących przepisów. Wyrazem tego było m.in. zapraszanie naczelnego wodza tylko na te posiedzenia rządu, podczas których omawiano sprawy związane z prowadzeniem działań wojennych.

Dążenie polityków do osłabienia pozycji naczelnego wodza skłoniło gen. Sosnkowskiego do przeorganizowania pracy jego Sztabu. W stosownym rozkazie podpisanym 28 października 1943 r. podkreślono, że naczelny wódz dowodzi całością sił zbrojnych

⁷⁹³ Uzasadnienie do projektu dekretu o organizacji naczelnych władz wojskowych w czasie wojny, IPMS, zespół PRM, sygn. PRM.Z.7, pag. 5 i n.

⁷⁹⁴ Pismo premiera Stanisława Mikołajczyka do naczelnego wodza gen. Kazimierza Sosnkowskiego z dnia 19 sierpnia 1943 r., IPMS, zespół PRM, sygn. PRM.Z.7, pag. 34 i n. Zobacz też potwierdzenie odebrania tego pisma, IPMS, zespół Kolekcja Kukiela, sygn. Kol.24/33, n. pag.

⁷⁹⁵ Odpowiedź gen. Sosnkowskiego z dnia 8 września 1943 r. na projekt dekretu o organizacji naczelnych władz wojskowych w czasie wojny, IPMS, zespół PRM, sygn. PRM.Z.7, pag. 40 i n.

i kieruje całością operacji wojennych⁷⁹⁶. Zdanie to było nie tylko powtórzeniem przepisu z dekretu majowego, ale przypomnieniem politykom o roli, jaką pełni głównodowodzący. Był to swoisty protest Sosnkowskiego, choć już nieco spóźniony, gdyż praktycznie tylko jednostki stacjonujące na Wyspach Brytyjskich znajdowały się pod polskim dowództwem. Pozostałe podlegały już w tym czasie operacyjnemu dowództwu sprzymierzonych. Ten stan rzeczy odzwierciedlała nowa struktura Sztabu Naczelnego Wodza wprowadzona w życie 1 listopada 1943 r. Przetrwiała rok.

W skład Sztabu wchodził: szef Sztabu, dwóch zastępców, zastępca lotniczy, oficer do zleceń, oddziały: Organizacyjny, Kwatermistrzowski, Personalny, Planowania, Operacyjny, Informacyjno-Wywiadowczy, Specjalny i Techniczny, samodzielne wydziały: Artylerii i Saperski, oraz Biuro Szefa Sztabu, Biuro Szyfrów, szef Łączności Sztabu, szef Łączności Wojsk, oficer łącznikowy Marynarki Wojennej i Kancelaria Główna Sztabu. W pionie I zastępcy szefa Sztabu znalazły się oddziały: Organizacyjny, Kwatermistrzowski, Personalny oraz Planowania. Natomiast II zastępcy szefa Sztabu podporządkowano oddziały: Operacyjny, Informacyjno-Wywiadowczy, samodzielne wydziały: Artylerii i Saperski, oraz szefa Służby Geograficznej.

Zastępca lotniczy szefa Sztabu odpowiadał za rozwój sił powietrznych, opracowywał wytyczne operacyjne użycia lotnictwa i nadzorował odpowiednie prace prowadzone w Sztabie Naczelnego Wodza oraz koordynował je z pracami prowadzonymi w Sztabie Dowództwa Sił Powietrznych. Nowo utworzone Biuro szefa Sztabu koordynowało działalność Kancelarii Głównej oraz zajmowało się szyfrowaniem i deszyfrazem depesz najwyższych władz wojskowych. Odpowiedzialnym za zapewnienie jego pracy organizacyjno-merytorycznej oraz bezpieczeństwo dokumentów niejawnych był oficer do zleceń. Kompetencje większości oddziałów i samodzielnych wydziałów nie odbiegały od określonych w odpowiednim rozkazie z 1942 r.

Kolejny kryzys w relacjach między władzami cywilnymi a wojskowymi zarysował się wyraźnie w sierpniu 1944 r. na tle stosunku do trwającego w Warszawie powstania. Gen. Sosnkowski bardzo krytycznie oceniał nieskuteczne wysiłki prezydenta i rządu w sprawie brytyjskiej pomocy dla walczącej stolicy⁷⁹⁷. Dał temu dobitny wyraz w rozkazie nr 19 do Armii Krajowej z dnia 1 września. Podkreślał w nim, że za obietnicami władz brytyjskich nie idą żadne konkretne działania. W dniu 3 września naczelny wódz przesłał na ręce prezydenta Raczkiewicza pismo zawiadamiające o podaniu się do dymisji, jeśli nie zostaną wywarte na Brytyjczyków skuteczniejsze naciski. W tym samym

⁷⁹⁶ Rozkaz Naczelnego Wodza z dnia 28 października o organizacji Sztabu Naczelnego Wodza, IPMS, zespół Biuro MON, sygn. A.XII.22.75, n. pag.

⁷⁹⁷ List prezydenta Raczkiewicza do króla Zjednoczonego Królestwa Jerzego VI w sprawie pomocy dla Warszawy z dnia 5 września 1944 r., IPMS, KC PR, sygn. A.48.4/D3, pag. 58.

dniu naczelny wódz przekazał prezydentowi informację o odmowie premiera Churchilla wysłania eskadr RAF nad walczącą Warszawę⁷⁹⁸. W dniu następnym prezydent otrzymał od gen. Sosnkowskiego notatkę informującą o niewyrażeniu przez Rosjan zgody na lądowanie samolotów alianckich z pomocą dla Warszawy na lotniskach rosyjskich, nawet wówczas gdy będą uszkodzone⁷⁹⁹. Postawa gen. Sosnkowskiego, przyjęta w związku z trwającym w Warszawie powstaniem, wzmogła ataki na jego osobę ze strony PPS i ludowców, szczególnie ze strony premiera Mikołajczyka. Wzmogły się też naciski na prezydenta, mające na celu zdymisjonowanie naczelnego wodza. W następnych dniach doszły również naciski brytyjskie w tej sprawie. Stanowisko takie prezentował minister Edan podczas częstych w owym czasie rozmów z premierem Mikołajczykiem. Także ambasador brytyjski przy rządzie polskim podczas rozmowy z prezydentem Raczkiewiczem w dniu 18 września ponowił sugestie rządu brytyjskiego⁸⁰⁰. Kilka dni wcześniej szef rządu zagroził swoją dymisją, jeśli prezydent nie odwoła naczelnego wodza⁸⁰¹. Próbę mediacji między premierem a naczelnym wodzem podjął gen. Kukiel, ale zakończyła się niepowodzeniem, co spowodowało z kolei jego odejście ze stanowiska ministra obrony narodowej.

Będący pod narastającą presją prezydent 21 września, w godzinach popołudniowych odbył rozmowę z Sosnkowskim, sugerując podanie się do dymisji. Naczelny wódz kategorycznie odmówił stwierdzając, że „ustąpiłby w każdej chwili, gdyby widział w tym pożytek dla Polski. Obecnie jednak mamy do czynienia z presją wywieraną przez obce mocarstwa i uleganie takiej presji uważałby za szkodliwe i upokarzające”⁸⁰². W dniu następnym rząd przyjął uchwałę wzywającą prezydenta do zdymisjonowania naczelnego wodza. Nie widząc możliwości zmiany stanowiska rządu, prezydent wieczorem 27 września podjął decyzję o zwolnieniu naczelnego wodza, o czym niezwłocznie powiadomił gen. Sosnkowskiego podczas rozmowy⁸⁰³. Pismo zwalniające naczelnego wodza zostało podpisane dopiero trzy dni później⁸⁰⁴. Zwłoka związana była z zamiarem powołania na następcę Sosnkowskiego dowódcy Armii Krajowej gen. Tadeusza Bora-Komorowskiego. Władze miały jednak trudności z nawiązaniem łączności z zainteresowanym, by uzyskać jego zgodę. Dodatkowo sprawę komplikowała niepewność co do

⁷⁹⁸ Notatka naczelnego wodza z dnia 3 września 1944 r., IPMS, zespół KC PRP, sygn. A.48.4/D3, pag. 5.

⁷⁹⁹ Notatka naczelnego wodza z dnia 4 września 1944 r., IPMS, zespół KC PRP, sygn. A.48.4/D3, pag. 6.

⁸⁰⁰ *Dziennik czynności...*, t. 2, s. 367.

⁸⁰¹ Miało to miejsce podczas rozmowy z prezydentem Raczkiewiczem w dniu 15 września 1944 r., *Dziennik czynności...*, t. 2, s. 366.

⁸⁰² *Dziennik czynności...*, t. 2, s. 368 i n.

⁸⁰³ *Ibidem*, s. 368 i n.

⁸⁰⁴ DzU RP, nr 11, Część II Dział Urzędowy, s. 79 z dnia 30 września 1944 r.

faktu, czy walki w Warszawie jeszcze trwają i czy kandydat na naczelnego wodza nie znajduje się już w niewoli.

Przewidując taką możliwość, dokonano błyskawicznej nowelizacji dekretu o organizacji naczelných władz wojskowych w czasie wojny z 27 maja 1942 r. Zmiany wzmacniały prawodawczą pozycję prezydenta w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi, polegającą na przyznaniu mu uprawnień do wydawania zarządzeń, które wymagały kontrasygnaty tylko ministra obrony narodowej (art. 2 ust. 2). Dodano ponadto nowy artykuł, oznaczony jako 7, stwierdzający, że „jeżeli Wódz Naczelny czasowo nie może spełniać osobiście poszczególnych funkcji, wynikających z dekretu niniejszego lub też z innych przepisów prawnych, określających jego kompetencje – Prezydent Rzeczypospolitej wyda zarządzenia, niezbędne do zabezpieczenia biegu tych spraw”⁸⁰⁵. W dniu 30 września prezydent wydał zarządzenie o sprawowaniu funkcji Naczelnego Wodza w razie niemożności sprawowania ich przez niego osobiście⁸⁰⁶. W myśl tych przepisów naczelny wódz mógł podjąć swoje obowiązki tylko w siedzibie prezydenta i rządu (§ 1). Prezydent zyskiwał prawa zwierzchnie nad siłami zbrojnymi, które w czasie wojny przysługiwały naczelnemu wodzowi (§ 3 a). Mógł delegować na szefów sądów wojskowych i wojennych prawo stosowania łaski w stosunku do kar orzeczonych przez sądy doraźne lub polowe (§ 3 b). Mógł mianować, w porozumieniu z ministrem obrony narodowej, szefem Marynarki Wojennej i szefem Sił Powietrznych, na stanowiska dowódcze (§ 3 d). Uzyskał prawo mianowania, na wniosek ministra obrony narodowej, na stopień oficerski na czas wojny oraz nadawania orderów i odznaczeń wojennych (§ 3 c, e). Na ministra obrony narodowej przeniesiono uprawnienia naczelnego wodza w zakresie sądownictwa polowego oraz w zakresie spraw administracyjnych i mobilizacyjnych, a także określania zasad mianowania na poszczególne stopnie oficerskie (§ 4). Szef Sztabu Naczelnego Wodza zyskiwał prawa dowódcze o charakterze ogólnym i operacyjnym w stosunku do całości sił zbrojnych oraz udziału w posiedzeniach Rady Ministrów i stawiania rządowi wniosków związanych z wszelkimi potrzebami walczących wojsk. Stawał się odpowiedzialny za organizację i wyszkolenie wojska (§ 5)⁸⁰⁷.

Wraz z odwołaniem gen. Sosnkowskiego ze stanowiska naczelnego wodza⁸⁰⁸ prezydent mianował na tę funkcję gen. Bora-Komorowskiego. Raczkiewicz wiedział, że

⁸⁰⁵ Dekret prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 29 września 1944 r. w sprawie zmiany dekretu o organizacji Naczelných Władz Wojskowych, DzU RP, nr 11, poz. 20 z 1944 r.

⁸⁰⁶ Zarządzenie prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 30 września 1944 r. o sprawowaniu funkcji Naczelnego Wodza w razie niemożności sprawowania ich przez niego osobiście, DzU RP nr 11, Część II Dział Urzędowy, s. 80.

⁸⁰⁷ *Ibidem*.

⁸⁰⁸ W dniu dymisji gen. Sosnkowski wydał do wojska jako naczelny wódz, ostatni rozkaz, będący swego rodzaju testamentem politycznym. Pisał w nim: „Żołnierzu polski! Nie szczędząc krwi i ofiar, dajesz w ręce

zmiana na stanowisku naczelnego wodza będzie dla większości oficerów i żołnierzy niezrozumiała. Dlatego jeszcze tego samego dnia wydał specjalny rozkaz do żołnierzy. Nie wyjaśnił motywów dokonanej zmiany. Odwołał się natomiast do powinności żołnierskiej i wzywał do wytrwania w walce z wrogiem⁸⁰⁹. W dniu 5 października gen. Bór-Komorowski wraz z pozostałymi żołnierzami walczącymi w powstaniu warszawskim dostał się do niewoli niemieckiej, w której przebywał do 5 maja 1945 r.

Zmiana na stanowisku naczelnego wodza i niemożność wykonywania przez niego swojej funkcji wymusiła kolejną reorganizację Sztabu Naczelnego Wodza, którą przeprowadzono 1 listopada 1944 r.⁸¹⁰

Przede wszystkim postawiono nacisk na koordynację spraw związanych z obroną państwa i zadaniami sił zbrojnych dotyczącymi wojsk lądowych, sił powietrznych i marynarki wojennej. Dlatego też Sztab Naczelnego Wodza został podzielony na dwie części. Pierwsza, kierowana przez zastępcę szefa Sztabu NW, objęła wszystkie komórki, które w przyszłości miały stworzyć Sztab Wojska. Część druga, odpowiedzialna za sprawy obronności państwa i całości sił zbrojnych, stanowiła zawiązek przyszłego Sztabu Generalnego (Sił Zbrojnych), kierowana przez zastępcę szefa Sztabu NW dla Spraw Sił Zbrojnych. W tej części ujęte zostało opracowywanie kwestii dotyczących armii w kraju, które podlegały zastępcy szefa Sztabu NW dla Spraw Krajowych.

Nową strukturę Sztabu Naczelnego Wodza tworzyli: Szef Sztabu Naczelnego Wodza, Adiutantura Szefa Sztabu Naczelnego Wodza, Grupa Sztabu Wojska, Grupa Sztabu Sił Zbrojnych i Grupa Zagadnień Krajowych. W Grupie Sztabu Wojska znalazły się oddziały: Organizacyjny, Wyszkożenia, Kwatermistrzowski i personalny, a ponadto szefostwa: Artylerii, Saperów, Broni Pancerniej, Łączności Wojska, Komunikacji oraz samodzielne wydziały: Planowania Wojska i Techniczny Wojska. W Grupie Sztabu Sił Zbrojnych ujęto oddziały: Ogólno-Operacyjny, Planowania, Informacyjno-Wywiadowczy, Techniczny oraz szefostwa: Łączności Naczelnego Wodza i Służby Geograficznej. W Grupie Zagadnień Krajowych umieszczono Oddział Specjalny. Ponadto szefowi

swemu Rządowi wszystko co Siły Zbrojne dać mogą dla obrony interesów Rzeczypospolitej. Rozumiemy dobrze, że nie po to we wrześniu 1939 r. Naród nasz pierwszy oparł się Niemcom, nie po to flordy Norwegii, piaski Afryki, góry Italii, pola Francji, równiny Belgii i Holandii – były świadkami Waszych bojów, - nie po to Warszawa walczy wśród gruzów i pożogi, by u schyłku tej wojny żądano od Polski ofiar z jej ziem oraz praw suwerennych, które posiadała, gdy pięć lat temu wraz z Sojusznikami przeciwstawiła się agresji", *Rzeczpospolita Polska czasu wojny. Rozkazy Naczelnego Wodza do żołnierzy 1939-1945*, Warszawa 1997, s. 293.

⁸⁰⁹ Rozkaz prezydenta Rzeczypospolitej do Polskich Sił Zbrojnych, DzU RP, nr 11, Dział Nieurzędowy, z dnia 30 września 1944 r., s. 81.

⁸¹⁰ Rozkaz szefa Sztabu Naczelnego Wodza z dnia 20 października 1944 r. w sprawie organizacji Sztabu Naczelnego Wodza, IPMS, zespół Oddział I, Organizacyjny, Sztabu NW, sygn. A.XII.22.75, n. pag. Zob. też zespół Kancelarii Głównej Sztabu NW, sygn. A.XII.30.36, n. pag.

Sztabu podlegali bezpośrednio: zastępca lotniczy, oficer sztabowy do zleceń oraz oficer łącznikowy Marynarki Wojennej.

Dokonano modyfikacji kompetencji szefa Sztabu Naczelnego Wodza. Oprócz dotychczasowych kompetencji, związanych z kierowaniem Sztabem, został wyposażony w prawo sprawowania funkcji naczelnego wodza w sprawach dowodzenia ogólnego i operacyjnego, kierował organizacją i wyszkoleniem wojska oraz koordynował działania w tych zakresach. Wykonywał też uprawnienia naczelnego wodza wynikające z art. 5 i 6 dekretu z 27 maja 1942 r. polegające na udziale w pracach rządu i przedstawiania mu wniosków w kwestiach wynikających z działań wojennych oraz obronności państwa. Współpracował też z ministrem obrony narodowej, szefem Kierownictwa Marynarki Wojennej oraz dowódcą Sił Powietrznych. Służbowe i prywatne sprawy szefa Sztabu, związane z pełnieniem funkcji, wykonywała Adiutantura Szefa Sztabu NW.

Zastępca szefa Sztabu NW dla Spraw Wojska kierował pracą wszystkich podległych mu organów Sztabu NW oraz wykonywał wszystkie zadania zlecone mu przez szefa Sztabu.

Oddział Organizacyjny był odpowiedzialny za stworzenie bieżącej i planowanej organizacji wojska. Ponadto prowadził Ordre de Bataille wojska i jego dyslokację oraz ewidencję i analizę stanów liczebnych armii, opiniował wnioski w sprawach organizacyjnych wojska, a także studia nad nowoczesną organizacją sił zbrojnych.

Oddział Wyszkania ustalał kierunki ogólnego wyszkolenia dowódców, sztabów i oddziałów, zarządzał sprawami doskonalenia i doszkalania wyższych dowódców i oficerów dyplomowanych, koordynował szkolenie specjalistów w zakresie poszczególnych rodzajów broni, prowadził studia taktyczne i operacyjne dotyczące armii. Opracowywał też zagadnienia dotyczące współdziałania wojsk lądowych i lotnictwa. Oddział współpracował z inspektorem wyszkolenia wojska.

Oddział Kwatermistrzowski tworzył organizację służb sił lądowych, przygotowywał ogólne zarządzenia dotyczące zaopatrywania i szkolenia służb kwatermistrzowskich, opracowywał zasady przyszłej organizacji służb w wojsku i prowadził odpowiednie studia, organizował szkolenie służb sił zbrojnych, przygotowywał instrukcje służbowe dotyczące funkcjonowania sztabów w zakresie kwatermistrzowskim.

Oddział Personalny zajmował się zasadami polityki personalnej i planami właściwego użycia oficerów w armii. Projektował instrukcje i przepisy w sprawach personalnych, prowadził ewidencję oficerów oraz analizował ogólne potrzeby oficerów i planował pokrycie tych potrzeb.

Szefostwo Artylerii zajmowało się zagadnieniami organizacyjnymi, personalnymi, szkoleniowymi i sprzętowymi artylerii zarówno bieżącymi, jak i przyszłymi. Prowadziło studia nad rozwojem i użyciem wszystkich rodzajów artylerii. Za takie same kwestie, ale

w odniesieniu do saperów, wojsk pancernych, łączności i komunikacji odpowiadały odpowiednie szefostwa służb. Samodzielny Wydział Techniczny Wojska przygotowywał wnioski w sprawach organizacji, szkolenia i użycia sił technicznych w wojsku.

Zastępca szefa Sztabu NW dla Spraw Sił Zbrojnych, oprócz kierowania podległymi mu organami Sztabu i wykonywania prac zleconych przez szefa Sztabu, współpracował z zastępcą szefa Sztabu NW dla Spraw Wojska, zastępcą szefa Kierownictwa Marynarki Wojennej i szefem Sztabu Dowództwa Sił Powietrznych.

Oddział Ogólno-Operacyjny analizował ogólne położenie wojenne oraz tworzył Ordre de Bataille dla sił lądowych, morskich i powietrznych. Opracowywał też ogólne wytyczne rozdziału uzupełnień ludzkich dla sił zbrojnych. Wydawał komunikaty wojenne Sztabu NW oraz prowadził syntetyczne studia operacyjne dotyczące sił zbrojnych i studia nad operacjami połączonymi. Współpracował z dowództwami poszczególnych rodzajów sił zbrojnych.

Oddział Planowania przygotowywał założenia rozbudowy sił zbrojnych, inicjował i koordynował prace planistyczne prowadzone w wojskach lądowych, morskich i powietrznych. Opracowywał zagadnienia dotyczące obrony państwa i w tym zakresie podejmował współpracę z resortami cywilnymi. Prowadził wreszcie ogólne studia nad siłami zbrojnymi.

Oddział Informacyjno-Wywiadowczy dobywał informacje o siłach zbrojnych państw nieprzyjacielskich i obcych, przedstawiał ocenę sytuacji polityczno-wojskowej, z uwzględnieniem ogólnych warunków gospodarczych tych państw, przygotowywał organizację służby informacyjno-wywiadowczej w poszczególnych sztabach siła zbrojnych. Realizując te cele planował i opracowywał działanie wywiadu zaczepnego, określał zadania dla attachatu wojskowego, ewidencjonował zdobyte informacje i dokonywał niezbędnych analiz, organizował szkolenia personelu służby informacyjno-wywiadowczej, prowadził gospodarkę pieniężną i materiałową dla potrzeb tej służby.

Oddział Techniczny zajmował się studiami nad kwestiami technicznymi wojny i koordynował te sprawy w siłach zbrojnych. Studiował i przygotowywał raporty na temat możliwości wykorzystania nauki i zdolności przemysłowo-gospodarczych państwa dla potrzeb technicznych sił zbrojnych. Kierował przygotowaniem i właściwym użyciem sił technicznych dla potrzeb armii. Funkcjonowanie pozostałych komórek organizacyjnych Sztabu NW nie uległy zmianie w stosunku do zadań określonych we wcześniejszych rozkazach.

Nowa organizacja Sztabu Naczelnego Wodza odpowiadała bieżącej sytuacji polityczno-militarnej, w jakiej znalazły się polskie władze na uchodźstwie. U schyłku 1944 r. utraciły niemal zupełnie wpływ na polskie oddziały operujące na różnych teatrach działań wojennych w Europie. Zdawano też sobie sprawę, że zakończenie wojny jest już kwestią

czasu. Fakty te zostały odzwierciedlone w nowej strukturze Sztabu i jego zadaniach. Na czoło wysunęła się nie kwestia bieżących działań operacyjnych, a raczej działania planistyczne uwzględniające także czas powojenny. Należy zwrócić uwagę, że już wówczas szef Sztabu, w zastępstwie naczelnego wodza, uzyskał dominującą pozycję wśród władz wojskowych, co było zresztą zgodne z przepisami znowelizowanego dekretu. Ograniczała się głównie do spraw operacyjnych, ale to przede wszystkim z nim władze brytyjskie uzgadniały udział polskich żołnierzy w operacjach na Froncie Zachodnim. W ślad za tym następowało stopniowe marginalizowanie polskich najwyższych władz politycznych, w tym wojskowych.

Gen. Komorowski przyleciał do Londynu 12 maja 1945 r. w zasadniczo zmienionej sytuacji politycznej. Powojenne losy Polski rozstrzygnęli przywódcy koalicji antyhitlerowskiej podczas spotkania w Jałcie w lutym 1945 r. Stawało się jasne, że znajdujący się pod sowiecką kontrolą polski ośrodek polityczny w Lublinie zyskiwał przewagę nad rządem polskim w Londynie. Protesty prezydenta i rządu nie mogły już niczego zmienić. Premier Churchill i członkowie jego rządu coraz wyraźniej unikali bezpośrednich kontaktów z polskimi władzami. Od września 1944 r. nie przybył do Londynu, wstrzymany przez prezydenta Roosevelta, nowy ambasador USA, który ostatecznie w połowie 1945 r. złożył listy uwierzytelniające prezydentowi Krajowej Rady Narodowej w Warszawie⁸¹¹. Objęcie w tych okolicznościach obowiązków naczelnego wodza z dniem 28 maja było już tylko aktem formalnym. Wszelkie decyzje dotyczące Polskich Sił Zbrojnych na Zachodzie od dawna były uzgadniane przez sprzymierzonych z ministrem obrony narodowej i szefem Sztabu Naczelnego Wodza gen. Stanisławem Kopańskim. Również fakt przygotowywanej demobilizacji polskich oddziałów wpływał na obniżenie pozycji naczelnego wodza, tym bardziej że obowiązujący od maja 1942 r. dekret tracił swą moc z chwilą demobilizacji.

Pierwsze zarządzenie demobilizacyjne prezydent Raczkiewicz podpisał 28 czerwca 1945 r. Dotyczyło ono osób, które przed wybuchem wojny zamieszkiwały poza granicami Polski. Kolejne zarządzenia demobilizacyjne noszą datę 3 i 5 lipca⁸¹². W tej sytuacji faktycznym zwierzchnikiem polskich żołnierzy na Zachodzie stawał się szef Sztabu Naczelnego Wodza gen. Kopański.

⁸¹¹ *Ibidem*.

⁸¹² Zarządzenie prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 28 czerwca 1945 r. o częściowej demobilizacji, DzU RP, nr 6, część II Dział Urzędowy, s. 56. Zob. też zarządzenie prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 3 lipca 1945 r., o rozszerzeniu zakresu częściowej demobilizacji, DzU RP, nr 9, część II Dział Urzędowy, s. 73 i zarządzenie prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 5 lipca 1945 r., o dalszym rozszerzeniu zakresu częściowej demobilizacji, DzU RP, nr 10, część II Dział Urzędowy, s. 79.

5. POZYCJA PRAWNOUSTROJOWA KOMITETU OBRONY PAŃSTWA

Płaszczyzna współdziałania najwyższych władz cywilnych i wojskowych wydawała się zbędna, póki gen. Sikorski łączył w jednej osobie funkcję premiera i naczelnego wodza, chociaż tarcia kompetencyjne pojawiały się stale. Sikorski nie śpieszył się z ich rozdziałem uważając, że jednotorowość decyzji politycznych i wojennych jest priorytetem. Zasadnicza zmiana sytuacji nastąpiła po jego tragicznej śmierci w lipcu 1943 r. Prezydent Raczkiewicz, powołując Mikołajczyka na prezesa Rady Ministrów i gen. Sosnkowskiego na naczelnego wodza, dokonał rozdzielenia zarządzania sprawami wojskowymi od kwestii czysto dowódczych. Na tym tle powróciła sprawa stworzenia platformy współdziałania prezydenta, rządu i naczelnego wodza.

Potrzebę taką dostrzegano również w okupowanym kraju. W szyfrowanej depeszy działaczy PPS do Komitetu Zagranicznego PPS w Londynie datowanej 22 listopada 1943 r. mowa była o konieczności wprowadzenia do zadań wojny „wszystkich czynników władzy wykonawczej, a to da się osiągnąć nie w ramach Rady Ministrów, lecz poza nią w instytucji o odpowiedniej nazwie. Tej instytucji winien przewodniczyć prezydent, a jego zastępcą ma być Premier Rządu, ponadto do instytucji wchodzi: Min. Spr. Zagr., Min. Obr. Nar., oraz Min. resortu gospodarczo-finansowego, lub Min. Spr. Wewn. – dalej Nacz. Wódz i Szef Sztabu N. W”⁸¹³.

Podobne było stanowisko Krajowej Reprezentacji Politycznej⁸¹⁴, wyrażone w uchwale przesłanej 21 grudnia 1943 r. do Londynu. Wskazywano w niej, że „należy jedynie uzupełnić dekret⁸¹⁵ przez ustanowienie platformy do stałej i skoordynowanej współpracy Rządu i Nacz. Wodza. Za taką platformę uważamy powołanie Komitetu Obrony Państwa w składzie: Prezydent – przewodniczący, Premier – zastępca, Min. Spr. Zagr., Min. Obr. Nar. i ewent. Jeszcze jeden do dwóch ministrów oraz Nacz. Wódz i Szef Sztabu. Przy Komitecie winien działać stały sekretariat”⁸¹⁶.

Dopiero jednak w połowie 1944 r. koncepcja powołania Rady Obrony Państwa zaczęła przybierać kształt stosownego dekretu. Podstawą jego opracowania stały się zasady

⁸¹³ Wyciągi depesz z kraju, IPMS, zespół Biuro MON, sygn. A.XII.26.22, n. pag.

⁸¹⁴ Przedstawicielstwo głównych partii politycznych działających w Polsce w podziemiu utworzone 21 marca 1943 r. W jej skład weszli reprezentanci Stronnictwa Ludowego, PPS-Wolność Równość Niepodległość, Stronnictwa Pracy i Stronnictwa Narodowego. Dążyła do opracowania wspólnej platformy politycznej i wzmocnienia współpracy między siłami politycznymi a strukturami polskiego państwa podziemnego. W dniu 9 stycznia 1944 r. przekształcona została w Radę Jedności Narodowej jako przeciwwaga dla zdominowanej przez komunistów Krajowej Rady Narodowej.

⁸¹⁵ Mowa o dekreście z 27 maja 1942 r.

⁸¹⁶ Wyciągi depesz z kraju, IPMS, zespół Biuro MON, sygn. A.XII.26.22, n. pag. Niemal identycznej treści depeszę przekazał 30 grudnia 1943 r. do Londynu Delegat Rządu na Kraj, IPMS, zespół Biuro MON, sygn. A. XII.26.22, n. pag.

organizacji Rady Obrony Państwa przygotowane przez Oddział Planowania Sztabu Naczelnego Wodza⁸¹⁷. W myśl tego dokumentu Rada powinna być organem doradczym prezydenta w zakresie wykonywania zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi oraz koordynacji prac rządu i naczelnego wodza w zagadnieniach dotyczących obrony państwa. Stąd też prezydent przewidziany był na jej przewodniczącego, a premier, naczelny wódz i przewodniczący Rady Narodowej na jej wiceprzewodniczących. Jednakże pełnienie funkcji wiceprzewodniczącego uzależnione zostało od podejmowanej podczas obrad problematyki. Prezes Rady Ministrów spełniał funkcję wiceprzewodniczącego, gdy przedmiotem obrad były sprawy związane z uruchamianiem wszystkich sił państwa dla jego obrony i osiągnięcia celów wojny, dostarczania środków i zasobów do jej prowadzenia. Naczelny wódz miał współprzewodniczyć Radzie przy rozstrzyganiu kwestii operacji wojennych oraz wnioskowaniu projektów prawodawczych związanych z prowadzonymi działaniami wojennymi. Natomiast przewodniczący Rady Narodowej pełniłby rolę wiceprzewodniczącego, gdy Rada dokonywała kontroli wykonania powziętych uchwał.

