

Akt 5 listopada 1916 roku jako jeden z aspektów koncepcji „Mitteleuropa” i jego konsekwencje dla Polski

Dr Tomasz Kowalczyk

Kujawsko-Pomorska Szkoła Wyższa w Bydgoszczy, Instytut Prawa i Administracji
e-mail: t.kowalczyk@kpsw.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0001-7251-5431>

Streszczenie: Poniższy tekst poświęcony jest zagadnieniom ustroju Polski w końcowym okresie I Wojny Światowej. Autor omawia akt 5 listopada 1916 r. – wystawiony przez dwa państwa zaborcze – II Rzeszę Niemiecką i Austro–Węgry. Wydając owy dokument stworzyły one podstawy ustrojowe pod przyszłe państwo polskie. Na mocy aktu prawnego powołano centralne organy administracji nowego państwa, które przygotowały projekt konstytucji dla Polski (monarchistyczny) oraz projekt ordynacji wyborczej do Sejmu. Rozważania historyczno–prawne uzupełnione są o koncepcję „Mitteleuropa” – stowrzenia w Europie Środkowo–Wschodniej unii gospodarczo–politycznej państw, które miały funkcjonować pod ścisłą kontrolą II Rzeszy Niemieckiej i Austro–Węgier. Zgodnie z tą inicjatywą nowo tworzona Polska miała funkcjonować pod ścisłą kontrolą dwóch państw niemieckich. One miały stworzyć ustrój i kontrolować Polskę, która miała być buforem dla Rosji. Autor w swojej pracy poza omawianiem dokumentów międzynarodowych, skupi się na analizie projektu konstytucji Polski (z 1917 roku) oraz ordynacji wyborczej. Przytoczona również zostanie liczna literatura przedmiotu poświęcona tej tematyce. Zastosowano metodę historyczno–prawną uzupełnioną o metodę dogmatyczno–prawną i komparatystyczną.

Słowa kluczowe: akt 5 listopada 1916 r., I Wojna Światowa, koncepcja „Mitteleuropa”, II Rzesza Niemiecka, Austro–Węgry, Polska międzywojenna.

Wstęp

W czasach tuż przed wybuchem I Wojny Światowej nic nie wskazywało na zmianę ustroju i podziału terytorialnego Europy. Trzy rody panujące w państwach zaborczych polskich ziem (Habsburgów, Hohenzollernów i Romanowów) powiązane siecią gospodarczą, społeczną i polityczną zadowolone były z stabilności państwowej. Jednakże udany zamach z 28 czerwca 1914 r. na arcyksięcia Franciszka Ferdynanda Habsburga przyczynił się do roszczeń państw Europy o dawne terytoria. Francja planowała odzyskać utracone w 1871 r. Alzację i Lotaryngię. Wielka Brytania czuła się zagrożona morską ekspansją II Rzeszy Niemieckiej. Austro–Węgry obawiały się ruchów narodowych w Serbii oraz węgierskich planów na oddzielenie się od wspólnej

monarchii. Rosja popierając Serbów chciała odzyskać swoje wpływy na terenach Bałkańskich. Niemcy natomiast, jako jedno z najpotężniejszych państw ówczesnego świata, planowały powiększyć swoje wpływy poprzez możliwość wybuchu wojny. Właśnie zamordowanie następcy tronu Habsburgów spowodowało asumpt to działań militarnych. II Rzesza zapewniła Austro-Węgry o swoim wsparciu militarnym w planowanej wielkiej wojnie. Na początku sierpnia 1914 r. rozpoczęła się wojna, której wynik zmienił zupełnie podział terytorialny oraz ustroje państw europejskich. Działania wojenne dały możliwość polskim politykom do poglądów na utworzenie niepodległego państwa. W wyniku starć militarnych II Rzesza Niemiecka i Austro-Węgry wiedząc, że nie są w stanie zapanować nad całą Europą, powróciły do koncepcji „Mitteleuropy”. Jednym z kroków było wydanie aktu 5 listopada 1916 r. Niewątpliwie przyczynił się on do powołania polskich organów państwowych oraz stworzenia projektu konstytucji i ordynacji wyborczej do dwuizbowego Sejmu (składającego się z: Izby Poselskiej i Senatu). Zgodnie z treścią międzynarodowego dokumentu nowopowstała Polska miała być „uzależniona politycznie i gospodarczo od Niemiec oraz stanowić skuteczny bufor dla Rosji. Niemcy dążyły bowiem do stworzenia pod swoim przewodem silnego bloku gospodarczo-politycznego i wojskowego w Europie Środkowej. Oczywiście w tej części kontynentu nie mogłoby zabraknąć Polski, jednakże całkowicie podporządkowanej Niemcom”¹.

Artykuł ma na celu przedstawienie polskich dążeń ustrojowych do odzyskania niepodległości w czasie I Wojny Światowej. Poprzez wskazanie koncepcji „Mitteleuropy” i związanego z nią aktu 5 listopada 1916 r. zaprezentowana została droga do odzyskania niepodległości. Polska w czasie „wielkiej wojny” odzyskała nadzieję, na utworzenie suwerennego państwa. W ramach funkcjonowania pod ścisłą kontrolą dwóch państw niemieckich stworzyła własne centralne organy państwowe – Radę Regencyjną oraz Tymczasową Radę Stanu. Przygotowały one projekty konstytucji oraz ordynacji wyborczej do Sejmu, które wywarły wpływ na Konstytucję Marcową² i ustroj II Rzeczypospolitej Polskiej. Główne uwagi autora skupiają się na udowodnieniu tezy, że jednym z elementów koncepcji „Mitteleuropy” było wydanie aktu 5 listopada 1916 r., który pozwolił na stworzenie własnych rozwiązań ustroju polskiego.

Powstawanie koncepcji „Mitteleuropy”

Załączków koncepcji „Mitteleuropy” można doszukiwać się już w czasach II Rzeszy Niemieckiej i rządów kanclerza Otto von Bismarcka. Opierały się one na budowaniu sojuszu z Austro-Węgrami i utrzymywaniu poprawnych kontaktów z Rosją (a przez to i Królestwem Polskim)³. Jednocześnie dążono do zwiększenia

¹ Cytat za: J. Kłaczek, K. Kania, Z. Girzyński, *Słowo wstępne*, [w:] J. Kłaczek, K. Kania, Z. Girzyński (red.), *Akt 5 listopada 1916 roku i jego konsekwencje dla Polski i Europy*, Toruń 2016, s. 10.

² Ustawa z dnia 17 marca 1921 roku, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. R. P. 1921 Nr 44, poz. 267).

³ Zob. J. Feldman, *Bismarck a Polska*, Warszawa 1980, s. 25.

potencjału kolonialnego Niemiec. Zainspirowany swoim poprzednikiem kanclerz Leo von Caprivi chciał doprowadzić do umocnienia pozycji Niemiec w Europie (albo chociaż Europie Środkowej i Wschodniej). Odstępując od polityki równowagi w stosunkach z Rosją, przyczynił się do zawarcia licznych porozumień handlowych z: Austro-Węgrami, Włochami i Belgią (6 grudnia 1891 r.); Serbią (21 sierpnia 1893 r.); Rumunią (21 października 1893 r.) i Rosją (10 lutego 1894 r.). Przyczynić miały się one do ustanowienia w Europie Środkowo-Wschodniej związku (unii) gospodarczego pod silnym przewodnictwem Niemiec. Najlepiej odzwierciedla to wypowiedź L. von Capriviego do generała Alfreda von Waldersee z 17 marca 1894 r.: „Popieram całkowicie punkt widzenia ks. von Bismarcka, dowodzącego, że układ z Austrią jest złowróżbnym błędem, który ostatecznie pociągnie za sobą konflikt z Rosją (...) Wolę raczej środkowoeuropejski związek celny, skierowany pośrednio przeciw Rosji”⁴. Zgodnie z poglądem Piotra Mikietyńskiego właśnie owe wydarzenia należy uznawać za początek koncepcji „Mitteleurop”⁵. Friedrich Naumann niemiecką ekspansję na Europę Środkowo-Wschodnią uważał za nieodłączny element germańskiego przeznaczenia dziejowego. Dowodzić miało to zasadności koncepcji rozszerzenia terytorialnego Niemiec w Europie jak i na świecie⁶.

