

Jacek Goclon
Uniwersytet Wrocławski

Organy polskiej administracji państwowej w Królestwie Polskim 1916–1918. Struktura i gabinety

Polish Administrative Government in the Kingdom of Poland 1916–1918.
Departments and structure

Abstract:

The rebirth of the Polish state during World War I was mainly connected with acquisition of fresh recruit soldiers for the armies of Germany and the Habsburg Empire. The governments in Berlin and Vienna turned their attention to the Polish nation living in the former territories of tsarist Russia, lost to Germany and Austria in 1915 during the war. The only way to convince the Polish nation to cooperate was a clear promise of the rebirth of Polish government in these territories and of full independence of the new Polish state after the war. The first step, as a proxy solution, was the Temporary Civil Council, next the State Council, created in 1916. Soon the members of the council (including Józef Piłsudski) have decided to stop their activity, because the German and Austrian governments failed to keep their promises. The next step was a joint announcement of two emperors, German and Austrian, which on 5 November 1917 proclaimed the Kingdom of Poland, with Regency Council as a government. During one year of its activity, the Regency Council created three cabinets with the following three Prime Ministers: Jan Kucharzewski, Jan Steczkowski and Józef Świeżyński. The scope of activity and real power of this cabinets were very limited, but they constituted a beginning of the process of creation and rebirth of the Polish independent state and of education of the future administrative team for the first central independent Polish State.

Keywords:

Temporary Civil Council, Temporary Commission, Regent Council, Crown Council, Ministry Council, Prime Minister of Polish Governments: Jan Kucharzewski, Jan Steczkowski, Józef Świeżyński

Słowa kluczowe:

Tymczasowa Rada Stanu, Komisja Przejściowa Tymczasowej Rady Stanu, Rada Regencyjna, Rada Koronna, Rada Ministrów, premierzy polskich gabinetów: Jan Kucharzewski, Jan Steczkowski, Józef Świeżyński

Wstęp

Wraz z wybuchem I wojny światowej w polskim społeczeństwie zrodziła się nadzieja na odzyskanie niepodległości – utraconej w końcu XVIII wieku. W wyniku różnych wydarzeń politycznych i militarnych polskie czynniki polityczne rozpoczęły starania o przywrócenie polskiej państwowości. Pewnym przełomem, początkowo tylko formalnym, było ogłoszenie restauracji Królestwa Polskiego przez cesarzy Niemiec i Austro-Węgier w dniu 5 listopada 1916 r. utworzenie Tymczasowej Rady Stanu, a następnie (po jej samorozwiązaniu) powołanie w 1917 r. Rady Regencyjnej (tymczasowo, zamiast monarchy). Wówczas polscy działacze polityczni przystąpili do budowania zrębów polskiego państwa. Temat ten uzyskał częściowo swoje opracowanie w znanej monografii Włodzimierza Sulei, ale – poza okresem działalności Tymczasowej Rady Stanu – brak kompleksowego opracowania tego zagadnienia, artykuł ten jest zatem próbą wypełnienia tej luki. Na podstawie opracowania złożyły się: archiwalia Archiwum Akt Nowych w Warszawie, relacje pamiętnikarskie, prasowe i opracowania¹.

Z początkiem I wojny światowej sytuacja na frontach wydawała się rozwijać w kierunku korzystnym dla państw centralnych, tj. Niemiec, Austro-Węgier, Bułgarii i Turcji, zmagających się militarnie z Francją, Wielką Brytanią, Rosją i wojskami innych państw, ale w połowie 1916 r. Niemcy i Austro-Węgry zaczęły szczególnie dotkliwie odczuwać brak rekrutów dla swoich armii. W sztabie generalnym niemieckiego dowództwa uznano, że dla ostatecznego zwycięstwa konieczny jest milionowy zaciąg, który w takiej skali może mieć miejsce tylko na ziemiach polskich, skąd armia niemiecka wyparła wojska rosyjskie w 1915 r. (poprzez zajęcie tzw. „Kongresówki” z Warszawą, Łodzią, Lublinem i innymi miastami). Jednak proces realizacji tej koncepcji miał swoją cenę; Polaków skłonić do wstępowania do armii okupantów i zaborców, i to z narażeniem życia, mogła jedynie obietnica odzyskania niepodległości. W wyniku obrad konferencji wiedeńskiej, zwołanej w dniach 11 i 12.08.1916 r. (gdzie głos decydujący należał do Niemców, dysponujących największą armią wśród państw centralnych), ministrowie spraw zagranicznych obydwu państw niemieckich ustalili proklamowanie szybkiej restauracji Królestwa Polskiego, co formalnie uczyniono w dniu 5.11.1916 r. aktem dwóch cesarzy: Niemiec i Austro-Węgier.

Przełom ten poprzedziły ostre spory wśród polskich czynników politycznych, choć krąg ludzi uczestniczących w czynnym życiu politycznym był stosunkowo wąski.

¹ Najobszerniejszą monografią opisującą gruntownie powstanie i działalność TRS jest praca W. Sulei, *Próba budowy zrębów polskiej państwowości w okresie istnienia Tymczasowej Rady Stanu*, Wrocław 1981; *idem*, *Tymczasowa Rada Stanu*, Warszawa 1998. Natomiast jedynym opracowaniem – i to tylko popularnonaukowym – o gabinetach okresu Rady Regencyjnej jest praca zbiorowa: J. Faryś, J. Pajewski (red), *Gabinety Drugiej Rzeczypospolitej*, Szczecin – Poznań 1991.

Generalnie bierną postawę większości polskiego społeczeństwa, czekającego po prostu zakończenia wojny, starali się wykorzystać w swojej działalności propagandowej zarówno pasywiści wrogo nastawieni do władz okupacyjnych, jak i aktywiści – zwolennicy współpracy z państwami centralnymi. Terytorium „Kongresówki” podzielono na dwie części: gubernatorstwo warszawskie, podlegające Berlinowi, i gubernatorstwo lubelskie, podlegające Wiedniowi. W imieniu warszawskiego generała-gubernatora Hansa von Beselera rozpoczęły wstępne rozmowy z pasywistami Bogdan Hutten-Czapski i Józef Żychliński. Natomiast aktywiści rozpoczęli na dość szeroką skalę akcję propagandową, domagając się w imieniu polskiego społeczeństwa budowy podstaw polskiego państwa i tworzenia polskiego wojska. Rezolucja tej treści uchwalona została na wiecu w warszawskiej filharmonii, w dniu 3.09.1916 r., przez Klub Państwowców, a poparły ją także Liga Państwowości Polskiej i Centralny Komitet Narodowy.

Należy przypomnieć także, że zasadniczy podział obozów politycznych działających na terenie Królestwa odpowiadał orientacjom sprzed wybuchu wojny (a także w pierwszym roku jej trwania), tj. antyrosyjskiej i antyniemieckiej, ale już po zajęciu „Kongresówki” przez wojska państw centralnych podział ten uległ pewnej zmianie. Dominować zaczął podział na aktywistów i pasywistów, co w pierwszym przypadku oznaczało kierunek działań zmierzających do zabezpieczenia ziem polskich przed powrotem rosyjskiego panowania, czy to poprzez związek państwowy z Austro-Węgrami lub nawet Cesarstwem Niemieckim, czy też poprzez uzyskanie pełnej niepodległości, co oczywiście było celem nadrzędnym. Natomiast pasywizm oznaczał kierunek negatywny wobec wszelkich prób prowadzących do rozwiązania kwestii przynależności ziem polskich jeszcze w czasie wojny. Pasywiści postulowali wprawdzie zarówno zjednoczenie ziem polskich, jak i uzyskanie pełnej niepodległości, ale zdecydować o tym miał przyszły kongres pokojowy. Tym samym po ogłoszeniu aktu listopadowego większą, a właściwie dominującą aktywność w tworzeniu zrębów polskiej państwowości przejawiać zaczęli aktywiści².

² Jednak w przeciwieństwie do jednolitego obozu pasywistów obóz aktywistyczny wyraźnie dzielił się na trzy odłamy: 1. najbardziej germanofilski zdecydowany na ścisłą współpracę z Niemcami, reprezentowany przez Klub Państwowców Polskich, 2. stawiający na rozwiązanie trialistyczne Austro-Węgry-Polski, skupiony głównie w Lidze Państwowości Polskiej, dość ściśle współpracującej z Departamentem Wojskowym Naczelnego Komitetu Narodowego, kierowanym przez Władysława Sikorskiego oraz 3. obejmujący stronnictwa zgrupowanie w Centralnym Komitecie Narodowym, tzw. lewicę niepodległościową, mającą oparcie w tajnej Polskiej Organizacji Wojskowej Józefa Piłsudskiego i ludzi jemu oddanych. Obóz pasywistyczny reprezentowany był głównie przez Międzypartyjne Koło Polityczne. Należy jeszcze dodać, że istniała też niemała grupa aktywistów bezpartyjnych, wywodząca się z kręgów ziemiańskich i inteligenckich, licznie reprezentowana w organizacjach gospodarczych i społecznych, funkcjonująca w orbicie oddziaływania obydwu wymienionych obozów. Wprawdzie ich zaplecze polityczne było niewspółmiernie małe w porównaniu z Międzypartyjnym Kołem Politycznym czy lewicą niepodległościową, ale ludzie ci stanowili jednak pewną grupę nacisku, popieraną zarówno przez władze okupacyjne, jak i kręgi ziemiańskie i inteligenckie; W. Suleja, *Próba budowy...*, s. 48 i in.

Uogólniając, można powiedzieć, że atmosfera polityczna, w jakiej formował się skład personalny – powołanej przez niemieckie władze okupacyjne – Tymczasowej Rady Stanu (pierwszego organu namiastki polskiej administracji), była czasem niezwykle burzliwym. Pasywiści, mimo dużego zaangażowania się w życie polityczne, nie weszli w skład Rady z powodu odmiennego wobec aktywistów stosunku do kwestii tworzenia polskiego wojska. Aktywiści traktowali to jedynie jako zabezpieczenie przed powrotem rosyjskiego panowania, natomiast dla pasywistów zaangażowanie militarne po stronie armii niemieckiej mogło zaszkodzić sprawie polskiej na kongresie pokojowym po zakończeniu wojny. Należy jeszcze podkreślić, że wprawdzie pasywiści nie traktowali TRS jak rządu, jednak nie zamierzali pozostać politycznie bierni. Obydwa obozy wykazywały w jednej sprawie wyjątkową zgodność: uznawały, iż należy przekazać maksymalny zakres kompetencji w polskie ręce – na co właśnie władze okupacyjne patrzyły najbardziej niechętnie. W pojęciu rządów państw centralnych TRS miała być jedynie niezbyt wiążącą obietnicą, wystarczającą do uzyskania z polskiego społeczeństwa tak bardzo potrzebnego, słabnącej niemieckiej armii upragnionego, milionowego rekruta³.

TRS składała się z 25 osób reprezentujących wszystkie trzy odłamy obozu aktywistów: Ligę Państwowości Polskiej (wraz z sympatykami) reprezentowało jedenastu polityków, Centralny Komitet Narodowy (z Józefem Piłsudskim) – siedem osób, Stronnictwo Narodowe – dwie, Grupę Pracy Narodowej – jedna i Klub Państwowców (Władysław Studnicki) – jedna. W jej skład wchodziło także dwóch reprezentantów duchowieństwa i jeden przedstawiciel żydów.

1. Organizacja Tymczasowej Rady Stanu i jej organów

Na wstępie należy zaznaczyć, że TRS, której utworzenie wywołało tyle entuzjazmu i rozbudziło duże nadzieje wśród pewnej części polskiego społeczeństwa, była organem zupełnie prowizorycznym (co uwidocznione było już w samej nazwie). Dzielila się na osiem departamentów, które miały w przyszłości zostać przekształcone w ministerstwa, ale nie ma żadnych podstaw, aby organ ten można było uznać za pełniący rolę rządu. Ponieważ była to jednak namiastka pierwszego organu polskiej administracji państwowej, należy przedstawić jej podstawową strukturę i zakres uprawnień⁴.

³ Ogłoszenie aktu 5.11.1916 r. przyniosło pomiędzy wymienionymi obozami wielogodzinne dysputy, przechodzące bardzo często w ostre spory, wymianę petycji zawierających listę postulatów, tak politycznych, jak również proponowanych rozwiązań ustrojowych przyszłych struktur państwowych, co uzyskało zresztą swój dokładny opis w literaturze przedmiotu; *ibidem*.

⁴ Listę członków TRS zamknięto ostatecznie 5.01.1917 r., a 11 stycznia została opublikowana w warszawskich dziennikach. Należy podkreślić, że mimo wiekowej niewoli polskiego narodu ówczesne środowisko polityczne wykazywało znaczną aktywność i spory wśród kandydatów przybierały niejednokrotnie

Po zatwierdzeniu ostatecznej wersji projektu struktury Rady przez komisarzy władz okupacyjnych ustalono, że władzą naczelną będzie zebranie ogólne wszystkich członków Rady, czyli plenum, któremu przewodniczyć miał marszałek koronny. Organy Rady to: Wydział Wykonawczy, departamenty, komisje przygotowawcze i komisarze miejscowi. Na plenum miano rozpatrywać i uchwalać „sprawy zasadnicze (tj. wszelkie kwestie zarówno wojskowe, jak i cywilne w zakresie zarządu krajem), projekty ustaw, statutów, regulaminów i rozporządzeń, sprawy budżetowe oraz te, które plenum specjalną decyzją uzna za podlegające jego kompetencji”⁵. Drugim pod względem znaczenia był Wydział Wykonawczy, w skład którego weszli: marszałek, wicemarszałek i siedmiu członków wybranych przez Radę ze swego grona. W posiedzeniach Wydziału uczestniczył sekretarz Rady, lecz tylko z głosem doradczym.

Poza marszałkiem wszyscy członkowie Wydziału automatycznie stawali na czele departamentów jako ich dyrektorzy. Regulamin nie przewidywał wprawdzie powołania Departamentu Wojskowego, ale w praktyce utarło się, iż referent Komisji Wojskowej, Józef Piłsudski, posiadał w trakcie zebrań Wydziału te same uprawnienia co pozostali dyrektorzy (Komisja Wojskowa nie wykazywała w swej strukturze różnic wobec innych

ostre formy i trwały aż do zamknięcia listy. Pierwsze zebrania TRS, o nieco poufnym jeszcze charakterze, rozpoczęły się w końcu grudnia 1916 r. i odbyło się ich dziewięć, a uczestnicy nie posiadali nawet formalnych nominacji (ostatnie zebranie miało miejsce 7.01.1917 r.). Debatowano głównie nad problemami organizacyjnymi, wyznaczeniem stałego gmachu dla przyszłych obrad, przygotowaniem pierwszego posiedzenia inauguracyjnego, sprawami personalnymi, a szczególnie nad kandydaturą Władysława Studnickiego, tak stanowczo forsowaną przez niemieckie władze okupacyjne, czy pierwszymi propozycjami budżetowymi; *ibidem*, s. 50; Archiwum Akt Nowych, Tymczasowa Rada Stanu (cyt. dalej AAN, TRS), protokoły posiedzeń, t. 1. Zob. P.B.J. (L. Wasilewski), *Odbudowanie państwa polskiego. Dokumenty chwili bieżącej*, Kraków 1916; M. Bobrzyński, *Wskrzeszenie państwa polskiego*, t. 1, Kraków 1920; A. Chłoniowski, *Państwo Polskie, jego wskrzeszenie i widoki rozwojowe*, Warszawa 1920; S. Kutrzeba, *Polska Odrodzona 1914–1922*, Kraków 1922; *idem*, *Beselerowska konstytucja dla Polski*, Warszawa 1927; J. Tuszyński, *Organizacja General Gubernatorstwa Warszawskiego w l. 1914–1918, Drogi Polski*, t. 3, Warszawa 1924; K. Kumaniecki, *Odbudowa państwowości polskiej. Najważniejsze dokumenty 1912 – styczeń 1924*, Warszawa 1924; S. Bukowiecki, *Rola czynników wewnętrznych w utworzeniu nowej państwowości Polski, Niepodległość*, t. II (1930), z. 3; M. Sokolnicki, *O metodzie dziejów odzyskania niepodległości, Niepodległość*, t. III (1930–1939), z. 6; C. Berezowski, *Powstanie państwa polskiego w świetle prawa narodów*, Warszawa 1934; *Powstanie Tymczasowej Rady Stanu w świetle współczesnej korespondencji*, wyd. J. Rzepecki, „Kwartalnik Historyczny”, R. 1961, nr 2; J. Knebel, *Rząd pruski wobec sprawy polskiej w l. 1914–1918*, Poznań 1963; R. Bierzanek, *Państwo polskie w koncepcjach mocarstw zachodnich 1917–1919*, Warszawa 1964; T. Piszczkowski, *Odbudowanie Polski 1914–1921. Historia i polityka*, Londyn 1969; J. Molenda, *Przemieszczanie się ośrodka dyspozycji państwowo-politycznej do Warszawy w latach 1915–1919*, [w:] *Warszawa II Rzeczypospolitej 1918–1939*, z. 3, Warszawa 1971; G.L. Seidler, *Władza ustawodawcza i wykonawcza w polskich konstrukcjach ustrojowych 1917–1947*, Lublin 2000.

⁵ D. Górecki, *Powstawanie władz naczelnych w odradzającej się Polsce 1914–1919*, Łódź 1983; J. Lewandowski, *Królestwo Polskie pod okupacją niemiecką*, Lublin 1978; *Wskrzeszenie Państwa Polskiego, Szkic historyczny*, t. 1, 1914–1918, Kraków 1920–1925; J. Holzer, J. Molenda, *Polska w I wojnie światowej*, Warszawa 1973; J. Pajewski, *Odbudowa państwa polskiego 1914–1918*, Warszawa 1985.

departamentów)⁶. Radzie przewodniczył marszałek koronny, który był jednocześnie jej przedstawicielem na zewnątrz, a „do czasu wyboru panującego lub regenta zwierzchnim wyobrazicielem polskiej władzy państwowej, reprezentującym ją tak na zewnątrz, jak i wewnątrz państwa”⁷.

Działalność podstawowa TRS miała się skupiać w departamentach i specjalnych komisjach przygotowawczych, z tym że departamenty powołano jedynie dla „zawiadywania poszczególnymi działami pracy” Rady, a nie dla zarządzania odpowiednimi działami administracji państwowej. Każdy departament zgodnie z regulaminem opracowywał, na polecenie Wydziału Wykonawczego, projekty ustaw i rozporządzeń, wydawał również opinie o tego typu projektach ustalanych poza departamentami oraz zajmował się organizacją i administracją określonych dziedzin (ale w granicach kompetencji zakreślonych dla TRS). Na czele każdego departamentu stał dyrektor, a stanowisko wicedyrektora mógł obejmować kandydat spoza Rady. Zalecano utworzenie przy każdym departamencie stałej rady złożonej z radców, którzy sami zgłaszali swoją wolę pracy w tejże radzie (po akceptacji każdego kandydata danego departamentu)⁸.

Komisje przygotowawcze miano powoływać tylko w wypadku konieczności opracowywania projektów wymagających szczególnych studiów. W skład tych komisji mogły wchodzić zarówno osoby same zgłaszające swoją wolę współpracy, jak i osoby o odpowiednim wykształceniu i kompetencjach (podobnie jak w radach przy każdym departamencie). Stanowisko przewodniczącego zostało zastrzeżone wyłącznie dla członka Rady Stanu. Ostatecznie Rada powołała trzy komisje: Konstytucyjno-Sejmową, Komisarską

⁶ Zakład Narodowy im. Ossolińskich we Wrocławiu (cyt. dalej Ossolineum), dział rękopisów, rkps 6913 – *Teki Łempickich*, k. 118.

⁷ Należy jednak zaznaczyć, że to postanowienie wykaczało już poza ramy rozporządzenia władz okupacyjnych ustalającego zakres kompetencji Rady, ale w praktyce ten punkt regulaminu nie miał większego znaczenia. Pierwsze posiedzenie plenarne, na którym urząd marszałka koronnego powierzono Wacławowi Niemojewskiemu, a wicemarszałka – Józefowi Mikułowskiemu-Pomorskiemu, odbyło się 15.01.1917 r. Stanowisko sekretarza objął Artur Śliwiński, a jego zastępcą wybrano Antoniego Łuniewskiego. Po dwóch dniach ustalono skład Wydziału Wykonawczego. Funkcje (od 30 stycznia) dyrektorów departamentów pełnili: Stanisław Dzierzbicki (Departament Skarbu), Michał Łempicki (Departament Spraw Wewnętrznych), Wojciech Rostworowski (Departament Spraw Politycznych), Stanisław Janicki (Departament Gospodarstwa Społecznego), Włodzimierz Kunowski (Departament Pracy), Stanisław Bukowiecki (Departament Sprawiedliwości) oraz wicemarszałek Rady Józef Mikułowski-Pomorski (Departament Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego), a także Józef Piłsudski, jako referent Komisji Wojskowej, posiadający te same prawa co pozostali dyrektorzy. Głównym obowiązkiem Wydziału Wykonawczego miało być wprowadzanie w życie uchwał podjętych przez plenum oraz „zawiadywanie organizacyjną i administracyjną działalnością Rady”. Wszystkie sprawy, które uznano za zasadnicze, oraz wszelkie problemy ustawodawcze miały być nie tylko rozpatrywane na posiedzeniach Wydziału, lecz następnie referowane na plenarnych zebraniach Rady. Poza tym obowiązkiem Wydziału było kontaktowanie się z władzami okupacyjnymi w imieniu Rady, ale spoczywało to wyłącznie na marszałku koronnym, W. Suleja, *Tymczasowa Rada Stanu*, s. 52 i in.

⁸ Ossolineum, *Teki Łempickich*, rkps 6913, k. 124; W. Suleja, *Próba budowy...*, s. 53.

oraz Komisją dla Opracowania Tymczasowej Organizacji Polskich Naczelnych Władz Państwowych.

Rada Stanu uchwaliła własny regulamin, według którego miała funkcjonować. Należy zaznaczyć, że pomimo wielu zabiegów nigdy nie uzyskano prawa egzekwowania uchwał Rady, a o sposobie funkcjonowania Rady miała zadecydować praktyka. Regulamin obowiązywał od 30.01.1917 r., ale nie wszystkie kwestie organizacyjne zostały ostatecznie rozstrzygnięte; palącym problemem było rozgraniczenie kompetencji plenum Rady i Wydziału Wykonawczego. Najwięcej kontrowersji wzbudził punkt regulaminu zabraniający uczestnictwa w posiedzeniach Wydziału członkom obrad plenarnych, tj. członkom plenum. Podkreślano, iż jest to dowód braku zaufania do radców pozostających poza Wydziałem. Zwolennicy takiego rozwiązania argumentowali za rzeczową, niczym niezakłóconą atmosferą pracy tego organu. Pomimo poparcia tego właśnie stanowiska przez komisarzy władz okupacyjnych, paragraf ten pozostał bez zmian. Poszczególni radcy mogli brać udział w obradach z głosem doradczym, o ile Wydział nie zastrzegł sobie poufności obrad. Do końca istnienia Rady skorzystali z tego przywileju wszyscy radcy⁹.

W praktyce od połowy lutego 1917 r. Wydział Wykonawczy coraz częściej przejmował kontrolę efektów prac poszczególnych departamentów, co plenum wykonywało raczej rzadko. Dość szybko wytworzyła się praktyka składania sprawozdań dyrektorów departamentów co najmniej raz w miesiącu przed Wydziałem, natomiast plenum zapoznawało się ze wszystkimi sprawozdaniami łącznie. Plenum wyraźnie dążyło do rezerwowania wyłącznie dla siebie rozstrzygania jedynie spraw ogólnopolitycznych dotyczących „polskiej racji stanu”, cedując na Wydział pieczę nad departamentami. Jednak regulamin ustalający wewnętrzną organizację Rady nie zawierał żadnych postanowień odnośnie do relacji Rady z władzami okupacyjnymi, szczególnie w zakresie działalności prowadzonej przez Radę. Niemal od samego początku istnienia Rady władze okupacyjne bezustannie dawały odczuć, iż w żadnym wypadku nie może ona liczyć na zwiększenie zakresu swoich kompetencji kosztem tychże władz. Niemcy nie zgadzali się ponadto na jakiegokolwiek gesty ze strony Rady, które mogłyby formalnie podkreślać jej państwowotwórcze dążenia¹⁰.

