

**Dariusz Makilla**

*(Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Warszawie)*

## NIETRAFIONY PROJEKT? SKUTKI PRAWNO-POLITYCZNE AKTU 5 LISTOPADA 1916 ROKU

„Kto pierwszy wpadł na ten niewydarzony pomysł stworzenia polskiego królestwa, tego nie wiem [...]. Koncepcja była głupia“ — tak skwitował w 1926 r. w swoich wojennych wspomnieniach zatytułowanych „Wojna straconych okazji” gen. Max Hoffmann, jedna z bardziej eminentnych figur operacji tannenberskiej z 1914 r. oraz rokowań brzeskich z 1918 r., a w latach 1916–1918 Szef Sztabu *Oberbefehlshaber Ost*<sup>1</sup>. Tymczasem koncepcja podniesienia sprawy polskiej podczas rozpoczętej w 1914 r. Wielkiej Wojny, przewijając się w różnym czasie i z różnym natężeniem, była wśród jej uczestników jednym z bardziej rozważanych problemów. Żaden z liczących się polityków i wojskowych, którzy pozostawili po sobie wojenne wspomnienia — nawet oszczędny w słowach feldmarszałek Paul von Beneckendorff und von Hindenburg<sup>2</sup> — wątku tego nie pominął<sup>3</sup>. Po obu walczących stronach problem polski pojawiał się z reguły każdorazowo w kontekście planów zagospodarowania zdobyczy, które zamierzano uzyskać — jak uważano powszechnie wśród uczestników konfliktu — po zwycięskiej dla nich wojnie. Wszyscy przy tym traktowali ten problem wyłącznie instrumentalnie.

Sprawa polska wywoływała jednak w okresie wojny liczne wątpliwości co do potrzeby jej podniesienia oraz kontrowersje dotyczące sposobu jej przeprowadzenia.

---

<sup>1</sup> „Wer zuerst auf die unselige Idee der Schaffung eines polnischen Königreiches gekommen ist, weiß ich nicht [...]. Die Idee war dumm”. M. Hoffmann, *Der Krieg der versäumten Gelegenheiten*, Leipzig 1926, s. 110.

<sup>2</sup> P. v. Hindenburg, *Aus meinen Leben*, Leipzig 1920, s. 409 i n.

<sup>3</sup> Zbiór tych wypowiedzi, zob. M. Sokolnicki, *Polska w pamiętnikach Wielkiej Wojny*, Warszawa 1925; E. Ludendorff, *Meine Kriegserinnerungen 1914–1918*, Berlin 1919, s. 313–318; tenże, *Kriegführung und Politik*, Berlin 1922, s. 176–186; Th. v. Bethmann Hollweg, *Betrachtungen zum Weltkriege*, Tl. 2: *Während des Krieges*, Berlin 1921, s. 92–98; O. Czernin, *Im Weltkriege*, Berlin 1919, s. 334–347; Stephan, Count Burian, *Austria in Dissolution*, London 1925, s. 100–112; K. Helfferich, *Der Weltkrieg*, Bd. 3, Berlin 1919, s. 49–58; M. Seyda, *Polska na przełomie dziejów. Fakty i dokumenty*, Poznań 1927, t. 1, passim; L. Paléologue, *La Russie des Tsars pendant la Grand Guerre*, Chapitre Premier, Paris 1922, s. 199–204; B. Hutten-Czapski, *Sechzig Jahre Politik und Gesellschaft*, Bd. 2, Berlin 1936, s. 145, 211–516.

W kręgu naszego zainteresowania nie znajdują się rozważania dotyczące problemu polskiego czynione w pierwszych latach wojny w wypowiedziach polityków i wojskowych państw walczących, działaczy gospodarczych, politycznych czy też wypowiedziach naukowych i publicystycznych, których sporo można było odnaleźć szczególnie po stronie niemieckiej<sup>4</sup>. Nie są dla nas istotne wypowiedzi, a zwłaszcza mniej lub bardziej jawne rachuby i oczekiwania, związane z rozwojem sytuacji wyrażone w tamtym czasie przez polityków i działaczy polskich<sup>5</sup>. Te bowiem oparte były na zupełnie różnych i odmiennych w stosunku do stron walczących przesłankach. Zupełnie pominąć można zawsze imperialistyczne, a przede wszystkim niezdecydowane i – w zasadzie — nieszczerze w kwestii polskiej wypowiedzi polityków i wojskowych rosyjskich z tego okresu<sup>6</sup>. Interesujący

<sup>4</sup> P. Roth, *Die politische Entwicklung in Kongresspolen während der deutsche Okkupation*, Leipzig 1919, s. 38–49; F. Fischer, *Griff nach der Weltmacht. Die Kriegsziele des kaiserlichen Deutschland 1914/1918*, Düsseldorf 1964, s. 294–307; M. Seyda, op. cit., s. 72–117; M. Sokolnicki, *Polska w pamiętnikach Wielkiej Wojny*, Warszawa 1925; W. Conze, *Polnische Nation und deutsche Politik im Ersten Weltkrieg*, Köln 1958, s. 77–124; I. Geiss, *Die Polnische Grenzstreifen 1914–1918. Ein Beitrag zur deutsche Kriegszielpolitik im Ersten Weltkrieg*, Lübeck 1960, s. 13–107; W. Basler, *Deutschlands Annexionspolitik in Polen und Balticum 1914–1918*, Berlin 1962, s. 34–40, 87–143; L. Grosfeld, *Polityka państw centralnych wobec sprawy polskiej w latach pierwszej wojny światowej*, Warszawa 1962, s. 17–124; J. Knebel, *Rząd pruski wobec sprawy polskiej w latach 1914–1918*, Poznań 1963, s. 12–13, 32–51; G. Ritter, *Staatskunst und Kriegshandwerk. Das Problem des „Militarismus“ in Deutschland*, Bd. 3: *Die Tragödie des Staatskunst Bethmann Hollweg als Kriegskanzler (1914–1917)*, München 1964, s. 253–284; J. Pajewski, „Mitteleuropa”. *Studia z dziejów imperializmu niemieckiego w dobie pierwszej wojny światowej*, Poznań 1959, s. 72–127; tenże: *Polityka mocarstw centralnych wobec Polski podczas pierwszej wojny światowej*, „Roczniki Historyczne”, t. 28, 1962, s. 9–30; P. Mikietyński, *Niemiecka droga ku Mitteleuropie. Polityka II Rzeszy wobec Królestwa Polskiego (1914–1916)*, Kraków 2009, s. 75–106, 121–131, 164–182; D. Szymczak, *Między Habsburgami a Hohenzollernami. Rywalizacja niemiecko-austro-węgierska w okresie I wojny światowej a odbudowa państwa polskiego*, Kraków 2009, s. 112–173; J. Gaul, *Niemieckie służby wywiadowczo-informacyjne wobec radykalnego ruchu niepodległościowego w Królestwie Polskim 1914–1918*, Warszawa 2010, s. 96–102; R. Spät, *Die „polnische Frage“ in der öffentlichen Diskussion im Deutschen Reich 1894–1918*, Marburg 2014, s. 172–201, 208–216, 227–247.