Ponadto w skład Rady weszliby ministrowie spraw zagranicznych, spraw wewnętrznych, przemysłu i handlu, obrony narodowej, szef Sztabu Naczelnego Wodza oraz przedstawiciel Armii Krajowej. Na zaproszenie przewodniczącego w posiedzeniach Rady mogli uczestniczyć z głosem doradczym inni ministrowie oraz dowódcy poszczególnych rodzajów sił zbrojnych. Pracami Rady miał kierować stały Sekretariat z urzędnikiem w randze wiceministra na czele. Posiedzenia Rady zwoływać miał prezydent, według swego uznania lub na wniosek jednego z wiceprzewodniczących. Przewidywano, że z chwilą zwołania izb ustawodawczych miejsce przewodniczącego Rady Narodowej zajmie marszałek Sejmu.

Do kompetencji Rady miały należeć takie sprawy, jak określenie celów wojny, planowanie przygotowań na wypadek wojny, opracowywanie planów prowadzenia wojny, koordynowanie planów działań wojennych z polityką zagraniczną, przygotowaniem ludności i gospodarki do obrony, opracowanie planu przejścia ze stanu wojny do stanu pokoju. Odrębnym zagadnieniem było sprawowanie kontroli nad wykonywaniem tych zagadnień.

Opierając się na takich zasadach, Ministerstwo Obrony Narodowej opracowało pod koniec maja 1944 r. projekt dekretu prezydenta Rzeczypospolitej o utworzeniu Rady Obrony Państwa⁸¹⁸. Uregulowania przyjęte w dekrete odpowiadały wcześniej omawianym zasadom. Zawężono jedynie kompetencje Rady do spraw związanych z prowadzeniem

⁸¹⁷ Proponowane zasady organizacji Rady Obrony Państwa, IPMS, zespół Biuro MON, sygn. A.XII.26.22, n. pag.

⁸¹⁸ Odpis projektu dekretu o utworzeniu Rady Obrony Państwa, IPMS, zespół Biuro MON, sygn. 26.22, n. pag.

wojny, koordynowaniem planów działań wojennych z ogólnymi planami wojny i jej celami oraz uwalnianiem kraju spod okupacji. Szef rządu stawał się urzędującym zastępcą przewodniczącego Rady. Natomiast naczelny wódz, przewodniczący Rady Narodowej, ministrowie spraw zagranicznych i obrony narodowej oraz trzej, niewymienieni z nazwy, szefowie resortów wyznaczeni przez Radę Ministrów wchodzili w jej skład. Naczelny wódz miał przedstawiać Radzie sprawy związane z prowadzeniem wojny, ogólne plany działań wojennych, informację o stanie organizacyjnym sił zbrojnych oraz o sytuacji na froncie. W przeciwieństwie do wcześniejszych koncepcji dekret szedł w kierunku uczynienia z Rady politycznej płaszczyzny podejmowania przez cywilne władze wykonawcze decyzji dotyczących prowadzonej wojny w oparciu o raporty Sztabu Naczelnego Wodza i szefów rodzajów sił zbrojnych. Ograniczał też funkcje Rady wyłącznie do kwestii związanych z toczącą się wojną.

W dniu 6 czerwca 1944 r. minister Kukiel przesłał projekt dekretu do zaopiniowania nacelnemu wodzowi. Gen. Sosnkowski sformułował swoje uwagi już w dniu następnym⁸¹⁹. W przedstawionych poprawkach zaproponował, aby tworzony organ nosił nazwę Komitetu Obrony Państwa, gdyż jego zdaniem taka nazwa „lepiej oddaje treść i zadania projektowanej instytucji oraz lepiej brzmi z punktu widzenia formalno-prawnego”. Zmiany dotyczyły również jego charakteru. Organ ten tworzono „celem rozważania spraw zasadniczych, związanych z całokształtem prowadzenia wojny pod kątem widzenia jej ogólnych celów”. Dalsze zmiany odnosiły się zakresu spraw podejmowanych przez projektowaną instytucję. Zdaniem Sosnkowskiego, kwestie akcji uwalniania kraju spod okupacji mieściły się już w obowiązku składania raportów o sytuacji wojennej przez naczelnego wodza. Proponował też ograniczenie składu osobowego Komitetu do osób wymienionych z nazwy. Również premier nie powinien być urzędującym zastępcą przewodniczącego, skoro tym ostatnim był prezydent Rzeczypospolitej. Podobnie Sekretariat powinien podlegać szefowi państwa, a nie rządowi.

Nowa sytuacja spowodowała konieczność podjęcia zmian w organizacji najwyższych władz wojskowych. Prezydent Raczkiewicz wydał 30 września, za aprobatą rządu, zarządzenie określające zasady przejęcia kompetencji naczelnego wodza, gdy ten nie może podjąć czynności w siedzibie głowy państwa i rządu⁸²⁰. Jednakże nie rozwiązało ono problemów z koordynacją działań polskich jednostek bojowych rozsianych w Europie,

⁸¹⁹ Pismo naczelnego wodza, L. dz. 550/GNW/44 z dnia 7.06.1944 r., IPMS, zespół Biuro MON, sygn. A.XII.26.22, n. pag.

⁸²⁰ Zarządzenie prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 30 września 1944 r. o *sprawowaniu funkcji Naczelnego Wodza w razie niemożności sprawowania ich przez niego osobiście*, DzU RP nr 11, s. 80. Zob. też protokoły posiedzeń Rady Ministrów w dniach 28, 29 i 30 września 1944 r., IPMS, zespół PRM, sygn. PRM-102/74 G, PRM-102/74 H, PRM-102/74 I.

Afryce i na Bliskim Wschodzie oraz połączeniem decyzji o charakterze militarnym z politycznymi. Podobnie jak późniejsze zarządzenie o powołaniu pełniącego obowiązki naczelnego wodza i desygnowanie na to stanowisko gen. Władysława Andersa, dotychczasowego dowódcę II Korpusu walczącego we Włoszech⁸²¹. Istniejącego problemu nie rozwiązywało powołanie uchwałą Rady Ministrów z 29 sierpnia 1944 r. Gabinetu Wojennego. W instytucjach wojskowych zdawano sobie sprawę z konieczności skoordynowania dowodzenia siłami lądowymi, morskimi i powietrznymi, współdziałania struktur ministra obrony narodowej ze strukturami naczelnego wodza oraz uzgadniania prac sił zbrojnych z pracami resortów cywilnych w dziedzinach ekonomicznego i geopolitycznego przygotowania do prowadzenia wojny⁸²². Na czoło wysuwała się potrzeba stworzenia „platformy do stałej i skoordynowanej współpracy Rządu i Naczelnego Wodza”⁸²³. W pracach nad jej stworzeniem powrócono do opracowań przygotowywanych w poprzednich latach, uzupełniając je nowymi rozwiązaniami uwzględniającymi nową sytuację polityczną. Obok bowiem Rady Obrony Państwa projektowano utworzyć Komitet Sił Zbrojnych, jako połączony sztab dowództw poszczególnych rodzajów sił zbrojnych, oraz Radę Wojenną, pomyślaną jako płaszczyzna współdziałania naczelnego wodza i ministra obrony narodowej w sprawach operacyjnych, organizacji, wyszkolenia i administracji wojskiem. Przygotowane na początku grudnia 1944 r. projekty zasad organizacji nowych instytucji zostały przesłane do zainteresowanych stron. Dotarły m.in. do rąk szefa marynarki wojennej wiceadmirała J. Świrskiego i dowódcy sił powietrznych gen. lotnictwa Mateusza de Notto Iżyckiego⁸²⁴. Na podstawie przesłanych szefowi Sztabu Naczelnego Wodza uwag opracowano projekty prezydenckich dekretów o Radzie Wojennej, do której kompetencji przekazano także kwestie przewidywane początkowo dla Komitetu Sił Zbrojnych, oraz o Komitecie Obrony Państwa. Ostatecznie ten ostatni organ został zaakceptowany w formie regulacji prawnej.

W myśl nowego projektu KOP miał się zajmować ustalaniem planu obrony państwa oraz jego koordynacją z polityką zagraniczną i programami gospodarczymi państwa. Ponadto w okresie wojny określałby plan prowadzenia wojny oraz plan przejścia państwa

⁸²¹ Zarządzenie prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 26 lutego 1945 r. o powołaniu pełniącego obowiązki Naczelnego Wodza, Dziennik Rozkazów Naczelnego Wodza i Ministra Obrony Narodowej (dalej: DzR NW i MON) nr 2 z 1945 r.

⁸²² Projekt przejściowej organizacji sił zbrojnych opracowany w październiku 1944 r. przez płk. Stanisława Maleszewskiego, szefa Oddziału Planowania Sztabu Naczelnego Wodza, IPMS, zespół Biuro MON, sygn. A.XII.3/101, n. pag.

⁸²³ Referat w sprawie organizacji Naczelnych Władz Sił Zbrojnych, IPMS, zespół Biuro MON, sygn. A.XII.26/20, n. pag. Zob. też przypis 34.

⁸²⁴ Odręczne uwagi Świrskiego datowane 9 grudnia 1944 r., IPMS, zespół Biuro MON, sygn. A.XII.26/22, n. pag. Zob. też pismo płka Maleszewskiego do gen. Iżyckiego datowane 18 grudnia 1944 r., IPMS, zespół Biuro MON, sygn. A.XII.26.22, n. pag.

do stanu pokojowego. Przewodniczącym KOP miał być prezydent, którego z urzędu zastępowałby premier. W składzie osobowym znaleźliby się również generalny inspektor sił zbrojnych, jego miejsce w czasie wojny zajmować miał naczelny wódz, ministrowie: spraw zagranicznych, spraw wewnętrznych, obrony narodowej, skarbu oraz przemysłu, handlu i żeglugi, a także szef Sztabu Głównego albo Sztabu Naczelnego Wodza. W posiedzeniach Komitetu mogły uczestniczyć także inne osoby, ale bez prawa głosu. Inicjatywa zwoływania posiedzeń KOP należeć miała do głowy państwa. Prezydent mógł to czynić z własnej woli lub na wniosek premiera albo naczelnego wodza. Bieżącą pracą KOP kierować miał stały Sekretariat z sekretarzem powoływanym przez prezydenta na wniosek szefa rządu⁸²⁵.

Ostateczną wersję przepisów dotyczących Komitetu Obrony Państwa opracował, tak jak i poprzednie akty prawne dotyczące organizacji najwyższych władz wojskowych, naczelny prokurator wojskowy⁸²⁶. Przygotowano je jako nowelizację obowiązującego dekretu prezydenckiego o organizacji najwyższych władz wojskowych poprzez wprowadzenie działu V Komitet Obrony Państwa obejmujące art. 9-11. Stały się one przedmiotem debaty rządowej w dniu 6 marca 1945 r. Minister Jan Kwapiński, jako jedyny członek rządu, sprzeciwiał się całkowicie referowanemu przez ministra Kukiela projektowi noweli. Pozostali ministrowie po wprowadzeniu kilku drobnych zmian redakcyjnych opowiedzieli się za uchwaleniem przedstawionych poprawek⁸²⁷. Prezydent Raczkiewicz podpisał stosowny dekret kilka dni później⁸²⁸.

Utworzony Komitet Obrony Państwa określony został jako organ opiniodawczy w sprawach zasadniczych decyzji związanych z prowadzeniem wojny i dysponowaniem siłami zbrojnymi, dostarczaniem środków i zasobów do prowadzenia wojny, odtworzeniem sił zbrojnych w oswojonym państwie, opracowanie planu przejścia sił zbrojnych ze stanu wojny do stanu pokoju oraz rozpatrywaniem wniosków naczelnego wodza (art. 9). Przewodniczącym Komitetu z urzędu był prezydent, a zastępcą premier. Ponadto członkami byli naczelny wódz, ministrowie: obrony narodowej, spraw wewnętrznych, spraw zagranicznych oraz przemysłu, handlu i żeglugi. Rada Ministrów mogła desygnować jeszcze dwóch swoich członków do Komitetu. W posiedzeniach uczestniczył również szef Sztabu Naczelnego Wodza, z tym że w przypadku obecności swojego zwierzchnika

⁸²⁵ Projekt dekretu prezydenta Rzeczypospolitej o Komitecie Obrony Państwa, IPMS, zespół Biuro MON, sygn. A.XII.26.22, n. pag.

⁸²⁶ Sprawozdanie Naczelnego Prokuratora Wojskowego z działalności w dziedzinie ustawodawczej z zakresu Ministra Obrony Narodowej w latach 1939-1945, IPMS, zespół KC PR, sygn. A.48.3/M, p. 25.

⁸²⁷ Protokół posiedzenia Rady Ministrów w dniu 6 marca 1945 r., IPMS, zespół PRM, sygn. PRM-K 102.80 B, k. 9.

⁸²⁸ Dekret prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 15 marca 1945 r. o zmianie dekretu z dnia 27 maja 1942 r. o organizacji Naczelnych Władz Wojskowych, DzU RP nr 3, poz. 6.

przysługiwał mu tylko głos doradczy. W pracach Komitetu mogli uczestniczyć zaproszeni przez głowę państwa ministrowie, doradcy i rzeczoznawcy. Stałego sekretarza Komitetu wyznaczał prezydent (art. 10). Posiedzenia zwoływał prezydent, z inicjatywy własnej, lub na wniosek szefa rządu albo naczelnego wodza. Dla swej ważności uchwały Komitetu wymagały zwykłej większości przy obecności co najmniej połowy liczby członków. Prezydent nie brał udziału w głosowaniu (art. 11).

Nowa formuła Komitetu Obrony Państwa rozstrzygała o jego charakterze. Powołano go jako organ opiniodawczy w sprawach obrony państwa. Został pozbawiony wszystkich atrybutów dyrektywnych. Nowe regulacje nie wskazywały wyraźnie jaki charakter miały uchwały Komitetu i do kogo były kierowane, choć przepis art. 3 pkt c) każe sądzić, że ich adresatem był rząd. Świadczyć może o tym także skład Komitetu, w którym większość stanowili członkowie Rady Ministrów, reprezentujący najważniejsze resorty z punktu widzenia obrony. Spośród reprezentantów sił zbrojnych tylko naczelny wódz, obok ministra obrony narodowej, dysponował głosem stanowiącym, szef Sztabu NW posiadał jedynie głos doradczy. Przepisy dekretu nie wypowiedały się, w jakim stopniu uchwały Komitetu wiązały ministrów, chociażby tylko tych, którzy uczestniczyli w ich podejmowaniu. Wyraźnie ograniczona została rola naczelnego wodza, który nie mógł już narzucać za pośrednictwem Komitetu dyrektyw rządowi.

Emigracyjny Komitet Obrony Państwa utworzony został w bardzo skomplikowanym politycznie czasie. Rząd Tomasza Arciszewskiego, powstały w listopadzie 1944 r. po dymisji rządu Stanisława Mikołajczyka, nie uzyskał już takich wpływów i poparcia aliantów zachodnich, jakimi cieszyły się poprzednie rządy emigracyjne. Przede wszystkim ze względu na nieustępliwe stanowisko wobec płaszczyzny porozumienia z Rosją sowiecką. W owym czasie Stany Zjednoczone i Wielka Brytania liczyły miesiące do ostatecznej kapitulacji Niemiec i zastanawiały się nad kształtem powojennego ładu w wymiarze globalnym. Działania wojenne na Pacyfiku dalekie były od ostatecznych rozstrzygnięć. We wszystkich tych sprawach zachodni alianci nie zamierzali ignorować stanowiska wschodniego sojusznika, tym bardziej że wstępne określenie sfer wpływów w powojennej Europie zostało dokonane podczas spotkania Wielkiej Trójki w listopadzie 1943 r. W tych warunkach postawa polskiego rządu na uchodźstwie komplikowała aliantom działania. Ponadto postawę, często ostentacyjnego, ignorowania polskich postulatów, ułatwiał aliantom fakt, że jedność narodowa, będąca podstawą polityczną działalności władz emigracyjnych, stawała się fikcją⁸²⁹. Nie bez znaczenia było umacnianie się ośrodka politycznego na zajmowanych przez wojska Armii Czerwonej terenach na

⁸²⁹ A. Suchcitz, *Rząd Tomasza Arciszewskiego listopad 1944-lipiec 1945*, [w:] *Władze RP na obczyźnie podczas II wojny światowej*, red. Z. Błażyński, Londyn 1994, s. 359 i n.; zob. też L. Pastusiak, *Roosevelt a sprawa polska*, Warszawa 1980, s. 247 i n.; A.B. Lane, *Widziałem Polskę zdradzoną*, Chicago 1948, s. 65.

zachód od Bugu. Na przełomie lat 1944 i 1945 rząd emigracyjny coraz bardziej odczuwał izolację ze strony sojuszników zachodnich. Wielka Brytania unikała kontaktów bezpośrednich, ograniczając się do załatwiania spraw za pośrednictwem ambasadora RP Edwarda Raczyńskiego. Prezydent Roosevelt nie zgodził się na wyjazd do Londynu mianowanego we wrześniu 1944 r. nowego ambasadora USA przy rządzie RP Arthura Blissa Lane'a, który ostatecznie w połowie roku 1945 złożył listy uwierzytelniające prezydentowi Krajowej Rady Narodowej w Warszawie⁸³⁰.

Przed nowym polskim rządem emigracyjnym stawały też inne problemy. Idące w kierunku Łaby wojska alianckie uwalniały na terenie Francji i Niemiec jeńców wojennych, więźniów obozów koncentracyjnych i robotników przymusowych. Wśród nich byli również Polacy, których liczbę szacowano na blisko 1,5 miliona osób. W marcu 1945 r. rząd niemiecki zgodził się na wypuszczenie na teren neutralnej Szwajcarii kobiet i dzieci wywiezionych z Warszawy po upadku powstania. Jednakże rząd polski w Londynie nie dysponował wystarczającymi środkami, aby nieść w tym zakresie wydatną pomoc. Zdecydowano zatem o włączeniu Polski jako „czynnego partnera do alianckiego systemu okupacyjnego i gospodarczego na terenie Rzeszy, przy należyтым zapewnieniu polskim czynnikom sprawowania opieki nad własną ludnością”⁸³¹. Skorzystano przy tym z oferty rządu francuskiego sfinansowania działalności Polskiego Czerwonego Krzyża na terenie Francji, godząc się na ograniczenie dysponowania środkami pomocowymi dla ludności polskiej w tym kraju⁸³².

Na kontynencie znajdowała się też, rozproszona w różnych miejscach, pokaźna część Polskich Sił Zbrojnych podporządkowana władzom emigracyjnym, szacowana na blisko 200 tysięcy żołnierzy. Prezydent Raczkiewicz uważał, że niezbędne jest skonsolidowanie w jednym ręku naczelnych władz wojskowych i poddanie sił zbrojnych rządowi. Rząd na posiedzeniu w dniu 13 lutego 1945 r. stwierdził, że „mimo zrozumiałego zaniepokojenia a nawet wzburzenia wśród wojska, nie do pomyślenia byłoby, aby oddziały polskie, biorące dziś udział w walkach – miały się cofnąć lub rzucić broń. Wojsko winno być uświadomione, iż Rząd pozostaje na swym stanowisku i będzie walczyć o słuszne prawa Polski”⁸³³. Wkrótce, w związku z oświadczeniem Rządu Tymczasowego w Lublinie wydanym 14 lutego rząd polski w Londynie stanął przed zasadniczą kwestią określenia przyszłości Polskich Sił Zbrojnych. Z chwilą jednak cofnięcia uznania rządowi

⁸³⁰ *Ibidem*.

⁸³¹ Protokół posiedzenia Rady Ministrów w dniu 30 kwietnia 1945 r., IPMS, zespół PRM, sygn. PRM-K.102/81g, s. 2.

⁸³² *Ibidem*.

⁸³³ Protokół posiedzenia Rady Ministrów w dniu 13 lutego 1945 r., IPMS, zespół PRM, sygn. PRM-K.102/79d, s. 3-4.

polskiemu w Londynie KOP nie odegrał już właściwie żadnej roli. Jedynym łącznikiem między Polskimi Siłami Zbrojnymi a władzami brytyjskimi pozostał szef Sztabu Naczelnego Wodza, któremu w zasadzie pozostało wykonanie postanowień Brytyjczyków.

6. ZANIKANIE NAJWYŻSZYCH WŁADZ WOJSKOWYCH II RZECZYPOSPOLITEJ

Postanowienia przywódców mocarstw alianckich co do przyszłości ziem polskich podjęte na konferencji jałtańskiej w dniach 4-11 lutego 1945 r. przesądzały także o losach legalnych władz II Rzeczypospolitej. W rysującej się sytuacji prezydent Raczkiewicz zdecydował się 26 lutego 1945 r. na utworzenie stanowiska p.o. naczelnego wodza, nieprzewidzianego w obowiązujących przepisach, i powierzenie go gen. Andersowi⁸³⁴. Jednakże możliwości działania dowódcy II Korpusu były bardzo ograniczone. Przed wszystkim z uwagi na stałe przebywanie na terenie Włoch. Nowa funkcja generała nie zyskała też aprobaty ze strony brytyjskich zwierzchników Andersa, którzy kępowali możliwości wykonywania przez niego swoich nowych zadań. Obawy związane z możliwością likwidacji władz polskich w Londynie zdawała się potwierdzać odmowa przedstawicielom polskiego rządu na uchodźstwie prawa do udziału w obradach konferencji w San Francisco 25 kwietnia-26 czerwca 1945 r. zwołanej dla powołania do życia Organizacji Narodów Zjednoczonych, mimo że przedstawiciele tego rządu podpisywali 1 stycznia 1942 r. w imieniu Polski Deklarację Narodów Zjednoczonych. Chcąc uprzędzić spodziewane decyzje dotychczasowych sojuszników, prezydent podpisał 3 lipca dekret upoważniający ministra obrony narodowej, za zgodą Rady Ministrów, do przekazywania naczelnemu wodzowi, lub wskazanemu przez niego dowódcy, swoich uprawnień przewidzianych przepisami szczególnymi dotyczącymi sił zbrojnych i sądownictwa wojskowego poza granicami państwa (art. 1)⁸³⁵.

Przeczuwana decyzja zapadła dwa dni później. Dnia 5 lipca rządy USA i Wielkiej Brytanii powiadomiły rząd Polski w Londynie o cofnięciu uznania. W następnych dniach to samo uczyniły rządy innych krajów zachodnich. Oficjalną notę protestacyjną, w związku z cofnięciem uznania, rząd polski przekazał rządowi brytyjskiemu już 6 lipca 1945 r.⁸³⁶. Władze brytyjskie pominęły ją milczeniem. Tego samego dnia gen. M. Kukiel,

⁸³⁴ Zarządzenie prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 26 lutego 1945 r. w sprawie mianowania p.o. naczelnego wodza, DzR NW i MON Nr 2, poz. 16.

⁸³⁵ Dekret prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 3 lipca 1945 r. o *przekazywaniu uprawnień Ministra Obrony Narodowej w stosunku Sił Zbrojnych i sądownictwa wojskowego poza granicami Państwa*, DzU RP nr 10, poz. 35.

⁸³⁶ E. Raczyński, *W sojuszniczym...*, s. 345.

kierownik MON, wydał rozkaz, w którym przełał funkcje Ministerstwa na Sztab Naczelnego Wodza⁸³⁷. W dniu 12 lipca gen. Kopański, szef Sztabu Naczelnego Wodza, poinformował polskie władze o wynikach swoich rozmów z władzami brytyjskimi na temat żołnierzy chcących powrócić do Polski, bez czekania na decyzje prezydenta i naczelnego wodza⁸³⁸. Jeszcze tego samego dnia naczelny wódz gen. Bór-Komorowski wydał rozkaz reorganizujący podległe mu naczelne władze sił zbrojnych⁸³⁹.

W nowej strukturze naczelnemu wodzowi podlegali: szef Sztabu Naczelnego Wodza, Kierownictwo Marynarki Wojennej, Dowództwo Sił Powietrznych, szef Sądownictwa Polowego, Biskup Polowy, Gabinet Sądownictwa Polowego, Sąd Polowy nr 9, Komisja Doradcza i Adiutantura. Szefowi Sztabu podlegali dwaj zastępcy: dla Spraw Wojska i dla Spraw Sił Zbrojnych, oraz Biuro dla Spraw Polaków na Kontynencie, szef Służby Pieniężnej, Sekretariat Szefa Sztabu, Kancelaria Sztabu Naczelnego Wodza oraz Adiutantura. Rozkaz reorganizacyjny potwierdzał przejście kompetencji MON przez naczelnego wodza oraz uwzględniał bieżące potrzeby sił zbrojnych, w tym sprawy demobilizacji, i Polaków na kontynencie.

Natomiast 2 sierpnia, podczas spotkania w brytyjskim Foreign Office, polski ambasador w Londynie E. Raczyński został powiadomiony, że rząd Jego Królewskiej Mości przestał uznawać prezydenta Raczkiewicza i naczelnego wodza gen. Bora-Komorowskiego za zwierzchników Polskich Sił Zbrojnych⁸⁴⁰. Krok ten pozbawiał polskie siły zbrojne własnego dowództwa. Dla uniknięcia trudnych do przewidzenia skutków tych postanowień gen. Anders zwrócił się 24 sierpnia do dowódcy wojsk sprzymierzonych w rejonie Morza Śródziemnego z postulatem dalszego „wypełniania przez Prezydenta Rzeczypospolitej jego konstytucyjnych obowiązków w stosunku do Polskich Sił Zbrojnych”, choćby w charakterze nieoficjalnym, niekoniecznie z zachowaniem stanowiska naczelnego wodza⁸⁴¹. Strona brytyjska nie udzieliła odpowiedzi. Jedyłą legitymacją okazało się dalsze uznawanie polskich władz przez większość polskich żołnierzy.

Decyzje władz brytyjskich stanowiły problem dla nich samych. Musiały respektować wcześniejsze uzgodnienia anglo-amerykańskie z Rosją w sprawie przyszłości

⁸³⁷ Rozkaz Kierownika Ministerstwa Obrony Narodowej nr 2 z dnia 6 lipca 1945 r. o przekazaniu funkcji MON Sztabowi Naczelnego Wodza, IPMS, zespół Biuro MON, sygn. A.XII.3.84, n. pag.

⁸³⁸ Raport szefa Sztabu Naczelnego Wodza z dnia 12 lipca 1945 r. o rozmowach z władzami brytyjskimi, IPMS, zespół Biuro MON, sygn. A.XII.3.84, n. pag.

⁸³⁹ Rozkaz Naczelnego Wodza z dnia 12 lipca 1945 r. o reorganizacji Naczelnych Władz Polskich Sił Zbrojnych, IPMS, zespół Biuro MON, sygn. A.XII.3.84, n. pag.

⁸⁴⁰ Protokół III posiedzenia Komitetu Obrony Państwa odbytego dnia 3 sierpnia 1945 r., IPMS, zespół Akta Prezydenta Raczkiewicza (dalej: Akta Raczkiewicza), sygn. A.48.Z.II.41, p. 7. Zob. też E. Raczyński, *W sojusznicy...*, s. 345 i n.

⁸⁴¹ Memorandum gen. Andersa z dnia 24 sierpnia 1945 r., IPMS, zespół Akta Raczkiewicza, sygn. A.48.3.H, n. pag.

politycznej ziem polskich. Utworzony w Warszawie Tymczasowy Rząd Jedności Narodowej, uznany za prawnego reprezentanta Polski, domagał się natychmiastowego przejęcia całkowitej kontroli nad Polskimi Siłami Zbrojnymi i powrotu do kraju jednostek z bronią i sprzętem. Realizacja tych postulatów groziła buntem żołnierzy o daleko idących konsekwencjach. Brytyjczycy nie mogli pozwolić sobie na radykalne decyzje. Tym bardziej że czuli moralny obowiązek wobec tysięcy polskich żołnierzy, którzy w zmiennej sytuacji wewnętrznej nie chcieli lub nie mogli wrócić do kraju. Trzeba było udzielić im pomocy w znalezieniu pracy i rozpoczęciu życia poza szeregami wojska.

Rozwój wypadków nakazywał realizm w podejściu do określenia polskich najwyższych władz wojskowych. Stąd gen. Anders i gen. Kopański, szef Sztabu Naczelnego Wodza, uznali, „że nie da się utrzymać stanowiska naczelnego wodza, a jedyną centralną władzą wojskową o charakterze koordynacyjnym mógłby być szef Sztabu z małym sztabem, zależny wprost od War Office”⁸⁴². Swoje stanowisko przedstawili prezydentowi Raczkiewiczowi w piśmie z 13 września. W ślad za tym pismem 18 września gen. Bórkomorowski zwrócił się do prezydenta o wyrażenie zgody na przekazanie swoich uprawnień szefowi Sztabu. Najwyraźniej argumenty przedstawione przez generałów przekonały prezydenta, gdyż jeszcze tego samego dnia wydał zarządzenie o upoważnieniu naczelnego wodza do przekazywania „poszczególnych funkcji należących do jego właściwości Szefowi Sztabu Naczelnego Wodza, któremu równocześnie przywrócono tytuł Szefa Sztabu Głównego”⁸⁴³. Na podstawie tych uprawnień dwa dni później naczelnny wódz wydał zarządzenie obligujące szefa Sztabu Głównego do wypełniania wszystkich „funkcji należących do właściwości Naczelnego Wodza”⁸⁴⁴. Z zakresu tego wyłączono jednak uprawnienia wynikające z przepisów konstytucyjnych oraz w zakresie sądownictwa wojskowego. Liczono, że w ten sposób uda się zapobiec podporządkowaniu poszczególnych części polskich sił zbrojnych i jednostek bezpośrednio brytyjskim władzom wojskowym, a jednocześnie stworzy się szefowi Sztabu Głównego możliwość wpływania na postawę żołnierzy pozostających w szeregach Polskich Sił Zbrojnych oraz reprezentowania ich na zewnątrz.

