

## Tymczasowy Naczelnik Państwa – pierwszy sługa Narodu czy dyktator?

DOI:10.53024/1.2.46.2022

EWA LENIART\*

### STRESZCZENIE

Artykuł dotyczy problematyki zakresu kompetencji Tymczasowego Naczelnika Państwa. Urząd ten sprawował Józef Piłsudski od listopada 1918 r. do lutego 1919 r. Zdaniem Autorki władza Tymczasowego Naczelnika Państwa – w zakresie władzy wykonawczej – była faktycznie nieograniczona. Również od strony formalnej nie istniały ograniczenia, które pozbawiałyby głowę państwa decydującego wpływu na zarządzanie państwem. Tymczasowy Naczelnik Państwa miał pełny wpływ na funkcjonowanie sił zbrojnych oraz odgrywał kluczową rolę w kształtowaniu i prowadzeniu polityki zagranicznej. Skupiał także w swych rękach władzę prawodawczą. We wskazanym okresie nie funkcjonował parlament, nie istniały zatem instytucjonalne możliwości kontroli działalności Tymczasowego Naczelnika Państwa. Jego władza była zatem omnipotentna, swym zakresem nie ustępując władzy dyktatorskiej. Mimo tego dysponent tej rozległej władzy – J. Piłsudski – nigdy nie stał się dyktatorem nadużywającym przysługujących mu kompetencji.

**Słowa kluczowe:** głowa państwa, Naczelnik Państwa, system rządów, dyktatura

Rok 2018 był rokiem 100-lecia odzyskania niepodległości. Rocznicą tą stała się powodem organizacji wielu konferencji popularyzujących wiedzę o II Rzeczypospolitej. Było to niezwykle potrzebne, zważywszy na fakt całkowitego odrzucenia dorobku II RP przez władzę i historyków PRL, którzy wręcz prześcigali się w dezawuowaniu osiągnięć dwudziestolecia międzywojennego. Próżno też szukać w dobie PRL rzetelnych analiz ustrojowych początków odradzania się państwa

---

\* Dr Ewa Leniart, Kolegium Nauk Społecznych Uniwersytetu Rzeszowskiego, ORCID: 0000-0001-5909-4249.

polskiego. Tymczasem warto znaleźć odpowiedzi na pytania o zakres uprawnień Tymczasowego Naczelnika Państwa i faktyczne korzystanie z władzy przez J. Piłsudskiego, zwłaszcza uprawnień prawodawczych. Czy Tymczasowy Naczelnik Państwa nadużywał swych uprawnień? Czy jego działalność prawotwórcza służyła odbudowywaniu aparatu państwowego i budowaniu społeczeństwa polskiego, czy umocnieniu pozycji rządzących? W celu odpowiedzi na te pytania, warto dokonać analizy działalności prawotwórczej Tymczasowego Naczelnika Państwa. Analiza ta pozwoli na ocenę sposobu wykonywania przez J. Piłsudskiego tego podstawowego uprawnienia. Analiza działalności prawotwórczej Tymczasowego Naczelnika Państwa da nam odpowiedzi na pytania o rzeczywiste intencje Piłsudskiego i cel przyjęcia przez niego władzy.

Warto zaznaczyć, że wraz z podejmowaniem walki o odbudowę państwa polskiego zastanawiano się nad tym, jaki kształt ustrojowy powinien zostać nadany odrodzonej Polsce. Przed wybuchem I wojny światowej, w początkowej fazie jej trwania, powszechnie uważano, że państwo polskie zostanie odbudowane jako monarchia<sup>1</sup>. Było to zgodne z ówczesnie panującą sytuacją w Europie, gdzie dominowały państwa o ustroju monarchistycznym. Za tym rozwiązaniem w niepodległej Polsce najdłużej opowiadały się ugrupowania konserwatywne<sup>2</sup>. Po odzyskaniu niepodległości były to już jednak tylko życzenia, niemające zbyt dużego poparcia w społeczeństwie. Po I wojnie światowej największe monarchie Europy rozpadały się, a na ich gruzach powstawały państwa o ustroju republikańskim. Pojawiło się też pytanie o to, kto miałby zostać królem Polski, która w XVIII w., przed utratą niepodległości, miała władców elekcyjnych. A zatem nie było możliwości odwołania się do zasady dziedziczności tronu ani też pomysłu na to, kto miałby przeprowadzić elekcję króla Polski. To przesądziło ostatecznie o tym, że państwo polskie odrodziło się jako republika.

Jednak historia ustroju Polski nie miała zbyt bogatych doświadczeń republikańskich. Poszukiwano zatem momentu w historii naszej ojczyzny, do którego można się było odwołać i który nie wzbudzał negatywnych emocji. Wręcz przeciwnie, nawiązywałyby do chwalebnych tradycji zmagania o wolność. Takim momentem był czas powstania z 1794 r. pod wodzą Tadeusza Kościuszki, który dowodząc powstaniem, przyjął nazwę naczelnika i stał się jego dyktatorem. Oznacza to jednak, że odwołanie się do nomenklatury powstania listopadowego przy nazywaniu organów władzy odradzającego się państwa było ryzykowne. Jednak innych doświadczeń niemonarchicznych w dziejach ustrojowych Polski nie było. Ostatecznie zatem

---

<sup>1</sup> Zob. Cz. Brzoza, A.L. Sowa, *Wielka historia Polski*, t. 5, Warszawa 2003, s. 90.