<sup>5</sup> M. Seyda, op. cit., s. 180–325; J. Pajewski, *Odbudowa państwa polskiego 1914–1918*, wyd. 4, Poznań 2005, s. 105–125; T. Piszczkowski, *Odbudowanie Polski 1914–1921. Historia i polityka*, London 1969, s. 42–49; L. Grosfeld, op. cit., s. 125–127; W. Conze, op. cit., s. 226–232; M. Bobrzyński, *Wskreszenie Państwa Polskiego. Szkic historyczny*, Kraków 1920, s. 32 n.; W. Suleja, *Próba budowy zrębów polskiej państwowości w okresie istnienia Tymczasowej Rady Stanu*, Wrocław 1981, s. 25–40; P. Mikietyński, op. cit., s. 131–143; D. Szymczak, op. cit., s. 23–61; R. Spät, op. cit., s. 169–194, 203–206, 216–226; K. Thakur-Smolarek, *Der Erste Weltkrieg und die polnische Frage. Die Interpretationen des Kriegsgeschehens durch die zeitgenössischen polnischen Wortführer*, Berlin 2014.

<sup>6</sup> W Rosji nie ukrywano, że jednym z podstawowych celów wojny jest fragmentaryzacja Austro-Węgier i realizacja idei pansłowiańskich, ale także złamanie potencjału Niemiec. W następstwie zwycięskiej wojny Rosjanie planowali zlikwidowanie potencjału Niemiec poprzez ich podział na mniejsze terytoria. H. G. Linke, *Die zaristische Russland und der Erste Weltkrieg. Diplomatie und Kriegsziele 1914–1917*, München 1980, s. 30–31; M. Seyda, op. cit., s. 118–165; T. Komarnicki, *Rebirth of the Polish Republic. A Study in the Diplomatic History of Europe 1914–1920*, Melbourne 1957, s. 38–40; W. Toporowicz, *Sprawa polska w polityce rosyjskiej 1914–1917*, Warszawa 1973, s. 42–60, 86–221; L. Paléologue, op. cit., s. 199–204, 221–225.

jest dla nas natomiast kierunek myślenia, czy też koncepcja organizacji przedsięwzięcia, na której powstanie, a zwłaszcza przyspieszenie jej realizacji, wpływ miały wydarzenia toczącej się wojny, a która pojawiła się i rozwinęła się w połowie 1916 r. Wojna, wskutek zmian na froncie i zajęcia przez państwa centralne w 1915 r. dużych terenów należących wcześniej do Rosji, przynosiła nowe wyzwania, wynikające z potrzeb prowadzenia działań militarnych (kwestie pozyskania rekruta oraz konieczność zagospodarowania zdobytej przestrzeni), wskazując, ale też podsuwając jednocześnie, określone rozwiązania. W tym też kontekście podjęcie w 1916 r. przez państwa centralne, zwłaszcza Niemcy, w sposób bardziej zaawansowany sprawy polskiej służyć miało realizacji potrzeb politycznych i militarnych<sup>7</sup>. Ich powiązanie z genezą deklaracji politycznej poczynionej w dniu 5 XI 1916 r. przez cesarzy Niemiec Wilhelma i Austro-Węgier Franciszka Józefa wydaje się w zasadzie oczywiste. W sposób wyraźny sprawa ta została — jak można uznać po ilości mniej lub bardziej dogłębnych opracowań — szeroko już naświetlona<sup>8</sup>. Zdecydowanie jednak bardziej nieoczywiste, pomimo pewnych pozorów, które w tej sprawie powstały, zawartych jednak przede wszystkim w sferze deklaratywnej, okazały się skutki prawno-polityczne wspomnianego aktu, wynikające z jego złego i niekonsekwentnego przeprowadzenia, a tym bardziej wykonania, dalekiego od zamierzonych celów, a zwłaszcza oczekiwań jego pomysłodawców. Niemniej jednak wszystkie działania podjęte przez państwa centralne jesienią 1916 r. znajdowały swoje polityczne uzasadnienie. Koncepcja utworzenia przez Niemcy i Austro-Węgry państwa, które w Akcie 5 listopada nazwano Królestwem Polski (Königreich Polen), było właśnie środkiem służącym osiągnięciu tych celów. W swej perspektywie miały one bliższy i późniejszy czas realizacji, czyli obliczone były na osiągnięcie bezpośrednich celów wojennych, ale także tych dalszych, związanych z koniecznością wprowadzenia pewnego powojennego porządku. Presja sytuacji (niezawarcie odrębnego pokoju z Rosją, co było poważnie rozpatrywane jeszcze w październiku 1916 r.<sup>9</sup>, ubytki w liczbie

<sup>7</sup> W. Conze, *Polnische Nation*, s. 165–220.

<sup>8</sup> M. Bobrzyński, op. cit., s. 110–114; S. Kutrzeba, *Z za kulis sprawy polskiej w czasie Wielkiej Wojny*, Kraków 1921, s. 21–37; M. Seyda, op. cit., s. 329–350; P. Roth, op. cit., s. 38–49; F. Fischer, op. cit., s. 294–307; S. Askenazy, *Uwagi*, Warszawa 1924, s. 91–109; H. Wereszycki, *Historia polityczna Polski w dobie powojennej 1864–1918*, Warszawa 1946, s. 313–318; L. Grosfeld, „Tak zwany Akt Piątego Listopada”, *„Kwartalnik Historyczny”*, R. 61, 1954, z. 2, s. 64–95; L. Grosfeld, *Polityka państw centralnych*, s. 88–187; W. Conze, op. cit., s. 131–257; I. Geiss, op. cit., s. 107–115; W. Basler, op. cit., s. 151–158; J. Knebel, op. cit., s. 32–51; G. Ritter, op. cit., s. 113–144, 253–284; J. Pajewski, „*Mitteleuropa*”, s. 189–217; tenże, *Polityka mocarstw*, s. 29–34; tenże, *Odbudowa państwa*, s. 105–125; T. Piszczkowski, op. cit., s. 42–49; E. v. Vietsch, *Bethmann Hollweg. Staatsmann zwischen Macht und Ethos*, Boppard/Rhein 1969, s. 237–244; W. Toporowicz, op. cit., s. 221–225; P. Mikietyński, op. cit., s. 253–257; D. Szymczak, op. cit., s. 177–214; A. Stempin, *Próba „moralnego podboju” Polski przez Cesarstwo Niemieckie w latach I wojny światowej*, Warszawa 2013, s. 242–269; R. Spät, op. cit., s. 169–296.

<sup>9</sup> Tajne rokowania niemiecko-rosyjskie toczyły się w 1915 r. oraz w 1916 r. W rozmowach tych Niemcy, odnoszący sukcesy na wschodzie, starali się przekonać Rosjan do wyjścia z wojny, oferując im swobodny dostęp do cieśnin czarnomorskich. W rozmowach poruszono także kwestię Królestwa Polskiego wskazując, że jego okupacja przez państwa centralne uniemożliwi powrót Rosji na te tereny. Polityka Niemiec wobec przyszłości okupowanego Królestwa Polskiego zależna była od szans zawarcia pokoju separatystycznego z Rosją. E. Ludendorff,

żołnierzy<sup>10</sup>, potrzeby eksploatacji gospodarczej<sup>11</sup>, konieczność sprawnego zarządzania okupowanymi terytoriami cesarstwa rosyjskiego<sup>12</sup>), ale także zapewnienia sobie hegemonii w powojennej Europie, nakazywały podjęcie działań, które zapewniłyby realizację tych celów.

Projekt utworzenia państwa o nazwie Królestwo Polski, który jednocześnie spełniałby wymogi związane z realizacją tych celów politycznych, przy zastosowaniu określonych zabezpieczeń wydał się politykom niemieckim w pewnym momencie wojny nie tylko sensowny, ale także niezbędny oraz bezpieczny<sup>13</sup> — co nie znaczy, że nie pozbawiony trudności w realizacji, czego miano świadomość, chociaż liczone, że mimo wszystko uda się go przeprowadzić z korzyścią dla Niemiec<sup>14</sup>. Od samego jednak początku, co również nie było bez znaczenia dla

*Kriegführung und Politik*, Berlin 1922, s. 179–182; J. Knebel, op. cit., s. 32–38, 50; J. Pajewski, „Mitteleuropa“, s. 44,46, 72–73, 197–200; F. Fischer, op. cit., s. 237–246, 284–291; L. Grosfeld, *Polityka państw centralnych*, s. 153.

