

**100**  
**LAT**

**NIEPODLEGŁOŚCI**

# **Niepodległa**

**Rozważania  
prawno-ustrojowe  
w 100. rocznicę odrodzenia  
suwerennego  
państwa polskiego**

pod redakcją  
**Aldony Domańskiej i Anny Michalak**

# **Niepodległa**

Rozważania  
prawno-ustrojowe  
w 100. rocznicę odrodzenia  
suwerennego  
państwa polskiego



WYDAWNICTWO  
UNIWERSYTETU  
ŁÓDZKIEGO

**100**  

---

**LAT**

**NIEPODLEGŁOŚCI**

# **Niepodległa**

**Rozważania  
prawno-ustrojowe  
w 100. rocznicę odrodzenia  
suwerennego  
państwa polskiego**

pod redakcją  
**Aldony Domańskiej i Anny Michalak**



**WYDAWNICTWO  
UNIwersytetu  
ŁÓDZKIEGO**

Łódź 2018

Aldona Domańska, Anna Michalak – Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji  
Katedra Prawa Konstytucyjnego, Łódź 90-232, ul. Kopcińskiego 8/12

RADA REDAKCYJNA  
SERII 100 LAT NIEPODLEGŁOŚCI

*Przemysław Waingertner* – przewodniczący; członkowie: *Agnieszka Jędrzejewska*  
*Krzysztof Lesiakowski, Sebastian Pilariski, Lilianna Świątek, Piotr Zawilski*  
członkowie honorowi: *Kazimierz Badziak, Hubert Bekrycht*

RECENZENT  
*Viktoriya Serzhanova*

REDAKTOR INICJUJĄCY  
*Monika Borowczyk*

OPRACOWANIE REDAKCYJNE  
*Ewa Siwińska*

SKŁAD I ŁAMANIE  
*Munda – Maciej Torz*

PROJEKT OKŁADKI  
*Katarzyna Turkowska*

Zdjęcie wykorzystane na okładce  
<https://polona.pl/item/przed-otwarcie-sejmu-d-9-luty-1919-r,ODA50Tc4Nzk/0/#info:metadata>

© Copyright by Authors, Łódź 2018  
© Copyright for this edition by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2018

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego  
Wydanie I. W.08587.18.0.K

Ark. wyd. 17,5; ark. druk. 18,0

ISBN 978-83-8142-142-3  
e-ISBN 978-83-8142-143-0

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego  
90-131 Łódź, ul. Lindleya 8  
[www.wydawnictwo.uni.lodz.pl](http://www.wydawnictwo.uni.lodz.pl)  
e-mail: [ksiegarnia@uni.lodz.pl](mailto:ksiegarnia@uni.lodz.pl)  
tel. (42) 665 58 63

# SPIIS TREŚCI

WSTĘP .....	7
<b>CZĘŚĆ I. ODRODZENIE SUWERENNEGO PAŃSTWA POLSKIEGO .....</b>	<b>11</b>
Dariusz Górecki Narodziny władzy najwyższej w II Rzeczypospolitej .....	13
Joanna Połatyńska Powstanie II Rzeczypospolitej z perspektywy prawnomiędzynarodowej .....	33
<b>CZĘŚĆ II. FORMOWANIE SIĘ I ORGANIZACJA SUWERENNEJ     WŁADZY PUBLICZNEJ W WARUNKACH PIERWSZEGO     PROWIZORIUM KONSTYTUCYJNEGO.....</b>	<b>43</b>
Robert Krzysztof Adamczewski Formowanie się i organizacja suwerennej władzy publicznej/ państwowej w warunkach pierwszego prowizorium konstytucyjnego – samorząd terytorialny.....	45
Aldona Domańska Droga do ujednoczenia systemu polskiej edukacji po odzyskaniu niepodległości (1917–1921) .....	65
Ryszard P. Krawczyk Problem najwyższego organu kontroli państwowej u progu tworzenia państwowości polskiej po I wojnie światowej.....	79
Anna Michalak Administracja rządowa w okresie pierwszego prowizorium konstytucyjnego (1918–1921) – struktura i zadania.....	115
Anna Rakowska-Trela Wolności i prawa człowieka .....	139
Konrad Składowski Zasady prawa wyborczego w pierwszej ordynacji wyborczej w okresie II Rzeczypospolitej .....	151

Krzysztof Skotnicki	
Sprawy narodowościowe u progu odzyskania niepodległości i w pierwszych latach II Rzeczypospolitej .....	163
Dorota Wiśniewska	
Sądownictwo powszechne w pierwszych latach niepodległości .....	175
<b>CZĘŚĆ III. NARODZINY POLSKIEGO SYSTEMU PRAWA .....</b>	<b>187</b>
Justyna Badziak	
Prawo karne w okresie od narodzin i odbudowy niepodległego państwa polskiego do uchwalenia ustawy z dnia 17 marca 1921 r. – <i>Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej</i> .....	189
Anna Chmielarz-Grochal	
Początki polskiego systemu źródeł prawa .....	211
Beata Giesen	
Droga do ujednoczonego prawa cywilnego w odrodzonej Polsce .....	231
Maria Karcz-Kaczmarek	
Początki polskiego systemu prawa administracyjnego .....	249
Aneta Szymczak	
Wpływ nowoczesnej myśli podatkowej na kształtowanie konstrukcji podatków w II Rzeczypospolitej Polskiej .....	271

Naród, który traci pamięć, przestaje być Narodem – staje się jedynie zbiorem ludzi, czasowo zajmującym dane terytorium.

