

# Górski, Grzegorz

---

## Odbudowa polskiej administracji publicznej w latach 1916-1919

---

Czasy Nowożytne 5, 29-37

---

1998

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Grzegorz Górski  
(Toruń–Lublin)

## Odbudowa polskiej administracji publicznej w latach 1916–1919

Przyjazd do Warszawy z magdeburskiej niewoli Józefa Piłsudskiego w dniu 10 listopada 1918 r. i objęcie przezeń kierownictwa państwowego Rzeczypospolitej, były przełomowymi wydarzeniami w procesie odbudowania państwa polskiego. Z tą chwilą „sprawa polska” nabrała nowej dynamiki, a na coraz większym obszarze tworzono bez przeszkód polskie instytucje, w tym struktury polskiej administracji państwowej.

Jednak niezwykła sprawność z jaką dokonał się proces odbudowy państwa polskiego miała swe podłoże w wielu działaniach i przedsięwzięciach podjętych wraz z wybuchem Wielkiej Wojny, a nawet wcześniej<sup>1</sup>. Temu procesowi chciałbym poświęcić niniejsze rozważania.

Rozpoczęcie działań wojennych w początkach sierpnia 1914 r. z całą mocą podniosło „sprawę polską” na arenie międzynarodowej. Postawa dużego narodu w kluczowym miejscu Europy, zamieszkującego obszar będący jednym z głównych teatrów wojennych, nie mogła być dla mocarstw rozbiorowych obojętna<sup>2</sup>. Znamienne, że mimo wielu różnic politycznych, jakie występowały w tym trudnym okresie pomiędzy polskimi przywódcami i ugrupowaniami, dawało się zauważyć daleko idące współdziałanie w tworzeniu i poszerzaniu marginesu swobody, a z czasem w budowaniu polskich instytucji państwowych. Sytuacja była wszakże mocno zróżnicowana na obszarach poszczególnych zaborów.

Najlepiej proces ten można zaobserwować, analizując rozwój instytucji polskich na terenach tzw. Królestwa Kongresowego. Mimo pewnej liberalizacji polityki carskiej po rewolucji lat 1905–1907 i ewolucji w kierunku monarchii konstytucyjnej, Polacy nie odczuli w poważniejszym zakresie efektów tych zmian. Na uwagę zasługuje tu jedynie dosyć rozbudowana i w pewnym zakresie spolonizowana struktura samorządów wiejskich na tym obszarze. To właśnie w Królestwie od sierpnia 1914 r. tworzone były instytucje i struktury, które odegrać miały kluczową rolę w odbudowie Niepodległości.

W Małopolsce Wschodniej i Zachodniej zakres swobód był największy. Także skala rozwoju polskich instytucji była nieporównywalna z innymi ziemiami polskimi. Mówiąc o instytucjach polskich, mam oczywiście na myśli instytucje państwa austro-węgierskiego, które dzięki panującemu od lat 70-ych XIX w. swobodom w cesarstwie, mogły być faktycznie zdominowane przez ludność polską. Na tym miejscu pominię opis tych struktur, mimo że odegrały one ważną rolę w odbudowie polskiej państwowości. Skupię się na zaprezentowaniu tych działań w zaborze austriackim, które były swego rodzaju wyjściem poza ramy prawno-ustrojowe tego państwa.

- 
1. Na konieczność wyjaśnienia tego procesu, ukazania całej złożoności jego przebiegu zwracał już uwagę M. Handelsman, *Budowa państwa polskiego w czasie wielkiej wojny. Uwagi metodologiczne*, „Niepodległość”, Warszawa 1931 Tom III.
  2. O miejscu „sprawy polskiej” w polityce państw zaborczych patrz rozważania J. Pajewskiego, *Odbudowa Państwa Polskiego 1914–1918*, Warszawa 1985, s. 42–51.

Na terenach zaboru pruskiego niemal do końca działań wojennych nie miały miejsca poważniejsze próby budowy polskich instytucji quasi-państwowych. Podobnie rzecz się miała z Kresami Wschodnimi, czyli ziemiami zaboru rosyjskiego poza Królestwem.

Przedstawię niżej te przedsięwzięcia, które mogą być w szerokim ujęciu uznane za próby tworzenia zrębów polskiej administracji w różnych dziedzinach życia państwowego.

Już 3 sierpnia 1914 r. powstał z inicjatywy ks. Wł. Czetwertyńskiego (prezesa Towarzystwa Kredytowego Ziemskiego), Komitet Obywatelski miasta Warszawy. Formalnie Komitet powstał w celu zaradzenia brakom żywności, jednak w ciągu kilku kolejnych tygodni całe Królestwo pokryte zostało siecią takich komitetów we wsiach, gminach, miastach i powiatach. W komitetach działali najaktywniejsi przedstawiciele różnych polskich stowarzyszeń i związków, którzy pod pozorem załatwiania w nich spraw aprowizacyjnych, sanitarnych czy porządkowych, tworzyli całkowicie polskie struktury paraadministracyjne i to na wszystkich szczeblach. Zwieńczeniem tego procesu, było powołanie 10 września 1914 r. Centralnego Komitetu Obywatelskiego. Komitet ten został zatwierdzony przez władze rosyjskie i powołał kilkanaście sekcji i departamentów, które stały się najlepszą w ówczesnych warunkach szkołą i formą pracy państwowej. Przez struktury tych komitetów przewinęły się tysiące osób, które już wkrótce stanowić miały trzon polskiego aparatu państwowego. Zwrócić też trzeba uwagę na fakt, iż struktury komitetów objęły zakresem swego oddziaływania także te tereny Małopolski, czyli zaboru austriackiego, które w 1914 r. zostały zajęte przez wojska rosyjskie<sup>3</sup>.