<sup>10</sup> Na fakt ten zwrócił uwagę Szef Sztabu Generalnego, gen. Erich von Falkenhayn, który już w styczniu 1916 r. wskazał na potencjalne źródło pozyskania rekruta spośród mieszkańców okupowanego Królestwa Polskiego. W. Conze, op. cit., s. 145–146; F. Fischer, op. cit., s. 294, 302; S. Dąbrowski, *Walka o rekruta polskiego pod okupacją*, Warszawa 1922, s. 43–48, 124–136, 191–201, 329–338; J. Stachiewicz, *Niemieckie plany organizacji wojska polskiego w czasie wojny światowej*, „Niepodległość”, t. 1, z. 1, 1929, s. 12–29; L. Grosfeld, *Polityka państw centralnych*, s. 139–145. Klęska armii austro-węgierskiej w czerwcu 1916 r. na froncie wschodnim (ofensywa Brusilowa) spowodowała konieczność przejścia przez Niemców inicjatywy, w tym również poszukiwania rezerw ludzkich. Zaczęto zwracać uwagę na możliwość pozyskania rekruta wśród ludności polskiej. E. Ludendorff, *Meine Kriegserinnerungen*, s. 313–318; W. Conze, op. cit., s. 177–182.

<sup>11</sup> W. v. Kries, *Meine Kriegserinnerungen*, „Preussische Jahrbücher“, Bd. 235, 1934, H. 3, s. 221–248.

<sup>12</sup> Tenże, *Deutsche Staatsverwaltung in Russisch-Polen*, „Preussische Jahrbücher“, Bd. 233, 1933, H. 2, s. 130–158.

<sup>13</sup> Dał temu wyraz kilkakrotnie kanclerz Hollweg w swoich wystąpieniach w Reichstagu 5 i 6 VI 1916 r. Wynikało z nich, że rozwiązanie sprawy polskiej, którą — jak uznawano po stronie niemieckiej — podsunęło Niemcom Przeznaczenie (*Schicksal*), spoczywa w rękach państw centralnych. Jednocześnie odrzucać zaczęto wówczas rozwiązanie austro-polskie, czyli przekazanie Królestwa Polskiego Austro-Węgrom. Nie brano również w tym okresie pod uwagę możliwości porozumienia z Rosją. Z kolei w przemówieniach na posiedzeniach rządu pruskiego 19 VIII 1916 r. kanclerz wskazał, że niekorzystna sytuacja polityczna i militarna państw centralnych nakazuje utworzenie z terenów Królestwa Polskiego „(Kongreßpolen) eines selbständigen Pufferstaates”. Natomiast na posiedzeniu rządu pruskiego 21 IX 1916 r. kanclerz, wskazując na zmienione ponownie okoliczności (brak możliwości zawarcia pokoju z Rosją i słabość Austro-Węgier, które posiadając Królestwo Polski w niedostateczny sposób zabezpieczyłyby niemieckie granice, wykluczając pozostawienie autonomicznej Polski w powiązaniu z Rosją, jako możliwości rozwoju w przyszłości antypruskiej *irredenty*) podniósł, że jedynym rozwiązaniem korzystnym dla Niemiec jest powołanie autonomicznego państwa polskiego podporządkowanego politycznie, militarnie i gospodarczo Rzeszy. Kanclerz podkreślał, że decyzja o wydaniu manifestu w sprawie utworzenia państwa polskiego uwarunkowana jest potrzebami zyskania polskiego rekruta, na co wyraźnie wskazuje Naczelne Dowództwo Wojskowe. Zaznaczył jednocześnie, że z ostatecznym wykonaniem tej decyzji należy poczekać do czasu wyjaśnienia spraw z Rosją. J. Knebel, *Rząd pruski*, s. 32–35, 37–39.

<sup>14</sup> Liczone na to przede wszystkim w niemieckim Generalnym Dowództwie Wojskowym, które od 1916 r. poszukiwało rezerw ludzkich do prowadzenia dalszej wojny. Wobec oporu polityków różnych partii niemieckich w sprawie pomysłu utworzenia państwa polskiego generał gubernator warszawski Hans von Beseler, na prośbę kanclerza Hollwega, 3 X 1916 r.

powodzenia przedsięwzięcia, projekt ten oparty był dodatkowo na dwuznacznym, a przede wszystkim chwiejnym podejściu do sprawy. Z jednej strony podjęta została decyzja polityczna, stanowiąca rezultat politycznego porozumienia Niemiec i Austro-Węgier, zawartego ostatecznie 12 VIII 1916 r. w Wiedniu<sup>15</sup>. Według ówczesnej, racjonalnej oceny sytuacji rozstrzygnięciu o utworzeniu Królestwa Polski miała przynieść określone efekty, z których najważniejszym, wynikającym z rachub Naczelnego Dowództwa Wojskowego Niemiec, miało być uzyskanie rekruta spośród społeczeństwa polskiego, zamieszkującego ziemie okupowanej prowincji rosyjskiej Królestwo Polskie, na terenie której miano

---

złożył zapewnienia utworzenia co najmniej trzech polskich dywizji, a w perspektywie większej liczby. Pogląd ten potwierdził von Beseler na posiedzeniu rządu pruskiego 8 X 1916 r. J. Knebel, op. cit., s. 45–46; L. Grosfeld, *Polityka państw centralnych*, s. 149–152.

