

Cutter, Zdzisław

Kontrowersje (spór) w zakresie organizacji naczelných władz wojskowych w latach 1923-1926

"Zeszyt Naukowy Muzeum Wojska", 20, 2007, s.
[95]-101

Zdigitalizowano w ramach projektu pn. Budowa platformy "Podlaskie Czasopisma Regionalne", dofinansowanego z programu „Społeczna odpowiedzialność nauki” Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego (umowa SONB/SP/465121/2020).



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego



Udostępniono do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Zdzisław CUTTER
Częstochowa–Wrocław

Kontrowersje (spór) w zakresie organizacji naczelných władz wojskowych w latach 1923-1926

Armia polska nigdy nie pełniła tak wielu funkcji, jak w okresie dwudziestolecia międzywojennego. Wojsko Polskie było wówczas gwarantem bezpieczeństwa, czynnikiem integrującym społeczeństwo, miejscem wychowania patriotycznego i propagatorem kultury. Dla obywateli odrodzonego państwa jego siły zbrojne stały się symbolem niepodległości i przedmiotem uzasadnionej dumy.

Spośród wielu czynników rzutujących na ostateczny obraz polskich sił zbrojnych funkcjonujących w pierwszych latach niepodległości na jeden należałoby zwrócić szczególną uwagę. Jest nim niewątpliwie proces kształtowania się najwyższych władz wojskowych z jego licznymi meandrami w latach 1923-1926. Swoje rozważania skupię przede wszystkim na tej ze kwestii.

Pierwszym aktem prawnym czasu pokojowego w zakresie organizacji najwyższych władz wojskowych, wyprzedzającym Konstytucję marcową, był dekret Naczelnego Wodza z 7 stycznia 1921 r. Dekret ten miał charakter tymczasowy. Zasady w nim zawarte obowiązywały do czasu ustawowego rozwiązania tej organizacji.

Dekret powoływał do życia, na wzór francuski, dwustopniową Radę Wojenną (pełną i ścisłą) oraz Ministerstwo Spraw Wojskowych (MSWojsk.). Pełna Rada Wojenna była organem doradczym i opiniodawczym w zakresie ustaw wojskowych, ważnych spraw dotyczących uzbrojenia i zaopatrzenia armii oraz jej projektów organizacyjnych. Uchwały Rady Wojennej miały stanowić ogólne wytyczne działalności MSWojsk., w którym skupiona była całość zagadnień organizacyjno-administracyjnych. Do Rady wchodził: Prezydent RP jako przewodniczący, minister spraw wojskowych – jako pierwszy wiceprzewodniczący, generał przewidziany na Naczelnego Wodza – jako drugi wiceprzewodniczący, szef Sztabu Generalnego (SGen.), wiceminister spraw wojskowych, zastępca szefa SGen., pięciu inspektorów armii oraz trzech generałowie powołani co roku przez ministra spraw wojskowych.

Członkami Ścisłej Rady Wojennej byli: przewodniczący – generał przewidziany na Naczelnego Wodza podczas wojny, szef SGen. i jego drugi zastępca, który był jednocześnie szefem biura tej Rady (bez prawa głosu decydującego) oraz inspektorzy armii jako przyszli ich dowódcy podczas wojny. Rada ta kierowała opracowaniem planów operacyjnych oraz uzbrojenia, zaopatrzenia i systemu organizacji armii, inspekcjonowała i oceniała jednostki wojskowe, a także kwalifikowała dowódców od szerebla pułku włącznie w górę. Ścisła Rada Wojenna była więc organem sterującym w zakresie przygotowania obrony państwa. Na konstrukcję dekretu i główne założenia wywarł decydujący wpływ Naczelny Wódz, uzgadnia-

jąc projekt dekretu jedynie z ówczesnym ministrem spraw wojskowych, gen. dyw. Kazimierzem Sosnkowskim.