<sup>2</sup> Zob. A. Garlicki, *Józef Piłsudski 1867-1935*, Kraków 2017, s. 309.

w nawiązaniu do tego epizodu z historii Polski została określona nazwa zarządzającego odrodzonym państwem polskim<sup>3</sup>.

Akt przejmowania władzy przez J. Piłsudskiego rozpoczął się 11 listopada 1918 r., kiedy to przyjął on władzę naczelną nad wojskiem od Rady Regencyjnej<sup>4</sup>. Nastąpiło to w celu ujednoczenia zwierzchnictwa nad wojskiem i utrzymania porządku w kraju. Następnego dnia J. Piłsudski złożył oświadczenie, że Rada Regencyjna poprosiła go o utworzenie rządu narodowego, któremu byłaby gotowa przekazać władzę. Sytuacja wewnętrzna w państwie w pierwszych tygodniach po odzyskaniu niepodległości była bliska bezładowi<sup>5</sup>. W celu jej uspokojenia i stworzenia jednego ośrodka władzy Rada Regencyjna ogłosiła swe samorozwiązanie<sup>6</sup>, a obowiązki Rady i odpowiedzialność względem narodu polskiego, przekazała J. Piłsudskiemu. Obowiązki te miał Piłsudski wypełniać aż do momentu utworzenia i przekazania władzy rządowi narodowemu. Już wówczas był on przekonany, że rząd, który powstanie, będzie prowizoryczny i będzie istniał do czasu zwołania Sejmu Ustawodawczego<sup>7</sup>. Uważał, że tymczasowy charakter tego rządu nie pozwoli na przeprowadzenie głębokich zmian społecznych, bo – w jego ocenie – mógł je uchwalić tylko Sejm Ustawodawczy, który będzie miał legitymację do tego, aby być twórcą praw narodu<sup>8</sup>. Niezależnie od tej opinii należało uregulować strukturę i sposób organizacji władzy w państwie do momentu, gdy przeprowadzenie wolnych i demokratycznych wyborów do sejmu będzie możliwe.

Do czasu wolnych wyborów do Sejmu Ustawodawczego kształt aparatu władzy w Polsce regulował dekret z 22 listopada 1918 r. o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej<sup>9</sup>. Art. 1 tegoż dekretu stanowił, że najwyższą władzę w państwie, które jest republiką, przejmuje Tymczasowy Naczelnik Państwa. Miał on władzę tę sprawować do czasu zwołania Sejmu Ustawodawczego. Dekret został zatwierdzony przez Naczelnika Państwa 22 listopada, przedłożony przez

---

<sup>3</sup> 16 listopada 1918 r. Tymczasowa Rada Stanu przekonywała J. Piłsudskiego, że „powinien na wzór Kościuszki ogłosić się Naczelnikiem i głównodowodzącym wojskiem, stanąć ponad stronnictwami i wytworzyć rząd konsolidacji ogólnonarodowej i trójzaborowej”. Cytat za: M.M. Drozdowski, *Józef Piłsudski. Naczelnik Państwa Polskiego. 14 XI 1918-14 XII 1922*, Warszawa 2017, s. 18.

<sup>4</sup> Zob. orędzie Rady Regencyjnej z dnia 11 listopada 1918 r. w przedmiocie przekazania naczelnego dowództwa wojsk polskich brygadjerowi Józefowi Piłsudskiemu, Dz. U. z 1918 r. Nr 17, poz. 38.

<sup>5</sup> Zob. W. Pobóg-Malinowski, *Najnowsza historia polityczna Polski 1914-1939*, t. 2, Kraków 2004, s. 163.

<sup>6</sup> Zob. orędzie Rady Regencyjnej z dnia 14 listopada 1918 r. w przedmiocie rozwiązania Rady Regencyjnej i przekazania Najwyższej Władzy Państwowej Naczelnemu Dowódcy Wojsk Polskich Józefowi Piłsudskiemu, Dz. U. Nr 17, poz. 39.

<sup>7</sup> Zob. dekret naczelnego dowódcy Józefa Piłsudskiego z dnia 14 listopada 1918 r., Dz. U. Nr 17, poz. 40.

<sup>8</sup> Zob. *ibidem*.

<sup>9</sup> Zob. dekret Naczelnika Państwa z dnia 22 listopada 1918 r. o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej, Dz. Pr. P. P. Nr 17, poz. 41; dalej: dekret z 22 listopada 2018 r.

Prezydenta Ministrów, a uchwalony 14 listopada 1918 r. przez Tymczasowy Rząd Ludowy Rzeczypospolitej Polskiej<sup>10</sup>. Znaczyło to, że Tymczasowy Naczelnik Państwa piastował najwyższą władzę Republiki Polskiej<sup>11</sup>, będąc jednocześnie Naczelnym Dowódcą Wojsk Polskich<sup>12</sup>.