<sup>15</sup> W porozumieniu tym, zawartym w Wiedniu już w dniach 11 i 12 VIII 1916 r. między kanclerzem Theobaldem Bethman-Hollwegiem a austriackim ministrem spraw zagranicznych Istvanem Burianem, wymuszonym na Austrii, która zrezygnowała na razie z rozwiązania austro-polskiego, uzgodniono, że przyszłe państwo polskie miało być królestwem pod nominalnym protektoratem obu mocarstw, faktycznie jednak zależnym od Niemiec, pozostając pod ich kontrolą wojskową. Polska nie miała prowadzić własnej, niezależnej polityki zagranicznej, miała zaś podlegać ograniczeniom w zakresie posiadania przedstawicielstw dyplomatycznych oraz zawieraniu traktatów. Pod względem gospodarczym nowo powstałe państwo miało być związane unią celną z Niemcami. Miano zapewnić przy tym odpowiednie korzyści dla Austro-Węgier. Terytorialnie przyszłe państwo polskie miało obejmować jedynie obszar Królestwa Polskiego, jednak bez guberni suwalskiej i rejonów zachodniego pogranicza. Uzgodniono że żadna część państw centralnych nie wejdzie w skład Królestwa, co przesądzało o pozostawieniu Galicji w składzie monarchii austriackiej. Ustalono także, iż w znaczeniu ustrojowym Polska ma być dziedziczną monarchią konstytucyjną. S. Burian, op.cit., s. 100–112; Th. v. Bethmann Hollweg, *Betrachtungen zum Weltkrieg*, Tl. 2, s. 92–98; E. Ludendorff, *Urkunden der Obersten Heeresleitung über ihre Tätigkeit 1916/18*, Berlin 1921, s. 298–300; tenże: *Meine Kriegserinnerungen*, s. 314–318; B. Hutten-Czapski, *Sechzig Jahre*, s. 291–297; W. Conze, *Polnische Nation*, s. 185–189; L. Grosfeld, *Polityka państw centralnych*, s. 125–156; J. Knebel, op. cit., s. 36; F. Fischer, op. cit., s. 305–310; S. Askenazy, *Uwagi*, s. 267–273; W. Basler, *Deutschlands Annexionspolitik*, s. 141–147; P. Mikietyński, *Niemiecka droga ku Mitteleuropie*, s. 236–253; D. Szymczak, op. cit., s. 173–176. Postanowienia porozumienia wiedeńskiego akceptował cesarz Wilhelm. W trakcie spotkania polityków i dowódców wojskowych państw centralnych 18 X 1916 r. w kwaterze wojskowej w Pszczynie uzgodniono konieczność szybkiego działania w związku z potrzebami wojskowymi. Parli do tego przede wszystkim Niemcy, którzy mając na względzie cele wojskowe, pomijali szczegóły polityczne. Jednak Niemcy, zainteresowani głównie odrębnym pokojem z Rosją, długo zwlekali z uruchomieniem porozumienia. W końcu października 1916 r., po upadku rokowań z Rosją, przystąpili do jego realizacji, co zresztą było znacznym zaskoczeniem dla opinii publicznej. W. Basler, op. cit., s. 151–152; J. Knebel, op. cit., s. 48; W. Conze, op. cit., s. 211–215; L. Grosfeld, *Polityka państw centralnych*, s. 153–155; J. Pajewski, „*Mitteleuropa*”, s. 205–208. Ówczesne zamiary niemieckie w sprawie polskiej wyraził jednoznacznie generał E. Ludendorff w liście z 22 X 1916 r. do podsekretarza stanu w Urzędzie Spraw Zagranicznych Rzeszy, Artura Zimmermanna: „Je mehr ich darüber nachdenke desto mehr festigt sich in mir der Gedanke, daß Polen auf keinen Fall an Rußland zurückgegeben werden darf, auch nicht an Österreich fallen kann, sondern daß es ein mehr oder weniger selbständiges Staatengebilde unter deutscher Oberhoheit zu werden hat“ (Im więcej się zastanawiam, tym bardziej utwierdzam się w przekonaniu, że Polska w żadnym przypadku nie powinna być zwrócona Rosji, jak również nie może przypaść Austrii, a szczególności ma być mniej lub więcej samodzielnym tworem państwowym pod niemieckim zwierzchnictwem” — tłum. DM). H. Delbrück, *Ludendorffs Selbstporträt*, Berlin 1922, s. 71.

dokonać proklamacji nowego państwa<sup>16</sup>. Jak zakładano po stronie państw centralnych, ze względu na pragnienie odbudowy państwa, powinna ona odpowiedzieć pozytywnie na to wezwanie<sup>17</sup>. Z drugiej strony utworzenie państwa powiązanego z mocarstwami centralnymi miało stwarzać gwarancje kontroli terenów zajętych w wyniku działań wojennych oraz zapewnić nowemu państwu udział w kształtowaniu ładu, zarówno w okresie wojny, jak też po jej zakończeniu, jako państwa, które włączone zostanie do Rzeszy, bądź w znacznym stopniu zostanie od niej uzależnione, względnie przynajmniej pozostanie w sferze jej daleko idących wpływów<sup>18</sup>. Jednocześnie składane były takie deklaracje, dotyczące Królestwa Polskiego, z których — pomimo jednoznacznych, ale mało konkretnych sformułowań — można byłoby się w dowolnym czasie, jak podnoszono powołując się na zmianę okoliczności, spokojnie wycofać<sup>19</sup>. Zakładano przede wszystkim, zwłaszcza po stronie niemieckiej, co wynikało z błędnej oceny oczekiwań i nastrojów społeczeństwa polskiego dokonanej również przez niemieckie władze okupacyjne<sup>20</sup>, że zasadniczą rolę w osiągnięciu celu oczekiwanego przez niemieckie Naczelne Dowództwo Wojskowe w postaci naboru do mającej powstać polskiej armii miał odegrać efekt propagandowy w postaci proklamacji utworzenia Królestwa Polski. Dodatkowo ogłoszeniu aktu nadano uroczystą oprawę, o której wspominają w swoich relacjach liczni świadkowie, mającą na celu

---

<sup>16</sup> Zasoby Królestwa Polskiego obliczano na ok. 1 mln rekrutów. W. Conze, op. cit., s. 178–182, 194–196; L. Grosfeld, *Polityka państw centralnych*, s. 137. O zainteresowaniu wojskowych, w tym Ludendorffa, sprawą zdobycia polskiego rekruta, zob. W. Basler, *Deutschlands Annexionspolitik*, s. 141.

<sup>17</sup> Tak uważał von Beseler. Wskazywał na konieczność powstania polskiego państwa buforowego w raporcie do cesarza z 23 VII 1916 r. Na spotkaniu 8 X 1916 r. z przedstawicielami frakcji politycznych w Reichstagu von Beseler oceniał możliwości utworzenia trzech polskich dywizji oraz mówił o roli planowanego państwa polskiego jako wału obronnego (*Schutzwall*) przeciwko groźbie rewolucji ze strony Rosji. L. Grosfeld, *Polityka państw centralnych*, s. 110–112; W. Conze, op. cit., s. 204–210; W. Basler, op. cit., s. 147–148.

<sup>18</sup> Podejście takie prezentował kanclerz Bethmann Hollweg. Na posiedzeniach rządu pruskiego 24 X 1916 r. wskazywał, że tworząc Królestwo Polski należy odpowiednio zabezpieczyć interesy niemieckie, które w przypadku zwycięstwa powinny pozwolić na jego włączenie do Rzeszy (należy nadać odpowiednią konstytucję, wyznaczyć króla). W przypadku przegranej wojny wszelkie zobowiązania i ograniczenia stosowane wobec Polski nie przydadzą się Niemcom na nic. J. Knebel, op. cit., s. 49; L. Grosfeld, *Polityka państw centralnych*, s. 158–159.

<sup>19</sup> Rozważania w sprawie sformułowań w planowanym manifestie miały miejsce na spotkaniu u kanclerza Bethmann Holwega 21 X 1916 r. W trakcie spotkania rządu pruskiego 24 X 1916 r. wicekanclerz Rzeszy Karl Helfferich zaznaczał, starając się rozwiać obawy członków rządu pruskiego, że proponowany manifest nie zakłada utworzenia „samodzielnego państwa” polskiego. Podnosił również, że Niemcy będą zwolnione ze swych zobowiązań wobec Polski, jeśli na konferencji pokojowej Polacy nie zgodzą się na Anschluss z Niemcami, podporządkowanie Rzeszy armii polskiej, transportu, polityki zagranicznej etc. Dla określenia sytuacji nie należy używać w manifestie określeń wskazujących na konkretne zobowiązania Niemiec wobec Polaków. Najważniejszym celem manifestu, jak podkreślał Helfferich, jest spełnienie oczekiwań dowództwa wojskowego. W. Basler, op. cit., s. 152; B. Hutten-Czapski, *Sechzig Jahre*, Bd. 2, s. 302; J. Knebel, op. cit., s. 49; L. Grosfeld, *Polityka państw centralnych*, s. 157–159.

<sup>20</sup> A. Stempin, *Próba „moralnego podboju”*, s. 245–267.

uwiarygodnienie dokonywanej proklamacji<sup>21</sup>. Przyjmowano bowiem, że odwołanie się do polskiej tradycji państwowej sprzyjać powinno uzyskaniu jednoznacznego poparcia ze strony społeczeństwa okupowanej prowincji Królestwo Polskie.