Marszałek J. Piłsudski

## WSTĘP

W bieżącym roku mija setna rocznica odzyskania przez państwo polskie, po 123 latach zaborów, niepodległości. Waga tego wydarzenia, ale też jego wymiar symboliczny, stały się główną inspiracją dla Autorów niniejszej monografii. Był to czas wielkiej radości, odrodzenia narodowej dumy, ale też okres niezliczonych wyzwań. Chcieliśmy zatem Państwu przybliżyć, z jak wieloma problemami musieli zmierzyć się ówcześni reprezentanci organów władzy, podejmując działania w celu stworzenia jednolitych struktur organizacyjnych i wspólnego systemu prawnego dla odzyskanego bytu państwowego, ale mającego funkcjonować w zupełnie innej niż ponad 100 lat temu rzeczywistości. Trudności, z jakimi musieli zmierzyć się reformatorzy, uwidaczniały się praktycznie na każdym kroku, we wszystkich dziedzinach życia społecznego. Sprowadzały się one *de facto* do istnienia trzech odmiennych tworów państwowych o diametralnie różnej rzeczywistości gospodarczej, politycznej i prawnej, z których trzeba było utworzyć jedną. Elementem spajającym poszczególne części była tożsamość narodowa, wspólna kultura i historia. Odzyskana przez Polskę w 1918 r. suwerenność państwowa dała początek długiej i krętej drodze reform, jaką mieli przebyć Polacy przez kolejne 20 lat. Ich założeniem było odzyskanie przez odrodzoną Rzeczypospolitą wewnętrznej spójności i zaistnienie na arenie międzynarodowej jako suwerennego państwa. Towarzyszyły tym działaniom z jednej strony brak doświadczenia, a nawet niezbędnej wiedzy, z drugiej – ostra, wręcz brutalna, walka polityczna, która nie raz wpływała na kierunek reform czy pośpiech, który powodował, że zmiany przebiegały w niewyobrażalnym na dzisiejsze czasy tempie.



Niemniej w przeciągu zaledwie dwóch dekad Rzeczypospolita nie tylko odrodziła się jako państwo, ale i wykonała ogromny skok cywilizacyjny.

Mamy świadomość, że w sensie idealnym „nigdy nie mamy do czynienia z historią rzeczywistą, ale zawsze z opowiedzianą, z przedstawioną, z taką, jaka – jak ktoś utrzymuje – była; taką, w jaką ktoś wierzy”<sup>1</sup>. Zdając sobie z tego sprawę, podjęliśmy wyzwanie ukazania Czytelnikom tej historyczno-prawnej rzeczywistości, w jakiej przyszło budować system prawny naszego państwa, aż do uchwalenia pierwszej po odzyskaniu niepodległości konstytucji. Chcemy pokazać, z jakimi złożonymi problemami musieli zmierzyć się ojcowie-założyciele niepodległej Rzeczypospolitej u progu budowy suwerennego państwa. Staraliśmy się w obiektywny i syntetyczny, ze względu na ramy opracowania, sposób przybliżyć kwestie dotyczące najbardziej wrażliwych filarów nowotworzonego systemu prawnego. Jednocześnie pragniemy podzielić się pewną refleksją. Opracowanie poszczególnych zagadnień było dla nas dużym wyzwaniem przede wszystkim dlatego, że postrzegaliśmy kolejno analizowane regulacje oczami współczesnych, ale także dlatego, że napotkaliśmy na wiele problemów związanych z brakiem literatury, źródeł. Było to dla nas pouczające wyzwanie naukowe.

Na powstałą monografię składają się trzy samodzielne, ale powiązane ze sobą części. Dwie pierwsze poświęcone zostały podstawom polskiej państwowości, fundamentom ustrojowym niepodległego bytu. Po odzyskaniu niepodległości na ziemiach nowego państwa obowiązywały różne systemy prawne. Pozycja i kompetencje organów władzy, organizacja samorządu, status jednostki, w tym zagwarantowanie równej pozycji jednostkom, przynależnym do różnych mniejszości narodowych i etnicznych, w wielonarodowym państwie i system oświaty uznaliśmy za podstawowe filary systemu prawnego niepodległej Polski.

Trzecia część pracy dotyczy kształtowania się systemów poszczególnych dziedzin prawnych, w tym prawa cywilnego, karnego, administracyjnego, podatkowego oraz wymiaru sprawiedliwości.

Celem wszystkich Autorów była chęć przybliżenia współczesnemu czytelnikowi skomplikowanego procesu tworzenia systemu prawa II Rzeczypospolitej Polskiej, który stanowił długotrwały i żmudny proces, a ostateczny jego kształt w odniesieniu do poszczególnych gałęzi prawa krystalizował się jeszcze przez wiele lat.

W pracach nad monografią wzięli udział pracownicy Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego reprezentujący: Katedrę Prawa Konstytucyjnego, Katedrę Prawa Międzynarodowego, Katedrę Prawa Cywilnego, Katedrę Prawa Karnego, Katedrę Prawa Podatkowego, Katedrę

---

<sup>1</sup> R. Kapuściński, *Podróże z Herodotem*, <http://kapuscinski.info/podroze-z-herodotem-od-cinek-28.html> (dostęp: 20.05.2018).