Kolejną wielką postacią dążącą do wzmocnienia politycznego II Rzeszy Niemieckiej był kanclerz Bernard von Bülow. Wspólnie z sekretarzem stanu ds. marynarki wojennej admirałem Alfredem von Tirpitzem przyczynili się do rozwoju kolonialnego w Azji i Afryce. Ponadto Niemcy pod koniec XIX w. zaczęły stanowić poważne zagrożenie kolonialne dla Wielkiej Brytanii, co świadczyło o zaciętej walce politycznej o dominację tych państw⁷. Również podstawy dla koncepcji „Mitteleurop” położyły liczne inwestycje Niemieckie w ośrodkach przemysłowych Austro-Węgier, Francji i Rosji. Ogromnym sukcesem okazało się przejście kopalń węgla kamiennego w Zagłębiu Longwy-Briey (francuska Lotaryngia) czy Zakładów Przemysłowych Normandii, Zagłębia Dąbrowskiego, Staropolskiego Okręgu Przemysłowego czy Wschodniej Ukrainy⁸.

Koncepcje „Mitteleurop” wobec Polski

Bardzo ściśle powiązany z koncepcją „Mitteleurop” był plan przejścia gospodarki Królestwa Polskiego. Przyczynić do tego miało się stworzenie nowego państwa polskiego, które miało być buforem (państwem buforowym)⁹ w relacjach

⁴ Cytat za: P. Mikietyński, *Niemiecka droga ku Mitteleuropie. Polityka II Rzeszy wobec Królestwa Polskiego (1914–1916)*, Kraków 2009, s. 34.

⁵ F. Naumann, *Mitteleuropa*, Berlin 1916, s. 177.

⁶ F. Naumann, *Geist Und Glaube*, Berlin-Schöneberg 1911, s. 24–26.

⁷ Zob. A. Jeruzalimski, *Polityka zagraniczna i dyplomacja niemieckiego imperializmu w końcu XIX wieku*, Warszawa 1954, s. 113 i nast.

⁸ Zob. P. Mikietyński, op. cit., s. 10.

⁹ Pogląd taki przedstawiali: W. Jakóbczyk, *Bismarck*, Warszawa 1980, s. 69; L. Trzeciakowski, *Otto von Bismarck*, Wrocław 2009, s. 48; J. Krasuski, *Polska-Niemcy*, Wrocław 2009, s. 221.

z Carską Rosją. Co jest warte podkreślenia Niemcy nie zabiegali o aneksję całej Kongresówki. Przyczyniały się do tego ugruntowane poglądy, jeszcze z czasów Otto von Bismarcka, jakoby II Rzesza Niemiecka zagarniając Królestwo Polskie: „zyskała co najwyżej jeszcze więcej Polaków, a nie strawiły dotąd tych, których już posiadają”¹⁰. Lepszym rozwiązaniem zdawało się być jedynie zajęcie dobrze uprzemysłowionych terenów Kongresówki¹¹. Polskie terytoria należące do Carskiej Rosji na początku maja 1915 r. zostały opanowane przez wojska II Rzeszy Niemieckiej. Przyczyniło się to znacznie do przeorientowania planów wobec terenów polskich względem koncepcji „Mitteleupy”. Od tego momentu Niemcy uzyskali silną kartę przetargową w stosunkach międzynarodowych i pokojowych z Rosją. Na całym tym obszarze wprowadzono niemieckie dowództwo cywilno–wojskowe (Generalne Gubernatorstwo). W związku z tym przed II Rzeszą stanął kolejny poważny problem. Musieli oni wspólnie z Austro–Węgrami ustalić dalszą przyszłość terenów polskich odebranych Carskiej Rosji. W tej sytuacji najlepszym rozwiązaniem okazało się wydanie aktu 5 listopada 1916 r., przyczyniające się do powstania niezależnej władzy przyszłego państwa Polskiego. Zdaniem Niemiec ludność Królestwa Polskiego miała przyczynić się do nawiązania ściślejszej współpracy politycznej z polskimi środowiskami politycznymi. Zabiegi takowe miały doprowadzić w opinii polityków II Rzeszy Niemieckiej „do wykorzystania zasobów ludzkich Kongresówki dla jak najszybszego sformowania kolejnej sprzymierzonej armii, wspierającej wysiłek wojenny Rzeszy na froncie wschodnim”¹².

Apogeum i zarazem kres niemieckiej koncepcji „Mitteleupy” przypadła na wydanie aktu 5 listopada 1916 r. Oznaczał on kres formułowania teoretycznych podstaw niemieckiej dominacji politycznej i gospodarczej. Jednocześnie dawała ona początek nowym założeniom niemieckiej polityki zagranicznej, w całości innej rzeczywistości militarnej i politycznej. Koncepcja „Mitteleupy” upadła całkowicie. Nawet najwięksi optymiści w powodzenie działań zbrojnych II Rzeszy Niemieckiej, nie przewidywali możliwości stworzenia wielkiej unii gospodarczej pod przewodnictwem owego państwa¹³.

Państwa wystawiające akt 5 listopada 1916 r.

Akt 5 listopada 1916 r. wydany został przez Cesarza Niemieckiego – Wilhelma II Hohenzollerna (1859–1941) i Cesarza Austriackiego – Franciszka Józefa I Habsbursko–Lotaryńskiego (1830–1916)¹⁴. Miał on na celu powołanie odrodzonego Państwa Polskiego pod protektoratem obu mocarstw.

¹⁰ Cytat za: C. Krokow, *Bismarck. Biografia*, Warszawa 1998, s. 214.

¹¹ Zob. I. Geiss, *Tzw. polski pas graniczny 1914–1918. Przyczynek do niemieckiej polityki wojennej w czasie I wojny światowej*, Warszawa 1964, s. 167.

¹² Cytat za: P. Mikietyński, op. cit., s. 12.

¹³ Zob. P. Mikietyński, op. cit., s. 12.

¹⁴ W literaturze podkreślana jest wątpliwość podpisu obu cesarzy na akcie 5 listopada. Wspominają o tym m. in.: A. Kakowski, *Z niewoli do niepodległości. Pamiętniki*, Kraków 2000, s. 324 i nast.;

Zdaniem Cezarego Berezowskiego w wyniku zrzeczenia się przez władzę sowiecką praw do ziem byłego Królestwa Polskiego w miarę zaniku władzy wykonawczej przez okupantów powstały warunki do ukształtowania władzy suwerennej nowego państwa. Przejmowanie przez miejscowe organy władzy od okupantów odbywało się częściowo. Warunki do ukonstytuowania się władzy nowego państwa powstały dopiero w wyniku rozkładu monarchii Austro–Węgierskiej.

Po 1916 r. pewne realne szanse zdawały się mieć dwa programy. Pierwszy z nich zmierzał do utworzenia z ziem Galicji, Królestwa Kongresowego, a także z całości ziem polskich za Bugiem i Niemnem państwa polskiego jako trzeciego członu monarchii Austro–Węgierskiej¹⁵. Drugi polegał na połączeniu wszystkich ziem polskich pod zwierzchnictwem cesarza Rosji. Pierwszy z tych problemów przestał być realny najpóźniej w lipcu 1916 r., podobnie i drugi¹⁶. Od 5 sierpnia 1915 r. teren Królestwa Polskiego okupowany był przez wojska tzw. państw centralnych (Niemiec i Austro–Węgier). Wbrew zasadom okupacji ukazał się akt obu cesarzy z 5 listopada 1916 r. Mocarstwa spodziewały się, że dzięki temu społeczeństwo polskie wystawi wojska do walki z Rosją¹⁷. W akcie tym mocarstwa wspomniały o porozumieniu się obu okupantów co do utworzenia samodzielnego państwa z dziedziczną monarchią i konstytucyjnym ustrojem, bez konkretnego oznaczenia granic i z zastrzeżeniem połączenia Królestwa Polskiego z państwami centralnymi. We wspólnym porozumieniu miano unormować sprawę dotyczącą własnej armii¹⁸.

Treść aktu 5 listopada 1916 roku

W dniu 5 listopada 1916 r., sprawujący zarząd wojskowy na okupowanych ziemiach centralnej Polski, Generalni Gubernatorzy Niemiecki – Hans Hartwig von Beseler (1850–1921) i Austriacki – Karl Kuk (1853–1935) podali do publicznej wiadomości wspólną proklamację swych cesarzy. Z treści aktu 5 listopada wynikało jasne stanowisko ukonstytuowania nowego państwa – Królestwo Polskie, które miało być bezpośrednio podporządkowane władzy obu monarchów (Hohenzollernów

M. Lubomirska, *Pamiętnik Księżnej Marii Zdzisławowej Lubomirskiej 1914–1918*, Poznań 1997, s. 419; S. Dzierzbicki, *Pamiętnik z lat wojny 1915–1918*, Warszawa 1983, s. 191 i nast.; S. Askenazy, *Uwagi*, Warszawa 1924, s. 91 i nast.