Początkowo pozytywne przyjęcie Aktu, pojmowanego jako uzyskanie niepodległości, co wynikało z wielu wypowiedzi i deklaracji politycznych poczynionych zwłaszcza bezpośrednio po jego ogłoszeniu<sup>22</sup>, z czasem — ale należałoby powiedzieć, że również dość szybko — wzbudziło jednak szereg wątpliwości, zarówno po stronie niemieckiej, jak też polskiej<sup>23</sup>. Wskazywano na istnienie wyraźnych i prawie od samego początku postrzeganych rozbieżności pomiędzy ogłaszanymi

<sup>21</sup> Akt został ogłoszony uroczystie w niedzielę 5 XI 1916 r. na Zamku Królewskim w Warszawie przez generała piechoty Hansa von Beselera, pełniącego funkcję Generała Gubernatora Warszawskiego, który dokonał tego wobec zgromadzonych na tej uroczystości polityków polskich. „Dziennik rozporządzeń dla Jenerał Gubernatorstwa warszawskiego” z 13 XI 1916 r., nr 52. W Lublinie akt ogłosił Generał Gubernator Lubelski generał Karl Kuk. „Dziennik rozporządzeń c. i k. Jeneralnego Gubernatorstwa wojskowego dla austriacko-węgierskiego obszaru okupowanego w Polsce” 5 XI 1916 r., cz. XV; S. Filasiewicz, *La Question Polonaise pendant la Guerre Mondiale. Recueil des Actes diplomatiques, Traités et Documents concernant la Pologne*, t. 2, Paris 1920, nr 38, s. 57–58; A. Kakowski, *Z niewoli do niepodległości. Pamiętniki*, oprac. T. Krawczak, R. Świętek, Kraków 2000, s. 330–333; M. Lubomirska, *Pamiętnik Księżnej Marii Zdzisławowej Lubomirskiej 1914–1918*, do druku przygotował J. Pajewski, Poznań 1997, s. 423; B. Hutten-Czapski, *Sechzig Jahre*, s. 304–306.

<sup>22</sup> Nazwa ta, będąca jednym z nielicznych jasno określonych elementów aktu, nie nawiązywała jednak, jak należy uznać, do historycznej nazwy królestwa polskiego, co podkreślać miałyby jego kontynuację, chociaż z woli obcych monarchów. Z jednej strony w interpretacjach aktu odwoływano się istotnie do mających polityczną wymowę pojęć utworzenia („Errichtung” — E. Ludendorff, *Meine Kriegserinnerungen*, 316–317), odtworzenia (Wiedererrichtung” — W. Basler, op. cit., s. 154), odnowienia („Wiederherstellung” — H. F. Helmolt, *Die Wiederherstellung Polens*, Gotha 1917), wskrzeszenia państwa polskiego (M. Lubomirska, op. cit., s. 423), zmartwychwstania („Auferstehung”), ponownego powstania („Wiedererstehung” — E. David, *Wiedererstehung Polens*, „Polnische Blätter”, 20. November 1916, Jg. 5, nr 42, s. 179–182, czy po prostu „neuen Polenstaat” (H. Delbrück, *Glückauf dem neuen Polenstaat*, „Polnische Blätter”, 10. November 1916, nr 41, s. 136–137) lub odbudowy („Wiederaufbau” — słowa H. v. Beselera, zob. W. Basler, op. cit., s. 170). Niekiedy określano dosłownie: „Der Aufbau des polnischen Staates” lub „Das neue Polen” (J. Bachem, *Das neue Polen*, „Polnische Blätter”, 20. November 1916, nr 42, s. 173–178). Z drugiej strony, wskazując w deklaracji na terytorium istniejącej w monarchii rosyjskiej prowincji Królestwo Polskie (do 1888 r.), nawiązywano poniekąd do tej właśnie nazwy funkcjonującej nadal zwyczajowo. Zajęcie tej rosyjskiej prowincji przez państwa centralne w 1915 r. traktowano w pewnym sensie jako jej wyzolenie (Mowa kanclerza Bethmann Hollwega, 19 VIII 1915 r.). J. Knebel, op. cit., s. 23–24; F. Fischer, op. cit., s. 244–245; A. Kakowski, op. cit., s. 333–337; J. Hupka, *Z czasów Wielkiej Wojny. Pamiętnik Nie Kombatanta*, Nawiska 1936, s. 251–254; M. Bobrzyński, *Wskrzeszenie Państwa*, s. 115–123; S. Dzierzbicki, *Pamiętnik z lat wojny 1915–1918*, Warszawa 1983, s. 192–194; S. Bukowiecki, *Rola czynników wewnętrznych w utworzeniu nowej państwowości polskiej*, „Niepodległość”, t. 2, Kwiecień-wrzesień 1930, s. 3; W. Basler, op. cit., s. 155–158; R. Spät, *Die „polnische Frage”*, s. 207–208, 278–298.

<sup>23</sup> Pojawiły się one po stronie polskiej już w listopadzie 1916 r., kiedy spostrzeżono, po działaniach władz okupacyjnych, że zasadniczym celem jest rekrutacja Polaków do wojska. Zaważyły one na jego ocenach, przy czym moment ich dokonywania, najczęściej po upływie określonego czasu pozwalającego dokonać oceny z perspektywy wiedzy o przebiegu dalszych wydarzeń, przesłaniał zachowanie odpowiedzialnego dystansu, a tym samym kryteriów oceny. Różne też w tej perspektywie były podstawy tych ocen oraz pozycje, z których ich dokonywano. J. Knebel, op. cit., s. 73–77; D. Szymczak, op. cit., s. 218–233.

intencjami a skrywanymi zamiarami czy też planami odpowiedniej realizacji przedsięwzięcia.

Poza polityczną kwestią proklamacji nowego państwa w akcie 5 listopada, która pomimo prób osłabienia jej znaczenia postanowieniami aktu, była jednak faktem konstytuującym nowe państwo<sup>24</sup>, zasadniczym problemem stało się jego