Na podstawie otrzymanych uprawnień gen. Kopański wydał 10 listopada 1945 r. rozkaz w sprawie organizacji Sztabu Głównego. W nowej strukturze utrzymano podstawowe zadania Sztabu znane z poprzedniego rozkazu z 1944 r., a które zostały określone

⁸⁴² Pismo gen. W. Andersa do prezydenta Raczkiewicza z dnia 13 września 1945 r., IPMS, zespół Akta Raczkiewicza, sygn. A.48.3.H, n. pag.

⁸⁴³ Zarządzenie prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 18 września 1945 r. o *przekazywaniu przez Naczelnego Wodza niektórych funkcji Szefowi Sztabu Naczelnego Wodza*, IPMS, zespół Szefostwo Sądownictwa Wojskowego (dalej: Szefostwo Sądownictwa), sygn. A.XII.8.65, n. pag.

⁸⁴⁴ Zarządzenie Naczelnego Wodza z dnia 20 września 1945 r., IPMS, zespół Szefostwa Sądownictwa, sygn. A.XII.8.65, n. pag.

jako opracowywanie całokształtu zagadnień wojska oraz koordynowanie tych zagadnień sił lądowych, marynarki wojennej i sił powietrznych, które muszą być ujmowane wspólnie⁸⁴⁵. Sztab Główny tworzyli: Szef Sztabu Głównego, Adiutantura Szefa Sztabu Głównego, Oficer Sztabowy do Zleceń Szefa Sztabu Głównego, zastępcy Szefa Sztabu Głównego, Biskup Polowy, Szef Sądownictwa Wojskowego, Naczelny Prokurator Wojskowy, Szef Służby Pieniężnej Sztabu Głównego, Delegat Dowódcy Sił Powietrznych w Sztabie Głównym, Oficer Łącznikowy Szefa Kierownictwa Marynarki Wojennej w Sztabie Głównym, Komisja Historyczna, Podkomisja Historyczna Armii Krajowej oraz Komisja Likwidacyjna MON.

Szef Sztabu Głównego kierował pracą Sztabu Głównego, sprawował ogólne dowództwo nad wojskami, koordynował kwestie wspólne dla sił lądowych, marynarki wojennej i sił powietrznych, współpracował z Kierownictwem Marynarki Wojennej i Dowództwem Sił Powietrznych w sprawach należących do ich kompetencji. Adiutantura Szefa Sztabu Głównego załatwiała sprawy służbowe i prywatne szefa Sztabu wynikające z pełnionej funkcji oraz wykonywała inne jego zlecenia. Oficer do Zleceń Szefa Sztabu Głównego odpowiadał za techniczne funkcjonowanie Sztabu oraz załatwianie korespondencji w sprawach personalnych i ogólnych, niewchodzących w kompetencje innych komórek Sztabu, utrzymywał łączność z brytyjską Misją Wojskową, załatwiał sprawy wyjazdów służbowych i urlopowych poza granice Wielkiej Brytanii, kierował pracą Kancelarii Głównej i Biura Szyfrów. Szefowi Sztabu podlegało trzech zastępców: dla Spraw Wojska, dla Spraw Ogólnych, dla Spraw Polaków na Kontynencie.

Zastępcy szefa Sztabu ds. Spraw Wojska podlegali: a) szef Służby Sztabu z oddziałami: Organizacyjnym, Szkolenia Zawodowego, Wyszkożenia, Szefostwa Piechoty, Szefostwa Artylerii, Szefostwa Broni Pancerniej, Szefostwa Saperów, Szefostwa Łączności oraz Szefostwa Służby Geograficznej, b) kwatermistrz Sztabu Głównego z Oddziałem Kwatermistrzowskim oraz Szefostwem Służby Zaopatrzenia i Transportu, Szefostwem Służby Materiałowej, Szefostwem Służby Warsztatowo-Naprawczej, Szefostwem Służby Zdrowia, Szefostwem Żandarmerii oraz Szefostwem Służby Pocztovej, c) szef Administracji Personalnej Sztabu z oddziałami: Demobilizacyjnym, Personalnym, Administracji Rezerw i Stanów, Wywiadu Obronnego oraz Szefostwem Służby Opieki nad Żołnierzem, Samodzielnym Referatem Ewakuacyjnym i Komendą Pomocniczej Wojskowej Służby Kobiet, d) Kwatera Główna Sztabu Głównego.

Zastępcy szefa Sztabu ds. Ogólnych podlegały oddziały: Informacyjno-Wywiadowczy z komisją likwidacyjną specjalną, Rozmieszczenia Żołnierzy i Planowania,

⁸⁴⁵ Rozkaz Szefa Sztabu Głównego z dnia 10 listopada 1945 r. o organizacji Sztabu Głównego, IPMS, zespół Biuro MON, sygn. A.XII.22.76, n. pag.

Zatrudnienia, Ogólny, Szef Techniki i Wojskowy Instytut Techniczny oraz Biuro Funduszy Społecznych i Darów.

Zastępcy szefa Sztabu ds. Polaków na Kontynencie podlegały: Oddział dla Spraw Polaków na Kontynencie, Samodzielny Wydział Zatrudnienia N (Niemcy), Samodzielny Wydział F (Francja), Biskup Polowy, Szef Sądownictwa Wojskowego, Naczelny Prokurator Wojskowy, szef Służby Pieniężnej Sztabu, delegat Dowódcy Sił Powietrznych, oficer łącznikowy Kierownictwa Marynarki Wojennej, Komisja Historyczna, Podkomisja Historyczna Armii Krajowej oraz Komisja Likwidacyjna MON.

Tak ukształtowana struktura Sztabu Głównego przetrwała bez zasadniczych już zmian do 10 lipca 1947 r., gdy do Muzeum Sikorskiego w Londynie przekazano sztandary polskich jednostek walczących na Zachodzie, symbolicznej daty całkowitej demobilizacji Polskich Sił Zbrojnych na Zachodzie i ostatecznego zaniku władz wojskowych II Rzeczypospolitej. Przez dwa lata gen. Kopański uczestniczył wspólnie z władzami brytyjskimi w pracach nad stworzeniem warunków do przeprowadzenia demobilizacji wszystkich żołnierzy polskich walczących na Zachodzie, umożliwieniem powrotu do kraju lub zapewnieniem przyszłości na terytorium Wielkiej Brytanii. Jako szef Sztabu Głównego był jedynym przedstawicielem najwyższych władz wojskowych II Rzeczypospolitej oficjalnie uznawanym do końca przez rząd Wielkiej Brytanii.

UWAGI KOŃCOWE

Rozważane w przedstawionej rozprawie kwestie struktury organizacyjnej, kompetencji i działalności najwyższych władz wojskowych, stanowiących obok władz cywilnych jednolitą władzę publiczną w państwie objęły swą chronologią początki kształtowania się organów królewsko-polskich w styczniu 1917 r., aż do zaniku polskich władz najwyższych na skutek cofnięcia przez władze brytyjskie uznania prezydenta Rzeczypospolitej i naczelnego wodza za zwierzchników polskich sił zbrojnych w sierpniu 1945 r. Dociekania podjęte w pracy pozwoliły scharakteryzować procesy rozwojowe polskiego prawodawstwa określającego pozycję tych władz w systemie ustrojowym II Rzeczypospolitej. Kształtowanie najwyższych władz wojskowych trwało w Polsce przez cały okres międzywojenny, przybierając niejednokrotnie dramatyczny przebieg i wykraczając poza konstytucyjnie zakreślone ramy.

Zagadnienie miejsca najwyższych władz wojskowych w systemie ustrojowym II Rzeczypospolitej nie cieszyło się zainteresowaniem badaczy. Choć w literaturze dostrzeżono problem ich organizacji, to kwestia roli, jaką odgrywały w ustroju władz publicznych państwa pozostawał dotychczas na marginesie prowadzonych badań. Zajmowano się jedynie zagadnieniami cząstkowymi. Uznano zatem za celowe prześledzenie całego procesu kształtowania się relacji tych władz do pozostałych władz publicznych państwa. Efektem podjętych dociekań stały się ustalenia i wnioski o ogólniejszym charakterze, ukazujące po raz pierwszy w pełni proces rozwojowy polskiego prawa regulującego organizację najwyższych władz wojskowych oraz dróg kształtowania się polskich modeli tych władz, jak również uwzględniające wpływ obcych regulacji w tym zakresie i stopień tej inspiracji. Umożliwiły także wykazanie niezwykle silnych związków między wewnętrzną sytuacją polityczną w Polsce a przyjętymi rozwiązaniami prawnymi.

Restytucja państwa polskiego u schyłku I wojny światowej wiązała się ze stworzeniem od podstaw nowego systemu ustrojowego obejmującego zarówno władze cywilne oraz wojskowe, jak i określenie zasad dalszego ich kształtowania i funkcjonowania. Zapewnienie państwu trwałego bezpieczeństwa i integralności terytorialnej zaliczane jest do podstawowych zadań jego organów. Obrona państwa wymaga odpowiednich zasobów ludzkich i materiałowych, a nade wszystko sprawnej organizacji administracji państwa, w tym i sił zbrojnych. Określenie usytuowania instytucji wojskowych w hierarchii organizacji ustrojowej państwa należy zatem do kwestii zasadniczych. Możemy przyjąć, że jednolitą władzę publiczną stanowi obok władzy cywilnej władza wojskowa. Nauka prawa nie podjęła próby zdefiniowania tego pojęcia. Nie wzbudzało ono głębszego zainteresowania ze strony polskich konstytucjonalistów, tak okresu międzywojennego,

jak i powojennego. Przyjmowane na gruncie socjologicznym określenie władzy wojskowej wskazuje na trwałą możliwość organizowania celowych działań indywidualnych i zbiorowych, wynikających z celów i funkcji społecznych wojska bądź wywoływania czy wymuszania formami społecznego przymusu określonego zachowania żołnierzy. Istotą takiego stosunku społecznego jest możliwość decydowania, wpływania, kierowania i kontrolowania działań podległych instytucji wojskowych i żołnierzy, narzucania im woli, uzyskiwania posłuszeństwa, zmuszania do określonych działań bądź ich zaniechania. Władza wojskowa znajduje szczególne odzwierciedlenie w obowiązujących przepisach prawa powszechnego, wojskowego i regulaminach. Jej zewnętrznym wyrazem jest prawo wydawania rozkazów i egzekwowania ich wykonania, posiadanie uprawnień dyscyplinarnych, wydawanie obowiązujących decyzji, zarządzeń, poleceń. Jest to jednak wąskie rozumienie tego pojęcia. Nie uwzględnia bowiem istnienia poza wojskowych podmiotów mogących oddziaływać na sferę wojskową i obronną. Dlatego w szerszym sensie znaczeniowym władza wojskowa oznacza wszelkie instytucje władzy publicznej posiadające możliwość skutecznego oddziaływania na sferę wojskową i obronną państwa. Najwyższymi, zwanymi też niejednokrotnie naczelnymi, władzami wojskowymi są najwyższe organy (instytucje lub osoby) w danym państwie zajmujące się administrowaniem i dowodzeniem siłami zbrojnymi oraz kierowaniem obroną państwa. W kręgu tym ujmowani są zazwyczaj: głowa państwa jako zwierzchnik sił zbrojnych, rząd, minister spraw wojskowych, komitet obrony państwa, sztab generalny i naczelne dowództwo.

Z władzą wojskową, rozumianą szeroko, nierozzerwalnie związane jest pojęcie „zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi”, oznaczające sprawowanie kierownictwa nad wojskiem, przejawiające się przyznaniem podmiotowi dysponującemu takim atrybutem prawa podejmowania decyzji w sprawach organizacji, rozwoju i użycia wojsk, określania statusu prawnego żołnierzy oraz wojny i pokoju. Podlegają mu z reguły bezpośrednio najwyższe władze wojskowe. W większości państw sprawowane przez głowę państwa zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi ma charakter jedynie formalny, nierzadko tylko reprezentacyjny. Faktyczne kierownictwo nad nimi sprawuje rząd, opierając się na kolegialnych decyzjach specjalnie powołanego komitetu obrony państwa.

Konstytucjonalizacja „zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi” nastąpiła w Polsce dopiero w konstytucji z marca 1921 r. (art. 46). Wcześniejsze akty ustrojowe nie podejmowały tego problemu. Od początku zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi powiązane było z prezydenturą. Sama konstytucja nie uszczegółowiła zakresu kompetencji wynikających z tego uprawnienia. Stwierdzała jedynie, że prezydent nie mógł sprawować naczelnego dowództwa w czasie wojny. Dowodzenie należało do naczelnego wodza powoływanego przez prezydenta na wniosek rządu, zgłoszony przez ministra spraw wojskowych, który z tego tytułu ponosił odpowiedzialność przed sejmem. Otwartą kwestią

pozostawała możliwość dowodzenia w czasie pokoju. Konstytucja na ten temat milczała. Z ogólnej jednak zasady, że prezydent sprawuje swoją władzę wykonawczą za pośrednictwem odpowiedzialnych przed sejmem ministrów i podległych im urzędników (art. 43), należy wysnuć wniosek, że prezydent nie mógł podejmować żadnych samodzielnych działań, w tym i czynności dowódczych. Tym bardziej że konstytucja wyraźnie obarczała ministra odpowiedzialnością za wszelkie sprawy kierownictwa wojskowego (art. 46). Zatem w czasie pokoju prezydent mógł dowodzić siłami zbrojnymi, ale tylko za pośrednictwem ministra spraw wojskowych lub urzędnika, którego w tym celu minister wskazał. Innym atrybutem, który przypisano prezydentowi w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi, było prawo wypowiedzania wojny i zawierania pokoju (art. 50). W tym wypadku był jednak istotnie ograniczony decyzją parlamentu. Uzupełnieniem uprawnień prezydenta, związanych ze zwierzchnictwem nad siłami zbrojnymi, było prawo wydawania, na podstawie legitymacji ustawowej, rozporządzeń wykonawczych, zarządzeń, rozkazów i nakazów, które dla swej ważności wymagały również podpisu premiera i ministra spraw wojskowych (art. 44). Przepis ten nie odnosił się bezpośrednio do zwierzchnictwa, ale dawał prezydentowi możliwość ingerowania w sferę organizacji i funkcjonowania wojska i jego władz oraz wpływania na sytuację żołnierzy, pod warunkiem jednak, że kwestie te wcześniej zostały uregulowane na drodze ustawowej. Konstytucja nie wyodrębniła w sposób szczególny stanowiska naczelnego wodza. Przewidziany w konstytucji tryb jego mianowania każe sądzić, że zaliczony został do kręgu urzędników podległych ministrowi spraw wojskowych. Przyjęta w konstytucji marcowej konstrukcja zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi przyjęła formułę „zwierzchnictwa moralnego”, a nie „zwierzchnictwa technicznego”.

Modyfikacja dokonana w noweli konstytucyjnej z sierpnia 1926 r. zmieniała charakter prezydentury. Wyrazem tego było nadanie głowie państwa ustawowego prawa do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, także w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi (art. 2), choć pamiętać należy, że zwiększało to uprawnienia głowy państwa nie tylko w tym jednym zakresie, ale w odniesieniu do całego ustawodawstwa państwowego. Uszczegółowienie nadanych uprawnień nastąpiło dopiero w odpowiednim rozporządzeniu prezydenckim mówiącym o wydawaniu dekretów w zakresie najwyższego zwierzchnictwa sił zbrojnych. W art. 1 znalazło się upoważnienie dla prezydenta do wydawania aktów ogólnie regulujących sprawy zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi, które dla swej ważności wymagały jedynie kontrasygnaty ze strony ministra spraw wojskowych. Odsunięto w ten sposób premiera od podejmowania istotnych decyzji dotyczących sfery wojska i obronności, a na to obowiązujące przepisy konstytucyjne nie zezwalały. Omówione tutaj upoważnienie, oprócz pewnego wzmocnienia roli prezydenta w systemie najwyższych władz wojskowych, dawało możliwość ominięcia parlamentu przy

rozstrzygnięciu o organizacji najwyższych władz wojskowych. A o to Piłsudskiemu głównie chodziło.

Konstrukcja zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi przyjęta w konstytucji marcowej różniła się od modelu kształtującego się w ówczesnym konstytucjonalizmie europejskim, w którym głowę państwa wyposażano w szerokie uprawnienia w stosunku do wojska. Francuska ustawa konstytucyjna o organizacji władz publicznych z 1875 r. w art. 3 stanowiła, że zwierzchnikiem sił zbrojnych był prezydent, który dysponował nimi w czasie pokoju i wojny. Głowa państwa francuskiego była zatem faktycznym zwierzchnikiem, co podkreślało prawo do mianowania urzędników wojskowych. Ukształtowanej w tych granicach pozycji ustrojowej nie umniejszało, że akty prezydenta dotyczące sił zbrojnych wymagały kontrasygnaty właściwego ministra. Prezydent wykonywał zadania w zakresie wojskowym za pośrednictwem ministra wojny, odpowiedzialnego politycznie.

Weimarska konstytucja II Rzeszy niemieckiej z 1919 r. w art. 47 czyniła prezydenta Rzeszy naczelnym wodzem całej siły zbrojnej państwa i to zarówno w czasie pokoju, jak i wojny. Był zatem faktycznym zwierzchnikiem sił zbrojnych Niemiec. Z tego tytułu przysługiwały mu szerokie uprawnienia. Należały do nich prawa: obsadzania stanowisk w wojsku, mianowania na stopnie oficerskie i awansowania, ustalania zewnętrznych oznak krajowych, użycia wojska do celów policyjnych oraz zwierzchnictwa sądowego. Prezydent odbierał także przysięgę od wojska. Uprawnienia te nie miały jednak charakteru dyskrecjonalnego, gdyż art. 50 konstytucji Rzeszy wymagał, aby wszystkie rozporządzenia i zarządzenia prezydenta dotyczące sił zbrojnych dla swej ważności posiadały kontrasygnatę kanclerza lub ministra obrony. Swoje uprawnienia dowódcze prezydent realizował za pośrednictwem ministra obrony. Rozwiązanie przyjęte w Niemczech było następstwem likwidacji decyzjami Ententy niemieckiego Sztabu Generalnego.

Zbliżona do niemieckiej była konstrukcja obowiązująca w Rumunii. Zgodnie z konstytucją zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi należało do monarchy, który był jednocześnie wodzem naczelnym w czasie pokoju i wojny, choć nie mógł osobiście dowodzić wojskami w czasie wojny. W takim wypadku, w myśl obowiązującego prawa, musiał powierzyć dowodzenie wojskami wskazanemu przez siebie generałowi. Dokonywał ponadto mianowania na pierwszy stopień oficerski i awansowania na wyższe stopnie oraz nadawał odznaczenia. Całość spraw związanych z kierownictwem wojskowym spoczywała w ręku ministra wojny, który ponosił odpowiedzialność parlamentarną, ale podlegał bezpośrednio monarsze.

Król był najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych także we Włoszech. On też dowodził siłami lądowymi i morskimi. Mianował wszystkich urzędników i dowódców, w tym ministra wojny i szefów sztabów wojsk. W sprawach związanych z organizacją

sił zbrojnych mógł wydawać dekrety ustawodawcze, wymagające jednak kontrasygnaty odpowiedniego ministra. Minister wojny kierował siłami zbrojnymi w okresie pokoju. Odpowiadał za ich organizację i przygotowania wojenne.

W Republice Czeskiej zwierzchnikiem sił zbrojnych i ich naczelnym wodzem był prezydent Republiki, lecz nie mógł dowodzić wojskami bezpośrednio. Zadania swoje wykonywał za pośrednictwem ministra obrony narodowej.

W konstytucjonalizmie europejskim po I wojnie światowej ugruntowała się koncepcja silnego zwierzchnictwa głowy państwa nad siłami zbrojnymi, choć zakres kompetencyjny bywał bardzo zróżnicowany. Odmienność polskich rozwiązań przyjętych w pierwszej konstytucji niepodległego państwa, była rezultatem kompromisu między siłami pravicowymi, obawiającymi się objęcia najwyższego urzędu w państwie przez Piłsudskiego, a ugrupowaniami lewicowymi i centrowymi optującymi za takim właśnie rozwiązaniem.

Zbliżenie polskiego modelu zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi do istniejącego w innych krajach nastąpiło dopiero w konstytucji z kwietnia 1935 r. Założenie jednolitej i niepodzielnej władzy prezydenta, które legło u podstaw nowej organizacji organów państwa, niepomiarowo wzmocniło jego pozycję ustrojową i usytuowało głowę państwa jako zwierzchnika pozostałych organów państwa. W zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi takiego zdecydowanego wzmocnienia już zabrakło. W art. 12 pkt d stwierdzono, że prezydent jest zwierzchnikiem sił zbrojnych, ale nic ponadto. Dopiero analiza dalszych przepisów, zawartych w rozdziale „Siły Zbrojne”, pozwoliła w pełni dostrzec przeprowadzoną zmianę. W tym miejscu należy nadmienić, że nowa konstytucja nie zakazywała prezydentowi dowodzenia wojskami, ale też i na to nie zezwalała. Stwierdzała jedynie w art. 63 ust. 2, że prezydent postanawia o użyciu sił zbrojnych do obrony państwa, i dalej w ust. 3, że z chwilą mianowania naczelnego wodza prawo dysponowania nimi przechodzi na niego. Oznacza to, że w okresie pokoju prezydent miał prawo dysponowania wojskiem. Konstytucja gwarantowała mu również prawo wydawania dekretów w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi, przy czym sam mógł określać sposób kontrasygnaty tych aktów normatywnych, co niewątpliwie uznać należy za element wzmocnienia jego pozycji w sferze wojskowej. Mógł też dyskrecjonalnie mianować i odwołać generalnego inspektora sił zbrojnych i naczelnego wodza (art. 13 ust. 2 pkt d). Postanowienia konstytucji kwietniowej nie dawały polskiemu prezydentowi takiej pozycji w stosunku do wojska jaką posiadali szefowie państwa francuskiego, niemieckiego, czy nawet Rumunii, ale na pewno czyniły ją silniejszą niż pod rządami konstytucji marcowej. Powodem tego były obawy środowisk wojskowych, związanych z Marszałkiem, przed oddaniem spraw armii w ręce cywilne.

Ustawowa regulacja najwyższych władz wojskowych kształtuje się w każdym państwie pod wpływem wielu czynników, takich jak: tradycje historyczne, ustrojowe, akceptowana w danym społeczeństwie pozycja i rola sił zbrojnych, stopień świadomości politycznej i prawnej społeczeństwa, analizy komparatystyczne. Wszystkie one powodują występowanie w poszczególnych krajach różnic w zakresie katalogu organów tych władz, sposobie ich powoływania, składzie osobowym i nadawanych kompetencjach. W wielu krajach (np. Francja, Włochy) kwestie te regulowano w kilku aktach normatywnych. W Polsce przyjęła się zasada regulacji w jednym akcie. Wyjątkiem były tu projekty przygotowane przez gen. Sikorskiego w 1923 r. oraz dekrety z 1926 r.

Dla kształtowania polskiego modelu najwyższych władz wojskowych istotną cezurę stanowił dekret Piłsudskiego z 7 stycznia 1921 r. W akcie tym do kręgu najwyższych władz wojskowych zaliczono: prezydenta, ministra spraw wojskowych, generała przewidzianego na naczelnego wodza w czasie wojny, szefa Sztabu Generalnego oraz kolegiąlną Radę Wojenną, działającą w składzie pełnym i ścisłym. Dekret nie uszczegółowił uprawnień prezydenta w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi. Stwierdził jedynie, że przewodniczył Radzie Wojennej w pełnym składzie. Również zabrakło w dekrecie wskazania szczegółowych kompetencji ministra spraw wojskowych. Podobnie było z szefem Sztabu Generalnego, o którym wspomniano tylko, że na wypadek wojny stawał się szefem Sztabu Generalnego wszystkich walczących wojsk, a jego zastępca – szefem Sztabu Generalnego wojsk poza obszarem operacyjnym. Szczegółowo określono natomiast strukturę Ministerstwa Spraw Wojskowych i zakres zadań Sztabu Generalnego, Szefostwa Administracyjnego, departamentów, Sekretariatu Generalnego i Gabinetu Ministra. Najwięcej uwagi poświęcono Radzie Wojennej, zwłaszcza w jej ścisłym składzie. Rada Wojenna była organem doradczym wyrażającym swoją opinię w sprawach projektów ustawodawczych dotyczących wojska, zmian w uzbrojeniu i zaopatrzeniu armii oraz systemu organizacji sił zbrojnych. Chociaż działała pod przewodnictwem prezydenta Rzeczypospolitej, była organem wspomagającym ministra spraw wojskowych, gdyż jej uchwały traktowano jako ogólne wytyczne dla jego pracy. Ale już w swym ścisłym składzie Rada Wojenna była organem kierującym w zakresie przygotowań wojennych, planów operacyjnych i obrony kraju. Jej decyzje były wiążące dla ministra spraw wojskowych. Stworzenie w pewnych zakresach odpowiedników struktury Sztabu Generalnego powodowało dublowanie prowadzenia niektórych spraw i w konsekwencji wywoływało spory kompetencyjne w łonie władz wojskowych. W kształcie stworzonym przez Piłsudskiego Rada była organem *stricte* wojskowym. Istotniejsza była jednak rola, jaką przypisano przewodniczącemu Ścisłej Rady Wojennej, którym był zawsze generał przewidziany na naczelnego wodza w czasie wojny. Uprawnienia decyzyjne sytuowały Ścisłą Radę ponad ministrem, co było sprzeczne z konstytucją.

Pozbawiały także rząd, odpowiedzialny za sferę obronną państwa, wpływu na te sprawy. Odsunięcie rządu od uczestnictwa w organach doradczych w sprawach wojskowych i obronnych państwa wskazuje na dążenie Piłsudskiego do wyeliminowania wpływu głównych ośrodków politycznych państwa na sprawy obronne. Tym bardziej że Rada w swym pełnym składzie nigdy się nie zebrała. Daje to podstawy do stwierdzenia, że wdrażany przez Piłsudskiego model najwyższych władz wojskowych wykazywał podobieństwo do modelu funkcjonującego w Niemczech przed I wojną światową i w czasie jej trwania, gdy Sztab Generalny bezpośrednio wpływał na decyzje konstytucyjnego rządu, i naruszał zasady konstytucyjne, uniemożliwiając cywilną kontrolę nad siłami zbrojnymi.

Katalog podmiotów zaliczonych w Polsce do najwyższych władz wojskowych nie odbiegał od spotykanego w innych krajach. Widoczne różnice zauważamy dopiero w odniesieniu do ciał kolegialnych. We Francji były to Conseil Supérieur de la Defence Nationale i Conseil Supérieur de Guerre, a w Wielkiej Brytanii Imperial Defence Committee i Army Council oraz utworzone później angielski War Cabinet i francuski Comité de Guerre. Podobne ciała kolegialne powoływano po I wojnie światowej w większości krajów europejskich. W Rumunii była to Naczelna Rada Obrony Państwa i Najwyższa Rada Wojenna. Pewien ewenement stanowiły Włochy, gdzie struktura organów doradczych była bardzo rozbudowana. Obok Najwyższej Rady Obrony istniała Rada Wojenna, Komitet Admiratów i Komitet Mobilizacji Cywilnej. Wyjątkiem była Czechosłowacja, gdzie w ogóle nie utworzono ciał doradczych. Podobnie było w Niemczech, co wynikało głównie z odmiennej tradycji organizacji władz sił zbrojnych, ale też decyzji rozbrojeniowych zwyciężskich mocarstw.

Dualizm rad wynikał z zakresu spraw, którymi się zajmowały, oraz ze składu personalnego. Zazwyczaj rady obrony były politycznymi organami doradczymi szefów państw lub rządów, natomiast rady wojenne pełniły takie zadania w stosunku do ministrów obrony. O ich charakterze decydowały nie tylko kompetencje, ale również skład osobowy. Rady obrony tworzyli zwykle ministrowie najważniejszych resortów, mających znaczenie dla celów obronnych. W liczbie tej znajdowali się ministrowie spraw zagranicznych, spraw wewnętrznych, obrony, marynarki, skarbu, gospodarki. Przewodniczyła im głowa państwa lub premier. W pracach rad uczestniczyli nierzadko również przedstawiciele sił zbrojnych, zwykle szefowie sztabów, ale tylko z głosem doradczym. Ich podstawowym zadaniem było analizowanie ogółu zagadnień związanych z obroną kraju, wymagających współdziałania więcej niż jednego ministerstwa. Celem rad wojennych było zapewnienie spójnej pracy wszystkich władz wojskowych w zakresie przygotowań operacyjnych sił zbrojnych do obrony państwa na wypadek wojny. Radami tymi kierowali przeważnie ministrowie obrony, a w ich skład wchodził generalni

inspektorzy wojsk, szefowie sztabów generalnych, szefowie poszczególnych rodzajów wojsk. Zazwyczaj rady miały obowiązek okresowego odbywania posiedzeń. W polskich regulacjach takiego wymogu nie było. W rezultacie w latach 1926-1939 Komitet Obrony Państwa zebrał się tylko raz, a Komitet Obrony Rzeczypospolitej dwa razy. Były to zatem instytucje fasadowe, mające przysłonić niekonstytucyjny sposób rozstrzygnięcia o sprawach obronnych i wojskowych państwa.

Organizacja najwyższych władz wojskowych w różnych krajach uwzględniała ukształtowany w danym państwie system organów naczelnych i wzajemne relacje między nimi. Model najwyższych władz wojskowych zrealizowany przez Piłsudskiego w dekreście z 1921 r. nie był systemem zakotwiczonym w przepisach konstytucji. Był wręcz z nią sprzeczny. Ale też nie z takim zamiarem został przez Piłsudskiego zbudowany. Głównym celem było stworzenie prawnych ram zapewniających mu nieskrępowany wpływ na organizację i funkcjonowanie wojska oraz określanie jego roli w życiu państwa. Cel ten chciał osiągnąć za wszelką cenę, co potwierdza fakt wprowadzenia dekretu w trybie sprzecznym z obowiązującym prawem.