J. Piłsudski – jako Tymczasowy Naczelnik Państwa – miał wyłączne prawo powoływania rządu, premiera i ministrów, którzy byli przed nim odpowiedzialni<sup>13</sup>. Tymczasowy Naczelnik Państwa mianował, na wniosek premiera i właściwego ministra, najwyższych urzędników państwowych<sup>14</sup>. Pełnił on ponadto funkcję głowy państwa<sup>15</sup>. Zatwierdzał dekrety opracowane przez rząd, a stawały się one obowiązującym prawem po publikacji w Dzienniku Praw Państwa Polskiego. Do swej ważności akty prawne rządu wymagały także kontrasygnaty Prezydenta Ministrów. Jednak po zebraniu się Sejmu Ustawodawczego wszystkie akty prawne rządu miały być przedstawione do zatwierdzenia przez parlament na pierwszym posiedzeniu Sejmu<sup>16</sup>. Budżet odrodzonego państwa na pierwszy okres budżetowy opracować miał rząd, a zatwierdzić Tymczasowy Naczelnik Państwa<sup>17</sup>. Wprawdzie przepisy nie stanowiły tego wprost, to jednak przyjęto, że Naczelnikowi Państwa przysługiwało prawo łaski. Była to kompetencja domniemana, wynikająca z faktu, że Naczelnikowi Państwa przysługiwały atrybuty głowy państwa<sup>18</sup>.

Dekret o najwyższej władzy reprezentacyjnej państwa jako organ władzy ustanawiał obok Tymczasowego Naczelnika Państwa rząd, jako organ władzy wykonawczej. Rząd tworzyli Prezydent ministrów i ministrowie<sup>19</sup>. Mieli oni być powoływani przez Naczelnika Państwa i przed nim odpowiedzialni<sup>20</sup>. Do załatwiania spraw wynikających z napływającej korespondencji do Tymczasowego Naczelnika Państwa i rządu została utworzona Kancelaria Cywilna<sup>21</sup>. Do jej zadań należało też przedstawianie Naczelnikowi Państwa aktów ustawodawczych i rządowych,

---

<sup>10</sup> Zob. *ibidem*.

<sup>11</sup> Zob. *ibidem*.

<sup>12</sup> Zob. R. Łaszewski, S. Salmonowicz, *Historia ustroju Polski*, Toruń 1995 r., s. 131.

<sup>13</sup> Zob. E. Borkowska-Bagieńska, K. Krasowski, B. Lesiński, J. Walachowicz, *Historia państwa i prawa Polski. Zarys wykładu*, Poznań 1994 r., s. 217.

<sup>14</sup> Zob. art. 7 dekretu z 22 listopada 1918 r.

<sup>15</sup> Zob. E. Borkowska-Bagieńska, K. Krasowski, B. Lesiński, J. Walachowicz, *Historia państwa...*, s. 217.

<sup>16</sup> Zob. art. 4 dekretu z 22 listopada 1918 r.

<sup>17</sup> Zob. art. 8 dekretu z 22 listopada 1918 r.

<sup>18</sup> Zob. *Ustroje. Historia i współczesność. Polska – Europa – Ameryka Łacińska*, red. M. Grzybowski, G. Kuca, Warszawa 2013, s. 227.

<sup>19</sup> Zob. art. 2 dekretu z 22 listopada 1918 r.

<sup>20</sup> Zob. *ibidem*.

<sup>21</sup> Zob. dekret Naczelnika Państwa z dnia 11 grudnia 1918 r., Dz. U. Nr 20, poz. 59.

zatwierdzanych przez władzę najwyższą, celem ich podpisania<sup>22</sup>. Szefa tej jednostki mianował Naczelnik Państwa. Dekret przewidywał także, że do dyspozycji Naczelnika Państwa w Kancelarii Cywilnej miało być zatrudnionych czterech urzędników do szczególnych poruczeń, którzy nie wchodziłi w jej skład. Urzędnicy ci także byli mianowani przez Naczelnika Państwa.

Dzielnice, które połączyły się w państwo polskie, były pełne wzajemnych uprzedzeń. Administracja składała się z przypadkowych ludzi, a aparat wykonawczy rządu nie miał autorytetu. Zatem w początkowym etapie organizowania państwa nie było dnia bez hałaśliwych demonstracji za rządem i przeciw niemu<sup>23</sup>. W tych okolicznościach Piłsudski powierzył misję tworzenia rządu Ignacemu Daszyńskiemu, który miał utworzyć rząd koalicyjny, obejmujący także stronnictwa prawicowe<sup>24</sup>. Uznając Daszyńskiego za kandydata na premiera, Piłsudski apelował do niego, aby przy formowaniu swego rządu nie kierował się uprzedzeniami politycznymi, a miał na uwadze potrzebę wzmocnienia skuteczności tego rządu przez udział w nim wybitnych sił fachowych, niezależnie od ich przekonań politycznych<sup>25</sup>. Oczekiwał także, że rząd będą tworzyć przedstawiciele wszystkich trzech zaborów<sup>26</sup>. Ostatecznie wobec oporu ugrupowań prawicowych co do wejścia do rządu kierowanego przez socjalistę 18 listopada 1918 r. utworzono rząd Jędrzeja Moraczewskiego<sup>27</sup>.

W celu zbudowania autorytetu urzędników nowo powstającego państwa polskiego wszyscy kandydaci do pracy w administracji państwowej mieli złożyć przysięgę na wierność państwu, według rot<sup>28</sup>, której treść zredagowała Rada Ministrów<sup>29</sup>. Prawo do mianowania wyższych urzędników państwowych zostało zastrzeżone do kompetencji Naczelnika Państwa, który w tej kwestii miał działać na wniosek Prezydenta Ministrów i właściwego ministra<sup>30</sup>. Sprawa kształcenia kadr dla służby państwu polskiemu przyświecała Naczelnikowi Państwa zarówno

<sup>22</sup> Zob. art. 2 dekretu Naczelnika Państwa w przedmiocie utworzenia Kancelarii Cywilnej...