Komitety stopniowo rozszerzały zakres swojego oddziaływania także na płaszczyźnie rzeczowej, systematycznie rozbudowując struktury wykonawcze. Niezmiernie istotnym było uzyskanie w końcu lipca 1915 r. zgody na powołanie przez komitet warszawski Straży Obywatelskiej w mieście. W ciągu kilku dni zorganizowano wielotysięczną grupę ochotników, a siłą rozpędu straż zaczęto tworzyć praktycznie w całym Królestwie. To te struktury przejmowały czynności porządkowe w momencie opuszczania przez wojska rosyjskie terenów Polski centralnej. Wspomnieć też trzeba o tym, iż Centralny Komitet Obywatelski przygotował koncepcję uruchomienia polskiego sądownictwa. Opracowano nie tylko odpowiednie kwestie ustrojowe sądów pokoju i sądów wyższych instancji, ale też ustalono wszelkie kwestie personalnej ich obsady. W efekcie, nazajutrz po ustąpieniu Rosjan, podjęły one działalność<sup>4</sup>.

5 sierpnia 1915 r. do Warszawy wkroczyły wojska niemieckie, a wkrótce objęły one nie tylko całość ziem Królestwa, ale także pozostałe obszary zaboru rosyjskiego. Konsekwencją tego było w pierwszym rzędzie przejście inicjatywy w dalszym prowadzeniu spraw polskich przez Niemcy.

Zanim jednak przejdziemy do ukazania praktycznych następstw tej zasadniczej zmiany, wrócić trzeba do zaprezentowania tego, co w interesującym nas zakresie działo się w ciągu minionego roku w zaborze austriackim. Jeszcze w końcu lipca 1914 r. powstał Centralny Komitet Narodowy, który był zdominowany przez galicyjskich narodowych demokratów. Działała też od 1912 r. Komisja Skonfederowanych Stronnictw Niepodległościowych, skupiająca przedstawicieli pozostałych, najważniejszych stronnictw galicyjskich<sup>5</sup>. Z uwagi na to, iż jak już wspominałem zakres swobód w zaborze austriackim, był w porównaniu z innymi terenami ziem polskich najszerszy, główną troską polskich elit politycznych były tu starania o zorganizowanie polskich formacji

3. Szerzej o działalności komitetów obywatelskich i ich roli pisze J. Pajewski, op. cit., s.64–66.

4. J. Pajewski, op. cit., s. 96.

5. W jej skład weszły m.in. Polska Partia Socjalistyczna, Narodowy Związek Robotniczy, Polska Partia Socjalno-Demokratyczna Galicji i Śląska Cieszyńskiego, Polskie Stronnictwo Postępowe, a po pewnym czasie także Polskie Stronnictwo Ludowe. Po powstaniu, TKSSN w grudniu 1912 r. wydała odezwę o wyrażnie antyrosyjskim nastawieniu i uznające Austro-Węgry za „naturalnego sprzymierzeńca” w walce przeciw niej, K. Kumaniecki, *Odbudowa państwowości polskiej. Najważniejsze dokumenty, 1912 – styczeń 1924*, Warszawa–Kraków 1924, s. 8–10.

wojskowych. Po wielu kontrowersjach<sup>6</sup>, oraz nieudanej akcji wywołania w Królestwie powstania przez oddziały podporządkowane J. Piłsudskiemu<sup>7</sup>, z inicjatywy Juliusza Leo (prezydenta Krakowa i prezesa Koła Polskiego w parlamencie wiedeńskim) i kilku innych wpływowych polityków galicyjskich, 16 sierpnia 1914 r. zawiązano Naczelny Komitet Narodowy. Miał on pełnić funkcję *najwyższej instancji w zakresie spraw wojskowej, skarbowej i politycznej organizacji zbrojnych sił polskich*<sup>8</sup>. Na tej podstawie, utworzony został Departament Wojskowy z Władysławem Sikorskim na czele, który podjął akcję formowania Legionów Wschodniego i Zachodniego. Było to bardzo znaczące wydarzenie, oznaczało bowiem powstanie pierwszych od kilkudziesięciu lat polskich formacji wojskowych i to pod polskim dowództwem. W Legionach tych co ważne, służyli obok siebie członkowie zwaśnionych dotąd organizacji paramilitarnych powiązanych z różnymi siłami politycznymi<sup>9</sup>. Było to zatem pierwsze doświadczenie skupienia w szeregach wojska różnych orientacji politycznych. Towarzyszyło temu tworzenie administracyjnego zaplecza dla tworzonych formacji w postaci szeregu urzędów i placówek obsadzanych i kierowanych przez Polaków już nie pod kierunkiem austriackich zwierzchników, ale w strukturze podporządkowanej polskiemu ośrodkowi dyspozycyjnemu w postaci NKN. Niezależnie więc od postępów w organizowaniu struktur ruchu obywatelskiego w Królestwie, nie ulega wątpliwości że największe postępy w tworzeniu zrębów polskiego życia państwowego miały miejsce w tym okresie w Małopolsce.