¹⁵ T. Komarnicki, *Rebirth of the Polish Republic. A Study in the Diplomatic History of Europe 1914–1920*, Melbern 1957, s. 74–91; T. Piszczkowski, *Odbudowanie Polski 1914–1921. Historia i polityka*, Londyn 1969, s. 42 i nast.; L. Grosfeld, *Polityka państw centralnych wobec sprawy polskiej w latach pierwszej wojny światowej*, Warszawa 1962, s. 70–79.

¹⁶ Zob. K. Grzybowski, *Pięćdziesiąt lat. 1918–1968*, Kraków 1977, s. 63 i nast.

¹⁷ S. Dąbrowski, *Walka o rekruta polskiego pod okupacją*, Warszawa 1922, s. 43–48; E. Ludendorff, *Meine Kriegserinnerungen 1914–1918*, Berlin 1919, s. 313–318; J. Stachiewicz, *Niemieckie plany organizacji wojska polskiego w czasie wojny światowej*, „Niepodległość” 1929, t. 1, z. 1, s. 12–29; T. Komarnicki, op. cit., s. 92–94; F. Fischer, *Griff nach der Weltmacht. Die Kriegsziel des kaiserlichen Deutschland 1914–1918*, Düsseldorf 1964, s. 302.

¹⁸ Zob. M. Żukowski, *Dzieje administracji w Polsce w XX wieku*, Warszawa 2011, s. 14.

i Habsburgów). Powstanie nowego państwa wynikało bezpośrednio z treści dokumentu oraz wywoływało bezpośrednie skutki międzynarodowe. „Jego Cesarska Mość Cesarz Niemiecki oraz, Jego Cesarska i Królewska Mość Cesarz Austrii i Apostolski Król Węgier [...] postanowili z ziem tych utworzyć państwo samodzielne z dziedziczną monarchią i konstytucyjnym ustrojem. [...] Sprzymierzeni Monarchowie, biorąc należyty wzgląd na ogólne warunki polityczne Europy jako też na dobro i bezpieczeństwo własnych krajów i ludów, żywią niezłomną nadzieję, że obecnie spełnią się życzenia państwowego i narodowego rozwoju Królestwa Polskiego”¹⁹.

Tzw. akt 5 listopada oznaczał zasadniczy przełom w traktowaniu sprawy polskiej przez mocarstwa zaborcze. Dotąd zaborcy mimo dzielących ich często różnic, zgodni byli w swych postanowieniach wykluczających możliwość restytucji samodzielnego państwa polskiego. Listopadowa decyzja monarchów Niemiec i Austro–Węgier nie tylko ten dotychczasowy konsens zdecydowanie odrzucała. W istocie była to też decyzja, która problem odbudowy państwa polskiego wyносиła ponad dotychczas prezentowane koncepcje tworzenia polskiej autonomii w ramach poszczególnych państw zaborczych. Tym samym wydarzenie to oznaczało otwarcie nowej fazy przetargów o wykorzystanie sprawy polskiej w toczącej się wojnie. Z tą wszakże różnicą, że od tej chwili był to już bez wątpienia problem międzynarodowy, a nie wewnętrzny każdego z zaborców. Zaborcy zaś weszli jednocześnie w logikę systematycznego poszerzania proponowanych Polakom form odbudowy życia państwowego.

Z tego punktu widzenia, choć nie był akt 5 listopada decyzją, którą uznać można byłoby za wskrzeszającą rzeczywistość, suwerenną państwowość polską, bez wątpienia miał on charakter przełomowy na drodze do odzyskania pełnej niepodległości²⁰. Uroczyste ogłoszony został on na Zamku Królewskim w Warszawie przez warszawskiego Generał–Gubernatora H. von. Beselera, w obecności najważniejszych polskich polityków i dostojników kościelnych²¹.

Po wydaniu owego dokumentu lubelski Generał–Gubernator K. Kuk wydał Proklamację w tym samym dniu do ludności okupowanych przez Austro–Węgry

¹⁹ Treść aktu 5 listopada 1916 r. zamieszczona w oficjalnych publikatorach źródeł prawa Generanych Gubernatorstw Warszawskiego i Lubelskiego. Dziennik Rozporządzeń dla Jeneralnego Gubernatora Warszawskiego Nr 52, wydany w Warszawie 13 listopada 1916 r. Dziennik Rozporządzeń c.k. Jeneralnego Gubernatorstwa wojskowego dla austriacko–węgierskiego obszaru okupowanego w Polsce, cz. XV z 13 listopada 1916 r.

²⁰ Por. D. Makieła, *Moc prawna aktu 5 listopada 1916 roku*, „Przegląd Sejmowy” 2017, nr 1, s. 59–77; G. Górski, *O znaczeniu aktu 5 listopada 1916 roku. Na marginesie artykułu Dariusza Makieły*, „Przegląd Sejmowy” 2018, Nr 4, s. 7–17.

²¹ Warto zaznaczyć, iż H. von Beseler w czasie swoich rządów w Warszawie zachowywał się niczym monarcha absolutystyczny. Jednakże nie przyczyniło się to do „utrącenia” dążeń niepodległościowych Polaków. Dziennik Rozporządzeń dla Jeneralnego Gubernatora Warszawskiego Nr 52, wydany w Warszawie 13 listopada 1916 roku. Samo wydarzenie dokładniej opisują: S. Filasiewicz, *La Question Polonaise pendant la Guerre Mondiale. Recueil des Actes diplomatiques. Traités et Documents concernat la Pologne*, t. 2, Paris 1920, s. 57 i nast.; B. Hutten-Czapski, *Sechzig Jahre Politik und Gesellschaft*, t. 2, Berlin 1936, s. 304–306.

terenów: „Do mieszkańców lubelskiego Jeneralnego Gubernatorstwa! Przejęci niezłomną ufnością w ostateczne zwycięstwo ich broni i życzeniem powodowani, by ziemie polskie, przez waleczne ich wojska ciężkimi ofiarami panowaniu rosyjskiemu wydarte, do szczęśliwej wywieść przyszłości, Jego Cesarska i Królewska Mość, Cesarz Austrii i Apostolski Król Węgier oraz Jego Cesarska Mość, Cesarz Niemiecki, ułożyli się, by z ziem tych utworzyć państwo samodzielne z dziedziczną monarchią i konstytucyjnym ustrojem. Dokładniejsze oznaczenie granic zastrzega się. Nowe Królestwo znajdzie w łączności z obu sprzymierzonymi mocarstwami rękojmię, potrzebne do swobodnego sił swych rozwoju. We własnej armii nadal żyć będą pełne sławy tradycje wojsk polskich dawniejszych czasów i pamięć walecznych polskich towarzyszy broni we wielkiej obecnej wojnie. Jej organizacja wykształcenie i kierownictwo uregulowane będą we wspólnym porozumieniu. Sprzymierzeni monarchowie, biorąc należyty wzgląd na ogólne warunki polityczne Europy, jako też na dobro i bezpieczeństwo własnych krajów i ludów, żywią niepłoną nadzieję, że obecnie spełnią się życzenia państwowego i narodowego rozwoju Królestwa Polskiego. Wielkie zaś, od zachodu z Królestwem Polskiem sąsiadujące mocarstwa z radością ujrzą w swych granic wschodnich wskrzeszenie i rozkwit wolnego, szczęśliwego i własnym narodowym życiem cieszącego się państwa. Z Najwyższego Rozkazu Jego Cesarskiej i Królewskiej Mości, Cesarza Austrii i Apostolskiego Króla Węgier”²².

Warto jednak zastanowić się, czy istniały warunki do tego, by akt 5 listopada mógł stać się decyzją, której bezpośrednie skutki byłyby o wiele dalej idące? Proklamacja obu cesarzy spotkała się z zastanawiająco późną reakcją Rosji i aliantów. Rząd rosyjski dopiero 15 listopada 1916 r. wydał komunikat, w którym stwierdzał: „Rządy niemieckie i austro-węgierski, korzystając z zajęcia pewnej części terytorium rosyjskiego, ogłosiły oddzielenie polskiego obwodu od Rosji i utworzenie z niego państwa samodzielnego. (...) Rząd rosyjski widzi w tym akcie wielkie naruszenie prawa międzynarodowego, które zakazuje zmuszania mieszkańców zajętego terytorium do podnoszenia broni przeciw ich własnej ojczyźnie. Rząd rosyjski uważa wydaną proklamację za bezwartościową. Rosja od początku wojny dwukrotnie wypowiedziała się w kwestii polskiej i ma na widoku utworzenie Królestwa Polskiego, które obejmować ma wszystkie ziemie polskie”²³.