Najwyższą władzę wojskową stanowił więc triumwirat: przewodniczący Ścisłej Rady Wojennej, minister spraw wojskowych i szef SGen. Przewodniczący Ścisłej Rady Wojennej korzystał z władzy nie podlegającej kontroli i odpowiedzialności parlamentarnej. Przygotowując plany operacyjne, inspekcjonując i oceniając jednostki wojskowe, mając nieskrępowaną władzę w zakresie spraw personalnych Józef Piłsudski dominował nad ministrem spraw wojskowych i szefem SGen. Do tego dochodziły inne jeszcze elementy. Mianowicie, marszałek Piłsudski miał w WP najwyższy stopień, był Naczelnikiem Państwa (do 14 grudnia 1922 r.), więc i przewodniczącym Pełnej Rady Wojennej, był także przewidywanym Naczelnym Wodzem na wypadek nowej wojny.

3 kwietnia 1921 r. Józef Piłsudski zarządził likwidację Naczelnego Dowództwa Wojsk Polskich, dowództw frontów i armii. Na miejsce rozwiązanych dowództw armii, począwszy od 9 maja 1921 r., przystąpiono do tworzenia Inspektoratów Armii. Powstawały one w różnym czasie. Najpóźniej, bo dopiero 15 października 1922 r., zorganizowany został Inspektorat I z siedzibą w Wilnie. Spowodowane to było długotrwałym zatargiem polsko-litewskim, powstałym w wyniku zajęcia jesienią 1920 r. Wilna przez wojska gen. dyw. Lucjana Żeligowskiego i potrzeba utrzymania na Wileńszczyźnie armii pod dowództwem gen. dyw. Edwarda Rydza-Śmigłego.

Na czele Inspektoratów stanęli generałowie będący równocześnie członkami Ścisłej Rady Wojennej: gen. Rydz-Śmigły, gen. Żeligowski, gen. dyw. Leonard Skierski, gen. broni Stanisław Szepczycki oraz gen. dyw. Stanisław Haller. Inspektorzy armii (przyszli ich dowódcy na czas wojny) sprawowali podczas pokoju inspekcje wojsk i służb jednostek, które w wypadku mobilizacji miały wystawić armie polowe. Wnioski z inspekcji – w zakresie szkolenia, przygotowania do wojny, kwalifikowania oficerów – składali do MSWojsk. i do dowódców Okręgów Korpusów, których oddziały zostały podporządkowane inspektorom armii, nie mieli jednak prawa wydawania rozkazów.

Likwidacja Naczelnego Dowództwa była przełomowym momentem dla dalszego funkcjonowania MSWojsk. 4 sierpnia 1921 r., uchwalony został statut organizacyjny tegoż ministerstwa. Już 10 sierpnia zatwierdziła go Rada Ministrów. W trzy dni później, 22 sierpnia, równocześnie z reorganizacją całej armii, nastąpiło przejście MSWojsk. z organizacji wojennej na pokojową. Składało się ono ze SGen., Szefostwa Administracji, Wojskowej Kontroli Generalnej, gabinetu ministra i dziesięciu departamentów, jako fachowych organów pracy rodzajów broni. Niektóre rodzaje broni i służb tworzyły departamenty wspólne. Istniały więc: Departament I Piechoty, Departament II – Kawalerii, Departament III – Artylerii i Uzbrojenia, Departament IV – Żeglugi Powietrznej, Departament V – Inżynierii i Saperów, Departament VI – Wojsk Technicznych, Departament VII – Intendentury, Departament VIII – Sanitarny, Departament IX – Sprawiedliwości, Departament X – Spraw Poborowych oraz samodzielny Departament Spraw Morskich (od 1922 roku Kierownictwo Marynarki Wojennej). Dodatkowo ministrowi podporządkowane zostały inne instytucje centralne, które nie znalazły się w bezpośrednich strukturach ministerstwa. Były to: Polowa Kuria Biskupia oraz Biuro Wyznań Niekatolickich.

