

Część I. Administracja w okresie II Rzeczypospolitej

Literatura: Administracja wojskowa, cz. 1, Ogólna, Warszawa 1930; *A. Ajnenkiel*, Administracja w Polsce. Zarys historyczny, Warszawa 1977; *L. Antonowicz*, Tożsamość państwa polskiego w prawie międzynarodowym, PiP 1993, z. 10, s. 3–21; *O. Balzer*, Uwagi o stosunkach nauki uniwersyteckiej do kwestii praktycznego wykształcenia urzędów administracyjnych, Warszawa 1930; *C. Berezowski*, Powstanie państwa polskiego w świetle prawa narodów, Warszawa 1934; *tenże*, Powstanie i uznanie państwa polskiego w 1918 r., PiP 1959, z. 2, s. 215–225; *T. Bigo*, Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa polskiego, Warszawa 1928; *M. Bobrzyński*, O zespoleniu dzielnic Rzeczypospolitej, Kraków 1919; *tenże*, Wskreszenie państwa polskiego. Szkic historyczny, t. II, 1919–1923, Kielce 1925; *T. Böhm*, Z dziejów naczelnych władz wojskowych II Rzeczypospolitej. Organizacja i kompetencje Ministerstwa Spraw Wojskowych w latach 1918–1939, Warszawa 1994; *W. Brzeziński*, Ogólne zasady podziału terytorialnego Państwa Polskiego na województwa, Gazeta Administracji i Policji Państwowej 1930, Nr 10; *tenże*, Terytorialna organizacja gminy wiejskiej w Polsce, Warszawa 1932; *tenże*, Uwagi w sprawie nowej organizacji terytorialnej gmin wiejskich, Samorząd 1931, Nr 35; *tenże*, W sprawie reformy podziału administracyjnego na powiaty, Samorząd 1931, Nr 39; *A. Burda* (oprac.), Konstytucja Marcowa, Lublin 1983; *J. Ciągwa*, Autonomia Śląska w okresie II Rzeczypospolitej, [w:] *M. Kallas* (red.), Konstytucje Polski, cz. 2, Warszawa 1990, s. 217–239; *M. Ciepielewicz*, Organizacja i kompetencje naczelnych i terenowych władz wojska polskiego w latach 1921–1926, Studia i Materiały do Historii Wojskowości 1993, t. 35, s. 261–280; *Z. Cybichowski*, Polskie prawo państwowe na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego, t. I, Warszawa 1933; *tenże*, Prawo międzynarodowe publiczne i prywatne, Warszawa 1928; *B. Cybulski*, Geneza Rządu Krajowego Księstwa Cieszyńskiego (grudzień 1918 – styczeń 1919 r.), CPH 1976, t. XXVIII, z. 2, s. 195–209; *B. Cybulski*, Rada Narodowa Księstwa Cieszyńskiego (1918–1920). Studium historyczno-prawne, Opole 1980; *W. Czapliński*, Bezpieczeństwo, spokój i porządek publiczny w naszym prawie administracyjnym, Gazeta Administracji i Policji Państwowej 1929, Nr 9, s. 5–11; *A. Czubiński*, Polska Odrodzona. Społeczne i polityczne aspekty rozwoju odrodzonego

państwa polskiego. Rozprawy i studia, Poznań 1982; *W. Ćwik*, Historia administracji, Zamość 2004; *tenże*, *J. Reder*, Lubelszczyzna. Dzieje rozwoju terytorialnego, podziałów administracyjnych i ustroju władz, Lublin 1977; *L. Ehrlich*, Prawo narodów, Lwów 1932; *H. Dembiński*, Osobowość publiczno-prawna samorządu w świetle metody dogmatycznej i socjologicznej, Wilno 1934; *K. Demski*, Polonia Resitutita – kontynuacja czy państwo nowe?, CPH 1974, Nr 2, s. 167–192; *tenże*, Wielkopolska w początkach II Rzeczypospolitej. Zagadnienia prawno-ustrojowe, Poznań 1972; *Z. Dworecki*, Próby podtrzymania ciągłości rządów polskich na ziemiach zachodnich Polski po pierwszej wojnie światowej, [w:] *Węzłowe problemy dziejów Prus XVII–XX wieku. Materiały z sesji naukowej UAM (11 i 12.6.1970 r.)*, Poznań 1971, s. 190–199; *A. Garlicki*, Piękne lata trzydzieste, Warszawa 2008; *D. Górecki*, Powstawania władz naczelnych w odradzającej się Polsce (1914–1919), AUL. FI 1983, Nr 13; *tenże*, Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej i rządu w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 roku, Łódź 1992; *G. Górski*, Odbudowa polskiej administracji publicznej w latach 1916–1919, *Czasy Najnowsze* 1998, t. V, s. 29–37; *R. Graczyk*, O demokracji i konstytucji kwietniowej, *Znak* 1985, Nr 9–10; *M. Granat*, Problem kontroli konstytucjonalności prawa w Polsce międzywojennej, [w:] *P. Sarnecki* (red.), *Prawo konstytucyjne II Rzeczypospolitej. Nauka i instytucje*, Kraków 2006, s. 100–118; *S. Grodziski*, De republica ordinanda. Uwagi nad rozwojem form podziału administracyjnego w Polsce, *PiP* 1998, z. 8, s. 3–12; *M. Grzybowska*, Koncepcje regionalistyczne a podział terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej w okresie międzywojennym, *ST* 2005, Nr 6, s. 31–47; *taż*, Samorząd miejski w II Rzeczypospolitej, *ST* 2006, Nr 6, s. 7–23; *taż*, Ustrój terytorialny Polski międzywojennej – idee i rozwiązania instytucjonalne, [w:] *P. Sarnecki* (red.), *Prawo konstytucyjne II Rzeczypospolitej. Nauka i instytucje*, Kraków 2006; s. 168–192; *M. Grzybowska*, Wokół koncepcji samorządu terytorialnego w II Rzeczypospolitej, [w:] *J. Czajkowski*, *M. Grzybowski* (red.), *Szkice o zasadach i instytucjach ustrojowych II i III Rzeczypospolitej*, Kraków 2002, s. 11–43; *K. Grzybowski*, Pięćdziesiąt lat. 1918–1968, Kraków 1977; *A. Gulczyński*, Ministerstwo byłej Dzielnicy Pruskiej (1919–1922), Poznań 1995; *tenże*, Zamek w Poznaniu jako siedziba władz polskich w okresie międzywojennym, [w:] *E. Borkowska-Bagińska*, *H. Olszewski* (red.), *Historia prawa – historia kultury. Liber Memorialik Vitoldo Maisel dedicatus*, Poznań 1994, s. 325–340; *R. Hausner*, Pierwsze dwudziestolecie administracji spraw wewnętrznych, Warszawa 1939; *R. Hausner*, Poczynania organizacyjno-oszczędnościowe w Polsce w latach 1918–1934, Warszawa 1935; *tenże* (oprac.), *Rewizja przepisów o organizacji urzędów wojewódzkich i starostw*, Warszawa 1931; *tenże*, *Rozwój organizacji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych*, *Gazeta Administracji i Policji Państwowej* 1929, Nr 9, s. 11–18; *tenże*, *Przejęcie obszarów byłego zaboru pruskiego przyznanych Polsce traktatem wersalskim*, *Dzieje Najnowsze* 1973, Nr 3, s. 3–20; *tenże*, *Pierwsze dwudziestolecie administracji spraw wewnętrznych*, Warszawa 1939; *tenże* (oprac.), *Województwo stołeczne (wnioski i projekty)*, Warszawa 1936; *A. Heliasz*, *Ustrój samorządu miejskiego w Galicji i w b. zaborze pruskim u progu II Rzeczypospolitej*, *Dzieje Najnowsze* 1973, Nr 3, s. 7–25; *J. Z. Hirs*, *II Rzeczypospolita. Polskie państwo podziemne*, Białyсток 1998; *F. Honowski*, *Parlament i rząd w Polsce niepodległej*, Warszawa 1938; *S. Hubert*, *Odbudowa państwa polskiego jako problemat prawa narodów*, Warszawa