Piłsudski podkreślał tymczasowość wprowadzonych rozwiązań. Dlatego w Ministerstwie Spraw Wojskowych od grudnia 1920 r. trwały prace nad ustawowym uregulowaniem organizacji najwyższych władz wojskowych. Dopiero jednak projekt przedstawiony przez gen. Szeptyckiego w czerwcu 1923 r. uzyskał rangę wniosku rządowego. Był aktem normatywnym odwołującym się do zasad konstytucyjnych. Podkreślał zwierzchnictwo prezydenta Rzeczypospolitej nad siłami zbrojnymi oraz składał dowodzenie wojskami w czasie pokoju w ręce ministra spraw wojskowych, który ponosił odpowiedzialność konstytucyjną i parlamentarną za wszystkie akty kierownictwa wojskowego i akty związane z dowodzeniem w czasie wojny. W projekcie przewidziano szereg urzędów, jak szef Sztabu Generalnego, szef Administracji, szef Wojskowej Kontroli Generalnej, oraz generalny inspektor wojsk, wzorowany na francuskim odpowiedniku. Stanowiska te, zgodnie z konstytucyjną zasadą podległości wszystkich urzędników w państwie odpowiedniemu ministrowi, zależne były w równym stopniu od ministra spraw wojskowych. Ministrowi podporządkowano również Radę Wojenną, opiniującą wszelkie sprawy wojskowe, z którymi minister się zwróci. W projektowanym kształcie polska Rada Wojenna odpowiadała upowszechnionemu już wówczas w wielu krajach modelowi doradczego organu ministra spraw wojskowych i choć w oczywisty sposób nawiązywała do wzoru francuskiego, to jednak nie była jego wierną kopią. W polskim modelu nie występowała w składzie Rady liczna, bo 9-osobowa grupa generałów wybieranych rokrocznie przez ministra. Nie przewidywano też bezpośredniej zależności szefa Sztabu Generalnego od generalnego inspektora wojsk. Obaj mieli działać w porozumieniu. Takie ułożenie wzajemnych relacji zrodziło sprzeciw Piłsudskiego, który domagał

się ustanowienia podległości szefa Sztabu generalnemu inspektorowi i uniezależnienia od ministra. Polski projekt nie przewidywał też powoływania organów o charakterze studialnym. Zaznaczyć należy, że określona w projekcie struktura najwyższych władz wojskowych była w pełni zgodna z przepisami konstytucyjnymi.

Kolejny wniosek rządowy, tym razem gen. Sikorskiego z marca 1924 r., znacząco rozwijał propozycje poprzedniego projektu, wprowadzając m.in. nowy organ w postaci Rady Obrony Państwa. Szerzej niż dotychczas ujęto czynności, które materializowały sprawowanie przez prezydenta zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi, zachowując udział rządu i ministra spraw wojskowych przy podejmowaniu stosownych decyzji. Zakres uprawnień ministra resortowego się nie zmienił. Nadal był naczelną władzą we wszystkich sprawach kierownictwa wojskowego w czasie pokoju i wojny oraz dowodził wojskiem w czasie pokoju. Rada Obrony Państwa, nowy organ, który planowano powołać do życia, nawiązywał w nazwie do organu z okresu 1920 r., ale zasadniczo różniła się od niego charakterem. Przede wszystkim była organem doradczym, choć jej postanowienia stanowiły ogólne dyrektywy dla rządu i wiązały ministrów zasiadających w Radzie. Jej skład również różnił się od tej pierwotnej. Nie występował element parlamentarny. Pracami Rady kierował prezydent, a w jej skład wchodził premier oraz szefowie kluczowych dla obronności państwa resortów, a także generalny inspektor wojska i szef Sztabu Generalnego. W nowej wersji rozwiązań prawnych uległa pewnej zmianie konstrukcja Rady Wojennej. Jej skład został uzupełniony dwoma generałami powoływanymi rokrocznie przez ministra spraw wojskowych. Minimalną liczbę posiedzeń określono na cztery, a pozycja generalnego inspektora wojsk względem szefa Sztabu wzmocniła się poprzez zastąpienie dotychczasowego porozumienia wydawaniem ogólnych dyrektyw odnośnie do planów operacyjnych oraz wprowadzeniem obowiązku akceptowania przez generalnego inspektora wojsk wszystkich projektów zarządzeń dotyczących obronności państwa kierowanych przez szefa Sztabu do ministra. Również i w tym przypadku struktura najwyższych władz wojskowych uwzględniała zasady obowiązującej konstytucji. W większym też stopniu zbliżała się do modelu francuskiego. Ten sam rząd wniósł w grudniu 1924 r. autopoprawki do swojego projektu. Obok zmiany tytułu ustawy, w której mówiono już nie o najwyższych władzach wojskowych, ale najwyższych władzach obrony państwa, wyraźnie zaznaczono, że zawarte w niej przepisy regulują organizację najwyższych władz na czas pokoju. Na czas wojny obowiązywać miała odrębna ustawa. W poprawkach ujęto także nowy organ w postaci stałego Sekretariatu Rady Obrony Państwa, który miał się zajmować pracami studialnymi nad wszystkimi zagadnieniami poruszonymi przez Radę. Istotne uzupełnienie znalazło się w odniesieniu do generalnego inspektora wojsk. Nastąpiło dalsze wzmocnienie jego pozycji w stosunku do szefa Sztabu, który musiał opracowywać plany operacyjne pod kierunkiem i zgodnie

z wytycznymi generalnego inspektora wojsk. Nie zdecydowano się na formalne ustanowienie stosunku podległości, ale w tym kierunku zmierzano. Po raz pierwszy też w projekcie rządowym wskazano na generalnego inspektora wojsk jako osobę przewidzianą na naczelnego wodza w czasie wojny. Wprowadzenie tego przepisu było próbą kompromisowego załagodzenia sporu pomiędzy rządem a Piłsudskim, który jednak ten kompromis odrzucił i rozpoczął akcję dyskredytowania sejmowych prac nad projektem rządowym. Podstawowy zarzut, niewypowiedziany wprost przez Piłsudskiego, dotyczył konstytucyjności rozwiązań przyjętych w projekcie, które polegały na pozostawieniu podległości generalnego inspektora wojsk ministrowi spraw wojskowych. Określenie, że będzie on w przyszłości naczelnym wodzem, zdaniem Marszałka nie równoważyło zasadniczej wady projektu. Wersja projektu z poprawkami rządu w dalszym ciągu nie była dokładną kopią modelu francuskiego, aczkolwiek w większym stopniu odnajdujemy w nim inspiracje francuskie.

Waga tego projektu polegała też i na tym, że był jedynym rozpatrywanym na drodze legislacyjnej w sejmie. Inna rzecz, że został poddany daleko posuniętym modyfikacjom redakcyjnym. Zmiany te wynikały z podjętej przez posłów próby skodyfikowania w jednym akcie normatywnym wszystkich zagadnień podmiotowych i przedmiotowych dotyczących przygotowań na wypadek wojny i obronności państwa. Wyrazem tego było szczegółowe ujęcie w przepisach kompetencji najwyższych organów państwowych w sferze wojskowej: prezydenta, ministra spraw wojskowych, naczelnego wodza, generalnego inspektora wojska, szefa Sztabu Generalnego, szefa Marynarki Wojennej, szefa Administracji Armii, szefa Korpusu Kontrolerów oraz doradczych ciał kolegialnych Rady Obrony Państwa i Rady Wojennej. Zastosowano też odmienną od rządowej strukturę wewnętrzną aktu.

Wprowadzony podział nawiązywał do podziału znanego z konstytucji. Już w art. 1 ujęto przepis mówiący, że to rząd przygotowuje w czasie pokoju obronę państwa i kieruje nią w czasie wojny, określa polityczne cele wojny, ustala i realizuje ogólny plan wojny w zakresie środków wojskowych, gospodarczych, finansowych, intelektualnych, moralnych oraz przez sojusze i układy międzynarodowe, a ponadto dokonuje podziału zadań pomiędzy poszczególne władze państwowe, instytucje samorządowe oraz prywatne. Tak jednoznaczne wyartykułowanie roli rządu w zakresie obronności wywołało zdecydowany sprzeciw ze strony Piłsudskiego, którego zdaniem uprawnienia te powinny należeć do generała przewidzianego na naczelnego wodza.

Znacznie rozbudowany został katalog uprawnień prezydenta jako zwierzchnika sił zbrojnych. Dotyczył już nie tylko kwestii personalnych, ale takich jak zarządzanie mobilizacji oraz stanowienie o wojnie i pokoju, choć za uprzednią zgodą sejmu. Planowano także wyposażać prezydenta w prawo wydawania w czasie wojny rozporządzeń ustawo-

dawczych w sprawach dotyczących prowadzonej wojny. Ustawowo uregulowano urząd naczelnego wodza, który miał dowodzić w czasie wojny wojskami oddanymi mu do dyspozycji. W jeszcze większym stopniu wzmocniono pozycję generalnego inspektora wojska względem szefa Sztabu Generalnego, który miał otrzymywać nie tylko wskazówki, ale i rozkazy. Sztab Generalny stawał się organem pracy generalnego inspektora. Stąd już był tylko jeden krok do całkowitego podporządkowania szefa Sztabu Generalnego generalnemu inspektorowi wojsk.

Rozwiązania przyjęte przez parlamentarzystów w drugim czytaniu wykazywały coraz silniejsze upodobnianie polskiej struktury najwyższych władz wojskowych do modelu znanego z Francji. Pamiętać jednak należy, że były przede wszystkim efektem stałego poszukiwania kompromisu pomiędzy granicami określonymi przez konstytucję a oczekiwaniami Piłsudskiego, które uzależniały jego powrót do czynnego życia wojskowego i politycznego kraju. Upadek rządu w listopadzie 1925 r. uniemożliwił dokończenie procesu legislacyjnego. Kolejny projekt rządowy wniesiony do sejmu przez gen. Żeligowskiego na początku maja 1926 r. nie odegrał już żadnej roli, choć wypada zauważyć, że skoncentrowano się w nim głównie na określeniu uprawnień w zakresie dowodzenia siłami zbrojnymi, wyposażeniu prezydenta w prawo wydawania aktów ustawodawczych w okresie wojny, oraz ukształtowaniu Rady Obrony Państwa jako swoistego gabinetu wojennego, lecz jedynie o charakterze opiniodawczym.

Projekt opracowywany w sejmie, przy znaczącym udziale przedstawicieli rządu, nie był może najdoskonalszą regulacją organizacji najwyższych władz wojskowych w Polsce, ale dzięki przyjętej systematyce określającej poszczególne elementy tej struktury stanowił przejrzysty i kompletny akt ustrojowy, będący w zakresie władz wojskowych optymalnym, na tamten czas, rozwinięciem mało precyzyjnych postanowień konstytucji, gwarantujący bezkonfliktowy mechanizm funkcjonowania tych władz i zapewniający, dzięki wewnętrznemu systemowi kontroli i odpowiedzialności, właściwe przygotowania obronne państwa i społeczeństwa. Warto zauważyć, że prace polskiego parlamentu nad tymi sprawami budziły zainteresowanie także za granicą, m.in. w Czechosłowacji.

Odrzucenie przez Piłsudskiego oferowanego przez rząd kompromisu w sprawie organizacji najwyższych władz wojskowych doprowadziło do zamachu stanu w 1926 r. i objęcia pełni władzy w państwie, nie formalnej, ale bez wątplenia faktycznej. Jak zauważał T. Smoliński, ponad „legalnymi czynnikami”, jak rząd i prezydent, władza należała do niego⁸⁴⁶. Piłsudskiemu zależało na legitymizowaniu posiadanej władzy, ale też nie krył się z tym, że gdyby politycy nie chcieli tego zaakceptować, byłby zmuszony rządzić

⁸⁴⁶ T. Smoliński, *Dyktatura Józefa Piłsudskiego w świetle konstytucji marcowej w latach 1926-1930. Parlament, prezydent, rząd*, Poznań 1970, s. 13 i n.

batem⁸⁴⁷. Dawało to Piłsudskiemu nieskrępowane możliwości działania, w tym kształtowania własnej wizji najwyższych władz wojskowych. Na realizację swoich koncepcji czekał tylko do momentu nowelizacji konstytucji, która dawała prezydentowi m.in. możliwość wprowadzania nowego ustawodawstwa w drodze rozporządzeń prezydenckich.

Po uchwaleniu noweli konstytucyjnej ukazał się dekret o najwyższych władzach wojskowych w czasie pokoju. Tryb jego wprowadzenia był niezgodny z obowiązującym prawem, ale były to kwestie, nad którymi Piłsudski przechodził do porządku dziennego. Nowa regulacja w sposób lakoniczny określała kompetencje prezydenta, ministra spraw wojskowych i generalnego inspektora sił zbrojnych, który był formalnym zastępcą ministra. Na szczególną uwagę zasługuje przepis wymagający od ministra spraw wojskowych uzgadniania kwestii obsady personalnej w wojsku ze swoim zastępcą. Odrębnym aktem powołano do życia Komitet Obrony Państwa, polityczny organ doradczy głowy państwa w sprawach przygotowań obronnych. Nawiązywano w ten sposób do wcześniejszych projektów rządowych, a także podobnych instytucji występujących w wielu krajach europejskich. Jak się wkrótce okazało, była to zupełnie instytucja fasadowa. W ciągu blisko dziesięciu lat istnienia zebrała się tylko raz, tuż po jej utworzeniu. Warto zwrócić uwagę, że dekret nie powoływał podobnego organu wojskowego. Likwidacja Rady Wojennej wskazywała, że Piłsudski nie potrzebował już organu, który mógłby krępować swobodę jego poczynań w wojsku. Potrzebował jedynie ogólnych ram prawnych, które budowałyby wrażenie legalizmu działania bez wchodzenia w szczegóły. Podpisany przez prezydenta Mościckiego dekret takie właśnie ramy stwarzał. Zachowywał też pozornie konstytucyjną hierarchię władz wojskowych. Generalny inspektor sił zbrojnych formalnie podlegał ministrowi spraw wojskowych, a ten prezydentowi, jako zwierzchnikowi sił zbrojnych. W praktyce decydujący głos w najważniejszych dla państwa sprawach związanych z wojskiem i obronnością kraju należał do Piłsudskiego, który już do końca swego życia łączył funkcje ministra i generalnego inspektora, a niekiedy i premiera. Wywierał również wpływ na inne sfery działań państwa związane z obronnością, jak polityka zagraniczna. Jeden z premierów okresu pomajowego szczycił się tym, że jego rząd nie musi zajmować się sprawami wojska i zagranicznymi, bo tym zajmuje się Marszałek.

Należy w tym miejscu podkreślić, że model organizacji najwyższych władz wojskowych wprowadzony w Polsce po zamachu majowym w 1926 r. i wdrażany w następnych latach był konstrukcją prawną powstałą na konkretne zamówienie polityczne Piłsudskiego. Sięgał do pewnych wzorów rozpowszechnionych już wówczas w Europie, ale podporządkowywał je potrzebom wewnętrznym. Celem do którego zmierzał Mar-

⁸⁴⁷ J. Piłsudski, *Pisma...*, t. 9, s. 32.

szalek było całkowite odseparowanie rządu, od wpływu na wojsko, które w pojęciu Piłsudskiego, należało chronić przed politycznym partyjniactwem. Realizowano go także po wyborach 1930 r., gdy większość parlamentarną uzyskał BBWR, związany ściśle z Marszałkiem. Rozpoczęło się wówczas urzeczywistnianie kolejnego celu, uzyskania przez wojsko wpływu na organy państwowe. Wyrazem tego stała się m.in. polityka personalna prowadzona przez Piłsudskiego, polegająca na obsadzie urzędów w administracji rządowej, także tej lokalnej, oficerami zawodowymi. Nie bez powodu okres ten określany jest mianem „rządów pułkowników”.

Śmierć Piłsudskiego w maju 1935 r. wytworzyła wyrwę w budowanym modelu. Zabrakło człowieka skupiającego, dzięki charyzmie i autorytetowi, w swoim ręku wszystkie sprawy związane z wojskiem i państwem. Nastąpiło rozdzielenie najważniejszych władz wojskowych. Niemały wpływ na to miała nowa konstytucja, wymagająca modyfikacji prawnych podstaw organizacji najwyższych władz wojskowych w Polsce. Odpowiedni dekret ukazał się dopiero rok po odejściu Marszałka i bardzo silnie podkreślał uwidaczniającą się już wówczas tendencję do wzmacniania pozycji generalnego inspektora sił zbrojnych wśród konstytucyjnych organów państwa. Prezydent pozostał zwierzchnikiem sił zbrojnych, nastąpiło nawet pewne wzmocnienie jego pozycji w stosunku do wojska, a które odbyło się kosztem parlamentu i rządu, ale swoje uprawnienia mógł wykonywać tylko za pośrednictwem generalnego inspektora sił zbrojnych i ministra spraw wojskowych. Przesunięcie ministra na drugie miejsce w tych relacjach jeszcze wyraźniej umacniało pozycję generalnego inspektora. Uzyskał niezależność od ministra w całej sferze przygotowań wojska i państwa na wypadek wojny. Podlegały mu też dwa niezwykle ważne dla bezpieczeństwa obronnego państwa organy: Generalny Inspektorat Sił Zbrojnych i Sztab Główny, nad którymi jeszcze w czasach Piłsudskiego rząd zupełnie stracił kontrolę. W dalszym też ciągu postępował proces przenikania wysokich oficerów wojska do cywilnych struktur państwa.

Jak zatem dostrzegamy, model organizacji najwyższych władz wojskowych stworzony przez Piłsudskiego był kontynuowany także po jego śmierci. Podobnie jak proces zwiększania wpływu władz wojskowych na władze cywilne, czego wyrazem był wydany w lipcu 1936 r. okólnik premiera ustanawiający generalnego inspektora sił zbrojnych, wbrew zresztą postanowieniom konstytucji, jako drugą osobę w państwie. W ten sposób w funkcjonowaniu najwyższych władz wojskowych coraz więcej pojawiało się elementów upodabniających nasz model do tego funkcjonującego w Niemczech w latach I wojny światowej. Swoisty eklektyzm modelu stworzonego przez Piłsudskiego pokazuje w jaki sposób inspiracje pochodzące z różnych systemów wpływały na kształt polskich rozwiązań, posiadających bez wątpienia charakter autorski.

Ten model najwyższych władz wojskowych utrzymany został także w organizacji wojennej, która 1 września 1939 r. zastąpiła dotychczasową organizację pokojową. Z oczywistych względów pozycja już nie generalnego inspektora sił zbrojnych, a naczelnego wodza uległa dalszemu wzmocnieniu w stosunku do prezydenta i rządu. Głowa państwa nadal formalnie zachowała uprawnienia wynikające ze zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi. W praktyce jednak rozwój sytuacji wojennej znacząco ograniczył możliwość wpływania prezydenta na decyzje związane z obroną państwa. Naczelny wódz stał się już nie tylko dowódcą i jedynym dysponentem całości sił zbrojnych, ale uzyskał prawo inicjowania, kierowania i wydawania rządowi wiążących rozstrzygnięć związanych z działaniami bojowymi. W praktyce wykraczały one daleko poza ten zakres. Decyzję o ewakuacji naczelnych władz państwowych ze stolicy podjął nie rząd, a naczelny wódz. Sprawę opuszczeniu granic państwa przez najwyższe konstytucyjne władze omawiali prezydent, premier i naczelny wódz, ale tylko ten ostatni podjął ostateczną decyzję. Pozostali się do niej tylko zastosowali.

Przepisy dekretu wrześniowego nie przewidywały ich stosowania w warunkach przebywania władz poza terytorium państwa. Paradoksalnie jednak przyczyniły się do wzmocnienia naczelnych władz wykonawczych Polski, których restytucja nastąpiła na terytorium Francji na przełomie września i października 1939 r. Stało się tak głównie za sprawą połączenia przez gen. Sikorskiego w jednym ręku funkcji premiera, ministra spraw wojskowych i naczelnego wodza. Dzięki temu ośrodek podejmowania decyzji związanych z polskim udziałem w toczącej się wojnie przesunął się w stronę rządu. Stało się to szczególnie widoczne po przeniesieniu władz do Londynu, gdy funkcja naczelnego wodza stopniowo zaczęła tracić na znaczeniu z uwagi na zwiększającą się zależność polskich jednostek od dowództw brytyjskich. Niebagatelne znaczenie miał też fakt, że sam Sikorski był zdecydowanym przeciwnikiem rozwiązań wprowadzonych przez Piłsudskiego.

Upadek Francji i konieczność przeniesienia polskich władz do Wielkiej Brytanii unaocznily istnienie głębokiej opozycji wobec tak znacznej kumulacji uprawnień związanych z prowadzeniem wojny. Nasilały się naciski, także i ze strony sojuszników premiera, aby dokonał rozdziału jeśli nie wszystkich funkcji, to przynajmniej wojskowych. Istotną przeszkodę w realizacji tych postulatów stanowiły warunki, w jakich przyszło funkcjonować polskim władzom na emigracji. Szczupłość środków i kadr pozostających w dyspozycji rządu oraz ograniczenia organizacyjne narzucone przez stronę brytyjską spowodowały, że Ministerstwo Spraw Wojskowych i Sztab Naczelnego Wodza zostały połączone w jedną strukturę, w której z oczywistych powodów Sztab odgrywał rolę dominującą.

Dopiero w 1942 r. udało się uzgodnić treść nowego dekretu, w którym rząd został wskazany jako odpowiedzialny za określanie celów wojny i jej prowadzenie, uruchamia-

nie wszystkich sił państwa dla jego obrony i osiągnięcia celów wojny oraz dostarczenie niezbędnych środków i zasobów. Naczelnym wodzem pozostał dowódcą całości sił zbrojnych i odpowiadał za kierowanie całością operacji wojennych. Jego uprawnienia w stosunku do rządu zostały ograniczone do przedkładania wniosków związanych bezpośrednio z działaniami wojennymi, w tym wydawania niezbędnych aktów prawodawczych i zarządzeń. Zagwarantowano mu też udział w posiedzeniach rządu, gdy rozpatrywane były sprawy dotyczące prowadzonej wojny. Minister spraw wojskowych został określony jako administrator zasobami ludzkimi i materialowymi, niezbędnymi do prowadzenia wojny, i jako odpowiedzialny za budżet sił zbrojnych. Wyodrębnienie oddzielnej struktury ministerstwa nastąpiło kilka miesięcy później, wraz ze zmianą jego nazwy na Ministerstwo Obrony Narodowej.

Model organizacji najwyższych władz wojskowych wprowadzony dekretem z 1942 r., choć zawierał elementy wskazujące na związki z modelem Piłsudskiego, to zasadniczo się od niego różnił. Przede wszystkim ze względu na przywrócenie właściwych relacji pomiędzy rządem a naczelnym wodzem. Rola ministra została znacząco ograniczona do funkcji czysto administracyjnych, ale w warunkach wojennych wydaje się to uzasadnione. Natomiast cała sfera polityczna związana z wojną została oddana w ręce rządu. Zadania naczelnego wodza sprowadzono do funkcji czysto operacyjnych i dowódczych. W przyjętych rozwiązaniach dostrzegamy powrót do założeń, które legły u podstaw projektów rządowych unormowania organizacji najwyższych władz wojskowych z pierwszej połowy lat dwudziestych, by mieściły się w ramach określonych zasadami konstytucyjnymi i zachowane zostały właściwe relacje między rządem, konstytucyjnie odpowiedzialnym za kierowanie wszystkimi sprawami państwa, a siłami zbrojnymi. W dekreście zabrakło jedynie wyraźnego wskazania, że siły zbrojne powinny pozostawać pod kontrolą rządu.

Model stworzony przez Sikorskiego nie budził większych kontrowersji do jego tragicznej śmierci w lipcu 1943 r. Jego odejście stworzyło zupełnie nową sytuację. Stery rządu na powrót mogły znaleźć się w rękach cywilnych, a w konsekwencji doprowadzić do końca rozdział funkcji rządowych i wojskowych. Taki punkt widzenia prezentował nowy premier Stanisław Mikołajczyk, który zmierzał do całkowitego podporządkowania naczelnego wodza jeśli nie rządowi, to przynajmniej ministrowi obrony narodowej. Zdecydowanym przeciwnikiem takich koncepcji był nowy naczelnym wodzem gen. Sosnkowski. Projekty te ostatecznie nie doczekały się realizacji, gdyż wybuch powstania warszawskiego i jego przebieg doprowadziły do dymisji Sosnkowskiego. Na jego miejsce mianowano gen. T. Bora-Komorowskiego – dowódcę Armii Krajowej, który wkrótce znalazł się w niewoli niemieckiej i nie mógł pełnić swej funkcji. Z tego powodu niezwłocznie znowelizowano dekret, upoważniając prezydenta Rzeczypospolitej do wydawania niezbędnych zarządzeń, gdyby czasowe objęcie funkcji przez naczelnego wodza

było niemożliwe. W zarządzeniu takim wskazano wymóg, że naczelny wódz może objąć swoje obowiązki tylko w siedzibie prezydenta i rządu. Ponadto dokonano podziału przyśługujących mu kompetencji pomiędzy prezydenta, ministra obrony narodowej i szefa Sztabu Naczelnego Wodza. Regulacje te w konsekwencji wpłynęły znacząco na osłabienie pozycji naczelnego wodza w strukturze władz najwyższych państwa. Przyjazd Bora-Komorowskiego do Londynu w maju 1945 r. niczego praktycznie już nie zmienił, głównie ze względu na zupełnie nową sytuację polityczną, w której polskim władzom na uchodźstwie przyszło funkcjonować. Podobnie wejście w skład nowo utworzonego Komitetu Obrony Państwa. Wkrótce nastąpił bowiem zanik oficjalnych najwyższych władz państwowych II Rzeczypospolitej. Mocarstwa alianckie 5 lipca 1945 r. cofnęły uznanie rządowi polskiemu w Londynie na rzecz Tymczasowego Rządu Jedności Narodowej w Warszawie. Miesiąc później rząd Jego Królewskiej Mości przestał uznawać prezydenta Rzeczypospolitej i naczelnego wodza za zwierzchników polskich sił zbrojnych. Jediną władzą wojskową uznawaną przez władze brytyjskie stał się szef Sztabu Naczelnego Wodza. Decyzja władz brytyjskich oznaczała jednocześnie formalny zanik najwyższych władz wojskowych II Rzeczypospolitej.

W rozwoju polskich regulacji odnoszących się do organizacji najwyższych władz wojskowych nie da się uchwycić jakiegoś jednego kierunku rozwojowego. Mówić możemy jedynie o ścieraniu się dwóch tendencji. Pierwszej, dążącej do pogodzenia potrzeb związanych z organizacją sił zbrojnych państwa i realizacją przez nie zadań obronnych z zasadami ustrojowymi określonymi w konstytucji, zapewniającymi cywilną kontrolę nad wojskiem, i drugiej, dążącej do wyodrębnienia spraw wojska i obronności z całej struktury spraw publicznych, wbrew zasadom konstytucyjnym, a z czasem uzyskania nadrzędnej pozycji w państwie w stosunku do władz cywilnych, a przez to wyłączenia tej sfery spod kontroli cywilnych organów władzy publicznej. Ścieranie się tych dwóch kierunków przyczyniło się do wykształcenia odpowiednio dwóch modeli organizacji najwyższych władz wojskowych, których regulacje inspirowane były obcymi rozwiązaniami, głównie francuskimi, ale zachowywały daleko idącą odrębność instytucjonalną. Rywalizacja ta nacechowana była silnymi zależnościami politycznymi, które doprowadziły do wojskowego zamachu stanu i stworzenia warunków rozwoju niekonstytucyjnego systemu najwyższych władz wojskowych.

Warto pamiętać, że w Polsce już od początku procesu kształtowania najwyższych władz wojskowych zdawano sobie sprawę, że objęcie kontroli nad wojskiem przez polityka cywilnego jest tylko kwestią czasu, podobnie jak dochodziło do tego w wielu krajach europejskich i USA, gdzie szefowie państw lub rządów zostawali nie tylko zwierzchnikami sił zbrojnych, ale i dowodzili w czasie pokoju i wojny. Polskie kręgi wojskowe nie były jednak gotowe na takie rozwiązania, odmawiając politykom cywil-

nym odpowiedniego przygotowania oraz rozumienia potrzeb wojska i obronności państwa, a przez to szkodzących bezpieczeństwu państwa. Ostatecznie okazało się, że wyeliminowanie cywilnych form kontroli nad siłami zbrojnymi prowadziło do ograniczenia ich zdolności do wykonywania konstytucyjnych zadań, jakimi są utrzymanie zdolności bojowej wojska i obronnej państwa oraz zapewnienie bezpieczeństwa zewnętrznego obywatelom. Uwaga ta jest aktualna także i dziś.