W tym samym dniu (15 listopada 1916 r.) w Paryżu Komisja Międzysojusznicza, z udziałem premierów: Francji – Aristide’a Brianda i Anglii – Herberta

²² Treść aktu przytacza: K. W. Kumaniecki, *Odbudowa Państwowości Polskiej. Najważniejsze dokumenty 1912 – styczeń 1924*, Warszawa-Kraków 1924; T. Szymczak (red.), *Materiały do nauki prawa konstytucyjnego (lata 1914–1939)*, Łódź 1982, s. 12. Dostępna jest ona również w: *Dziennik Rozporządzeń c. k. Jeneralnego Gubernatorstwa wojskowego dla austriacko-węgierskiego obszaru okupowanego w Polsce*, cz. XV z 13 listopada 1916 r.

²³ Zob. K. W. Kumaniecki, op. cit., s. 52; G. Górski, *Akt 5 listopada 1916 r. w perspektywie historyczno-prawnej*, [w:] J. Dygdała, G. Górski, D. Janicka, R. Łaszewski (red.), *Historia Integra. Księga pamiątkowa ofiarowana Prof. Stanisławowi Salmonowiczowi w siedemdziesięciolecie urodzin*, Toruń 2001, s. 358.

Henryego Asquith'a oraz ambasadorów: Włoch – Tommaso Tittoni'ego i Rosji – Aleksandra Pietrowicza Izwołskiego, uzgodniła wspólne stanowisko w sprawie proklamacji niemiecko-austriackiej, które opublikowano 16 listopada 1916 r. Państwa sojusznicze stwierdzały: „Niewzruszona jest zasada prawa międzynarodowego, że okupacja wojskowa (...), nie może doprowadzić do zwierzchnictwa nad krajem tak okupowanym i dlatego pod żadnym pozorem nie daje prawa rozporządzać nim na rzecz innego mocarstwa. Cesarz niemiecki i cesarz austriacki nie tylko że popełnili niesprawiedliwość przez użytek, jaki robią z kraju okupowanego, ale także nie uznali zasady podstawowej (...), która (...) zabrania państwu prowadzącemu wojnę, zmuszać poddanych przeciwnika do uczestniczenia w operacjach bojowych przeciwko własnemu krajowi. Sprzymierzeńcy, oddający to nowe naruszenie prawa pod sąd państw neutralnych zawiadamiają, że nie będą uznawali tego naruszenia za usprawiedliwienie jakichkolwiek środków, które państwa nieprzyjacielskie mogłyby w przyszłości zarządzić w Polsce i że zastrzegają sobie prawo odpierania takich sposobów działania wszelkimi środkami, które mają do rozporządzenia”²⁴.

Powołanie Tymczasowej Rady Stanu

Początków Tymczasowej Rady Stanu (dalej zwana TRS) należy doszukiwać się w rozporządzeniu, z 12 listopada 1916 r., Generał-gubernatora w Warszawie H. H. von Beselera o utworzeniu Rady Stanu w Królestwie Polskim²⁵, które dotyczyło tylko okupacji niemieckiej. W przypadku okupacji austriackiej miała być zawarta umowa z rządem austriacko-węgierskim. Delegaci do Sejmu mieli pochodzić z wyborów dokonywanych w sejmikach powiatowych, natomiast w Warszawie i w Łodzi przez rady miejskie. Łącznie posłów miało być około 70.

Nie zostało ono jednak wykonane. Nowe rozporządzenie o powołaniu TRS wydano 26 listopada 1916 r. Podpisali je obaj Generał-Gubernatorzy. Uprawnieni byli na podstawie rozkazu odpowiednich monarchów. Zasięg działania TRS nie obejmował całego obszaru Królestwa Polskiego, ale jedynie tereny obu Generalnych Gubernatorstw. Pozostałe tereny królestwa podlegały niemieckiej komen-dzie etapów naczelnego dowództwa armii wschodniej. Rada działała pod ścisłą

²⁴ Zob. J. Pajewski, *Wokół sprawy polskiej. Paryż-Lozanna-Londyn 1914–1918*, Poznań 1970, s. 51–54; G. Górski, *Akt 5 listopada...*, op. cit., s. 358 i nast.

²⁵ Dziennik Rozporządzeń dla Jeneralnego Gubernatora Warszawskiego Nr 52, wydany w Warszawie 13 listopada 1916 roku; D. Górecki, *Powstanie władz naczelnych w odradzającej się Polsce (1914–1919)*, Łódź 1983, s. 20; G. Górski, *Odbudowa polskiej administracji publicznej w latach 1916–1919*, „Czasy Nowożytnie” 1998, t. V, s. 32; K. W. Kumaniecki, *Zbiór najważniejszych dokumentów do powstania państwa polskiego*, Kraków-Warszawa 1920, s. 70; Z. Filipiak, T. Kowalczyk, *Monarchiczne przedpole II Rzeczypospolitej. Utworzenie Tymczasowej Rady Stanu oraz projekt konstytucji z roku 1917*, [w:] T. Chłopecki, P. Fiktus (red.), *Studia i szkice o dwudziestolecium międzywojennym*, Kraków 2020, s. 26–28.

kontrolą przedstawicieli obu Generał-Gubernatorów. Wszystkie wnioski i decyzje TRS wymagały ich zgody. Stanowił o tym par. 3 rozporządzenia z 26 listopada 1916 r.²⁶.

Tymczasowa Rada Stanu swoją działalność rozpoczęła 15 stycznia 1917 r.; od wydania orędzia do narodu z Pałacu Krasińskich. Do władz TRS powołano: na przewodniczącego Wacława Niemojowskiego; na zastępcę przewodniczącego Józefa Mikułowskiego-Pomorskiego. Następnie TRS rozpoczęła tworzenie aparatu biurowego. Powołano do istnienia 8 wewnętrznych departamentów²⁷. Dyrektorami poszczególnych departamentów byli: Departament Wojny – Józef Piłsudski, Departament Skarbu – Stanisław Dzierżbicki, Departament Spraw Politycznych – Wojciech Rostworowski, Departament Spraw Wewnętrznych – Michał Łempicki, Departament Gospodarstwa Społecznego – Stanisław Janicki, Departament Pracy – Włodzimierz Kunowski, Departament Sprawiedliwości – Stanisław Bukowiecki, Departament Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego – J. Mikułowski-Pomorski²⁸.

Naczelnym organem TRS było zebranie ogólne, któremu przewodniczył Marszałek Koronny (w jego zastępstwie mógł przewodniczyć Wicemarszałek). Wydział wykonawczy zajmował się sprawami zarządu i egzekutywą. W jego skład wchodził Marszałek, Wicemarszałek, 7 członków wybranych przez radę, którzy byli dyrektorami jednego z 8 departamentów (wojny, skarbu, spraw politycznych, spraw wewnętrznych, gospodarstwa społecznego, pracy, sprawiedliwości, wyznań religijnych i oświecenia publicznego). Każdy departament miał posiadać radę departamentu, będącą organem o charakterze doradczym²⁹. O organizacji wewnętrznej TRS stanowił regulamin z 30 stycznia 1917 r.

Tymczasowa Rada Stanu miała działać do czasu ustanowienia Rady Stanu w Królestwie Polskim. W jej skład wchodziło 25 członków: 15 powoływali Niemcy a 10 Austriacy, 6 spośród nich reprezentowało Centralny Komitet Narodowy³⁰. Ponadto wysłano z obu państw okupantów po jednym komisarzu rządowym oraz 2 zastępców komisarza rządowego. Obrady TRS odbywały się w Warszawie. Do jej kompetencji należało wydawanie opinii prawnych w sprawach ustawodawczych, oraz utworzenie podstaw prawnych dla ustroju nowo tworzonego państwa polskiego. Najważniejszymi aktami prawnymi stworzonymi przez TRS były projekt konstytucji (monarchistyczny) Państwa Polskiego oraz ordynacji wyborczej do Sejmu³¹.

²⁶ Zob. M. Żukowski, op. cit., s. 15.

²⁷ W. Kozyra, *Polityka administracyjna ministrów spraw wewnętrznych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1918–1939*, Lublin 2009, s. 40.

²⁸ Z. Filipiak, T. Kowalczyk, op. cit., s. 28.