Tymczasem w sierpniu 1915 r. w Polsce centralnej utworzono niemieckie i austriackie generalne gubernatorstwa, które wykonywały w imieniu tych obu państw zarząd ziem okupowanych, formalnie należących do Rosji. Początkowo Niemcy nie mieli sprecyzowanej wizji swej polityki wobec Polski i Polaków i dążyli głównie do ograniczenia samodzielnej w tym zakresie inicjatywy swego austriackiego alianta. Jednocześnie, po krótkim tolerowaniu powstałych w ostatnim okresie pobytu Rosjan instytucji polskich, przystąpili do ich demontażu. Dotyczyło to przede wszystkim sieci polskich sądów, które utworzone zostały w okresie przejściowym. Udało się wszakże uratować bardzo już rozwinięty system polskiego szkolnictwa, a nawet dzięki wysiłkowi warszawskiego komitetu obywatelskiego, uruchomić 15 listopada 1915 r. Uniwersytet Warszawski i Politechnikę Warszawską<sup>10</sup>.

Komitet ten rozwijał też swoją aktywność na coraz więcej obszarów życia. Kiedy więc kierujący nim ks. Z. Lubomirski 5 sierpnia 1915 r. został przez Niemców mianowany prezydentem Warszawy, komitet de facto przejął funkcję jego organu wykonawczego. Równocześnie okupanci wprowadzili w 21 innych miastach Królestwa quasi-samorządy, czyli struktury które pochodziły z ich nominacji, ale które miały znaczny zakres możliwego działania. Stopniowo struktura tych władz samorządowych rozwinięta została na obszar całego Królestwa, co było znaczącym faktem z punktu widzenia odtwarzania na tym obszarze podstawowych instytucji administracyjnych, znajdujących się w rękach polskich. Zatem obok obszaru Małopolski (zaboru austriackiego), tereny Królestwa stały się drugą częścią Polski, na której powstały zręby polskiego aparatu państwowego. Ważnym wydarzeniem było też wprowadzenie 5 maja 1916 r. ordynacji wyborczej do samorządu Warszawy. Stało się to w następstwie mających wielki zasięg patriotycznych manifestacji z okazji rocznicy uchwalenia konstytucji majowej. Wybory odbyły się bardzo szybko, bo już 16

6. Głównie chodziło tu o trudności w porozumieniu się między wskazanymi wyżej ośrodkami: endeckim CKN a KSSN.

7. Szerzej o wymarszu oddziałów Piłsudskiego i o nieudanej próbie utworzenia Rządu Narodowego pisze J. Pajewski, op. cit., s. 76. Wyrazem świadomości niepowodzenia tej akcji był wydany 22 sierpnia 1914 r. w Kielcach rozkaz Piłsudskiego, K. Kumaniecki, op. cit., s. 23–24.

8. K. Kumaniecki, s. 20–22.

9. W szeregach tych jednostek służyć mieli członkowie dotychczasowych Drużyn Bartosзовych, Drużyn Polowych Sokoła, Drużyn i Związku Strzeleckiego. K. Kumaniecki, op. cit., s. 24.

10. Szerzej o tym J. Pajewski, op. cit., s. 97.

lipca 1916 r. Choć oparte o system kurialny, wyłoniły w centrum polskiego życia publicznego pierwszą, mającą realny mandat społeczeństwa, instytucję władzy państwowej, tym samym istotnie niezależniając ją od dyspozycji okupanta<sup>11</sup>.

Tymczasem Niemcy, pod wpływem rosnących trudności wojennych i wyczerpywania się rezerw, zwłaszcza ludzkich, a także dążąc do stworzenia rozwiązań porządkujących sytuację w Europie Środkowej w myśl ich strategicznych założeń<sup>12</sup>, postanowili podjąć bardziej aktywną politykę wobec Polski. Jej wyrazem był tzw. akt 5 listopada, który był formalnym odzwierciedleniem woli cesarzy niemieckiego i austriackiego<sup>13</sup>. W tej deklaracji stwierdzali oni, że z *ziem panowaniu rosyjskiemu wydartych, stworzą państwo samodzielne z dziedziczną monarchią i ustrojem konstytucyjnym*. Co ważne, monarcha austriacki w tym samym dniu wydał dekret, mocą którego tereny tzw. Galicji, uzyskały prawo *do samodzielnego zarządzania swoich spraw krajowych aż do pełnej miary tego, co z jego przynależnością do całości państwa (...) się zgadza*<sup>14</sup>. Niezależnie od oceny intencji obu zaborców, tak otwarte postawienie sprawy odbudowy polskiej państwowości zwłaszcza przez Niemców, nadawało temu problemowi zupełnie nową jakość. Oznaczało bowiem jednoznaczne przełamanie obowiązującego dotąd pomiędzy zaborcami konsensu co do zapobiegania wszelkim staraniom o wskrzeszenie państwa polskiego.