Minister spraw wojskowych został też bezpośrednim zwierzchnikiem większości centralnych szkół wojskowych (z wyjątkiem Wyższej Szkoły Wojennej, Wyższej Szkoły Intendentury i Centrum Wyższych Studiów Wojskowych).

W myśl przyjętej w 1921 roku organizacji kierownictwa wojskowego państwa, organami uprawnionymi do podejmowania decyzji i wydawania rozkazów był SGen. oraz Szefostwo Administracji Armii i Kontrola Generalna. Poszczególne Departamenty MSWojsk. pozostawały natomiast wyłącznie organami pomocniczymi. Szef Administracji Armii był pierwszym zastępcą ministra do spraw zaopatrzenia. Szef Kontroli Generalnej kontrolował całość administracji, budżetu i kredytów sił zbrojnych. SGen. sprawował w myśl dyrektyw bezpośrednie dowództwo nad siłami zbrojnymi w czasie pokoju. Odpowiadał też za przygotowanie ich do wojny, uzbrojenie, wyposażenie, wyszkolenie, sprawy personalne oraz mobilizację. Stąd też po przeprowadzeniu demobilizacji pracował on nad ustaleniem pokojowej organizacji wojska, szkolnictwa, stanami mobilizacyjnymi i wreszcie operacyjnymi. Oddziałami Sztabu były: Organizacyjny (I), Informacyjny (II), Operacyjny (III), Zaopatrywania i Komunikacji (IV) oraz Personalny (V).

Ministrowi spraw wojskowych podporządkowano także wszystkie terenowe władze wojskowe. Równoległe ujednoczona została terytorialna organizacja wojska. Utworzono dziesięć okręgów korpusów, których dowództwa rozmieszczono: w Warszawie (DOK I), w Lublinie (DOK II), w Grodnie (DOK III), w Łodzi (DOK IV), w Krakowie (DOK V), we Lwowie (DOK VI), w Poznaniu (DOK VII), w Toruniu (DOK VIII), w Brześciu (DOK IX) oraz w Przemyślu (DOK X). Dowództwom okręgów korpusów podporządkowane zostały wszystkie jednostki wojskowe rozlokowane na ich obszarach. Ponadto powstały dowództwa garnizonów, komendy miast i placów.

Organizacja najwyższych władz wojskowych, oparta na dekreście z 7 stycznia 1921 r., wykazywała w praktyce liczne niedociągnięcia. Była ona niejednokrotnie kwestionowana przez przeciwników Piłsudskiego, a i on sam krytykował ją już w styczniu 1923 r. Podkreślał, że organizacja ta dostosowana była do sytuacji, kiedy ta sama osoba pełniła funkcję głowy państwa i Naczelnego Wodza. Przewodniczący Ścisłej Rady Wojennej był zwierzchnikiem ministra, który za swój resort ponosił odpowiedzialność przed Sejmem. Szef SGen. z jednej strony - jako członek Ścisłej Rady Wojennej podlegał jej przewodniczącemu, z drugiej pozostawał pod rozkazami ministra spraw wojskowych, który jednak nie miał głosu rozstrzygającego w Ścisłej Radzie Wojennej. Nakładały się też na siebie kompetencje Ścisłej Rady Wojennej i SGen., zwłaszcza Oddziału IIIa (operacyjnego) Biura Ścisłej Rady Wojennej i Oddziału III Sztabu Generalnego.

Z chwilą ukształtowania się w końcu 1922 roku nowych władz ustawodawczych i wykonawczych, sprawa organizacji najwyższych władz wojskowych miała być uregulowana przez Sejm w drodze ustawy. Pierwszy projekt ustawy przedłożony został w Sejmie 27 czerwca 1923 r. przez ministra spraw wojskowych w gabinecie Wincentego Witosa, generała Szeptyckiego. W myśl tego projektu, szczególne miejsce miał zajmować minister spraw wojskowych sprawujący ogólne dowództwo nad siłami zbrojnymi państwa podczas pokoju. Jemu miał podlegać bezpośrednio szef SGen, kierujący pracami nad gotowością bojową armii oraz nie przewidywany przez konstytucję urząd Generalnego Inspektora Wojsk.