<sup>23</sup> Zob. W. Pobóg-Malinowski, *Najnowsza historia polityczna Polski...*, t. 2, s. 164.

<sup>24</sup> Zob. A. Garlicki, *Józef Piłsudski...*, s. 310.

<sup>25</sup> Zob. M.M. Drozdowski, *Józef Piłsudski...*, s. 43.

<sup>26</sup> Zob. dekret z 14 listopada 1918 r.

<sup>27</sup> Zob. A. Garlicki, *Józef Piłsudski...*, s. 310.

<sup>28</sup> Treść roty przysięgi urzędników regulowało rozporządzenie Rady Ministrów w przedmiocie nowego tekstu roty przysięgi dla ministrów, urzędników i sędziów z 22 listopada 1918 r. (Dz. U. z 1919 r. Nr 89, poz. 486). Rota brzmiała: „Przysięgam Panu Bogu Wszechmogącemu, że na powierzonym mi stanowisku urzędowym przyczyniać się będę w mym zakresie działania ze wszystkich sił do ugruntowania wolności, niepodległości i potęgi Rzeczypospolitej Polskiej, której zawsze wiernie służyć będę; wszystkich obywateli kraju w równym mając zachowaniu przepisów prawa strzec będę pilnie, obowiązki mego urzędu spełniać gorliwie i sumiennie, polecenia mych przełożonych wykonywać dokładnie, a tajemnicy urzędowej dochowam. Tak mi Panie Boże dopomóż”.

<sup>29</sup> Zob. art. 6 dekretu z 22 listopada 1918 r.

<sup>30</sup> Zob. art. 7 dekretu z 22 listopada 1918 r.

wtedy, gdy zachęcał młodzież do kształcenia się, aby w ten sposób wypełnić swój patriotyczny obowiązek wobec państwa<sup>31</sup>, jak i w odniesieniu do formowania struktur uniwersyteckich w kraju. J. Piłsudski, będąc świadomym tego, jak ważne jest edukowanie obywateli, 10 stycznia 1919 r. podpisał dekret o mianowaniu pierwszego składu profesorów Uniwersytetu Warszawskiego. Przewidywał on profesurę jako urząd państwowy z podziałem na profesorów: zwyczajnych, nadzwyczajnych, honorowych i tymczasowych docentów<sup>32</sup>.

7 lutego 1919 r. Naczelnik Państwa wydał dekret o kształceniu nauczycieli szkół powszechnych w Polsce, którzy mieli być edukowani w seminariach nauczycielskich<sup>33</sup>. Regulacje te porządkowały sprawy edukacyjne i umożliwiły formowanie się państwowego systemu szkolnictwa w Polsce, który był ważny dla budowania społeczeństwa.

Jednocześnie z przyczyn politycznych Piłsudski nie ustawał w staraniach o porozumienie z Romanem Dmowskim<sup>34</sup> oraz z paryskim Komitetem Narodowym Polskim<sup>35</sup>. Komitet cieszył się bowiem uznaniem państw Koalicji antyniemieckiej jako reprezentacja Polski. Celem Komitetu był powrót do Polski i objęcie w niej władzy<sup>36</sup>. Komitet zatrzymywał we Francji dobrze wyposażoną armię Hallera i nie uznawał Naczelnika Państwa i rządu. W związku z tym Naczelnik wysłał delegację do Paryża, ale brak porozumienia z Komitetem utrudniał kontakt z władzami Francji. Po wielu trudnych zdarzeniach, włącznie z próbą zamachu stanu z 3 na 4 stycznia 1919 r., doszło do kompromisu z R. Dmowskim, który uznał nowy rząd w Polsce i zawiadomił o tym państwa Zachodniej Europy i Stany Zjednoczone<sup>37</sup>. W ramach porozumienia ustalono, że premierem rządu w Warszawie zostaje działacz Komitetu – Ignacy Paderewski, a Komitet ograniczy swą działalność do reprezentowania interesów Polski na konferencji pokojowej w Paryżu. Ostatecznie podporządkował się on rządowi polskiemu i rozszerzył swój skład o przedstawicieli J. Piłsudskiego.

---

<sup>31</sup> Zob. M.M. Drozdowski, *Józef Piłsudski...*, s. 44.

<sup>32</sup> Zob. *ibidem*.

<sup>33</sup> Zob. *ibidem*, s. 44-45.

<sup>34</sup> J. Piłsudski w liście do R. Dmowskiego pisał bardzo emocjonalnie: „Dotychczasowe stosunki natomiast w Polsce przypominają pod tym względem raczej burdel niż szanujące się państwo. Nikt, kto posiada godność osobistą, znosić tego stanu nie może. Aktorem tego palącego wstydem i hańbą widowiska, jakie daje światu dzisiejsza Polska, jestem albo ja albo Komitet Paryski... Każda grupka, każdy Polaczek, zachęcon przykładem z góry, czuje się w obowiązku przed każdym oficerem obcym, przed każdym korespondentem zagranicznego pisemka meldować się i pokornie wyłuszczać swoje polemiki w kwestiach polityki zagranicznej”, cyt. za: A. Garlicki, *Józef Piłsudski...*, s. 315.

<sup>35</sup> Kolejne listy J. Piłsudskiego do R. Dmowskiego zob. A. Garlicki, *Józef Piłsudski...*, s. 314-315.

<sup>36</sup> Zob. W. Pobóg-Malinowski, *Najnowsza historia polityczna Polski...*, s. 166.