Akt 5 listopada, zapowiadając utworzenie samodzielnego Królestwa Polskiego, nie przesądzał ani jego granic, ani jego ustroju. Był jednak przełomem w procesie budowy polskiego aparatu państwowego. Stwarzał mianowicie przesłanki do uruchamiania w pełni oficjalnych już, polskich instytucji państwowych. 13 listopada 1916 r. ukazało się rozporządzenie<sup>15</sup> gubernatora warszawskiego gen. Besselera o utworzeniu Rady Stanu i Sejmu w Królestwie<sup>16</sup>. Ponieważ jednak społeczeństwo polskie generalnie nieufnie przyjęło nową politykę niemiecką, zwłaszcza zaś równoległe zabiegi wokół zorganizowania podporządkowanych cesarzowi sił zbrojnych, do realizacji planów Besselera nie doszło. Wobec tego, 6 grudnia obaj generalni gubernatorzy wydali rozporządzenie o utworzeniu Tymczasowej Rady Stanu<sup>17</sup>, której zadaniem miało być „*współdziałanie przy tworzeniu dalszych urzędów państwowych w Królestwie Polskim, w tym zwłaszcza administracji polskiej*. Tymczasowa Rada składać się miała z 15 osób mianowanych przez gubernatora niemieckiego i 10 osób mianowanych przez gubernatora austriackiego<sup>18</sup>. Jako swoje naczelne zadanie Rada uznała stworzenie podstaw *konstytucyjnego ustroju państwa (...) zbudowanego na zasadach równouprawnienia wszystkich obywateli* oraz utworzenie *licznej, bitnej a karnej armii*<sup>19</sup>. Zapowiadano też organizowanie polskiej administracji, skarbowości, odbudowę

11. O tym jak wielkie znaczenie przywiązywano do działania samorządu miasta Warszawy, świadczy deklaracja towarzysząca inauguracyjnemu posiedzeniu Rady Miejskiej: (...) *prace nasze pełnić będziemy w rozumieniu, że samorząd Warszawy jest pierwszym krokiem do odbudowy państwa polskiego. Niepodległe państwo polskie, wyposażone w organy i środki, niezależność jego wyrażające i zabezpieczające – oto cel najwyższy (...)*. K. Kumaniecki, op. cit., s. 44. Oświadczenie autorstwa dr Bagińskiego poparte zostało przez: Stronnictwo Polityki Realnej, Stronnictwo Demokratyczno-Narodowe, Stronnictwo Narodowe, Polską Partię Socjalistyczną, Stronnictwo Ludowe, Związek Narodowo-Robotniczy, Ligę Państwowości Polskiej.

12. Pajewski, s. 113–115.

13. Kumaniecki, s. 48–49.

14. Kumaniecki, s. 49.

15. K. Kumaniecki, op. cit., s. 54–56.

16. Przewidywano, iż posłów do Sejmu wybiorą sejmiki powiatowe i korporacje miejskie w Warszawie i Łodzi. Sejm miał dokonać wyboru 8 członków Rady Stanu, zaś czterech i przewodniczącego mianować miał gubernator.

17. K. Kumaniecki, op. cit., s. 70–71.

18. Pracami Rady kierować miał marszałek koronny. Funkcję tę powierzono na inauguracyjnym posiedzeniu Rady W. Niemojowskiemu, potomkowi ostatniego premiera Rządu Narodowego w 1831 r.

gospodarki i kultury. Tymczasowa Rada Stanu sformułowała w zatwierdzonej 3 lipca 1917 r. „Tymczasowej organizacji polskich Naczelnych Władz Państwowych podstawy działania planowanej do odtworzenia polskiej administracji państwowej”.

Jednocześnie przystąpiono do formowania pierwszych struktur, w oparciu o które powstać miała polska, centralna administracja państwowa. Utworzone zostały w ramach sekretariatu TRS Departamenty<sup>20</sup>, które były odpowiednikami ministerstw.

Byt Tymczasowej Rady nie okazał się jednak długi. 25 sierpnia 1917 r. wszyscy jej członkowie złożyli swe mandaty, protestując w ten sposób przeciwko internowaniu polskich żołnierzy I i III Brygady w następstwie tzw. kryzysu przysięgowego. Okupanci, nie chcąc jednak dopuścić do próżni instytucjonalnej, zaakceptowali najpierw funkcjonowanie Komisji Przejściowej, która rozbudowała struktury administracyjne departamentów<sup>21</sup>, a następnie przystali na propozycje środowisk polskich postulujących wyłonienie regenta i pozostałych władz państwowych<sup>22</sup>. 12 września 1917 r. powołana została trzyosobowa Rada Regencyjna<sup>23</sup>, którą mocą patentu obydwu cesarzy ustanowiono „najwyższą władzą państwową w Królestwie Polskim, aż do jej objęcia przez króla lub regenta<sup>24</sup>. Powołana miała też być Rada Stanu, która wraz z Radą Regencyjną miała wykonywać władzę ustawodawczą. Zastrzegano jednak prawo okupantów do wetowania projektów ustaw i rozporządzeń. Rada nie miała również prawa do występowania jako samodzielny podmiot w stosunkach międzynarodowych aż do ustania okupacji.