---

<sup>24</sup> Odezwa wydana przez obu cesarzy, w której następowało utworzenie państwa nazwanego w akcie Królestwem Polski (*Königreich Polen*), jako wyraz woli obu cesarzy, będących organami zwierzchnimi Niemiec i Austro-Węgier, miało charakter konstytucyjny. Miała ona oparcie w ich kompetencjach określonych w prawie konstytucyjnym i praktyce konstytucyjnej Niemiec i Austro-Węgier, a dodatkowo w układzie politycznym zawartym 12 października w Wiedniu w celu ustalenia wspólnego stanowiska w sprawie podjęcia decyzji o utworzeniu Królestwa Polski, które uzyskało ich akceptację. Deklaracja obu cesarzy z 5 XI 1916 r., jako generalny akt cesarski, należąca — jeśli tylko nie było w tym zakresie przeszkód kompetencyjnych — do aktów najwyższej rangi, mających miejsce w określonym systemie prawa, stanowiła zbiór postanowień wprawdzie ogólnych, to jednak regulujących pewne postępowanie i zewnętrzne zachowania, a przede wszystkim pochodzących od uznanego autorytetu i mających gwarancję obowiązywania, rozstrzygającą o jego ważności. Treść aktu, ale także sposób jego ogłoszenia przez organy bezpośrednio podporządkowane cesarzom, pokazywały wyraźnie, że nie był on tylko wyrażeniem poglądu obu monarchów na pewną sprawę. Ze względu na treść, formę i wykonanie deklaracja obu cesarzy była proklamacją, czyli aktem prawnym przewidywanym do składania publicznych oświadczeń większej wagi, w których dokonuje się ustanowienia stanów o charakterze konstytucyjnym, jak właśnie niepodległości, czy niezależności. Odezwa obu cesarzy z 5 XI 1916 r. była aktem samoistnym, powstałym w oparciu o prawo obce, w wyniku którego ogłoszono powstanie państwa określanego Królestwem Polski i jego powstanie wskutek teje deklaracji było również faktem samoistnym, niemającym bezpośredniej łączności oraz ciągłości prawnej, ale także faktycznej z państwem polskim powstałym w 1918 r. W tym kontekście należy przyjąć, że w Akcie 5 XI 1916 r. doszło do powstania państwa, chociaż nie było ono oparte o zasadę samostanowienia. Zostało ono natomiast utworzone — a w zasadzie, jak to określono — okrojowane, jako państwo odrębne w oparciu o decyzje obcych organów i na podstawie obcego prawa. Ogłoszenie aktu dokonano ponadto na terenach poddanych władzy okupacyjnej niemieckiej i austro-węgierskiej, które od początku jej ustanowienia urządzone były zgodnie z prawem obcym. Akt cesarski był więc skierowany do ludności zamieszkującej obszar okupowany, jak też odnosił się do terytorium objętego okupacją, na którym obowiązywały obce porządki prawne, ustanowione przez okupantów. Ponadto, na co należy zwrócić uwagę, akt 5 XI 1916 r. ogłoszono w języku jego sporządzenia, którym był język niemiecki, a dopiero po jego ogłoszeniu odczytano polskie tłumaczenie aktu. W kwestii tej Niemcy podejmowali działania wyłącznie zgodne z ich interesem, z pozycji niemieckiego rozumienia przez twórców aktu bytu państwowego i państwowości, mieszczącego się w kategoriach systemu zrozumiącego dla Niemców, znanego im z konstrukcji Rzeszy Niemieckiej, składającej się z państw o różnym stopniu organizacji i wzajemnej zależności, wchodzących w skład większej całości. W konstrukcji tej nie tyle suwerenność poszczególnych podmiotów, czyli ich niezależność (niepodległość) miała znaczenie, ale ważna była samodzielność, formalne zachowywanie praw zwierzchnich przez organy państwa — i w takim zakresie wytyczano ramy działania utworzonemu przez nich państwu. Wyjaśnia to zastosowanie w treści deklaracji określenia „selbständig Staat” (samodzielne państwo), a nie „unabhängig Staat” (państwo niezależne). W niemieckich stosunkach państwowych takie pojmowanie państwowości było powszechnie przyjęte. Powstanie państwa przyjmowano formalnie do wiadomości, co znajdowało odzwierciedlenie w deklaracjach politycznych, jak również w wypowiedziach uczestników wydarzeń z tamtego okresu. Fakt ten odnotowano również w sferze międzynarodowej, chociaż krytycznie go oceniano, przy czym nie zawsze właściwie. Dla konstytucyjnego charakteru deklaracji obu cesarzy nie miały znaczenia zbyt ogólne jego sformułowania, dotyczące kształtu ustrojowego, a zwłaszcza władzy zwierzchniej oraz zakresu terytorialnego i osobowego, jak też o porządku prawnym jaki miały obowiązywać



zastosowanie, czyli podjęcie procesu tworzenia instytucji oraz organów politycznych nowego państwa. Po słynnym falstarcie puszczenia w ruch idei nowego państwa, jakim było wezwanie generała gubernatora warszawskiego Hansa von Beselera z 9 XI 1916 r., skierowane do mieszkańców Królestwa Polskiego, nawołujące do wstępowania do wojska, a tym bardziej po pierwszym rozporządzeniu o utworzeniu Rady Stanu z 12 XI 1916 r.<sup>25</sup>, stało się jasne, że działania te okazały się błędne i nieskuteczne<sup>26</sup>. Sytuacja ta zaczęła rzutować na powściągliwe i ostrożne, uzależnione zmieniającą się koniunkturą wojenną działania państw centralnych w późniejszym okresie wobec problemu organizacji nowo utworzonego państwa<sup>27</sup>. Pierwszy jego organ, Tymczasowa Rada Stanu, powołany został dopiero kolejnym rozporządzeniem z 6 XII 1916 r.<sup>28</sup>. Rada, zwołana po

---

w nowo powstałym Królestwie, poza ogólnie określonym ustrojem tego państwa jako monarchii konstytucyjnej — chociaż nie precyzowano jaki charakter miałyby mieć konstytucja określająca ten ustrój (*mit erblicher Monarchie und konstitutioneller Verfassung*). Jego pełne zaistnienie zależne bowiem było od wewnętrznej zdolności do tworzenia organów państwa oraz ustanowienia własnego porządku ustrojowego i prawnego, aczkolwiek z określenia ustroju jako dziedzicznej monarchii konstytucyjnej można było wyprowadzić wniosek, jak zorganizowana będzie władza zwierzchnia, właściwa dla takiej formy rządu. Wprawdzie zakres terytorialny obowiązywania aktu nie był w każdym ujęciu jasno określony, albowiem zapowiedziano jego obowiązywanie wobec państwa, którego granice miały być dopiero określone później, a w kwestii tej toczyły się rozmowy między państwami centralnymi, niemniej jednak pojmowano, że odnosi się to obszaru jedynie dawnej rosyjskiej prowincji Królestwo Polskie. W zakresie osobowym obowiązywanie aktu można było określić także opisowo, wskazując na mieszkańców jedynie nowo powstającego państwa. Ponadto Akt 5 listopada ograniczony był przede wszystkim do skuteczności deklaracji tworzącej nowe państwo i taka była intencja jego twórców. Sprawę zaś realizacji jego postanowień, czyli jego instytucjonalnej budowy, pozostawiono przyszłości. Nadanie mocy obowiązującej Aktowi 5 listopada nastąpiło z chwilą jego ogłoszenia. D. Makilla, *Moc prawna akt 5 listopada 1916 roku*, „Przegląd Sejmowy”, R. 25, 2017, nr 1, s. 59–77.

<sup>25</sup> Rozporządzenie o utworzeniu Rady Stanu i Sejmu w Królestwie Polskim z 12 XI 1916 r., „Dziennik rozporządzeń dla Jenerał Gubernatorstwa warszawskiego” z 13 XI 1916 r., nr 52, poz. 181.

<sup>26</sup> Widząc nieskuteczność swojego działania von Beseler próbował ratować sytuację wydając kolejne rozporządzenie z 12 XI 1916 r. o utworzeniu Rady Stanu i Sejmu w Królestwie Polskim. Jednak działania te, poczynione samodzielnie bez porozumienia z Berlinem, spotkało się z negatywną reakcją cesarza, kanclerza Bethmanna Hollwega oraz Naczelnego Dowódcy, którzy uznali je za samowolne. Niezależnie od kontekstu, a przede wszystkim rachub politycznych, jakie miano po stronie czynników rządzących w Berlinie, działania von Beselera ujawniły nieprzygotowanie Niemców do realizacji postanowień zawartych w Akcie 5 listopada. Von Beseler starał się uzgodnić stanowisko na spotkaniach z generałem Kukiem w dniach 25 i 26 XI 1916 r. Wyrazem tego było wydanie 6 XII 1916 r. przez generał-gubernatorów warszawskiego i lubelskiego rozporządzeń w sprawie utworzenia Tymczasowej Rady Stanu, organu przewidzianego do przygotowania praw pod ustanowienie i funkcjonowanie instytucji Królestwa Polski. Tym razem działania te zostały uzgodnione z władzami w Berlinie i Wiedniu. S. Kutrzeba, *Z za kulis*, s. 35–37; W. Basler, op. cit., s. 168–169; W. Conze, op. cit., s. 239–240; L. Grosfeld, *Polityka państw centralnych*, s. 174–177; W. Suleja, *Próba budowy*, s. 25–40.