1934; *tenże*, Rozbiory i odrodzenia Rzeczypospolitej. Zagadnienia prawa międzynarodowego, Biblioteka prawa publicznego i prawa narodów 1937, t. IX; *H. Izdebski*, Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej, cz. 1, Zagadnienia ogólne samorządu przed 1933 r., ST 1991, Nr 5, s. 34–40; cz. 2, Samorząd w latach 1933–1939, ST 1991, Nr 6, s. 46–54; *H. Jabłoński*, Narodziny drugiej Rzeczypospolitej (1918–1919), Warszawa 1962; *J. Jachowski*, Ustrój władz administracyjnych, Poznań 1933; *W. Jakubowski, T. Słomka* (red.), Państwo i kultura polityczna – doświadczenia polskie XX wieku, Pułtusk 2008; *M. Jaroszyński*, Czynniki obywatelski w organizacji administracji ogólnej, Gazeta Administracji i Policji Państwowej 1929, Nr 14, s. 1–8; *M. Jaroszyński*, Samorząd terytorialny w Polsce. Stan obecny i wnioski do reformy, Warszawa 1933; *M. Jaroszyński*, Problemy personalne w reformie administracji, Gazeta Administracji i Policji Państwowej 1929, Nr 11, s. 1–6; *M. Jaroszyński*, Rozważania ideologiczne i programowe na temat samorządu, Warszawa 1936 (reprint Przemiany, Warszawa 1990); *tenże*, Zagadnienie szefa rządu z punktu widzenia potrzeb administracji. Materiały Biura Prac Administracyjnych, Londyn 1942; *tenże*, Zagadnienia usprawnienia administracji, Gazeta Administracji i Policji Państwowej 1929, Nr 9, s. 1–4; *W. L. Jaworski*, Myśli o ustroju państwowym, RPEiS 1928, z. 3, s. 255–272; *K. Kalata*, Zarząd Cywilny Ziem Wschodnich w latach 1919–1920. Struktura organizacyjna i zakres działalności, CPH 2003, t. 60, Nr 2, s. 61–111; *M. Kallas*, Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej, [w:] *S. K. Kuczyński* (red.), Heraldyka samorządowa w II Rzeczypospolitej (1918–1939), Włocławek 2002, s. 11–21; *B. Kayzer, P. Majer, Z. Siemak*, Historia służb policyjnych na ziemiach polskich, Szczytno 1995; *S. Kasznica*, Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze, Poznań 1946; *tenże*, Władze administracji ogólnej po dokonanej reorganizacji, RPEiS 1928, z. 2, s. 137–170; *W. Kawka*, Policja w ujęciu historycznym i współczesnym, Wilno 1939; *W. Klimek*, Samorząd miast w II Rzeczypospolitej. Publiczna debata i rozwiązania ustrojowe, Lublin 2006; *J. Kornaś*, Administracja publiczna w Polsce, [w:] *J. Hausner* (red.), Administracja publiczna, Warszawa 2006, s. 128–129; *R. Kraczkowski*, Aparat legislacyjny rządu w II Rzeczypospolitej, PiP 1982, z. 7, s. 85–96; *W. Komarnicki*, Polskie prawo polityczne, Warszawa 1922; *tenże*, Studium Polski niepodległej, Londyn 1951; *tenże*, Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system. Reprint dzieła opublikowanego w Wilnie w 1937 r., Kraków 2006; *tenże*, Ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej, Studium Prawno-Administracyjne, Londyn 1943; *tenże*, Zarys ustroju państwowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 1923; *tenże*, O zmianie konstytucji polskiej, Wilno 1927; *M. Konstankiewicz*, Ustrój i organizacja wewnętrzna starostw radomskich, powiatowego i grodzkiego w latach 1919–1939, [w:] *D. Kupisz* (red.), Urzędy administracji rządowej w Radomiu od XVI do XX w., Biuletyn Kwartalny Radomskiego Towarzystwa Naukowego 2006, t. XL, z. 1–4, s. 141–151; *A. Korbowicz, R. Mojak, W. Skrzydło*, Zarys dziejów konstytucjonalizmu polskiego, t. II, Lublin 1996; *W. Kozyra*, Polityka administracyjna ministrów spraw wewnętrznych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1918–1939, Lublin 2009; *W. K. Kumaniecki*, Ustrój administracyjny, [w:] *A. Perietatkowicz* (red.), Encyklopedia prawa obowiązującego w Polsce, Poznań 1923, s. 31–171; *S. Krukowski*, Geneza konstytucji z 17 marca 1921 roku, Warszawa 1977; *tenże*, Polska odrodzona czy państwo nowe?, CPH 1977, Nr 1, s. 105–130; *tenże*, Sejm Ustawodawczy