Przykładem może być inauguracyjne posiedzenie TRS, przed którego rozpoczęciem niemiecki komisarz rządowy Hugo hr. Lerchenfeld zakrył częścią sztandaru narodowego

⁹ Przewidziano także wprowadzenie jako organu pomocniczego Rady Komisarzy Miejsowych, której skład – do czasu zorganizowania struktury administracji lokalnej – stanowić mieli powołani w powiatach i miastach komisarze (z tym że zakres ich kompetencji miano określić dopiero w przyszłym odrębnym regulaminie). Organizacja wewnętrzna poszczególnych departamentów oparta została na regulaminie (tymczasowym) uchwalonym na posiedzeniu Wydziału Wykonawczego w dniu 30.01.1917 r., AAN, TRS 95; Ossolineum, Teki Łempickich, rkps 6913, k. 129; W. Suleja, *Próba budowy...*, s. 54.

¹⁰ *Ibidem*; AAN, TRS 92, plenum z 30 I i 7 II 1917 r.

ten fragment godła dawnej Rzeczypospolitej (Pogoń), który symbolizował Litwę. Oczywiście był to tylko epizod, ale dość dobrze oddający atmosferę „współpracy” władz okupacyjnych z Radą Stanu. Epizod ten miał swoje dalsze konsekwencje, kiedy to zaistniała konieczność ustalenia wzoru godła na pieczęci państwowej. Ustalono jednomyślnie, aby nawiązać do polskich tradycji państwowych przerwanych w roku 1831. Przyjęto wówczas uchwałę, że wszystkie pieczęcie rządowe miały mieć następujący wzór: „na podzielonej tarczy znajdować się ma orzeł biały i pogoń w czerwonym polu, ponad tarczą korona królewska, a w górnym polu napis: Królestwo Polskie”. Decyzja Rady odnośnie do wniosku w sprawie godła państwowego, którego autorem był Wojciech Rostrowski, nie uzyskała akceptacji władz okupacyjnych. Niemcy argumentowali, iż na takiej podstawie Polacy mogliby w przyszłości wystąpić z żądaniami terytorialnymi wobec ziem litewskich. Jednocześnie na wniosek Artura Śliwińskiego Wydział Wykonawczy zadecydował, że językiem urzędowym w Królestwie Polskim będzie język polski (natomiast odnośnie do języka dokumentów ustalono w drodze kompromisu możliwość dołączenia tłumaczeń w języku niemieckim, „w sprawach wagi wyjątkowej”, nie precyzując jednak wyraźnie zakresu tej „wagi”). Jednocześnie nie wykluczono możliwości używania języka niemieckiego w korespondencji zagranicznej. W ogóle wszelka wolność korespondowania przez Radę była znacznie ograniczona. Porozumiewanie się Rady z władzami okupacyjnymi miało się odbywać drogą formalną tylko poprzez komisarzy rządowych, z tym że przesyłki Rady zostały jednak zwolnione z cenzury¹¹.

¹¹ Powyższe sprawy nie pogorszyły stosunków Rady z władzami okupacyjnymi, natomiast głębokie kontrowersje wywołała kwestia tajności obrad Rady. O swoich pracach w departamentach czy przebiegu posiedzeń Rada mogła informować społeczeństwo polskie wyłącznie za pomocą komunikatów, ale podawanych podwójnej cenzurze – najpierw komisarzy, następnie pracowników niemieckiego Zarządu Prasowego. Należy podkreślić, że Niemcy wyjątkowo rygorystycznie pilnowali cenzurowania wszystkiego, co drukowała polska prasa. Wprawdzie komunikat z pierwszego posiedzenia Rady został ogłoszony z pominięciem cenzury, ale wszystkie gazety uczyniły to na własną odpowiedzialność. Drogą faktów dokonanych Radzie nie udało się jednak ominąć rygorystycznych zarządzeń władz okupacyjnych. Wszystkie gazety, które opublikowały ten komunikat, generalny gubernator warszawski H. Beseler obłożył tysiącmarkową grzywną, co wprawdzie nie było kwotą wielką i nawet po interwencji Rady ją anulował, ale kategorycznie zabronił Radzie ogłaszania komunikatów z pominięciem cenzury. Ta podwójna cenzura wywoływała ostre protesty ze strony czynników polskich i już w dniu 1.02.1917 r. na posiedzeniu plenarnym Rady mówcy domagali się, aby druki Rady opatrywać jedynie adnotacją „drukowane z polecenia marszałka koronnego” i zaprzestać opatrywania zezwoleniem cenzuralnym. Stanowisko władz okupacyjnych – pomimo wystosowania obszernego memoriału w tej sprawie – nie uległo najmniejszej zmianie. Ponieważ Rada nie potrafiła przeforsować swojego stanowiska, rychło stała się obiektem kpín, głównie ze strony nielegalnych wydawnictw Koła Międzypartyjnego. Marszałek zmuszony był zwrócić się do Rady o zmianę dotychczasowej uchwały z powodu braku szans na jej realizację i zaproponował, aby komunikaty podpisywali komisarze, przeciwko czemu tak ostro dotychczas oponowano. Tą drogą usiłowano ominąć przynajmniej cenzurę prewencyjną. W końcu marca Niemcy uznali, że komunikowanie się z Radą wyłącznie poprzez komisarzy byłoby niewystarczające. Jednak dwukrotnie udało się wydrukować informacje o przebiegu obrad plenarnych z 1 V i 4 VII bez wiedzy władz okupacyjnych w formie szczegółowych stenogramów, AAN, TRS 71. Komunikat z pierwszego posiedzenia Rady (15 I) został przesłany – z pominięciem cenzury – redakcjom następujących gazet: „Kurierka

Problemem zaogniającym stosunki Rady z władzami okupacyjnymi było żądanie komisarzy, aby w szczególnych wypadkach w obradach Rady brali udział także specjaliści referenci niemieckiego Zarządu Cywilnego dla – jak to określono – „właściwego oświetlenia sprawy”. Oczywiście taka modyfikacja regulaminu niedwuznacznie podawała w wątpliwość słuszność podejmowanych przez Radę decyzji lub ukazywała ten organ jako słabo zorientowany w sprawach krajowych¹².

Należy zaznaczyć, że funkcjonowanie Rady nie zawsze było precyzyjne i zgodne z uchwalonym harmonogramem, który w pewnych okresach istniał właściwie tylko na papierze. Posiedzenia Wydziału odbywały się i to niezbyt regularnie jedynie do drugiej połowy kwietnia. Z powodu demonstracyjnej bezczynności Rady w maju i czerwcu marszałek zwołał plenum czterokrotnie, natomiast Wydział nie podejmował pracy od 4 maja do 14 czerwca, a Rada obradowała wyłącznie poufnie i w tym okresie odbyła takich spotkań piętnaście. Dopiero w drugiej połowie czerwca Wydział, a od początku lipca również plenum Rady wróciły do rytmu z pierwszych miesięcy jej działalności¹³.

Najintensywniej pracowała Komisja Konstytucyjno-Sejmowa. Efektywnie, choć krótko działała Komisja do Opracowania Tymczasowej Organizacji Polskich Naczelnych Władz Państwowych. Systematycznie pracowano w departamentach oraz w powoływanych w ich ramach komisjach, choć niekiedy w okresie wspomnianego „strajku” Rady pojawiały się objawy rozprzężenia. Natomiast co do działalności rad poszczególnych departamentów, to z nielicznych zachowanych materiałów wynika, że tam, gdzie posiedzenia odbywały się dość często, rozpatrywano wszystkie ważniejsze projekty, które były następnie przedkładane plenum. Należy podkreślić, że Rada zmierzała do szybkiego powiększenia składu personalnego poszczególnych departamentów, a kandydatów na poszczególne stanowiska dobierano dość starannie (wszyscy urzędnicy przed objęciem stanowiska składali przysięgę)¹⁴.

Polskiego”, „Przeglądu Porannego i Wieczornego”, „Nowej Gazety”, „Głosu Stolicy” i „Gońca”; J. Pannaś, *Pamiętnik kapelana Legionów Polskich*, Lwów 1920, s. 221 i n.; AAN, TRS 67, 92, 95; W. Suleja, *Próba budowy...*, s. 55 i in.

¹² *Ibidem*.

¹³ Posiedzenia plenum odbywały się cztery razy w ciągu miesiąca, natomiast Wydział Wykonawczy odbywał swoje zebrania nieregularnie – w styczniu było ich pięć, w lutym osiem, w marcu dziesięć, a w kwietniu tylko trzy. Kolejnymi problemami, z jakimi musiała borykać się Rada Stanu, były kwestie lokalowe. Biura Rady mieściły się w oficynach pałacu Kronenberga (przy dzisiejszym placu Piłsudskiego) i na pewno nie były to pomieszczenia odpowiednie dla „naczelnego urzędu Rzeczypospolitej”. Natomiast Niemcy nie zgodzili się na opuszczenie ani reprezentacyjnego pałacu Krasinśkich, ani pałacu Koniecpolskich (znanego bardziej pod nazwą „namiestnikowskiego”), co mogłoby wskazywać, iż władze okupacyjne nie przewidywały zwiększania personelu administracyjnego Rady Stanu. Siedziba Rady nie została zmieniona do końca jej urzędowania, a przedstawiciele jej poszczególnych departamentów musieli poszukiwać odpowiednich, dodatkowych pomieszczeń we własnym zakresie. W pozostałe problemy organizacyjne władze okupacyjne z reguły nie wtrącały się; *ibidem*.

¹⁴ Tryb obsadzania stanowisk od samego początku działalności Rady wzbudzał znaczne kontrowersje. W dniu 30 stycznia Wydział Wykonawczy podjął uchwałę, aby w przypadku równych kwalifikacji

1.1. Tryb funkcjonowania

Przystępując do omawiania działalności rządu w początkach kształtowania polskiej państwowości w końcu I wojny światowej, należy przypomnieć, że już w okresie istnienia Rady Regencyjnej położono podstawowe i, jak się z perspektywy czasu okazało, bardzo trwałe fundamenty ustrojowe dla przyszłej II Rzeczypospolitej. Dekret Rady Regencyjnej wydany 3.01.1918 r. o tymczasowej organizacji władz naczelnych w Królestwie Polskim przewidywał podział prawodawstwa; normy ogólne (ale niemające formy i charakteru ustawy) wydawać miała Rada Regencyjna, natomiast uchwalanie ustaw należeć miało do Rady Stanu. Ustawa o Radzie Stanu Królestwa Polskiego przewidywała możliwość wydawania przez Radę Regencyjną rozporządzeń z mocą ustawy na podstawie ustawowego upoważnienia, a także w wypadkach wyjątkowych i bez tego upoważnienia – w sytuacji gdyby rozporządzenia okazały się niezbędne do zorganizowania poszczególnych działów administracji. W tym przypadku rozporządzenia miały być wydawane wyłącznie na odpowiedzialność wszystkich członków gabinetu¹⁵.

Sytuacja zaczęła ulegać zmianie wraz z przyspieszeniem biegu wydarzeń jesienią 1918 r., kiedy zaczęto rozumieć, że klęska państw centralnych jest już tylko kwestią czasu. Wówczas Rada Regencyjna zniosła Radę Stanu i urzędnia ustrojowe oparte na dekrete z 12.09.1917 r., zapowiadając szybkie zwołanie Sejmu Ustawodawczego, który miał zostać wyłoniony na podstawie demokratycznej ordynacji wyborczej. W dniu 15 października Rada Regencyjna postanowiła sama wydawać rozporządzenia z mocą ustawy do czasu zwołania konstytuanty, ale na odpowiedzialność Rady Ministrów, z tym że akty te miały tracić moc obowiązującą, jeżeli na najbliższym pierwszym posiedzeniu Sejmu nie uzyskająby jego akceptacji. W dekrete z 15 października nie przewidziano jakichkolwiek ograniczeń przedmiotowych dla rozporządzeń Rady (przewidziano jedynie ograniczenie czasowe – do zwołania konstytuanty). Należy dodać, że nie ustalono konkretnie, przed jakim organem rząd miałby ponosić odpowiedzialność za wydane rozporządzenia z mocą ustawy¹⁶. Rodziło to częściową dowolność interpretacji zwrotu

zawodowych kandydatów na urzędników przyznawać pierwszeństwo tym, których krewni są zawodowymi wojskowymi lub „w inny sposób przyczyniają się do odbudowy państwa polskiego”. Przeciwno takiej decyzji ostro zaprotestowało Koło Międzypartyjne, ale pomimo to uchwała ta została utrzymana. Rejestrację kandydatów na urzędników (łącznie z kobietami) zarządzono w kwietniu i wymagano, aby zgłaszający się posiadali dyplom wyższej uczelni lub mogli wykazać się praktyką administracyjną lub inną, ale nie był to warunek konieczny. Przygotowaniem urzędników dla państwa polskiego zajmowała się specjalna Komisja przy departamencie Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego; *ibidem*.

¹⁵ *Ibidem*; R. Kraczkowski, *Dekretowanie ustaw w Polsce w latach 1918–1926*, Warszawa 1994, s. 29. Zob. H. Janowska, T. Jędruszczak (red.), *Patent z 12 IX 1917 r. w sprawie władzy państwowej w Królestwie Polskim wydany przez generał-gubernatorów S. Szeptyckiego i H. von Beselera. Powstanie II Rzeczypospolitej. Wybór dokumentów 1866–1925*, Warszawa 1981, s. 353–354, *Dziennik Praw Królestwa Polskiego* z 1918 r., nr 1, poz. 1, nr 2, poz. 2.

¹⁶ W okresie pomiędzy 15.10 a 4.11.1918 r. Rada Regencyjna uchwaliła 9 ustaw tymczasowych, lecz nie jako „rozporządzenia z mocą ustawy” (jak przewidziano to w dekrete z 15 października 1918 r.),

o odpowiedzialności rządu, co można było rozumieć albo jako odpowiedzialność polityczną przed Sejmem (możliwą dopiero po jego zwołaniu i to przy założeniu, że ministrowie pozostaną na swoich stanowiskach do tego czasu), albo jako konieczność współdziałania rządu w wykonywaniu również władzy ustawodawczej. Odpowiedzialność konstytucyjna Rady Ministrów nie była możliwa z powodu braku konstytucji. Istniał natomiast pewien wpływ rządu w zakresie sprawowania władzy wykonawczej, ponieważ Rada Regencyjna mogła wydawać tylko rozporządzenia z mocą ustawy, ale na które gabinet musiał wyrazić zgodę, mimo że nie miał wobec Rady samodzielności politycznej. W jakimś stopniu gwarantowało to ograniczenie arbitralności Rady Regencyjnej¹⁷.

Działalność Rady finansował Zarząd Cywilny Generalnego Gubernatorstwa Warszawskiego ze swojego budżetu. Władze okupacyjne nie wносиły żadnych zastrzeżeń w stosunku do sum przeznaczanych na wynagrodzenie radców i urzędników zatrudnionych w biurach Rady. Zaznaczyć należy, że były to pensje wysokie, ale kwoty przeznaczone na pobory dla niższych urzędników były znacznie niższe i wynagrodzenie tej grupy – pomimo dodatku drożyznianego – przy znacznej inflacji okazywało się często niewystarczające. Jednocześnie niezbyt wygórowane były kwoty przeznaczone przez władze okupacyjne na użytek Rady. Poza tym Niemcy nie przewidywali nawet subsydiowania wydatków Rady związanych z wojskiem (czy choćby samym werbunkiem).

a jako „dekrety” z podpisami trzech regentów, premiera i wszystkich ministrów, co formalnie różniło je od pozostałych aktów Rady. Były to następujące dekrety (ogłoszone chronologicznie od 12.10 do 4.11.1918 r.): 1. „w przedmiocie objęcia przez RR władzy zwierzchniej nad wojskiem”, 2. „o utworzeniu ministerstw: Spraw Zagranicznych, Wojskowych, Komunikacji i Apropozycji”, 3. „o przystąpieniu do formowania narodowej armii regularnej”, 4. „o utworzeniu Ministerstwa Zdrowia Publicznego i Opieki Społecznej i Ministerstwa Ochrony Pracy”, 5. „o organizacji władz na obszarze c. I k. Generalnego Gubernatorstwa Lubelskiego”, 6. „w sprawie wypuszczenia pożyczki państwowej”, 7. „o opiece nad zabytkami sztuki i kultury”, 8. „w przedmiocie dóbr donacyjnych”, 9. „w przedmiocie zarządu sprawami komunalnymi na terenie c. i k. wojskowego Generalnego Gubernatorstwa Lubelskiego”. Dwóch z tych dekretów (poz. 5 i 9) rząd J. Paderewskiego nie przedłożył już do zatwierdzenia z powodu ich dezaktualizacji, co było wynikiem zmienionej sytuacji politycznej; generalne gubernatorstwa przestały istnieć. *Dziennik Praw Królestwa Polskiego z 1918 r.*

¹⁷ Akty Rady Regencyjnej posiadały charakter prowizoryczny i miały obowiązywać do czasu wyłonienia przez polski naród własnego, stałego organu ustawodawczego, z możliwością przedłużenia ich ważności z woli przyszłego parlamentu. Zdecydowano się na takie rozwiązanie zapewne dla stworzenia od razu form państwa konstytucyjnego mimo tymczasowości ustroju politycznego, jakim była ta „monarchia bez monarchy”, R. Kraczkowski, *op. cit.*, s. 30. Por. W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne (geneza i system)*, Warszawa 1922, s. 50. Nie można zapominać, że forma monarchiczna namiastki polskiego państwa została wówczas narzucona przez okupantów, ale też prawdą jest, że ustrój monarchiczny spotkał się z akceptacją wszystkich ugrupowań, które uczestniczyły w realizacji odbudowy polskiej państwowości; np. w Komisji Konstytucyjno-Sejmowej TRS „wszyscy jej członkowie, nie wyłączając należących do stronnictw lewicowych, stanęli na stanowisku, że dla Polski obecnie, ze względu na charakter narodu, niewyrobienie polityczne, warunki panujące, najodpowiedniejszą formą rządu jest ustrój monarchii konstytucyjnej”, J. Buzek, *Projekt konstytucji Państwa Polskiego i ordynacji wyborczej sejmowej oraz uzasadnienie i porównanie projektu konstytucji państwa polskiego z innymi konstytucjami*, Warszawa 1918–1919, s. VII.

Nie przyznano Radzie prawa zaciągania pożyczek państwowych, ponieważ – jak stwierdził przedstawiciel władz okupacyjnych – nie była ona „rzeczywistym państwowym rządem polskim”. W tak zakrojonym budżecie wydatki Rady rosły dość szybko do kwietnia 1917 r., a po kryzysie spowodowanym zawieszeniem jej prac w maju i czerwcu – ponownie od lipca aż do przekazania władzy rządowi Jana Kucharzewskiego. Z prelimitowanej kwoty 1,2 mln marek Rada wydała na swoje potrzeby ok. 850 tys. Jednak znacznie większe, bo przekraczające 1,5 mln marek, były wydatki z okresu działalności Komisji Przejściowej. Zauważyć należy, że wydatki poszczególnych departamentów rosły nierównomiernie, a czasami spadały poniżej wcześniejszego poziomu¹⁸.

Na budżecie Rady najbardziej odbijało się tempo gwałtownego rozrastania się poszczególnych departamentów (wszystkie budżety miesięczne, poza sierpniowym zatwierdzano *ex post*, zazwyczaj w trzeciej dekadzie danego miesiąca, a uchwały w tych kwestiach zapadały na plenach bez trudności). W marcu 1917 r. plenum ustaliło, aby budżet na każdy kolejny miesiąc był rozpatrywany na ostatnim posiedzeniu plenarnym poprzedniego miesiąca, ale praktycznie wprowadzono w życie to postanowienie dopiero po zakończeniu przez Radę swojej działalności, gdy zasadę tę zaczęła konsekwentnie stosować Komisja Przejściowa. Do burzliwej dyskusji nad budżetem doszło w kwietniu, kiedy to dyrektor Departamentu Skarbu zwrócił uwagę na zbyt duży wzrost wydatków; wówczas wśród członków Rady dokonał się podział na dwa obozy; jedni wskazywali na potrzebę oszczędności, drudzy argumentowali, że w interesie państwa leży prowadzenie działalności państwowotwórczej we wszystkich dziedzinach i to ostatnie stanowisko zwyciężyło, chociaż zasada ta – jak wynika z rozdziału kwot wydawanych przez poszczególne departamenty – nie była stosowana dosłownie¹⁹.

1.2. Struktura administracyjna

Rady departamentów i komisje liczyły ponad 350 pracowników. W biurach departamentowych – traktowanych jako zawiązki przyszłych ministerstw – zatrudniano ok. 150 urzędników. Starano się zatrudniać najlepsze siły fachowe, jakimi dysponowała „Kongresówka” i Galicja. W przekonaniu większości członków Rady biura departamentowe

¹⁸ W liczącej ponad 250 mln kwocie wydatków budżetowych Zarządu Cywilnego na pozycję budżetową – „władze polskie” – przypadało tylko 2,5 mln marek. Taka tendencja została ujawniona już na pierwszym posiedzeniu Wydziału Wykonawczego, na którym przedstawiciel Niemców zgłosił zastrzeżenie, że Rada nie może domagać się finansów niezbędnych do odbudowy kraju, ponieważ problemy te „wybiegają poza sprawy budżetu normalnego”, W. Suleja, *Tymczasowa Rada Stanu*, s. 60–61.

¹⁹ Szczegółowe wyczerpanie wydatków budżetowych poszczególnych departamentów zawiera praca W. Sulei, *Próba budowy...*, s. 94–95. Zob. S. Kuzik, *Gospodarka finansowa Rosji, Niemiec i Austro-Węgier na ziemiach polskich w czasie Wielkiej Wojny (1915–1918)*, [w:] *Polska w czasie Wielkiej Wojny (1914–1918)*, t. IV, *Finanse*, Warszawa 1939, s. 171–172.

miały być w przyszłości centrum, wokół którego formowano by centralny aparat państwa w niepodległej Polsce²⁰.

Rada Stanu składała się z 25 członków i przez cały okres swojego istnienia funkcjonowała jako ciało kolegialne. Od samego początku przewagę zdobyli zwolennicy umiarkowanej polityki aktywistycznej, kładący nacisk na przejmowanie cywilnych uprawnień z rąk władz okupacyjnych. Skłaniali się również do utworzenia wojska polskiego, ale tylko wówczas, gdyby Rada przejęła zwierzchnictwo nad Legionami (w służbie austriackiej). Na jednym skrzydle od centrum Rady plasował się Władysław Studnicki (prawica), a na drugim reprezentant lewicy niepodległościowej, Józef Piłsudski. Różnice pomiędzy tymi „trzema grupami” odnosiły się początkowo wyłącznie do sposobu sformowania polskiego wojska. Od chwili wybuchu rewolucji lutowej w Rosji pojawiły się nowe sporne kwestie i 2 lipca lewica wycofała swoich reprezentantów ze składu Rady. W dniu 2 sierpnia wykluczono z Rady W. Studnickiego z powodów „jaskrawego gwałcenia przepisów regulaminu i wobec fałszywego przedstawiania [...] działalności Rady”. Również w pierwszych dniach sierpnia podał się do dymisji marszałek koronny i mimo braku akceptacji przez plenum tej decyzji, przestał faktycznie uczestniczyć w pracach Rady. W końcowym okresie swej działalności Rada Stanu liczyła już tylko 17 członków²¹.