---

Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji i Katedrę Badań nad Rozwojem Państwa i Prawa.

Mamy nadzieję, że lektura monografii pozwoli na chwilę refleksji nad początkami ustroju i systemu prawa nowoczesnego państwa polskiego, które na początku XX w. nie bez problemów torowało sobie drogę do funkcjonowania jako suwerenny podmiot prawa międzynarodowego.

*Redaktorzy*

# CZĘŚĆ I

## ODRODZENIE SUWERENNEGO PAŃSTWA POLSKIEGO

PROF. DR HAB. DARIUSZ GÓRECKI

Uniwersytet Łódzki  
Wydział Prawa i Administracji  
Katedra Prawa Konstytucyjnego

## NARODZINY WŁADZY NAJWYŻSZEJ W II RZECZYPOSPOLITEJ

Jesienią 1918 r. dobiegała kresu pierwsza wojna światowa. Kończyła się w sposób nieprzewidziany przez polityków i monarchów, którzy ją rozpoczęli. Pierwszym z państw zaborczych, które wycofało się z wojny, była Rosja. Wkrótce runęła potęga militarna Austro-Węgier i Niemiec. Wojnę przegrali wszyscy trzej zaborcy, a w państwach zaborczych wybuchły rewolucje. Dopóki one istniały, Polska nie mogła liczyć na wyzwolenie. Dopiero upadek tych potęg militarnych pozwolił Polakom na utworzenie własnego, niepodległego państwa. Dla Polski był to niezwykle korzystny splot wydarzeń historycznych. Żaden z przywódców polskich stronnictw politycznych, nawet w najśmielszych założeniach, nie mógł przewidzieć w chwili wybuchu wojny takiego jej zakończenia. Tym właśnie należy tłumaczyć fakt tak licznie wprowadzanych w latach wojny zmian w strategii działania poszczególnych partii i w ich poglądach na sprawę polską<sup>1</sup>.

Analizując akty prawne wydawane przez państwa zaborcze lub polskie organizacje quasi-rządowe, dotyczące sprawy polskiej, należy strzec się przed przecenianiem elementów formalnych. O rozwoju sprawy polskiej nie decydowały przecież w tym okresie tylko czynniki instytucjonalne, lecz także fakty stwarzane przez sam naród polski, jego wysiłek zbrojny. Nie można też pomijać elementów psychologicznych, które ze szczególną siłą wystąpiły jesienią 1918 r. w społeczeństwie polskim. W okresie postępu-

---

<sup>1</sup> D. Górecki, *Poglądy stronnictw politycznych na niepodległość Polski (1914–1918)*, „Zeszyty Naukowe UŁ” 1975, S. I, z. 102, s. 71.

jącego rozkładu mocarstw zaborczych, jakim były z pewnością lata pierwszej wojny światowej, spotęgowała się polska myśl emancypacyjna. W tych latach zarówno układ sił społecznych, jak i politycznych ulegał ustawicznym zmianom. Jednak zróżnicowanie polityczne polskiego społeczeństwa oprócz negatywnych miało także swoje pozytywne strony i można je interpretować jako próbę optymalnego wykorzystania przez społeczeństwo wszystkich nadarzających się okazji w celu polepszenia sytuacji ojczyzny. Przejawem wykorzystywania takich okazji było m.in. powoływanie organizacji quasi-rządowych, które działając w różnych częściach kraju w latach wojny, a zwłaszcza pod jej koniec, stawały się czymś więcej niż organizacjami społeczno-politycznymi, ale jeszcze czymś mniej niż instytucjami państwowymi. Wszystkie one odegrały rolę w procesie odradzania się państwowości polskiej. Były to: Rada Regencyjna Królestwa Polskiego w Warszawie, Polska Komisja Likwidacyjna w Krakowie, Tymczasowy Rząd Ludowy Republiki Polskiej w Lublinie, Komitet Narodowy Polski w Paryżu oraz Rada Narodowa Księstwa Cieszyńskiego w Cieszynie. W pewnym stopniu taki charakter posiadał także Komitet Polski w Wilnie<sup>2</sup>. Zanim jednak one powstały, istniała jeszcze Tymczasowa Rada Stanu Królestwa Polskiego, organ wszakże o nieco innym charakterze. Proces samorządowego wyzwania się jeszcze nie oswobodzonych ziem polskich nie został zakończony wraz z ukonstytuowaniem się władz centralnych. Na wyzwolonych w ten sposób terenach tworzyły się nowe organizacje quasi-rządowe. Jednak ze względu na istnienie już ogólnopolskich władz państwowych ich pozycja prawna była odmienna od pozycji analogicznych organizacji polskich, powstałych podczas pierwszej wojny światowej. Były to: Tymczasowy Komitet Rządzący we Lwowie i Naczelna Rada Ludowa w Poznaniu.