Stworzenie całkowicie polskiej, najwyższej instancji władzy Królestwa, było znaczącym krokiem w kierunku odbudowy państwa. Jakkolwiek władzę tę ustanawiał czynnik obcy, który utrzymywał też tę władzę w zależności od siebie, choć zawiadywała ona terenem o nieustalonych granicach, wreszcie była ubezwłasnowolniona na terenie międzynarodowym, była to jednak pierwsza po latach, najwyższa polska władza państwowa. Zważyć też trzeba, że stopień zależności Rady Regencyjnej (i innych organów przez nią później ustanowionych) od okupantów systematycznie się zmniejszał<sup>25</sup>. Z perspektywy czasu, zwłaszcza poprzez pryzmat 11 listopada 1918 r., znaczenie tego faktu w oczywisty sposób jest umniejszone. Ale w tamtym momencie było to wydarzenie wielkiej wagi. Niewiele jeszcze zapowiadało totalną klęskę wszystkich trzech zaborców. Przeciwnie, siły niemieckie, choć osłabione na zachodzie, na wschodzie dysponowały przyniatającą przewagą.

Ale ważne było jeszcze coś innego. Do momentu powstania Rady Regencyjnej wszystkie tworzone struktury polskie miały w istocie charakter quasi-państwowy. Powstanie Rady Regencyjnej, później i innych instytucji, uruchomienie jakże ważnego procesu stanowienia prawa polskiego, obejmującego swym zasięgiem coraz większą ilość spraw, było zjawiskiem zupełnie nowym. W sposób nie budzący wątpliwości zaczęło funkcjonować państwo polskie, które – choć jeszcze ograniczone swoistą kuratelą zewnętrzną – obejmowało praktycznie wszystkie najistot-

19. K. Kumaniecki, op.cit., s. 71.

20. Utworzono departamenty: Sprawiedliwości, Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, Skarbu, Spraw Wewnętrznych, Gospodarstwa Społecznego, Pracy oraz Spraw politycznych – zajmował się polityką zagraniczną. Powstała też Komisja Wojskowa, jako surogat ministerstwa spraw wojskowych. Szerzej o tym aparacie pisze Z. Winnicki, *Rada Regencyjna Królestwa Polskiego i jej organy (1917–1818)*, Wrocław 1991, s. 19–21.

21. Szerzej o działalności Komisji przejściowej pisze Z. Winnicki, op. cit., s. 23–28.

22. Ibidem, także Pajewski.

23. W skład Rady weszli: Abp Aleksander Kakowski, Zdzisław Lubomirski i Józef Ostrowski.

24. K. Kumaniecki, op. cit., 87–88.

25. W istocie od samego początku stopień zależności Rady Regencyjnej od Niemców nie był znaczny. Można przyjąć z całą pewnością, że członkowie Rady przyjmowali swoją misję jako swoiste zło konieczne i nigdy nie uważali się za zobowiązanych do lojalności wobec okupantów. Nie ulega wątpliwości, że reprezentowali lojalność wobec Polski.

niejsze obszary życia społecznego i gospodarczego. Jak wielkie to miało znaczenie świadczy fakt, że II Rzeczpospolita recypowała cały praktycznie dorobek Rady Regencyjnej i jej instytucji.

Nie od rzeczy będzie wskazanie tu, że powołanie Rady związane było także bez wątpienia ukonstytuowaniem się w dniu 15 sierpnia 1917 r. w Paryżu, Komitetu Narodowego Polskiego z R. Dmowskim na czele<sup>26</sup>. To zdominowane przez endecję ciało uznane zostało przez rządy alianckie – Anglii, Francji, Włoch i USA, za oficjalną reprezentację polską<sup>27</sup>, a więc quasi rząd emigracyjny, który także był zwierzchnikiem wojsk polskich sformowanych na Zachodzie. Tę swoistą wyłączość uznania Komitet zachował aż do początków 1919 r., tj. do objęcia prezydentury Rady Ministrów przez I. J. Paderewskiego.

Warto też wspomnieć, że 1 września 1917 r., po dwóch latach okupacji, władze niemieckie i austriackie ponownie przekazały w polskie ręce (ściślej powołanej po kilkunastu dniach Rady Regencyjnej), całości systemu sądowniczego włącznie z polskim Sądem Najwyższym oraz spraw szkolnictwa. Oznaczało to przejście w wyłączną polską dyspozycję kolejnych dwóch, niezmiernie ważnych obszarów życia państwowego.

Następnym, bardzo ważnym wydarzeniem, było powołanie przez Radę Regencyjną pierwszej Rady Ministrów. 7 grudnia 1917 r. urząd premiera objął Jan Kucharzewski, a następnego dnia na jego wniosek, powołany został gabinet<sup>28</sup>. Powstanie rządu „królewsko-polskiego” otwierało drogę do budowania całkowicie polskiego aparatu administracji publicznej na wszystkich szczeblach<sup>29</sup>. Mimo późniejszych zmian gabinetów, utrzymana zostanie ciągłość funkcjonowania tego aparatu administracyjnego i nastąpi jego pełne przejście przez Niepodległą już Polskę. W ten sposób, obok systemu polskiego sądownictwa, odtworzona została władza administracyjna, będąca drugim filarem ustroju państwowego.

Rząd Kucharzewskiego złożył dymisję 12 lutego 1918 r., dając w ten sposób wyraz swej dezaprobaty dla tych postanowień pokoju brzeskiego, które odnosiły się do niemieckich obietnic przekazania Ukrainie ziemii chełmskiej<sup>30</sup>. Po dłuższym impasie i uzyskaniu zapewnienia od Niemców, że nie nastąpiły żadne ostateczne rozstrzygnięcia co do granic, Rada Regencyjna 4 kwietnia 1918 r. powołała swój drugi gabinet, którym kierował Jan Kanty Steczkowski<sup>31</sup>.