Pod względem społecznym skład Rady wyglądał następująco: 9 osób to inteligencja, 8 ziemianie, 3 to reprezentanci burżuazji, czyli sfer finansowo-przemysłowych, oraz 2 księży, 2 chłopów i jeden formalnie „zawodowy wojskowy” (J. Piłsudski; tak naprawdę wojskowy samouk, który nigdy nie uczęszczał do żadnej szkoły wojskowej i miał tylko średnie wykształcenie). W skład Rady nie wchodził żaden robotnik, co w ówczesnej epoce nie było chyba czymś zaskakującym – robotnicy nie stanowili jeszcze zbyt dużej siły polityczno-społecznej, na co niewątpliwie miało wpływ stosunkowo słabe uprzemysłowienie kraju. Pod względem pochodzenia społecznego większość członków Rady (aż 14) wywodziła się z ziemiaństwa, a 5 – z inteligencji. Studia wyższe ukończyło 19 radców (w tym 8 na niemieckich uczelniach). Pod względem kryterium wieku, co należy podkreślić, skład Rady stanowili politycy w wieku średnim. Tylko 3 radców przekroczyło 60. rok życia, aż 16 nie przekroczyło 50. roku życia, 7 – dobiegało czterdziestki. W skład Rady wchodziły osoby zarówno nieprzeciętne, jak i takie, które chyba nie powinny się tam znaleźć... Do pierwszej kategorii należał niewątpliwie J. Piłsudski oraz

²⁰ Urzędnicy obejmujący swoje stanowiska przyrzekali uroczyście: „Ojczyźnie i Narodowi Polskiemu z całej duszy wiernie służyć, pożytek państwa polskiego i dobro publiczne mieć przed oczyma, przepisów prawa i postanowień Rady Stanu ściśle przestrzegać, w stosunku do spraw sobie powierzonych tajemnicy urzędowej dochować, obowiązki urzędu swego spełniać gorliwie i sumiennie, polecenia przełożonych dokładnie wykonywać”, W. Suleja, *Próba budowy...*, s. 95.

²¹ W. Suleja, *Tymczasowa Rada Stanu*, s. 64–65.

nastawiony germanofilsko W. Studnicki. Ceniony był także Wacław Niemojowski, pełniący funkcję marszałka koronnego, wnuk jednego z przywódców „kaliszan”, Bonawentury Niemojowskiego; dobrym organizatorem polskiego szkolnictwa okazał się wicemarszałek Józef Mikułowski-Pomorski²².

Współpracujący z Radą Stanu reprezentanci społeczeństwa wchodzili w skład komisji powołanych przez Radę: Konstytucyjno-Sejmowej, „Komisji dla opracowania tymczasowej organizacji polskich naczelných władz państwowych” oraz Komisji Komisarzkiej, a także do rad departamentów i 30 komisji rad czy delegacji utworzonych przy departamentach. Funkcjonującą najdłużej i zarazem najważniejszą była Komisja Konstytucyjno-Sejmowa. Komisji przewodniczył z urzędu marszałek koronny, którym w trzecim głosowaniu (przewagą jednego głosu) wybrano Henryka Przeździeckiego, reprezentującego aktywistów. W połowie lutego powiększono skład komisji w wyniku nacisków Koła Międzypartyjnego. Ostateczny skład komisji obejmował 11 profesorów uniwersytetów oraz 3 prawników²³.

W czasie pierwszego posiedzenia, 27 lutego, komisja podzieliła się na dwie podkomisje: Sejmową i Konstytucyjną. Przewodniczącym pierwszej komisji został Z. Lubomirski, a drugiej – Alfons Parczewski. Również w lutym Rada wybrała ze swego grona pięcioosobową Komisję Komisarzką, której zadaniem miało być: 1) przygotowanie projektu określającego kompetencje „komisarzy miejscowych”, 2) opracowanie instrukcji, 3) zestawienie listy kandydatów na „komisarzy miejscowych”.

Ostatnią „Komisję do opracowania organizacji naczelných władz państwowych”, zwaną Komisją Realizacyjną, powołano dopiero w drugiej dekadzie czerwca. Została utworzona z trzech odrębnych komisji powoływanych przez Radę w maju i czerwcu dla wypracowania platformy porozumiewania się ze społeczeństwem i przeprowadzenia wstępnych rozmów z kandydatami na stanowisko premiera. Po połączeniu wszystkich

²² Wacław Niemojowski debiutował na scenie politycznej funkcją marszałka koronnego i szybko zjednał sobie wielu zwolenników, którzy twierdzili, że „zewnątrznie dobrze się prezentował, umiał nie rażąc pychą, nieść się górnice, bo to i majątek posiadał duży, i tradycje rodzinne nie byle jakie i koligacje niemałe”. Ossolineum, rkps 12 858 – Władysław Jabłonowski, *Z biegiem lat, wspomnienia*, k. 404. Były również głosy krytyczne, iż to tylko „salonowiec z wszechstronnym ogólnym wykształceniem, który jako marszałek nie dorósł swemu zadaniu”, J. Hupka, *Z czasów wielkiej wojny. Pamiętnik niekombatanta*, Niwiska 1936, s. 293. Niewątpliwie do najbardziej znaczących członków TRS należeli: Józef Piłsudski i Władysław Studnicki (obydwaj nie ukończyli studiów wyższych).

²³ W Komisji Konstytucyjno-Sejmowej znaczącą rolę odegrali także historycy, szczególnie prof. I. Jaworski, który przedłożył własny projekt konstytucji i ordynacji wyborczej, J. Maternicki, *Idee i postawy, Historia i historycy polscy 1914–1918. Studium Historiograficzne*, Warszawa 1975, s. 430 i in. Zob. J. Buzek, *Projekt konstytucji państwa polskiego i ordynacji wyborczej sejmowej oraz uzasadnienie i porównanie projektu konstytucji państwa polskiego z innymi konstytucjami*, wstęp H. Przeździecki, Warszawa 1918, s. VI; AAN, TRS 95, posiedzenie Wydziału Wykonawczego z 19 I i 16 II, TRS 92, posiedzenie z 1 II i 24 II, AAN, TRS 99, k. 9, „Biuletyn CKN”, nr 68 z 15 II 1917 r.; W. Suleja, *Tymczasowa Rada Stanu*, s. 67.

trzech komisji dokooptowano jeszcze 10 osób spoza Rady i łącznie Komisja Realizacyjna liczyła 24 członków²⁴.

Mieszany charakter miały również – podobnie jak komisje – rady każdego (poza wojskowym) departamentu, zatwierdzone w swoich składach w lutym i marcu. Aż dwie rady miał Departament Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, osobno dla wyznań i osobno dla spraw oświaty, kierowany przez J. Mikułowskiego-Pomorskiego. W dniu 1 maja wszystkie rady – według sprawozdania – liczyły 156 członków. Liczba ta była sztucznie zawyżona, ponieważ część osób wchodziła w skład dwóch lub nawet trzech rad jednocześnie. Faktycznie we wszystkich radach zasiadało 115 osób, w tym 92 spoza Rady Stanu. Najliczniejszą była rada Departamentu Pracy licząca prawie 40 osób. Rada Departamentu Spraw Wewnętrznych liczyła ponad 20 osób, podobnie było w radzie zajmującej się sprawami oświaty. Pozostałe rady liczyły od 12 do 16 członków. Tylko w dwóch radach departamentów osoby z zewnątrz stanowiły mniejszość: w radzie Departamentu Gospodarstwa Społecznego i Departamentu Spraw Wewnętrznych. W pozostałych stanowili większość, aż do 2/3 ich stanu osobowego. W całym okresie istnienia Rady Stanu tylko rada zajmująca się sprawami wyznań przetrwała w niezmienionym składzie²⁵.

Najważniejszą zmianą było rozwiązanie w czerwcu 1917 r. rady Departamentu Gospodarstwa Społecznego oraz wyjście z rad przedstawicieli obozu niepodległościowego, którzy całkowicie opuścili Tymczasową Radę Stanu. Przy akcesach do poszczególnych rad departamentów członkowie Tymczasowej Rady Stanu kierowali się głównie kwalifikacjami zawodowymi zgłaszanych kandydatów. Fachowców kierowano przede wszystkim do rad Departamentu Skarbu, Gospodarstwa Społecznego, Sprawiedliwości i Departamentu Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego. Największą rolę w dwóch pierwszych radach odgrywali pasywiści i ludzie związani z instytucjami. W radzie Departamentu Sprawiedliwości zasiedli głównie przedstawiciele warszawskich prawników. Natomiast radę sekcji wyznań obsadzono przez delegatów arcybiskupa i konsystorza ewangelickich: augsburskiego i reformowanego oraz warszawskiej gminy starozakonnych²⁶.

²⁴ Należy także wspomnieć jeszcze o próbach inicjujących utworzenie tzw. Komisji Petycyjnej, która miała zająć się przyjmowaniem, rejestrowaniem i sprawdzaniem wiarygodności masowo napływających zażaleń i interpelacji (przede wszystkim na postępowanie niemieckich władz okupacyjnych) oraz przesyłaniem ich do odpowiednich departamentów, a na końcu udzielaniem konkretnych odpowiedzi. Projekt przyjęty przez Wydział został jednak odrzucony przez plenum. Najprawdopodobniej obawiano się, że Niemcy mogliby po prostu zlekceważyć wszelkie interwencje Rady w sprawach nadużyć władz okupacyjnych, co naraziłoby Radę na śmieszność w oczach polskiego społeczeństwa, ukazując całkowitą zależność tej instytucji od okupanta, *ibidem*, s. 67–80.

²⁵ Wraz z rozwiązaniem się rady Departamentu Gospodarstwa Społecznego uległy rozpadowi aż dwie z czterech istniejących przy tym departamencie komisji – Rolnictwa i Racjonalnego Budownictwa. Szczegółowe omówienie obsady personalnej wszystkich komisji zawiera praca W. Sulei, *Próba budowy...*, s. 98–117.

²⁶ Oczywiście nie bez znaczenia była motywacja społeczno-polityczna. Nie można zapominać, że udział w pracach tego „naczelnego urzędu”, jakim była Tymczasowa Rada i jej organy, stanowił wyraz pewnej

Należy podkreślić, że w radach departamentów znaleźli się ludzie będący albo dobrymi fachowcami, albo pełniący odpowiedzialne funkcje w instytucjach społecznych na terenie Królestwa Polskiego. Natomiast wyłącznie fachowy charakter miały komisje czy delegacje powoływane przez poszczególne departamenty, ale i tutaj często zdarzało się, że ta sama osoba wchodziła w skład dwóch lub więcej komisji. Komisje, w przeciwieństwie do rad departamentów, nie musiały mieć kierownika w osobie członka Tymczasowej Rady Stanu, a powoływał je każdy departament (z wyjątkiem Skarbu oraz Komisji Przejściowej). Najwięcej tego typu organów (13) powołał Departament Sprawiedliwości; po 4 komisje powołały departamenty: Gospodarstwa Społecznego, Spraw Wewnętrznych i Pracy; po 2 – Departament Spraw Politycznych i Komisja Wojskowa, a Departament Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego tylko jedną. Powoływanie komisji rozpoczęto w marcu; ostatnią utworzono w październiku. Według spisu wszystkie komisje liczyły ponad 140 członków, ale faktycznie liczba ta była niższa.

Do najważniejszych komisji należała komisja „kierująca przygotowaniem urzędników dla państwa polskiego” powołana w marcu przy Departamencie Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego. W końcowym okresie swej działalności przekształciła się w samodzielną Komisję Urzędniczą. Została podzielona na podkomisje, m.in. dla ujednoczenia biurowości czy opracowania pragmatyki służbowej i przepisów emerytalnych. W początkowym okresie grupowała osoby odpowiedzialne za prawidłowy przebieg kursów dla przyszłych pracowników administracji państwowej. Z chwilą przekształcenia się w Komisję Urzędniczą jej skład poszerzono o przedstawicieli poszczególnych ministerstw z okresu Rady Regencyjnej.

Przy Departamencie Spraw Politycznych powołano w marcu i kwietniu dwie komisje: Archiwalną oraz do spraw jeńców polskich w państwach centralnych. Natomiast przy departamencie Gospodarstwa Społecznego utworzono tzw. rady komisji: Rolnictwa, Handlu, Odbudowy Kraju i Racjonalnego Budownictwa oraz Windykacji Strat Wojennych. Departament Sprawiedliwości miał tylko dwie komisje stałe: Prawa Karnego i Prawa Cywilnego, które powołano na dłuższy okres, pozostałe zaś jedynie dla przeprowadzenia konkretnych prac przygotowawczych. W kwietniu utworzono w tym Departamencie komisję autonomiczną, której zadaniem było organizowanie kursów dla urzędników sądowych. W tym samym miesiącu powołano jeszcze Komisję Więzienną,

określonej postawy politycznej. Dość powszechna niechęć do angażowania się po stronie państw centralnych, a właściwie niemieckich władz okupacyjnych, najczęściej była zastępowana u poszczególnych polityków obawą o własny interes zarówno polityczny, jak i klasowy, który jednak nawet przy pomocy namiastki polskich władz można było jakoś zabezpieczyć. Nie można również nie dostrzegać pewnych dość powszechnych postaw patriotycznych, jak również zwykłego pragnienia zrobienia kariery urzędniczej w rodzącej się polskiej administracji rządowej. Wszystko to składało się na splot motywacji decydujących o takich, a nie innych decyzjach w obsadzie poszczególnych stanowisk i decyzjach personalnych, *ibidem*.

a w maju Komisję Kosztów Sądowych oraz Komisję Kwalifikacyjną. Poza nimi od czerwca do września działała Komisja Egzaminacyjna oceniająca przydatność i kwalifikacje kandydatów na urzędników wymiaru sprawiedliwości. Pozostałe komisje zajmowały się sprawami biurowości, kasowości, organizacją adwokatury, opracowywaniem instrukcji dla prokuratorów, redagowaniem ustaw przechodnich oraz sprawami hipotecznymi. W ramach Departamentu Spraw Wewnętrznych powołano Radę Lekarską i trzy delegacje: do ułożenia farmakopei polskiej, do spraw szkół lekarsko-dentystycznych oraz do spraw nadzoru nad żywnością. W ramach Komisji Wojskowej powołano na początku sierpnia komisję dla opracowania problematyki prawno-wojskowej oraz komisję mającą przygotować projekt ustawy i program funkcjonowania Szkoły Rycerskiej im. Tadeusza Kościuszki²⁷.

Jednak ciężar pracy codziennej spoczywał na personelu urzędniczym, a nie na komisjach. Dyrektorzy departamentów – będący jednocześnie członkami wydziałów i pełniący często jeszcze inne funkcje, jak udział w posiedzeniach plenum, rad departamentów, wydziału czy komisji – nie byli w stanie kierować na bieżąco pracami podległych urzędników. O wiele łatwiej przeprowadzono obsadę niższych stanowisk urzędniczych, ponieważ praca w biurach Rady Stanu uchodziła i za prestiżową, i dającą możliwość szybkiego awansu, o czym może świadczyć liczba podań, jakie wpłynęły z prośbą o zatrudnienie. Doszło nawet do tego, że warszawskie instytucje społeczne zaczęły mieć wakaty urzędnicze w związku z rosnącą falą odpływu wykwalifikowanych urzędników do TRS. Zaznaczyć jednak należy, iż stanowiska w biurach Rady nie były tworzone sztucznie, a kandydatów zatrudniano tylko tam, gdzie było to niezbędne, głównie w Departamencie Sprawiedliwości (aby w najbliższej przyszłości możliwie najłatwiej przejąć wszystkie sprawy odpowiedniego zakresu z rąk okupantów).

Od początku marca 1917 r. w większości biur personel urzędniczy pracował w tym samym składzie, w całym okresie funkcjonowania zarówno Rady, jak i Komisji Przejściowej. Również obsada kancelarii oraz sekretariatu Rady nie uległa zmianie. Podobna sytuacja była w biurze Komisji Konstytucyjno-Sejmowej. Natomiast całkowitej wymianie – z przyczyn politycznych – uległ personel Komisji Wojskowej. Józef Piłsudski, jako referent Komisji, zatrudnił w niej (obok K. Sosnkowskiego) działaczy POW. Po internowaniu J. Piłsudskiego i K. Sosnkowskiego wszyscy urzędnicy Komisji Wojskowej demonstracyjnie podali się do dymisji (znamiennie, iż TRS nie zdobyła się na wypowiedzenie im posad z własnej inicjatywy, pomimo bezprzykładnej nagonki rozpętanej przez

²⁷ Należy podkreślić, że komisje w jeszcze większym stopniu niż rady departamentów składały się z osób o bardzo dobrym przygotowaniu fachowym. Ich działalność przynosiła przy tym oczekiwane efekty, ponieważ były powoływane zawsze dla wyraźnie określonych celów, co nie zawsze miało miejsce w przypadku rad departamentowych. Poza tym nie były to ciała zbyt liczne i tym samym mogły skutecznie funkcjonować bez spięć na tle politycznym, *ibidem*.

prasę skrajnych aktywistów). Urzędników, którzy odeszli, zastąpili wojskowi delegowani przez Komendę Legionów. Reprezentowali oni głównie aktywistyczne centrum. Dwukrotnie zwiększyło swoją liczebność (do 10 osób) biuro Departamentu Skarbu. Ponieważ zatrudniono w nim wyłącznie fachowców, kwestia opcji politycznej poszczególnych dyrektorów nie miała większego wpływu przy doborze kandydatów²⁸. Natomiast na zupełnie innych zasadach przeprowadzono obsadę stanowisk w biurze Departamentu Spraw Politycznych. W biurze tym zatrudniono ponad 20 osób, w większości zwolenników Stronnictwa Narodowego. Departament ten uchodził za przyszłe ministerstwo spraw zagranicznych. J. Piłsudskiemu udało się wprowadzić w skład personelu czterech swoich zwolenników politycznych, jednak po „kryzysie przysięgowym” pozostał już tylko jeden. Biuro tego departamentu zostało znacznie rozbudowane ze względu na prace przygotowawcze na wypadek przyszłego kongresu pokojowego. Podjęli w nim pracę specjaliści referenci historyczni, referent ekonomiczny i prawno-historyczny oraz czterech referentów prasowych. Jednym z referentów był także redaktor „Kuriera Polskiego”. Urzędnicy aktywistycznego centrum pracowali w tym departamencie przez cały okres funkcjonowania Rady Stanu i Komisji Przejściowej. W dużym stopniu opcja polityczna decydowała przy obsadzaniu biura urzędnikami w Departamencie Spraw Wewnętrznych; do lipca wyłącznie aktywiści lub ich zwolennicy zajmowali tutaj urzędnicze stanowiska.

Natomiast zupełną reorganizację w okresie istnienia Rady przeszło biuro Departamentu Gospodarstwa Społecznego. W maju liczyło ono aż 40 urzędników. Dzieliło się na pięć sekcji. Jednak w czerwcu większość pracowników podała się demonstracyjnie do dymisji, co wiązało się z zainicjowaniem przez Koło Międzypartyjne akcji mającej na celu dyskredytację Rady Stanu w oczach opinii publicznej. Niewątpliwie fakt masowych dymisji był do tego wystarczającym pretekstem. Zmniejszenie składu spowodowało, że w miejsce sekcji rolnictwa utworzono Wydział Reform Agrarnych, a sprawy Komisji Przemysłu, Odbudowy Kraju i Handlu przejęła kancelaria ogólna. Kiedy biuro przejmowała Komisja Przejściowa, jego skład był już o połowę mniejszy, ale do października 1917 r. zdołało ono zwiększyć liczebność personelu urzędniczego do $\frac{3}{4}$ swojego stanu z okresu największego wzrostu. W Departamencie Pracy (opanowanym w dużym stopniu przez PPS) kryteria partyjne decydowały o obsadzie urzędniczych stanowisk w mniejszym stopniu. Niemal wyłącznie fachowy skład urzędniczy posiadały biura Departamentu Sprawiedliwości, Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego. Początkowo liczyły do 10 osób, ale w momencie ich przejmowania przez Komisję

²⁸ Kierownikiem wydziału propagandy J. Piłsudski uczynił T. Kasprzyckiego. W Komisji Wojskowej pracował także K. Sosnkowski, *ibidem*; B. Woszczyński, *Ministerstwo Spraw Wojskowych 1918–1921. Zarys organizacji i działalności*, Warszawa 1972, s. 23 i in.

Przejęciową sięgali 20, a biuro wyznań 30 osób. W większości byli to nieprzeciętni fachowcy²⁹.

Podsumowując, można stwierdzić, że w biurach Tymczasowej Rady Stanu zatrudniano na ogół wysoko kwalifikowany personel. Licząca łącznie ok. 150 osób grupa urzędnicza była zatrudniana generalnie według dwóch kryteriów: w departamentach Gospodarstwa Społecznego, Pracy, Skarbu, Sprawiedliwości oraz Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego o przyjęciu decydowało głównie przygotowanie fachowe, natomiast w Komisji Wojskowej, Departamencie Spraw Politycznych i Spraw Wewnętrznych przynależność do konkretnego obozu politycznego... Oczywiście w pierwszej grupie orientacja polityczna kandydata również nie była bez znaczenia, ale ten czynnik nie był decydujący. Nie oznacza to jednocześnie, że w grupie drugiej urzędnicy mogli traktować swoje funkcje wyłącznie jako intratne synekury zwalniające od wszelkiej odpowiedzialności za podejmowane decyzje i załatwiane sprawy. Właściwie wszyscy urzędnicy – niezależnie od powiązań politycznych – traktowali swoją urzędniczą działalność przede wszystkim jako pierwszy etap budowania polskiej niezależnej administracji państwowej. Dowodem tego może być liczba urzędników Rady Stanu, którzy podjęli pracę w biurach Rady Regencyjnej. Przykładowo aż ok. 75% urzędników Komisji Wojskowej Rady Stanu zostało zatrudnionych w biurach Rady Regencyjnej. Jeszcze w pierwszych miesiącach niepodległości urzędnicy ci stanowili od 15 do 65% wszystkich wyższych urzędników zatrudnionych w poszczególnych ministerstwach. Wszystko to świadczy o dużej stabilności i fachowości pierwszej grupy urzędników załączkowej polskiej administracji państwowej. I dzięki temu w momencie „wybuchu niepodległości” istniały już podstawowe ramy centralnego aparatu państwowego, ale nie można też zapominać o znacznej liczbie dobrze przygotowanej (i o długoletniej praktyce w urzędach Austro-Węgier) całej grupie urzędniczej, jaką dała Galicja, grupie zawodowej, bez której kraj nie mógłby się rozwijać (od jesieni 1918 r.) w tak szybkim tempie³⁰.

1.3. Komisja Przejściowa Tymczasowej Rady Stanu

Organ ten utworzyła Tymczasowa Rada Stanu w dniu 28.08.1917 r. (spośród swoich członków). Komisja została upoważniona przez Radę do prowadzenia i załatwiania wszystkich spraw wchodzących dotychczas w zakres kompetencji Rady, aż do czasu przekazania całości uprawnień przyszłym władzom polskim. Zadania komisji zostały ustalone na ostatnim posiedzeniu Tymczasowej Rady Stanu w dniu 30.08.1917 r. (już po wcześniejszym złożeniu mandatów przez wszystkich członków TRS). Na posiedzeniu tym (w którym uczestniczyli komisarze władz okupacyjnych, co miało pewną wymowę)

²⁹ W. Suleja, *Próba budowy...*, s. 114–118; Z.J. Winnicki, *Rada Regencyjna Królestwa Polskiego i jej organy (1917–1918)*, Wrocław 1991, s. 17–22.

³⁰ W. Suleja, *Tymczasowa Rada Stanu*, s. 74–83.

ustalono, że Komisja będzie rozpatrywać wszystkie bieżące sprawy wynikające z dotychczasowej działalności Rady oraz opracuje i wprowadzi przepisy niezbędne do przejęcia szkolnictwa i sądownictwa z rąk władz okupacyjnych, a także zatwierdzi preliminarze budżetowe tych organów Rady, które nadal będą funkcjonowały. Tak więc głównym zadaniem Komisji było utrzymanie ciągłości prac rozpoczętych przez Radę Stanu oraz przygotowanie wszystkich spraw związanych z organizacją nowych polskich organów państwowych.

Organami wykonawczymi Komisji Przejściowej były poszczególne komisje określone jako departamenty. Departament III – Komisja Spraw Politycznych, Departament IV – Komisji Spraw Wewnętrznych, Departament V – Komisja Gospodarstwa Społecznego, Departament VI – Komisja Pracy, Departament VII – Komisja Sprawiedliwości, Departament VIII – Komisja Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego.

Departament I (czyli Komisja Wojskowa) dzielił się na wydziały: Opieki Wojennej, Propagandy i Prasy, Przemysłu Wojennego oraz Studiów nad Wojskowością. W skład tego departamentu wchodził także Referat Spraw Ogólnych i kancelaria.