1919–1922. Uwagi o składzie i działalności, CPH 1986, t. 38, Nr 1, s. 93–109; *A. Kucner*, Zabór pruski w zaraniu odbudowy państwowości polskiej po pierwszej wojnie światowej w latach 1918–1920, [w:] *Z. Kaczmarczyk* (red.), *Studia z historii Powstania Wielkopolskiego 1918/1919*, Poznań 1962, s. 9–61; *W. K. Kumaniecki*, Jak budowano w Polsce państwowość?, Warszawa 1920; *tenże*, Ustrój państwowych władz administracyjnych na ziemiach Polski, Kraków 1920; *tenże*, *J. Langrod*, *S. Wachholz*, Zarys ustroju postępowania i prawa administracyjnego w Polsce, Kraków–Warszawa 1939; *K. Kumaniecki*, Odbudowa państwowości polskiej, najważniejsze dokumenty 1912 – styczeń 1924, Kraków 1924; *tenże*, Zarys urzędzenia administracji w Polsce, Kraków 1918; *K. Kumaniecki*, *B. Wasiutyński*, *B. Panejko*, Polskie prawo administracyjne w zarysie, Kraków 1929; *K. Kurowicka-Purc*, Instytucja Prezesa Rady Ministrów w okresie rozbiorów i II Rzeczypospolitej Polskiej, ZN WSIZiA 2007, t. 1, s. 120–129; *S. Kutrzeba* (red.), Gdańsk. Przeszłość i teraźniejszość, Lwów–Warszawa–Kraków 1928; *tenże*, Polska odrodzona, Kraków 1988; *tenże*, Polskie prawo polityczne według traktatów, Kraków 1923; *S. J. Langrod*, Problemy administracyjne w konstytucji, CPiE 1936, Nr 1–12; *tenże*, Ze studiów nad podziałem administracyjnym państwa, Kraków 1931; *tenże*, Zarys sądownictwa administracyjnego, Warszawa 1925; *Z. Leoński*, Przekształcenia terenowego aparatu administracji państwowej, [w:] *J. Jendroška* (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. II, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1977, s. 83–139; *Z. Leoński*, Tradycje samorządu terytorialnego w Polsce, ST 1991, Nr 3, s. 39–46; *J. Lipiski*, Geneza i kształtowanie się kontroli państwowej w Polsce, ZN WSIZiA 2007, t. 1, s. 114–119; *P. Leszczyński*, Konstytucyjna regulacja statusu Rady Ministrów w II Rzeczypospolitej, [w:] *P. Sarnecki* (red.), *Prawo konstytucyjne w II Rzeczypospolitej*. Nauka i instytucje, Kraków 2006, s. 219–227; *Z. Magyary*, Organizacja władz, a zwłaszcza rola szefa rządu w administracji publicznej, Warszawa 1937; *W. Maisel*, Wojewódzkie sądy administracyjne, Warszawa–Poznań 1976; *D. Malec*, Elementy zasady państwa prawa w okresie dwudziestolecia międzywojennego, [w:] *P. Sarnecki* (red.), *Prawo konstytucyjne II Rzeczypospolitej*. Nauka i instytucje, Kraków 2006, s. 88–100; *D. Malec*, Koncepcje organizacji sądownictwa administracyjnego w Polsce w okresie międzywojennym, [w:] *T. Maciejewski* (red.), *Dzieje wymiaru sprawiedliwości*, Koszalin 1999, s. 327–329; *J. Malec*, *Studia z dziejów administracji nowożytnej*, Kraków 2003, s. 135–152; *A. Matlak-Monarcha*, Zarys historii administracji, [w:] *B. Ziemanin* (red.), *Podstawy nauki o administracji*, Szczecin 1998, s. 13–45; *L. Mażewski*, Władza na własność. W pięćdziesiąt rocznicę wejścia w życie konstytucji kwietniowej, Znak 1985, Nr 9–10; *M. Mączyński*, Policja Państwowa w II Rzeczypospolitej. Organizacyjno-prawne podstawy funkcjonowania, Kraków 1997; *W. Mądrzycki*, Województwo wołyńskie 1921–1939. Elementy przemian cywilizacyjnych, społecznych i politycznych, Wrocław 1988; *S. Mikos*, Działalność Komisariatu Generalnego Rzeczypospolitej Polskiej w Wolnym Mieście Gdańsku 1920–1939, Warszawa 1971; *A. Misiuk*, Administracja spraw wewnętrznych w Polsce (od połowy XVIII wieku do współczesności). Zarys dziejów, Olsztyn 2005; *tenże*, Historia Policji w Polsce od X wieku do współczesności, Warszawa 2008; *tenże*, *Policja Państwowa 1919–1939*. Powstanie, organizacja, kierunki działania, Warszawa 1996; *M. Mroczo*, Ziemie dzielnic pruskiej w polskich koncepcjach i działalności politycznej 1864–1939, Gdańsk

1994; *E. Nowicka*, Spór o pojęcie samorządu terytorialnego w doktrynie prawnej okresu międzywojennego, ST 1992, Nr 4; *E. Ochendowski*, Centralne organy administracji, [w:] *J. Jendrośka* (red.), System prawa administracyjnego, t. II, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1977, s. 5–83; *E. Ochendowski*, Organy ochrony niezspolonej i zakłady administracyjne, [w:] *J. Jendrośka* (red.), System prawa administracyjnego, t. II, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1977, s. 293–379; Organizacja administracji rządowej. Projekt opracowany przez Romana Hausnera. Materiały Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów, Warszawa 1932; Organizacja centralnych władz administracyjnych (Projekt Komisji dla Usprawnienia i Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów), Gazeta Administracji i Policji Państwowej 1933; *Z. O. Pająk*, O rząd i armię. Centralny Komitet Narodowy (1915–1917), Kielce 2003; *J. Pajewski*, Odbudowa państwa polskiego 1914–1918, Warszawa 1980; *M. Pawłowska-Materniak*, Przejmowanie wymiaru sprawiedliwości przez organa polskie po I wojnie światowej, [w:] *T. Maciejewski* (red.), Dzieje wymiaru sprawiedliwości, Koszalin 1999, s. 317–327; *M. Pawłowska-Materniak*, Sądownictwa kresowego trudne początki (1919–1921), [w:] *H. Olszewski* (red.), Studia z historii ustroju i prawa. Księga dedykowana Profesorowi Jerzemu Walachowiczowi, Poznań 2002, s. 223–237; *M. Pawłowska-Materniak*, Struktura sądów powszechnych w latach 1917–1928, CPH 2001, t. 53, Nr 1, s. 275–284; *R. Pacanowska*, Burmistrz zawodowy. Doświadczenia Wielkopolski z końca XIX i XX w., ST 2006, Nr 6, s. 24–33; *taż*, Samorząd wojewódzki w zachodniej Polsce w latach 1919–1939, ST 2007, Nr 5, s. 58–71; *J. Panejko*, Geneza i podstawy samorządu europejskiego, Paryż 1927; *W. L. Jaworski* (red.), Państwo praworządne. Ankieta o konstytucji z 17 marca 1921 r., Kraków 1924; *A. Peretiatkiewicz*, Ustrój konstytucyjny, [w:] *A. Peretiatkiewicz* (red.), Encyklopedia prawa obowiązującego w Polsce, cz. I, Poznań 1923, s. 3–31; *A. Piasecki*, Sprawozdanie z ankiety przygotowawczej do reformy konstytucji odbytej w dniach 30, 31 lipca, 1 sierpnia 1928 r. w Warszawie, Warszawa 1928; *A. Piasecki*, Tezy konstytucyjne Marszałka Piłsudskiego, Warszawa 1931; *L. Piechnik, K. Puchowski* (red.), Z dziejów Almae Matros Vilmensis. Księga pamiątkowa ku czci 400-lecia założenia i 75-lecia wskrzeszenia Uniwersytetu Wileńskiego, Kraków 1996; *M. Pietrzak*, Państwo prawne w Konstytucji z 17 marca 1921 r., CPH 1987, Nr 2, s. 103–134; *tenże*, Sąd Najwyższy w II Rzeczypospolitej, CPH 1981, t. 33, Nr 1, s. 83; *T. Piszczkowski*, Odbudowanie Polski 1914–1921, Londyn 1969; *M. Podlaszewski*, Ustrój polityczny Wolnego Miasta Gdańska w latach 1920–1933, Gdynia 1966; *B. Polak* (oprac.), Walka o polską granicę zachodnią 1918–1921. Wybór źródeł, Koszalin 1993; *tenże*, Zbiór rozporządzeń Komisariatu Naczelnej Rady Ludowej oraz Ministra b. Dzielnicy Pruskiej z roku 1919, Koszalin 2000; *J. Przygodzki*, Problem kształcenia kandydatów na wyższe stanowiska urzędników administracji w pracach Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej z 1928 r., [w:] *A. Konieczny* (red.), Studia historycznoprawne, AUWr. Prawo 2005, Nr CCXCIV, s. 251–265; *W. Rostocki*, Pięćdziesiąt lat mocy obowiązującej Konstytucji kwietniowej. Ustrój władzy państwowej w ustawie zasadniczej i w praktyce, Lublin 2002; *M. Rostworowski*, Budowa władzy rządowej i wykonawczej (Odczyt wygłoszony w Krakowie 14.6.1919 r.), Kraków 1919; *Z. Rybicki*, Rady delegatów robotniczych w Polsce 1918–1919, Warszawa 1962; *tenże*, O orga-