W wyniku działań wojennych ziemie Królestwa Polskiego znalazły się pod okupacją Niemiec (generał-gubernatorstwo warszawskie) i Austro-Węgiei (generał-gubernatorstwo lubelskie). Pozostałe obszary Kongresówki (gubernia suwalska i część Podlasia) podlegały niemieckiej komendzie naczelnego dowództwa armii wschodnich (tzw. *Oberbefehlshaber Ost*), na równi z sąsiednimi terenami Litwy i Białorusi. Wraz z przedłużaniem się operacji wojennych sprawa polska stawała się coraz pilniejszą do rozwiązania. Władze państw centralnych spodziewały się, że po przystąpieniu do iluzorycznej odbudowy państwa polskiego będą mogły pozyskać sojuszniczą armię polską. W tym celu w dniu 5 listopada 1916 r. obaj generał-gubernatorzy ogłosili proklamację, w której była zawarta zapowiedź utworzenia państwa polskiego z części ziem zaboru rosyjskiego. Do wydania proklamacji

---

<sup>2</sup> M. Gałądek, *Ustrój administracji ogólnej na Wileńszczyźnie w okresie międzywojennym*, Gdańsk 2013, s. 48; D. Górecki, *Powstawanie władz naczelnych w odradzającej się Polsce (1914–1919)*, „Acta Universitatis Lodzianensis” 1983, Folia Iuridica 13, s. 135 i 136.

doszło dopiero wówczas, gdy starania o zawarcie z Rosją odrębnego pokoju okazały się daremne<sup>3</sup>. Przejawem realizacji tej zapowiedzi było wydanie przez obu generał-gubernatorów rozporządzenia z dnia 6 grudnia 1916 r. o Tymczasowej Radzie Stanu w Królestwie Polskim (TRS)<sup>4</sup>. Zgodnie z treścią rozporządzenia był to organ powołany do „współdziałania przy tworzeniu dalszych urzędów państwowych w Królestwie Polskim”<sup>5</sup>. Kompetencje TRS były niewielkie. Mogła opracowywać wnioski i projekty, udzielać opinii, lecz jej uchwały wymagały zatwierdzenia przez władze okupacyjne. Jej rzeczywisty zakres oddziaływania na sytuację w kraju był znikomy. Władze okupacyjne za pośrednictwem komisarzy rządowych sprawowały wszechstronną kontrolę nad jej pracami i w praktyce każdy przejaw jej działalności wymagał ich akceptacji. Nawet jej korespondencja i komunikaty wydawane po posiedzeniach podlegały cenzurze.

W dniu 2 lipca 1917 r. Józef Piłsudski ustąpił z TRS, a wraz z nim cały personel urzędniczy Komisji Wojskowej<sup>6</sup>. Powodem dymisji J. Piłsudskiego było przyjęcie przez TRS tekstu przysięgi dla wstępujących do Polskiej Siły Zbrojnej (tzw. *Polnische Wehrmacht*) pod dowództwem warszawskiego generał-gubernatora Hansa von Beselera. J. Piłsudski (kierownik Biura Komisji Wojskowej) roty nie zaaprobował, jednocześnie wydał oddziałom rozkaz odmówienia złożenia przysięgi. Los legionistów, którzy tak postąpili, był różny. Poddanych austriackich w liczbie ok. 3500 wcielono do armii austro-węgierskiej i odesłano na front włoski; pochodzących z Królestwa internowano w Beniaminowie (193 oficerów) i w Szczypiornie (3154 żołnierzy)<sup>7</sup>. Ostatecznie w skład PSZ weszło zaledwie 1100 legionistów. Pod wrażeniem kryzysu przysięgowego władze okupacyjne wystąpiły ostro przeciwko obozowi lewicy niepodległościowej. Rozpoczęły się masowe aresztowania członków Polskiej Organizacji Wojskowej i zwolenników J. Piłsudskiego. On sam został aresztowany 22 lipca 1917 r. i wywieziony w głąb Niemiec. Represje doprowadziły do gwałtownego wzrostu nastrojów antyniemieckich. Zaostrzył się również zatarg między TRS a władzami okupacyjnymi. Gdy 25 sierpnia 1917 r. gen. H. von Beseler wydał rozkaz odtransportowania na teren austro-węgierski Polskiego Korpusu Posiłkowego, TRS na znak protestu podała się do dymisji.

<sup>3</sup> J. Starzewski, *Polska polityka zagraniczna w latach 1914–1939*, Londyn 1950, s. 9; H. Mościcki, J. Cynarski, *Historia XX wieku*, Warszawa 1936, s. 332.

<sup>4</sup> Szerzej na ten temat: D. Górecki, *Powstawanie władz naczelnych...*, s. 18–50.

<sup>5</sup> K.W. Kumaniecki, *Odbudowa państwowości polskiej (Najważniejsze dokumenty. 1912–styczeń 1924)*, Warszawa–Kraków 1924, s. 72.

<sup>6</sup> Biblioteka KUL, Archiwum Jana Steckiego, rkps 573, *Prace departamentów i biur Tymczasowej Rady Stanu Królestwa Polskiego wykonane lub przygotowane przez czas jej istnienia, tj. od dn. 15 I do 1 IX 1917 roku*.

<sup>7</sup> J. Holzer, *Ostatnie lata okupacji 1917–1918*, [w:] *Historia Polski*, t. III, cz. 3, red. S. Arnold, T. Manteuffel, Warszawa 1974, s. 363.