Departament II (skarbu) składał się z Rady Departamentu, Biura Departamentu oraz Komitetu Ofiary Narodowej. Skład Departamentu III (Spraw Politycznych) stanowiły: Rada Departamentu, Komisja Archiwalna, Komisja ds. Jeńców oraz Biuro Departamentu, które dodatkowo podzielono na referaty: Prawno-Polityczny, Historyczny, Ekonomiczny, Prasowy (Biuro Prasowe), Publikacji, Prasy Polskiej, Niemieckiej, Żargonowej oraz Bibliotekę, Biuro Komisji Przygotowawczej dla Rokowań Pokojowych i Biuro Komisji ds. Jeńców. Departament IV (Spraw Wewnętrznych) składał się z: Rady Departamentu, Rady Lekarskiej, Delegacji ds. Szkół Lekarsko-Dentystycznych, Delegacji ds. Ułożenia Farmakopei Polskiej, Delegacji ds. Nadzoru nad Żywnością oraz posiadał biuro dzielące się na sekcje: I – Sekretariatu, II – Zdrowia Publicznego, III – Administracji Ogólnej, IV – Samorządów Lokalnych. Departament V (Gospodarstwa Społecznego) dzielił się na: Biuro Departamentu (z sekretariatem, kancelarią oraz referatami: Prawnym, Ekonomicznym, Prasowym, Przemysłowym, ds. Rzemieślniczych), Biuro Wykonawcze Reform Agrarnych i Biuro Windykacji Strat Wojennych. Departament VI (Pracy) stanowiły trzy referaty: Ochrony Pracy, ds. Stowarzyszeń Zawodowych, ds. Opieki nad Robotnikami, natomiast Departament VII (Sprawiedliwości) stanowiły: Rada Departamentu oraz Komisje: Prawa Cywilnego, Karnego, Więziennictwa, Komisja Kosztów Sądowych, Organizacji Adwokatury i Hipoteczna oraz komisja kierująca kursami dla urzędników sądowych. Biuro tego departamentu posiadało pięć sekcji: Osobową, Ustawodawczą, Skarbową, Administracyjną i Ogólną. Przy Komisji Przejściowej nadal pełnili swoje funkcje, jako oficjalni przedstawiciele, rządowi komisarze

władz okupacyjnych (w tym samym składzie), delegaci władz okupacyjnych do spraw specjalnych oraz kontynuująca swoje prace Komisja Sejmowo-Konstytucyjna³¹.

Należy podkreślić, że dymisja Tymczasowej Rady Stanu była pewnym zaskoczeniem dla władz okupacyjnych, które jednak zaakceptowały utworzenie Komisji. Podkreślenia wymaga fakt, iż Komisja nie była przewidziana w rozporządzeniu z 26.11.1916 r. normującym zręby ustrojowe nowo tworzonego państwa, w oparciu o akt z 5.11.1916 r. Wyłoniona samoistnie z Tymczasowej Rady Stanu, była organem spoza systemu politycznego opartego na instytucji aktu z 5 listopada. Posiadała wszystkie kompetencje byłej Tymczasowej Rady Stanu (wynikające z aktu o jej powołaniu) i została ponadto zobligowana do utworzenia (zgodnie z projektem TRS) polskich organów państwowych. Tak zakreślone kompetencje Komisji zostały w całości uznane i zaakceptowane przez władze niemieckie, czego wyrazem było m.in. przekazanie Komisji zarządu nad szkolnictwem wszystkich szczebli z dniem 1.10.1917 r. oraz nadanie sankcji rozporządzeniom Komisji dotyczącym tymczasowego statutu Uniwersytetu Warszawskiego i Politechniki Warszawskiej (w tym ustaw tymczasowych dla wydziałów tych uczelni). Ważnym dowodem uznania było także przyjęcie polskich postulatów odnośnie do projektu systemu organów państwowych w Królestwie Polskim, tzn. Rady Regencyjnej, Rady Stanu i rządu³².

Dokonując porównań w zakresie sprawowania funkcji urzędowych pomiędzy TRS a Komisją Przejściową, należy zaznaczyć, że Komisja urzędowała w inny sposób, co w dużej mierze wynikało z jej odmiennej struktury. Komisja nie miała Wydziału Wykonawczego, a poprzez faktyczne włączenie dyrektorów departamentów uzyskiwała funkcje zarówno uchwałodawcze, jak i wykonawcze w zakresie swoich kompetencji.

Tymczasowa Rada Stanu podjęła decyzję o swoim rozwiązaniu w końcu sierpnia 1917 r., a już 12 września tegoż roku podjęto decyzję „w sprawie władzy państwowej w Królestwie Polskim”. W patencie kreującym system polskich władz państwowych nie przewidziano żadnych innych organów poza Radą Regencyjną, Radą Stanu i Radą Ministrów. Natomiast Komisja Przejściowa urzędowała od 28 sierpnia 1917 r. aż do 24 stycznia 1918 r., odbywając w tym czasie 24 posiedzenia. Część z nich miała miejsce już po rozpoczęciu swojej działalności przez Radę Regencyjną. Nasuwa się więc pytanie: jaką

³¹ AAN, Gabinet Cywilny Rady Regencyjnej (cyt. dalej GCRR) – *Komisja Przejściowa TRS Królestwa Polskiego i jej Departamenty*, sygn. 8, p. 7–19. Przewodniczącym Komisji Przejściowej (cyt. dalej KP) został J. Mikułowski-Pomorski, (faktyczny przewodniczący, formalnie wiceprzewodniczący, TRS, po ustąpieniu W. Niemojewskiego). Pełnił jednocześnie funkcję Dyrektora Departamentu Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego.

³² Funkcje oficjalnych przedstawicieli władz okupacyjnych przy Komisji Przejściowej pełnili: Komisarz Rządowy H. Lerchenfeld ze strony niemieckiej (jako osoba najważniejsza spośród pozostałych przedstawicieli, którymi zresztą nie byli wyłącznie Niemcy) oraz Komisarz baron Jan Konopka ze strony austro-węgierskiej i inne osoby, w większości Polacy. Dokładny wykaz reprezentantów władz okupacyjnych przy KP podaje Z.J. Winnicki, *op. cit.*, s. 26.

funkcję ustrojową pełniła Komisja Przejściowa po ogłoszeniu Patentu z 12 września 1917 r.?

Patent (zgodnie z art. 4) miał wejść w życie wraz z powołaniem Rady Regencyjnej, której rozpoczęcie urzędowania („wprowadzenie w urząd”) nastąpiło formalnie w tym samym terminie. Organem wykonawczym Rady Regencyjnej miała być – powoływana przez nią – Rada Ministrów (na czele z Prezydentem Ministrów, tj. premierem). Jednak do czasu powołania pierwszego rządu (co nastąpiło dopiero 7 grudnia 1917 r.) nadal istniała konieczność pełnienia określonych funkcji rządowych w dwóch – przekazanych Polakom – działach administracji: szkolnictwie i sądownictwie, niezależnie od konieczności prowadzenia „spraw bieżących”. W tej sytuacji Rada Regencyjna w dniu swojej „intromisji” przekazała w oficjalnym piśmie zlecenie dla Komisji Przejściowej „prowadzenia swoich czynności do dalszego postanowienia”, z zastrzeżeniem dla siebie nominacji wyższych urzędników, a także wszelką inicjatywę „w sprawach nowych”, czyli jeszcze nierozpoczętych przed utworzeniem Rady Regencyjnej.

W dniu 9.11.1917 r. przeprowadzono wspólne posiedzenie Rady Regencyjnej i Komisji Przejściowej w celu wyjaśnienia wszelkich kwestii związanych z organizowaniem nowych organów państwowych oraz ustaleniem reguł działalności Komisji, przy równoległym funkcjonowaniu obok Rady. Jednak do skonkretyzowania zakresu kompetencji Komisji (zaproponowanej przez jej przewodniczącego Radzie Regencyjnej 6 listopada tegoż roku) nie doszło i kiedy Jan Kucharzewski utworzył pierwszy gabinet 7.12.1917 r., Komisja usiłowała – na mocy własnej uchwały – zawiesić (14.12.1917 r. i 9.01.1918 r.) swoją działalność i przekazać wszystkie rozpoczęte i prowadzone przez siebie sprawy. Posunięcie wydawało się zupełnie logiczne, a jednak Rada Regencyjna na wniosek rządu uznała kwestię za bezprzedmiotową, powołując się na „Dekret o tymczasowej organizacji w Królestwie Polskim” i powiadamiając tylko premiera o przyjęciu uchwały Komisji do wiadomości. Tym samym posiedzenia Komisji Przejściowej, które nadal się odbywały po powołaniu rządu, tj. po 7.12.1917 r. aż do 24.01.1918 r., miały wyraźnie charakter pozaprawny, czyli Komisja Przejściowa funkcjonowała poza ustalonym, obowiązującym porządkiem prawnym³³.

2. Rada Ministrów w okresie funkcjonowania Rady Regencyjnej

Kompetencje Rady Ministrów określił dekret Rady Regencyjnej z 3.01.1918 r. o tymczasowej organizacji władz naczelnych w Królestwie Polskim. W akcie tym władzę wykonawczą dzielono na Prezydenta Ministrów, Radę Ministrów i samych ministrów

³³ Z.J. Winnicki, *op. cit.*, s. 23–28; K. Kumaniecki, *op. cit.*, s. 84 i 85; AAN GCRR – sygn. 8 p. 1–5, 9–11, sygn. 111 p. 13–15, 19–33, sygn. 281 p. 39; AAN TRS – sygn. 93.

Dodatkowo wyodrębnione zostały jeszcze organy powołane przy Prezydencie Ministrów: Komisję Wojskową, Komisję Urzędniczą Państwa Polskiego oraz Departament Spraw Politycznych. W dekrete określono Radę Ministrów jako „naczelnny organ zbiorowy, stanowiący urząd państwa polskiego”, który miał się składać z „Prezydenta Ministrów i wszystkich ministrów”. Na wniosek premiera Rada Regencyjna mogła mianować (spośród ministrów) wicepremiera, tj. „Wiceprezydenta Ministrów”. W założeniu obowiązkiem zastępcy premiera miało być jego zastępowanie we wszystkich czynnościach w przypadku niemożności pełnienia swojej funkcji. Jednak Rada nigdy nie obsadziła tego stanowiska, ale sama funkcja była wykonywana przez jednego z ministrów³⁴. Posiedzenie rządu zwoływał premier z własnej inicjatywy lub trzech (minimum) członków gabinetu. Również posiedzeniu rządu przewodniczył premier lub jego ustalony zastępca. Wszystkie kwestie rozstrzygano w głosowaniu prostą większością głosów, a w razie ich równości (na danym posiedzeniu) decydował głos przewodniczącego (obecność większości członków gabinetu uprawomocniała posiedzenie)³⁵.

2.1. Zakres kompetencji rządu

Na podstawie dekretu z 3.01.1918 r. do kompetencji rządu należało: ustalanie zasad ogólnej polityki rządowej oraz ustalanie programu działania rządu, rozpatrywanie sprawozdań poszczególnych ministerstw ze swojej działalności wraz z uzasadnieniem, a także rozstrzyganie w kwestiach dotyczących kilku ministrów czy w sprawach przekraczających kompetencje poszczególnych ministrów. Poza tym, zadaniem Rady Ministrów było podejmowanie uchwał w sprawach projektów ustaw, dekretów i reskryptów przedkładanych na posiedzeniach przez premiera lub ministrów. Uchwały te wymagały akceptacji Rady Regencyjnej, czyli „nadania sankcji”. Analogicznie dotyczyło to projektów rządu i poszczególnych ministerstw. Również w takim samym trybie Rada Ministrów miała podejmować uchwałę w kwestii projektu „budżetu państwa”. Do zadań

³⁴ W I gabinecie J. Kucharzewskiego funkcję zastępcy premiera pełnił J. Mikułowski-Pomorski i w całym okresie jego istnienia aż siedmiokrotnie zastępował szefa gabinetu (na odbyte 23 posiedzenia). AAN GCRR – sygn. 106 p. 46. Projekt dekretu z 3.01.1918 r. omawiano już na pierwszym posiedzeniu Rady Ministrów 11.12.1917 r., Archiwum Akt Nowych, protokoły posiedzeń Prezydium Rady Ministrów (cyt. dalej: AAN, PRM), t. 1, p. 1. Oparto się na projekcie „Tymczasowej Organizacji władz Królestwa Polskiego” autorstwa TRS. Dekret został ogłoszony w 1 numerze Dziennika Praw Królestwa Polskiego z datą 1.02.1918 r. (data samego dekretu to 3.01.1918 r.) oraz w Monitorze Polskim nr 2 z 7.02.1918 r., poz. 2; Z.J. Winnicki, *op. cit.*, s. 25, 26.

³⁵ Obowiązek prowadzenia protokołu należał początkowo do dyrektora kancelarii rządu lub wyznaczonego odpowiedniego urzędnika, ale po znacznym powiększeniu zakresu spraw rządowych obowiązki te przejęło Biuro Prezydzialne, określane potocznie „Prezydium Rady Ministrów”, *ibidem*; J. Goclon, *Gabinet Jana Kucharzewskiego – pierwszy rząd Królestwa Polskiego 1917–1918. Ustrój, skład osobowy i działalność*, [w:] „Studia Prawno-Ustrojowe” 2013, s. 9 i in.; *idem*, *Gabinety Królestwa Polskiego 1917–1918. Skład, funkcjonowanie i działalność*, „Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa” 2013, s. 5 i in.

rządu należało także podejmowanie uchwał w sprawach sposobu przejmowania administracji w jej konkretnych działach oraz w sprawach organizacji i zakresu kompetencji wszystkich ministerstw (w tym ostatnim przypadku – po rozpatrzeniu postulatów i wniosków poszczególnych ministrów). Ministrowie określani dekretem jako „naczelną władzą rządzącą” zobowiązani byli do: zorganizowania aparatu administracyjnego dla swoich działów, opracowania dla rządu projektów przejmowania administracji od władz okupacyjnych, realizowania zadań administrowania w przekazanym zakresie uprawnień (i opracowania projektów aktów prawnych, które regulowałyby ten proces)³⁶.

2.2. Pozycja prawna premiera

Zakres władzy Prezydenta Ministrów został określony w patencie z 12.09.1917 r. i dekrete z 3.01.1918 r. (ale akty te nie precyzowały, kto został uprawniony do powoływania szefa rządu; określały jedynie, że „akty rządowe” Rady Regencyjnej wymagały kontrasygnaty premiera oraz że Rada „sprawuje rządy poprzez Prezydenta ministrów, Radę Ministrów oraz poszczególnych ministrów”. W aktach nie określono zakresu władzy szefa rządu ani nie uzależniono jego obsadzania od stanowiska władz okupacyjnych w tej kwestii (w praktyce Rada Regencyjna musiała się liczyć ze zdaniem rządów w Berlinie i Wiedniu, z tym że obydwie strony nie powoływały się na jakąkolwiek podstawę prawną³⁷).

Zakres kompetencji premiera obejmował: kontrasygnaty dekretów i reskryptów Rady Regencyjnej, ogłaszanie ich i kontrolowanie wykonywania, zwoływanie i przewodniczenie posiedzeniom Rady Ministrów, kierowanie jej pracami oraz czuwanie nad wykonaniem uchwał rządu i nad działalnością ministrów, a także przedstawianie kandydatur na stanowiska ministerialne oraz składanie Radzie Regencyjnej okresowych sprawozdań z działalności gabinetu i przechowywanie pieczęci koronnej. Z jednej strony szef rządu stanowił składową Rady Ministrów, ale z drugiej był wymieniany jako organ samoistny (art. 1 Patentu i art. 6 i 7 dekretu)³⁸.

³⁶ Z.J. Winnicki, *op. cit.*, s. 27, 28; art. 9–11 i 14–19 dekretu z 3.01.1918 r.

³⁷ Rada Regencyjna zwracała się formalnie do Generalnych Gubernatorów tylko z „oznajmieniem” mianowania konkretnej osoby na stanowisko premiera, ale z obsadą tego urzędu czekano aż do nadejścia pisma od rządów władz okupacyjnych, w którym zawarta była akceptacja danej kandydatury lub jej odrzucenie (w takim „trybie” odmówiono zgody na objęcie stanowiska pierwszego premiera przez hr. Adama Tarnowskiego), Z.J. Winnicki, *op. cit.*, s. 72 i in.; K. Kumaniecki, *op. cit.*, s. 122 i in., AAN GCRR – 106 p. 32, 33, 35, 107 p. 34, 35, 44, 62, 68–75, 108, 113, 122–123; J. Goclon, *Gabinety Królestwa Polskiego...*, s. 7.

³⁸ W dekrete o tymczasowej organizacji władz określono Prezydenta Ministrów jako „naczelnika Rządu Państwa Polskiego”, reprezentującego rząd, ale żaden z premierów nigdy nie wykorzystał swojej przewagi wobec gabinetu. Przestrzegano kolegalności, z tym że pozycja premiera wzmocniła się w czasie przesilenia gabinetowych. Poza tym szef rządu miał obowiązek opracować projekt ustawy o Radzie Stanu oraz regularnie przedstawiać Radzie Regencyjnej sprawozdania z działalności Rady Ministrów. Ponadto premier sprawował nadzór bezpośredni nad Komisją Urzędniczą, Komisją Wojskową i Departamentem

Jak już wspomniano, dekretem z 3.01.1918 r. poddano premierowi pod bezpośredni nadzór Departament Spraw Politycznych (później Departament Stanu, Komisję Urzędniczą Państwa Polskiego oraz Komisję Wojskową). Jednak należy zaznaczyć, że w praktyce Departament Spraw Politycznych i Komisja Wojskowa traktowane były przez Radę Regencyjną na równi z ministerstwami, ale ze względu na sytuację okupacyjną i niemożność prowadzenia działalności dyplomatycznej Rada nie mogła nadać tym instytucjom formalnej rangi ministerstw. Jednak dyrektorzy tych instytucji brali udział w posiedzeniach rządu w tym samym charakterze co ministrowie, z tym że Komisja Urzędnicza została później zlikwidowana, a jej funkcje przejęło Biuro Prezydyjne i poszczególne ministerstwa.

Zakres kompetencji poszczególnych ministerstw ustalał „dekret o tymczasowej organizacji władz”. Ministrowi Spraw Wewnętrznych podlegały następujące sprawy: wszystkie sprawy wchodzące w zakres ogólnego zarządu kraju, dozór nad samorządem miejscowym, policją (wszystkich rodzajów), służbą zdrowia, budownictwem i odbudową kraju, drogami lądowymi, pocztą (wraz z systemem telefonów i telegrafem), wydawanie koncesji i zarząd nad siłami wodnymi oraz wszystkimi środkami komunikacji niepodlegającymi zarządowi wojskowemu lub Ministerstwu Przemysłu i Handlu, nadzór nad prasą, sprawy naturalizacji państwowej, zarządu ubezpieczeń państwowych, statystyki ogólnej i wszystkie sprawy wewnętrzne państwa niezastrzeżone dla innych ministrów³⁹.

Wprawdzie urząd Ministra Spraw Wewnętrznych istniał nieprzerwanie poprzez cały okres rządów Rady Regencyjnej aż do pierwszego rządu „Republiki Polskiej” włącznie, ale w międzyczasie nastąpiły pewne zmiany strukturalne. I tak w momencie utworzenia 4.01.1918 r. urzędu Ministra Zdrowia Publicznego Opieki Społecznej i Ochrony Pracy sprawy opieki zdrowotnej wyłączono z MSW. Następnie z resortu tego wydzielono Wydział Statystyczny, przemianowany następnie w Główny Urząd Statystyczny, przekazując mu wszystkie sprawy statystyczne. Po utworzeniu Urzędu Ministra Komunikacji, który wyłączono z MSW, wyłączono także ten zakres spraw, podobnie kompetencje w sprawach budownictwa, po ich uściśleniu, podzielono pomiędzy

Spraw Politycznych; także pod jego nadzorem wydawano gazetę rządową „Monitor Polski” i jemu podlegało „Biuro Prezydyjne Rady Ministrów”, które dzieliło się na: Dział Administracyjny (8 urzędników), Dział Prasowy (6 urzędników), Kancelarię Ministrów z Naczelnikiem określanym często mianem dyrektora (łącznie 3 urzędników) oraz Redakcję „Monitora Polskiego” (również 3 urzędników). Przechodziły przez to biuro sprawy kierowane do rządu, gdzie opracowywano korespondencję premiera i inne dokumenty przedkładane rządowi oraz innym instytucjom. Kierownik biura, uczestnicząc w posiedzeniach Rady Ministrów, zapewniał ciągłość prac gabinetów, aż do rządu Jędrzeja Moraczewskiego włącznie. Biuro Prezydyjne Rady Ministrów wywodziło się z Kancelarii Rady Ministrów powstałej z Sekretariatu i kancelarii KP TRS, AAN, PRM, mf. 20047, t. 4, p. 197, t. 5, p. 324, 336–7, 347–9, 354–5, 361; J. Goclon, *Gabinety Królestwa Polskiego...*, s. 8 i in.; Z.J. Winnicki, *op. cit.*, s. 123 i in.

³⁹ *Ibidem*.

poszczególne resorty. Zaznaczyć należy, że sprawy kolejnictwa przekazano Ministerstwu Przemysłu i Handlu, a nie Ministerstwu Komunikacji, tworząc w nim Sekcję Kolejową. Jednocześnie zakres kompetencji MSW powiększono o sprawy aprowizacyjne, po likwidacji Ministerstwa Aproprowiacji i utworzeniu na jego miejsce Urzędu Aproprowizacyjnego, który podporządkowano MSW⁴⁰.

Ministrowi Sprawiedliwości powierzono wszystkie sprawy obejmujące zarząd wymiaru sprawiedliwości i nadzór nad więziennictwem. Wydawał on „Dziennik Praw Królestwa Polskiego” (później „...Państwa Polskiego”). Urząd ten istniał również nieprzerwanie przez cały okres rządów Rady Regencyjnej oraz – pod tą samą nazwą – w pierwszym rządzie II Rzeczypospolitej.

Minister Skarbu otrzymał zarząd nad wszelkimi sprawami skarbowości państwa i jego polityki finansowej, podatków i cel, spraw budżetowych, kredytowych, emisyjnych i monetarnych oraz nadzór nad zakładami i stowarzyszeniami kredytowymi i ubezpieczeniowymi. Urząd ten również przetrwał bez zmian strukturalnych aż do pierwszego rządu II RP włącznie. Ministrowi Przemysłu i Handlu podlegały następujące sprawy: organizacja przemysłu oraz nadzór nad wykonywaniem ustaw przemysłowych i handlowych, wszelkie kwestie dotyczące przemysłowych i handlowych towarzystw akcyjnych, spółek i stowarzyszeń, ochrona handlu, sprawy górnictwa, miar i wag oraz zarząd kolei i dróg wodnych niepozostających pod zarządem wojskowym. Z czasem wyłączono z zakresu kompetencji tego ministerstwa określone sprawy, które przejęło Ministerstwo Komunikacji. Również Urząd Ministra Przemysłu i Handlu istniał nieprzerwanie aż do początku niepodległości i pod tą samą nazwą wszedł w skład pierwszego rządu.

Ministrowi Rolnictwa Dóbr Koronnych powierzono sprawy: rolnictwa, spółek rolniczych, leśnictwa oraz zarządzanie dobrami państwowymi znajdującymi się pod administracją rządową. Resort ten przetrwał bez zmian strukturalnych do czasu odzyskania niepodległości, ale w pierwszym rządzie niepodległym zmieniono jego nazwę (22.11.1918 r.) na „Ministerstwo Rolnictwa i Dóbr Państwowych”⁴¹.

Ministrowi Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego podlegały sprawy: zarząd szkolnictwa wszystkich stopni i typów oraz opieka nad nauką, literaturą i sztuką, archiwami, czytelniami, bibliotekami (publicznymi), muzeami, teatrami oraz opieka w sprawach wyznaniowych i wykonywanie wszelkich praw w tym zakresie. Urząd ten

⁴⁰ *Ibidem*; J. Goclon, *Rząd Jędrzeja Moraczewskiego 17 XI 1918 – 16 I 1919 r. (struktura, funkcjonowanie, dekrety)*, [w:] „Przegląd Nauk Historycznych” 2009, R. VIII, nr 2, s. 99–138. Dekret RR o utworzeniu ministerstw: Ministerstwa Spraw Zewnętrznych i Ministerstwa Spraw Wojskowych, Komunikacji i Aproprowiacji, protokoły RM – mf. 20045, p. 597–599, Protokół z pierwszego posiedzenia Rady Ministrów Republiki Polskiej z 18.11.1918 r. AAN, PRM – mf. 20048, t. 4, p. 317.