<sup>37</sup> Zob. *ibidem*, s. 176.

Ważnym działaniem Naczelnika Państwa, służącym uporządkowaniu sytuacji wewnętrznej odradzającej się Polski, było podjęcie procesu ujednoczenia organizacji samorządu terytorialnego. J. Piłsudski 27 listopada 1918 r. wydał dekret o utworzeniu rad gminnych na obszarze byłego Królestwa Polskiego, a 13 grudnia 1918 r. dekret o wyborach do rad miejskich na terenie byłego Królestwa Kongresowego. Naczelnik Państwa 4 lutego 1919 r. wydał dekret o tymczasowej ordynacji powiatowej dla obszarów byłego zaboru rosyjskiego oraz dekret o samorządzie miejskim w byłym Królestwie Polskim. Te akty znacząco zdemokratyzowały samorząd terytorialny i ujednoczyły aparat administracji samorządowej na znacznym obszarze nowopowstałego państwa<sup>38</sup>. 7 lutego 1919 r. wydane zostały dwa dekrety – pierwszy o skarbowości gmin miejskich oraz drugi o związkach komunalnych. Ich głównym postanowieniem było uznanie, że dla wykonywania swych zadań gminy miejskie mogły korzystać z takich źródeł dochodów, jak np.: zapomogi państwowe, opłaty zwyczajne i szczegółowe, podatki bezpośrednie i pośrednie, opłaty z monopoli handlowych oraz pożyczek i darowizn.

Szczególnym uprawnieniem Naczelnika Państwa było także zatwierdzenie budżetu państwa, który uchwalał rząd. Dla uregulowania spraw mienia państwowego Naczelnik Państwa wydał dekret o przymusowym zarządzie państwowym<sup>39</sup>, który znacząco wpłynął na sytuację gospodarczą kraju. Stanowił on, że majątek ruchomy i nieruchomy, znajdujący się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, należący do „ordynacji Książąt Warszawskich”, majątek pocerkiewny, przedsiębiorstwa przemysłowe i handlowe, których właściciele ani zarządcy nie byli obecni w kraju, ale także przedsiębiorstwa, posiadłości ziemskie, których zagospodarowanie leżało w interesie państwa, oraz zakłady i urządzenia użyteczności publicznej, mogły zostać objęte pod zarząd państwowy<sup>40</sup>. Zarząd ten przepisy dekretu powierzył właściwym Ministrom Rolnictwa i Dóbr Państwowych, Przemysłu i Handlu oraz Ministrowi Skarbu.

Obok regulacji spraw kluczowych dla funkcjonowania odrodzonego państwa polskiego, pierwszym aktem prawnym wydanym przez Tymczasowego Naczelnika Państwa był dekret z 23 listopada 1918 r. o ośmiogodzinnym dniu pracy i czterdziestosześciodzinnym tygodniu pracy. Zgodnie z art. 5 tegoż dekretu praca w godzinach nadliczbowych miała być specjalnie wynagradzana, a umowa z pracownikiem musiała być zatwierdzona przez inspektora pracy. Świadczenie pracy w godzinach nadliczbowych musiało być uzasadnione warunkami, wynikającymi

---

<sup>38</sup> Zob. M.M. Drozdowski, *Józef Piłsudski...*, s. 79.

<sup>39</sup> Dekret Naczelnika Państwa z dnia 16 grudnia 1918 r. w sprawie przymusowego zarządu państwowego (Dz. Pr. P. P. Nr 21, poz. 66 i 67).

<sup>40</sup> Zob. art. 1 dekretu Naczelnika Państwa z dnia 16 grudnia 1918 r.

ze zdarzeń noszących znamiona klęsk żywiołowych lub innymi wyjątkowymi okolicznościami<sup>41</sup>. Ta regulacja prawna dowodzi socjalistycznego spojrzenia na prawa obywateli ze strony Naczelnika Państwa. Los robotnika i osób utrzymujących się z pracy najemnej nie był mu obojętny. W celu dalszej ochrony praw socjalnych ludności cywilnej 5 grudnia 1918 r. Naczelnik Państwa podpisał dekret o ochronie ludności przed lichwą wojenną<sup>42</sup>. Mając zaś na uwadze potrzebę ochrony interesów pracowniczych, 3 stycznia 1919 r. Naczelnik Państwa wydał dekret, który regulował uprawnienia Inspekcji Pracy<sup>43</sup>. Historyczne znaczenie dla statusu robotników miało wydanie 11 stycznia 1919 r. dekretu o wprowadzeniu obowiązkowego ubezpieczenia robotników na wypadek choroby. Wprowadził on bezpłatną pomoc lekarską i zasiłki chorobowe dla osób pracujących na roli<sup>44</sup>. Rewolucyjne znaczenie dla osłony społecznej najuboższych obywateli państwa miał dekret o obowiązkowym ubezpieczeniu na wypadek choroby<sup>45</sup>. W art. 4 stanowił on, że obowiązkowi ubezpieczenia podlegali wszyscy, którzy utrzymywali się z pracy najemnej. W celu realizacji tego obowiązku utworzono Kasy Chorych, które miały udzielać pomocy lekarskiej i wypłacać zasiłki na koszty pogrzebu oraz zasiłki pieniężne dla swych członków w czasie choroby i połogu<sup>46</sup>. Dekret określał także zasady świadczenia pomocy lekarskiej przez dyplomowanych lekarzy i dentystów. 8 lutego 1919 r. Naczelnik Państwa wydał dekret o tymczasowych przepisach o pracowniczych związkach zawodowych<sup>47</sup>, którego przepisy uprościły rejestrację związków zawodowych w Inspektoracie Pracy, ale także nakładały na Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej obowiązek konsultowania ze związkami zawodowymi decyzji dotyczących polityki socjalnej. Naczelnik Państwa nadzorował m.in. proces umożliwienia powrotu do ojczyzny Polaków, którzy z różnych powodów znaleźli się w Niemczech, Rosji i Austrii. Według oficjalnych danych repatriacja do Polski od listopada 1918 r. do końca 1919 r. objęła 369,4 tys. osób<sup>48</sup>.