nizacji i działalności rad delegatów robotniczych i chłopskich w Polsce 1918–1919, CPH 1963, Nr 3; *F. Ryszka* (red.), Historia państwa i prawa Polski 1918–1939, Warszawa 1962; Sądy doraźne, Warszawa 1932; *P. Semków*, Gdańska policja kryminalna w świetle statystyk. Przyczynek do dziejów policji Wolnego Miasta Gdańska, [w:] *R. Laszewski, B. Sprengel* (red.), Od Straży Obywatelskich do Policji. Służby porządkowe na ziemiach polskich w XX w., Włocławek 2007, s. 97–107; *P. Semków*, Policja w Wolnym Mieście Gdańsku (1921–1939), Przegląd Policynjny 2000, Nr 1, s. 55–56; *J. Siemiński*, Dzień odbudowy Rzeczypospolitej, Przegląd Historyczny 1928; *W. Skrzydło* (red.), Polskie prawo konstytucyjne, Lublin 1998; *K. Srokowski*, NKN. Zaryshistorii Naczelnego Komitetu Narodowego, Kraków 1923; *J. Starryszak*, Prawo nadzoru nad administracją samorządową w Polsce, Warszawa 1931; *J. Starościazk*, Problem ustroju stolicy, Warszawa 1934; *S. Starzyński*, Analiza Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 23 kwietnia 1935 r., Rocznik Prawniczy Wileński 1936, Nr 8, s. 2–41; *tenże*, Współczesny ustrój prawno-polityczny Polski i innych państw słowiańskich, Lwów 1928; *A. Suligowski*, Jak wzmocnić polską organizację państwową, Warszawa 1925; *J. Suski*, Administracja Rzeczypospolitej Polskiej. Przegląd krytyczny, Londyn 1941; *tenże*, Organizacja władz i urzędów państwowych Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 1927; *tenże*, Zagadnienia przygotowania do służby w administracji publicznej. Referat wygłoszony na Pierwszym Polskim Kongresie nauk Administracyjnych, Warszawa 1929; *M. Szerer*, O naprawę stanu urzędniczego, Warszawa 1923; *tenże*, Sprawa urzędnicza w demokracji, Stowarzyszenie Urzędników Państwowych, Warszawa 1925; *E. Taylor*, Ustrój skarbowy, [w:] *A. Perietiatkowicz* (red.), Encyklopedia prawa obowiązującego w Polsce, Poznań 1923, s. 171–210; *F. Tomasini*, Odrodzenie Polski, Warszawa 1928; *J. Tomaszewski*, Gabinet Aleksandra Skrzyńskiego, Najnowsze Dzieje Polski, t. XI, Warszawa 1967, s. 5–25; *Z. Świda-Łągiewska* (red.), Trybunał Stanu w PRL, Warszawa 1983; *B. Wasiutyński*, Jak to będzie w wolnej Polsce?, Warszawa 1918; *tenże*, Ustrój władz administracji rządowej i samorządu, Warszawa 1925; *tenże*, Zjednoczenie jako warunek niepodległości politycznej i ekonomicznej, Piotrogród 1917; *J. Wawrzeniak*, Zarys polskiego ustroju konstytucyjnego, Warszawa 1999; *A. Wątor*, Naczelna Rada Narodu Polskiego (1918–1919), ZNUS. SSH 1991, Nr 71, Szczecińskie Studia Historyczne 1991, Nr 4, s. 111–124; *A. Wereszczyński*, Ustrój i administracja Państwa Polskiego, Lwów 1936; *J. Z. Winnicki*, Rada regencyjna Królestwa Polskiego i jego organy (1917–1918), Wrocław 1991; *Z. Witkowski*, Status ustrojowy Rady Ministrów w konstytucjach polskich okresu międzywojennego, [w:] *A. Balaban* (red.), Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie, Kraków 2002, s. 50–81; *J. W. Wołopiuk*, Pozycja ustrojowa Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych pod rządami ustawy konstytucyjnej, [w:] *P. Sarnecki* (red.), Prawo konstytucyjne II Rzeczypospolitej. Nauka i instytucje, Kraków 2006; s. 227–240; *B. Woszczyński*, Ministerstwo Spraw Wojskowych 1918–1921. Zarys organizacji i działalności, Warszawa 1972; *J. Wójcicki*, Wolne miasto Gdańsk 1920–1939, Warszawa 1976; *R. Wroczyński*, Dzieje oświaty polskiej 1795–1945, Warszawa 1980; *W. Wytrązek*, Samorząd terytorialny w XX wieku w Polsce, Lublin 2009; Zagadnienia Urzędnicze, Warszawa 1929; *M. Zgórniak*, Powstanie i struktura organizacyjna wojska polskiego w początkach II Rzeczypospolitej (1918–1921), Studia Historyczne 1968, Nr 4, s. 459–478; *J. Żarnowski*, Listopad 1918, Warszawa 1982.