Po kilku dniach natomiast, miało miejsce kolejne znaczące wydarzenie. 9 kwietnia 1918 r. odbyły się wybory do Rady Stanu. Spośród 110 jej członków wyboru połowy jej składu dokonywały sejmiki powiatowe i rady miejskie. W pozostałej części 43 osoby uzyskały mandat decyzją Rady Regencyjnej, zaś 12 osób weszło z tytułu piastowanych funkcji i urzędów (wiryliści)<sup>32</sup>. W taki sposób, z pominięciem ingerencji czynników zewnętrznych, ukształtowany został skład cia-

26. Komitet utworzony został jeszcze w końcu 1914 r. i początkowo działał na terenie Rosji, a po rewolucji lutowej w 1917 r. przeniósł się na Zachód.

27. Deklaracje rządów tych państw opublikowane zostały w pracy K. Kumanieckiego, op. cit., 102–105.

28. W gabinecie Kucharzewskiego teki ministrów objęli: Stanisław Bukowiecki – Sprawiedliwość, Antoni Ponikowski – Wyznania Religijne i Oświecenie Publiczne, Jan Kanty Steczkowski – Skarb, Jan Mikułowski–Pomorski – Handel i Przemysł, Jan Zagłeniczny – Rolnictwo i Dobra Koronne, Stanisław Staniszewski – Opieka Społeczna i Ochrona Pracy, Jan Stecki – Sprawy Wewnętrzne, Stefan Przanowski – Apropowizacja. Faktycznie status ministerstw posiadały też Departament Spraw Politycznych prowadzący sprawy zagraniczne z Wojciechem Rostworowskim oraz Komisja Wojskowa z Ludwikiem Górskim.

29. 3 stycznia 1918 r. Rada Regencyjna wydała dekret o tymczasowej organizacji Władz Naczelnych w Królestwie Polskim, opublikowany 1 lutego w Dzienniku Praw Królestwa Polskiego (dalej Dz. P. KP) z 1918 r. Nr L. 1 – było to rozwinięcie i konkretyzacja dokumentu opracowanego przez Tymczasową Radę Stanu i stał się ten akt podstawą odtwarzania i funkcjonowania polskich władz publicznych także już po 11 listopada 1918 r.

30. Pismo z szeroką motywacją tej decyzji publikuje K. Kumaniecki, op. cit., s 108–111.

31. W strukturze jego rządu istotną zmianą było zlikwidowanie urzędu Ministra Apropowizacji.

32. Wśród nich było 6 biskupów katolickich, 2 zwierzchników kościołów ewangelickich, najstarszy rabin Warszawy, rektorzy Uniwersytetu i Politechniki, oraz pierwszy prezes Sądu Najwyższego. Skład Rady

ła, które miało być surogatem parlamentu. Pierwsze swe posiedzenie odbyła ona 21 czerwca 1918 r., ostatnie zaś w dniu rozwiązania, 7 października 1918 r.<sup>33</sup> Ten krótki okres funkcjonowania nie pozwolił na wykonanie podstawowych, postawionych jej zadań – przygotować projektów konstytucji i ordynacji wyborczej do sejmu. Choć jej uruchomienie było pewnym zwieńczeniem procesu odbudowy instytucji państwa polskiego, miało ono bowiem wszystkie niezbędne elementy ustrojowe, to w sensie politycznym nie odegrało już istotnej roli. Po pierwsze bowiem, Rada Stanu zdominowana została przez ośrodki konserwatywne i pasywistyczne i z tego powodu nie była ona ciałem reprezentatywnym dla opinii polskiej. Po drugie i najważniejsze, w opinii społecznej była ona kojarzona ściśle z polityką niemiecką w Polsce. To zaś, w sytuacji gdy w połowie 1918 r. stało się ją jasne, że Niemcy przegrają wojnę na zachodzie, a także w obliczu narastającego wrzenia rewolucyjnego w Niemczech i Austrii, praktycznie przesądzało los tej orientacji, a w ślad za tym kojarzonych z nią instytucji. To też prawdopodobnie zdecydowało, iż Rada Regencyjna rozwiązała Radę Stanu.