UŻYTE SKRÓTY

- BBWR** – Bezpartyjny Blok Współpracy z Rządem
CKN – Centralny Komitet Niepodległościowy
DzP KP – Dziennik Praw Królestwa Polskiego
DzP PP – Dziennik Praw Państwa Polskiego
DzR JGW – Dziennik Rozporządzeń dla Jenerał-Gubernatorstwa Warszawskiego –
Verordnungsblatt für das Generalgouvernement Warschau
DzR KW – Dziennik Rozporządzeń Komisji Wojskowej
DzRD MSWojsk. – Dziennik Rozkazów Dziennych Ministerstwa Spraw Wojskowych
DzR MSWojsk. – Dziennik Rozkazów Ministerstwa Spraw Wojskowych
DzR NW i MON – Dziennik Rozkazów Naczelnego Wodza i Ministra Obrony Narodowej
DzU RP – Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej
KChN – Klub Chrześcijańsko-Narodowy
KOP – Komitet Obrony Państwa
KOR – Komitet Obrony Rzeczypospolitej
KP – Klub Pracy
KPK – Klub Pracy Konstytucyjnej
KPChD – Klub Posłów Chrześcijańskich Demokratów
KSSN – Komisja Skonfederowanych Stronictw Niepodległościowych
KU – Klub Ukraiński
KŻ – Koło Żydowskie
LPP – Liga Polityki Polskiej
MOA – Ministerstwo Odbudowy Administracji
MON – Ministerstwo Obrony Narodowej
MP – Monitor Polski
MPK – Ministerstwo Prac Kongresowych
MSW – Ministerstwo Spraw Wewnętrznych
MSWojsk – Ministerstwo Spraw Wojskowych
MSZ – Ministerstwo Spraw Zagranicznych
NChSP – Narodowo-Chrześcijańskie Stronictwo Pracy
NDWP – Naczelne Dowództwo Wojska Polskiego
NKN – Naczelny Komitet Narodowy
NKWD - Narodnyj Komissariat Wnutriennich Dieł (Ludowy Komisariat Spraw Wewnętrznych)
NPR – Narodowa Partia Robotnicza

NSDAP – Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei (Narodowosocjalistyczna Niemiecka Partia Robotników)

POW – Polska Organizacja Wojskowa

PSL „Piast” – Polskie Stronnictwo Ludowe „Piast”

PSL „Wyzwolenie” – Polskie Stronnictwo Ludowe „Wyzwolenie”

PSZ – Polskie Siły Zbrojne (Polnische Wehrmacht)

ROP – Rada Obrony Państwa

SCh – Stronnictwo Chłopskie

SeKOR – Sekretariat Komitetu Obrony Rzeczypospolitej

SPD – Sozialdemokratische Partei Deutschlands (Socjaldemokratyczna Partia Niemiec)

SzG – Sztab Generalny (Główny)

ŚRW – Ścisła Rada Wojenna

TRS – Tymczasowa Rada Stanu Królestwa Polskiego

ZLN – Związek Ludowo-Narodowy

ZN – Zjednoczenie Niemieckie

ZPPS – Związek Polskich Posłów Socjalistycznych

ZPSL – Związek Polskich Stronnictw Ludowych

BIBLIOGRAFIA

A. ŹRÓDŁA ARCHIWALNE

ARCHIWUM AKT NOWYCH

Tymczasowa Rada Stanu Królestwa Polskiego sygn. 16, 17, 18, 21, 22
Gabinet Cywilny Rady Regencyjnej Królestwa Polskiego sygn. 257, 258
Kancelaria Cywilna Naczelnika Państwa sygn. 39, 40
Kancelaria Cywilna Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej sygn. 15, 16
Biuro Sejmu sygn. 19, 20
Prezydium Rady Ministrów sygn. 1-25
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych sygn. 4347-4349
Akta Józefa i Aleksandry Piłsudskich sygn. 106/4/2

CENTRALNE ARCHIWUM WOJSKOWE

Biuro Ścisłej Rady Wojennej sygn. 1, 2, 10, 16, 28, 37
Gabinet Ministra Spraw Wojskowych sygn. 435, 436, 439
Generalny Inspektorat Sił Zbrojnych sygn. 1, 3, 210, 217
Komisja Wojskowa Tymczasowej Rady Stanu Królestwa Polskiego sygn. 1, 2, 3, 6, 68, 71, 82, 87, 96
Rozkazy Naczelnego Dowództwa Wojska Polskiego (Sztabu Generalnego) sygn. 4, 6
Oddział I Naczelnego Dowództwa Wojska Polskiego sygn. 123
Oddział II Naczelnego Dowództwa Wojska Polskiego sygn. 835
Oddział IV Naczelnego Dowództwa Wojska Polskiego sygn. 4, 8, 26
Oddział V Naczelnego Dowództwa Wojska Polskiego sygn. 92
Polowy Szef Inżynierów i Saperów NDWP sygn. 4
Rada Wojskowa MSWojsk. 1919-1921 sygn. 1, 2, 3
Sekretariat Komitetu Obrony Rzeczypospolitej sygn. 18, 19, 20, 23, 217, 229
Szef Sztabu Głównego (Generalnego) Kancelaria Przyboczna sygn. 4, 33
II Zastępca Szefa Sztabu Głównego (Generalnego) sygn. 5
Oddział I Sztabu Głównego (Generalnego) 1921-1924 sygn. 15, 19, 20, 21
Oddział II Sztabu Głównego (Generalnego) 1921-1939 sygn. 28, 103, 4920
Gierowski W., *Organizacja sił zbrojnych z ramienia Rady Regencyjnej w przededniu niepodległości*, maszynopis, Wojskowe Biuro Historyczne.

ARCHIWUM INSTYTUTU POLSKIEGO I MUZEUM SIKORSKIEGO W LONDYNI

Kancelaria Cywilna Prezydenta Rzeczypospolitej sygn. 1.O, P, 3.A, 3.I, 3.L1, 3.M

Prezydent Władysław Raczkiewicz sygn. 14, 19, 41, 44, 50, 52
Rada Narodowa sygn. 2, 3, 4, 8, 22, 23
Prezydium Rady Ministrów sygn. 102
Ministerstwo Sprawiedliwości sygn. 2.1
Biuro Ministerstwa Obrony Narodowej sygn. 3.101, 3.102, 4.25, 4.26, 4.27, 4.32, 4.74,
26.20, 26.21, 26.22, 26.23, 28.1, 28.8, 28.9, 38.5, 38.6, 42.1-4
Gabinet Naczelnego Wodza sygn. 3.6, 22.1, 22.72, 22.75, 22.76
Szefostwo Sądownictwa Wojskowego sygn. 65
Kolekcja Wacława Komarnickiego sygn. 8
Kolekcja gen. Mariana Kukiela sygn. 22, 33

INSTYTUT JÓZEFA PIŁSUDSKIEGO W LONDYNIE

Akta Aleksandry Piłsudskiej sygn. 96/8/1i/1
Biegański S., *Organizacja naczelných władz sił zbrojnych 1936-1946*, maszynopis powielony.
Zakrocki L., *Rozwój organizacji naczelných władz wojskowych na tle ustawodawczym*, maszynopis powielony.

ARCHIWUM PAŃSTWOWE W KRAKOWIE

Archiwum Dzikowskie Tarnowskich sygn. 1201
Naczelny Komitet Niepodległościowy sygn. 140

BIBLIOTEKA JAGIELLOŃSKA

Rękopisy sygn. 84/60

BIBLIOTEKA ZAKŁADU NARODOWEGO IM. OSSOLIŃSKICH

Rękopisy sygn. 6913

B. ŹRÓDŁA DRUKOWANE

1. DZIENNIKI PROMULGACYJNE

Bulletin des lois de la République française
Dziennik c i k Zarządu Wojskowego w Polsce
Dziennik rozporządzeń dla Jenerał-Gubernatorstwa Warszawskiego – Verordnungsblatt für das Generalgouvernement Warschau
Dziennik Praw Królestwa Polskiego
Dziennik Praw Państwa Polskiego
Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej
Dziennik Rozporządzeń Komisji Wojskowej
Dziennik Rozkazów Ministerstwa Spraw Wojskowych

Dziennik Rozkazów Dziennych Ministerstwa Spraw Wojskowych
Dziennik Rozkazów Tajnych Ministerstwa Spraw Wojskowych
Monitor Polski
Rozkazy Dienne Ministra Spraw Wojskowych

2. WAŻNIEJSZE MATERIAŁY PARLAMENTARNE

Sprawozdania Stenograficzne Sejmu Ustawodawczego z lat 1919-1922
Sprawozdania Stenograficzne Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z lat 1922-1939
Druki Sejmu Ustawodawczego z lat 1919-1922
Druki Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z lat 1922-1939

3. PROTOKOŁY POSIEDZEŃ RADY MINISTRÓW RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Protokoły posiedzeń Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej 1939-1945, Kraków
1994-2008, t. 1-8.

4. INNE ŹRÓDŁA DRUKOWANE

Filasiewicz S., *La question polonaise pendant le guerre mondiale*, Paris 1920.
*L'Allemagne et les problèmes de la paix, pendant la première guerre mondiale. Documents
extraits des archives de l'Office allemande des Affaires étrangères*, publiés et par
A. Schérer et J. Grunewald, t. I, *Des origines à la déclaration de la guerre sous-
marine à outrance (août 1914-31 janvier 1917)*, Paris 1962.
Polskie ustawodawstwo wojskowe, oprac. M. Buszyński, B. Matzner, Warszawa 1930-
1931, t. 1-2.

C. WSPOMNIENIA, PAMIĘTNIKI, KORESPONDENCJA

Abraham R., *Wspomnienia wojenne znad Warty i Bzury*, Warszawa 1969.
Beck J., *Ostatni raport*, Warszawa 1987.
Dąbrowski J., *Dziennik 1914-1918*, Kraków 1977.
Dzierzbicki S., *Pamiętnik z lat wojny 1915-1918*, Warszawa 1983.
Foch F., *Pamiętniki 1914-1918*, Warszawa-Kraków 1931.
Głębiński S., *Wspomnienia polityczne*, Pelpin 1939.
Grabski S., *Pamiętniki*, Warszawa 1989.
Jędrzejewicz W., *Wspomnienia*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1993.
Kirchmayer J., *Pamiętniki*, Warszawa 1987.
Kopański S., *Wspomnienia wojenne*, Warszawa 1990.
Lasocki Z., *Wspomnienia szefa administracji PKL i KRz*, Kraków 1931.
Lepecki M., *Pamiętnik adiutanta marszałka Piłsudskiego*, Warszawa 1987.
Łukasiewicz J., *Dyplomata w Paryżu 1936-1939*, Londyn 1989.
Noël L., *Agresja niemiecka*, Warszawa 1966.
Piłsudska A., *Wspomnienia*, Warszawa 2004.

- Piłsudski J., *Korespondencja 1914-1917*, Londyn 1984.
- Popiel K., *General Sikorski w mojej pamięci*, Warszawa 1986.
- Próchnik A., *Pierwsze piętnastolecie Polski niepodległej*, Warszawa 1983.
- Pużak K., *Wspomnienia 1939-1945*, Gdańsk 1989.
- Raczyński E., *W sojusznicy Londynie*, Londyn 1997.
- Rataj M., *Pamiętniki 1918-1927. Do druku przygotował Jan Dębski*, Warszawa 1965.
- Składkowski-Sławoj F., *Nie ostatnie słowo oskarżonego. Wspomnienia i artykuły*, Londyn 1964.
- Składkowski-Sławoj F., *Strzępy meldunków*, Warszawa 1988.
- Sosnkowski K., *Cieniom Września*, Warszawa 1989.
- Szembek J., *Diariusz wrzesień – grudzień 1939*, Warszawa 1989.
- Thugutt S., *Autobiografia*, Warszawa 1984.
- Witos W., *Moje wspomnienia*, Warszawa 1988.

D. WYDAWNICTWA ENCYKLOPEDYCZNE I SŁOWNIKOWE

- Arct M., *Słownik wyrazów obcych*, Warszawa 1946.
- Cybichowski Z., *Encyklopedia podręczna prawa publicznego*, Warszawa 1926/1929.
- Encyklopedia prawa*, red. U. Kalina-Prasznic, Warszawa 2007.
- Encyklopedia prawa obowiązującego w Polsce*, red. A. Peretiatkowicz, Poznań 1923.
- Encyklopedia wojskowa*, red. O. Laskowski, Warszawa 1937.
- Kosk H.P., *Generalicja polska*, Pruszków 2001.
- Kryśka-Karski T., Żurkowski St., *Generalowie Polski niepodległej*, Warszawa 1991.
- Leksykon wiedzy wojskowej*, red. M. Laprus, Warszawa 1979.
- Mała encyklopedia prawa*, red. Z. Rybicki, Warszawa 1980.
- Mała encyklopedia wojskowa*, red. M. Odlewany, Warszawa 1967.
- Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, Warszawa 1978.
- Stawecki P., *Słownik biograficzny generałów Wojska Polskiego 1918-1939*, Warszawa 1994.
- The New Webster's Encyclopedic Dictionary of The English Language*, New York 1988.

E. LITERATURA

- Adamus J., *Metoda prawnicza w historii*, Łódź 1955.
- Administracja publiczna*, red. J. Boć, Kolonia Limited 2003.
- Ajnenkiel A., *Administracja w Polsce. Zarys historyczny*, Warszawa 1975
- Ajnenkiel A., *Od rządów ludowych do przewrotu majowego. Zarys dziejów politycznych Polski 1918-1926*, Warszawa 1978.
- Ajnenkiel A., *Polska po przewrocie majowym. Zarys dziejów politycznych Polski 1926-1939*, Warszawa 1980.
- Ajnenkiel A., *Polskie konstytucje*, Warszawa 1982.

- Arciszewski F., *General Sikorski od kulis*, [w:] „Zeszyty Historyczne”, Paryż 1996, z. 113.
- Arystoteles, *Polityka*, Warszawa 2004.
- Babiński W., *Z materiałów archiwalnych*, [w:] „Zeszyty Historyczne”, Paryż 1974, z. 30.
- Banaszak B., *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Zakamycze 2004.
- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004.
- Biegański W., *Wojsko Polskie we Francji 1939-1940*, Warszawa 1967.
- Błagowieszczkański I., *Artyleria Wojska Polskiego w latach 1918-1939*, [w:] „Wojskowy Przegląd Historyczny” 1974, z. 1 cz. I, z. 4 cz. II.
- Böhm T., *Organizacja i kompetencje Ministerstwa Spraw Wojskowych 1918-1939*, Warszawa 1994.
- Böhm T., *Powstanie i rozwój Departamentu Technicznego 1918-1939*, [w:] „Wojskowy Przegląd Historyczny” 1991, nr 2 i 3.
- Böhm T., *1 Pułk Kawalerii KOP w wojnie obronnej 1939 r.*, [w:] „Wojskowy Przegląd Historyczny” 1989, nr 2.
- Böhm T., *Służba łączności (1918-1939)*, [w:] „Wojskowy Przegląd Techniczny” 1991, nr 5 i 6.
- Böhm T., *Żandarmeria II Rzeczypospolitej*, [w:] „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1990, nr 1.
- Borkowski J., *Józef Piłsudski o państwie i armii*, Warszawa 1985.
- Burda A., *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1977.
- Car S., Podoski B., *Główne wytyczne nowej konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1935.
- Chamski G., *Nowa organizacja władz wojskowych w czasie pokoju*, [w:] „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1937, z. 1.
- Chojnowski A., *Piłsudczycy u władzy. Dzieje Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1985.
- Ciałowicz J., *Polsko-francuski sojusz wojskowy 1921-1939*, Warszawa 1970.
- Ciechanowski J., *Spór o naczelne dowództwo pomiędzy gen. Wł. Andersem i gen. T. Borem-Komorowskim*, [w:] „Zeszyty Historyczne”, Paryż 1990, z. 94.
- Ciecierski M., *Na początku był Oddział II*, [w:] „Polska Zbrojna” 1996, nr 136.
- Cieplewicz M., *Obrona Warszawy w 1939 r.*, [w:] „Wojskowy Przegląd Historyczny” 1989, nr 3.
- Cieplewicz M., *Przejście Wojska Polskiego w 1921 r. na stopę pokojową oraz jego kadry budżet w pierwszej połowie lat dwudziestych*, [w:] „Studia i materiały do historii wojskowości” 1988, t. 31.
- Cieplewicz M., *Służby Wojska Polskiego w latach 1921-1926*
- Cieplewicz M., *Wojsko Polskie w latach 1921-1926. Organizacja, wyposażenie, wyszkolenie*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1998.
- Ciesielski C., Pater W., Przybylski J., *Polska Marynarka Wojenna 1918-1980*, Warszawa 1992.
- Clausewitz von C., *O wojnie*, Mireki b.d., s. 470.

- Czapiński W., *Rozwój poglądów Józefa Piłsudskiego na prawo i ustawodawstwo*, [w:] „Gazeta Administracyjna” 1936, z. 2.
- Czarnecka R., *Organizacja i zakres działania Sztabu Głównego (Generalnego) WP w latach 1921-1939*, [w:] „Biuletyn Wojskowej Służby Archiwalnej” 2000, nr 23.
- Czarnecka R., *Organizacja Ministerstwa Spraw Wojskowych (MSWojsk.) w latach 1918-1921*, [w:] „Biuletyn Wojskowej Służby Archiwalnej” 2005, nr 27.
- Czarnecka R., *Organizacja Sztabu Generalnego WP (Naczelnego Dowództwa WP) Wojska Polskiego 1918-1921*, [w:] „Biuletyn Wojskowej Służby Archiwalnej” 2003, nr 26.
- Czerwiński J., *Podstawy prawne organizacji naczelnych władz wojskowych w Polsce*, [w:] „Szaniec” 1927, nr 3.
- Czerwiński J., *Zagadnienie naczelnych władz wojskowych w konstytucji marcowej*, [w:] „Szaniec” 1927, nr 2.
- Dahl R.A., *Demokracja i jej krytycy*, Kraków 1995.
- Dąbrowski J., *Organizacja naczelnych władz wojskowych a ustroj Rzeczypospolitej*, [w:] „Bellona” 1924, t. 15, z. 3.
- Dąbrowski S., *Przygotowanie obrony państwa, prace ustawodawcze 1923-1925*, Poznań 1926.
- Dąbrowski S., *Walka o rekruta polskiego pod okupacją*, Warszawa 1922.
- Dąbrowski S., *Zagadnienie obrony narodowej w wojnie nowoczesnej, organizacja rządu i naczelnego dowództwa*, Poznań 1925.
- Deryng A., *Sily zbrojne jako organ władzy państwowej w nowej konstytucji* [w:] „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1938, nr 1.
- Deryng A., *Sily zbrojne w organizacji państwa*, Warszawa 1938.
- Dubanowicz E., *Rewizja konstytucji*, Poznań 1926.
- Duraczyński E., *Kontrowersje i konflikty 1939-1941*, Warszawa 1977.
- Duraczyński E., *Między Londynem a Warszawą*, Warszawa 1986.
- Duraczyński E., *Rząd polski na uchodźstwie 1939-1945*, Warszawa 1993.
- Duraczyński E., *Stosunki w kierownictwie podziemia londyńskiego 1939-1949*, Warszawa 1966.
- Dziesięciolecie Ligi Obrony Powietrznej i Przeciwgazowej*, Warszawa 1933.
- Dziesięciolecie odrodzenia Polskiej Siły Zbrojnej 1918-1928*, Warszawa 1928.
- Dziesięciolecie Polski Odrodzonej 1918-1928*, Kraków-Warszawa 1933.
- Dziesięciolecie wojskowej służby zdrowia 1918-1928*, Warszawa 1929.
- Falewicz W., *Zasady organizacji Wojska Polskiego*, Warszawa 1918 r.
- Faliński M.A., Jabłoński B., Sokołowski, *Cywilna i demokratyczna kontrola nad siłami zbrojnymi w Polsce*, Toruń 1996.
- Falkenhayn E., *Niemieckie naczelne dowództwo w latach 1914-1916*, Warszawa 1926.
- Feret S., *Planistyczno-organizacyjna rola Sztabu Głównego WP do 1939 r.*, [w:] „Wiedza Obronna” 1988, z. 1 cz. I, z. 2 cz. II.
- Feret S., *Polska sztuka wojenna 1918-1939*, Warszawa 1972.

- Filipiak M., Tarkowski M., *Cywilne i demokratyczne zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi*, Warszawa 1994.
- Fliderbaum A., *Organizacja armji*, Warszawa 1919.
- Florescu M., *Rozważania nad Rumuńską doktryną organizacji wojska i prowadzenia działań wojennych*, [w:] „Przegląd Wojskowy” 1925, z. 5.
- Foch F., *O prowadzeniu wojny*, Warszawa 1925.
- Garlicki A., *Józef Piłsudski 1867-1935*, Warszawa 1990.
- Garlicki A., *Od Brześćcia do maja*, Warszawa 1986.
- Garlicki A., *Od maja do Brześćcia*, Warszawa 1985.
- Garlicki A., *Przewrót majowy*, Warszawa 1987.
- Gierowski W., *Analiza żywych sił Polski w październiku 1918 r.*, [w:] „Bellona” 1933, t. 41.
- Gierowski W., *Królewsko-polska Komisja Wojskowa (1917-1918)*, Warszawa 1931.
- Gierowski W., *Polska Siła Zbrojna w przededniu niepodległości*, Warszawa 1931.
- Górecki D., *Pozycja ustrojowo-prawna generalnego inspektora sił zbrojnych w Polsce w latach 1935-1939*, [w:] „Acta Universitatis Lodziensis, Folia Iuridica” 1992, nr 51.
- Górnicki L., *Idea autorytarnego ustroju państwa w konstytucji z 23 kwietnia 1935 roku*, [w:] *Doktryny polityczne i prawne u progu XXI wieku*, red. M. Maciejewski, M. Marszał, Kolonia Limited 2002.
- Górnicki L., *Zagadnienie periodyzacji historii ustroju Polski w polskich naukach historyczno-prawnych od końca XIX wieku do współczesności*, [w:] „Czasy Nowożytne” 2001, t. 11 (12).
- Grabowski T., *Problemy militarne w działalności gospodarczej państwa w Polsce przedwrześniowej*, [w:] „Myśl Wojskowa” 1964, nr 10.
- Granat M., *Pojęcie i przedmiot prawa konstytucyjnego*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2008.
- Grosfeld L., *Polityka państw centralnych wobec sprawy polskiej w latach pierwszej wojny światowej*, Warszawa 1962.
- Grzywacz A., *Komitet Obrony Państwa*, [w:] „Zeszyty Historyczne”, Paryż 1993, z. 104.
- Halbersztadt J., *Józef Piłsudski a mechanizm podejmowania decyzji wojskowych w latach 1926-1935*, [w:] „Przegląd Historyczny” 1983, z. 4.
- Hall A., *Charles de Gaulle w Polsce (1919-1921)*, referat na konferencji pt. „De Gaulle i waleczna Polska. O cudzie nad Wisłą, który uratował Europę”, Uniwersytet Warszawski, 1 czerwca 2010 r., maszynopis.
- Haller S., *Naród a armia*, Kraków 1926.
- Hausner A., *Józef Piłsudski o budowie wojska polskiego i Radzie Stanu*, [w:] „Niepodległość” 1939, t. 19, z. 1.
- Historia duszpasterstwa wojskowego na ziemiach polskich*, red. J. Ziółek, A. Barańska, W. Matwiejczyk, D. Nawrot, E.M. Ziółek, Lublin 2004.
- Historia dyplomacji polskiej*, red. G. Labuda, Warszawa 1995-1999, t. 4-5.
- Historia Polski*, red. Cz. Madajczyk, Warszawa 1984, t. 4.
- Holzer J., *Rozmowa Piłsudskiego z hrabią Kesslerem*, [w:] „Kwartalnik Historyczny” 1961, nr 2.

- Hoser von O., *Die obersten Gewalten im Weltkrieg*, Stuttgart 1931.
- Hułas M., *Prawne podstawy działania rządu RP na obczyźnie*, [w:] *Władze RP na obczyźnie podczas II wojny światowej*, Londyn 1994.
- Hułas M., *Rząd gen. Władysława Sikorskiego czerwiec 1940-lipiec 1943*, [w:] *Władze RP na obczyźnie podczas II wojny światowej*, Londyn 1994.
- Jabłonowski M., *Tymczasowy Komitet Doradczo-Naukowy przy II wiceministrze spraw wojskowych 1933-1939*, [w:] „Wojskowy Przegląd Historyczny” 1989, nr 3.
- Jabłonowski M., *Wojsko a przygotowanie gospodarki II Rzeczypospolitej do działań w warunkach zagrożenia i wojny (1936 – 1939)*, [w:] „Wojskowy Przegląd Historyczny” 1989, nr 3.
- Jagóra M., *Rada Regencyjna a wojsko polskie (1917-1918)*, [w:] „Dzieje Najnowsze” 1987, nr 4.
- Jaworski W.L., *Ankieta o konstytucji z 17 marca 1921 r.*, Kraków 1924.
- Jędryka B., „Przyszła wojna” w przewidywaniach gen. Władysława Sikorskiego, [w:] „Wojskowy Przegląd Historyczny” 1978, z. 4.
- Jurga T., *Bitwa o zachodnie regiony Polski 1-9.9.1939 r.*, [w:] „Wojskowy Przegląd Historyczny” 1989, nr 3.
- Jurga T., *U kresu II Rzeczypospolitej*, Warszawa 1985.
- Kalinowski F., *Naczelne władze Polskich Sił Zbrojnych na obczyźnie w latach 1939-1945, cz. I*, [w:] „Bellona”, Londyn 1957.
- Kallas M., *Historia ustroju Polski*, Warszawa 2005.
- Kara S., *Reorganizacja wojska francuskiego*, [w:] „Przegląd Wojskowy” 1926, z. 7.
- Kirchmayer J., *Kampania wrzesniowa*, Warszawa 1946.
- Kłoczewski Z., Mróz J., *O organizacji naczelných organów sił zbrojnych Polski przedwrzesniowej*, [w:] „Myśl Wojskowa” 1959, nr 9.
- Kłossowski J., *Organizacja marynarki wojennej w okresie dwudziestolecia międzywojennego*, [w:] „Wojskowy Przegląd Historyczny” 1984, z. 3.
- Komarnicki W., *Polskie prawo polityczne. Geneza i system*, Warszawa 1922.
- Komarnicki W., *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Wilno 1937.
- Konstytucja 3 Maja 1791*, oprac. Jerzy Kowecki, Warszawa 1983.
- Konstytucyjny system organów państwowych*, red. E. Gdulewicz, Lublin 2009.
- Kopański S., *Polski Sztab Główny*, [w:] „Bellona”, Londyn 1954, z. 4.
- Korpalska W., *Władysław Eugeniusz Sikorski. Biografia polityczna*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1981.
- Kosiarz E., *Powstanie i rozwój polskiej marynarki wojennej w latach 1918-1926*, [w:] „Wojskowy Przegląd Historyczny” 1968, z. 4 cz. I.
- Kośmider T., *Prace nad planem wojny w Polsce w latach 1921-1926*, [w:] „Przegląd Historyczno-Wojskowy” 2002, nr 3.
- Kowalski W.T., *Walka dyplomatyczna o miejsce Polski w Europie 1939-1945*, Warszawa 1985.
- Koziej S., *Teoria sztuki wojennej*, Warszawa 1993.

- Kozłowski E., *Końcowy okres wojny obronnej Polski (17.9-6.10.1939 r.)*, [w:] „Wojskowy Przegląd Historyczny” 1989, nr 3.
- Kozłowski E., *Studium gen. Tadeusza Kutrzeby nad możliwościami wojennymi Niemiec i Polski*, [w:] „Wojskowy Przegląd Historyczny” 1964, z. 3.
- Kozłowski E., *Wojsko polskie 1936-1939. Próby modernizacji i rozbudowy*, Warszawa 1974.
- Kozłowski E., Stawecki P., *Protokoły z posiedzeń Ścisłej Rady Wojennej i inspektorów armii za lata 1926-1932, cz. 1*, [w:] „Studia i Materiały do Historii Wojskowości” 1981, t. 24, 1982, t. 25.
- Krasucki J., *Między wojnami*, Warszawa 1985.
- Krawczyk E., *Demobilizacja i pokojowa organizacja Wojska Polskiego 1918-1939*, Warszawa 1971.
- Krzyżanowski A., *Rządy marszałka Piłsudskiego*, Kraków 1928.
- Kuciński J., *Konstytucyjny ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003.
- Kukiel M., *Dzieje Polski porozbiorowe (1795-1921)*, Kraków 1983.
- Kukiel M., *General Sikorski. Żołnierz i mąż stanu Polski walczącej*, Londyn 1981.
- Kukiel M., *Wskreszenie Wojska Polskiego*, [w:] „Bellona” Londyn 1959, z. 4.
- Kumaniecki K.W., *Odbudowa państwowości polskiej*, Warszawa 1924.
- Kutrzeba T., *Polski sztab generalny. Jego prawny stosunek do państwa*, [w:] „Bellona” 1922, t. 5, z. 1.
- Kutrzeba T., *Prawnopaństwowe stanowisko wodza naczelnego w czasie wojny*, [w:] „Bellona” 1924, t. 13, z. 1.
- Leitgeber W., *1946 – rok decyzji w sprawie rozwiązania Polskich Sił Zbrojnych na Zachodzie w świetle dokumentów brytyjskich*, [w:] „Zeszyty Historyczne”, Paryż 1977, z. 42.
- Liebman K., *Zagadnienie jednolitego kierownictwa podczas wojny*, [w:] „Przegląd Wojskowy” 1924, z. 2.
- Liddell-Hart B.H., *Przyszła wielka wojna*, [w:] „Przegląd Wojskowy” 1924, z. 2.
- Lipiński W., *Aresztowanie Józefa Piłsudskiego w lipcu 1917 r. w świetle nieznanych dokumentów niemieckich*, [w:] „Niepodległość” 1938, t. 18.
- Lipiński W., *Powrót Józefa Piłsudskiego z Magdeburga i przewrót listopadowy w r. 1918 według relacji Adama Koca, ks. Zdzisława Lubomirskiego i kardynała Aleksandra Kakowskiego*, [w:] „Niepodległość” 1937, z. 40.
- Lipiński W., *Uwolnienie Józefa Piłsudskiego z Magdeburga według relacji hr. Harry Kesslera*, [w:] „Niepodległość” 1938, t. 18.
- Lipiński W., *Walka zbrojna o niepodległość Polski w latach 1905-1918*, Warszawa 1990.
- Lisiecki L., *Mobilizacja finansowo-skarbowa Polski przed 1939 r.*, [w:] „Wojskowy Przegląd Historyczny” 1989, nr 3.
- Ludendorff E., *Kriegführung und Politik*, Berlin 1922.
- Lokaj B., *Likwidacja Polskich Sił Zbrojnych 1945-1946*, [w:] „Zeszyty Historyczne”, Paryż 1976, z. 35.
- Łowczowski G., *Polska doktryna wojenna 1919-1939*, [w:] „Bellona” Londyn 1960, z. 1.