⁴¹ *Ibidem*; Z.J. Winnicki, *op. cit.*, s. 125.

przetwał bez zmian strukturalnych w okresie istnienia Rady Regencyjnej, aż do pierwszego niepodległego rządu (z tym że w dekreście widniała nazwa: Minister Oświaty i Wyznań, lecz nie stosowano jej w praktyce)⁴².

Ministrowi Opieki Społecznej i Ochrony Pracy podlegały: opieka państwa nad ofiarami wojny i nad emigracją robotniczą, sprawy dobroczynności publicznej, inspekcji fabrycznej, czyli państwowej inspekcji pracy, sprawy stosunków robotniczych oraz przygotowanie prawodawstwa w zakresie ochrony pracy i ubezpieczeń społecznych. W tym resorcie w czasie rządów Rady Regencyjnej zachodziły pewne zmiany strukturalne: 4.04.1918 r. utworzono urząd Ministra Zdrowia Publicznego Opieki Społecznej i Ochrony Pracy. Kolejna zmiana miała miejsce w końcu października 1918 r., kiedy to na 67 posiedzeniu rządu przyjęto projekt dekretu Rady Regencyjnej o utworzeniu urzędu Ministra Zdrowia Publicznego. Kilka dni później Rada powołała swoim dekretem dwa odrębne resorty: Ministerstwo Zdrowia Publicznego i Opieki Społecznej oraz Ministerstwo Ochrony Pracy i w takiej formie obydwa resorty istniały do końca rządów Rady Regencyjnej. Natomiast od 18.11.1918 r. w gabinecie Jędrzeja Moraczewskiego funkcjonował resort Ministerstwa Ochrony Pracy i Opieki Społecznej.

Ministrowi Apropowizacji powierzono wszystkie sprawy związane z zaopatrzeniem ludności w żywność i artykuły pierwszej potrzeby. Ten resort również podlegał zmianom strukturalnym. W pewnym okresie został przekształcony w podlegający MSW Urząd Apropowizacyjny, ale dekretem Rady Regencyjnej z 26.10.1918 r. ponownie powołano urząd Ministra Apropowizacji. W pierwszym niepodległym rządzie urząd ten utrzymano bez zmian strukturalnych, mimo wakatu na stanowisku szefa tego resortu⁴³.

Przy omawianiu struktury władzy w okresie rządów Rady Regencyjnej należy wymienić jeszcze Departament Spraw Politycznych, Departament Stanu i Komisję Wojсковą, które wprawdzie według art. 20 dekretu z 3.01.1918 r. podlegały służbowo premierowi, jednak ich rola była bardzo znaczna i można uznać je za naczelne organy administracji państwowej, równe pozostałym ministerstwom. Organy te istniały już przed wydaniem dekretu z 3.01.1918 r., dlatego też w chwili powoływania I gabinetu 7.12.1917 r. nie powołano nowych dyrektorów, ponieważ stanowiska te były obsadzone jeszcze przez Tymczasową Radę Stanu.

Zadania Departamentu Spraw Politycznych (Departamentu Stanu – Ministerstwo Spraw Zewnętrznych) określono w art. 20 dekretu o tymczasowej organizacji władz jako „załatwianie wszelkich spraw ogólnopolitycznych”, do których należały: przygotowywanie

⁴² Nazwa ta występuje w protokołach z posiedzeń rządu począwszy od 21.12.1917 r., *ibidem*. W czasie istnienia rządu J. Moraczewskiego wyłączono z zakresu kompetencji tego resortu sprawy kultury i sztuki, przekazując je nowo utworzonemu urzędowi – Ministerstwu Ochrony Kultury i Sztuk Pięknych, J. Goclon, *Rząd Jędrzeja Moraczewskiego*, s. 106 i in.

⁴³ Z.J. Winnicki, *op. cit.*, s. 126.

stosunków politycznych państwa (Królestwa Polskiego) z zagranicą, opracowywanie projektów układów handlowych i traktatów politycznych, dokumentów i wszelkich pism o treści politycznej oraz zbieranie materiałów prasowych i przygotowanie przyszłej organizacji służby dyplomatycznej i konsularnej. Po zwiększeniu zakresu kompetencji tego organu dokonano zmiany jego nazwy na Departament Stanu (31.01.1918 r. na wniosek dyrektora tego urzędu). Do jego kompetencji należało: przygotowanie i kierowanie wszystkimi sprawami wchodzącymi w zakres polityki zewnętrznej, organizacji służb zagranicznych, uregulowania międzynarodowe stosunków gospodarczych i opieka nad Polakami pozostającymi poza krajem. Kolejna zmiana nazwy tego departamentu nastąpiła 26.10.1918 r. na Ministerstwo Spraw Zewnętrznych decyzją Rady Regencyjnej, ale nominacja na stanowisko ministra tego resortu miała miejsce trzy dni wcześniej. Urząd ten pod taką nazwą wszedł w skład pierwszego gabinetu II Rzeczypospolitej⁴⁴.

Natomiast Komisja Wojskowa nie uzyskała rangi departamentu, mimo że jej utworzenie wynikało z tych samych okoliczności, co powołanie Departamentu Spraw Politycznych. Ale też wystąpiły tutaj pewne różnice, szczególnie w okresie późniejszym. Niewątpliwie jednym z powodów nieotrzymania rangi departamentu była obawa przed reakcją niemieckich władz okupacyjnych, mających nadzór nad całością polskich spraw wojskowych. Tak ustalili Niemcy z dowództwem Austro-Węgier (Naczelnym Dowódcą Polskiej Siły Zbrojnej został Generalny Gubernator Warszawski gen. Hans von Bessler). W art. 20 dekretu „o tymczasowej organizacji władz” nie sprecyzowano zakresu kompetencji Komisji Wojskowej, jedynie wymieniając ją jako organ – szefa rządu „do czasu ostatecznego zorganizowania Wydziału Wojskowego” (który nigdy nie został utworzony).

Tymczasowa Rada Stanu, która utworzyła ten organ, przewidywała jego działalność przede wszystkim we współpracy z niemieckimi i austro-węgierskimi władzami okupacyjnymi oraz zarząd nad Polskimi Siłami Zbrojnymi w granicach ustalonych pomiędzy politycznymi czynnikami polskimi a niemieckim dowództwem, a także w przygotowaniu organizacji przyszłego, polskiego Ministerstwa Wojskowości. Do obowiązków Komisji Wojskowej włączono również sprawy związane z opieką nad polskimi jeńcami wojennymi, a następnie wszystkie problemy wojskowości, których podjęcie zlecała rządowi Rada Regencyjna. Na mocy dekretu Rady z 26.10.1918 r. utworzono Ministerstwo Spraw Wojskowych i z tą chwilą Komisja Wojskowa przestała istnieć⁴⁵.

⁴⁴ *Ibidem*, s. 127; K. Kumaniecki, *op. cit.*, 76 i 80; AAN GCRR – 8 p. 112, TRS – projekt tymczasowej organizacji władz (uchwalony przez TRS 3.07.1917 r.).

⁴⁵ Z.J. Winnicki, *op. cit.*, s. 128; „Monitor Polski” nr 191 z 2.11.1918 r. Zob. S. Dąbrowski, *Walka o rekruta polskiego pod okupacją*, Warszawa 1922; B. Miśkiewicz (red.), *Szkice z dziejów wojskowych Polski w latach 1918–1939*, Poznań 1979.

Wraz ze zmieniającą się sytuacją ogólnopolityczną i społeczną ulegały zmianie zarówno liczba powoływanych urzędów naczelnych organów administracji państwowej, jak i zakres ich kompetencji (określony pierwotnie dekretem z 3.01.1918 r.). Zmiany te następowały początkowo dość wolno, przeważnie przy okazji zmiany gabinetu, ale w okresie późniejszym wynikało to przede wszystkim z gwałtownych zmian zachodzących tak na arenie międzynarodowej, jak i w samym Królestwie Polskim⁴⁶.

2.3. Rola i pozycja Rady Koronnej (12.02.1918 – 4.11.1918 r.)

Poza wymienioną, formalną strukturą naczelnych władz administracyjnych istniał jeszcze jeden organ pełniący rolę łącznika pomiędzy rządem jako całością a Radą Regencyjną. Organem tym była Rada Koronna, której istnienie i funkcjonowanie nie wynikało z jakichkolwiek aktów prawnych normujących ustrój władz w Królestwie Polskim.

Radę Koronną stanowiły połączone składy osobowe Rady Regencyjnej i Rady Ministrów, a przewodniczył posiedzeniom jeden z członków Rady Regencyjnej. Rada Koronna miała w założeniu stanowić swoiste zabezpieczenie „zwierzchniego kierunku Rady Regencyjnej i jednolitości działania Rady Regencyjnej i rządu”. Radę Koronną zwoływała Rada Regencyjna z własnej inicjatywy lub na wniosek rządu czy „w przypadkach nagłych” na wniosek Prezydenta Ministrów. Z nielicznych zachowanych protokołów posiedzeń wynika, że ich przedmiotem były sprawy najwyższej wagi państwowej.

W pierwszym okresie działalności Rady Regencyjnej posiedzenia Rady Koronnej odbywały się przeważnie co tydzień, szczególnie w czasie funkcjonowania I gabinetu. W późniejszym okresie zwoływano je rzadziej. Rada Koronna nie była zwoływana w czasie prowizoriów rządowych. Faktycznie funkcjonowała do 4.11.1918 r., kiedy to

⁴⁶ Należy podkreślić, że praca podjęta w okresie rządów Rady Regencyjnej nad organizacją polskiego aparatu państwowego przyniosła znaczne i trwałe wyniki. Wystarczy porównać wykaz resortów z okresu Rady ustanowiony dekretem z 3.01.1918 r. z systemem resortowym władz II Rzeczypospolitej, który do końca jej istnienia pozostał identyczny! I tak w 1938 r. funkcjonowały następujące ministerstwa: Spraw Zagranicznych, Sprawiedliwości, Spraw Wojskowych, Skarbu, Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, Spraw Wewnętrznych, Opieki Społecznej, Przemysłu i Handlu, Rolnictwa i Reform Rolnych, Komunikacji, Poczty i Telegrafów. Wydarzenia jesieni 1918 r. zostały już opisane w licznych opracowaniach; m. in.: Z. Zborowski, *Tablice chronologiczne najważniejszych wydarzeń z dziejów Polski w l. 1914–1930*, [w:] *Polska, jej dzieje i kultura*, t. 3, Warszawa 1932; R. Dmowski, *Polityka polska i odbudowanie państwa*, Hanower 1947, t. 1, 2; A. Malatyński, *Pierwsza wojna światowa i odbudowanie Rzeczypospolitej*, Toronto 1969; B. Stryszowski, *Zarys dziejów narodu i państwa polskiego w latach 1914–1939*, Londyn 1981; J. Pajewski, *Odbudowa państwa polskiego...*; S. Kutrzeba, *Polska Odrodzona 1914–1939*, przygotował S. Grodziski, Kraków 1988; *U progu niepodległości Polski: wrzesień 1918 – marzec 1919*, oprac. S. Biegański, Londyn 1990; S. Kubiak (red.), *Polska Odrodzona w 1918 r.*, Bydgoszcz 1990; M. Wieliczko, *Kalendarz niepodległości, kronika 3900 wydarzeń w okresie lat 1914–1939*, Gdańsk 1990; Z.J. Winnicki, *op. cit.*, s. 128 i in.

zebrała się po raz ostatni. Należy podkreślić, że w pewien sposób wpłynęła na kształtowanie kierunku działań organów Rady Regencyjnej⁴⁷.

2.4. Rząd Jana Kucharzewskiego

W okresie Rady Regencyjnej funkcjonowało pięć rządów (w tym dwa prowizoria). Zgodnie z przyjętą wówczas procedurą powoływanie premiera przez Radę było czynnością odrębną od obsadzania stanowisk ministerialnych. Nowy gabinet Rada Regencyjna zatwierdzała dopiero na wniosek uprzednio mianowanego premiera. Niewątpliwie podkreślało to niezależność Prezydenta Ministrów od rządu, którego pracami kierował. Ta szczególna pozycja premiera powodowała, że kwestia obsady tego stanowiska urastała do jednej z najważniejszych decyzji politycznych, jakie musiała podejmować Rada Regencyjna.

Kontrowersje związane z nominacją pierwszego premiera mogą być dowodem znaczenia tej decyzji. Pierwszym Prezydentem Ministrów miał zostać Adam hr. Tarnowski (w okresie wojny ambasador Austro-Węgier w Bułgarii), którego kandydatura była popierana przez rząd austriacki i polityków z kręgu byłej Tymczasowej Rady Stanu. Jednak dla rządu niemieckiego austriacki dyplomata i polski arystokrata, zwolennik monarchii austro-węgiersko-polskiej był nie do przyjęcia. Niemcy nie chcieli zbyt silnej indywidualności na stanowisku szefa pierwszego polskiego rządu, do jakich niewątpliwie należał A. Tarnowski. Berlin pragnął raczej osoby bardziej dyspozycyjnej⁴⁸.

Po długich sporach dopiero postać Jana Kucharzewskiego została zaakceptowana przez przedstawicieli zarówno władz niemieckich, jak i austriackich, którzy w swoich pismach oznajmili, iż „nie mają zastrzeżeń przeciwko powołaniu J. Kucharzewskiego” i Rada Regencyjna w dniu 26.11.1917 r. powołała go na stanowisko Prezydenta Ministrów, powierzając jednocześnie przedłożenie do jej zatwierdzenia listę członków rządu.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 136 i in.

⁴⁸ Jednak Rada usiłowała drogą faktów dokonanych przeforsować osobę A. Tarnowskiego na urząd premiera. W dniu 29.10.1917 r. Rada (powołując się na objęcie dwa dni wcześniej „najwyższej władzy państwowej w Królestwie Polskim”) przekazała Generalnym Gubernatorom – niemieckiemu i austriackiemu – oficjalne pismo (tej samej treści), oznajmujące „o powołaniu na stanowisko Prezydenta Ministrów” hr. Adama Tarnowskiego, jedynie z prośbą o „uświadomienie o tym swoich rządów”. Jednak już następnego dnia Generalny Gubernator Warszawski, gen. Hans von Beseler, w piśmie wysłanym do Rady oznajmił w imieniu „rządu cesarsko-niemieckiego”, iż rząd ten „nie jest w możności zgodzić się” z taką decyzją Rady. Austriacy początkowo nie zajęli żadnego stanowiska, czekając wyraźnie na ostateczną decyzję ze strony niemieckiej, *ibidem*, s. 84–85; T. Schramm, *Gabinety Jana Kucharzewskiego, Jana Kantego Steczkowskiego i Józefa Świeżyńskiego*, [w:] J. Faryś, J. Pajewski (red.), *Gabinety Drugiej Rzeczypospolitej*, Szczecin – Poznań 1991, s. 12; V. Horcicka, *Hrabia Adam Tarnowski z Tarnowa jako austro-węgierski ambasador w Stanach Zjednoczonych Ameryki (1917)*, „Dzieje Najnowsze” 2011, R. XLIII, z. 3, s. 43–60. Zob. J. Pajewski, *Polityka imperializmu niemieckiego w sprawie polskiej podczas I wojny światowej*, [w:] *Studia i Materiały do dziejów Wielkopolski i Pomorza*, t. 1, z. 1, Poznań 1956; L. Grosfeld, *Polityka państw centralnych wobec sprawy polskiej w I wojnie światowej*, Warszawa 1962; P. Hauser, *Niemcy wobec sprawy polskiej (październik 1918 – czerwiec 1919)*, Poznań 1984.

Tę datę przyjmuje się za początek urzędowania pierwszego premiera Królestwa Polskiego. Natomiast listę ministrów J. Kucharzewski przedłożył Radzie do zatwierdzenia w dniu 7.12.1917 r., jednocześnie informując o tym obydwóch Generalnych Gubernatorów⁴⁹.

Nominacje na stanowiska szefów ministerstw (których było osiem i tę nazwę resorty uzyskały oficjalnie od 3.01.1918 r.) przekazano wszystkim mianowanym politykom w dniu 2.01.1918 r. W skład rządu weszli: Prezydent Ministrów (premier) – Jan Kucharzewski, Minister Spraw Wewnętrznych – Jan Stecki (ekonomista, od 1893 r. do 1917 r. w Lidze Narodowej i Stronnictwie Narodowo-Demokratycznym, poseł do rosyjskiej I i II Dumy Państwowej, działacz organizacji ziemiańskich), Minister Sprawiedliwości – Stanisław Bukowiecki (adwokat, absolwent Uniwersytetu w Heidelbergu, dr praw, współzałożyciel Związku Młodzieży Polskiej „Zet”), Minister Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego – Antoni Ponikowski (profesor miernictwa na Politechnice Warszawskiej i jej dwukrotny rektor, przed I wojną światową działacz Stronnictwa Narodowo-Demokratycznego), Minister Rolnictwa i Dóbr Koronnych (z jednoczesnym pełnieniem funkcji „Zastępcy Prezydenta Ministrów” od 27.12.1917 r.) – Józef Mikułowski-Pomorski (profesor chemii rolnej, wicemarszałek Tymczasowej Rady Stanu w latach 1916–1917), Minister Przemysłu i Handlu – Jan Zaglenczyński (chemik z wykształcenia, poseł do Państwowej Dumy Rosyjskiej), Minister Skarbu – Jan Kanty Steczkowski (absolwent UJ, dr praw, adwokat, w 1915 r. prezes Centralnej Kasy Krajowej dla Spółek Rolniczych, od 1913 do 1920 r. dyrektor Banku Krajowego we Lwowie), Minister Opieki Społecznej i Ochrony Pracy – Stanisław Staniszewski (prawnik, absolwent rosyjskojęzycznego UW, członek Tymczasowej Rady Stanu od 1917 r.), Minister Apropozycji – Stefan Przanowski (inżynier mechanik, absolwent Politechniki w Karlsruhe, przemysłowiec, działacz Międzypartyjnego Koła Politycznego). Nie było ponownego powołania na stanowiska dyrektorów Departamentu Spraw Politycznych oraz Komisji

⁴⁹ Jan Kucharzewski, ur. w 1876 r., studiował prawo w Warszawie oraz socjologię i ekonomię polityczną w Berlinie. Od 1901 r. rozpoczął pracę w Prokuraturii Skarbu Królestwa Polskiego; kolejno prowadził kancelarię adwokacką, wykładał prawo i ekonomię polityczną w różnych szkołach (jako samouk prowadził również badania historyczne). Z początkiem swojej działalności politycznej związał się z Narodową Demokracją, ale odszedł z tego ugrupowania w 1908 r. Wraz z wybuchem I wojny światowej osiedlił się w Szwajcarii i nie związał się z żadną orientacją polityczną, prowadząc jednak znaczną akcję propagandową na rzecz odzyskania niepodległości przez Polskę. Ogłoszenie aktu 5 listopada uznał za tak ważne wydarzenie, że wrócił do kraju i rozpoczął działalność w odradzającej się polskiej administracji państwowej. Początkowo pełnił funkcję szefa szkolnictwa wyższego Departamentu Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego Tymczasowej Rady Stanu, natomiast po utworzeniu Rady Regencyjnej, jako jej radca prawny, objął szefostwo jej gabinetu cywilnego, T. Schramm, *op. cit.*, s. 12, 13; Z.J. Winnicki, *op. cit.*, s. 84–85. Zob. W. Pobóg-Malinowski, *Najnowsza historia polityczna Polski*, przygotował B. Miedziński, Londyn 1963, t. 2 1914–1939; K. Kozłowski (red.), *Drogi do niepodległości*, Kraków 1978; A. Garlicki, *Pierwsze lata Drugiej Rzeczypospolitej*, [w:] *Dzieje Narodu i Państwa*, t. 3, Warszawa 1989; J. Goclon, *Gabinet Jana Kucharzewskiego...*, s. 14 i in.

Wojskowej, ponieważ rząd J. Kucharzewskiego przejął te organy wraz z ich kierownictwem. I tak za zgodą Rady na stanowisku Dyrektora Departamentu Spraw Politycznych (określanego też Departamentem Stanu, który miał zorganizować Ministerstwo Spraw Zagranicznych) pozostał Wojciech hr. Rostworowski (prawnik, absolwent zrusyfikowanego UW, ziemianin, przed I wojną światową związany z endecją, członek Tymczasowej Rady Stanu), a na stanowisku Dyrektora Komisji Wojskowej – Ludwik Górski (ukończył studia chemiczne w Berlinie, członek Tymczasowej Rady Stanu)⁵⁰.

Oceniając kwalifikacje zawodowe oraz na polu działalności społeczno-politycznej członków I gabinetu, należy podkreślić, że byli to ludzie wykształceni, z pewnym doświadczeniem politycznym, zarówno zagranicznym, jak i krajowym, większość bowiem ministrów nowo powołanego gabinetu wywodziła się z kręgu działaczy i urzędników byłej TRS i Komisji Przejściowej TRS.

W okresie funkcjonowania rządu J. Kucharzewskiego wytworzyła się dość szczególna sytuacja; powołano już Radę Ministrów, a jednocześnie nadal istniała Komisja Przejściowa TRS. Dopiero 9.01.1918 r. J. Mikułowski-Pomorski jako Wiceprezydent Ministrów przesłał Radzie Regencyjnej uchwałę Komisji Przejściowej TRS z 13.12.1917 r. do zatwierdzenia w sprawie przekazywania funkcji przez poszczególne departamenty Komisji odpowiednim ministerstwom. W piśmie tym Komisja powiadomiła o przekazaniu swoich departamentów wraz z ich personelem i „wszystkimi sprawami” odpowiednim ministrom i Radzie Ministrów oraz postanowienie o zorganizowaniu wspólnej konferencji ministrów z dyrektorami departamentów i zawieszeniu działalności Komisji Przejściowej. Rada Regencyjna uznała uchwałę Komisji i poszczególni ministrowie przejęli jej cały aparat administracyjny, który ta z kolei wcześniej przejęła po Tymczasowej Radzie Stanu (lub zorganizowała częściowo samodzielnie).

Proces organizowania ministerstw rozpoczął ostatecznie rząd J. Kucharzewskiego, ale należy podkreślić, że działo się to w bardzo trudnych warunkach, nie tylko z powodu zmieniającej się dość szybko sytuacji okupacyjnej, ale również z powodu nie do końca określonych kompetencji rządu; stąd tak istotne było wypracowanie regulaminu pracy poszczególnych resortów, ścisłe ustalenie kierunków działań rządu, a także ustalenie sprawnego funkcjonowania rządu w tak specyficznych warunkach, jakie stwarzał podział Królestwa na dwie strefy okupacyjne. Nie bez znaczenia była także potrzeba uzyskania zaufania polskiego społeczeństwa dla nowo tworzących się władz, tak rozczarowanego niepowodzeniami Tymczasowej Rady Stanu (pracę Rady Ministrów utrudniały też duże rozbieżności polityczne wśród członków nowego rządu).

⁵⁰ Obydwa te departamenty funkcjonowały przy premierze, tak samo jak Komisja Urzędnicza Państwa Polskiego, T. Schramm, *op. cit.*, s. 13; M. Seyda, *Polska na przelomie dziejów. Fakty i dokumenty*, Poznań 1927, s. 65 i in.; M. Baumgart (red.), *Ministrowie Polski Niepodległej 1918–1939*, Szczecin 2001, s. 258, 316, 327, 392; AAN GCRR – 5 p. 93, 94, 282.

Tę kwestię usiłowano rozstrzygnąć już na pierwszym posiedzeniu gabinetu, w dniu 11.12.1917 r., na którym „po zagajeniu posiedzenia Prezydent Ministrów Jan Kucharzewski dał wyraz swemu przekonaniu, że zebranych łączy wspólny cel, jakim jest budowanie Państwa Polskiego”⁵¹. Jednocześnie na tym posiedzeniu przyjęto trzy tezy jako podstawę dalszych prac rządu: przejście poszczególnych działów administracji państwa, tworzenie wojska polskiego oraz ratowanie ludności drogą niezbędnej aprowizacji w sytuacji krytycznej.