Równie ważne dla Naczelnika Państwa obok spraw związanych z zabezpieczeniem społecznym obywateli, z ochroną praw pracowniczych, była potrzeba zapewnienia bezpieczeństwa i wewnętrznego porządku publicznego. W tym celu

---

<sup>41</sup> Dekret Naczelnika Państwa z dnia 23 listopada 1918 r. o ośmiogodzinnym dniu pracy (Dz. Pr. P. P. Nr 17, poz. 42).

<sup>42</sup> Zob. M.M. Drozdowski, *Józef Piłsudski...*, s. 51.

<sup>43</sup> Zob. *ibidem*, s. 51.

<sup>44</sup> Zob. *ibidem*, s. 51.

<sup>45</sup> Dz. Pr. P. P. z 1919 r. Nr 9, poz. 122.

<sup>46</sup> Zob. art. 44 dekretu o obowiązkowym ubezpieczeniu na wypadek choroby.

<sup>47</sup> Zob. M.M. Drozdowski, *Józef Piłsudski...*, s. 51.

<sup>48</sup> Zob. *ibidem*, s. 43.



Piłsudski wydał w 1918 r. dekret wprowadzający przepisy o organizacji Milicji Ludowej<sup>49</sup>, a w 1919 r. o ich uzupełnieniu<sup>50</sup>.

Za kwestię kluczową dla istnienia nowo powstałego państwa oraz dla bezpieczeństwa jego obywateli Piłsudski uznał stworzenie armii<sup>51</sup>. Uważał on bowiem, że to armia stanowi o sile odradzającego się państwa<sup>52</sup>, a wojsko jest niezbędne do zapewnienia stabilizacji wewnętrznej oraz ostatecznego ukształtowania granic państwa. 7 grudnia 1918 r. Piłsudski wydał rozkaz o jednolitości sił zbrojnych<sup>53</sup>. Naczelnik Państwa przywiązywał wagę do obywatelskiego wychowania żołnierzy oraz ujednoczenia systemu organizacji i wychowania wojska<sup>54</sup>. Wobec walk, które trwały z Ukraińcami, oraz zagrożenia wojną z bolszewicką Rosją zarządził 15 stycznia 1919 r. częściowy pobór do wojska, w celu bezzwłocznego powiększenia siły zbrojnej dla obrony granic polskich<sup>55</sup>. Dotyczyło to rocznika 1898. Czas służby wojskowej ustalił na rok. 7 lutego 1919 r. wobec niekorzystnie rozwijającej się sytuacji politycznej Piłsudski zarządził przymusowy pobór do wojska<sup>56</sup>.

W aktywności prawodawczej Tymczasowego Naczelnika Państwa nie ma najmniejszej próby zagwarantowania dla niego władzy dyktatorskiej. Trudno podważyć ocenę, że przepisy prawne wydawane przez Tymczasowego Naczelnika Państwa wynikały z troski o integralność terytorialną państwa oraz poszanowanie praw człowieka i obywatela. Krótki okres piastowania funkcji Tymczasowego Naczelnika Państwa J. Piłsudski poświęcił sprawom państwowym i przygotowaniom do organizacji wolnych i demokratycznych wyborów.

Zakończenie misji Tymczasowego Naczelnika Państwa odbyło się formalnie 20 lutego 1919 r., na trzecim posiedzeniu Sejmu Ustawodawczego. Wówczas Piłsudski złożył urząd Tymczasowego Naczelnika Państwa<sup>57</sup>. Aktowi temu towarzy-

---

<sup>49</sup> Dekret Naczelnika Państwa z dnia 5 grudnia 1918 r. przepisy o organizacji Milicji Ludowej (Dz. Pr. P. P. Nr 19, poz. 53).

<sup>50</sup> Dekret Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 r. w przedmiocie uzupełnienia przepisów o organizacji Milicji Ludowej (Dz. Pr. P. P. Nr 14, poz. 153).

<sup>51</sup> W rozkazie do wojska z 1 stycznia 1919 r. J. Piłsudski pisał: „(...) teraz musimy budować siły zbrojne Polski w obronie jej granic i nie ograniczonej przez nikogo swobody urządzania się we własnym kraju”, cyt. za: M.M. Drozdowski, *Józef Piłsudski...*, s. 30.

<sup>52</sup> „Władysław Baranowski, jak sam relacjonował, usłyszał od Piłsudskiego: «Nic nie rozumiecie mojej sytuacji i całej sytuacji w ogóle. Nie chodzi o lewicę czy prawicę, mam to w d... Nie jestem tu od lewicy dla niej, jestem dla całości... Ale mnie chodzi o wojsko, którego naprawdę jeszcze nie mam»” Cytat za A. Garlicki, *Józef Piłsudski...*, s. 317.