- Łunkiewicz J., *Naczelne władze Polskich Sił Zbrojnych na obczyźnie. Zarys organizacji i działalności*, [w:] „Bellona”, Londyn 1957, nr 1.
- Łunkiewicz J., *Naczelne władze Polskich Sił Zbrojnych na obczyźnie w latach 1939-1945*, [w:] „Bellona”, Londyn 1959, nr 2.
- Mackiewicz-Cat S., *Historia Polski od 11 listopada 1918 r. do 17 września 1939*, Londyn 1941.
- Malinowski T., *Kampania wrześniowa i nasze przygotowanie do wojny*, [w:] „Zeszyty Historyczne”, Paryż 1982, z. 62.
- Mangin Ch., *Général Mangin. Des Hommes et des faits*, Paris 1923.
- Marszałek P.K., *Geneza i działalność Trybunału Obrony Państwa z 1920 r.*, [w:] „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1992, seria Prawo CXCI, nr 1193.
- Marszałek P.K., *Komitet Obrony Państwa w strukturze polskich władz emigracyjnych w latach 1945-1946*, [w:] „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2005, seria Prawo CCXCIV, nr 2758.
- Marszałek P.K., *Naczelny wódz w systemie polskich władz państwowych 1939-1945*, [w:] „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2007, seria Prawo CCCIII, nr 3015.
- Marszałek P.K., *Polskie prawo stanów szczególnych. Wybór źródeł*, Wrocław 2004.
- Marszałek P.K., *Rada Obrony Państwa z 1920 r. Studium prawnohistoryczne*, Wrocław 1995.
- Marszałek P. K., *Sądy doraźne na ziemiach polskich po I wojnie światowej (listopad 1918-luty 1919)*, [w:] „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1989, seria Prawo CXLIX, nr 908.
- Maślanka J., *Rady i Komitety Obrony w Polsce międzywojennej*, [w:] „Myśl Wojskowa” 1974, nr 12.
- Mazanek K., *Sejm Ustawodawczy wobec zagadnień wojskowych*, [w:] „Bellona” 1923, t. 9, z. 1.
- Milewska W., Nowak J., Zientara M., *Legiony Polskie 1914-1918. Zarys historii militarnej i politycznej*, Kraków 1998.
- Minorowicz R., *Edward Śmigły-Rydz. Działalność wojskowa i polityczna*, Warszawa 1987.
- Miśkiewicz B., *Wstęp do badań historycznych*, Poznań 1976.
- Mobilizacja uchodźstwa do walki politycznej 1945-1990*, red. L. Kliszewicz, Londyn 1995.
- Molenda J., *Piłsudczycy i narodowi demokraci 1908-1918*, Warszawa 1980.
- Nawrocki A., *Niektóre problemy przygotowania polskiego przemysłu zbrojeniowego do wojny*, [w:] „Przegląd Historyczno-Wojskowy” 2001, nr 2 i 4.
- Nazarewicz J., *Wojskowa służba sprawiedliwości w Armii Polskiej we Francji 1939 – 1940*, [w:] „Wojskowy Przegląd Historyczny” 1989, nr 3.
- Nazarewicz J., *Wojskowa służba sprawiedliwości w przededniu i w pierwszym okresie wojny obronnej Polski w 1939 r.*, [w:] „Wojskowy Przegląd Historyczny” 1978, z. 2.
- Nazarewicz R., *Koncepcje polityczno-wojskowe obozu londyńskiego w obliczu zbliżającego się wyzwolenia Polski*, [w:] „Wojskowy Przegląd Historyczny” 1979, z. 2.

- Nicman Z., *Pionierzy Ministerstwa Spraw Wojskowych*, [w:] „Polska Zbrojna” 1996, nr 10.
- Odrodzenie Wojska Polskiego 1918-1921 w materiałach Centralnego Archiwum Wojskowego*, red. A. Wesołowski, Warszawa 2008.
- Odziemkowski J., *Służba duszpasterska Wojska Polskiego 1914-1945*, Warszawa 1998.
- Olszewski H., *Podejście historyczne w prawoznawstwie*, [w:] *Metody badania prawa*, red. A. Łopatka, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1973.
- Organizacja władz wojskowych*, [w:] „Bellona” 1923, t.10.
- Orzechowski J., *Dowodzenie i sztaby. Okres międzywojenny (1918-1939)*, Warszawa 1980, t. 3.
- Pajewski J., *Odbudowa państwa Polskiego 1914-1918*, Poznań 2005.
- Pajewski J., *Pierwsza wojna światowa 1914-1918*, Warszawa 1991.
- Panecki T., *Ewakuacja Polaków z Rumunii w świetle raportu francuskiego ambasadora w Bukareszcie z 15 kwietnia 1940 r.*, [w:] „Wojskowy Przegląd Historyczny” 1989, nr 1.
- Panecki T., *General broni Władysław Eugeniusz Sikorski (1881-1943)*, Warszawa 1993.
- Panecki T., *Wojna obronna Polski 1939 r. w opinii francuskiego Sztabu Generalnego*, [w:] „Wojskowy Przegląd Historyczny” 1989, nr 3.
- Patelski M., *General broni Tadeusz Jordan Rozwadowski. Żołnierz i dyplomata*, Warszawa 2002.
- Pestkowska M., *Uchodźcze pasje*, Paryż 1991.
- Piasecki A., *Tezy konstytucyjne Marszałka Piłsudskiego*, Warszawa 1931.
- Piłsudski J., *Pisma, mowy, rozkazy*, Warszawa 1930-1931.
- Piłsudski J., *Pisma zbiorowe*, Warszawa 1937.
- Pindel K., *Najwyższe władze polityczne i naczelne władze wojskowe w systemie obronnym II Rzeczypospolitej*, [w:] „Zeszyty Naukowe Wojskowej Akademii Politycznej” 1985, nr 3.
- Piotrowski J., *Polemika podporucznika z naczelnym wodzem*, [w:] „Przegląd Historyczno-Wojskowy” 2002, nr 2.
- Piwowarski E., *Kształtowanie się kompetencji naczelnych władz sił zbrojnych II Rzeczypospolitej oraz ich organizacja*, [w:] „Myśl Wojskowa” 1996, nr 2.
- Piwowarski E., *Projekt organizacji władz wojskowych i administracji ogólnej gen. bryg. Franciszka Kleeberga z czerwca 1939 r.*, [w:] „Wojskowy Przegląd Historyczny” 1989, nr 3.
- Pobóg-Malinowski W., *Najnowsza historia polityczna Polski*, Opole 1990.
- Podoski B., *Organizacja naczelnych władz obrony państwa*, [w:] „Niepodległość”, Nowy Jork-Londyn 1962, t. 7.
- Podoski B., *Prace nad Konstytucją kwietniową*, [w:] „Niepodległość”, Nowy Jork-Londyn 1979, t. 12.
- Poincare R., *Au service de la France*, t. I-X, Paris 1926-1933.
- Polski czyn zbrojny w II wojnie światowej*, red. W. Biegański, t. 4. *Walki formacji polskich na Zachodzie 1939-1945*, Warszawa 1981.
- Polskie Siły Zbrojne w drugiej wojnie światowej*, praca zbiorowa, Londyn 1956-1986.

- Prawa państwa polskiego*, red. W.L. Jaworski, Kraków 1921, z. 2A.
- Ptak M., *Polska Komisja Likwidacyjna wobec formujących się władz centralnych II Rzeczypospolitej (październik 1918-styczeń 1919)*, [w:] „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1979, seria Prawo LXXIII, nr 411.
- Reinert J., *Doktryna wojenna II Rzeczypospolitej w latach trzydziestych*, [w:] „Przegląd Wojsk Lądowych” 1988, nr 10.
- Rej K.J., *Ewangelicka służba duszpasterska w Wojsku Polskim 1919-1950*, Warszawa 2000.
- Rittau M., *Najwyższe władze rozkazodawcze w wojsku niemieckim*, [w:] „Przegląd Wojskowy” 1926, z. 7.
- Robertson W., *Soldiers and statesmen*, London 1926.
- Romeyko M., *Przed i po maju*, Warszawa 1985.
- Rostocki W., *Pięćdziesiąt pięć lat mocy obowiązującej konstytucji kwietniowej. Ustrój władzy państwowej w ustawie zasadniczej i w praktyce*, Lublin 2002.
- Roszkowski W., *Najnowsza historia Polski 1914-1945*, Warszawa 2003.
- Rómmel J., *Za honor i Ojczyznę*, Warszawa 1958.
- Rybacki M., *Badania prawno porównawcze ich znaczenie dla rozwoju nauk prawnych i dla praktyki*, [w:] *Metody badania prawa*, red. A. Łopatka, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1973.
- Rzepecki J., *Rodowód wojska Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 1959.
- Schwonek M. R., *Początek sporu o kształt najwyższych władz wojskowych II Rzeczypospolitej w świetle protokołów Rady Wojennej z 1920 r.*, [w:] „Przegląd Historyczny” 1993, z. 1.
- Serrigny B., *Organizacja państwa dla celów wojny*, [w:] „Przegląd Wojskowy” 1924, z. 1.
- Seyda M., *Polska na przełomie dziejów. Fakty i dokumenty. t. 1, Od wybuchu wojny do zbrojnego wystąpienia Stanów Zjednoczonych, Poznań 1927. t. 2, Od zbrojnego wystąpienia Stanów Zjednoczonych do zakończenia wojny*, Poznań 1931.
- Sikorski W., *Podstawy organizacji naczelnych władz wojskowych w Polsce*, [w:] „Bellona” 1923, t. 12, z. 1 i 2.
- Sikorski W., *Przyszła wojna. Jej możliwości i charakter oraz związane z nim zagadnienia obrony kraju*, Warszawa 1984.
- Skrzydło W., *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 r.*, Warszawa 2009.
- Skrzypczak D., *Archiwalia wojskowych misji zagranicznych z lat 1918-1939*, [w:] „Biuletyn Wojskowej Służby Archiwalnej” 1983, nr 12.
- Skrzypek A., *Wrzesień 1939 r. w relacjach dyplomatów*, Warszawa 1989.
- Smoliński T., *Dyktatura Józefa Piłsudskiego w świetle konstytucji marcowej w latach 1926-1930. Parlament-prezydent-rząd*, Poznań 1970.
- Smoliński T., *Rządy Józefa Piłsudskiego w latach 1926-1935*, Poznań 1985.
- Sobczak K., *Koncepcja niepodległościowa Józefa Piłsudskiego*, [w:] „Wojskowy Przegląd Historyczny” 1989, z. 1.
- Sokolnicki M., *Rok czternasty*, Londyn 1961.
- Srokowski K., *NKN. Zarys historii Naczelnego Komitetu Narodowego*, Kraków 1923.

- Sprawa polska w czasie drugiej wojny światowej na arenie międzynarodowej. Zbiór dokumentów*, Warszawa 1965.
- Stachiewicz W., *Organizacja rządu i naczelnych władz wojskowych w czasie wojny*, [w:] „Bellona” 1924, t. 14, z. 3.
- Stachiewicz W., *Pokojowa organizacja rządu i naczelnych władz wojskowych z punktu widzenia przygotowania do wojny*, [w:] „Bellona” 1924, t. 15, z. 1.
- Stachiewicz W., *W sprawie organizacji naczelnych władz wojskowych*, [w:] „Bellona” 1924, t. 16, z. 2.
- Starzewski M., *Uwagi o zwierzchnictwie sił zbrojnych oraz o prawie łaski prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] „Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne” 1936, t. 30.
- Starzyński R., *Niezmiennne zasady organizacji wojska*, Warszawa 1928.
- Starzyński R., *Organizacja państwa z punktu widzenia jego obrony*, [w:] „Bellona” 1928, t. 32, z. 4.
- Starzyński R., *Zarys nauki organizacji sił zbrojnych*, Warszawa 1930.
- Stawecki P., *Koncepcje Józefa Piłsudskiego organizacji naczelnych władz wojskowych*, [w:] *Europa Orientalis. Polska i jej wschodni sąsiedzi od średniowiecza po współczesność. Studia i materiały ofiarowane Profesorowi Stanisławowi Alexandrowiczowi w 65 rocznicę urodzin*, Toruń 1996.
- Stawecki P., *Konstytucje Polski a siły zbrojne 1791-1935. Studium prawno-historyczne*, Warszawa 1999.
- Stawecki P., *Następcy Komendanta. Wojsko a polityka wewnętrzna Drugiej Rzeczypospolitej w latach 1935-1939*, Warszawa 1969.
- Stawecki P., *O radach wojskowych i wojennych oraz komitetach obrony w Drugiej Rzeczypospolitej*, [w:] *Pax et bellum*, red. K. Olejnik, Poznań 1993.
- Stawecki P., *Organizacja naczelnych władz wojskowych według marszałka Józefa Piłsudskiego*, [w:] „Przegląd Historyczno-Wojskowy” 2001, nr 4.
- Stawecki P., *Polityka wojskowa Polski 1921-1926*, Warszawa 1981.
- Stawecki P., *Protokół z pierwszego posiedzenia Komitetu Obrony Państwa z dnia 23 listopada 1926 r.*, [w:] „Kwartalnik Historyczny” 1988, nr 3.
- Stawecki P., *Przewrót majowy 1926 r.*, [w:] „Wiedza Obronna” 1987, nr 4.
- Stawecki P., *Ustawodawstwo wojskowe II Rzeczypospolitej 1921-1926*, [w:] „Wojskowy Przegląd Historyczny” 1978, z. 4.
- Stawecki P., *Wojsko marszałka Józefa Piłsudskiego 12 V 1926-12 V 1935*, Warszawa 2004.
- Stawecki P., *Wskreszenie Wojska Polskiego na przełomie lat 1918-1919*, [w:] „Studia i Materiały do Historii Wojskowości” 1986, t. 29.
- Stawecki P., *Z badań nad organizacją najwyższych władz wojskowych w Polsce w latach 1921-1939*, [w:] „Studia i Materiały do Historii Wojskowości” 1994, t. 36.
- Styk S., *Działalność Korpusu Kontrolerów Wojska Polskiego 1921-1939*, [w:] „Wojskowy Przegląd Historyczny” 1978, z. 2.
- Suchcitz A., *Rząd Tomasza Arciszewskiego listopad 1944-lipiec 1945*, [w:] *Władze RP na obczyźnie podczas II wojny światowej*, Londyn 1994.

- Suchcitz A., *Sprawa odtworzenia Archiwum Wojskowego we Francji 1939-1940*, [w:] „Teki Historyczne”, Londyn 1994-1995, t. 21.
- Suleja W., *Próba budowy zrębów polskiej państwowości w okresie istnienia Tymczasowej Rady Stanu*, Wrocław 1981.
- Suleja W., *Tymczasowa Rada Stanu*, Warszawa 1998.
- Szczepkowski M.J., *Zarys organizacji Wojska Polskiego w latach 1918-1920*, [w:] „Wojskowy Przegląd Historyczny” 1990, nr 3-4.
- Szczypek J., *Władysław Sikorski. Fakty i legendy*, Rzeszów 1984.
- Sztab Generalny Wojska Polskiego*, red. T. Panecki, F. Puchała, J. Szostak, Warszawa 2003.
- Szubański R., *Krótki zarys działań wojskowych na wschodnich terenach II Rzeczypospolitej we wrześniu 1939 r.*, [w:] „Wojskowy Przegląd Historyczny” 1989, nr 3.
- Szubański R., *O pełniejszy wizerunek marszałka Śmigłego-Rydza*, [w:] „Przegląd Historyczno-Wojskowy” 2002, nr 1.
- Szydłowski J., *Polski sztab generalny*, [w:] „Bellona” 1919, t. II, z. 1.
- Śliwiński A., *Rozmowa z Beselerem*, [w:] „Niepodległość” 1931, t. V.
- Śmigły-Rydz E., *Czy Polska mogła uniknąć wojny?*, [w:] „Zeszyty Historyczne”, Paryż 1962, z. 2.
- Świdorska H., *Polskie personalia*, [w:] „Zeszyty Historyczne”, Paryż 1996, z. 114, s. 209-219.
- Tarka K., *Rząd na uchodźstwie*, [w:] „Zeszyty Historyczne” 1996, z. 113.
- Terlecki O., *Generał Sikorski*, Kraków 1981.
- Topolski J., *Metodologia historii*, Warszawa 1984.
- Trejnis Z., *Siły zbrojne w państwie demokratycznym i autorytarnym*, Warszawa 1997.
- Turkowski R., *Rada Narodowa Rzeczypospolitej Polskiej 1939-1945*, [w:] *Władze RP na obczyźnie podczas II wojny światowej*, Londyn 1994.
- Utnik M., *Sztab polskiego naczelnego wodza w II wojnie światowej*, [w:] „Wojskowy Przegląd Historyczny” 1971, z. 2 cz. I, 1972, z. 2 cz. II, 1973, z. 2 cz. III, z. 4 cz. IV, 1974, z. 1 cz. V, 1975, z. 4 cz. VI.
- Uźródło Sztabu Generalnego Wojska Polskiego 1918-1921*, red. K. Sikora, A. Wesołowski, Warszawa 2008.
- Waszkiewicz Z., *Duszpasterstwo w siłach zbrojnych Drugiej Rzeczypospolitej (1918-1939)*, Toruń 2000.
- Wiatr J., *Dekret prezydenta Rzeczypospolitej powołujący marszałka Piłsudskiego na stanowisko przewodniczącego Ścisłej Rady Wojennej*, [w:] „Bellona” 1926, t. 21.
- Wiatr J., *Reorganizacja Ministerstwa Spraw Wojskowych*, [w:] „Bellona” 1926, t. 21.
- Wiatr J., *Reorganizacja Sztabu Generalnego*, [w:] „Bellona” 1926, t. 23, z. 3.
- Wiatr J., *Ustawa o organizacji najwyższych władz wojskowych*, [w:] „Bellona” 1925, t. 18, z. 2.
- Wilson E.B., *Wstęp do badań naukowych*, Warszawa 1968.
- Winczorek P., *Nauka o państwie*, Warszawa 2011.

- Winnicki Z. J., *Rada Regencyjna Królestwa Polskiego i jej organy (1917-1918)*, Wrocław 1991.
- Winnicki Z.J., *Zagadnienia polityczno-wojskowe w działalności Rady Regencyjnej Królestwa Polskiego 1917-1918*, [w:] „Wojskowy Przegląd Historyczny” 1988, nr 3.
- Witkowski Z., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej 1921-1935*, Warszawa 1987.
- Wizor D., *Komisja Wojskowa, Poprzedniczka MSWojsk.*, [w:] „Polska Zbrojna” 1996 r., nr 6.
- Wizor D., *Najwyższe władze wojskowe w strukturach politycznych II Rzeczypospolitej (1918 – 1939)*, Zegrze 1994.
- Władze RP na obczyźnie podczas II wojny światowej*, red. Z. Błażyński, Londyn 1994.
- Wojtaszczak A., *Generalicja Wojska Polskiego 1921-1926*, Szczecin 2005.
- Woszczyński B., *Ministerstwo Spraw Wojskowych 1918-1921. Zarys organizacji i działalności*, Warszawa 1972.
- Woszczyński B., *O organizacji najwyższych władz wojskowych w świetle protokołów Rady Wojennej z 1923 r.*, [w:] „Wojskowy Przegląd Historyczny” 1969, nr 3-4.
- Wrzosek M., *Plany tworzenia polskiego wojska przy pomocy Niemiec (listopad 1917-październik 1918)*, [w:] „Wojskowy Przegląd Historyczny” 1997, z. 1-2.
- Wyrwa T., *Francuzi i Polacy o zwolnieniu gen. Sosnkowskiego*, [w:] „Zeszyty Historyczne”, Paryż 1996, z. 114.
- Wyrwa T., *General Sikorski a rząd przedwrześniowy*, [w:] „Zeszyty Historyczne”, Paryż 1984, z. 70.
- Wyszczelski L., *Ministerstwo Spraw Wojskowych (1918-1939)*, Warszawa 2010.
- Wyszczelski L., *Od demobilizacji do zamachu majowego. Wojsko polskie w latach 1921-1926*, Warszawa 2007.
- Wyszczelski L., *Prowadzenie wojny, kierowanie siłami zbrojnymi oraz planowanie wojenne w latach 1918-1939*, Warszawa 1997.
- Wyszczelski L., *Wojsko Piłsudskiego. Wojsko Polskie w latach 1926-1935*, Warszawa 2005.
- Wyszczelski L., *Wojsko Polskie w latach 1918-1921*, Warszawa 2006.
- Zarys dziejów wojskowości polskiej w latach 1918-1939*, red. M. Cieplewicz i inni, Warszawa 1990.
- Zabiełło S., *O rząd i granice*, Warszawa 1965.
- Zaćmiński A., *Generalicja polska na uchodźstwie wobec decyzji rozwiązania Polskich Sił Zbrojnych na Zachodzie. Sprawozdanie z konferencji generalskiej z 5 czerwca 1946 roku*, [w:] „Przegląd Historyczno-Wojskowy” 2001, nr 3.
- Zgórniak M., *Powstanie i struktura organizacyjna Wojska Polskiego w początkach II Rzeczypospolitej (1918-1921)*, [w:] „Studia Historyczne” 1968, z. 4.
- Zuziak J., *General dywizji Marian Kukiel jako minister obrony narodowej (1942-1947)*, [w:] „Teki Historyczne”, Londyn 1994-1995, t. 21.
- Zwoliński S., *Sztab Naczelnego Wodza PSZ na Zachodzie w latach II wojny światowej*, [w:] „Myśl Wojskowa” 1999, wydanie specjalne.

Żeligowski L., *W sprawie organizacji naczelnych władz wojskowych*, [w:] „Bellona”
1924, t. 13, z. 2.

Żochowski S., *O Sztabie Głównym i Wyższej Szkole Wojennej*, [w:] „Zeszyty Historyczne”,
Paryż 1970, z. 18.

G. CZASOPISMA

Czas

Dziennik Poznański

Gazeta Administracji

Kurier Poranny

Kurier Poznański

Kurier Warszawski

Piast

Polska Zbrojna

Przegląd Wszechpolski

Robotnik

Rząd i Wojsko

Z dokumentów chwili

THE SUPREME MILITARY AUTHORITIES IN THE POLITICAL SYSTEM OF THE 2ND REPUBLIC OF POLAND

SUMMARY

The restitution of the Polish state at the close of World War I necessitated establishment of a new system of state bodies comprising both civilian and military authorities as well as determining guidelines for their further development and functioning. Ensuring the state's security and territorial integrity is one of the fundamental tasks of state bodies. Defence of the state requires appropriate human and material resources, and, primarily, efficient state administration, which includes the armed forces. Consequently, the position of military institutions within the hierarchy of the state's political system becomes a crucial issue, as both authorities – civilian and military – constitute uniform public authority. Legal sciences never attempted to define the notion, as it never attracted any greater interest of the Polish constitutional law, either during the interwar period or after World War II. From the sociological perspective military authority consists in possessing a permanent possibility of organising deliberate individual and collective effort resulting from sociological aims and functions of the military or in enforcing relevant behaviour of soldiers by means of social coercive measures. The substance of this social relation is the possibility of deciding, influencing, controlling and supervising subordinate military institutions and soldiers, imposing one's will, enforcing obedience and a particular manner of behaviour or its abandonment. Military authority is subject to the provisions of the binding common law, military law and relevant regulations. Its external manifestation consists in the right to issue orders and enforce their implementation, the right to exercise disciplinary measures, to issue binding decisions, directives and orders. This perspective, however, fails to explore fully the meaning of the notion as it is restricted to the relations between a soldier and a military institution or the relations between soldiers and does not take into account the existence of other, external subjects, which may influence the military and defensive spheres. In this way civilian subjects are eliminated from the circle of those defined by the notion of military authority. This narrow concept is characteristic for the military environment; therefore in the broader sense military authority comprises all the subjects of public power which may effectively influence the military sphere and the issues of the defence of the state. The supreme military authorities are the

highest bodies (institutions or persons) in the state who manage and command the armed forces and are responsible for the defence of the state. Their circle usually comprises the commander-in-chief of the armed forces, the government, the ministry of military affairs, the committee of defence of the state, the general staff and the supreme command.

Military authority, broadly understood, is inseparably connected with the notion of “supreme authority over the armed forces”, which is tantamount to commanding the armed forces. The subject attributed with this power has the right to decide on the organisation, development and deployment of the military, to determine the legal status of soldiers, the right to decide in the matters of war and peace and to control the supreme military authorities. In most countries the supreme authority exercised by the head of state is merely formal, if not solely representative, while real authority belongs to the government aided by the committee for the defence of the state specially appointed for this purpose.

European constitutionalism after World War I favoured strong supreme authority of the head of state over the armed forces, although the scope of his competences varied. Polish solutions in this area adopted in the first constitution of the independent state in 1921 did not emulate this concept due to the compromise reached between right-wing forces, fearing that the highest office in the state would be assumed by Piłsudski, and the left-wing and centre groups, who opted for exactly that.

Polish concept of supreme authority over the armed forces began to approximate the model known in other countries only after the constitution of 1935 was adopted. Uniform and indivisible powers of the president constituted the foundations of a new organisation of the state and significantly strengthened his political authority as a superior of the remaining state bodies; however, the constitution failed to empower him with the equally powerful control of the military.

Statutory regulation of the supreme military authorities is everywhere influenced by numerous factors, such as the local historical tradition, the origins of the political system, the accepted position and role of the armed forces, the degree of political and legal awareness of the society, comparative analyses. All these factors are responsible for the differences in the catalogues of bodies of authority in each country, in the manner of appointing them, in their personal composition and granted competences. In many countries (e.g. France, Italy) the issues were regulated by numerous normative acts. Poland adopted the principle of regulating the matter by one act, with the exception of the bills put forward by Gen. Sikorski in 1923.

Chronologically, the first regulation of the matter was the decree issued on 7 January 1921 by Piłsudski as the Commander-in-Chief. The act named the president, the minister of military affairs, a general designated as the commander-in-chief for the time

of war, the Chief of the General Staff and the collegial War Council in its full and narrow composition as the supreme military authorities. The War Council, especially in its narrow composition, enjoyed the most important role. It was an advisory body, offering its opinion on legislative bills concerning the army, its weaponry and supplies as well as changes in the system of its organisation. Even though its work was chaired by the president of the Republic of Poland, it was an advisory body to the minister of military affairs because its resolutions constituted general guidelines for his work. In its narrow composition the War Council was the body coordinating military preparations, operational plans and defence of the country and its decisions were binding for the Ministry of Military Affairs. To an extent it was a counterpart of the General Staff, which resulted in overlapping of competences and caused disputes within the military circles. In its form created by Piłsudski, the War Council was a strictly military body functioning for the benefit of the army. However, the role of the chairman of the Council in its narrow composition was more significant as he was always a general designated to become the commander-in-chief in the time of war. The decision-making rights placed the Council above the minister, which contradicted constitutional provisions. They also deprived the government, responsible for the defence of the country, of the influence on these matters. Depriving the government of the possibility to participate in the work of bodies advising on military affairs and the issues of defence of the country testifies to Piłsudski's aspirations to eliminate the influence of the state's political centre on military matters, which is substantiated by the fact that the Council never convened in its full composition. This prompts the conclusion that the model of the supreme military authorities introduced by Piłsudski showed similarities to the model functioning in Germany before and during World War I, when the General Staff directly influenced the decisions of the constitutional government. The model implemented by Piłsudski in his decree of 1921 blatantly contradicted the constitution, yet, this was not his purpose; his main aim was to create a legal framework enabling him to exert his personal and unrestricted influence on the functioning of the army and its role in the state.

Piłsudski himself emphasised the temporary character of the introduced measures and therefore in December 1920 the Ministry of Military Affairs began to work on statutory regulations concerning the organisations of the supreme military authorities; yet it was only the bill presented by Gen. Szeptycki in 1923 that acquired the rank of the governmental legislation. It was a normative act evoking constitutional provisions, emphasising the supreme authority of the president of the Republic of Poland over the armed forces and delegated the command of the army in peacetime to the minister of military affairs, who bore constitutional and parliamentary responsibility for all the activities of military authorities and the activities resulting from commanding the armed forces dur-

ing the war. The bill provided for numerous posts, such as the Chief of General Staff, the Chief of Administration, the Chief of Military General Inspection and the general inspector of the armed forces emulating its French counterpart. All the posts, pursuant to the constitutional principle of subordination of all civil servants in the state to the relevant minister, were to varying degrees subordinated to the minister of military affairs. The War Council, which was to offer its opinions concerning all the matters submitted by the minister, was also subordinated to him. In its formula the Polish War Council corresponded to a model of an advisory body to the minister of military affairs adopted in many countries, but even though to an extent it resembled a French model, it never was its faithful copy. The Polish War Council did not adopt a group of 9 generals appointed annually by the minister in its composition. Direct dependence of the Chief of General Staff on the general inspector of the armed forces was also not envisaged, as they were both supposed to act in agreement. This arrangement of mutual relations caused Piłsudski's objections, who demanded that the Chief of Staff was subordinated to the general inspector and independent of the minister. The Polish project also did not provide for the appointment of bodies concerned with research and planning. It should be emphasised here that the structure of military authorities determined in the bill entirely conformed to constitutional provisions.

Another governmental bill, this time proposed by Gen. Sikorski on 24 March 1924, significantly elaborated the proposals from the previous draft, introducing, among others, a new body in the form of the Council of National Defence. The president's competences of supreme authority over the armed forces were more extensively stipulated, maintaining the contribution of the government and the minister of military affairs in the decision-making process. The scope of competences of the relevant minister was not altered. He still held supreme powers in all military matters in the time of peace and war and commanded the army in peacetime. The Council of National Defence in its name evoked its predecessor from 1920 but differed substantially in character. It was primarily an advisory body, yet its resolutions became general directives for the government and the ministers – members of the Council. Its composition also differed from the original one, as the parliamentary component was missing, but it included the prime minister, chiefs of departments of key importance for the defence, the general inspector of the armed forces and the Chief of General Staff. Its work was presided over by the president. The bill also altered the structure of the War Council. Its composition was complemented by two generals appointed annually by the minister of military affairs and the minimum number of its sessions was set as four. The position of the general inspector of the armed forces was strengthened in relation to the Chief of Staff by replacing the existing agreement with general directives concerning operational plans and the introduction of

the obligation for all the drafts of orders concerning national defence submitted by the chief of Staff to the minister to be accepted by the general inspector of the armed forces. Also in this case the structure of the supreme military authorities respected the provisions of the binding constitution. It also to a greater degree resembled the French model. In December 1924 the same government submitted its own amendments to the bill. Besides changing the title, which no longer mentioned the supreme military authorities but the supreme authorities for national defence, it distinctly emphasised that the bill's provisions regulated the organisation of supreme authorities for the time of peace. Another act was to come into force in the time of war. The amendments stipulated an appointment of a new body in the form of a permanent Secretariat of the Council of National Defence, which was to work on research and planning concerning all the issues raised by the Council. The position of the general inspector of the armed forces was significantly strengthened in relation the Chief of Staff, who had to elaborate operational plans following the inspector's guidelines and under his supervision. Formally the subordination was not introduced despite the fact that such were the plans. The general inspector of the armed forces was for the first time designated for the position of the commander-in-chief for the time of war. Introduction of this provision constituted an attempt at reaching a compromise and thus settling the dispute between the government and Piłsudski, who, however, rejected the compromise and began a campaign of discrediting the Sejm. The fundamental accusation, never overtly formulated by Piłsudski, was concerned with the constitutionality of the solutions adopted in the bill, which consisted in leaving the matter of subordination of the general inspector of the armed forces to the discretion of the minister of military affairs. Designating him as a future commander-in-chief in the Marshal's opinion did not compensate for the fundamental flaw of the bill. The version with governmental amendments was not an exact copy of the French model, yet a greater number of solutions inspired by the French counterpart were introduced.