²⁹ Zob. Z. Cybichowski, *Polskie prawo państwowe na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego*, Warszawa 1925, s. 195.

³⁰ J. Z. Pająk, *O rząd i armię. Centralny Komitet Narodowy (1915–1917)*, Kielce 2003, s. 174.

³¹ Szerzej omawiają to: Z. Filipiak, T. Kowalczyk, op. cit., s. 25–44; J. Buzek, *Projekt konstytucji państwa polskiego i ordynacji wyborczej sejmowej oraz uzasadnienie i porównanie projektu konstytucji państwa polskiego z innymi konstytucjami*, t. I-IV, Warszawa 1918.

Projekt (TRS) konstytucji i ordynacji wyborczej

Projekt konstytucji TRS został przyjęty w czasie 8 posiedzeń Komisji Przygotowawczo–Sejmowej, zaakceptowano go 28 lipca 1917 r.³². Zgodnie z jej treścią Polska miała być państwem niepodległym³³. Władza ustawodawcza miała należeć do Sejmu i Króla, wykonawcza do Króla i Rady Ministrów, a sądownicza do „niezależnych sądów konstytucyjnych”. Król miał być władcą dziedzicznym zgodnie z zasadami primogenitury³⁴, i wyznania rzymsko–katolickiego³⁵. Monarcha wydawał rozporządzenia wykonawcze do ustaw³⁶, powoływał ministrów³⁷, otwierał obrady Sejmu³⁸. Poza tym miał wiele innych kompetencji³⁹.

Sejm miał się składać z dwóch izb: Izby Poselskiej i Senatu. Izba Poselska miała pochodzić z wyborów opartych o głosowanie: powszechne, równe, bezpośrednie, tajne i proporcjonalne⁴⁰. Czynne prawo wyborcze mieli posiadać wyłącznie mężczyźni w wieku od 25 lat, posiadający polskie obywatelstwo, mieszkający minimum 3 miesiące w tej samej gminie⁴¹. Bierne prawo wyborcze przysługiwało również wyłącznie mężczyznom. Jednakże wprowadzono różnice wieku ze względu na cenzus wykształcenia. Granica 25 lat ustanowiona została dla obywateli posiadających wykształcenie średnie lub wyższe, dla pozostałych obywateli wynosiła ona 30 lat⁴². Głosy oddawano na listy kandydatów z możliwością preferencyjnego zaznaczenia pierwszeństwa⁴³. Cały kraj miał być podzielony na małe wielomandatowe (co do zasady po 3 mandaty) okręgi wyborcze⁴⁴. Kadencja izby miała wynosić pięć lat, liczonych od dnia otwarcia Sejmu⁴⁵.

Zgodnie z projektem konstytucji Senat miał składać się z osób pochodzących z wyborów kurialnych oraz wirylistów. Pod względem liczebności miał on stanowić

³² Szczegółowe rozważania poświęcone trybowi uchwalenia oraz przepisom projektu Konstytucji TRS przedstawiają: J. Buzek, op. cit., Z. Filipiak, T. Kowalczyk, op. cit., s. 25–44. Treść Projektu Konstytucji TRS opublikowana została [w:] *Projekt Konstytucji Państwa Polskiego*, „Ojczyzna i Postęp” 1917, Nr 64, s. 46 i nast.

³³ Stanowił o tym art. 1 Konstytucji TRS.

³⁴ Stanowił o tym art. 19 Konstytucji TRS.

³⁵ Stanowił o tym art. 4 Konstytucji TRS.

³⁶ Stanowił o tym art. 8 Konstytucji TRS.

³⁷ Stanowił o tym art. 12 Konstytucji TRS.

³⁸ Stanowił o tym art. 9 Konstytucji TRS.

³⁹ Dokładniej uprawnienia króla na gruncie Konstytucji TRS przedstawiał: M. Kallas, *Pozycja głowy państwa w projektach konstytucyjnych z lat 1917–1921*, [w:] S. Grodziski, D. Malec, A. Karabowicz, M. Stus (red.), *Vetera novis augere*. Studia i prace dedykowane Profesorowi Władysławowi Uruszczakowi, Kraków 2010, s. 388 i nast.

⁴⁰ Stanowił o tym art. 37 Konstytucji TRS.

⁴¹ K. Kacperski, *Koncepcje systemu wyborczego do Sejmu na ziemiach Królestwa Polskiego w latach 1917–1918*, Warszawa 2018, s. 39 i nast.

⁴² Stanowił o tym art. 42 Konstytucji TRS.

⁴³ Stanowił o tym art. 45 Konstytucji TRS.

⁴⁴ Stanowił o tym art. 44 Konstytucji TRS.

⁴⁵ Stanowił o tym art. 39 Konstytucji TRS.

2/3 składu Izby Poselskiej⁴⁶. Kadencja miała trwać 10 lat, jednak po 5 latach połowa składu wybieralnego miała ustępować⁴⁷. Kraj podzielono na 3 kurie. W skład pierwszej wchodziły wielcy właściciele ziemscy. Wybierali oni 1/4 składu. Drugą kurę stanowiły organy samorządu wiejskiego, gdzie również wybierano 1/4 składu. W ostatniej kurii znaleźli się: przedstawiciele organów samorządu miejskiego, właściciele większych przedsiębiorstw przemysłowych, właściciele większych przedsiębiorstw handlowych, wyższe zakłady i instytucje naukowe. Oni wybierali swoich senatorów w stosunku 6 do 5 do 1 do 4⁴⁸. Pozostałą część składu Senatu stanowili wiryliści i osoby nominowane przez króla⁴⁹. Dokładnie byli to: „pełnoletni książęta krwi; arcybiskup warszawski; biskupi diecezjalni katoliccy obrządku łacińskiego, greckiego i ormiańskiego, mianowani dożywotnio przez króla w liczbie nie mniejszej niż 2/3 diecezji; jeden przedstawiciel duchowieństwa ewangelicko-augsburskiego i jeden przedstawiciel duchowieństwa ewangelicko-reformowanego, mianowani przez króla na czas trwania swego urzędu; prezydent najwyższego sądu, prezydent najwyższego trybunału administracyjnego i prezes najwyższego w państwie stowarzyszenia naukowego – przez czas zajmowania tych urzędów; 14 senatorów mianowanych przez króla na dziesięcioletnią kadencję wskazanych przez różne zrzeszenia (czterech większych i drobnych rolników, trzech przemysłowców, trzech handlowców i spółdzielców, trzech ze związków zawodowych robotniczych i jeden ze zrzeszenia naukowców); dodatkowo król mógł mianować dożywotnio specjalistów z zakresu spraw państwowych, społecznych, naukowych i sztuki”⁵⁰.

Podsumowując pracę Tymczasowej Rady Stanu w przygotowaniu projektu konstytucji i prawa wyborczego, najlepiej będzie posłużyć się słowami głównego twórcy ustawy zasadniczej księdza oficjała (późniejszego biskupa podlaskiego do 1924 r. a następnie siedleckiego) Henryka Przeździeckiego: „Na ogół powiedzieć mogę, że wbrew dotychczasowym głosom krytycznym, nasz projekt Konstytucji jest jednym z najliberalniejszych. Przy układaniu go skorzystano nie tylko ze wszystkich wzorców istniejących w innych państwach i z prac teoretycznych, ale również i z doświadczeń, jakie dostarczyła praktyka życia publicznego w krajach cywilizowanych. Nie wstydzimy się z pewnością naszej Konstytucji przed żadnym z obcych narodów”⁵¹. Kilka miesięcy później powiedział on jeszcze: „Panowie, zdajemy sobie wszyscy sprawę z tego, że dzieło nasze nie jest wolne od usterek i że nie jedno należy w nim poprawić. Bądźmy jednak dumni, że my pierwsi przeorałiśmy odłogiem leżący zagon. Ci, którzy po nas przyjdą, znajdą grunt przygotowany. Dałby Bóg, aby czerpali ziarno do siewu nie ze światowej składnicy wszelakich haseł

⁴⁶ Stanowił o tym art. 46 Konstytucji TRS. Andrzej Ajnenkiel podaje, iż Senat miał się składać z 3/4 Izby Poselskiej. Zob. idem., *Spór o model parlamentaryzmu polskiego do roku 1926*, Warszawa 1972, s. 110.

⁴⁷ Stanowił o tym art. 49 Konstytucji TRS.

⁴⁸ Stanowił o tym art. 47 Konstytucji TRS.

⁴⁹ Stanowił o tym art. 48 Konstytucji TRS.