<sup>53</sup> Zob. *ibidem*.

<sup>54</sup> Zob. M.M. Drozdowski, *Józef Piłsudski...*, s. 82.

<sup>55</sup> Dekret Naczelnika Państwa z dnia 15 stycznia 1919 r. w sprawie częściowego poboru (Dz. Pr. P. P. Nr 7, poz. 111).

<sup>56</sup> Zob. M.M. Drozdowski, *Józef Piłsudski...*, s. 38.

<sup>57</sup> Zob. R. Łaszewski, S. Salmonowicz, *Historia...*, s. 131.

szyły słowa: „Pomimo wszystkich przeszkód udało mi się zasadniczy cel moich rządów osiągnąć i zebrać we Warszawie pierwszy Sejm Polski w warunkach spokojnych, nie przeszkadzających jego pracom. Uważam, że po jego ukonstytuowaniu się rola moja jest skończona. Jestem szczęśliwy, że posłuszny swej żołnierskiej przysiędze i swemu przekonaniu – postawić mogę do dyspozycji Sejmowi swą władzę, którą dotąd w narodzie piastowałem”<sup>58</sup>. W odpowiedzi na słowa Piłsudskiego Sejm Ustawodawczy uchwalił: „Sejm przyjmuje do wiadomości oświadczenie Józefa Piłsudskiego, że składa on w ręce sejmu urząd Naczelnika Państwa i wyraża mu podziękowanie za pełne trudów sprawowanie urzędu w służbie ojczyzny. Aż do ustawowego uchwalenia tej części konstytucji, która określi zasadnicze przepisy o organizacji naczelnych władz w państwie polskim, sejm powierza mu dalsze sprawowanie urzędu Naczelnika Państwa”<sup>59</sup>.

W owym czasie uznano, iż najważniejszym zadaniem Sejmu Ustawodawczego było uchwalenie konstytucji. Przyjęcie aktu prawnego najwyższej rangi wymagało przygotowań, czasu i porozumienia społecznego, stąd też decyzja, że należy przyjąć rozwiązanie tymczasowe. W efekcie 20 lutego 1919 r. Sejm Ustawodawczy uchwalił ustawę regulującą podstawowe zasady sprawowania władzy w Polsce i organizacji władz państwowych. Zgodnie z przepisami ustawy konstytucyjnej naczelnym organem wykonawczym w państwie miał pozostać Naczelnik Państwa, którą to funkcję Sejm Ustawodawczy powierzył nadal Piłsudskiemu. Miał on zachować prawo do reprezentowania państwa na zewnątrz, stać na czele administracji cywilnej i wojskowej oraz powoływać rząd. Jednak miał to czynić w porozumieniu z sejmem. Naczelnik podobnie, jak powoływały przez niego rząd, miał być odpowiedzialny przed Sejmem<sup>60</sup>. Stał się tym samym przedstawicielem państwa i najwyższym wykonawcą uchwał Sejmu. Każdy akt prawny Naczelnika wymagał kontrasygnaty właściwego ministra. Naczelnik oraz ministrowie mieli ponosić odpowiedzialność polityczną przed Sejmem. Naczelnik nie posiadał inicjatywy ustawodawczej, nie miał prawa weta wobec ustaw parlamentu ani nie mógł rozwiązać parlamentu. Samodzielnie nie mógł także ustanowić rządu, lecz tylko w porozumieniu z Sejmem. W porównaniu z Tymczasowym Naczelnikiem Państwa rola Naczelnika Państwa, uregulowana na gruncie tzw. Małej konstytucji, została zatem wyraźnie zredukowana<sup>61</sup>. To rozwiązanie miało obowiązywać do czasu uchwalenia nowej konstytucji.

Tymczasowy Naczelnik Państwa – urząd piastowany przez J. Piłsudskiego od listopada 1918 r. do lutego 1919 r. – był faktycznie urzędem o nieograniczonej

---

<sup>58</sup> Cytat za: M.M. Drozdowski, *Józef Piłsudski...*, s. 41.

<sup>59</sup> Cytat za: W. Pobóg-Malinowski, *Najnowsza historia polityczna Polski...*, s. 179.

<sup>60</sup> Zob. Cz. Brzoza, A.L. Sowa, *Wielka historia Polski...*, s. 98

<sup>61</sup> Zob. *ibidem*.

władzy wykonawczej. Wpływ Naczelnika na sprawy państwa wynikał z faktu, iż miał on pełną samodzielność w organizowaniu armii i prowadzeniu działań wojennych. Skutkowało to rzeczywistym wpływem na politykę zagraniczną<sup>62</sup>. Najważniejszą funkcją Naczelnika Państwa okazała się jego rola prawodawcza. Stanowione prawo służyło ujednoczeniu organizacji młodego aparatu państwowego, przyczyniało się do integrowania społeczeństwa polskiego i służyło ochronie jego praw. Przyjmuje się, że w pierwszym okresie odrodzonego Państwa Polskiego jego Naczelnik wydał 210 dekretów<sup>63</sup>, przedłożonych do zatwierdzenia przez rząd na pierwszym posiedzeniu Sejmu Ustawodawczego. Bez wątpienia akt zrzeczenia się przez Piłsudskiego władzy Naczelnika Państwa dowodził, że nie pragnął on sławy ani zaszczytów, ale „dźwigał ciężar odpowiedzialności przed narodem jedynie w głębokim poczuciu obowiązku patriotycznego”<sup>64</sup>. Warto także przywołać ocenę Piłsudskiego dokonaną przez Stanisława Cat-Mackiewicza: „Nigdy nie był i nie chciał być dyktatorem, wyciągał ludzi w górę, przygotowywał grunt do demokracji, parlamentu, Rzeczypospolitej”<sup>65</sup>.