Krótki, zaledwie siedmiomiesięczny, okres działalności TRS unaoczniał polskiemu społeczeństwu jej bezsilność, a także nieszczerłość obietnic władz okupacyjnych. Jej nikłe kompetencje nie mogły zaspokoić politycznych aspiracji Polaków. Tymczasowa Rada Stanu „nie stanowiła prawnego zaczątku rządu polskiego. Można jedynie ocenić jej znaczenie nie z prawnopolitycznego punktu widzenia, lecz z historycznopolitycznego”<sup>8</sup>. Jej zadaniem było zaprowadzenie polskiej administracji i przygotowanie przejścia do normalnego ustroju państwowego. Przy swoich kompetencjach nie mogła odegrać doniosłej roli w kształtowaniu państwowości polskiej, „miała tylko znaczenie jako organ, kontrolujący administrację okupantów, lecz pozbawiony egzekutywy”<sup>9</sup>. Jej znaczenie i wpływ na bieg wydarzeń był niewielki, było to ciało „bez prawa zarządzania czegokolwiek, zupełnie zależne od władz okupacyjnych”<sup>10</sup>. Tymczasowa Rada Stanu była „instytucją obywatelską, powołaną przez władze okupacyjne do współdziałania realizacji zapowiedzi zawartej w akcie 5 listopada”<sup>11</sup>. Jej istnienie „w niczym nie popchnęło naprzód, z punktu widzenia prawa narodów, sprawy powstania niepodległego państwa polskiego”<sup>12</sup>. Przyznać jednak należy, że z politycznego punktu widzenia odegrała pewną rolę w ewolucji wypadków. W miarę swych bardzo skromnych możliwości prowadziła prace nad powstaniem i zorganizowaniem państwa polskiego; opracowała projekt konstytucji oraz przepisy dotyczące działalności wymiaru sprawiedliwości i szkolnictwa.

Jednym z następstw kryzysu przysięgowego był wśród Polaków wzrost nastrojów antyniemieckich. Chcąc stworzyć sprzymierzoną armię polską, okupanci musieli pozyskać sympatię narodu. Ponieważ zbladło już znaczenie aktu 5 listopada, okupanci postanowili akt ten ożywić, czyniąc gest, który mógłby przekonać zagranicę o szczerości ich poczynań nad odbudową państwa polskiego. Ich zdaniem, można to było osiągnąć poprzez utworzenie nowego organu, wyposażonego jednak w szersze kompetencje niż TRS. W dniu 12 września 1917 r. obaj generał-gubernatorzy wydali patent o ustanowieniu władzy państwowej w Królestwie Polskim. Patent ów stanowił, że najwyższą władzę państwową w Królestwie Polskim odaje się w ręce trzyosobowej Rady Regencyjnej. Jej członkami zostali: arcybiskup Aleksander Kakowski, książę Zdzisław Lubomirski i hrabia Józef Ostrowski. W dniu 27 października 1917 r. nastąpiło uroczyste wprowadzenie ich w urząd.

<sup>8</sup> W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne*, Warszawa 1922, s. 25.

<sup>9</sup> Z. Cybichowski, *Polskie prawo państwowe*, t. I, Warszawa 1922, s. 25.

<sup>10</sup> S. Kutrzeba, *Polska odrodzona*, Kraków 1922, s. 60.

<sup>11</sup> W. Komarnicki, *Polskie prawo...*, s. 24.

<sup>12</sup> S. Hubert, *Rozbiory i odrodzenie Rzeczypospolitej. Zagadnienie prawa międzynarodowego*, Lwów 1937, s. 187.

Omawiany patent tworzył taką sytuację, w której władza ustawodawcza na terenie Królestwa Polskiego przysługiwała zarówno organom polskim (Rada Stanu i Rada Regencyjna), jak i władzom okupacyjnym. Wykonywanie władzy ustawodawczej przez te organy było od siebie uzależnione, lecz w stopniu nierównym. O ile bowiem wydanie ustawy przez organ polski, z dziedziny od okupantów jeszcze nie przejętej (przejęto sądownictwo i szkolnictwo), wymagało zgody państw okupacyjnych, o tyle wydanie rozporządzenia z mocą ustawy przez władze okupacyjne powinno być poprzedzone jedynie zasięgnięciem opinii Rady Stanu lub Rady Regencyjnej. Rozporządzenia te mogły być zmieniane lub uchylane tylko w trybie, w jakim zostały wydane. Aby lepiej zabezpieczyć interesy mocarstw okupacyjnych, patent przyznawał generał-gubernatorom „dla strzeżenia ważnych interesów wojennych” prawo wydawania zarządzeń z mocą prawa. Klauzula ta, dotycząca wszystkich dziedzin działalności państwowej, wobec sformułowania nie dającego się ściśle określić, równała się „unicestwieniu władzy istotnej Rady Regencyjnej, której kompetencje i akty miały tylko charakter prekaryjny”<sup>13</sup>.

Władzę wykonawczą Rada Regencyjna sprawowała za pośrednictwem Rady Ministrów z prezydentem ministrów na czele. Akty prawne Rady Regencyjnej wymagały kontrasygnaty prezydenta ministrów, którego nominacja wprawdzie do niej należała, lecz stanowisko to w praktyce obsadzone było za zgodą generał-gubernatorów, mimo iż patent tego nie wymagał. Przeniesienie władzy państwowej na Radę Regencyjną było sprzeczne z porządkiem prawa międzynarodowego, jako że nikt nie może przenieść więcej praw aniżeli sam posiada<sup>14</sup>. Rada Regencyjna nie miała prawa do reprezentacji międzynarodowej, ponieważ patent przewidywał, że prawo to uzyska dopiero po ustaniu okupacji. Czyli nie miała ona

najważniejszego atrybutu: zdolności utrzymywania i prowadzenia stosunków zagranicznych, zatem z punktu widzenia prawa narodów, cała organizacja, utworzona w rezultacie wydania omawianego patentu, nie posiadała charakteru podmiotu prawa narodów<sup>15</sup>.