⁵⁰ Cytat za: Z. Filipiak, T. Kowalczyk, op. cit., s. 32. Por. W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne (geneza i system)*, Warszawa 2008, s. 143 i nast.

⁵¹ Zob. H. Przeździecki, „Kurier Polski” z 20 listopada 1917 roku, Nr 318.

i teorii, lecz z Polskiej stodoły rzeczywistych sił narodu”⁵². Słowa te świadczyły o wysokiej klasie politycznej i fachowej wiedzy z prawa politycznego polskich polityków i reprezentantów nauki.

Podstawę ustroju na gruncie projektu konstytucji monarchistycznej stanowiła bardzo silna władza króla i ministrów. Sejm w tym przypadku miał zbyt małe kompetencje do swojej pracy. Dlatego też dobrym sformułowaniem byłoby nazwanie ustroju: monarchiczno-gabinetowym. Choć z drugiej strony bardzo ciężko byłoby rządzić królowi w przypadku niepopierania go przez naród, który to w głosowaniu powszechnym miał wybierać Izbę Poselską do Sejmu, dlatego w praktyce władza mogłaby przejść w ręce Sejmu i ukształtowania systemu rządów parlamentarno-gabinetowych w monarchii⁵³. Należy podkreślić wysokie walory merytoryczne i wartość prawnoustrojową projektu Tymczasowej Rady Stany. Jednakże w wyniku przemian społeczno-politycznych w Europie i upadku prawie wszystkich monarchii, nie mógł on być brany pod uwagę. Natomiast wiele jego rozwiązań, głównie z zakresu praw obywatelskich, było wzorem dla obrad nad konstytucją marcową. Podkreślenia wymaga również wykorzystanie bardzo szerokiego wachlarza porównawczego konstytucjonalizmu z XIX wieku⁵⁴.

Powołanie Rady Regencyjnej

Demonstracyjne ustąpienie TRS zmieniło wcześniejsze ustalenia, przesądzając również o przyszłym składzie Rady Regencyjnej. Na 32 posiedzeniu plenarnym TRS zaproponowano przekształcenie nieistniejącej formalnie, ale przewidzianej projektem podstawowym, delegacji wyborczej w organ o charakterze trudnym do określenia, ale w domyśle będący głową państwa, czyli przyszłej Rady Regencyjnej. Podjęto wówczas jednogłówną decyzję złożenia swych mandatów na ręce abp. Aleksandra Kakowskiego (metropolity warszawskiego), marszałka Wacława Niemojowskiego i księcia Zdzisława Lubomirskiego, typując ich tym samym w skład Rady Regencyjnej. Ze względów politycznych, pod silnym wpływem ugrupowań związanych z Romanem Dmowskim, zmuszono W. Niemojowskiego do nie przyjęcia proponowanego mu stanowiska. W związku z tym zaproponowano kandydaturę Stanisława Staniszewskiego, jednakże również i ona upadła. Zaproponowano więc na to stanowisko hrabiego Józefa Ostrowskiego⁵⁵.

W dniu 12 września 1917 r. monarchowie państw okupacyjnych wydali restrykty, w których zapowiedzieli przystąpienie do budowy państwa polskiego⁵⁶, ale

⁵² Zob. J. Buzek, op. cit., t. I, s. 26.

⁵³ W. Komarnicki, op. cit., s. 148.

⁵⁴ Zob. S. Krukowski, *Konstytucja...*, op. cit., s. 24.

⁵⁵ Por. Z. Filipiak, T. Kowalczyk, op. cit., s. 40; M. Żukowski, op. cit., s. 18; J. Topolski, *Polska dwudziestego wieku 1914–1994*, Poznań 1994, s. 33; Z. J. Winnicki, *Rada Regencyjna Królestwa Polskiego i jej organy (1917–1918)*, Wrocław 2017, s. 37 i nast.

⁵⁶ F. Tommasini, *Odrodzenie Polski*, Warszawa 1928, s. 10.

część władz miała pozostać w rękach dotychczasowych. W celu wykonania tych reskryptów jeszcze tego samego dnia obaj Generał-Gubernatorowie: H. H. von Beseler i Stanisław Maria Szeptycki, wydali patent Rady Regencyjnej o ustanowieniu władzy państwowej w Królestwie Polskim, ogłoszony dopiero 27 października 1917 r. Zgodnie z jego treścią najwyższą władzę miała sprawować trzyosobowa Rada Regencyjna, powołana przez władców okupacyjnych⁵⁷.

Rada Regencyjna miała funkcjonować aż do czasów objęcia rządów przez króla lub regenta. Władza ustawodawcza miała należeć do Rady Regencyjnej oraz nowej Rady Stanu, wyłonionej w drodze wyborów. Rada Regencyjna uprawniona była do wydawania dekretów i reskryptów. Dekrety dotyczyły uregulowań ogólnych, stawały się one aktem prawnym po podpisaniu przez co najmniej 2 członków oraz po kontrasygnacie Prezydenta Rady Ministrów. Z kolei ustawy uchwalone przez Radę Stanu wymagały zatwierdzenia przez Radę Regencyjną⁵⁸.

Rada Regencyjna, jako głowa państwa, posiadała prawo łaski w sprawach wyroków wymierzanych przez sądy polskie oraz prawo zatwierdzania wyroków śmierci, z wyjątkiem przypadków orzekanych przez sądy państw okupacyjnych lub gdy skazany był obywatelem niemieckim albo austro-węgierskim. Kompetencje Rady Regencyjnej obejmowały też powoływanie i odwoływanie Prezydenta Rady Ministrów w uzgodnieniu z władzami okupacyjnymi, a na jego wniosek Wiceprezydenta Ministrów, ministrów, podsekretarzy stanu, naczelników sekcji w ministerstwach, Przewodniczącego Komisji Urzędniczej Państwa Polskiego, Dyrektora Kancelarii Rady Ministrów i redaktorów „Dziennika Praw Królestwa Polskiego” i „Monitora Polskiego”⁵⁹.

Intromisja Rady Regencyjnej odbyła się uroczystie na Zamku Królewskim w Warszawie. Dla tych celów powołano specjalny Komitet Uroczystości Wprowadzenia Rady Regencyjnej. Dnia 27 października 1917 r., po mszy świętej i złożeniu przysięgi, wydała ona odezwę do narodu polskiego, w której oświadczyła: „Po złożeniu uroczystej przysięgi w królewskiej katedrze Świętego Jana obejmujemy za zgodą obu wielkich mocarstw najwyższą władzę w Królestwie Polskim”⁶⁰. Charakter prawny Rady Regencyjnej był skomplikowany. Wobec nieistnienia monarchii polskiej nie sprawowała ona regencji, ale była organem powołanym przez okupanta do pełnienia określonych funkcji, nie sprawowała jednak władzy najwyższej, ale tylko władzę zależną. Urzędy państwowe uzyskiwały tytuł królewskich i działały w imieniu Korony Polskiej⁶¹.

W dniu 26 listopada 1917 r. Rada Regencyjna mianowała Prezydentem Rady Ministrów Jana Kucharzewskiego, powierzając mu misję tworzenia nowego rządu. Zaprzysiężenie odbyło się w dniu 7 grudnia 1917 r. Dnia 13 grudnia 1917 r. Komisja Przejściowa przekazała departamenty po TRS temu rządowi⁶². Ustanowiono następujące ministerstwa: sprawiedliwości, spraw wewnętrznych, skarbu, oświaty

⁵⁷ Zob. W. Kozyra, op. cit., s. 40.

⁵⁸ M. Żukowski, op. cit., s. 19.

⁵⁹ Zob. Z. J. Winnicki, op. cit., s. 29.

⁶⁰ Z. Cybichowski, op. cit., s. 202.

⁶¹ D. Górecki, op. cit., s. 59.