Rozdział I. Pojęcie oraz geneza II Rzeczypospolitej

§ 1. Problem tożsamości i ciągłości państwa polskiego

Powstanie państwa jest faktem niepodlegającym ocenie prawniczej. Wskazując na „naświetlenie prawnicze powstania państwa” – jak uważa *C. Berezowski* – myśli się o ocenie prawniczej zagadnień związanych z powstaniem państwa. Mogą one dotyczyć działań wyprzedzających powstanie państwa albo też zagadnień wynikających z faktu powstania państwa, jego władzy, ludności, terytorium czy też uznania międzynarodowego¹.

S. Kutrzeba przypomniał, że „powstanie państwa, tj. władzy zwierzchniej najwyższej nad ludnością, siedzącą na pewnym terytorium, nie jest kwestią prawną – ale faktem, z którym prawo łączy skutki prawne”². Powstanie suwerenności nie dotyczyło całego terytorium, które ostatecznie weszło w skład państwa polskiego. Znaczna część tego terytorium została przyłączona do istniejącego już państwa o uznanej suwerenności.

Po wojnie pojawił się w doktrynie i orzecznictwie problem tożsamości i ciągłości państwa polskiego. Zastanawiano się wówczas, czy Polska międzywojenna jest państwem nowym w świetle prawa międzynarodowego, czy też państwem, które w wyniku restytucji kontynuowało byt prawny Polski³.

Część specjalistów z zakresu prawa międzynarodowego i nauk politycznych uznała, że państwo polskie było tworem traktatu pokojowego z Niemcami, czyli traktatu wersalskiego z 28.6.1919 r.⁴. *C. Berezowski* uznaje, że w wyniku zrzeczenia się przez władzę sowiecką praw do ziem

¹ *C. Berezowski*, Powstanie i uznanie państwa polskiego w 1918 r., PiP 1959, z. 2, s. 215.

² *S. Kutrzeba*, Polskie prawo polityczne według traktatów, cz. 1, Kraków 1923, s. 27.

³ *R. Kwiecień*, Tożsamość i ciągłość prawnomiędzynarodowa państwa polskiego, PiP 1998, z. 8, s. 16–17.

⁴ *F. Ryszka* (red.), Historia państwa i prawa Polski. 1918–1939, cz. 1, Warszawa 1962, s. 50.

byłego Królestwa Polskiego w miarę zaniku władzy wykonywanej przez okupantów powstały warunki do ukształtowania władzy suwerennej nowego państwa. Przejmowanie przez miejscowe organy władzy od okupantów odbywało się częściowo.

Warunki do ukonstytuowania się władzy nowego państwa powstały dopiero w wyniku rozkładu monarchii austro-węgierskiej. Generał-gubernator warszawski 11.11.1918 r. utracił władzę nad wojskiem.

- 2 *C. Berezowski* uznał, że powstało nowe państwo polskie¹. Również liczni historycy i prawnicy niemieccy okresu międzywojennego określali II Rzeczpospolitą jako „państwo nowe”, które powstało wyłącznie w wyniku zawarcia traktatu pokojowego w Wersalu. *K. Dembski* uznał, że „twierdzenie [...], że traktat ten utworzył państwo polskie i dlatego było ono państwem nowym, falsyfikowało rzeczywistość, ponieważ było twierdzeniem o związku nieistniejącym”². Część polskich badaczy uznała, że po I wojnie światowej nie utworzono państwa polskiego, lecz nastąpiła jego restytucja. *L. Ehrlich* twierdził, że państwo polskie nigdy nie przestało istnieć, stąd też odzyskanie niepodległości przez Polskę w 1918 r. było odzyskaniem przez nią przysługującego stanowiska pełnoprawnego podmiotu prawa międzynarodowego, a nie powstaniem nowego państwa³. Zdaniem *B. Leśnodorskiego* II Rzeczpospolita nie była nowym tworem na mapie Europy, ale państwem odbudowanym i odrodzonym, z wieloma symbolami wskazującymi na ciągłość⁴. Za zasadą ciągłości opowiedział się również *M. Pietrzak*, stwierdzając: „niepodległa Polska nie była państwem nowym, powstałym dopiero w XX w., ale państwem wskrzeszonym po przeszło stuletniej niewoli. Odbudowane państwo było organizacją polityczną tego samego narodu, który istniał w końcu XVIII w. Świadomość zbiorowa tej łączności nie podlegała wątpliwości”⁵. *S. Hubert* doszedł do wniosku, że Rzeczpospolita Polska przedrozbiorowa i Rzeczpospolita Polska odrodzona to ta sama organizacja prawno-polityczna i ten sam podmiot prawa⁶. Wykazał on wiele

¹ *C. Berezowski*, Powstanie państwa polskiego w świetle prawa narodów, Warszawa 1934; *tenże*, Powstanie i uznanie państwa polskiego..., s. 223.

² *K. Dembski*, Polonia Restituta – kontynuacja czy państwo nowe?, CPH 1974, t. XXVI, Nr 2, s. 167.

³ *L. Antonowicz*, Tożsamość państwa polskiego w prawie międzynarodowym, PiP 1993, z. 10, s. 3.

⁴ *S. Krukowski*, Polska odrodzona czy nowe państwo, CPH 1977, t. XXIX, Nr 1, s. 107.

⁵ *J. Bardach*, *B. Leśnodorski*, *M. Pietrzak*, Historia państwa i prawa polskiego, Warszawa 1976, s. 487.

⁶ *S. Hubert*, Rozbiory i odrodzenie Rzeczypospolitej. Zagadnienie prawa międzynarodowego, Lwów 1937, s. 284.

galność traktatów rozbiorowych w świetle prawa narodów. Naruszenia te dotyczyły zasady dotrzymania zobowiązań międzynarodowych, niewyusuwania iluzorycznych pretensji, niestosowania przymusu przy zawieraniu umów międzynarodowych oraz zasady nieinterwencji. Uznał, że przedawanie nie stwarza tytułu prawnego do nabycia zwierzchnictwa terytorialnego zgodnego z prawem tam, gdzie uprzednio prawo to naruszono¹.

K. Dembski stwierdził, że akceptując postanowienia aktu końcowego kongresu wiedeńskiego (1814–1815) społeczność międzynarodowa uznała skuteczność prawną rozbiorów Polski, nie kwestionując od tej chwili suwerenności państw zaborczych na terytorium Rzeczypospolitej przedrozbiorowej. Potwierdzał to brak protestów, gdy po upadku powstania listopadowego Rosja zaczęła zacieśniać unię z Królestwem. Ambasador brytyjski w Petersburgu zawiadomił premiera lorda Palmerstona 22.1.1831 r., że Rosja „nie dopuści do żadnej interwencji w sprawy polskie”. Międzynarodowa zdolność prawna i zdolność do działań prawnych państw zaborczych odnosiły się w pełni do terenów polskich. Zaborcy dysponowali samodzielnością w regulowaniu spraw wewnętrznych tych ziem.