Sprawa Generalnego Inspektora Wojsk stała się przedmiotem sporu między kolejnymi ministrami spraw wojskowych: gen. Szepetyckim i gen. dyw. Władysławem Sikorskim a marszałkiem Piłsudskim. Jak wiadomo, konstytucja stanowiła jedynie o mianowaniu Naczelnego Wodza w chwili wybuchu wojny. Piłsudski natomiast widział potrzebę ustanowienia instytucji Generalnego Inspektora Wojsk [który bez względu na zmiany gabinetów, pozostawałby stałym czynnikiem w siłach zbrojnych i nie tylko – Z.C.] i wyposażenia go w odpowiednio szerokie atrybuty władzy. Minister Szepetycki dążył do ograniczenia roli Generalnego Inspektora. Projekt ustawy z 27 czerwca 1923 r. nie określał, że Generalny Inspektor miał być w razie wojny Naczelnym Wodzem i że przygotowuje on plany obrony. Do jego kompetencji miała jedynie należeć inspekcja wojsk i ustalenie w porozumieniu z szefem SGen. zasadniczych wytycznych planu operacyjnego, które wymagały zatwierdzenia przez ministra spraw wojskowych. W myśl przedstawionego projektu ustawy, Generalny Inspektor miał być tylko zastępcą ministra w Radzie Wojennej i jemu bezpośrednio podlegać. Rozwiązanie takie było nieporównywalne z tym, które piastował przewodniczący istniejącej Ścisłej Rady Wojennej, marszałek Piłsudski. Stało się to przyczyną incydentu z projektodawcą ustawy, gen. Szepetyckim i spowodowało złożenie przez Piłsudskiego rezygnacji 2 lipca 1923 r. ze stanowiska przewodniczącego Ścisłej Rady Wojennej.

Następca ministra Szepetyckiego, gen. dyw. Kazimierz Sosnkowski nie śpieszył się z opracowaniem projektu nowej ustawy. Rozbieżności poglądów w Sejmie i w wojsku spowodowały, że z tego powodu podał się do dymisji.

Marszałek Piłsudski krytycznie ocenił również projekt ustawy o organizacji najwyższych władz wojskowych wniesiony do Sejmu przez generał Sikorskiego 14 marca 1924 r., mimo że ten – w porównaniu z poprzednim projektem – zmierzał do wzmocnienia stanowiska Generalnego Inspektora. Miał on być odpowiedzialny za ciągłość prac nad przygotowaniem obrony państwa i utrzymaniem zdolności bojowej wojska, miał udzielać szefowi SGen. dyrektyw do planów operacyjnych, opiniować projekty jego zarządzeń dotyczące przygotowań obronnych, stawiać wnioski w sprawie obsadzenia wyższych dowództw przewidzianych na wypadek mobilizacji, opiniować pokojową obsadę stanowisk od dowódców pułków wzwyż, kierować szkoleniem wyższych dowódców oraz wykonywać zwierzchni nadzór nad Wyższą Szkołą Wojenną, dokonywać inspekcji armii, organizować i kierować grami wojennymi i manewrami oraz przedkładać sprawozdania Radzie Obrony Państwa.

Krytycznie ocenił również Piłsudski poprawki do tego projektu wniesione przez Radę Ministrów 5 grudnia 1924 r., a rozszerzające dodatkowo kompetencje Generalnego Inspektora. Sformułowania te uznał on za niejasne i nie odpowiadające wymogom pracy wojskowej.

Po utworzeniu 20 listopada 1925 r. rządu koalicyjnego Aleksandra Skrzyńskiego, Piłsudski stanowczo odradzał kandydatury Sikorskiego i Szepetyckiego na ministra spraw wojskowych wysunął na to stanowisko gen. Żeligowskiego. Prezydent i premier aprobowali propozycję Marszałka. Jednym z punktów programu nowego ministra było wycofanie z Sejmu projektu ustawy o najwyższych władzach wojskowych i opracowanie nowego.