<sup>27</sup> Podkreślano nastroje polskie w dążeniu do powstania niezależnego i samodzielnego państwa polskiego, co wywoływało niezadowolenie Niemców. J. Knebel, op. cit., s. 58; W. Conze, op. cit., s. 226–252; L. Grosfeld, *Polityka państw centralnych*, s. 170–186; W. Basler, op. cit., s. 180–202.

<sup>28</sup> „Dziennik rozporządzeń dla Jenerał Gubernatorstwa warszawskiego” z 6 XII 1916 r., nr 55, poz. 210 i „Dziennik rozporządzeń c. i k. Generalnego Gubernatorstwa wojskowego dla

raz pierwszy 14 I 1917 r., zderzając się z mieszającą się we wszystkie jej działania władzą okupacyjną, uległa jednak rozwiązaniu, wskutek następujących od maja do sierpnia 1917 r. dymisji jej członków, nie osiągając swojego celu, którym miało być stworzenie projektów ustawodawstwa dotyczącego porządku ustrojowo-prawnego Królestwa Polskiego<sup>29</sup>. Pomimo zawodu jaki odczuwano wskutek braku wyraźnych efektów związanych z utworzeniem Królestwa Polski, niejasny rozwój sytuacji wojennej w 1917 r.<sup>30</sup>, wymuszał, przede wszystkim na Niemczech, uwzględnianie w swoich kalkulacjach politycznych Królestwa Polski, co skłoniło ich do kontynuowania budowy struktur państwowych Królestwa Polskiego. 12 IX 1917 r., nie mogąc dojść do porozumienia w sprawie obsadzenia władzy zwierzchniej, organy stanowiące Niemiec i Austro-Węgier — cesarze Wilhelm i Karol, wydali patent, w którym powołano organ kolegialnej głowy państwa jakim była Rada Regencyjna<sup>31</sup>. Jej powstanie, mające stanowić potwierdzenie realizacji Aktu 5 listopada, otwierało jednocześnie drogę w kierunku budowy kolejnych instytucji Królestwa Polski, ale jednocześnie nadało temu procesowi inny charakter. Utworzenie Rady Regencyjnej oznaczało włączenie czynników polskich w proces formowania wewnętrznego nowego państwa.

---

austryacko-węgierskiego obszaru okupowanego w Polsce” z 6 XII 1916 r., cz. XIX, Liczba 120. W. Suleja, op. cit., s. 82–118, 287–353; A. Ajnenkiel, *Spór o model parlamentaryzmu polskiego do roku 1926*, Warszawa 1972, s. 99–114; S. Bukowiecki, op.cit., s. 4–5, 10–11.

<sup>29</sup> P. Roth, *Die politische Entwicklung*, s. 52–73; W. Conze, op. cit., s. 252–253; L. Grosfeld, *Polityka państw centralnych*, s. 220–232; W. Suleja, op. cit., s. 25–40.

<sup>30</sup> Postępowanie Niemiec uzależnione było od sytuacji wojennej. Rosja, pomimo upadku caratu w lutym 1917 r., nie okazała się skłonna do zawarcia pokoju, zamierzając nadal pozostać w wojnie. Tym samym sprawa polska nie stanowiła bardziej nagłośnionego problemu. Następowaly duże wahania w sprawie polskiej, wynikające z braku jaśniejszej koncepcji jej wykorzystania. Z jednej strony Królestwo Polski było faktem, z drugiej zaś miano świadomość, że nie osiągnięto podstawowego celu jakim była rekrutacja Polaków do wojska. Ciągłe też trwały spory z Austro-Węgrami o różne szczegółowe kwestie, zwłaszcza o obsadę tronu polskiego. Sztab generalny, który zaczął nadawać ton działaniom strony niemieckiej, wystąpił z pomysłami anektowania części Królestwa Polskiego do Niemiec, zamiast tworzenia instytucji Królestwa Polski. W przeciwieństwie do niego kanclerz Hollweg nakazał von Beselerowi na naradzie w Kreuznach 1 V 1917 r. dalsze kontynuowanie budowy Królestwa Polskiego, w oparciu o akt 5 XI 1916 r., przez powolny rozwój administracji, prowadzenia działań w kierunku scalenia obu okupacji. Podobne wytyczne dał von Beselerowi następnego dnia cesarz, który wskazał, że Królestwo, jako monarchia konstytucyjna, ma być ściśle powiązane z Niemcami politycznie, wojskowo i gospodarczo unią celną, w ramach związku gospodarczego z Niemcami, z niemieckim księciem na tronie, z odstąpieniem na rzecz Niemiec pewnych terenów na zachodzie, a uzyskaniu znacznej rekompensaty na wschodzie. Ten kierunek myślenia potwierdzony został uzgodnieniami niemiecko-austro-węgierskimi z sierpnia 1917 r., kiedy uzgodniono uznanie Aktu 5 XI 1916 r. za podstawy porozumienia w sprawie polskiej i podjęto decyzję, uznając stabilizację na froncie wschodnim za stan korzystny, aby kontynuować realizację Królestwa, które miałyby jako państwo buforowe być włączone do Niemiec, ustanawiając władzę regencyjną. W. Conze, op. cit., s. 258–280, 291–294; L. Grosfeld, *Polityka państw centralnych*, s. 192–214, 233–259; J. Knebel, op. cit., s. 72–74, 78, 85–87; W. Basler, op. cit., s. 189–202.

<sup>31</sup> „Dziennik rozporządzeń dla Jenerał Gubernatorstwa warszawskiego” z 27 X 1917 r., nr 93, poz. 397 i „Dziennik rozporządzeń c. i k. Generalnego Gubernatorstwa wojskowego dla austriacko-węgierskiego obszaru okupowanego w Polsce”, cz. XVI, Liczba 75; W. Conze, op. cit., s. 294–312; J. Pajewski, *Odbudowa państwa*, s. 150–152, 181–184; W. Suleja, op. cit., s. 273–286; W. Basler, op. cit., s. 202–208.

Proces ten, mający w zamiarze przebiegać nadal pod kontrolą okupantów, okazał się dla nich w efekcie także nieskuteczny, chociaż stworzono kilkanaście instytucji władzy wykonawczej — administrację, sądownictwo, siłę zbrojną. Powołana została również przez Radę Regencyjną po wyborach — co należy podkreślić — zarządzonych bez konsultacji z władzami okupacyjnymi, Rada Stanu mająca odegrać rolę parlamentu (istniała od czerwca do września 1918 r.)<sup>32</sup>. Tym samym przeprowadzono proces tworzenia instytucji politycznych oraz organów państwa powołanego Aktem 5 listopada, czyli utworzono kościec pewnego *Pufferstaat*, stanowiącego jedno z pierwotnych założeń okupantów<sup>33</sup>, mającego jednak pewien wyraźny stopień odrębności i samodzielności. Dnia 7 X 1918 r. Rada Regencyjna, starając się przejąć kontrolę nad Królestwem Polski, rozwiązała swoim dekretem skonfliktowaną z władzami okupacyjnymi Radę Stanu<sup>34</sup>. Tego samego dnia, odcinając się od władz okupacyjnych, wydała orędzie do narodu, wskazując jako cel odzyskanie niepodległości i zjednoczenie wszystkich ziem polskich z dostępem do morza oraz zadeklarowała swoją niezależność od okupantów<sup>35</sup>. 12 X 1918 r. Rada Regencyjna wydanym przez siebie dekretem przejęła zwierzchnictwo nad Polską Siłą Zbrojną, do tej pory sprawowane przez von Beselera<sup>36</sup>. Dnia 3 XI 1918 r. zdymisjonowała ostatni, powołany przez siebie, rząd Józefa Świeżyńskiego, który w drodze zamachu stanu próbował przejąć całość władzy usuwając Radę Regencyjną<sup>37</sup>. Wybuch rewolucji w Niemczech pokrzyżował zamiary stopniowego przekazywania władzy w Królestwie planowane przez niemieckie władze okupacyjne do 1 XII 1918 r. W dniach 10 i 11 XI 1918 r. rozbrojono w Królestwie większość oddziałów niemieckich, co w widoczny sposób kończyło okupację wojskową.