Badacz ten przypomniał zasadę obowiązującą w rzymskim prawie prywatnym, wskazującą przypadek obywatela rzymskiego, który popadł w niewolę, tracąc wszelkie prawa. Jeżeli wydostał się z niewoli, to wówczas mógł na podstawie *iuris postliminii* żądać przywrócenia tych uprawnień w takim zakresie, w jakim istniały one przed utratą. Na przełomie XVI i XVII w. instytucja ta została przeniesiona na grunt stosunków międzynarodowych. W XIX i XX w. możliwość zastosowania konstrukcji *iuris postliminii* dopuszczali m.in. F. Martens, Oppenheim, Hatschenk i Liszt.

Na inne zagadnienia zwrócił uwagę S. Hubert. Jego zdaniem traktaty rozbiorowe były i są nielegalne, i to wcale nie ze względu na oderwanie od Rzeczypospolitej rdzenie polskich ziem czy też ich sprzeczności z interesami lub prawami państwa polskiego, także nie ze względu na ich formę i treść, ale z uwagi na to, że sposób traktatu i bezpośrednie negocjacje zawarte były w sposób sprzeczny z prawem narodów². Sformułował on kilka nieprawidłowości dotyczących I i II rozbioru Polski. Państwa zaborcze wysunęły wobec ziem polskich pretensje bezpodstawne, dokonując rozbiorów złamały swoje dotychczasowe zobowiązania wobec Polski, w traktatach z XVII i XVIII w. bowiem oraz w notach gwarantowały całość terytorialną ziem polskich. Ziemię polską zajęto podczas pokoju, a rzekoma zgoda na te rozbiory wyrażona została przez Sejm jedynie w wyniku pre-

¹ K. Dembski, *Polonia restituta...*, s. 181.

² S. Hubert, *Odbudowa państwa polskiego jako problemat prawa narodów*. Odbitka z „Drogi”, Warszawa 1934, s. 7.

sji moralnej. Podczas II zaboru miejsce pobytu króla w Grodnie otoczono wojskami zaborców, a lufy armat skierowano w stronę siedziby króla i Sejmu Rzeczypospolitej. Zarówno król, jak i posłowie byli więzieni aż do momentu wykonania woli zaborców. Kolejny, III zabór nastąpił przy udziale państw zaborczych bez pozornej nawet obecności Polski, i dlatego – jako *res inter alios acta* – nie mógł wiązać Polski.

S. Hubert uznał, że „należy się liczyć z faktami, w których nawet bezprawnie wprowadzona władza uzurpatora utrzymała się i dzięki temu z czasem straciła charakter uzurpacji. Warunki te to owe okoliczności, które mogą wpłynąć na „ulegalizowanie się pierwotnego bezprawia”. Brak cesji traktatowej mogła zastąpić zgoda mieszkańców lub też upływ czasu. Powodowało to niemożność odzyskania praw przez dawnego suwerena. Uwolnione państwo musiało wyrazić swoją wolę na odbudowanie tej samej organizacji, na „podjęcie na nowo swych dawnych stosunków i praw”¹. Skutkiem zastosowania prawa *postliminium* było w stosunkach wewnątrzpaństwowych „przede wszystkim przywrócenie ustroju: konstytucji, ustaw oraz cały szereg przemian z dziedziny administracyjno-skarbowej; w zakresie zaś prawa prywatnego np. odzyskanie nieruchomości przez dawnych właścicieli”².

- 5 W polskiej nauce prawa międzynarodowego okresu międzywojennego zdania co do zastosowania tej zasady do oceny powstania II Rzeczypospolitej były podzielone. Przydatności tej zasady w stosunkach prawnomiędzynarodowych konsekwentnie bronił L. Ehrlich. Jego zdaniem „za wzorem prawa rzymskiego *ius postliminii* oznacza w nauce prawa międzynarodowego powrót, w pewnych granicach: 1) stosunków prawnych między podmiotami prawa międzynarodowego odnośnie do jakiegoś terytorium lub 2) stosunków prawa wewnętrznego panującego na tym terytorium, jeżeli terytorium to pozostawało przez jakiś czas, wskutek przemocy, pod władzą państwa wykonującego tę przemoc, ale następnie władzę nad nim znowu wykonuje państwo, którego suwerenność przed nastaniem tej przemocy terytorium to podlegało”. Uznał on zastosowanie doktryny *postliminii* do państwa polskiego za rzecz naturalną. Odzyskanie niepodległości przez Polskę w 1918 r. oznaczało odzyskanie przez nią przysługującego jej przez wiele stuleci stanowiska pełnoprawnego podmiotu prawa międzynarodowego, a nie powstanie nowego państwa³. W późniejszych pracach z zakresu prawa międzynarodowego o zasadzie tej wspomniano już niewiele.

¹ S. Hubert, *Rozbiory i odrodzenie...*, s. 13.

² Tamże, s. 7.

³ L. Ehrlich, *Prawo narodów*, Kraków 1932, s. 300.

Niejednolite było też stanowisko Sądu Najwyższego. W orzeczeniu Izby Karnej z 17.10.1919 r.¹ Sąd Najwyższy stanął na stanowisku nieprzerwanej od 1815 r. ciągłości w psychice narodu polskiego i w świetle prawa międzynarodowego Królestwa Polskiego. Ale w orzeczeniu z 29/30.9.1922 r. sąd ten stwierdził, że państwo polskie nie zniknęło w ogóle w III rozbiore, ludność nie zaakceptowała bowiem podboju i wytworzonego w jego wyniku porządku prawnego, zachowując poczucie odrębności wobec najeźdźców².

Izba Cywilna SN w 1923 r. sformułowała opinię, że „państwo polskie powstało niewątpliwie 11.11.1918 r. po wypędzeniu Niemców, a więc jest ono państwem «nowo powstałym» na «gruzach» państw zaborczych”. W orzecznictwie, w sprawach dotyczących zwrotu majątków skonfiskowanych powstańcom 1863 r., Sąd Najwyższy postawił tezę, że normy rządu rosyjskiego są bezprawne, a więc pośrednio stanął na stanowisku teorii ciągłości państwa polskiego. W orzeczeniu z 11/12.5.1928 r. w sprawie *dr Szumkowskiego* przeciwko sukcesorom *Rublowa* Izba Cywilna stwierdziła, że tytuł skarbu rosyjskiego do dóbr skonfiskowanych „opierał się na takim stosunku publicznoprawnym, który przez naród polski i państwo polskie nie może być poczytany za legalne źródło własności na ziemiach polskich, a mianowicie na gwałcie ze strony zwycięskiej władzy rosyjskiej względem powstańca w walce o wolność Polski. Wszelkie akty władzy rosyjskiej czy to ustawodawcze, czy też wykonawcze, na których oparta była i za których pomocą dokonana została konfiskata, nie były aktami prawnymi, lecz przejawami bezprawia. Z chwilą jednak ustąpienia tamtej władzy, upadku tamtego ustroju i odzyskania przez Polskę niepodległości upadły również takie nielegalnie powołane do życia stosunki prywatnoprawne, odżyły natomiast prawa i tytuły legalnych właścicieli majątków skonfiskowanych, o ile, naturalnie, nie zostały utracone w sposób odpowiadający nowemu stanowi prawnemu w państwie”³.