Realizacja pierwszego problemu okazała się możliwa (po wielu żmudnych pertraktacjach) właściwie dopiero w wyniku klęsk militarnych państw centralnych i wewnętrznego kryzysu. Druga sprawa spotkała się z dużym oporem zarówno ze strony władz okupacyjnych, jak i polskiego społeczeństwa. Natomiast rozwiązanie trzeciej kwestii w obliczu wyjątkowo nieugiętej postawy okupantów, traktujących Królestwo Polskie jak kraj podbity, było praktycznie niemożliwe do przeprowadzenia samodzielnie przez czynniki polskie. W tej sytuacji dwaj ministrowie – już na drugim posiedzeniu gabinetu – S. Bukowiecki (wymiar sprawiedliwości) i S. Przanowski (aprowizacja) złożyli swoje dymisje na ręce premiera. Zakres niemożności skutecznej aprowizacji ludności był tak znaczny, że dość szybko musiano zlikwidować urząd Ministra Apropowizacji, przekształcając ten resort w wyspecjalizowany organ niższego rzędu pod nazwą Urząd Apropowizacyjny⁵².

Tryb pracy rządu nie został sprecyzowany ani w dekreście z 3.01.1918 r., ani nawet w Patencie z 12.09.1917 r. Obydwa akty nie ustalały także sposobu odpowiedzialności rządu i kwestie te musiały zostać rozwiązane w praktyce w okresie istnienia I gabinetu. W zakresie odpowiedzialności politycznej jej namiastką była konieczność kontrasygnaty akt prawnych Rady Regencyjnej przez premiera.

W okresie funkcjonowania I gabinetu przyjęto zasadę – na wniosek premiera J. Kucharzewskiego – że ustąpienie jednego z członków rządu pociągało za sobą dymisję

⁵¹ Następnie rozpoczęła się burzliwa dyskusja w sprawie postępowania władz okupacyjnych, które „uznawano za bezprawne i nader szkodzące autorytetowi Rządu Królestwa Polskiego, wobec tego postanowiono ażeby prezydent Ministrów i Minister Sprawiedliwości udali się w tej sprawie do Generał Gubernatora” (stenogram posiedzenia sporządzony pismem ręcznym). Na tym samym posiedzeniu „przyjęto do wiadomości, że Minister Sprawiedliwości przygotował projekt Dekretu o tymczasowej organizacji władz naczelnych w Królestwie Polskim oraz wniosek w sprawie przysięgi urzędników państwowych”, jednocześnie minister rolnictwa „podniósł konieczność wyjaśnienia na najbliższym posiedzeniu Rządu stosunku Rady Ministrów do Komisji Przejściowej T.R.S. oraz zwrócił uwagę pp. Ministrów na działania Komisji Urzędniczej, która miał wynajdywać odpowiednich kandydatów na urzędników tolerowała szkodliwy sposób obsadzania stanowisk urzędniczych przez protekcję”. Wówczas omawiano jeszcze sprawę warunków internowania polskich legionistów w obozie w Szczypiornie oraz sprawę „zajść, jakie miały miejsce w Polskim Korpusie Posiłkowym w Przemyśle i demonstracji, w której według sporządzonych przez władze niemieckie protokołów, młodzież polska pierwsza zaatakowała policję i wojskowych niemieckich”, AAN, PRM, mf. 20045. p. 1–2.

⁵² AAN GCRR, RM 5 k. 5.

całego gabinetu. Kolejną sprawą było ustalenie sposobu prezentowania wspólnego stanowiska rządu. Jako formę najodpowiedniejszą przyjęto tutaj, że będą to uchwały Rady Ministrów. Zaznaczyć jednak należy, że akty te miały jedynie charakter wewnętrznych ustaleń o formule nienormatywnej i odbiegały znacznie od dzisiejszego znaczenia tego pojęcia; I gabinet przyjął zasadę, że porządek obrad miał przygotowywać dyrektor Kancelarii Rady Ministrów „pod sankcją Prezydenta ministrów” (w późniejszym czasie szef Biura Prezydialnego). Uczestnikom posiedzeń rządu przesyłano pismo zawierające treść porządku obrad przygotowywanego posiedzenia wraz z kopiami zgłoszonych wniosków, na których odnotowywano wyniki uchwał rządowych w sprawach wcześniej zgłoszonych przez ministrów lub premiera, a wiążących się z aktualną problematyką. Również I gabinet uchwalił zasady, zgodnie z którymi ministrowie i wyżsi urzędnicy mogli być członkami partii i ugrupowań politycznych oraz mieć swoje udziały w przedsiębiorstwach. Uchwalono także, iż udział w jednostkach gospodarczych może mieć miejsce tylko wówczas, jeżeli osoby zainteresowane nie będą otrzymywały innych dochodów, niż wynikające ze współwłasności. Natomiast w przypadku członkostwa w organizacjach politycznych zainteresowani zostali zobowiązani do zaprzestania czynnej działalności politycznej. Poza tym ministrowie nie mogli należeć do stowarzyszeń i korporacji gospodarczych. Takie członkostwo mogłoby zostać odczytane jako określenie przyszłego kierunku działalności tegoż ministra. Każde ministerstwo zostało zobligowane do ścisłego ustalenia własnej wewnętrznej struktury z podziałem na sekcje, które dzielić się miały na wydziały, a te z kolei na referaty⁵³.

Ustalono, że wiceministrowie w każdym resorcie będą mieli tytuł podsekretarza stanu i będą kierowali jedną z sekcji lub całym departamentem. Podobnie minister mógł również kierować bezpośrednio departamentem czy sekcją. W pozostałych przypadkach sekcją kierował szef sekcji, wydziałem nacelnik wydziału, referatem – referent. Zgodnie ze sprawdzonymi rozwiązaniami ustrojowymi wprowadzonymi przez Tymczasową Radę Stanu, dotyczącymi współpracy organów państwowych z organizacjami gospodarczymi, i naukowymi rząd uznał za celowe powoływanie przy poszczególnych resortach „rad ministerialnych” w charakterze ciał opiniodawczych.

Wprowadzono jednocześnie zasadę ściśle określonej odpowiedzialności w wewnętrznym urzędowaniu ministerstw, co miało być czynnikiem przyspieszającym „bieg spraw”. Sam proces technicznego tworzenia rad pozostawiano początkowo ministerstwom (formalnie poszczególnym ministrom). Jednak w późniejszym okresie do tego procesu włączono całą Radę Ministrów i Radę Regencyjną z zamiarem podniesienia

⁵³ Wyjątkiem było Ministerstwo Przemysłu i Handlu, Opieki Społecznej i Ochrony Pracy oraz Rolnictwa i Dóbr Koronnych, którym polecono przeprowadzenie podziału najpierw na dwa departamenty, a następnie na sekcje, te zaś na wydziały i następnie na referaty. Posiedzenie Rady Ministrów z 9.01.1918 r., *ibidem*.

rangi rad, jak też ustalenia najbardziej reprezentatywnego składu personalnego. Rady miały się składać zarówno z wysoko kwalifikowanych urzędników, wybitnych rzeczoznawców, jak i znanych przedstawicieli zorganizowanych szerokich kręgów społecznych i zawodowych. Statuty rad nadawała swoim reskryptem Rada Regencyjna, na wniosek zainteresowanego ministra, ale po uchwaleniu tego wniosku przez rząd⁵⁴.

Na dalszych posiedzeniach gabinetu (w grudniu i styczniu) omawiano głównie sprawy aprowizacji, walki z lichwą, organizacji polskich sił zbrojnych oraz ustalenie harmonogramu prac związanymi z opracowaniem „projektu organizacji państwowych władz” (w tym przyszłej Rady Stanu, namiastki parlamentu)⁵⁵.

Lutowe posiedzenia (w dniach 1, 4, 8, 11, 28; temu ostatniemu przewodniczył już A. Ponikowski, po dymisji gabinetu J. Kucharzewskiego) obfitowały w burzliwe dyskusje nad rokowaniami i ustaleniami traktatu zawartego z pominięciem władz polskich przez rządy w Berlinie i Wiedniu z Centralną Radą Ukraińską, na mocy którego „Kongresówka” miała utracić Chełmszczyznę na rzecz przyszłej niepodległej Ukrainy⁵⁶. Ostatnie posiedzenie pod kierownictwem „Przewodniczącego Rady Zarządzających Ministerstwami” (ponieważ było to już tylko prowizorium rządowe) A. Ponikowskiego odbyło się 4 kwietnia 1918 r.

Rząd J. Kucharzewskiego przejął wszystkie bieżące sprawy prowadzone przez Komisję Przejściową oraz rozpoczął negocjacje z niemieckimi władzami okupacyjnymi – po zorganizowaniu poszczególnych ministerstw – co do trybu i terminu przejścia całości spraw mających odtąd podlegać polskim czynnikom politycznym. W okresie istnienia I gabinetu Królestwa Polskiego (od 11.12.1917 do 21.02.1918 r.) odbyłyby się 24 posiedzenia rządu, który 12.02.1918 r. złożył dymisję w związku z sytuacją, jaka wynikła z pokojowych rokowań przedstawicieli rządu niemieckiego z bolszewicką Rosją – kosztem Polski⁵⁷.

Należy podkreślić, że Komisja Przejściowa TRS odegrała znaczącą rolę w działalności pierwszego rządu, ponieważ I gabinet kontynuował wiele spraw rozpoczętych przez KP TRS. Poza tym KP wypełniła jednak pewną lukę, jaka powstała w okresie

⁵⁴ AAN GCRR – 180 k. 18–21, Obok istniejących (od czasu TRS) Rady Aptekarskiej i Rady Lekarskiej (utrzymanych przez pierwszy gabinet), utworzono jeszcze w okresie późniejszym: Radę Sztuk Pięknych i Radę Oświecenia Publicznego oraz Państwową Radę Rolniczą przy Ministrze Rolnictwa i Dóbr Koronnych, „Monitor Polski” nr 105 z 25.07.1918 r., nr 152 z 18.09.1918 r. i nr 154 z 20.09.1918 r.

⁵⁵ Na posiedzeniach I gabinetu zdarzały się też odczytywania pism „Najdostojniejszej Rady Regencyjnej” takiej „rangi”, jak pismo „zawiadamiające o oddaniu do dyspozycji Rządu w teatrze Rozmaitości łoża parterowej b. T.R.S”..., AAN, PRM, mf. 20045, p. 1, 3, 7, 19, 36, 52, 82, 106 i n.

⁵⁶ Poza tym omawiano: „projekt Ministerstwa Spraw Wewnętrznych o wykonywaniu władzy przez Najdostojniejszą Radę Regencyjną, Dekret Rady Regencyjnej Królestwa Polskiego w przedmiocie autentycznego tekstu kodeksu karnego i ustawy postępowania karnego, tudzież niektórych zmian w tychże ustawach”, *ibidem*, p. 285, 292, 297, 312, 320, 321, 336, 337.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 343, 362, 366, 368, 408, 415, 444–446, 452, 480, 483, 523, 531, 542.

między powołaniem Rady Regencyjnej a utworzeniem I gabinetu J. Kucharzewskiego; prowadziła przede wszystkim bieżące sprawy, które wymagały szybkiego załatwienia przez polskie organy, a których Rada Regencyjna nie mogła rozpatrzyć, nie mając własnych organów wykonawczych⁵⁸.

Program I gabinetu mógł zostać zrealizowany przede wszystkim w dwóch dziedzinach: sądownictwa i szkolnictwa, które od 1.09.1917 r. zostały przekazane wyłącznie polskiemu czynnikom. Oczywiście sprawą kluczową dla polskiego rządu było przejęcie całej kontroli również nad administracją, policją, skarbem i powstającym wojskiem, ale wojennych warunkach – i przy tak znacznej zależności od niemieckich władz okupacyjnych – nie było to w pełni możliwe.

Najtrudniejsza do realizacji okazała się organizacja wojska. Kryzys przysięgowy (latem 1917 r.) przyniósł likwidację Legionów Polskich, jednocześnie redukując do kilkutysięcznego zaledwie kontyngentu Polską Siłę Zbrojną (znaną bardziej pod nazwą *Polnische Wermacht*). Również istniejący formalnie resort spraw zagranicznych nie miał zbyt szerokich możliwości w zakresie prowadzenia samodzielnej działalności, co najbardziej jaskrawo uwidoczniły tragiczne dla Polski następstwa związane z zawarciem traktatu brzeskiego. W dniu 22.12.1917 r. w Brześciu nad Bugiem rozpoczęły się rozmowy pokojowe pomiędzy państwami centralnymi a bolszewicką Rosją. Wprawdzie Królestwo Polskie nie było formalnie stroną wojującą, ale było całkowicie podporządkowane niemieckim i austriackim władzom okupacyjnym i wszystkie kwestie będące przedmiotem rokowań musiały je żywo interesować. Dlatego też rząd J. Kucharzewskiego od początku zabiegał o możliwość wysłania do Brześcia swojego przedstawiciela. Jednak formalne wizyty w Berlinie i Wiedniu składane zarówno przez polskiego premiera, jak i regentów Królestwa nie przyniosły niczego. Niemcy byli zdeterminowani zapłacić – polską kartą – każdą cenę za separatystyczny pokój z Rosją. Rząd J. Kucharzewskiego doskonale to rozumiał i przeczuwając zły obrót rokowań dla sprawy polskiej, wydał znamienne oświadczenie, że „naród polski nie będzie czuł się związany żadnymi umowami zawartymi bez jego współudziału”. W styczniu 1918 r. do uczestników rokowań dołączyli przedstawiciele Centralnej Rady Ukraińskiej (która 20.11.1917 r. proklamowała niepodległość Ukrainy), a która w krwawej wojnie domowej zmagająca się

⁵⁸ Założenia, jakie przyświecały pierwszemu rządowi, wyraził najlepiej jeden z ministrów (spraw wewnętrznych) – Jan Stecki – w liście do J. Kucharzewskiego: „Gabinet nie stawia wielkiego programu politycznego, nie wytycza dróg rozwiązania sprawy polskiej w całości ani ostatecznie, nawet nie nawiązuje prowadzących do tego rokowań, jeno powstaje pod hasłem i w celu energicznego, szybkiego, mocnego, wszechstronnego rozbudowania państwowości polskiej, a więc zorganizowania władz państwowych i urzędów przede wszystkim w zakresie administracyjnym i skarbowym, do czego przyłącza się jako rzecz konieczna i warunek istotny tworzenie wojska polskiego. Jestem bezwzględnie zdania, że zarówno sytuacja polityczna, międzynarodowa jak i stosunki wewnętrzne, układ życia oraz stan opinii publicznej taki właśnie charakter narzucają mającemu powstać rządowi i takiego pojmowania rzeczy przez nas oczekują”, cyt. za: J. Pajewski, *Odbudowa państwa polskiego*, s. 213.

z bolszewickimi wojskami – proklamowanej w tym samym mniej więcej czasie – Ukrainy „radzieckiej” (utworzonej siłami bolszewickiej Rosji). W dniu 9.02.1918 r. politycy z Centralnej Rady Ukraińskiej podpisali separatystyczny pokój z przedstawicielami państw centralnych, na mocy którego Chełmszczyzna (m.in. z Chełmem, Zamościem i innymi miejscowościami) miała zostać oderwana od Królestwa Polskiego i przejść pod administrację ukraińską. Wydarzenie to wywołało powszechne protesty w całym Królestwie; autorytet Rady Regencyjnej (i tak już niewielki) oraz rządu doznał kolejnego osłabienia. W tej sytuacji 12.02.1918 r. I gabinet złożył dymisję⁵⁹.

2.5. Rząd Jana Steczkowskiego

Formalne przyjęcie dymisji gabinetu J. Kucharzewskiego nastąpiło w dniu 27.02.1918 r., ale Rada Regencyjna podjęła dość zaskakującą decyzję, ponieważ nie powołała nowego rządu, co właściwie było demonstracyjnym poparciem dla postawy ustępującego szefa gabinetu (wszelkie bieżące sprawy zostały powierzone Radzie Kierowników Ministerstw, pod kierownictwem Antoniego Ponikowskiego, ministra wyznań religijnych i oświecenia publicznego, która nie miała jednak rangi Rady Ministrów)⁶⁰.

Doszło nawet do zawieszenia kontaktów pomiędzy Radą Regencyjną a władzami niemieckimi i austriackimi, ale pierwszy z propozycjami ugody wystąpił Hans von Beseler, dążący do ponownego zjednania sobie Polaków (z powodu palącej potrzeby polskiego rekruta dla słabnących armii państw centralnych, głównie Niemiec), na co w swoim memoriale odpowiedział Jan Stecki (niezależnie od podjętych rozmów z władzami okupacyjnymi przez J. Steczkowskiego), zawierając w nim podstawowe propozycje i warunki strony polskiej zmierzające do współpracy z Niemcami⁶¹. Przyniosło to

⁵⁹ Uzasadniając dymisję rządu w piśmie do Rady Regencyjnej, stwierdzono, że „ustąpienie rządu polskiego stanowi protest przeciw pogwałceniu praw narodu polskiego przez traktat brzesko-litewski, w szczególności protest przeciwko upokorzeniu zadanemu rządowi polskiemu, który został pozbawiony możliwości wzięcia w obronę interesów Polski przy zawieraniu traktatu”. Swoje ustąpienie rozważała również Rada Regencyjna, ale ostatecznie wydała jedynie odezwę, choć w bardzo stanowczej formie „stwierdzając raz jeszcze pogwałcenie ducha i wewnętrznej treści wydanych aktów monarszych” i dodając: „będziemy mogli czerpać prawo sprawowania władzy państwowej, opierając się na woli narodu, wierząc że naród pragnie posiadać symbol swej niepodległości i około tego symbolu stać zamierza”, jednocześnie zapowiadając, że „zachowamy w obecnej dobie, co nabyte: strzec będziemy naszych sądów, wydających wyroki w imię Korony Polskiej, naszych szkół, odradzających się w duchu polskim [...]”, co pokazywało, jakie znaczenie miały dla Rady Regencyjnej dotychczasowe prerogatywy administracyjne, cyt. za: T. Schramm, *op. cit.*, s. 15, J. Goclon, *Gabinet Jana Kucharzewskiego...*, s. 18.

⁶⁰ *Ibidem*; E. Brodacka-Adamowicz, *Ministrowie oświaty Drugiej Rzeczypospolitej. Okres rządów parlamentarnych (1918–1926)*, Siedlce 2010, s. 168 i in.

⁶¹ W swoim memoriale J. Steczkowski dowodził, że sprawa polska niespecjalnie zajmuje państwa zachodnie, a Austria i Rosja nie odgrywają decydującej roli w polityce i w takim stanie rzeczy działania polskich czynników politycznych powinny zmierzać do pozyskiwania kolejnych prerogatyw od strony niemieckiej. Dowodził dalej, że na Podlasiu i Chełmszczyźnie powinien odbyć się plebiscyt w celu przywrócenia tych ziem przyszłej Polsce, podobnie przedmiotem negocjacji przyszłej przynależności państwowej miała być Białoruś, Wileńszczyzna i Galicja oraz dostęp Polski do morza poprzez tranzyt do Gdańska, Królewca i Odessy (w porozumieniu z Ukrainą), a przede wszystkim termin ustalenia przekazania pełni

szybkie „odblokowanie” (poprzez oświadczenia prasowe)⁶² sprawy chełmskiej i w wyniku tego Rada Regencyjna w dniu 4.04.1918 r. zdecydowała się powołać nowy rząd z J. Steczkowskim jako premierem⁶³.

W skład II gabinetu Królestwa Polskiego weszli: Jan Kanty Steczkowski, jako premier i minister skarbu; Jan Stecki, który objął Ministerstwo Spraw Wewnętrznych; Józef Higersberger (prawnik po rosyjskojęzycznym UW, adwokat, członek Rady Departamentu Sprawiedliwości TRS) – sprawiedliwość; Stanisław Dzierzbicki (ekonomista, członek TRS) – rolnictwo i dobra koronne; Antoni Ponikowski – Ministerstwo Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego; Witold Chodźko (absolwent rosyjskojęzycznego UW, profesor higieny, psychiatra i neurolog, wysoki urzędnik w organach TRS) – Ministerstwo Opieki Społecznej i Ochrony Pracy wraz z resortem zdrowia; natomiast ks. Janusz Radziwiłł (studiował prawo na uniwersytecie berlińskim i nauki przyrodniczo-ekonomiczne w niemieckiej Wyższej Szkole Leśnictwa) – kierownictwo Departamentu Spraw Politycznych. Ministrem handlu i przemysłu został (dopiero od 17.04.1918 r.) Bogdan Broniewski (chemik z wykształcenia, absolwent Politechniki w Wiedniu, działacz Międzypartyjnego Koła Politycznego), a kierownikiem Komisji Wojskowej (tego samego dnia) – ks. Franciszek Radziwiłł (studiował w Szwajcarii, członek TRS); funkcję zastępcy otrzymał płk Marian Żegota Januszajtis (ostatni dowódca I Brygady Legionów Polskich 1916–1917, z wykształcenia inżynier rolnik)⁶⁴. Życiorysy członków tego gabinetu pokazują, że był to (podobnie jak I gabinet) rząd złożony z fachowców i to posiadających pewne doświadczenie na polu działalności społeczno-politycznej.

Zapowiedź głównych kierunków przyszłej działalności II gabinetu, w postaci deklaracji rządowej, ukazała się w „Monitorze Polskim”, w dniu 5.04.1918 r., gdzie podkreślono, że „Rozwój stosunków międzynarodowych, a przede wszystkim układ stosunków państw sąsiedzkich, tworzących się na dawnych terytoriach imperium rosyjskiego,

władzy polskim politykom, powołanie sejmu i tworzenie niezależnego wojska polskiego. Te daleko idące postulaty, mające na celu zapewnienie przyszłemu państwu polskiemu możliwie najlepszej pozycji w spodziewanej niemieckiej Mitteleuropie, spotkały się jednak, mimo pewnych sprzeczności terytorialnych z założeniami polityki Berlina, z ogólnie przychylnym przyjęciem H. Beselera, J. Goclon, *Gabinet Jana Kucharzewskiego*, s. 16, 17.

⁶² W dniu 2.04.1918 r. agencja prasowa Wolffa doniosła, że ziemia chełmska nadal pozostaje pod okupacją niemiecką i postanowienia w sprawie jej przynależności państwowej nie wchodzi w życie, a następnego dnia w „Monitorze Polskim”, rządowym organie prasowym, publikowanym od 6.02.1918 r., ukazał się komentarz, iż nie ustalono jeszcze ostatecznego przebiegu granicy z Centralną Radą Ukraińską, *ibidem*, s. 17.

⁶³ Jan Kanty Steczkowski urodził się na Rzeszowszczyźnie w 1862 r. Prawnik i ekonomista z wykształcenia, pracował w bankowości na kierowniczych stanowiskach; stąd otrzymał resort skarbu w rządzie J. Kucharzewskiego, którym kierował nadal w swoim gabinecie, *ibidem*.

⁶⁴ W związku z dymisją rządu J. Kucharzewskiego stanowiska szefa Ministerstwa Aproprowiacji już nie obsadzono i zostało ono zastąpione Urzędem Aproprowacyjnym (utworzonym 4.05.1918 r.), z podległością Ministerstwu Spraw Wewnętrznych, *ibidem*; M. Baumgart (red.), *Ministrowie Polski Niepodległej...*, s. 87.

zniewala nas do rychłego – w ścisłym porozumieniu z państwami centralnymi – ustalenia form prawno-politycznych naszego państwa i określenia jego stanowiska”⁶⁵. Dalej zapowiedziano utworzenie Rady Stanu (która miała być organem ustawodawczym, poprzedzającym zwołanie Sejmu) i ogłoszono wybory na dzień 9.04.1918 r., choć były przewidziane ustawą już na 27.02.1918 r.; zapowiedziano także organizowanie wojska polskiego oraz kolejnych (poza oświatą i sądownictwem) działów administracji państwowej, szczególnie w kierunku rozszerzania działalności samorządowej. W tym czasie szef II gabinetu rozpoczął wymianę telegramów z przedstawicielami państw okupacyjnych o „dalszym budowaniu państwowości polskiej i zabezpieczeniu przyszłości Polski”, a sprawa była coraz bardziej paląca, ponieważ po zawarciu pokoju z bolszewicką Rosją i zamknięciu frontu wschodniego rozpoczął się zwycięski marsz armii niemieckiej na Zachód, co mogło dawać złudzenie, że niemiecka dominacja w Europie jest już tylko kwestią czasu.