Zbiegło się to z dłuższym kryzysem rządowym, jaki nastąpił po złożeniu dymisji przez rząd Steczkowskiego w dniu 5 września 1918 r. Jesienne zawirowania w Europie, zwłaszcza w Niemczech i Austro-Węgrzech, nie sprzyjały inicjatywom Rady Regencyjnej. Wyrazem tego były nieudane próby tworzenia gabinetów przez J. Świerzyńskiego i J. Kucharzewskiego. Dopiero 23 października 1918 r. J. Świerzyński podjął się ponownej próby sformowania rządu i otrzymał stosowne nominacje, przy czym w tym wypadku jego gabinet funkcjonował już bez wymaganej dotąd akceptacji zaborców. Wyrazem zupełnie nowej sytuacji politycznej był fakt, iż w tym gabinecie formalnie już ustanowiono urzędy Ministrów Spraw Zagranicznych i Spraw Wojskowych<sup>34</sup>. Co jednak ważniejsze, 10 października 1918 r. Rada Regencyjna poleciła pełniącemu obowiązki premiera B. Broniewskiemu „*natychniast wdroyć kroki, celem najszybszego przejęcia od władz okupacyjnych wszystkich działów zarządu krajem*”. I rzeczywiście, wobec rozkładu niemieckiego aparatu państwowego, rozpoczęto przejmowanie wszystkich funkcji zarządu państwem w Polsce centralnej i na części Kresów Wschodnich<sup>35</sup>. 3 listopada 1918 r. Rada Regencyjna przejęła formalnie administrowanie w austriackiej strefie okupacyjnej, uzgodniła też przejęcie całości władzy od Niemców na 15 listopada 1918 r.<sup>36</sup> Na obszarach Małopolski Wschodniej, 4 listopada zarząd przejęła Polska Komisja Likwidacyjna z W. Witosem na czele. Jeszcze wcześniej, bo już 14 października 1918 r. w Księstwie Cieszyńskim władzę przejęła Rada Narodowa z księdzem J. Londzinem. Nawet w „sennej” dotąd Wielkopolsce 11 listopada ukonstytuowała się Rada Ludowa, która rozpoczęła przygotowania do przejęcia władzy z rąk niemieckich. Zwieńczeniem tego lawinowego procesu przejmowania władzy z rąk okupantów było przeprowadzenie w pierwszej dekadzie listopada 1918 r. rozbrojenia w Polsce centralnej wojsk niemieckich i faktyczne przejęcie władzy przez ośrodki administracyjne podległe Radzie Regencyjnej.

Jednak w tym czasie wpływ Rady na rozwój wydarzeń stawał się coraz bardziej ograniczony. Wyrazem tego było powstanie w dniu 7 listopada 1918 r. w Lublinie Tymczasowego Rządu Ludowego Republiki Polskiej z I. Daszyńskim na czele<sup>37</sup>. Ponieważ jednak bazę polityczną tego ośrodka

---

Stanu i zasad jej funkcjonowania określone zostały w ustawie Rady Regencyjnej z 4 lutego 1918 r. o Radzie Stanu Królestwa Polskiego (Dz.P. KP, z 1918 r. Nr 2 L. 2).

33. Rada Regencyjna w swym oświadczeniu dotyczącym rozwiązania Rady Stanu, wskazywała na konieczność stworzenia podstaw dla uformowania wyłonionego w wyborach powszechnych Sejmu, prezentowała też szerzej swoje zamierzenia na przyszłość, Dz. P. KP z 1918 r. Nr 12 L. 23.

34. Utworzono też urząd Ministra Komunikacji, wyodrębniono urzędy Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej oraz Ministra Ochrony Pracy, reaktywowano urząd Ministra Aprowizacji.

35. Bardzo ważnym, było też przejęcie przez Radę Regencyjną zwierzchnictwa nad polskimi siłami zbrojnymi dekretem z 12 października 1918 r. (Dz. P. KP z 1918 r. Nr 13 L. 27).

36. K. Kumaniecki, op. cit., s. 126.



stanowiły głównie ugrupowania lewicowe z Polską Partią Socjalistyczną, i ta inicjatywa nie mogła liczyć na powszechną akceptację społeczną. Również w Krakowie podjęta została próba utworzenia rządu z Witosem na czele. W jego skład mieli wejść przedstawiciele ugrupowań politycznych ze wszystkich zaborów i zakładano, że przejmie on administrowanie krajem od Rady Regencyjnej.

W tym momencie, w obliczu grożącej anarchii i sporów różnych ośrodków quasi-rządowych o władzę w Polsce, 10 listopada 1918 r. powrócił z niewoli do Warszawy J. Piłsudski. Następnego dnia Rada Regencyjna przekazała mu „władzę wojskową” oraz zadeklarowała, iż złoży władzę na ręce Rządu Narodowego, do którego tworzenia wezwała wszystkie ośrodki polityczne w Polsce<sup>38</sup>. Zwraca uwagę fakt, iż Piłsudski, który w ciągu kilkudziesięciu godzin wyrósł na główną postać polityczną w Kraju, zgodził się przyjąć nominację z rąk Rady Regencyjnej. Był to wyraz tego, że w burzliwych, rewolucyjnych czasach, dostrzegał on potrzebę zapewnienia ciągłości rządu, władzy i prawa. Z tego punktu widzenia sytuacja była dość komfortowa, gdyż cały, stworzony w ciągu minionych lat aparat administracyjnych, mógł już bez żadnych ograniczeń, „z marszu” przystąpić do pracy dla państwa polskiego. Pozycję Piłsudskiego wzmacniała też pełna wobec niego dyspozycyjność ośrodka lubelskiego. Wobec silnych nastrojów rewolucyjnych, 14 listopada Rada Regencyjna złożyła swą władzę w ręce Piłsudskiego i zakończyła swą misję. Równocześnie ten, skupiając praktycznie całą władzę w swej osobie, desygnował na urząd premiera powstającego rządu I. Daszyńskiego. To z kolei zaktywizowało ośrodki prawicowe i konserwatywne, które zmobilizowały znaczące poparcie społeczne. Napięcie to zmuszało zatem do szukania kandydatury premiera będącego do zaakceptowania przez szersze spektrum polityczne. 17 listopada, po złożeniu rezygnacji przez Daszyńskiego, desygnowany został na premiera J. Moraczewski. Po dwóch dniach Piłsudski dokonał zaprzysiężenia jego gabinetu. Choć to rozwiązanie nie satysfakcjonowało do końca prawicy, złagodziło jednak w ówczesnej sytuacji rosnące napięcie.