W. Komarnicki w wydanej w 1916 r. książce wyraził pogląd, iż po I wojnie światowej nastąpiła restytucja „państwowości polskiej”. Nie utożsamiał on jednak II Rzeczypospolitej z Polską przedrozbiorową, uznając ją za nowe państwo⁴.

¹ Orzeczenie z 17.10.1919 r. w sprawie *Mordki Weisholza*, Akta nr 774, 1919.

² Zbiór orzeczeń Sądu Najwyższego. Orzeczenia izby II (karnej) 1919, s. 136; 1922, s. 63.

³ Konfiskaty popowstaniowe w Sądzie Najwyższym, z. VIIa, Sprawa *dr Szumkowskiego* przeciwko sukcesorom *Rublowa*. Motywy wyroku Sądu Najwyższego, Warszawa 1928, s. 8–10.

⁴ *K. Dembski*, *Polonia restituta...*, s. 179.

Na inne możliwości interpretacyjne statusu prawnego II Rzeczypospolitej zwrócił uwagę *K. Dembski*. Otóż, do 1919 r. nie było powszechnie obowiązującej normy prawnej zabraniającej uciekania się do siły w rozwiązywaniu problemów międzynarodowych. Aneksja w wyniku zawojowania była więc uznawana za jeden ze sposobów nabycia terytorium państwowego, nie wykluczając nabycia całego terytorium, a przez to likwidacji państwa¹.

Sprzeciwia się on traktowaniu II Rzeczypospolitej w kategoriach restytucji, oznaczałaby ona bowiem powrót do terytoriów sprzed I rozbioru. Rozstrzygające znaczenie ma tutaj art. 87 traktatu wersalskiego, czyli traktatu pokojowego między głównymi mocarstwami sprzymierzonymi i stowarzyszonymi a Niemcami podpisanego w Wersalu 28.6.1919 r., oraz Wstęp do Traktatu między głównymi mocarstwami sprzymierzonymi i stowarzyszonymi a Polską z tego samego dnia. Wynika z nich, że sprzymierzeni:

- 1) uznawali dotychczasową suwerenność państw zaborczych nad terytoriami polskimi;
- 2) uznali odrodzenie się bytu państwowego narodu polskiego, który był pozbawiony bytu w okresie rozbiorów, uznali oni ten byt w nowej organizacji prawno-politycznej na zasadzie prawa samostanowienia.

Spółeczność międzynarodowa uznała państwo polskie nieco później niż ono powstało, a mianowicie w styczniu 1919 r., przez dopuszczenie Polski do obrad konferencji pokojowej. Ale już w listopadzie 1918 r. Rzeczpospolita została uznana przez Niemcy. Jedną z pierwszych not uznających Rzeczpospolitą była odpowiedź rządu jugosłowiańskiego na polską notę gratulacyjną przesłaną 9.12.1918 r.² W styczniu 1919 r. uznały indywidualnie Rzeczpospolitą Francja i Stany Zjednoczone, a 25.2.1918 r. rząd brytyjski. W traktacie z 1923 r. zawartym między Polską a Turcją wspomniano o „przywróceniu stosunków dyplomatycznych między oboma państwami”³.

- 8 *S. Krukowski*, analizując sytuację prawną państwa polskiego w 1918 r., postulował potrzebę wyjścia poza formalnoprawny punkt widzenia i uzupełnienie go elementami doktrynalno-politycznymi, co jest zgodne z traktowaniem prawa nie jako pewnej zamkniętej całości, ale elementem złożonej społeczno-politycznej rzeczywistości. Przypomniął on, że upadek państwa polskiego nastąpił w czasie dochodzenia w doktrynie europej-

¹ Tamże, s. 183.

² *S. Hubert*, Rozbiory i odrodzenie Rzeczypospolitej. Zagadnienia prawa międzynarodowego, Lwów 1937, s. 239.

³ *Tenże*, Odbudowa państwa polskiego..., s. 14.

skiej do głosu zasady suwerenności narodu, gdy tymczasem władza zaborców nie miała swojego początku w woli narodu. Uznał on, że dopóty naród nie uznaje władzy zaborców, dopóki nie można mówić o legalizacji stanu jego posiadania. Podstawowym problemem jest nieprzedawnione prawo do suwerennego bytu, a nie przenoszenie na grunt prawa narodów cywilnoprawnej konstrukcji zasiedzenia. Myśl, że Polska istnieje dopóki istnieje naród wyrażał m.in. powstały w 2 lata po III rozbiorze „Mazurek Dąbrowskiego”¹.

J. Guść zwraca natomiast uwagę na efektywność, jako zasadę powstawania i uznawania państw. Wyróżnił on cztery różne znaczenia tego pojęcia².

Uważa on, że proces tworzenia się państwa jest procesem prawnym, mimo że samo prawo międzynarodowe nie ma często decydującego wpływu na przebieg i wynik odpowiednich procesów historycznych. Miernikiem legalności powstawania państwa jest zgodność tego procesu z powszechnymi normami i zasadami prawa międzynarodowego.

Według *L. Antonowicza* zasady te zależą od sposobu, w jaki państwo powstało³.

§ 2. Pojęcie II Rzeczypospolitej

9
Obyczaj numerowania Rzeczypospolitych narodził się dopiero w XX w. W okresie odzyskiwania niepodległości posługiwano się dwoma równoległymi terminami: „Rzeczpospolita Odrodzona” oraz „Druga Niepodległość”⁴. Po pewnym czasie pojawiła się „zbitka” II Rzeczpospolita. Nazwę Rzeczpospolita Polska wprowadziła Konstytucja marcowa 1921 r.

Artykuł 1 ust. 2 Konstytucji kwietniowej wyrażał przekonanie o ciągłości państwa polskiego, jego tożsamości z państwem przedrozbiorowym, które po latach niewoli odzyskało niepodległość i „ma być przekazywane w spadku dziejowym z pokolenia na pokolenie”⁵.

W okresie międzywojennym nazwa II Rzeczpospolita nie weszła do powszechnego użytku.

¹ *S. Krukowski*, Polska odrodzona czy państwo nowe..., s. 113.