Zawarty 3.03.1918 r. separatystyczny pokój bolszewickiej Rosji z Niemcami w Brześciu nad Bugiem, podpisany w jej imieniu przez Wiaczesława Mołotowa, niezwykle komplikował sytuację militarną na froncie zachodnim. Tym samym oddalał koniec wojny i rozwiązanie sprawy polskiej przez Ententę. Dowództwo państw centralnych mogło przerzucić doborowe dywizje z zamkniętego już frontu wschodniego na zachodni, przedłużając tym samym działania wojenne w zachodniej Europie (i tym samym zwiększając liczbę ofiar tej wojny). Nie bez znaczenia pozostawał fakt przekazania pod wojskową administrację niemiecką ogromnych terytoriów Rosji, co wyraźnie określono w postanowieniach traktatu brzeskiego. Właśnie fakt okupowania znacznych obszarów dotychczas należących do carskiej Rosji przez wojska niemieckie – armii ostatecznie pokonanej na zachodzie, ale do końca wojny zwycięskiej na wschodzie – był bezpośrednią przyczyną wydania przez rząd Włodzimierza Lenina (Radę Komisarzy Ludowych) osławionych dekretów unieważniających rozbiory Polski w XVIII w., ogłoszonych 31.08.1918 r. Dekrety te zostały wymuszone przez rząd niemiecki groźbą wznowienia działań wojennych na froncie wschodnim, aby państwo radzieckie zrzekło się wszelkich praw do ziem zabranych Polsce, które w ten sposób przejmował rząd II Rzeczy, planujący przecież po wygraniu wojny restaurację polskiej monarchii, ale całkowicie zależnej od Cesarstwa Niemieckiego, z Hohenzollernami na polskim tronie. Oczywiście propaganda bolszewicka osławione dekrety rządu W. Lenina ogłosiła światu jako akt wielkoduszności „pierwszego państwa robotników i chłopów”.

Na inauguracyjnym posiedzeniu nowego gabinetu, w dniu 6.04.1918 r., „otwierając posiedzenie P. Prezydent zdawał sprawę z przebiegu ostatnich pertraktacji z władzami okupacyjnymi, których rezultatem było ogłoszenie w numerze 37 Monitora wyjaśnienia

⁶⁵ Cyt. za: J. Goclon, *Gabinet Jana Kucharzewskiego...*, s. 18.

do telegramu Biura Wolffa z dnia 2 IV 1918 w sprawie przejścia przez Rząd Ukraiński władzy nad Chełmszczyzną, wobec czego uznano za możliwe utworzenie nowego gabinetu”⁶⁶.

Po powołaniu II gabinetu Królestwa Polskiego społeczeństwo mogło spodziewać się systematycznego zwiększania niezależności polskiego rządu i poszerzania zakresu spraw jemu podlegających, ale nic takiego nie nastąpiło, czego dowodem może być wprawdzie zwiększona liczba spraw rozpatrywanych na posiedzeniach Rady Ministrów, ale o stosunkowo niewielkim znaczeniu.

W końcu kwietnia 1918 r. premier zdecydował się na rozesłanie do rządów państw centralnych oficjalnej noty, w której proponował rozpoczęcie rokowań „w sprawie definitywnego rozwiązania sprawy polskiej pod względem politycznym, wojskowym i gospodarczym”⁶⁷, na którą jednak strona niemiecka w ogóle nie odpowiedziała, co można uznać za dowód tego, jaki był prawdziwy stosunek władz okupacyjnych do „sprawy polskiej”. W trakcie jednego z wiosennych posiedzeń omawiano z „ważniejszych” spraw m.in.: wniosek o „wznowienie diecezji podlaskiej, czy wnioski Ministerstwa Skarbu w sprawie opodatkowania sacharyny, drożdży i papieru cygaretkowego” (co niewątpliwie pokazuje, sprawami jakiej „wagi” zajmował się jakoby „niezależny” polski rząd...). W napiętej atmosferze komentowano także sprawę „zarządzonej przez Gen. Gubernatorstwo na żądanie naczelnego kierownictwa armii niemieckiej rekwizycji 100 000 sztuk bydła rogatego z okupacji niemieckiej do 1 sierpnia b. r.”, ale w końcu premier wyraził „jednak nadzieję, iż w drodze pertraktacji z władzami okupacyjnymi uda się osiągnąć

⁶⁶ AAN, PRM, mf. 20046, p. 2.

⁶⁷ Cyt. za: K.W. Kumaniecki, *Odbudowa państwowości polskiej. Najważniejsze dokumenty chwili*, 19.02.1918, nr 101, s. 117. W nocie zawarto postulaty o niepodległości i nienaruszalności terytorium Królestwa Polskiego, ostateczne ustalenie granicy polsko-ukraińskiej, po powstaniu trwałej państwowości ukraińskiej, korekta granicy na Suwalszczyźnie oraz dostęp Polski do morza, poprzez żeglugę na Wiśle, co miano zagwarantować w traktacie handlowym polsko-niemieckim; wszystko to miało spowodować wejście Królestwa Polskiego w przymierze z „mocarstwami centralnymi”. Z perspektywy późniejszych i to lawinowo zmieniających się wydarzeń tak militarnych, jak i politycznych, wystosowanie tej noty przez polskiego premiera mogło wydawać się błędem, ale nie można zapominać, że w sytuacji, w jakiej premier J. Steczkowski wysłał notę, armia niemiecka parła bezwzględnie na Zachód i późniejsza ofensywa wojsk niemieckich mogła dawać asumpt do przypuszczeń, że to Niemcy z Austro-Węgrami okażą się panami Europy. Jednak władze niemieckie w ogóle nie odpowiedziały na tę notę, uznając najwyraźniej, że nie zostały tutaj zachowane odpowiednie proporcje, z czym trudno się nie zgodzić; w końcu niewielkie, zupełnie zależne od okupantów „Królestwo Polskie” – bez króla... – stawiało warunki „przystąpienia do sojuszu”. Treść noty upublicznił dopiero w dniu 25.08.1918 r. „Berliner Tageblatt”, co miało sprawić wrażenie, że wszelkie postanowienia w „sprawie polskiej” już ostatecznie zapadły i to jakoby drogą dwustronnego porozumienia, co jednak mogło doprowadzić do kompromitacji polskich władz w Warszawie w oczach Ententy. Paryski Komitet Narodowy Polski odniósł się do tej noty bardzo negatywnie, ale szczęśliwie to z jego zdaniem dużo bardziej liczyły się czynniki polityczne Zachodu, T. Schramm, *op. cit.*, s. 19.

zredukowanie tego kontyngentu” (choć Niemcy nie chcieli nawet o tym słyszeć)⁶⁸. Ustalono listę członków przyszłej Rady Stanu do nominacji przez Radę Regencyjną oraz uchwalono jej „preliminarz budżetowy”. Zatwierdzono także projekt ustawy – do uchwalenia przez przyszłą Radę Stanu – o „Ustroju Administracyjnym Królestwa Polskiego”⁶⁹.

W dniu 21.06.1919 r. odbyło się pierwsze posiedzenie Rady Stanu i pięć dni później szef rządu w swoim *exposé* ponownie przypomniał cele, jakie zostały postawione przed jego rządem, tj. poszerzenie zakresu kompetencji polskich władz, wybory do sejmiku i utworzenie polskiego wojska, choć przyznał też, „że rząd nie był w stanie w ciągu trzymiesięcznego urzędowania, a jeszcze przed zebraniem się Rady Stanu, spełnić tych punktów swojego programu, który za swoje najpierwsze zadanie uważał”⁷⁰. Wprawdzie na tym posiedzeniu prezes Międzypartyjnego Koła Politycznego, Józef Świeżyński, wykazał pewną wyrozumiałość dla działalności rządu, mówiąc, „że warunki, w których on pracuje są tak wyjątkowo trudne, iż rozbija się o nie dobra wola naszych ministrów, a wobec tego żadnych pretensji do nich w tej materii wnosić nie zamierzamy”, ale dalej jednak dodał: „natomiast dziwimy się mocno i zgoła zgodzić się nie możemy z optymizmem, który wieje z deklaracji pana prezesa ministrów, optymizmem nie odpowiadającym istniejącej rzeczywistości i dlatego mogącym wprowadzić w błąd opinię publiczną. [...] Na ziemiach polskich nic takiego się nie dzieje, co by świadczyło, że dążności do istotnej odbudowy państwa polskiego kierują rządami państw, mającymi dziś materialną możliwość stwierdzenia swych obietnic czynami”⁷¹. Było w tym wiele racji, ale też należy podkreślić, że II gabinet Królestwa Polskiego dążył w miarę własnych możliwości – znacznie ograniczonych przez ówczesne polityczne warunki – do tworzenia wszędzie tam, gdzie to było tylko możliwe, polskich struktur administracyjnych, co obejmowało zarówno politykę wewnętrzną (szereg ustaw), jak i nawet wchodzenie w sferę polityki zagranicznej, m. in. przez utworzenie komisji, która otrzymała zadanie ustalenia treści

⁶⁸ Pewną próbą pokazania „niezależności” gabinetu było mianowanie Juliusza Zdanowskiego reprezentantem „Królewsko-Polskiego Rządu przy c. i k. Jeneralnem Gubernatorstwie Wojskowym w Lublinie”, AAN, PRM, mf. 20046, p. 38.

⁶⁹ Dyskutowano także o „strajku służby w Łazienkach i Zamku” warszawskim z powodu zbyt niskich płac. Jeden z ministrów zwrócił się w tej sprawie „do Rady Ministrów, by ustaliła [...] czy próbować złamania strajku, czy też starać się o osiągnięcie porozumienia [...]”. Jak czytamy w stenogramie posiedzenia rządu „w związku z powyższą sprawą rozwinęła się szeroka dyskusja, w której omawiano nurtujący obecnie wśród całego niższego personelu urzędniczego ferment i zastanawiano się nad środkami jego usunięcia [...]”, co trudno uznać za przejaw zajmowania się przez Radę Ministrów „problemami wagi państwowej” *ibidem*, p. 54, 62, 614, 615, 639.

⁷⁰ „Monitor Polski” z 27.06.1918 r.; J. Goclon, *Gabinety Królestwa Polskiego...*, s. 9.

⁷¹ Na posiedzeniu gabinetu w dniu 20 czerwca ustalono „porządek dzienny pierwszych posiedzeń Rady Stanu”, tj. „w sobotę 22 b. m. rano odbędzie się nabożeństwo i otwarcie Rady Stanu mową tronową Rady Regencyjnej; po południu nastąpi zagajenie pierwszego posiedzenia przez Marszałka, przyjęcie prowizoryczne an bloc regulaminu przedłożonego przez Rząd, wybór wicemarszałków i sekretarzy i wybór Komisji Głównej”, AAN, PRM, mf. 20046, p. 733.

przyszłego konkordatu ze Stolicą Apostolską, czy kontaktowanie się (ponad głowami władz okupacyjnych) z polskimi formacjami wojskowymi w Rosji, co przyniosło uznanie zwierzchnictwa Rady Regencyjnej przez dowódcę I Korpusu w Rosji gen. Józefa Dowbor-Muśnickiego⁷².

Na pierwszym lipcowym posiedzeniu (1 lipca) wybuchła swoista „sensacja”: „Prezydent Ministrów Dr. Jan Steczkowski [pisownia „Dr.” oryginalna; taką wówczas stosowano] poruszył sprawę rzekomo planowanego przez p. Studnickiego zamachu stanu. Rada Ministrów” – kontynuował szef gabinetu – „winna zdecydować, czy należy przejść nad tą sprawą do porządku dziennego, czy też należy wszcząć pewne kroki w celu ich wyświelenia w tej myśli, że w razie gdyby dochodzenia doprowadziły do stwierdzenia, iż zamach stanu faktycznie był zamierzony, należałoby winnych pociągnąć do odpowiedzialności...”. Ta „wielce poważna sprawa” miała ciąg dalszy, ponieważ „minister Higersberger podniósł liczne trudności, jakie nasunęłyby się w razie ewent. wszczęcia dochodzeń zarówno ze względu na to, że w obecnie obowiązującym kodeksie karnym nie ma przepisów o karygodności zamachów na najwyższą władzę w państwie, jak i na to, że w sprawę tę w mieszane są władze niemieckie, i Rząd Polski nie rozporządza własną policją kryminalną”. Sprawa ta, o nieco operetkowym zabarwieniu (w końcu „polskiemu rządowi” niewiele podlegało...), nie została nigdy wyczerpująco wyjaśniona⁷³.

Coraz bardziej bierna postawa rządu (co uwidoczniło się już nie w uchwalaniu, a jedynie projektowaniu uchwał), mogła wynikać z rozpoczęcia funkcjonowania namiastki polskiego parlamentu, jaką stała się (przynajmniej nominalnie) Rada Stanu. Ale też na tym posiedzeniu premier „zwrócił uwagę, że zarówno na posiedzeniach plenarnych, jak komisyjnych Rady Stanu będą obecni przedstawiciele władz okupacyjnych, wskutek czego uchwały powzięte z uwzględnieniem ich dezyderatów będą bez trudności

⁷² Jeszcze na majowym posiedzeniu rządu (3 maja) zaakceptowano instrukcję dla Aleksandra Lednickiego, nieformalnego przedstawiciela władz polskich w Moskwie, „co do zakresu poruczonej mu opieki nad interesami polskimi w Rosji”, *ibidem*, p. 215.

⁷³ W trakcie burzliwej dyskusji, jaka rozgorzała, „przeważało jednak zdanie, że sprawy tej nie można pomijać milczeniem”; w tej sytuacji premier zakomunikował zebranym, „że jest nadzieja uproszczenia sprawy o tyle, iż także p. Studnicki skłania się do wyświelenia jej” i poprosił „o upoważnienie go do porozumienia się za pośrednictwem p. Marszałka Pułaskiego z p. Studnickim w tym duchu, iżby ten sam zażądał od sądu wszczęcia dochodzenia – co do sposobu przesłuchania w mieszanych w tę sprawę osób spośród zarządu niemieckiego, jak w ogóle co do sposobu przeprowadzenia tego dochodzenia można by się porozumieć uprzednio z władzami niemieckimi (odnośnego upoważnienia p. Prezydentowi Ministrów udzielono)”. Swoiste „zamknięcie” sprawy domniemanego zamachu stanu nastąpiło na posiedzeniu gabinetu w dniu 6 lipca, kiedy to premier „zdał sprawę z przebiegu starań wszczętych w celu wyświelenia sprawy rzekomego zamachu stanu p. Studnickiego. Okazało się” – skonstatował szef gabinetu – „iż tenże nie zamierza od siebie sprawy tej poruszać. Wobec trudności wszczęcia odpowiednich dochodzeń wbrew jego woli, poruszonych już na posiedzeniu z dnia 1 lipca b. r., postanowiono dochodzeń tych na razie nie wszczynać, gdyby zaś w radzie Stanu pojawiła się interpelacja w tej sprawie, odpowiedzieć na nią powołaniem się na opinię Ministerstwa Sprawiedliwości, które w rzekomych planach p. Studnickiego nie dopatrzyło się przedmiotowej istoty czynu przestępnego”, AAN, PRM, mf. 20047, p. 1, 34.

aprobowane przez Generał-Gubernatorów w wypadkach przez patent przewidzianych”, co zapewne, w odczuciu premiera, miało być „ułatwieniem legislacyjnym”, a w rzeczywistości po raz kolejny pokazywało iluzoryczność i zwykłą fasadowość jakoby „rodzącej się polskiej niezależności”...⁷⁴.

W okresie letnim premier przebywał na leczeniu, które jednak nie przyniosło poprawy pogarszającego się stanu zdrowia i z tego powodu zgłosił Radzie Regencyjnej swoją dymisję; zresztą po wspomnianej nocy, wystosowanej w kwietniu do władz państw centralnych i w tak bardzo zmienionej już sytuacji militarnej w wyniku przegranej kampanii wojennej (latem 1918 r.) przez wojska niemieckie, dalsze pełnienie funkcji prezesa Rady Ministrów zaczynało tworzyć sytuację politycznie dość niezręczną. Rada Regencyjna przyjęła dymisję całego rządu, polecając prowadzenie spraw bieżących do czasu powołania nowego gabinetu ministrowi rolnictwa S. Dzierzbickiemu (którego później zastąpił minister handlu i przemysłu B. Broniewski)⁷⁵.

Od 22.07.1918 r. odbyło się 21 posiedzeń gabinetu pod kierownictwem S. Dzierzbickiego (formalnie absencja premiera J. Steczkowskiego wynikała z powodów zdrowotnych; przewodniczył jeszcze tylko trzem posiedzeniom: 25 lipca, lecz jedynie na początku posiedzenia oraz 4 i 7 września). Na ostatnich lipcowych posiedzeniach omawiano głównie sprawy budżetowe⁷⁶, natomiast w sierpniu najczęściej rozpatrywano sprawy finansowe (w trakcie posiedzenia 2 sierpnia rząd uchwalił preliminarz budżetowy na drugie półrocze 1918 r.)

Ostatnie posiedzenie pod kierownictwem S. Dzierzbickiego wywołało olbrzymie emocje, związanych z wydaniem odezwy werbunkowej, którą polskie czynniki polityczne musiały uzgodnić z dowództwem niemieckim, a które nie chciało wyrazić zgody na „oficjalne ogłoszenie werbunku w Zamościu, jako w mieście, oficjalnie należącym do państwa ukraińskiego; wybrnięto z tego w taki sposób, że zgłoszenia do wojska polskiego przyjmą na razie jedynie główne urzędy zaciągowe [...] w Warszawie i na prowincji”, czemu S. Dzierzbicki był stanowczo przeciwny, uważając, że „pod tym względem nie należy ustępować”⁷⁷.

⁷⁴ Na tym posiedzeniu wyszła na jaw szczególna tendencja, o czym zakomunikował premier, że „Biuro Pracy Społecznej zamierza wnieść na Radę Stanu cały szereg projektów ustaw, będących w przeważającej części kontrprojektami w stosunku do przedłożeń rządowych”, ale zaraz „pocieszył” ministrów, że jeśli „te wnioski nie zostaną podjęte przez wymaganą przez regulamin Rady Stanu liczbę jej członków, zostaną one potraktowane jako petycje i przekazane komisji petycyjnej”. Rząd rozpatrywał także znalezienie siedziby dla Rady Stanu; brano pod uwagę wykupienie gmachu filharmonii warszawskiej lub „gmach b. I-go rosyjskiego gimnazjum żeńskiego, a dla Sejmu gmach b. Banku Polskiego na pl. Bankowym”, *ibidem*, p. 3.

⁷⁵ T. Schramm, *op. cit.*, s. 20, 21.

⁷⁶ AAN, PRM, mf. 20047, p. 268, 274, 277.

⁷⁷ *Ibidem*, p. 705.

Rada Regencyjna, po przyjęciu dymisji rządu J. Steczkowskiego, zdecydowała powierzyć misję tworzenia nowego gabinetu prezesowi Koła Międzypartyjnego Józefowi Świeżyńskiemu, ale ten „pasywista” ku zdziwieniu Rady propozycji nie przyjął, niewątpliwie licząc się z niechęcią do „władz w Warszawie” – Narodowego Komitetu Polskiego, rezydującego w Paryżu. Misję tę przyjął natomiast w dniu 22.09.1918 r. były premier I gabinetu Jan Kucharzewski; działo się to już w bardzo zmienionej sytuacji militarnej na frontach, ponieważ klęska państw centralnych wydawała się przesądzona. W dniu 14 września rząd w Wiedniu wyszedł z propozycją rozpoczęcia rozmów pokojowych, a 30 września kapitulację ogłosiła Bułgaria (tego samego dnia niemiecki cesarz Wilhelm II dokonał zmiany na stanowisku kanclerza Rzeszy, zastępując rząd Hertlinga pierwszym parlamentarnym gabinetem ks. Maksymiliana Badeńskiego). W tej sytuacji pewne prowizorium rządowe wydawało się uzasadnione, dlatego też dopiero 2 października J. Kucharzewski otrzymał oficjalną nominację, ale i tak kolejnego gabinetu już nie sformował, z tym że 7 października powiadomił oficjalnie władze okupacyjne o objęciu stanowiska premiera, zawiadamiając jednocześnie, że Rada Regencyjna powzięła decyzję o rozwiązaniu Rady Stanu i powołaniu rządu złożonego „z przedstawicieli najszerszych warstw narodu i kierunków politycznych”, a także o przystąpieniu do przygotowania wyborów do Sejmu Ustawodawczego (tego samego dnia obwieściła to w swojej odezwie również Rada Regencyjna, co kontrasygnował jeszcze J. Kucharzewski). Dwa dni później premier zgłosił swoją dymisję, co spowodowało powrót do prowizorium rządowego, nadal pod kierownictwem B. Broniewskiego i stan ten utrzymał się jeszcze przez kilka tygodni⁷⁸.

Pod przewodnictwem ministra przemysłu i handlu B. Broniewskiego Rada Ministrów odbyła, w październiku 1918 r., siedem posiedzeń, na których omawiano m.in. sprawę utworzenia „polskiej placówki w Kijowie”, na co zgodę wyraziły państwa centralne, oraz ustalono „linię wytycznych” na rozmowy z władzami okupacyjnymi w sprawie przejęcia władzy przez polskie czynniki polityczne⁷⁹.

Wszystko to świadczy dobitnie, że polscy politycy, nawet w okresach prowizoriów rządowych, usilnie dążyli do maksymalnie szybkiego przejęcia władzy nad krajem mimo znacznych ograniczeń z powodu miażdżącej przewagi militarnej państw centralnych (choć klęska wojenna ich armii zbliżała się już szybkimi krokami).

Również sytuacja polityczna zaczynała się zmieniać lawinowo i J. Kucharzewski usunął się w cień, ustępując miejsca J. Świeżyńskiemu, który tym razem wyraził zgodę

⁷⁸ T. Schramm, *op. cit.*, s. 23, 24; J. Goclon, *Gabinety Królestwa Polskiego...*, s. 36 i in.

⁷⁹ AAN, PRM, t. 4, p. 1, 34, 35.

na rozpoczęcie tworzenia kolejnego III rządu Królestwa Polskiego i w dniu 23 października otrzymał misję sformowania nowego gabinetu⁸⁰.