Działania okupantów mające na celu rozegranie sprawy polskiej dla własnych celów politycznych i wojskowych, dla realizacji których utworzono nowe państwo, zakończyły się fiaskiem, albowiem nie osiągnięto trwałych skutków, które zakładano. Jeśli bowiem założeniem niemieckim było osiągnięcie określonych rezultatów w postaci naboru Polaków do wojska mającego wziąć udział w wojnie po stronie państw centralnych, a utworzenie państwa, jakim było Królestwo Polski, pozostającego pod ich kontrolą stanowić miało część szerszego politycznego planu, to już jego wykonanie, a więc wypełnienie najważniejszego

---

<sup>32</sup> „Dziennik Praw Królestwa Polskiego” z 6 II 1918 roku, nr 2, poz. 2. Dekret ten Rada Regencyjna wydała nie uzgadniając jego treści z władzami okupacyjnymi. A. Ajnenkiel, op. cit., s. 120–125. Działalność Rady Stanu, która uchwaliła liczne ustawy porządkujące stan prawny Królestwa, wywoływała niejednokrotnie ostre konflikty z władzami okupacyjnymi. Spowodowały one jej rozwiązanie dekretem Rady Regencyjnej z 7 X 1918 r., „Monitor Polski”, nr 168 z 7 X 1918 r. Dodatek nadzwyczajny: „Dziennik Praw Królestwa Polskiego”, nr 12, poz. 23 z 1918 r. P. Roth, *Die politische Entwicklung*, s. 74–99.

<sup>33</sup> P. Roth, op. cit., s. 74–99, 104–129.

<sup>34</sup> „Monitor Polski”, nr 168 z 7 X 1918 r. Dodatek nadzwyczajny: „Dziennik Praw Królestwa Polskiego”, nr 12, poz. 23 z 1918 r.

<sup>35</sup> Orędzie Rady Regencyjnej z 7 X 1918 r. „Dziennik Praw Królestwa Polskiego” z 23 X 1918 r., nr 12, poz. 23. Zob. K. W. Kumaniecki, *Odbudowa państwowości polskiej. Najważniejsze dokumenty. 1912 — styczeń 1924*, Warszawa 1924, L. 68, s. 122.

<sup>36</sup> Orędzie Rady Regencyjnej z 12 X 1918 r. „Dziennik Praw Królestwa Polskiego” z 29 X 1918 r., nr 13, poz. 26.

<sup>37</sup> K. W. Kumaniecki, op. cit., L. 73, s.129; A. Ajnenkiel, *Spór o model*, s. 159–164.

kryterium państwowości, którym jest zdolność do tworzenia instytucji politycznych, okazało się całkowicie nietrafione. Tworzenie instytucji Królestwa Polski, czyli wykonanie aktu, następujące w latach 1916–1918 w sposób ostrożny, a miejscami niezdecydowany, czy prowadzący do sprzeczności, rozmiągające się z oczekiwaniami społecznymi, wiodło nie tylko do konfliktów, ale przede wszystkim osiagania jedynie takich rezultatów, które w skutkach okazywały się dalekie od założonych i oczekiwanych. Przeprowadzony w latach 1916–1918 proces tworzenia instytucji politycznych nowego państwa, rozciągnięty w czasie, pełen niekonsekwencji w jego realizacji, całkowicie odmienny od sytuacji powoływania organów państwa powstającego w drodze samostanowienia, kiedy mamy do czynienia z działaniami oddolnymi, oparty był w tym przypadku o działania odgórne, czyli polegający na ustanowieniu organów i instytucji nowego państwa w sposób sztuczny, przebiegający niekonsekwentnie, co nie znaczy, że pozbawiony konstytutywności. W rzeczywistości bowiem tworzenie podstaw porządku prawno-ustrojowego nie okazało się przebiegiem wydarzeń, nad którym tworzący nowe państwo zachowali pełną kontrolę, chociaż trwali w przeświadczeniu, że ją posiadają. Z jednej strony — jak określił to zawiedziony rezultatem przedsięwzięcia gen. Erich Ludendorff, który zapaliwszy się do koncepcji pozyskania polskiego rekruta pchnął w 1916 r. ostatecznie projekt powołania Królestwa Polskiego do realizacji, że: *Erklärung des Königreichs Polen [...] weil sie keinem militärischen Vorteil brachte, war sie zweifellos ein politischer Fehler*<sup>38</sup>. Z drugiej strony twórcy nowego państwa przede wszystkim — o czym należy pamiętać — przegrali wojnę, co oznaczało, że koncepcja polskiej państwowości, tworzonej z ich nadania i poręki, uzależniona od nich, poddawana ciągłym eksperymentom, na której rozwój miała wpływ koniunktura wojenna<sup>39</sup>, stanowiąca jednak część ich wielkich planów, upadła wraz z ich klęską. W tym znaczeniu nie przyniosła ona wymiernych, a tym bardziej trwałych skutków prawno-politycznych. W innym jednak ujęciu, z punktu widzenia przedmiotu tych zabiegów jakim było społeczeństwo polskie, skutki tego nietrafionego projektu państw centralnych, które pozostały w postaci pewnego zasobu instytucji Królestwa Polski powołanego przez państwa centralne Aktem 5 listopada i utworzonych w jego wykonaniu w latach 1916–1918, okazały się czynnikiem, czy też elementem, który w zmienionych okolicznościach końca 1918 r. dawał się wykorzystać w tworzeniu niezależnego państwa polskiego.

---

<sup>38</sup> E. Ludendorff, *Kriegführung und Politik*, s. 183.

<sup>39</sup> Zamieszanie w sprawie polskiej, jakie miało miejsce w latach 1917–1918, było odzwierciedleniem zmieniającej się ciągle sytuacji, ale także zmiennych koncepcji. L. Grosfeld, *Polityka państw centralnych*, s. 284–314.

**Dariusz Makilla, A failed project?  
Political and legal impact of the Act of 5<sup>th</sup> November 1916**

Summary

The paper presents the circumstances of creation, in mid-1916, of a concept for Germany and Austro-Hungarian Empire to create a Polish state in Polish territories captured from Russia in 1915. The newly created Kingdom of Poland was to be subordinated to the Central Powers. Its creation was announced in the Manifesto of 5<sup>th</sup> November 1916 by Emperor of Germany Wilhelm II and Emperor of Austria, Franz Joseph I. The concept of creating a Polish state was an expression of political and military interests of the Central Powers. Its implementation was dependent on the turns of war, volatility of which resulted in inconsistent behaviour of the Central Powers, disappointed by Polish community's cautious reaction to the Act of 5<sup>th</sup> November. Within the Kingdom of Poland, a number of institutions and bodies of state were established. Since Central Powers lost the war, their policy with respect to the newly created Polish state brought benefits only to the Polish side.

Słowa kluczowe: I wojna światowa, Akt 5 listopada 1916 r., Królestwo Polskie, Niemcy, Austro-Węgry

Keywords: World War I, Act of 5<sup>th</sup> November 1916, Kingdom of Poland, Germany, Austria-Hungary