The significance of the bill also consisted in the fact that it was the only one debated by the Sejm pursuant to a legislative procedure. Another matter was that it was subjected to excessive editorial changes, which resulted from the fact that deputies attempted to codify in one normative act all the subjective and objective issues concerning national defence and preparations for the war. This was manifested by detailed provisions determining competences of the supreme state bodies concerning the military affairs, i.e. those of the president, the minister of military affairs, the commander-in-chief, the general inspector of the armed forces, the Chief of General Staff, the Chief of the Navy, the Chief of Administration of the Army, the Chief of the Inspector Corps and the advisory collective bodies: the Council of National Defence and War Council. The act's internal structure differed from the structure proposed by the government. The imple-

mented division referred to the division stipulated by the constitution. Therefore art. 1 stated that that it was the government who prepared the defence of the state in peacetime and controlled it during the war, determined political aims of the war, prepared and implemented a general plan of the war in terms of military, economic, financial, intellectual and moral measures as well as via alliances and international treaties and delegated tasks to individual state authorities, self-government and private institutions. Such unambiguous formulation of the role of the government in the area of defence caused decisive objections on the part of Piłsudski, in whose opinion such prerogatives should belong to a general designated as the commander-in-chief. The catalogue of president's entitlements as the person exercising superior authority over the armed forces was significantly expanded. It was not only concerned with personal matters but also with such issues as ordering mobilisation and deciding on war and peace though with the prior consent of the parliament. There were plans for granting the president with the right to issue legislative orders in the time of war concerning the matters of the conducted war. The office of the commander-in-chief was statutorily regulated, who was to command the forces at his disposal during the time of war. The position of the general inspector of the armed forces was additionally strengthened in relation to the Chief of General Staff, who would act following not only his general guidelines but also detailed orders. The General Staff became the workplace for the general inspector. The next logical step would be complete subordination of the Chief of General Staff to the general inspector of the armed forces. Solutions adopted by the deputies during the second reading to an increasingly greater degree emulated the structure of the supreme military authorities stipulated by the French model. However, it should not be forgotten that they were also a result of the attempts to reach a compromise between what was constitutionally possible and Piłsudski's expectations, which conditioned his return to active military service and political life. The fall of the government in November 1925 prevented completion of the legislative process. Another governmental bill submitted to the Sejm by Gen. Żeligowski at the beginning of May 1926 did not play any significant role, though it is worth mentioning that it mainly focused on determining the rights to command armed forces, granting the president with the right to issue legislative acts in the time of war, forming the Council of National Defence as a specific war cabinet in its own right, however solely of advisory character.

The bill, prepared in the Sejm with a considerable contribution of the representatives of the government, might not have been a perfect regulation of the supreme military authorities, but thanks to the adopted systematics determining individual elements of their structure it constituted a clear and complete legal act. Considering the times, it was an optimal elaboration of vague constitutional provisions, guaranteeing smooth func-

tioning of military authorities and ensuring appropriate defensive measures thanks to the internal system of supervision and responsibilities. Significantly, the bill caused interest abroad.

Piłsudski's rejection of the compromise on the organisation of the supreme military authorities offered by the government led to the coup d'état of 1926 and assuming full and real authority in the state, which could not be disguised by certain formal measures. Piłsudski wanted to legitimise his power, but he never concealed the fact that if politicians would not accept it, he would be forced to resort to brute force. This offered him an unlimited scope for action, including implementation of his own vision of the supreme military authorities, which he began to do as soon as the constitution was amended, empowering the president with the rights to introduce new legislation pursuant to presidential orders.

Organisation of supreme military authorities implemented after the coup of May 1926 was a legal construction elaborated under the influence of Piłsudski's concrete political expectations. Naturally, he referred to the models applied in Europe, but adopted them to the local needs. He aimed at a complete isolation of the government, or petty party politics as Piłsudski tended to see it, and its influence on the army. The task was also being accomplished after the elections of 1930, when the coalition tightly cooperating with Marshal Piłsudski acquired parliamentary majority and began to implement their policy of exerting influence on the state bodies. This was manifested by Piłsudski's personal policy, consisting in appointing career officers to government offices, not necessarily the highest. The literature describes the government introduced in Poland after the coup and lasting until the outbreak of World War II as the "colonels' regime", who were present in both central and local government administration.

Piłsudski's death in May 1935 only seemingly disrupted the process. While there was no one man who could gather all the matters of the state and the military in his hands and the most important military posts had to be shared, but the process of acquiring military domination in the state did not cease. The amendment of the constitution became a perfect opportunity for this, as it necessitated amending legal provisions constituting the basis for organising the supreme military authorities. A relevant decree, issued virtually a year after the Marshal's death, distinctly testified to the existing tendency. The president still maintained the supreme authority over the armed forces, and his prerogatives were even strengthened at the expense of the parliament and the government, but he could exercise his rights in this area only through the agency of the general inspector of the armed forces and the minister of military affairs. Characteristically, the minister became subordinated to the general inspector, who was independent of the minister in the matters concerning preparation of the state and the society for a war. He was aided

by two bodies, extremely important for the security of the state: the General Inspectorate of the Armed Forces and the General Staff, over which the government had already completely lost control while Piłsudski was still alive.

The model of organisation of the supreme military authority created by Piłsudski survived his death, which was manifested by a circular issued soon after the signing of the decree mentioned above, which defined the general inspector of the armed forces as the second person in the state, in violation of constitutional provisions. This prompts a conclusion that the Polish model did not constitute a normative elaboration of constitutional provisions but was rather an implementation of political aims of predominantly military circles gathered around Piłsudski and his legacy. This was also largely responsible for the fact that the binding legal solutions were decisively of local character, merely inspired by foreign solutions.

The binding model of the supreme military authorities was also sustained in the structure, which after the outbreak of the war on the 1st of September 1939 replaced the existing peacetime institutions. For obvious reasons it was not the position of the general inspector of the armed forces that was strengthened but that of the commander-in-chief in relation to the president and the government. The head of state still formally maintained his rights resulting from the supreme authority over the armed forces, but in practice the development of the war significantly restricted his possibility of influencing the decisions concerning the defence of the state. The commander-in-chief was not only the commander and the sole leader of the armed forces, but also acquired the right to initiate, control and issue orders to the government concerning military activities. In practice the orders exceeded their scope; the decision to evacuate the supreme state authorities from Warsaw was made not by the government but by the commander-in-chief. The option of leaving the country was discussed by the president, the prime minister and the commander-in-chief but it was the latter that made a decision and the former simply complied with it.

The provisions of the September decree did not provide for its implementation outside the territory of the state; however, paradoxically, it contributed to strengthening the Polish supreme executive authorities, which were restituted in France at the turn of September and October of 1939. When Gen. Sikorski gathered in his hands the functions of the prime minister, the minister of military affairs and the commander-in-chief, the government became the centre making decisions concerning Polish contribution to the war effort. Only in 1942 the contents of a new decree was agreed on, which appointed the government as responsible for determining the aims of the war and how it should be fought, mobilising all the resources of the state for its defence, attaining the aims of the war and provision of all the necessary means and resources. The commander-in-chief

retained the command of all the armed forces and was responsible for conducting all military operations. His rights had been restricted to submitting motions directly concerning military matters, including the right to issue necessary legislative acts and orders. He was also guaranteed the right to participate in the sessions of the government, when the matters concerning the ongoing war were discussed. The minister of military affairs was appointed as the person responsible for the budget of the armed forces and the administrator of human and material resources necessary for conducting the war. An independent structure of the ministry was separated several months later and its name was changed for the Ministry of National Defence.

Even though the model of organisation of the supreme military authorities introduced by a decree of 1942 included elements referring to an extent to Piłsudski's model, in principle it differed, mainly due to the fact that it restored appropriate relations between the government and the commander-in-chief. Significantly, the role of the minister was limited to purely administrative functions, which seems justified considering involvement in the war effort. The political sphere related to the war returned to the government, while the role of the commander-in-chief was restricted to purely commanding and operational functions. The adopted solutions revived the idea which constituted the basis of the government's attempts at normalising the organisation of the supreme military authorities in the early 1920s aiming at its conformity to constitutional provisions and maintaining appropriate relations between the government, constitutionally responsible for managing all the affairs of the state and the armed forces. The only element missing in the decree was the unequivocal premise that the armed forces remain under the government's control.

Evolution of Polish regulations concerning organisation of the supreme military authorities hardly displays any concrete direction. Instead, it was a result of two clashing tendencies. One aimed at reconciling the needs involved in the organisation of the state's armed forces and implementation of defensive measures with the principles of the political system determined in the constitution, while the other aspired to separate the matters concerning the armed forces and defence from the whole structure of public sphere in defiance of constitutional provisions and with time striving to acquire a superior position over civilian authorities. The rivalry involved strong political overtones, which led to a military coup d'état and created conditions for the development of extra-constitutional system of the supreme military authorities. It is worth remembering that even then everyone realised that it was only a matter of time before a civilian politician assumed control of the army, similarly as it happened in many European countries and the USA, where the president exercised supreme authority over the armed forces in the time of peace and war. However, the Polish military circles were not prepared to accept this,

considering civilian politicians as incompetent and ignorant of the needs of the army and defence and thus undermining the security of the state. It transpired, however, that eliminating civilian control over the army resulted in limiting its capability of implementing its constitutional tasks of providing external security. The remarks above seem to be relevant also today.

Translated by Bartłomiej Madejski

DIE OBERSTEN MILITÄRBEHÖRDEN IM STRUKTURELLEN SYSTEM DER II. REPUBLIK POLEN

ZUSAMMENFASSUNG

Die Restitution des polnischen Staates am Ende des I. Weltkrieges war damit verbunden, ein neues System der Staatsorgane, das sowohl die zivilen, als auch die Militärbehörden umfasste, sowie die Bestimmung der Einflüsse auf seine weitere Gestaltung und Tätigkeit von Grund auf aufzubauen. Zu den Hauptaufgaben der Staatsorgane zählt, dem Staat eine dauerhafte Sicherheit und territoriale Integrität zu gewährleisten. Um den Staat zu schützen, bedarf man entsprechender personeller und materieller Bestände, vor allem jedoch einer leistungsfähigen Organisation der Staatsverwaltung, darunter auch der Armee. Die Bestimmung der Position der Militärinstitutionen in der Hierarchie des strukturellen Systems eines Staates gehört also zu den grundsätzlichen Fragen. Es kann angenommen werden, dass die einheitliche öffentliche Gewalt sowohl aus der zivilen als auch aus der Militärhoheit besteht. Die Rechtslehre hat es nicht probiert, den Begriff der Militärhoheit zu definieren. Auch bei den polnischen Konstitutionalisten der Zwischenkriegszeit, wie auch der Nachkriegszeit, erweckte er kein größeres Interesse. Bedient man sich der soziologischen Auffassung, kann festgestellt werden, dass die Militärhoheit in der dauerhaften Möglichkeit besteht, die zweckmäßigen individuellen und Kollektivhandlungen zu organisieren, die auf die Ziele und sozialen Funktionen der Armee zurückzuführen sind oder darin, ein bestimmtes Verhalten der Soldaten hervorzurufen oder mittels diverser Formen des sozialen Druckes zu erzwingen. Das Wesen eines solchen sozialen Verhältnisses liegt in der Möglichkeit, über die Handlungen der unterordneten militärischen Institutionen und der Soldaten zu entscheiden, Einfluss auf sie zu nehmen, sie zu leiten und ihre Handlungen zu kontrollieren, ihnen den Willen aufzuzwingen, ihren Gehorsam zu gewinnen, zu bestimmten Handlungen oder zu ihrer Unterlassung zu zwingen. Die Militärhoheit findet ihre besondere Widerspiegelung in den geltenden Vorschriften des öffentlichen und des Militärrechts sowie in den Ordnungen. Nach Außen wird sie in dem Recht, Befehle zu erteilen, sie zu vollstrecken, in dem Innehaben der Disziplinärberechtigungen und im Erlass geltender Entscheidungen, Verordnungen und Anordnungen ausgedrückt. Eine solche Auffassung gibt die Bedeutung dieses Begriffes nicht vollständig wieder, weil sie sich auf das Soldat-Soldat-Verhältnis oder das Verhältnis

einer militärischen Institution zu einer anderen militärischen Institution beschränkt. Das Bestehen von nicht militärischen Einheiten, die den militärischen und Verteidigungsbereich beeinflussen können, wird hingegen nicht berücksichtigt. Auf diese Weise werden die zivilen Hoheitsträger aus dem Kreis der Einheiten eliminiert, die von dem Begriff der Militärbehörden umfasst sind. Für das Militärmilieu ist das enge Verstehen der Militärhoheit charakteristisch. Weit verstanden werden also von dem Begriff der Militärbehörden sämtliche Einheiten der öffentlichen Gewalt erfasst, die fähig sind, auf den militärischen und Verteidigungsbereich wirksam Einfluss zu nehmen. Die obersten Militärbehörden, die oft als die führenden bezeichnet werden, sind die obersten Organe (Institutionen oder Personen) in dem gegebenen Staat, die sich mit der Verwaltung und Führung der Armee und der Leitung der Verteidigung des Staates beschäftigen. Zu diesem Kreis gehören in der Regel das Oberhaupt der Armee, die Regierung, das Ministerium für militärische Angelegenheiten, das Komitee für die Verteidigung des Staates, der Generalstab und der Oberbefehlshaber.

Mit den weit verstandenen Militärbehörden ist der Begriff der „Oberhoheit über die Armee“ fest verbunden, dieser wird als das Führen der Armee ausgelegt. Die Einheit, die über diese Befugnis verfügt, ist berechtigt, Entscheidungen in folgenden Bereichen zu treffen: die Organisation, Entwicklung und der Einsatz der Armee, Bestimmung des Rechtsstatus der Soldaten, Krieg und Frieden. Ihr sind gewöhnlich die obersten Militärbehörden direkt unterstellt. In mehreren Staaten ist die Oberherrschaft des Staatsoberhauptes über die Armee lediglich eines formellen und oft eines repräsentativen Charakters. Die tatsächliche Führung obliegt der Regierung, die auf den kollegialen Entscheidungen eines speziell einberufenen Komitees für die Verteidigung des Staates basiert.

Im europäischen Konstitutionalismus nach dem I. Weltkrieg etablierte sich das Konzept der Oberherrschaft des Staatsoberhauptes über die Armee, wobei der Umfang seiner Kompetenzen sehr differenziert war. Die Verschiedenheit der polnischen Lösungen, die in der ersten Verfassung des unabhängigen Staates im Jahre 1921 ihren Platz fanden, war Ergebnis eines Kompromisses zwischen den konservativen Kräften, die Angst davor hatten, dass Piłsudski das höchste Amt im Staat übernimmt, und den linken sowie zentralen Gruppierungen, die eine solche Lösung befürworteten.

Über eine Annäherung des polnischen Modells der Oberherrschaft über die Armee an die uns aus anderen Staaten bekannten Muster, konnte erst ab der Verfassung des Jahres 1935 gesprochen werden. Obwohl die Grundsätze einer einheitlichen und unteilbaren Herrschaft des Präsidenten zu Grunde einer neuen Organisation der Staatsorgane gelegt wurden und seine Systemposition außerordentlich stärkten, indem sie das Staatsoberhaupt zum Oberherrscher der sonstigen Staatsorgane machten, so fehlte eine solche entscheidende Stärkung im Bereich der Oberherrschaft über die Armee.

Die gesetzliche Regulierung der obersten Militärbehörden gestaltet sich in jedem Staat unter dem Einfluss zahlreicher Faktoren, dazu gehören historische und systembezogene Traditionen, die in jeder gegebenen Gesellschaft akzeptierte Stellung und Rolle der Armee, das Grad des politischen und rechtlichen Bewusstseins der Gesellschaft und die vergleichenden Analysen. Sie alle verursachen, dass es in den einzelnen Staaten Differenzen im Katalog der Organe dieser Hoheiten, in der Art ihrer Einberufung, in ihrer personellen Besetzung und den zuerkannten Kompetenzen gibt. Im Ausland (z.B. Frankreich, Italien) hat man diese Fragen in zahlreichen normativen Akten geregelt. In Polen setzte sich der Grundsatz der Regelung in einem Akt durch. Eine Ausnahme stellten hier die durch Gen. Sikorski im Jahre 1923 vorbereiteten Entwürfe dar.

Das Dekret von Piłsudski als dem Oberbefehlshaber vom 7. Januar 1921 stellte chronologisch gesehen die erste diesbezügliche Regelung dar. Gemäß diesem Akt gehörten zu den obersten Militärbehörden: der Präsident, der Minister für militärische Angelegenheiten, der General, der für die Stelle des Oberbefehlshabers für die Kriegszeit vorgesehen war, der Chef des Generalstabes und der kollegiale Kriegsrat, der in voller und enger Besetzung arbeitete. Die meiste Aufmerksamkeit wurde dem Kriegsrat geschenkt, insbesondere in seiner engen Besetzung. Der Kriegsrat war ein beratendes Organ, das seine Meinung in Sachen der Gesetzesentwürfe betreffend die Armee, die Änderungen in der Ausrüstung und Versorgung der Armee und das Organisationssystem der Armee äußerte. Der Rat, obwohl er unter der Leitung des Präsidenten der Republik Polen arbeitete, war ein den Minister für militärische Angelegenheiten unterstützendes Organ, da seine Beschlüsse als allgemeine Richtlinien für die Arbeit des Ministers dienten. In seiner engen Besetzung aber wurde der Rat zu einem in den Bereichen der Kriegsvorbereitungen, der Operationspläne und der Staatsverteidigung leitenden Organ. Seine Entscheidungen waren für das Ministerium für militärische Angelegenheiten bindend. Die in einzelnen Bereichen gegründeten Äquivalente der Struktur des Generalstabes führten zur doppelten Führung mancher Sachen und riefen Kompetenzstreitigkeiten innerhalb der Militärbehörden hervor. Der Rat in der ihm durch Piłsudski verliehenen Gestalt war ein strikt militärisches und für die Armee bestimmtes Organ. Die Rolle, die dem Vorsitzenden des Engen Kriegsrates in Person des für die Stelle des Oberbefehlshabers für die Kriegszeit vorgesehenen Generals zuteil wurde, war jedoch wichtiger. Die Entscheidungsbefugnisse des Engen Rates platzierten es über einem Minister, was verfassungswidrig war. Sie nahmen auch der Regierung, die für die Verteidigung des Staates verantwortlich war, den Einfluss auf die Angelegenheiten dieses Bereiches. Piłsudski strebte es an, den Einfluss der staatlichen politischen Kreise auf die Verteidigungsangelegenheiten zu eliminieren, davon zeugen seine Bestrebungen, der Regierung die Beteiligung an den Beratungsorganen in Sachen zu entziehen, die die militärischen und die Fragen der

Staatsverteidigung betrafen. Das auch umso mehr, als der Rat in voller Besetzung nie zusammengekommen ist. Diese Feststellung kann damit begründet werden, dass das durch Piłsudski eingeführte Modell der obersten Militärbehörden dem Modell ähnelte, das vor dem und während des I. Weltkrieges in Deutschland funktionierte, wenn der Generalstab direkten Einfluss auf die Verfassungsentscheidungen der Regierung ausübte. Das durch Piłsudski im Dekret von 1921 realisierte Modell der obersten Militärbehörden war kein in der Verfassung verankertes System, im Gegenteil, es stand in einem Widerspruch zu ihr. Das war aber nicht die Absicht, die Piłsudski bei seiner Gründung verfolgte. Sein Hauptziel war, rechtliche Rahmen für seinen eigenen uneingeschränkten Einfluss auf die Tätigkeit und die Rolle des Militärs im Staatsleben zu kreieren.

Piłsudski hob selbst hervor, dass die eingeführten Lösungen eines temporären Charakters waren. Deshalb auch liefen seit Dezember 1920 im Ministerium für militärische Angelegenheiten Arbeiten an einer gesetzlichen Regelung der Organisation der obersten Militärbehörden. Jedoch erst der Entwurf des Gen. Szeptycki vom Juni 1923 erhielt den Rang eines Regierungsantrages. Er war eine normative Akte, die sich auf die Verfassungsgrundsätze bezog. Er betonte die Oberherrschaft des Präsidenten der Republik Polen über die Armee und legte das Militärkommando zu Friedenszeiten in die Hände des Ministers für militärische Angelegenheiten, der verfassungsrechtlich und parlamentarisch für sämtliche Akte der Militärführung und Akte der Befehlsführung zu Kriegszeiten verantwortlich war. In dem Entwurf war eine Reihe von Ämtern vorgesehen, wie für den Chef des Generalstabes, der Verwaltung, der Militärischen Generalkontrolle und für den Hauptinspekteur der Armee, bei dem man sich der französischen Vorbilder bediente. All diese Stellen, gemäß dem verfassungsrechtlichen Grundsatz dienstlicher Abhängigkeit aller Staatsbeamten von dem entsprechenden Minister, waren gleichen Grades dem Minister für militärische Angelegenheiten unterstellt. Dem Minister war auch der Kriegsrat unterstellt, der sämtliche, durch den Minister vorgelegte, militärische Angelegenheiten zu beurteilen hatte. Die geplante Gestalt des polnischen Kriegsrates sollte dem in zahlreichen Staaten bereits verbreiteten Modell des Beratungsorgans des Ministers für militärische Angelegenheiten entsprechen und obwohl es teilweise an das französische Muster anknüpfte, war aber als sein Ebenbild nicht anzusehen. In dem polnischen Modell fehlte in der Besetzung des Rates die Gruppe von 9 Generälen, die der Minister jedes Jahr zu wählen hatte. Es war auch keine direkte Abhängigkeit des Chefs des Generalstabes von dem Hauptinspekteur der Armee vorgesehen. Sie hatten im gegenseitigen Einverständnis zu handeln. Eine solche Gestaltung der gegenseitigen Verhältnisse stieß auf den Widerspruch Piłsudskis, der forderte, den Chef des Generalstabes dem Hauptinspekteur unterzustellen und von dem Minister unabhängig zu machen. In dem polnischen Entwurf war auch nicht vorgesehen, Organe eines Forschungscharakters

zu berufen. Hervorzuheben ist jedoch dass die in dem Entwurf vorgesehene Struktur der obersten Militärbehörden vollkommen mit den Verfassungsvorschriften übereinstimmte.

Der nächste Regierungsantrag vom März 1924, diesmal von Gen. Sikorski, entwickelte wesentlich die Vorschläge des früheren Entwurfes, Eingeführt wurde u.a. ein neues Organ – der Staatsverteidigungsrat, breiter als bisher wurden Tätigkeiten erfasst, die die Oberherrschaft des Präsidenten über die Armee verwirklichten und gleichzeitig die Beteiligung der Regierung und des Ministers für militärische Angelegenheiten beim Treffen entsprechender Entscheidungen bewahrten. Der Zuständigkeitsbereich des Ressortministers blieb unverändert. Er hatte weiterhin die oberste Herrschaft in sämtlichen Angelegenheiten der militärischen Führung zu Friedens- und Kriegszeiten und befehligte die Armee zu Friedenszeiten. Ein neues Organ, das geplant war, der Staatsverteidigungsrat, knüpfte in seinem Namen an das Organ von 1920 an, seinem Charakter nach wich er aber wesentlich davon ab. Es war vor allem ein Beratungsorgan, obwohl seine Entscheidungen allgemeine Richtlinien für die Minister darstellten und für die Minister in dem Rat bindend waren. Seine Besetzung unterschied sich auch von der des ersten Rates. Es fehlte das parlamentarische Element. Die Mitglieder des durch den Präsidenten geleiteten Rates waren der Premierminister, die Chefs der für die Verteidigung des Staates wesentlichen Ressorts, der Hauptinspekteur der Armee und der Chef des Generalstabes. In der neuen Version wurde die Konstruktion des Kriegsrates etwas geändert. Seine Besetzung wurde um zwei Generäle ergänzt, die jährlich durch den Minister für militärische Angelegenheiten zu berufen waren und es wurden mindestens vier Pflichtsitzungen festgelegt. Darüber hinaus wurde die Stellung des Hauptinspektors der Armee gegenüber dem Stabchef gestärkt – die bisherige Vereinbarung wurde durch allgemeine Richtlinien betreffend die Operationspläne ersetzt und die Pflicht eingeführt, dass der Hauptinspekteur der Armee sämtliche Entwürfe der Verordnungen zu der Verteidigungsbereitschaft des Landes zu beurteilen hatte, die der Stabchef an den Minister richtete. Auch in diesem Fall berücksichtigte die Struktur der obersten Militärbehörden die Grundsätze der geltenden Verfassung. Und im größeren Maße widerspiegelte sie das französische Modell. Dieselbe Regierung brachte 1924 eine Nachbesserung eigener Gesetzesvorlage. Neben der Änderung ihrer Bezeichnung, in der nicht mehr über die obersten Militärbehörden, sondern über die obersten Führungsorgane der Staatsverteidigung die Rede war, betonte man ausdrücklich, dass ihre Vorschriften die Organisation ihrer obersten Führungsorgane zu den Friedenszeiten regeln. Für die Kriegszeiten sollte ein gesondertes Gesetz gelten. Die Nachbesserungen brachten auch ein neues Organ mit, das ständige Sekretariat des Staatsverteidigungsrates, das Forschungsarbeiten zu sämtlichen, durch den Rat vorgebrachten Angelegenheiten zu führen hatte. Eine wesentliche Änderung betraf den Hauptinspekteur der Armee. Seine Position dem Stabchef gegenüber wurde gestärkt. Dieser

hatte die Operationspläne unter der Leitung und gemäß den Richtlinien des Hauptinspektors zu bearbeiten. Die formelle Bestimmung des Abhängigkeitsverhältnisses wurde nicht eingeführt, diese strebte man jedoch an. Zum ersten Mal wurde der Hauptinspekteur der Armee als die Person genannt, die in den Kriegszeiten als Oberbefehlshaber fungieren sollte. Diese Vorschrift war ein Versuch, den Streit zwischen der Regierung und Piłsudski auf Kompromisswege beizulegen, Piłsudski hat jedoch diesen Kompromiss verworfen und begonnen, die Sejmarbeiten an dem Regierungsentwurf zu diskreditieren. Der nicht direkt ausgesprochene Einwand Piłsudskis betraf die Verfassungsmäßigkeit der Lösungen dieses Entwurfes, nach denen der Hauptinspekteur der Armee dem Minister für militärische Angelegenheiten unterstellt bleiben sollte. Der Hinweis, der Hauptinspekteur wäre in der Zukunft der Oberbefehlshaber, stellte nach Meinung Piłsudskis keinen Ausgleich für den hauptsächlichsten Fehler des Entwurfes dar. Die Fassung mit den Nachbesserungen der Regierung konnte weiterhin für keine genaue Kopie des französischen Modells gehalten werden, aber es sind dort zahlreichere französische Anregungen zu finden.

Die Wichtigkeit des Entwurfes bestand auch darin, dass er der einzige auf legislativem Wege im Sejm geprüfte war. Dass er weitgehenden redaktionellen Änderungen unterzogen wurde, stellt schon einen ganz anderen Umstand dar. Die Änderungen waren auf den Versuch der Abgeordneten zurückzuführen, sämtliche subjektive und objektive Fragen zu den Vorbereitungen zu einem eventuellen Krieg und zu der Verteidigungsbereitschaft des Landes in einer normativen Akte zu kodifizieren. Seinen Ausdruck fand das in einer detaillierten Erfassung der Befugnisse der obersten Staatsorgane in dem Militärbereich: des Präsidenten, Ministers für militärische Angelegenheiten, Oberbefehlshabers, Hauptinspektors der Armee, Chefs des Generalstabes, Chefs der Kriegsmarine, Chefs der Armeeverwaltung, Chefs des Kontrollcorps sowie der beratenden kollegialen Organe des Staatsverteidigungsrates und des Kriegsrates. Es wurde auch ein von der Regierungsstruktur abweichende Aufbau der Akte verwendet. Die eingeführte Aufteilung knüpfte an die der Verfassung. Deshalb finden wir in Art. 1 die Vorschrift, nach der die Regierung zu der Friedenszeit die Staatsverteidigung vorbereitet und sie während eines Krieges leitet, die politischen Ziele eines Krieges bestimmt wie auch den allgemeinen Kriegsplan im Bereich der militärischen, wirtschaftlichen, finanziellen, intellektuellen und moralischen Mittel sowie im Bereich der Koalitionen und internationalen Abkommen festlegt und realisiert. Darüber hinaus teilt sie die Aufgaben den entsprechenden Staatsorganen, Institutionen der Selbstverwaltung und privaten Institutionen zu. Die so eindeutig ausgesprochene Rolle der Regierung im Bereich der Verteidigungsbereitschaft stieß auf einen entschlossenen Widerspruch Piłsudskis, der die Meinung vertrat, dass diese Befugnisse dem General obliegen sollen, der die Funktion des

Oberbefehlshabers ausüben sollte. Stark ausgebaut wurden die Befugnisse des als Oberbefehlshaber fungierenden Präsidenten. Sie bezogen sich nicht mehr ausschließlich auf die personellen Angelegenheiten, sondern auch auf die Ankündigung der Mobilmachung und Entscheidung über Krieg oder Frieden, obwohl mit einer vorherigen Zustimmung des Sejm. Geplant war auch, den Präsidenten zu berechtigen, während eines Krieges Rechtsverordnungen in Sachen der bereits geführten Kriegshandlungen zu erlassen. Gesetzlich geregelt wurde das Amt des Oberbefehlshabers, der während eines Krieges die ihm zur Verfügung gestellte Armee befehligen sollte. Noch mehr wurde die Position des Hauptinspektors der Armee gegenüber dem Chef des Generalstabes gestärkt, der nicht nur Hinweise, aber sogar Befehle erhalten sollte. Der Generalstab wurde zum Arbeitsorgan des Hauptinspektors. Von da fehlte nur ein Schritt, den Chef des Generalstabes dem Hauptinspekteur vollständig unterzuordnen. Die in der zweiten Lesung durch die Parlamentarier angenommenen Lösungen wiesen immer größere Ähnlichkeit der polnischen Struktur der obersten Militärbehörden mit dem französischen Muster auf. Es darf dabei nicht vergessen werden, dass sie auch ein Ergebnis der ständigen Suche nach einem Kompromiss zwischen den durch die Verfassung gesetzten Grenzen und den Erwartungen Piłsudskis waren, die seine Rückkehr zum aktiven militärischen und politischen Staatsleben bedingten. Der Regierungsfall 1925 verhinderte, den Gesetzgebungsprozess abzuschließen. Der nächste Regierungsentwurf, der durch Gen. Żeligowski Anfang Mai 1926 in den Sejm eingebracht wurde, hat keine Rolle gespielt. Es ist jedoch dabei anzumerken, dass man sich vor allem auf die Bestimmung der Befugnisse im Bereich der Führung der Armee, Berechtigung des Präsidenten, Gesetzgebungsakte zu Kriegszeiten zu erlassen und auf die Gestaltung des Staatsverteidigungsrates als eines eigentümlichen Kriegskabinetts, obwohl lediglich eines beratenden Charakters, konzentriert hat.