Mimo tego niewątpliwego postępu w tworzeniu regularnych ośrodków władzy państwowej, mimo notyfikowania faktu odbudowy państwa polskiego rządów innych państw, poważnym problemem było cały czas, uznawanie za oficjalną reprezentację polską przez rządy zwycięskiej koalicji, Komitetu w Paryżu. Zgodę narodową przynieść miało dopiero powstanie w połowie stycznia 1919 r. wspomnianego wcześniej gabinetu Paderewskiego. Z tą chwilą uregulowane też zostały problemy reprezentacji Polski na terenie międzynarodowym przez rząd w Warszawie.

Powstanie gabinetu Moraczewskiego tworzyło w kraju sytuację zupełnie nową. To temu rządowi stopniowo podporządkowywały się wszystkie ośrodki władzy w dzielnicach. Był to też pierwszy, całkowicie swobodnie ukształtowany ośrodek władzy państwowej, który zaczął administrować krajem. Po drugie, 21 listopada 1918 r. Rada Ministrów uchwaliła dekret „o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej”, który następnego dnia zatwierdzony został przez Piłsudskiego<sup>39</sup>. Jednocześnie Piłsudski objął funkcję Tymczasowego Naczelnika Państwa. Ten akt prawy określał podstawy ustrojowe odbudowującego się państwa. Był to dokument dość ogólnikowy, bo takie były okoliczności wewnętrzne i zewnętrzne, uniemożliwiające w tak krótkim czasie przygotowanie bardziej rozbudowanych regulacji. Najwyższą władzę w państwie składano w ręce Tymczasowego Naczelnika Państwa, zaś władzę wykonawczą w ręce powoływanej przez Radę Ministrów. Określony został tryb tworzenia prawa przy czym zastrzegano, że wszystkie regulacje stworzone w tym okresie, będą musiały uzyskać sankcje Sejmu Ustawodawczego. Taki,

---

37. K. Kumaniecki, op. cit., s127–129 – tu także enuncjacja programowa Rządu.

38. Dz. P. KP z 1918 r. Nr 17 L. 38.

39. Dz. P. KP z 1918 r. Nr 17 L. 41.

tymczasowy ustrój państwa miał funkcjonować do czasu zwołania tegoż Sejmu, do którego jednocześnie niemal ogłoszono ordynację wyborczą<sup>40</sup>.

10 lutego 1919 r. Naczelnik Państwa otworzył pierwsze posiedzenie Sejmu. 296 posłów wybranych zostało w wyborach, które odbyły się 26 stycznia na obszarach b. Królestwa Polskiego i Małopolski Zachodniej. Ponadto, z uwagi na toczące się zmagania wojenne, w skład Sejmu weszli także dotychczasowi posłowie do austriackiej Izby Deputowanych z Małopolski Wschodniej oraz posłowie polscy do Parlamentu Rzeszy Niemieckiej. 20 lutego Sejm uchwalił tzw. Małą Konstytucję, która do czasu uchwalenia Konstytucji miała regulować podstawy ustrojowe państwa.

W tym momencie proces odbudowy instytucji Niepodległego Państwa Polskiego został zakończony. Stworzone zostały podstawy konstytucyjne do funkcjonowania państwa. I choć jeszcze przez dwa lata lala się polska krew, by tę niepodległość obronić i wzmocnić, ustanowienie z woli Narodu Sejmu i jego decyzje, miały tu znaczenie kluczowe.

Pamiętać wszakże trzeba, iż niewątpliwy sukces jakim było z pewnością wyjątkowo szybkie objęcie administrowania w swoim kraju po latach niewoli, uruchomienie maszyny państwowej, która zdolna była służyć obronie niepodległości w chwili tak krytycznej, było wynikiem wspólnego wysiłku Polaków ze wszystkich zaborów, ich wieloletniego wysiłku, w którym krok po kroku budowali zręby polskiego aparatu państwowego. Dziś, gdy afirmacja zasług poszczególnych osób czy środowisk nie jest uwarunkowana bieżącą polityką, można dokonywać ocen bardziej wyważonych i sprawiedliwych. Z tego punktu widzenia warto przypomnieć, co już w 1920 r. słusznie konstatawał Michał Bobrzyński: *Każda z orientacji zadania swoje spełniła. Austriacka dlatego, że ochroniła Polskę przed utopieniem się w rosyjskim morzu, a podniosła myśl państwa polskiego i urzeczywistniła ją w proklamacji z dnia 5 listopada 1916 r. Rosyjska orientacja dlatego, że chociaż szczęśliwie pokonana, nie pozwalała ograniczać odbudowy państwa polskiego do załoru rosyjskiego i utrzymywała myśl połączenia ziem polskich. Orientacja trzecia, koalicyjna, łącząc w sobie myśli przewodnie obu poprzednich: zjednoczenie ziem polskich i utworzenie z nich państwa, dotarła wreszcie do celu.*<sup>41</sup>

---

40. Dekret z 28 listopada 1918 r., Dz. P. KP Nr 18 L. 46.

41. M. Bobrzyński, *Wskreszenie państwa polskiego. Szkic historyczny*. Tom I, Kraków 1920, s. 2.