⁶² Zob. W. Kozyra, op. cit., s. 41.

i wyznań, rolnictwa i dóbr koronnych, przemysłu i handlu, opieki społecznej i ochrony pracy, aprowizacji. Przy Prezydencie Rady Ministrów funkcjonował Departament Spraw Politycznych, odpowiadający Ministerstwu Spraw Zagranicznych, ponadto Komisja Wojskowa i Komisja Urzędnicza Państwa Polskiego. Po podpisaniu 9 lutego 1918 r. w Brześciu nad Bugiem traktatu pokojowego między Niemcami, Austro-Węgrami, a Rosją i Ukrainą, rząd ten 27 lutego 1918 r., podał się do dymisji. Rada Regencyjna postanowiła chwilowo nie powoływać nowego gabinetu, pracę w ministerstwach mieli koordynować podsekretarze stanu, pod przewodnictwem kierownika Rady Ministrów. Dnia 4 kwietnia 1918 r. powołano nowy rząd na czele z Janem Kantym Steczkowskim⁶³. Dnia 26 października 1918 r. utworzono Ministerstwo Komunikacji oraz przekształcono Departament Spraw Politycznych w Ministerstwo Spraw Zagranicznych, a Komisję Wojskową w Ministerstwo Spraw Wojskowych. Wspólne posiedzenia Rady Regencyjnej i Rady Ministrów nazywano Radą Koronną. Odbywała się ona zawsze pod przewodnictwem jednego z członków Rady Regencyjnej⁶⁴.

Rada Stanu została powołana przez Radę Regencyjną na podstawie ustawy z 4 lutego 1918 r. Dzień głosowania w wyborach wyznaczono na 27 lutego 1918 r., ale faktycznie odbyło się ono 9 kwietnia 1918 r. Rada Stanu składała się z 12 wirylistów, 55 członków wybranych przez sejmiki, względnie rady miejskie i 43 członków mianowanych przez Radę Regencyjną. Do jej kompetencji należało współdziałanie w wydawaniu ustaw, a przede wszystkim przedstawienie projektu przyszłej konstytucji. Pod względem prawnym była ona ciałem prawodawczym, ale nie państwa, lecz tylko obszaru okupowanego. Pod względem politycznym była reprezentacją społeczeństwa⁶⁵. W dniach 11 i 14 listopada 1918 roku Rada Regencyjna oddała swoją władzę w ręce J. Piłsudskiego.

Podsumowanie. Druga Rzeczypospolita Polska a akt 5 listopada 1916 roku

W formułowaniu szczegółów koncepcji „Mitteleupy” pomocne okazało się rosnące zainteresowanie niemieckich środowisk politycznych i naukowych geografią polityczną. Nauka ta umożliwiała podjęcie szerszej dyskusji nad problemem znaczenia ewentualnych przesunięć terytorialnych dla przekształceń politycznych, gospodarczych i społecznych. Wielkie zasługi położył w tej dziedzinie Friedrich Ratzel, autor tezy, że „od wielkości przestrzeni politycznej zależy tworzenie państw światowych”. Ponadto dowodził on faktu potwierdzenia „ruchliwości” dążącego do poszerzania swojego stanu posiadania – narodu niemieckiego⁶⁶. Na jej kartach formułował myśl, że powstanie „Mitteleupy” będzie jednoznaczne z uzyskaniem

⁶³ M. Żukowski, op. cit., s. 19–22.

⁶⁴ D. Górecki, op. cit., s. 59.

⁶⁵ Zob. M. Żukowski, op. cit., s. 23; Z. Cybichowski, op. cit., s. 202.

⁶⁶ Zob. W. Hładkiewicz, *System kolonialny Rzeczy Niemieckiej 1884–1919*, Zielona Góra 1986, s. 63.

przez II Rzeszę Niemiecką dominującej pozycji w skali globalnej. W bardzo podobnym tonie wyrażali swoje poglądy na przyszłą niemiecką pozycję na arenie dyplomatycznej również Max Lenz i Herman Oncken.

Za największe niepowodzenie niemieckiej dyplomacji należy jednak uznać podpisanie 31 sierpnia 1907 roku w Petersburgu przez Rosję i Wielką Brytanię porozumienia o rozgraniczeniu stref wpływów na terenie Azji⁶⁷. Szczególnie groźne następstwa dla Berlina stworzyło rozszerzenie na Rosję sojuszu francusko-brytyjskiego. Osaczenie Niemiec stało się faktem. W tej sytuacji jedyną szansą poprawienia swoich pozycji, wydawało się wsparcie Austro-Węgier i Turcji na Bałkanach, a tym samym ograniczenie wpływów Rosji.

Istotną rolę w kształtowaniu niemieckiej koncepcji „Mitteleupy” odegrali również: Albert Eberhard, Friedrich Schäffle, Peter Richard Kaufmann, Ernst von Halle i Paul Dehn. Wszyscy opowiadali się za środkowoeuropejskim związkiem celnym. Cechą charakterystyczną rozważań Dehna stało się uznanie państw Trójprzymierza za rdzeń planowanego związku środkowoeuropejskiego. Istotny jest również fakt, iż sugerował on uzupełnienie tego składu o Belgię, Holandię i Szwajcarię na zachodzie oraz Polskę i Litwę na wschodzie.

Stanisław Kutrzeba dostrzegał, że akt 5 listopada 1916 roku nie zawierał momentu emancypacyjnego, nie spowodował on utworzenia przez ludność żadnego ośrodka władzy rewolucyjnej oraz nie zawierał momentu separacyjnego⁶⁸. Jednakże warto podkreślić, iż nigdy nie został on w sposób prawny uchylony. Jak podkreślał Dariusz Makilla nie przestał on nigdy obowiązywać. „Można więc przyjąć, że moc prawna aktu ustała z chwilą rozpadu układu politycznego, czyli klęski wojennej państw centralnych, wyraźniej już w sierpniu 1918 r. [...] Klęska cesarstwa niemieckiego w listopadzie 1918 r. i rozpad monarchii austrowęgierskiej (w zasadzie już w końcu października 1918 r.), zakończone również abdykacjami monarchów (30 października 1918 r. cesarza Karola, następcy cesarza Franciszka Józefa, a 10 listopada 1918 r. cesarza Wilhelma), którzy wydali deklarację z 5 listopada 1916 r., spowodowały jednocześnie koniec obowiązywania tego aktu (do cesarzy, jako jego wydawców, należały kompetencje derogacyjne, chociaż w praktyce mogły one być realizowane przez podległe im organy okupacyjne). Upadek państw centralnych i abdykacja jego najwyższych organów nie oznaczały jednak przekreślenia koncepcji odrodzenia państwa polskiego”⁶⁹. Przetrwało państwo polskie poprzez utworzone centralne organy administracji (Tymczasowa Rada Stanu, Rada Regencyjna, Rada Stanu, Rada Ministrów, sądownictwo, własna armia, organy administracji terytorialnej, czy szkolnictwo. Należy jednocześnie podkreślić walory utworzenia monarchistycznego projektu konstytucji i ordynacji wyborczej do Sejmu, które wywarły częściowy wpływ na Konstytucję Marcową z 1921 r. Również akt 5 listopada 1916 r. odniósł ogromne skutki w odbudowie niepodległości Polskiej i powstaniu państwa w listopadzie 1918 r.

⁶⁷ Zob. J. Pajewski, *Pierwsza wojna światowa 1914–1918*, Warszawa 1991, s. 103.

⁶⁸ Zob. S. Kutrzeba, *Polskie prawo polityczne według traktatów*, t. I, Kraków 1923, s. 29.

⁶⁹ Cytat za: D. Makilla, op. cit., s. 73.

Powstanie suwerennego państwa polskiego zostało potwierdzone w wyroku Izby Cywilnej Sądu Najwyższego w 1923 r. Dlatego też od tej chwili można mówić o nowo powstałym państwie na gruzach państw zaborczych. Społeczność międzynarodowa uznała państwo polskie nieco później niż ono powstało, a mianowicie w styczniu 1919 roku, przez dopuszczenie Polski do obrad konferencji pokojowej. Ale już w listopadzie 1918 roku Rzeczypospolita została uznana przez Niemcy. Jedną z pierwszych not uznających Rzeczypospolitą była odpowiedź rządu jugosłowiańskiego na polską notę gratulacyjną przesłaną 9 grudnia 1918 roku⁷⁰. W styczniu 1919 roku uznały indywidualnie Rzeczypospolitą: Francja i Stany Zjednoczone, a 25 lutego 1919 roku rząd brytyjski. W traktacie z 1923 roku zawartym między Polską a Turcją wspomniano o „przywróceniu stosunków dyplomatycznych między oboma państwami”⁷¹.