19 lutego 1926 r. przed rozpoczęciem dyskusji przez Radę Ministrów nad

wnioskiem gen. Żeligowskiego w sprawie wycofania z Sejmu rządowego projektu ustawy, premier Skrzyński odczytał pismo Prezydenta, dotyczące wyjaśnienia prawno-państwowych kompetencji najwyższych organów państwa. Prezydent Stanisław Wojciechowski domagał się odpowiedzi na siedem podstawowych pytań:

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 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).

Tekst odpowiedzi na pismo Wojciechowskiego z 19 lutego 1926 r. komisja ministerialna przedłożyła Radzie Ministrów 9 kwietnia tegoż roku. Uznała ona, że przygotowanie obrony państwa należy do władzy wykonawczej, a więc do rządu. Prezydent mógł w sprawach wojskowych „w granicach ustaw” wydawać rozporządzenia, zarządzenia i rozkazy, te jednak jako akty rządowe miały być kontrasygnowane przez premiera i ministra resortowego. Ponadto Prezydent, w myśl ust. 1 art. 46 Konstytucji, musiał przekazać podczas wojny naczelne dowództwo innej osobie. Projekt odpowiedzi nie określał jednak, który z wyższych wojskowych ma na wypadek wojny objąć naczelne dowództwo. Uprawnienia, które mieściły się w pojęciu najwyższego zwierzchnictwa sił zbrojnych, wykonywał Prezydent przez ministra spraw wojskowych. Wyszczególnienie urzędów wojskowych, które miał obsadzać Prezydent, powinna określić przyszła ustawa o organizacji władz wojskowych.

Trzeci projekt ministra Żeligowskiego z 4 maja 1926 r., bardzo krótki, ramowy, zawierający zaledwie 11 artykułów, ustalał tylko uprawnienia Prezydenta Rzeczypospolitej, ministra spraw wojskowych i Generalnego Inspektora Wojsk. Dla zagadnień obrony państwa miała być ustanowiona Rada Obrony Państwa, w której skład wchodziłoby wszyscy członkowie Rady Ministrów z jej prezesem oraz Generalny Inspektor Wojsk w czasie pokoju, a Naczelny Wódz w czasie wojny. Generalny Inspektor miał kierować osobiście opracowaniem spraw obrony państwa za pomocą podległego mu SGen. Nadmienić trzeba, iż ten dokument nie

wszedł nigdy do porządku obrad sejmowych, gdyż tego samego dnia Rada Ministrów wycofała go z Sejmu, a organizacja najwyższych władz wojskowych pozostała nadal w zawieszaniu.

W konstatacji generalnej podkreślić należy, iż kwestia organizacji najwyższych władz wojskowych w latach 1923-1926 poruszyła szerokie kręgi polityczne społeczeństwa polskiego. Punktem wyjścia organizacji tych władz miało być przygotowanie obrony państwa, zapewnienie skutecznych metod pracy w ramach kompetencji każdego z działającego czynników. Przewidywany totalny charakter przyszłego konfliktu zbrojnego rodził pytanie – kto ma prowadzić wojnę? Od odpowiedzi na to pytanie zależała organizacja wojenna państwa. Projekty ustaw o organizacji najwyższych władz wojskowych z lat 1923-1926 nie były wystarczające. Traktowały one tylko o okresie pokojowym, pomijając warunki wojenne.

W organizacji najwyższych władz wojskowych wysuwano na plan pierwszy względy osobiste. Głównym punktem konfliktu było zagadnienie stosunku służbowego Generalnego Inspektora Wojsk z ministrem spraw wojskowych i szefem Sztabu Generalnego. Mniej sporów i różnic w poglądach budziły kwestie składu i uprawnień przewidywanych organów kolejalnych: Rad Wojennych i Rady Obrony Państwa.