Der im Sejm, unter wesentlicher Beteiligung der Regierungsvertreter erstellte Entwurf war zwar keine beste Regelung der Organisierung der militärischen Oberherrschaft in Polen, stellte aber dank der Systematik, die bei der Bestimmung der einzelnen Bestandteile dieser Struktur angewandt wurde, eine klare und vollständige Systemakte dar. Im Bereich der Militärherrschaft bildete diese Akte, die eine konfliktfreie Tätigkeit dieser Macht garantierte, eine damals optimale Erweiterung der unpräzisen Verfassungsbestimmungen. Dank des internen Kontroll- und Verantwortungssystems sicherte sie auch die richtige Vorbereitung der Verteidigungsbereitschaft des Staates und der Gesellschaft. Beachtenswert ist dabei, dass die Arbeit des polnischen Parlaments an diesen Angelegenheiten auch im Ausland Interesse erweckte.

Piłsudski hat den durch die Regierung vorgeschlagenen Kompromiss zur Organisierung der obersten Militärbehörden abgeschlagen, was zu einem Umsturz 1926 und

zur Machtübernahme, wenn keiner formellen, so zweifellos einer faktischen führte. Piłsudski legte großen Wert darauf, seine Macht zu legitimieren, er verheimlichte dabei aber nicht, dass er bei fehlender Akzeptanz der Politiker gezwungen sein wird, per Peitsche zu regieren. Das gab ihm uneingeschränkte Handlungsmöglichkeiten, darunter die Gestaltungsmöglichkeit eigener Vision der Organisation der militärischen Oberherrschaft. Auf ihre Erfüllung wartete er nur bis zur Novellierung der Verfassung, die den Präsidenten berechtigte, u.a. die neue Gesetzgebung im Wege von Präsidentenverordnungen einzuführen.

Die nach der Machtübernahme im Mai 1926 eingeführte und in den nächsten Jahren eingeleitete Organisation der obersten Militärbehörden, war eine rechtliche Konstruktion, die in Polen unter dem Einfluss von bestimmten politischen Erwartungen Piłsudskis entstand. Natürlich griff er auf einige damals in Europa verbreitete Muster, sie wurden aber den internen Bedürfnissen untergeordnet. Das angestrebte Ziel war, den Einfluss der Regierung, nach Meinung Piłsudskis des politischen Parteianhängertums, auf das Militär vollständig abzuschaffen. Dieses Ziel war auch nach den Wahlen 1930 verfolgt, als die strikt mit dem Marschall verbundene Koalition die parlamentarische Mehrheit erreicht hat. Dann hat man sich ein weiteres Ziel vorgenommen, die Staatsorgane dem Einfluss des Militärs zu unterwerfen. Seine Widerspiegelung fand es in der durch Piłsudski geführten Personalpolitik. Die beruhte darauf, die Regierungsposten und das nicht nur die obersten, mit Berufsoffizieren zu besetzen. Nicht ohne Grund nannte man die Regierungszeit ab der zweiten Hälfte der 20er Jahre des 20. Jahrhunderts bis zum Ausbruch des II. Weltkrieges die „Regierungszeit der Obersten“. Sie waren sowohl in der zentralen, als auch lokalen Regierungsverwaltung anwesend.

Der Tod Piłsudskis im Mai 1935 schuf in dem kreierte Modell eine Scheinleere. Es gab keinen Menschen, der wie er imstande wäre, in eigenen Händen sämtliche mit dem Militär und dem Staat verbundenen Angelegenheiten festhalten zu können. Es musste also zu einer Trennung der wichtigsten militärischen Ämter kommen. Der Prozess der Dominanz des Militärs über die Staatsorgane ging jedoch weiter. Eine Gelegenheit dazu schuf die Änderung der Verfassung, die zur Änderung rechtlicher Organisationsgrundsätze der obersten Militärbehörden in Polen geführt hat. Entsprechendes Dekret wurde fast ein Jahr nach Piłsudskis Tod erlassen und wies sehr deutlich auf die bestehende Tendenz hin. Der Präsident blieb der Oberbefehlshaber, es kam sogar zu einer gewissen Stärkung – auf Kosten des Parlaments und der Regierung – seiner Position gegenüber der Armee. Seine daraus folgenden Befugnisse konnte er aber nur mit Vermittlung des Hauptinspektors der Armee und des Ministers für militärische Angelegenheiten ausüben. Typisch war dabei die Verschiebung des Ministers auf die zweite Stelle. Der Hauptinspekteur der Armee gewann zugleich die Unabhängigkeit von dem Minister im gan-

zen Bereich der Vorbereitungen der Armee und des Staates für einen Kriegsfall. Er stand auch über zwei für die Verteidigungssicherheit des Staates sehr wichtige Organe, über die die Regierung bereits zu Piłsudskis Zeiten die Kontrolle verloren hat: das Hauptaufsichtsamt der Armee und den Generalstab.

Das durch Piłsudski kreierte Organisationsmodell der obersten Militärbehörden war auch nach seinem Tode fortgesetzt. Davon zeugte ein kurz nach der Unterzeichnung des vorgenannten Dekrets herausgegebenes Rundschreiben, in dem der Hauptinspekteur der Armee – eigentlich verfassungswidrig – als die zweitwichtigste Person im Staat bezeichnet wurde. Das erlaubt uns festzustellen, dass das polnische Modell kein Ergebnis einer normativen Entwicklung der Verfassungsregeln darstellte, sondern vielmehr die politischen Bedürfnisse des Milieus, vor allem des militärischen, das um Piłsudski und sein Erbe zusammengeschlossen war, erfüllte. Für diese rechtlichen Lösungen war der Umstand prägnant, dass sie eines entschieden einheimischen Ursprungs waren. Und wenn auch die polnischen Regelungen an fremde Institutionen anknüpften, waren diese Anknüpfungen eher als eine gewisse Anregung zu betrachten.

Das geltende Modell der obersten Militärbehörden blieb auch in der Kriegsorganisation aufrechterhalten, die am 1. September 1939 die bisherige Friedensorganisation ersetzte. In diesen Umständen verstärkte sich die Position des nicht mehr Hauptinspektors der Armee, sondern schon des Oberbefehlshabers gegenüber dem Präsidenten und der Regierung. Das Staatsoberhaupt behielt formell weiterhin die Befugnisse, die auf die Oberherrschaft über die Armee zurückzuführen waren. In der Praxis schränkte jedoch die Entwicklung des Kriegszustandes die Möglichkeit ein, dass der Präsident Einfluss auf die mit der Staatsverteidigung verbundenen Entscheidungen nahm. Der oberste Befehlshaber wurde nicht nur zum Kommandeur und zum einzigen Disponenten der gesamten Armee, er wurde berechtigt, bindende Entscheidungen betreffend die militärischen Kampfhandlungen zu initiieren, zu leiten und der Regierung zu befehlen, sie zu erfüllen. In der Praxis reichten diese Entscheidungen über diesen Bereich hinaus. Den Entschluss, die oberste Staatsführung aus Warschau zu evakuieren, hat nicht die Regierung, sondern der Oberbefehlshaber gefasst. Über das Verlassen des Staates durch die oberste Verfassungshoheit diskutierten der Präsident, der Premierminister und der Oberbefehlshaber, aber ausschließlich der letzte entschied darüber, die anderen haben der Entscheidung gefolgt. Das Septemberdekret sah es grundsätzlich nicht vor, es außerhalb der polnischen Grenzen anzuwenden. Dabei hat es paradox dazu beigetragen, die oberste polnische Exekutive zu stärken, die zwischen September und Oktober 1939 in Frankreich wiedergeboren wurde. Das war vor allem dadurch möglich, dass Gen. Sikorski die Funktion des Premierministers, Ministers für militärische Angelegenheiten und des Oberbefehlshabers in einer Hand gehalten hat. Auf diese Weise konnte das Zentrum der

Entscheidungen, die mit der polnischen Teilnahme an dem laufenden Krieg verbunden waren, auf die Regierung verschoben werden. Erst 1942 konnte der Inhalt eines neuen Dekrets vereinbart werden, in dem der Regierung die Verantwortung dafür aufgebürdet wurde, die Kriegsziele zu bestimmen, den Krieg zu führen, sämtliche staatliche Kräfte zu mobilisieren, um den Staat und das Land zu verteidigen und die Kriegsziele zu erreichen sowie die notwendigen Mittel und Vorräte zu gewährleisten. Der Oberbefehlshaber blieb weiterhin der Kommandeur der Armee und war für die Leistung sämtlicher Kriegsoperationen verantwortlich. Seine Befugnisse der Regierung gegenüber wurden auf die Vorlage der mit den Kriegshandlungen direkt verbundenen Anträge beschränkt, darunter auf den Erlass von notwendigen Legislativakten und Verordnungen. Ihm wurde auch garantiert, dass er an den Sitzungen der Regierung teilnehmen konnte, an welchen Angelegenheiten des geführten Krieges behandelt waren. Der Minister für militärische Angelegenheiten wurde zum Verwalter der für die Kriegsführung benötigten persönlichen und materiellen Ressourcen, er war auch für das Budget der Armee verantwortlich. Zur Aussonderung einer separaten ministeriellen Struktur kam es einige Monate später, sie wurde Verteidigungsministerium genannt.

Das mit dem Dekret von 1942 eingeführte Organisationsmodell der obersten Militärbehörden, obwohl einige seiner Merkmale an das Modell Piłsudskis anknüpfen, unterschied sich grundsätzlich von diesem. Der Unterschied lag vor allem in der Wiederherstellung der richtigen Verhältnisse zwischen der Regierung und dem Oberbefehlshaber. Die Rolle des Ministers wurde wesentlich eingeschränkt, ihm oblagen die reinen Verwaltungsfunktionen, aber zu Kriegszeiten schien das begründet zu sein. Der politische, mit dem Krieg verbundene Bereich, wurde wieder Aufgabe der Regierung. Der Oberbefehlshaber erfüllte lediglich die reinen Führungs- und operativen Funktionen. In den angenommenen Lösungen sind Ideen zu finden, die Anfang der 20er Jahre zugrunde der Regierungsentwürfe lagen, die Organisation der obersten Militärbehörden derart zu normieren, damit sie in den Rahmen verfassungsrechtlicher Grundsätze bleiben und richtige Beziehungen zwischen der Armee und der Regierung, die der Verfassung nach für die Leitung sämtlicher staatlicher Angelegenheiten verantwortlich war, bewahrt werden. In dem Dekret fehlte lediglich ein deutlicher Hinweis darauf, dass die Armee der Kontrolle der Regierung unterliegen sollen.

In der Entwicklung polnischer Regelungen, die die Organisation der obersten Militärbehörden betrafen, lässt sich keine konkrete Evolutionsrichtung beobachten. Es kann lediglich über eine Auseinandersetzung zweier Tendenzen gesprochen werden. Die erste bestand darin, die Bedürfnisse, die mit der Organisation der staatlichen Armee und mit der Erfüllung ihrerseits der Wehrpflichten verbunden waren, mit den verfassungsrechtlichen Systemgrundsätzen in Einklang zu bringen. Für die zweite war charakteristisch, die

Angelegenheiten der Armee und der Verteidigungsbereitschaft aus der gesamten Struktur der öffentlichen Belange herauszusondern, was verfassungswidrig war, und schließlich eine bevorzugte Vorrangstellung gegenüber der Zivilhoheit zu gewinnen. Diese Rivalität war durch starke politische Abhängigkeitsverhältnisse geprägt, die zu einem militärischen Umsturz geführt und Entwicklungsbedingungen für ein nicht verfassungsbezogenes System der obersten Militärbehörden geschaffen haben. Es soll auch nicht vergessen werden, dass man sich bereits damals dessen bewusst war, dass es nur die Frage der Zeit ist, wenn ein Politiker-Zivilist Kontrolle über die Armee übernehmen wird. Mit ähnlicher Situation hatten wir ja in zahlreichen europäischen Ländern und in den Vereinigten Staaten zu tun, wo der Präsident nicht nur Oberhaupt der Armee, sondern auch ihr Kommandeur zu Friedens- und Kriegszeiten war. Polnische Militärkreise waren jedoch darauf noch nicht vorbereitet, sie waren der Meinung, die Politiker-Zivilisten seien unvorbereitet und sie verstünden die Bedürfnisse der Armee sowie der Verteidigungsbereitschaft nicht, wodurch sie der Staatssicherheit Schaden zufügen könnten. Es hat sich jedoch erwiesen, dass die Eliminierung der Zivilkontrolle über die Armee zur Einschränkung ihrer Fähigkeit führte, die in der Sicherung interner Staatssicherheit liegenden Verfassungsaufgaben zu erfüllen. Diese Bemerkungen haben auch heute an ihrer Aktualität nicht verloren.

Übersetzt von Renata Konieczny

INDEKS OSÓB

A

Abraham, Władysław 236
Adamski, Stanisław 122
Anders, Władysław 331, 335, 336, 337
Anusz, Antoni 216
Arciszewski, Tomasz 333
Arystoteles 36
Asquit, Herbert 44

B

Baden, Maximilian von 108, 116, 118, 120
Banaszak, Bogusław 35, 36, 37
Barlicki, Norbert 157
Bartel, Kazimierz 218, 241, 242
Barth, Feliks von 98, 102
Beck, Józef 238, 270, 271, 272, 275, 277, 278, 279
Berbecki, Leon 98
Beseler, Hans Hartwig von 67, 68, 69, 70, 71, 73, 78, 79, 80, 81, 82, 85, 86, 88, 89, 90, 91, 93, 96, 97, 98, 99, 101, 102, 103, 108, 115, 117, 118, 119, 120
Bethmann-Hollweg, Theobald von 46, 66, 67
Bischof, J. 273
Bitner, Waclaw 235
Bliss Lane, Arthur 334
Błażejewicz, Tadeusz 231
Błęszyński-Ferek, Jerzy 284
Bociański, Ludwik 275
Bonnet, Georges 283
Borkowski, Zygmunt 287
Bór-Komorowski, Tadeusz 322, 323, 324, 327, 336, 337, 355, 356
Briand, Aristide 45
Brot, Samuel 216
Brusiłow, Aleksiej Aleksiejewicz 65
Brzeski, Tadeusz 317, 318
Bukowiecki, Stanisław 74
Bukowski, Stanisław 236
Burda, Andrzej 36
Burhardt-Bukacki, Stanisław 284
Burian, Stefan 66, 67

C

Car, Stanisław 236, 237
Cat-Mackiewicz, Stanisław 259
Champetier de Ribes, August 281
Chądzyński, Adam 157
Chrzanowski, Władysław 164
Churchill, Winston 293, 313, 322, 327
Clausewitz, Carl von 46
Clémanceau, Georges 45
Corbin, André Charles 280
Curzon, George Nathaniel 45
Cybichowski, Zygmunt Klemens 36, 40, 191, 236
Czerwiński, Kazimierz 110, 111, 135, 137, 149, 150, 166, 169, 171

D

Daladier, Édouard 280, 281
Daszyński, Ignacy 122, 124, 125, 125–160, 158, 192, 231
Dąb-Biernacki, Stefan 291, 293
Dąbrowski, Jan 61, 65
Dąbrowski, Stefan 169, 212, 216, 217, 218, 220, 221, 224, 225, 226
Dębski, Jan 165
Didio, major 217
Dmowski, Roman 122, 166
Dowbor-Muśnicki, Józef 95, 96, 166
Dubanowicz, Edward 163, 217, 236
Dubiel, Gabriel 216
Dunin-Borkowski, Piotr 236
Dupont, Charles 217
Durski-Trzaska, Karol 127, 150, 151, 152
Dzierzbicki, Stanisław 74
Dziewulski, Stefan 74

E

Edan, Anthony Robert 322
Ehrlich, Ludwik 37
Estreicher, Stanisław 236
Ettingen, książę 118

F

Falewicz, Wojciech 54
Falkenhayn, Eryk von 45, 46
Faury, Louis 278, 282, 286
Federowicz, Jan Kanty 157
Fichna, Bolesław 165
Finat-Duclos, P. 217
Foch, Ferdinand 43

G

Gamelin, Maurice G. 286
Garlicki, Andrzej 79, 161, 186, 193
Głębiński, Stanisław 164
Góralski, Ignacy 164
Górnicki, Leonard 234, 238
Górski, Ludwik 74, 86
Grabski, Stanisław 117
Grabski, Władysław 154, 207, 210, 212,
213, 216, 217, 236
Granat, Mirosław 35
Grażyński, Michał 271, 291
Grendyszyński, Ludomir 74
Grigorcea, Gheorghe 278
Grosfeld, Leon 78
Grzybowski, Konstanty 236
Grzybowski, Waclaw 278
Gülpen, Paul von 121
Gumiński, Jan 236

H

Halifax, Edward 280, 291
Haller, Józef 97, 155, 171, 173
Hatzfeld, Hermann von 118
Henderson, Arthur 45
Henning-Michaelis, Eugeniusz de 127, 150,
151, 152, 171, 173, 176
Hertling, Georg von 116
Hindenburg, Paul von 46, 78, 116
Hohenborn, Adolf Wilda von 46
Hutten-Czapski, Bogdan 68, 75, 108

J

Jacyna, Jan 150, 151, 152
Jagow, Gottlieb von 66, 67
Jagrym-Maleszewski, Janusz Zygmunt
Jakub 92
Jaklicz, Józef 273
Janicki, Stanisław 74

Janikowski, Stanisław 281
Jankowski, P. 74
Januszajtis, Marian 88, 89, 90, 92, 311
Jaroszyński, Maurycy 317
Jasiukowicz, Stanisław 216
Jaworski, Władysław Leopold 22, 217, 218
Jedynak, Jan 216
Jodko-Narkiewicz, Witold 70
Jolivet, Eugène Charles 217

K

Kaczorowski, Antoni 74
Kakowski, Aleksander 76
Kanty Federowicz, Jan 155
Kasprzycki, Tadeusz 261
Kawałkowski, Aleksander 283
Kempner, Stanisław 70
Kessler, Harry 120, 121
Kędzior, Karol Aleksander 285, 287
Kiernik, Władysław 155
Kirszbraun, Elias 216
Kleeberg, Juliusz 101
Klimecki, Tadeusz 292, 303
Koc, Adam 121
Komarnicki, Waclaw 22, 27, 28, 30, 36,
217, 232, 236, 237, 239, 240, 247,
259, 302, 304, 312, 313, 317, 319
Konopka, Jan 72, 75, 108
Kopański, Stanisław 273, 327, 336, 337, 339
Korfanty, Wojciech 122
Kostka-Biernacki, Waclaw 268
Kościuszko, Tadeusz 87
Kozłowski, J. 74
Kucharzewski, Jan 102
Kukiel, Marian 30, 86, 285, 297, 302, 303,
304, 311, 312, 313, 314, 315, 316,
317, 320, 322, 330, 332, 335
Kulczycki, Ludwik 236
Kunowski, Włodzimierz 74
Kutrzeba, Stanisław 236
Kutrzeba, Tadeusz 56, 60
Kwapiński, Jan 332
Kwiatkowski, Eugeniusz 276, 277

L

Law, Andrew Bonar 45
Lefevre, André 49
Lerchenfeld, Hugo 72
Leśniewski, Józef 150, 151, 152, 153, 171, 173

Lieberman, Herman 216
Liebich, Andrzej 311
Lipoścak, Antoni 105
Lloyd, George 45
Lubomirski, Zdzisław 76, 95, 98, 116, 117,
118, 121
Ludendorff, Erich 116
Lutosławski, Kazimierz 166

Ł

Łabęda, Julian 216
Łempicki, Michał 74, 82
Łepkowski, Stanisław 280, 281, 291
Łukasiewicz, Juliusz 280, 281, 282, 283,
291, 292
Łuniewski, Antoni 74
Łunkiewicz, Jerzy 311

M

Maj, Andrzej 74
Majewski, Stefan 150, 151
Malinowski, Marian 216
Malinowski, Tadeusz 261, 263, 267, 271,
273, 311
Mangin, Charles 225
Mączyński, Czesław 212, 216
Michalak, Walenty 216
Miedziński, Bogusław 208, 216, 236
Mikołajczyk, Stanisław 312, 313, 314, 315,
316, 320, 322, 328, 333, 355
Mikułowski-Pomorski, Józef 74
Miller, Stanisław 273
Milner, Alfred 45
Minkiewicz, Henryk 90, 96, 98
Modelski, Izydor 285, 303
Moltke, Helmuth von 45
Monzie, Anatol de 281
Moraczewski, Jędrzej 113, 213
Moritz, Berthold 216
Mościcki, Ignacy 26, 190, 217, 233, 235,
238, 241, 247, 257, 258, 266, 270,
271, 275, 276, 278, 279, 280, 281,
284
Mühlstein, Anatol 281
Münnich, T. 273
Mussolini, Benito 51

N

Natanson, Kazimierz 74
Nazaruk, Sergiusz 216
Niedziałkowski, Mieczysław 165, 166, 235
Niemojowski, Waclaw 74
Nöel, Leon 278
Norwid-Neugebauer, Mieczysław 101, 244,
311
Notto Iżycki, Mateusz de 331
Nowakowski, Marceli 216

O

Okoń, Eugeniusz 155
Olszewski, Bolesław 105
Olszewski, Henryk 28, 29
Osiecki, Stanisław 70
Osiński, Aleksander 204
Ostoja-Zagórski, Włodzimierz 95, 96, 99,
103, 104, 117
Ostrowski, Józef August 76, 124

P

Paderewski, Ignacy Jan 281
Pankratz, Artur 216
Payer, F. von 118
Pączek, Antoni 216
Peretiatkowicz, Antoni 236
Petrażycki, Tadeusz 196, 217
Piasecki, Julian 286, 291
Piechocki, Stefan 170
Pieniążek, Jan 216
Pik, Aleksander 150
Piłsudski, Józef 20, 26, 27, 31, 56, 61, 62,
63, 65, 70, 73, 74, 77, 78, 79, 80, 81,
82, 84, 85, 99, 106, 108, 109, 110,
113, 115, 116, 117, 118, 119, 120,
121, 122, 123, 124, 125, 126, 127,
128, 135, 149, 150, 151, 155, 157,
158, 159, 161, 162, 165, 168, 169,
171, 172, 173, 175, 176, 178, 179,
180, 184, 185, 186, 187, 190, 191,
192, 193, 194, 195, 199, 201, 204,
205, 206, 207, 208, 211, 212, 213,
216, 218, 219, 226, 229, 231, 232,
233, 235, 238, 240, 241, 242, 243,
244, 247, 248, 249, 252, 255, 256,
257, 258, 259, 260, 345, 346, 347,
348, 350, 351, 352, 353, 354, 355,

378, 379, 380, 381, 382, 383, 384,
385, 388, 389, 390, 392, 393, 394,
395, 396

Piniński, Leon 236
Polakiewicz, Karol 216
Poniatowski, Juliusz 276
Ponikowski, Antoni 200
Porębski, Kazimierz 152
Poszwiński, Adam 122
Potoczek, Narcyz 216
Prich, Rudolf 145
Przeździecki, Henryk 74
Puchalski, Stanisław 105

R

Raczkiewicz, Władysław 30, 281, 282, 284,
285, 286, 291, 292, 297, 305, 306,
311, 312, 313, 321, 322, 323, 327,
328, 330, 332, 334, 335, 336, 337
Raczyński, Aleksander 232
Raczyński, Edward 280, 281, 312, 313, 334,
335, 336
Raczyński, Roger 280, 281
Radziwiłł, Franciszek 74, 82, 90, 91, 94, 95
Radziwiłł, Janusz 117
Rataj, Maciej 156, 157, 169, 200, 201, 208,
212, 213, 216
Roja, Bolesław 100, 105
Romeyko, Marian 189
Ronikier, Adam 68, 116, 118
Roosevelt, Franklin Delano 333, 334
Rostworowski, Wojciech 74, 82
Rozmarin, Henryk 216
Rozwadowski, Tadeusz Jordan 57, 88, 95,
96, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105,
106, 117, 171, 173
Rómmel, Juliusz 286
Rybak, Józef 77
Rybicki, Marian 28
Rybiński, Czesław 189
Rydz-Śmigły, Edward 101, 105, 171, 173,
207, 257, 258, 266, 270, 271, 275,
277, 278, 279, 280, 282, 285, 286,
287, 291

S

Sadzewicz, Antoni 216
Scheidemann, Philipp 118
Schultz, Erich von 70

Siciński, Jan 216
Siemieński, Józef 236
Sikorski, Władysław 58, 59, 77, 100, 171,
173, 190, 199, 200, 201, 202, 203,
204, 205, 206, 207, 208, 209, 210,
212, 214, 216, 218, 219, 222, 259,
263, 267, 281, 282, 283, 284, 285,
286, 287, 290, 291, 292, 293, 297,
302, 303, 305, 306, 311, 312, 328,
339, 346, 349, 354, 355, 378, 380,
384, 389, 391, 395
Skąpski, Franciszek 117, 118, 119
Skrzydło, W. 36
Skrzyński, Aleksander 170, 213, 217
Sławek, Walery 70, 233, 258
Sławoj-Składkowski, Felicjan 258, 265,
266, 270, 271, 272, 274, 275, 276,
277, 278, 281, 282
Smoleński, J. 273
Sokolnicki, Michał 77
Sokołowski, W. 74
Solf, Wilhelm Heinrich 116, 118
Sosnkowski, Kazimierz 57, 85, 115, 121,
171, 172, 173, 174, 175, 176, 178,
184, 195, 207, 208, 257, 271, 272,
282, 283, 285, 286, 292, 312, 313,
315, 320, 321, 322, 323, 328, 330,
355
Stachiewicz, Waclaw 59, 61, 254, 266, 273,
275, 286
Stapiński, Jan 157
Starzewski, Maciej 22, 236
Starzyński, Roman 22, 38
Starzyński, Stanisław 217, 236
Stawecki, Piotr 26
Steczkowski, Jan 90, 108
Stobryń, B. 74
Stolarski, Błażej 74
Stroński, Stanisław 235, 281, 282, 284, 287
Studnicki, Władysław 74
Studziński, Władysław 157
Sulisławski, Mieczysław 273, 301
Symon, Antoni 127, 150, 151, 152
Szeptycki, Stanisław 57, 106, 113, 171, 173,
176, 186, 187, 194, 204, 205, 206,
207, 208, 216, 348, 379, 390
Szpakowski, Edward 110
Szurlej, Stanisław 303
Szydłowski, Jerzy 55

Ś

Śliwiński, Artur 70, 74, 77, 124, 200
Śmigły-Rydz, Edward. *Zobacz* Rydz-Śmigły,
Edward
Świda, Adolf 164
Świeżyński, Józef 108, 120
Świrski, Jerzy 303, 331
Świtalski, Kazimierz 157, 159

T

Thugutt, Stanisław 117, 212, 213
Trąpczyński, Wojciech 158
Tymiński, Józef 265

U

Ujejski, Stanisław 303

W

Wejtko, Władysław 105
Wędziągolski, Bronisław 216
Wiatr, Józef 273
Wichliński, Michał 216
Wieniawa-Długoszowski, Bolesław 280, 281
Wilhelm II 76, 121
Wilson, Woodrow 97, 115
Winczorek, Piotr 36
Witos, Wincenty 200, 205, 216, 218
Wojciechowski, Stanisław 169, 194, 204,
205, 206, 212, 213, 215, 216
Wojtowicz, Władysław 216
Wroczyński, Jan 93, 94, 106, 109, 110, 113,
135, 150

Z

Zajac, Józef 217, 274
Zajączkowski, Bolesław 216
Zakrzewski, Kazimierz 236
Zakrzewski, Tadeusz 286
Zaleski, August 281, 282, 284, 292, 293
Załuska, Jan 216
Zamorski, Jan 216
Zdanowski, Juliusz 101, 105, 204
Zyndram-Kościałkowski, Marian 216, 258,
291

Ż

Żeligowski, Lucjan 170, 213, 214, 215, 227,
351, 382, 393
Żychliński, Józef 68



PIOTR KRZYSZTOF MARSZAŁEK, urodzony w 1959 r. Studia prawnicze odbywał na Uniwersytecie Wrocławskim. W latach 1984-1987 pracował w Instytucie Historii Państwa i Prawa Uniwersytetu Wrocławskiego. Stopień doktora nauk prawnych uzyskał w 1993 r. Od 2006 r. jest docentem w Instytucie Prawa i Administracji Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Sulechowie. Jego zainteresowania badawcze dotyczą dziejów ustroju i prawa II Rzeczypospolitej i obejmują problematykę stanów szczególnego zagrożenia państwa, organizacji i funkcjonowania policji oraz najwyższych władz wojskowych. Opublikował szereg artykułów z tego zakresu (m. in. *Sądy doraźne na ziemiach polskich po I wojnie światowej*, *Stany wyjątkowe na Śląsku w latach 1918 – 1922*, *Wojskowy Gubernator Warszawy sierpień – wrzesień 1920*, *Komitet Obrony Państwa w strukturze polskich władz emigracyjnych w latach 1945-1946*, *Naczelnny wódz w systemie polskich władz państwowych 1939 – 1945*, *Geneza i organizacja polskich formacji policyjnych w Wielkopolsce (1918-1920)*, *Powstanie i rozwój organizacyjny polskich formacji policyjnych w południowo-zachodniej Wielkopolsce w latach 1918-1922*, *Spółeczeństwo wobec stanów szczególnych na tle doświadczeń II Rzeczypospolitej*). Jest autorem monograficznej pracy poświęconej Radzie Obrony Państwa z 1920 r. i wielu opracowań źródłowych.