Piśmiennictwo

- Ajnenkiel A., *Spór o model parlamentaryzmu polskiego do roku 1926*, Warszawa 1972.
- Askenazy S., *Uwagi*, Warszawa 1924.
- Buzek J., *Projekt konstytucji państwa polskiego i ordynacji wyborczej sejmowej oraz uzasadnienie i porównanie projektu konstytucji państwa polskiego z innymi konstytucjami*, t. I-IV, Warszawa 1918.
- Cybichowski Z., *Polskie prawo państwowe na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego*, Warszawa 1925.
- Dąbrowski S., *Walka o rekruta polskiego pod okupacją*, Warszawa 1922.
- Dzierzbicki S., *Pamiętnik z lat wojny 1915–1918*, Warszawa 1983.
- Feldman J., *Bismarck a Polska*, Warszawa 1980.
- Filasiewicz S., *La Question Polonaise pendant la Guerre Mondiale. Recueil des Actes diplomatiques. Traités et Documents concernat la Pologne*, t. 2, Paris 1920.
- Filipiak Z., Kowalczyk T., *Monarchiczne przedpole II Rzeczypospolitej. Utworzenie Tymczasowej Rady Stanu oraz projekt konstytucji z roku 1917*, [w:] Chłopecki T., Fiktus P. (red.), *Studia i szkice o dwudziestoleciu międzywojennym*, Kraków 2020.
- Fischer F., *Griff nach der Weltmacht. Die Kriegsziele des kaiserlichen Deutschland 1914–1918*, Düsseldorf 1964.
- Geiss I., *Tzw. polski pas graniczny 1914–1918. Przyczynek do niemieckiej polityki wojennej w czasie I wojny światowej*, Warszawa 1964.
- Górecki D., *Powstanie władz naczelnych w odradzającej się Polsce (1914–1919)*, Łódź 1983.
- Górski G., *Akt 5 listopada 1916 r. w perspektywie historyczno-prawnej*, [w:] Dygdała J., Górski G., Janicka D., Łaszewski R. (red.), *Historia Integra. Księga pamiątkowa ofiarowana Prof. Stanisławowi Salmonowiczowi w siedemdziesięciolecie urodzin*, Toruń 2001.

⁷⁰ S. Hubert, *Rozbiory i odrodzenie Rzeczypospolitej. Zagadnienia prawa międzynarodowego*, Lwów 1937, s. 239.

⁷¹ Idem., *Odbudowa państwa polskiego jako problemat prawa narodów*. Odbitka z „Drogi”, Warszawa 1934, s. 14.

- Górski G., *O znaczeniu aktu 5 listopada 1916 roku. Na marginesie artykułu Dariusza Makilly*, „Przegląd Sejmowy” 2018, nr 4.
- Górski G., *Odbudowa polskiej administracji publicznej w latach 1916–1919*, „Czasy Nowożytnie” 1998, t. V.
- Grosfeld L., *Polityka państw centralnych wobec sprawy polskiej w latach pierwszej wojny światowej*, Warszawa 1962.
- Grzybowski K., *Pięćdziesiąt lat. 1918–1968*, Kraków 1977.
- Hładkiewicz W., *System kolonialny Rzeszy Niemieckiej 1884–1919*, Zielona Góra 1986.
- Hubert S., *Odbudowa państwa polskiego jako problemat prawa narodów. Odbitka z „Drogi”*, Warszawa 1934.
- Hubert S., *Rozbiory i odrodzenie Rzeczypospolitej. Zagadnienia prawa międzynarodowego*, Lwów 1937.
- Hutten-Czapski B., *Sechzig Jahre Politik und Gesellschaft*, t. 2, Berlin 1936.
- Jakóbczyk W., *Bismarck*, Warszawa 1980.
- Jeruzalimski A., *Polityka zagraniczna i dyplomacja niemieckiego imperializmu w końcu XIX wieku*, Warszawa 1954.
- Kacperski K., *Koncepcje systemu wyborczego do Sejmu na ziemiach Królestwa Polskiego w latach 1917–1918*, Warszawa 2018.
- Kakowski A., *Z niewoli do niepodległości. Pamiętniki*, Kraków 2000.
- Kallas M., *Pozycja głowy państwa w projektach konstytucyjnych z lat 1917–1921*, [w:] Grodziski S., Malec D., Karabowicz A., Stus M. (red.), *Vetera novis augere. Studia i prace dedykowane Profesorowi Władysławowi Uruszczakowi*, Kraków 2010.
- Kłaczko J., Kania K., Girzyński Z., *Słowo wstępne*, [w:] Kłaczko J., Kania K., Girzyński Z. (red.), *Akt 5 listopada 1916 roku i jego konsekwencje dla Polski i Europy*, Toruń 2016.
- Komarnicki T., *Rebirth of the Polish Republic. A Study in the Diplomatic. History of Europe 1914–1920*, Melbern 1957.
- Komarnicki W., *Polskie prawo polityczne (geneza i system)*, Warszawa 2008.
- Kozyra W., *Polityka administracyjna ministrów spraw wewnętrznych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1918–1939*, Lublin 2009.
- Krasuski J., *Polska-Niemcy*, Wrocław 2009.
- Krokow C., *Bismarck. Biografia*, Warszawa 1998.
- Kumaniecki K. W., *Odbudowa Państwowości Polskiej. Najważniejsze dokumenty 1912 – styczeń 1924*, Warszawa-Kraków 1924.
- Kumaniecki K. W., *Zbiór najważniejszych dokumentów do powstania państwa polskiego*, Kraków-Warszawa 1920.
- Kutrzeba S., *Polskie prawo polityczne według traktatów*, t. I, Kraków 1923.
- Lubomirska M., *Pamiętnik Księżnej Marii Zdzisławowej Lubomirskiej 1914–1918*, Poznań 1997.
- Ludendorff E., *Meine Kriegserinnerungen 1914–1918*, Berlin 1919.
- Makiła D., *Moc prawna aktu 5 listopada 1916 roku*, „Przegląd Sejmowy” 2017, nr 1.
- Mikietyński P., *Niemiecka droga ku Mitteleuropie. Polityka II Rzeszy wobec Królestwa Polskiego (1914–1916)*, Kraków 2009.
- Naumann F., *Geist Und Glaube*, Berlin-Schöneberg 1911.
- Naumann F., *Mitteleuropa*, Berlin 1916.
- Pająk J. Z., *O rząd i armię. Centralny Komitet Narodowy (1915–1917)*, Kielce 2003.
- Pajewski J., *Pierwsza wojna światowa 1914–1918*, Warszawa 1991.

- Pajewski J., *Wokół sprawy polskiej. Paryż-Lozanna-Londyn 1914–1918*, Poznań 1970.
- Piszczkowski T., *Odbudowanie Polski 1914–1921. Historia i polityka*, Londyn 1969.
- *Projekt Konstytucji Państwa Polskiego*, „Ojczyzna i Postęp” 1917, nr 64.
- Przeździecki H., „Kurier Polski” z 20 listopada 1917 roku, nr 318.
- Stachiewicz J., *Niemieckie plany organizacji wojska polskiego w czasie wojny światowej*, „Niepodległość” 1929, t. 1, z. 1.
- Szymczak T. (red.), *Materiały do nauki prawa konstytucyjnego (lata 1914–1939)*, Łódź 1982.
- Tommasini F., *Odrodzenie Polski*, Warszawa 1928.
- Topolski J., *Polska dwudziestego wieku 1914–1994*, Poznań 1994.
- Trzeciakowski L., *Otto von Bismarck*, Wrocław 2009.
- Winnicki Z. J., *Rada Regencyjna Królestwa Polskiego i jej organy (1917–1918)*, Wrocław 2017.
- Żukowski M., *Dzieje administracji w Polsce w XX wieku*, Warszawa 2011.

THE ACT OF 5TH NOVEMBER OF 1916 AS ONE OF THE ASPECTS OF “MITTELEUROPA” CONCEPT AND ITS CONSEQUENCES FOR POLAND

Summary: This paper is devoted to the topic of Polish political system in the final period of I World War. The author discusses the Act of 5th November 1916 – issued by two partitioning powers and Austro-Hungary. By issuing this act they created political basis for future Polish state. Under the legal act central administrative authorities of a new state were created and they prepared a project for a new Polish constitution (monarchist) and for Sejm electoral system. Historical-legal considerations are completed by “Mitteleuropa” concept – creation in Central-Eastern Europe an economic and political union of states which were to exist controlled by II German Reich and Austro-Hungary. According to this initiative a new Polish state was to exist under the control of two German states. Their role was to create the political system and to control Poland which was supposed to be a buffer against Russia. In this paper the author not only discusses international documents, but also concentrates on analysing the project of Polish constitution (of 1917) and electoral system. Numerous literature concerning this subject will be mentioned as well. The research method used in this paper is historical-legal completed by dogmatic-legal and comparative methods.

Key words: 5th November 1916 Act, I World War, “Mitteleuropa” concept, II German Reich, Austro-Hungary, interwar Poland.