## BIBLIOGRAFIA

### Literatura

- Borkowska-Bagieńska E., Krasowski K., Lesiński B., Walachowicz J., *Historia państwa i prawa Polski. Zarys wykładu*, Poznań 1994.
- Brzoza Cz., Sowa A.L., *Wielka historia Polski*, t. 5, Warszawa 2003.
- Cat-Mackiewicz S., *Klucz do Piłsudskiego*, Kraków 2013.
- Drozdowski M.M., *Józef Piłsudski. Naczelnik Państwa Polskiego. 14 XI 1918-14 XII 1922*, Warszawa 2017.
- Garlicki A., *Józef Piłsudski 1867-1935*, Kraków 2017.
- Łaszewski R., Salmonowicz S., *Historia ustroju Polski*, Toruń 1995.
- Malicki J.K., *Marszałek Piłsudski a Sejm*, Warszawa 1936.
- Pobóg-Malinowski W., *Najnowsza historia polityczna Polski 1914-1939*, t. 2, Kraków 2004.
- Ustroje. Historia i współczesność. Polska – Europa – Ameryka Łacińska*, Grzybowski M., Kuca G. (red.), Warszawa 2013.

### Akty normatywne

- Orędzie Rady Regencyjnej z dnia 11 listopada 1918 r. w przedmiocie przekazania naczelnego dowództwa wojsk polskich brygadjerowi Józefowi Piłsudskiemu (Dz. Pr. P. P. Nr 17, poz. 38).
- Orędzie Rady Regencyjnej z dnia 14 listopada 1918 r. w przedmiocie rozwiązania Rady Regencyjnej i przekazania Najwyższej Władzy Państwowej naczelnemu dowódcy wojsk polskich Józefowi Piłsudskiemu (Dz. Pr. P. P. Nr 17, poz. 39).

---

<sup>62</sup> Zob. *ibidem*, s. 99.

<sup>63</sup> Zob. M.M. Drozdowski, *Józef Piłsudski...*, s. 66.

<sup>64</sup> J.K. Malicki, *Marszałek Piłsudski a Sejm*, Warszawa 1936 r., s. 25.

<sup>65</sup> S. Cat-Mackiewicz, *Klucz do Piłsudskiego*, Kraków 2013, s. 272.

Dekret naczelnego dowódcy Józefa Piłsudskiego z dnia 14 listopada 1918 r. (Dz. Pr. P. P. Nr 17, poz. 40).

Dekret Naczelnika Państwa z dnia 22 listopada 1918 r. o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej (Dz. Pr. P. P. Nr 17, poz. 41).

Dekret Naczelnika Państwa z 23 listopada 1918 r. o ośmiogodzinnym dniu pracy (Dz. Pr. P. P. Nr 17, poz. 42).

Dekret Naczelnika Państwa z dnia 5 grudnia 1918 r. przepisy o organizacji Milicji Ludowej (Dz. Pr. P. P. Nr 19, poz. 53).

Dekret Naczelnika Państwa z dnia 11 grudnia 1918 r. w przedmiocie utworzenia Kancelarii Cywilnej Naczelnika Państwa (Dz. Pr. P. P. Nr 20, poz. 59).

Dekret Naczelnika Państwa z dnia 16 grudnia 1918 r. w sprawie przymusowego zarządu państwowego (Dz. Pr. P. P. Nr 21, poz. 66 i 67).

Dekret Naczelnika Państwa z dnia 15 stycznia 1919 r. w sprawie częściowego poboru (Dz. Pr. P. P. Nr 7, poz. 111).

Dekret Naczelnika Państwa z dnia 11 stycznia 1919 r. o obowiązkowym ubezpieczeniu na wypadek choroby (Dz. Pr. P. P. 1919, Nr 9, poz. 122).

Dekret Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 r. w przedmiocie uzupełnienia przepisów o organizacji Milicji Ludowej (Dz. Pr. P. P. Nr 14, poz. 153).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 listopada 1918 r. w przedmiocie nowego tekstu roty przysięgi dla ministrów, urzędników i sędziów (Dz. Pr. P. P. z 1919 r. Nr 89, poz. 486).

## **The Interim Chief of State – the First Servant of the Nation or a Dictator?**

### **SUMMARY**

The article deals with the issue of the scope of competence of the Interim Head of State. This office was held by Józef Piłsudski in the period from November 1918 to February 1919. According to the author, the scope of the powers of the Provisional Head of State – in terms of executive power – was virtually unlimited. Also from the formal point of view, there were no restrictions that would deprive the head of state of decisive influence on the management of the state. The Temporary Chief of State had a full influence on the functioning of the armed forces, as well as he played a key role in shaping and conducting foreign policy. The Temporary Chief of State also concentrated legislative power in his hands. There was no parliament in the indicated period, therefore there was no institutional possibility to control the activities of the Temporary Head of State. His power was therefore omnipotent, in scope not inferior to dictatorial power. Despite this, the holder of this vast power – J. Piłsudski – never became a dictator who abused his powers.

**Keywords:** head of state, chiefs of state, system of government, dictatorship