Powierzenie władzy Radzie Regencyjnej było tymczasowe – miała ona działać do czasu objęcia władzy „przez króla lub regenta”. Zatem w pojęciu okupantów nie była nawet regentem, skoro patent rozróżniał przyszłego regenta od powołanego organu o podobnej nazwie. Zdaniem doradcy prawnego Rady Regencyjnej prof. Zygmunta Cybichowskiego, Rada Regencyjna

<sup>13</sup> Z. Cybichowski, *Polskie prawo...*, t. I, s. 200.

<sup>14</sup> C. Berezowski, *Powstanie państwa polskiego w świetle prawa narodów*, Warszawa 1934, s. 156.

<sup>15</sup> S. Hubert, *Rozbiory i odrodzenie...*, s. 192.



wobec nieistnienia monarchii polskiej nie sprawowała regencji, lecz była organem powołanym do życia przez okupantów i nie sprawowała władzy najwyższej jak monarcha lub regent, lecz tylko władzę zależną i dlatego nie miała stanowiska monarchy<sup>16</sup>.

O roli i ograniczonych możliwościach Rady Regencyjnej wymownie świadczy pismo, które 13 grudnia 1917 r. napisali jej członkowie do gen. H. von Beselera:

wzewani jesteśmy w imię dobra publicznego do współdziałania w uśmierzeniu podniecenia, jakie objawia się w nieprzyjaznych Niemcom demonstracjach [...] wszakże obecnie należyte spełnienie tego obowiązku zostanie nam uniemożliwione przez zachowanie i postępowanie władz podległych Waszej Ekscelencji, zwłaszcza wojskowych<sup>17</sup>.

Z pisma tego wynika, że do obowiązków Rady Regencyjnej należało, niejako dodatkowo, łagodzenie panujących w kraju nastrojów antyniemieckich, co dyskredytowało ją w oczach opinii publicznej<sup>18</sup>. Innym wnioskiem wynikającym z tego pisma jest to, że nie tylko Rada Regencyjna nie była organem suwerennym, ale że to właśnie generał-gubernatorzy posiadali w stosunku do niej władzę zwierzchnią.

Rada Regencyjna podejmowała kilkakrotnie bezowocne próby przedstawienia się polskiemu społeczeństwu jako jego rzeczywista reprezentacja. Zdaniem jej członków, miało to doprowadzić do wzmocnienia jej pozycji wobec okupantów. Przykładem takiej działalności było m.in. jej orędzie do narodu z 13 lutego 1918 r., w którym protestowała przeciwko postanowieniom pokoju brzeskiego oddającego Chełmszczyznę Ukrainie. W rzeczywistości było to tylko „próbą wydostania się spod kurateli władz okupacyjnych, jednak Rada Regencyjna szybko wróciła na dawne tory”<sup>19</sup>. Wobec faktu, że po traktacie brzeskim przeszła przez ziemie polskie fala manifestacji i strajków Rada Regencyjna nie mogła postąpić inaczej. Jak wynika z poufnej instrukcji udzielonej Józefowi Targowskiemu do zakomunikowania prezydium Koła Polskiego w Wiedniu, „należałoby nawet ze strony przedstawicieli kraju podjąć bez straty czasu akcję w celu uspokojenia opinii publicznej”<sup>20</sup>. Działania te miały zapobiec ewentualnym rozruchom. Niewątpliwie traktat brzeski scementował polską opinię publiczną i ukazał Polakom, że mogą liczyć tylko na własne siły.

<sup>16</sup> Z. Cybichowski, *Polskie prawo...*, t. I, s. 201.

<sup>17</sup> H. Jabłoński, *Polityka Polskiej Partii Socjalistycznej w czasie wojny 1914–1918*, Warszawa 1958, s. 397.

<sup>18</sup> D. Górecki, *Prawnopaństwowy status Rady Regencyjnej Królestwa Polskiego (1917–1919)*, „Zeszyty Naukowe UŁ” 1976, S. I, z. 7, s. 42.

<sup>19</sup> A. Próchnik, *Pierwsze piętnastolecie Polski niepodległej*, Warszawa 1957, s. 15.

<sup>20</sup> AAN, Gabinet Cywilny Rady Regencyjnej, sygn. 27, Sprawa Chełmszczyzny i Podlasia, s. 35.

Wiosną 1918 r. Rada Regencyjna podjęła próbę podporządkowania sobie I Korpusu Polskiego, stacjonującego w Bobrujsku i znajdującego się pod komendą gen. Józefa Dowbora-Muśnickiego, na co Niemcy nie wyrazili zgody<sup>21</sup>. O jej rzeczywistym stosunku do okupantów może świadczyć fakt, że jeszcze w czerwcu Jan Steczkowski (prezydent ministrów) protestował przeciwko uchwale wersalskiej z 3 czerwca 1918 r., w której rządy Francji, Wielkiej Brytanii i Włoch domagały się Polski zjednoczonej, niepodległej i z dostępem do morza, jako jednego z warunków sprawiedliwego pokoju. Rząd Rady Regencyjnej uważał, że sprawa polska zostanie rozwiązana we współpracy z Niemcami i Austro-Węgrami<sup>22</sup>. Potwierdza to raport H. von Beselera do cesarza Wilhelma II, w którym stwierdza, że Rada Regencyjna i J. Steczkowski „związek z mocarstwami centralnymi oraz ściśle, zwłaszcza pod względem woskowym, związanie z Niemcami uważają za bezwarunkową konieczność”<sup>23</sup>.