² *J. Guść*, Zasada efektywności a zasada legalności jako kryteria powstawania i uznawania państw, PiP 1994, z. 10, s. 46.

³ *L. Antonowicz*, Powstanie i upadek państwa jako podmiotów prawa międzynarodowego, Sprawy Międzynarodowe 1968, Nr 2.

⁴ *L. Moczulski*, Trzy Rzeczypospolite..., s. 448.

⁵ *W. Rostocki*, Pięćdziesiąt pięć lat mocy obowiązującej Konstytucji kwietniowej. Ustrój władzy państwowej w ustawie zasadniczej i w praktyce, Lublin 2002, s. 50.

§ 3. Geneza

10 Rozpoczynająca się w sierpniu 1914 r. wojna nieprowadzona była początkowo pod hasłem „wojny powszechnej o wolność ludów” czy też jako „wojna o Polskę”, „wojna Polaków”. Żadna z walczących stron nie stawiała sprawy polskiej jako celu walki. Po 1916 r. pewne realne szanse zdawały się mieć dwa programy. Pierwszy z nich zmierzał do utworzenia z ziem Galicji, Królestwa Kongresowego, a także z całości ziem polskich za Bugiem i Niemnem państwa polskiego jako trzeciego członku monarchii austro-węgierskiego. Drugi polegał na połączeniu wszystkich ziem polskich pod zwierzchnictwem cesarza Rosji. Pierwszy z tych problemów przestał być realny najpóźniej w lipcu 1916 r., podobnie i drugi¹.

W dniu 3.8.1914 r. z inicjatywy ks. S. Światopelka-Czetwertyńskiego powstał Komitet Obywatelski miasta Warszawy. Dnia 10 września powołano Centralny Komitet Obywatelski, który został zatwierdzony przez władze rosyjskie. Powołał on kilkanaście sekcji i departamentów². Centralny Komitet Obywatelski przygotował koncepcję uruchomienia polskiego sądownictwa, zajął się sprawami ustrojowymi sądów pokoju i sądów wyższej instancji.

Od 5.8.1915 r. teren Królestwa Polskiego okupowany był przez wojska tzw. państw centralnych, czyli Niemiec i Austro-Węgier. Wbrew zasadom okupacji ukazał się akt obu cesarzy z 5.11.1916 r. Mocarstwa spodziewały się, że dzięki temu społeczeństwo polskie wystawi wojska do walki z Rosją. W akcie tym mocarstwa wspomniały o porozumieniu się obu okupantów co do utworzenia samodzielnego państwa z dziedziczną monarchią i konstytucyjnym ustrojem, bez konkretnego oznaczenia granic i z zastrzeżeniem połączenia Królestwa Polskiego z państwami centralnymi. We wspólnym porozumieniu miano unormować sprawę dotyczącą własnej armii.

Na bezprawny charakter aktu z 5.11.1916 r. zwracały uwagę państwa walczące z państwami centralnymi. Okupantów wsparli wybitni znawcy prawa międzynarodowego, F. Liszt dowodził m.in., że państwa centralne dokonały debellacji Królestwa Polskiego³. Wbrew oczekiwaniom niemieckim akt ten nie stał się początkiem orientacji proniemieckiej⁴.

¹ K. Grzybowski, Pięćdziesiąt lat. 1918–1968, Kraków 1977, s. 63–64.

² G. Górski, Odbudowa polskiej administracji publicznej w latach 1916–1919, Czaszy Nowożytnie 1998, t. V, s. 30.

³ B. Wasiutyński, Zjednoczenie jako warunek niepodległości politycznej i ekonomicznej, Piotrogród 1917, s. 4.

⁴ K. Grzybowski, Pięćdziesiąt lat..., s. 65.

S. Kutrzeba dostrzegł, że akt ten nie zawierał momentu emencypatyjnego, nie spowodował on utworzenia przez ludność żadnego ośrodka władzy rewolucyjnej oraz nie zawierał momentu separacyjnego¹.

I. Rada Stanu

Dnia 12.11.1916 r. ukazało się rozporządzenie² generała-gubernatora w Warszawie *H. H. von Beselera* o utworzeniu Rady Stanu i Sejmu w Królestwie Polskim³, które dotyczyło tylko okupacji niemieckiej, natomiast w przypadku okupacji austriackiej miała być zawarta umowa z rządem austriacko-węgierskim. Posłowie (w liczbie 70) na Sejm mieli być wybierani przez sejmiki powiatowe, a w Warszawie i w Łodzi – przez rady miejskie.

Rozporządzenia tego nie wykonano. Dnia 6.12.1916 r. ukazało się rozporządzenie⁴ obu generałów-gubernatorów o Tymczasowej Radzie Stanu, datowane na 26.11.1916 r.⁵. Do wydania rozporządzenia generałowie-gubernatorzy uprawnieni byli na podstawie rozkazu monarchów niemieckiego i austro-węgierskiego. Zasięg działania Tymczasowej Rady Stanu nie obejmował całego obszaru Królestwa Polskiego, ale jedynie tereny obu generalnych gubernatorstw. Pozostałe tereny Królestwa podlegały niemieckiej komendzie etapów naczelnego dowództwa armii wschodniej. Zgodnie z § 3 rozporządzenia przy Tymczasowej Radzie Stanu działali przedstawiciele generałów-gubernatorów, zwani komisarzami rządowymi, sprawujący nadzór nad jej działalnością. Wszystkie wnioski Rady wymagały ich aprobaty.

Tymczasowa Rada Stanu miała działać do czasu ustanowienia Rady Stanu w Królestwie Polskim. Składała się ona z 25 członków, 6 spośród nich reprezentowało Centralny Komitet Narodowy⁶. Każdy z Jeneral-Gubernatorów wysyłał do Rady Stanu jednego komisarza rządowego i 2 za-

¹ *S. Kutrzeba*, *Polskie prawo polityczne według traktatów*, t. I, Kraków 1923, s. 29.

² *Dziennik Rozporządzeń dla Jen. Gubernatora Warszawskiego* Nr 52, wydany w Warszawie 13.11.1916 r.

³ *D. Górecki*, *Powstanie władz naczelných w odradzającej się Polsce (1914–1919)*, AUL. FI 1983, Nr 13, s. 20.

⁴ *Dziennik Rozporządzeń Jenerała Gubernatora Wojsk dla austriacko-węgierskiego obszaru okupowanego w Polsce, Część XIX*, wydane w Lublinie i rozesłane 6.12.1916 r.

⁵ *G. Górski*, *Odbudowa polskiej administracji...*, s. 32; *K. W. Kumaniecki*, *Zbór najważniejszych dokumentów do powstania państwa polskiego*, Kraków–Warszawa 1920, s. 70.

⁶ *J. Z. Pająk*, *O rząd i armię. Centralny Komitet Narodowy (1915–1917)*, Kielce 2003, s. 174.