Przeciwnicy marszałka Piłsudskiego kładli w sporze o organizację najwyższych władz wojskowych nacisk na potrzebę dostosowania ustawy do wymogów Konstytucji, wzorując się przy tym na praktyce francuskiej. Pozycję ministra spraw wojskowych uzasadniali tym, że żadna ustawa nie może zmienić ram ustanowionych przez Konstytucję. Dążyli, aby ustawa w sposób jednoznaczny zapewniała rządowi prymat władzy podczas pokoju i podczas wojny. Zadaniom wynikającym z charakteru przyszłej wojny totalnej nie mogła – jak twierdzili – sprostać jedna osoba Naczelnego Wodza.

Piłsudczycy natomiast przekonywali, że projekty ustaw z 1923 r. i 1924 r. szły w kierunku stworzenia niemal dyktatorskiej władzy ministra spraw wojskowych z pominięciem Prezydenta RP i Generalnego Inspektora. Ponieważ minister spraw wojskowych nie przedstawiał, ze względów politycznych, czynnika stałości w państwie, który to czynnik był konieczny dla przygotowania operacji wojennych, stąd urząd Generalnego Inspektora Wojsk musiał mieć rozległe kompetencje i zajmować samodzielną pozycję. Jego autorytet umacniać miało to, że był osobą desygnowaną w razie wojny na stanowisko Naczelnego Wodza.

Marszałek Piłsudski, który już w połowie 1923 roku przystąpił do akcji prowadzącej do odzyskania utraconej pozycji w państwie i siłach zbrojnych, sprawę organizacji najwyższych władz wojskowych potraktował jako dogodny pretekst politycznej rozgrywki, która doprowadziła w końcu do zbrojnego zamachu stanu w maju 1926 roku. Dlatego też jednym z ważniejszych jego dokonań po powrocie do czynnego życia politycznego była reorganizacja najwyższych władz wojskowych. Sankcjonował to dekret Prezydenta RP z 6 sierpnia 1926 r. „O sprawowaniu dowództwa nad siłami zbrojnymi w czasie pokoju i ustanowieniu urzędu Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych”¹.

¹ Niniejszy szkic opracowano na podstawie: Böhm T., *Z dziejów naczelnych władz wojskowych II Rzeczypospolitej. Organizacja i kompetencje Ministerstwa Spraw Wojskowych w la-*

tach 1918-1939, Warszawa 1994; Cieplewicz M., *Wojsko Polskie w latach 1921-1926. Organizacja, wyposażenie, wyszkolenie*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1998; Cutter Z., *Inspekcjonowanie i szkolenie wyższej kadry dowódczej przez Generalny Inspektorat Sił Zbrojnych WP w latach 1926-1939*, Warszawa WAP 1989 (rozprawa doktorska); *Dziesięciolecie Odrodzenia Polskiej Siły Zbrojnej 1918-1928*, Warszawa 1928; Garlicki A., *Józef Piłsudski 1867-1935*, Warszawa 1988; Stawecki P., *Konstytucje Polski a siły zbrojne 1795-1935. Studium historyczno-prawne*, Warszawa 1999; tenże, *Polityka wojskowa Polski 1921-1926*, Warszawa 1981; *Z badań nad organizacją najwyższych władz wojskowych w Polsce w latach 1921-1939*, „Studia i Materiały do Historii Wojskowości” 1994, t. XXXVI; *Organizacja naczelnych władz wojskowych według marszałka Józefa Piłsudskiego*, „Przegląd Historyczno-Wojskowy” 2001, nr 4; Woszczyński B., *O najwyższych władzach wojskowych w świetle protokołów Rady Wojennej z 1923 r.*, „Wojskowy Przegląd Historyczny” 1969, nr 4; Wyszczelski L., *Polska myśl wojskowa 1914-1939*, Warszawa 1988, [w:] *Zarys dziejów wojskowości polskiej w latach 1864-1939*, pod red. Piotra Staweckiego, Warszawa 1990.