W miarę upływu czasu, gdy los Niemiec i Austro-Węgier stawał się przesądzony, Rada Regencyjna podjęła kolejną próbę uzyskania w polskim społeczeństwie kredytu zaufania. W dniu 7 października 1918 r. wydała kolejne orędzie do narodu polskiego, w którym powołując się na zasady pokojowe prezydenta USA, opowiedziała się za utworzeniem

niepodległego państwa polskiego, obejmującego wszystkie ziemie polskie, z dostępem do morza, z polityczną i gospodarczą niezawisłością, jako też z terytorialną nienaruszalnością, co przez traktaty międzynarodowe zagwarantowanym będzie<sup>24</sup>.

Wobec faktu, że Królestwo Polskie znajdowało się jeszcze pod okupacją, można mieć wrażenie, że orędzie to stanowiło swego rodzaju zamach stanu. Jednak wydanie go w porozumieniu z okupantami przeczy takiemu wnioskowi, pozbawia go bowiem znamion zamachu. Jesienią 1918 r. Rada Regencyjna „nie posiadała żadnego autorytetu w społeczeństwie”<sup>25</sup>.

Rzeczywisty program polityczny Rady Regencyjnej w znacznym stopniu odbiegał od zredagowanego w podniosłym stylu orędzia. Jeszcze tego samego dnia (tj. 7 października 1918 r.) jej wysłannik hr. Adam Ronikier złożył niemieckiemu ministrowi spraw zagranicznych Wilhelmowi Solfowi propozycję sojuszu polsko-niemieckiego. Rada Regencyjna rezygnowała

<sup>21</sup> Korespondencja w tej sprawie: Archiwum Państwowe w Łodzi, Archiwum Ostrowskich i Potockich z Maluszyna, Akta Józefa Ostrowskiego jego udziału w Radzie Regencyjnej 1917–1918, sygn. II/32.

<sup>22</sup> S. Rozmaryn, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1949, s. 56.

<sup>23</sup> C. Kozłowski, *Działalność polityczna Koła Międzypartyjnego w latach 1915–1918*, Warszawa 1967, s. 220 i 221.

<sup>24</sup> K.W. Kumaniecki, *Odbudowa państwowości...*, s. 122.

<sup>25</sup> B. Leśnodorski, *Ziemie polskie w latach I wojny światowej (1914–1918)*, [w:] J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia państwa i prawa polskiego*, Warszawa 1976, s. 459.

w niej z Pomorza i Gdańska, postulat wolnego dostępu do morza ograniczała do wolnej żeglugi po Wiśle i stworzenia stref wolnocłowych w niemieckich portach bałtyckich oraz opowiadała się za rozszerzeniem polskich granic na wschodzie i przyłączeniem Litwy do Polski<sup>26</sup>. Wynika z tego, że próba odżegnienia się od państw okupacyjnych, jaką było omawiane orędzie, była nieszczerą i okazała się nieudaną.

Wraz załamaniem się potęgi państw centralnych załamywał się przejściowy twór polityczny, jakim była stworzona przez okupantów Rada Regencyjna. Proces ten znacznie przyspieszył powrót J. Piłsudskiego. Władza „pchała się Piłsudskiemu do rąk zewsząd”<sup>27</sup>. Rada Regencyjna zaczęła raptownie tracić grunt pod nogami. Demonstracja na ulicach Warszawy z okrzykiem „precz z Radą Regencyjną” i petarda rzucona na podwórze pałacu arcybiskupa A. Kakowskiego dokonały reszty<sup>28</sup>. W tym stanie rzeczy członkowie Rady Regencyjnej zdali sobie sprawę, że dalsze pretendowanie do władzy najwyższej jest niemożliwe i bezcelowe. Książę Z. Lubomirski tak wspominał te dni: „wtedy wszystkie stronnictwa od najsakrajniejszej prawicy do lewicy żądały od nas oddania władzy Piłsudskiemu”. Natomiast arcybiskup A. Kakowski stwierdzał: „Piłsudski był wtedy człowiekiem opatrnościowym, jedynym, który mógłby stać na czele odradzającej się Polski”<sup>29</sup>.

W następstwie nowej sytuacji politycznej w kraju Rada Regencyjna 11 listopada 1918 r. przekazała J. Piłsudskiemu naczelną władzę wojskową nad Polską Siłą Zbrojną (31 października 1918 r. gen. H. von Beseler przekazał jej tę formację). Nie miało to w praktyce zbyt wielkiego znaczenia ze względu na małą jej liczebność w porównaniu z masową POW, na czele której stał J. Piłsudski. Wobec biegu wydarzeń i nastrojów panujących w społeczeństwie jej dalsze istnienie „stało się bezprzedmiotowe”<sup>30</sup>. W trzy dni później Rada Regencyjna rozwiązała się, składając swe obowiązki w jego ręce<sup>31</sup>.