2.6. Rząd Józefa Świeżyńskiego

W sytuacji gwałtownie zmieniającego się położenia państw centralnych nowo mianowany premier szybko przystąpił do sformowania składu swojego gabinetu, do którego weszli: Władysław Grabski jako minister rolnictwa (studia rozpoczynał w Wyższej Szkole Nauk Politycznych w Paryżu w l. 1892–1894, jednocześnie studiował historię i ekonomię na Sorbonie w l. 1892–1895 i agronomię w Halle w l. 1896–1897, których nie skończył); Józef Higersberger ponownie objął Ministerstwo Sprawiedliwości, Antoni Ponikowski – ponownie Ministerstwo Wyznań Religijnych i Oświecenia, Zygmunt Chrzanowski (przed I wojną światową dyrektor Warszawskiego Syndykatu Rolniczego i prezes Banku Towarzystw Spółdzielczych) – resort spraw wewnętrznych, Andrzej Wierzbicki (inżynier technolog po petersburskim Instytucie Technologicznym, członek TRS) – handel i przemysł, Józef English (studiował prawo m.in. w Berlinie, dr praw, adwokat) – Ministerstwo Skarbu, Józef Wolczyński (działacz społeczny i samorządowy) – zdrowie, opiekę społeczną i ochronę pracy. Jednocześnie rangę ministerialną uzyskał Departament Spraw Politycznych, który objął galicyjski polityk endecki – Stanisław Głębiński (prawnik po UJK we Lwowie; profesor i rektor tej uczelni), a Komisję Wojсковą przemianowano na Ministerstwo Spraw Wojskowych (zastrzeżoną dla internowanego J. Piłsudskiego), natomiast z Ministerstwa Handlu i Przemysłu wydzielono Ministerstwo Komunikacji, na czele którego stanął Wacław Paszkowski (profesor Politechniki Warszawskiej); jednocześnie przywrócono Ministerstwo Apropowizacji, które objął Antoni Minkiewicz, inżynier górnik. Dekret Rady Regencyjnej o nominacjach ukazał się z 26 października. W dniu 30 października dokonano jeszcze jednej zmiany, dzieląc Ministerstwo Zdrowia, Opieki Społecznej i Ochrony Pracy na dwa resorty: ochronę pracy objął Józef Wolczyński, natomiast stanowiska ministra zdrowia i opieki społecznej już do końca istnienia tego gabinetu nie obsadzono⁸¹. Podobnie jak w I i II

⁸⁰ Józef Świeżyński urodził się w 1868 r. w rodzinie ziemiańskiej na Kielecczyźnie. Mimo ukończenia studiów medycznych prowadził działalność gospodarczą we własnym majątku. Politycznie związał się z narodową demokracją; został działaczem „Zetu” (endeckiej młodzieżówki), Ligi Narodowej i wreszcie Stronnictwa Narodowo-Demokratycznego, z którego ramienia był kilkakrotnie posłem do rosyjskiej Dumy. W 1915 r., po utworzeniu Międzypartyjnego Koła Politycznego, został jego prezesem, co uczyniło go jedną z pierwszoplanowych postaci „Kongresówki”. Tym samym, zgodnie z antyniemiecką postawą „pasywistów”, trwał w wyczekiwaniu na odpowiedni moment przejęcia steru władzy od proniemieckich „aktywistów” i jesienią 1918 r. uznał, że nadszedł odpowiedni czas dla rozpoczęcia realizowania polskiej racji stanu, dlatego podjął się pokierowania III gabinetem, T. Schramm, *op. cit.*, s. 24; J. Goclon, *Gabinety Królestwa Polskiego...*, s. 39 i in.

⁸¹ Po objęciu urzędu ministra spraw zagranicznych S. Głębiński wysłał w dniu 24 października telegramy – usiłując podkreślić „niezależność” polskich władz – o swojej nominacji do Wiednia, Berlina i Kijowa (wniosek sąd, że polski rząd w „Kongresówce” uznał Centralną Radę Ukraińską za niezależną

gabiniecie, również w tym rządzie stanowiska ministerialne zostały obsadzone politykami wykształconymi i posiadającymi wcześniejsze doświadczenie na polu politycznym. Należy podkreślić, że III gabinet nie był już całkowicie obsadzony „ludźmi Rady Regencyjnej”, ponieważ tylko na czele resortów sprawiedliwości i wyznań religijnych pozostali z poprzedniego gabinetu politycy bliscy Rady; pozostałe resorty objęli działacze narodowej demokracji (lub przynajmniej jej sympatycy), a wyjątkowo znamienne było powołanie do rządu dawnego „socjalisty” J. Piłsudskiego. W wywiadzie udzielonym dziennikarzom w dniu 29.10.1918 r. nowy premier przedstawił podstawowe cele swojego gabinetu, do których miały należeć: całkowite uniezależnienie od władz okupacyjnych i zjednoczona, niepodległa Polska z dostępem do morza, możliwie najszybsze wybory do Sejmu oraz przeprowadzenie reformy rolnej (co mogło oznaczać, że endecja zaczęła dostrzegać rosnący radykalizm społeczny, grożący rozruchami o charakterze rewolucyjnym). Gabinet J. Świeżyńskiego odbył w październiku i listopadzie 12 posiedzeń (wszystkim przewodniczył premier), na których rozpatrywano: przede wszystkim „przebieg rokowań z władzami okupacyjnymi zarówno niemieckimi, jak i austriackimi w sprawie przejęcia władzy”, następnie trudną sytuację budżetową („budżet roczny Państwa Polskiego po pełnym przejęciu władzy w kraju obliczano na około 1.300.000.000 marek”) i widząc groźbę dużego deficytu uznano „konieczność zaciągnięcia w jak najbliższym czasie pożyczki około 300.000.000 marek [...] w formie krótkoterminowych weksli skarbowych, przyjęto projekt Rady Regencyjnej o utworzeniu Ministerstw: Spraw Zewnętrznych, Spraw Wojskowych, Komunikacji i Apropowizacji”⁸². Ostatnie trzy posiedzenia gabinetu J. Świeżyńskiego odbyły się w listopadzie 1918 r. (i cztery prowizoria rządowe pod kierownictwem Władysława Wróblewskiego). Już na pierwszym listopadowym posiedzeniu doszło do sporu co do obsady stanowiska podsekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Wojskowych; wniosek o mianowanie na to stanowisko płk. Edwarda Śmigłego-Rydza wprowadził ośmioma głosami, ale Szef Sztabu Generalnego

„władzę”..., która przecież – z hetmanem Pawłem Skoropadzkim na czele – była całkowicie zależna od dowództwa niemieckich wojsk okupacyjnych, jakie stacjonowały na Ukrainie). Tego samego dnia premier J. Świeżyński wystosował depeszę do kanclerza Niemiec, w której napisał: „Mając zaszczyt donieść o objęciu przez mnie urzędu polskiego prezydenta ministrów, pozwalam sobie zwrócić uwagę, że na ministra spraw wojskowych powołany został internowany w Magdeburgu brygadier Józef Piłsudski. Sądzę, że mogę dać wyraz mej niepłonnej nadziei, iż Wasza Wielkokościąca Wysokość w uzasadnionym obopólnym interesie obu państw uzna za słuszne umożliwienie brygadierowi Piłsudskiemu powrotu do kraju celem objęcia przezeń ważnego stanowiska”, „Monitor Polski” 24.10.1918, nr 184. Miało to oznaczać całkowitą niezależność Królestwa Polskiego i równość „obu państw” jako podmiotów prawa międzynarodowego publicznego, ale w rzeczywistości było jedynie gestem bez żadnego pokrycia. Jednocześnie premier chciał zademonstrować, że dokonuje nominacji według własnego uznania, nie licząc się z władzami okupacyjnymi (J. Piłsudskiego miał tymczasowo zastępować gen. Tadeusz Rozwadowski, który objął szefostwo sztabu generalnego), M. Baumgart (red.), *Ministrowie Polski Niepodległej...*, s. 112, 116, 124, 259, 316.

⁸² AAN, PRM, t. 4, p. 110, 111.

zastrzegł „w imieniu swoim i znacznej grupy oficerów przeciwko opinii, jakoby pułk. Rydz-Śmigły [błędna kolejność nazwisk; nazwiska „legionowe”, właściwie pseudonimy, były dodawane przed nazwiskami rzeczywistymi – J.G.] mógł uchodzić za równoważnik brygadiera Piłsudskiego”⁸³.

Analiza protokołów posiedzeń ostatniego gabinetu Rady Regencyjnej ukazuje jego zakrojone na wielką skalę projekty reform, które jednak w dużym stopniu pozostały tylko zapowiedziami, głównie z powodu krótkiego okresu funkcjonowania, ponieważ dość niespodziewanie na posiedzeniu rządu w dniu 3 listopada szef MSW postawił zdumiewający wniosek opublikowania odezwy o... usunięciu Rady Regencyjnej i powołaniu „Rządu Narodowego”..., co w założeniu miało oznaczać odsunięcie od władzy skompromitowanych – dotychczasową orientacją na państwa centralne – „aktywistów” i całkowite przejście władzy przez prozachodnich „pasywistów”. Skutek tej nieudolnej próby „przewrotu” był taki, że to Rada Regencyjna natychmiast zdymisjonowała rząd, co nawet kontrasygnował... premier J. Świeżyński. I było to już ostatnie posiedzenie Rady Ministrów pod jego przewodnictwem.

Działalność III gabinetu Królestwa Polskiego wyraźnie zdominowała kwestia uzyskania możliwie najszerszego zakresu niezależności polskich władz państwowych od Berlina i Wiednia, z pozostawieniem innych spraw zdecydowanie na drugim planie, co mogłoby wskazywać, że politycy wchodzący w skład tego gremium zdawali sobie sprawę, że los „Królestwa Polskiego” – całkowicie zależnego od państw centralnych – jest już przesądzony. Rolę rządu przejęła Rada Kierowników Ministerstw z Władysławem Wróblewskim na czele (dotychczasowym szefem sekcji w Prezydium Rady Ministrów, a następnie po dymisji gabinetu – kierownikiem MSZ). Wszystko to znacznie obniżyło autorytet endecji w oczach społeczeństwa, może właśnie m.in. dlatego „pasywiści” nie odegrali już większej roli przy tworzeniu pierwszego rządu II Rzeczypospolitej, tj. rządu Jędrzeja Moraczewskiego⁸⁴.

W ciągu zaledwie kilkudniowego funkcjonowania Rada Kierowników Ministerstw nie bardzo nawet mogła wykazać się większą aktywnością (tylko poszczególne resorty załatwiały bieżące sprawy), a przy tym wszystkim zaistniała już pewna kolizja „rządowa” z samozwańczym „rządem lubelskim” socjalisty Ignacego Daszyńskiego (istniejącym od 7.11.1918 r.), który żądając całkowitego podporządkowania się całej administracji „Kongresówki”, jednocześnie zlecił Radzie Kierowników Ministerstw wykonywanie

⁸³ Następnie przyjęto jeszcze wniosek „w sprawie wypuszczenia pożyczki wewnętrznej [...], omawiano też sprawę zasad emisji nowych banknotów polskich, organizacji polskiego banku biletowego i centrali dewiz, sprawę zaciągnięcia pożyczek zagranicznych [...], uznano też potrzebę nawiązania jak najrychlej stosunków dyplomatycznych z państwem czeskim”. Uchwalono przy tym „pozostawić p. Aleksandra Lednickiego na stanowisku przedstawiciela Rady Regencyjnej w Moskwie”, *ibidem*, p. 258.

⁸⁴ T. Schramm, *op. cit.*, s. 26; J. Gołcon, *Gabinety Królestwa Polskiego...*, 43 i in.; *idem*, *Rząd Jędrzeja Moraczewskiego...*, s. 101 i in.

nadal dotychczasowych obowiązków⁸⁵. Nie miało to już większego znaczenia. Dnia 10 listopada do stolicy przyjechał komendant J. Piłsudski, któremu Rada Regencyjna – w dniach 11–14 listopada – przekazała władzę wojskową i cywilną, jednocześnie ogłaszając swoje samorozwiązanie. J. Piłsudski uzyskał tym samym władzę dyktatorską i ogłosił się Tymczasowym Naczelnikiem Państwa, wysyłając w dniu 22 listopada do rządów wielu państw notę o powstaniu Republiki Polskiej (taka była oficjalna nazwa państwa polskiego do lutego 1919 r., kiedy to Sejm Ustawodawczy przywrócił archaiczną nazwę państwa – Rzeczpospolita Polska).

Zakończenie

Podsumowując, należy podkreślić, że pierwszy polski organ polskiej administracji państwowej – Tymczasowa Rada Stanu – nie odegrał wprawdzie politycznie większej roli, ale też nie można zapominać, że w biurach tego organu zatrudniano na ogół wysoko kwalifikowany personel (grupa urzędnicza liczyła łącznie ok. 150 osób), a o przyjęciu decydowało głównie przygotowanie fachowe (poza Komisją Wojskową, Departamentem Spraw Politycznych i Spraw Wewnętrznych, gdzie najważniejsza była przynależność do konkretnego obozu politycznego). Duża liczba urzędników Rady Stanu podjęła następnie pracę w biurach Rady Regencyjnej. Jeszcze w pierwszych miesiącach niepodległości urzędnicy ci stanowili od 15 do 65% wszystkich wyższych urzędników zatrudnionych w poszczególnych ministerstwach. Niewątpliwie dowodzi to dużej fachowości pierwszej grupy urzędników rodzącej się polskiej administracji państwowej. I dzięki temu w momencie „wybuchu niepodległości” istniały już podstawowe ramy centralnego aparatu państwowego, chociaż duże znaczenie miała również dobrze przygotowana „armia” galicyjskich urzędników o dłużej praktyce w urzędach Austro-Węgier.

Po samorozwiązaniu TRS kolejnym organem była Komisja Przejściowa, chociaż jej tryb urzędowania był już inny, co wynikało z odmiennej struktury. Organ ten nie posiadał Wydziału Wykonawczego, jednak poprzez faktyczne włączenie dyrektorów departamentów uzyskał funkcje zarówno uchwałodawcze, jak i wykonawcze. Poza formalną strukturą naczelnych władz administracyjnych działała jeszcze Rada Koronna (organ pełniący rolę łącznika pomiędzy rządem jako całością a Radą Regencyjną), której istnienie nie wynikało z jakichkolwiek aktów prawnych, jakie normowały ustrój władz w Królestwie Polskim (stanowiły ją połączone składy osobowe Rady Regencyjnej i Rady Ministrów, a posiedzeniom przewodniczył jeden z członków Rady Regencyjnej;

⁸⁵ AAN, PRM, t. 4, p. 266, 274, 296, 297, 312; A. Friszke, *Ignacy Daszyński, premier Tymczasowego Rządu Ludowego Republiki Polskiej 7 XI – 14 XI 1918*, [w:] *Prezydenci i premierzy w Drugiej Rzeczypospolitej*, s. 65–85.

przedmiotem obrad były sprawy najwyższej wagi państwowej, ale nie była zwoływana w czasie prowizoriów rządowych).

Z trzech gabinetów doby Rady Regencyjnej niewątpliwie największe zasługi dla rozwoju polskiej administracji państwowej miał I gabinet J. Kucharzewskiego; znaczący dorobek tego rządu stanowiło nie tylko zdobycie praktycznego doświadczenia w kierowaniu Radą Ministrów, z którego korzystały następne gabinety, ale również przygotowanie wielu projektów unormowań ustrojowo-prawnych. Duże znaczenie miało zdobycie znacznej samodzielności w zakresie własnych kompetencji ustawowych (określonych w dekrete o tymczasowej organizacji władz). Drugi gabinet J. Steczkowskiego skupił się bardziej na rozwiązywaniu wielu spraw gospodarczych i społecznych, a przede wszystkim to za tego rządu otwarto pierwsze posiedzenie Rady Stanu (namiastki polskiego parlamentu). Natomiast działalność ostatniego gabinetu Królestwa Polskiego J. Świeżyńskiego wyraźnie zdominowała kwestia uzyskania możliwie najszerszego zakresu niezależności polskich władz państwowych od Berlina i Wiednia. W ostatnich dniach istnienia tej szczątkowej formy polskiej państwowości, jaką było Królestwo Polskie, rolę rządu przejęła Rada Kierowników Ministerstw, ale w ciągu zaledwie kilkudniowego funkcjonowania nie mogła wykazać się większą aktywnością i jedynie poszczególne resorty załatwiały sprawy bieżące.

Na zakończenie należy podkreślić, że wprawdzie możliwości działania pierwszych gabinetów były znacznie ograniczone, to jednak tworzyły one załóżki polskich instytucji państwowych i polskiej administracji, kształcąc kadry administracji centralnej dla przyszłego niezależnego państwa polskiego. I niewątpliwie w działalności wszystkich polskich organów w latach 1916–1918 dominowała racja stanu Rzeczypospolitej.

Bibliografia

Źródła archiwalne i drukowane

Archiwum Akt Nowych, Gabinet Cywilny Rady Regencyjnej, *Komisja Przejściowa TRS Królestwa Polskiego i jej Departamenty*.

Archiwum Akt Nowych, *Protokoły posiedzeń Prezydium Rady Ministrów*, t. 1.

Archiwum Akt Nowych, *Tymczasowa Rada Stanu, protokoły posiedzeń*, t. 1.

Dziennik Praw Królestwa Polskiego nr 1, 2.

Kumaniecki K., *Odbudowa państwowości polskiej. Najważniejsze dokumenty 1912 – styczeń 1924*, Warszawa 1924.

„Monitor Polski” nr 2 z 7.02.1918 r., nr 191 z 2.11.1918 r.

Patent z 12 IX 1917 r. w sprawie władzy państwowej w Królestwie Polskim wydany przez general-gubernatorów S. Szeptyckiego i H. von Beselera. Powstanie II Rzeczypospolitej. Wybór dokumentów 1866–1925, red. H. Janowska, T. Jędruszczak, Warszawa 1981.

Zakład Narodowy im. Ossolińskich we Wrocławiu, dział rękopisów, *Teki Lempickich*.

Opracowania

Baumgart M. (red.), *Ministrowie Polski Niepodległej 1918–1939*, Szczecin 2001.

Berezowski C., *Powstanie państwa polskiego w świetle prawa narodów*, Warszawa 1934.

Bierzanek R., *Państwo polskie w koncepcjach mocarstw zachodnich 1917–1919*, Warszawa 1964.

Bobrzyński M., *Wskreszenie państwa polskiego*, t. 1, Kraków 1920.

Brodacka-Adamowicz E., *Ministrowie oświaty Drugiej Rzeczypospolitej. Okres rządów parlamentarnych (1918–1926)*, Siedlce 2010.

Bukowiecki S., *Rola czynników wewnętrznych w utworzeniu nowej państwowości Polski, Niepodległość*, t. II (1930), z. 3.

Buzek J., *Projekt konstytucji Państwa Polskiego i ordynacji wyborczej sejmowej oraz uzasadnienie i porównanie projektu konstytucji państwa polskiego z innymi konstytucjami*, wstęp H. Przeździecki, Warszawa 1918–1919.

Chłoniewski A., *Państwo Polskie, jego wskreszenie i widoki rozwojowe*, Warszawa 1920.

Dąbrowski S., *Walka o rekruta polskiego pod okupacją*, Warszawa 1922.

Dmowski R., *Polityka polska i odbudowanie państwa*, t. 1, 2, Hanower 1947.

Faryś J., Pajewski J. (red.), *Gabinety Drugiej Rzeczypospolitej*, red. J. Faryś, J. Pajewski, Szczecin – Poznań 1991.

Friszke A., *Ignacy Daszyński, premier Tymczasowego Rządu Ludowego Republiki Polskiej 7 XI – 14 XI 1918*, [w:] *Prezydenci i premierzy w Drugiej Rzeczypospolitej*, Wrocław 1992.

Garlicki A., *Pierwsze lata Drugiej Rzeczypospolitej*, [w:] *Dzieje Narodu i Państwa*, t. 3, Warszawa 1989.

Goclon J., *Rząd Jędrzeja Moraczewskiego 17 XI 1918 – 16 I 1919 r. (struktura, funkcjonowanie, dekrety)*, „Przegląd Nauk Historycznych” 2009, R. VIII, nr 2.

Goclon J., *Gabinet Jana Kucharzewskiego – pierwszy rząd Królestwa Polskiego 1917–1918. Ustrój, skład osobowy i działalność*, „Studia Prawno-Ustrojowe” 2013.

Goclon J., *Gabinety Królestwa Polskiego 1917–1918. Skład, funkcjonowanie i działalność*, „Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa” 2013, z. 2.

Górecki D., *Powstawanie władz naczelnych w odradzającej się Polsce 1914–1919*, Łódź 1983.

Grosfeld L., *Polityka państw centralnych wobec sprawy polskiej w I wojnie światowej*, Warszawa 1962.

Hauser P., *Niemcy wobec sprawy polskiej (październik 1918 – czerwiec 1919)*, Poznań 1984.

Holzer J., Molenda J., *Polska w I wojnie światowej*, Warszawa 1973

Horcicka V., *Hrabia Adam Tarnowski z Tarnowa jako austro-węgierski ambasador w Stanach Zjednoczonych Ameryki (1917)*, „Dzieje Najnowsze” 2011, R. XLIII, z. 3.

Hupka J., *Z czasów wielkiej wojny. Pamiętnik niekombatanta*, Niwiska 1936.

- Kauzik S., *Gospodarka finansowa Rosji, Niemiec i Austro-Węgier na ziemiach polskich w czasie Wielkiej Wojny (1915–1918)*, [w:] *Polska w czasie Wielkiej Wojny (1914–1918)*, t. IV, *Finanse*, Warszawa 1939.
- Knebel J., *Rząd pruski wobec sprawy polskiej w l. 1914–1918*, Poznań 1963.
- Kozłowski K., *Drogi do niepodległości*, Kraków 1978.
- Kraczkowski R., *Dekretowanie ustaw w Polsce w latach 1918–1926*, Warszawa 1994.
- Kubiak S. (red.), *Polska Odrodzona w 1918 r.*, Bydgoszcz 1990.
- Kutrzeba S., *Beselerowska konstytucja dla Polski*, Warszawa 1927.
- Kutrzeba S., *Polska Odrodzona 1914–1922*, Kraków 1922.
- Kutrzeba S., *Polska Odrodzona 1914–1939*, przygotował S. Grodziski, Kraków 1988.
- Lewandowski J., *Królestwo Polskie pod okupacją niemiecką*, Lublin 1978.
- Malatyński A., *Pierwsza wojna światowa i odbudowanie Rzeczypospolitej*, Toronto 1969.
- Miśkiewicz B. (red.), *Szkice z dziejów wojskowych Polski w latach 1918–1939*, Poznań 1979.
- Molenda J., *Przemieszczanie się ośrodka dyspozycji państwowo-politycznej do Warszawy w latach 1915–1919*, [w:] *Warszawa II Rzeczypospolitej 1918–1939*, Warszawa 1971.
- Pajewski J., *Odbudowa państwa polskiego 1914–1918*, Warszawa 1985.
- Pajewski J., *Polityka imperializmu niemieckiego w sprawie polskiej podczas I wojny światowej*, [w:] *Studia i Materiały do Dziejów Wielkopolski i Pomorza*, Poznań, t. 1, z. 1.
- P.B.J. (L. Wasilewski), *Odbudowanie państwa polskiego. Dokumenty chwili bieżącej*, Kraków 1916.
- Piszczkowski T., *Odbudowanie Polski 1914–1921. Historia i polityka*, Londyn 1969.
- Pobóg-Malinowski W., *Najnowsza historia polityczna Polski*, przygotował B. Miedziński, t. 2 1914–1939, Londyn 1963.
- Powstanie Tymczasowej Rady Stanu w świetle współczesnej korespondencji*, wyd. J. Rzepecki, „Kwartalnik Historyczny”, R. 1961, nr 2.
- Schramm T., *Gabinety Jana Kucharzewskiego, Jana Kantego Steczkowskiego i Józefa Świeżyńskiego*, [w:] J. Faryś, J. Pajewski (red.), *Gabinety Drugiej Rzeczypospolitej*, Szczecin – Poznań 1991.
- Seidler G. L., *Władza ustawodawcza i wykonawcza w polskich konstrukcjach ustrojowych 1917–1947*, Lublin 2000.
- Seyda M., *Polska na przełomie dziejów. Fakty i dokumenty*, Poznań 1927.
- Sokolnicki M., *O metodzie dziejów odzyskania niepodległości*, „Niepodległość”, t. III (1930–1939), z. 6.
- Strykowski B., *Zarys dziejów narodu i państwa polskiego w latach 1914–1939*, Londyn 1981.
- Suleja W., *Próba budowy zrębów polskiej państwowości w okresie istnienia Tymczasowej Rady Stanu*, Wrocław 1981.
- Suleja W., *Tymczasowa Rada Stanu*, Warszawa 1998.
- Tuszyński J., *Organizacja Generalnego Gubernatorstwa Warszawskiego w l. 1914–1918*, *Drogi Polski*, t. 3, Warszawa 1924.
- U progu niepodległości Polski: wrzesień 1918 – marzec 1919*, oprac. S. Biegański, Londyn 1990.
- Wieliczko M., *Kalendarz niepodległości, kronika 3900 wydarzeń w okresie lat 1914–1939*, Gdańsk 1990.

Winnicki Z.J., *Rada Regencyjna Królestwa Polskiego i jej organy (1917–1918)*, Wrocław 1991.

Woszczyński B., *Ministerstwo Spraw Wojskowych 1918–1921. Zarys organizacji i działalności*, Warszawa 1972.

Wskrzeszenie Państwa Polskiego, Szkic historyczny, t. 1, 1914–1918, Kraków 1920–1925.

Zborowski Z., *Tablice chronologiczne najważniejszych wydarzeń z dziejów Polski w l. 1914–1930*, [w:] *Polska, jej dzieje i kultura*, t. 3, Warszawa 1932.