Rada Regencyjna była organem powołanym przez okupantów, przy pomocy którego pragnęli utworzyć sojuszniczą armię polską. Nigdy nie udało się jej uzyskać atrybutów władzy najwyższej. Do końca swego istnienia pro-

<sup>26</sup> Z. Wieliczka, *Prawda a legendy powstania wielkopolskiego 1918–1919*, Kurytyba 1961, s. 43.

<sup>27</sup> A. Garlicki, *Józef Piłsudski 1867–1935*, Warszawa 1990, s. 204.

<sup>28</sup> M. Bobrzyński, *Wskrzeszenie państwa polskiego*, t. II, Kraków 1920, s. 19.

<sup>29</sup> H. Zieliński, *Załamanie się władzy okupantów na ziemiach polskich i pierwsze próby utworzenia ośrodków władzy polskiej (X–XI 1918)*, [w:] *Historia Polski*, t. IV, cz. 1, red. S. Arnold, T. Manteuffel, Warszawa 1969, s. 110.

<sup>30</sup> Z.J. Winnicki, *Rada Regencyjna Królestwa Polskiego i jej organy (1917–1918)*, Wrocław 1991, s. 351.

<sup>31</sup> „Dziennik Praw Państwa Polskiego (dalej Dz.Pr.P.P.)” 1918, nr 17, poz. 38 i 39.

wadziła politykę uległą wobec okupantów, a podejmowane kroki zmierzające do upozorowania samodzielności były nieskuteczne. Jej zasługą było zorganizowanie bądź usprawnienie otrzymanych po TRS takich dziedzin życia społecznego, jak wymiar sprawiedliwości, szkolnictwo i administracja, czym ułatwiła działalność późniejszej władzy najwyższej.

Innym organem o charakterze quasi-rządowym była utworzona 28 października 1918 r. w Krakowie przez polskich posłów do parlamentu wiedeńskiego Polska Komisja Likwidacyjna (PKL) z Wincentym Witosem na czele. Ostatecznie PKL ukonstytuowała się 4 listopada 1918 r. Bezkrwawe obalenie rządów austriackich w Krakowie nastąpiło 31 października 1918 r.<sup>32</sup> Siedzibą PKL miał być Lwów. Ponieważ wkrótce wybuchły walki pomiędzy Polakami a Ukraińcami i łączność między Lwowem a terenami przez nią kontrolowanymi została przerwana – jej siedzibą został Kraków. Natomiast we Lwowie ukonstytuował się 22 listopada 1918 r. Tymczasowy Komitet Rządzący. Wobec utworzenia się Zachodnio-Ukraińskiej Republiki Ludowej zasięg działania PKL nie obejmował obszaru całej Galicji, lecz tylko jej część położoną na zachód od Sanu. Ale nawet na tym obszarze znajdowały się tereny, na których jej władza była dość iluzoryczna. W Przemyślu bowiem istniała Polska Rada Narodowa, deklarująca poparcie rządowi lubelskiemu, a ostatecznie uznająca władzę J. Piłsudskiego, natomiast w powiecie tarnobrzeskim utworzona przez radykalnych chłopów tzw. Republika Tarnobrzeska, popierająca poczynania rządu lubelskiego i uznająca autorytet J. Piłsudskiego<sup>33</sup>.

Zadaniem PKL było zlikwidowanie zależności od Austrii. Podkreślając polski charakter swej władzy, jej prezydium nakazało 22 stycznia 1919 r. wszystkim swym wydziałom i biurom, aby od tej chwili „prośb i podań prywatnych pisanych w języku innym aniżeli w języku polskim nie przyjmować”<sup>34</sup>. Polska Komisja Likwidacyjna zajmowała się organizacją życia polityczno-gospodarczego na obszarze Galicji Zachodniej i nie wywierała większego wpływu na sytuację w pozostałych dzielnicach. Mimo iż oficjalnie nie pretendowała do przekształcenia się w rząd ogólnopolski, to jednak wśród jej członków istniał zamiar utworzenia takiego rządu z W. Witosem na czele<sup>35</sup>. Sytuacja polityczna uległa radykalnej zmianie z chwilą powrotu J. Piłsudskiego, co spowodowało porzucenie takiego pomysłu<sup>36</sup>.

<sup>32</sup> P. Łossowski, *Zerwane pęta. Usunięcie okupantów z ziem polskich w listopadzie 1918 roku*, Warszawa 1986, s. 31–40.

<sup>33</sup> H. Jabłoński, *Narodziny Drugiej Rzeczypospolitej 1918–1919*, Warszawa 1962, s. 159; A. Ajnenkiel, B. Leśnodorski, W. Rostocki, *Historia ustroju Polski (1764–1939)*, Warszawa 1974, s. 160; S. Czerpak, *Rewolucyjny ruch chłopski na ziemiach północno-zachodniej Galicji w 1918 roku*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Prawnicze” 1967, z. 20, s. 55.

<sup>34</sup> Archiwum Narodowe w Krakowie, Urząd Wojewódzki, sygn. 8.

<sup>35</sup> AAN, Archiwum Z. i J. Moraczewskich, sygn. 71/II-24, s. 2.

<sup>36</sup> M. Przeniosło, *Polska Komisja Likwidacyjna 1918–1919*, Kielce 2010, s. 128.