

---

Instytut Historii i Teorii Państwa i Prawa  
Zakład Historii Państwa i Prawa

Wojciech SZWARC

**Podstawy prawne działalności policyjnej okupacyjnego zarządu cywilnego  
w Generalnym Gubernatorstwie Warszawskim  
i organizacja jego aparatu wykonawczego (1915—1918)**

Правовые основы полицейской деятельности оккупационного гражданского управления  
в Генеральной Варшавской губернии и организация его исполнительного аппарата  
(1915—1918)

Die rechtlichen Grundlagen der polizeilichen Tätigkeit der zivilen  
Besatzungsverwaltung im Generalgouvernement Warschau und die Organisation  
ihres Vollstreckungsapparates (1915—1918)

WSTĘP

W związku z opanowaniem przez siły zbrojne II Rzeszy znacznej części Królestwa Polskiego i stworzeniem na tych terenach w sierpniu 1915 r. Generalnego Gubernatorstwa Warszawskiego niemieckie władze państwowe zorganizowały nowy zarząd okupacyjny, bardziej rozwinięty niż istniejący w okresie walk.<sup>1</sup> Zarząd ten, oprócz zapewnienia spokoju na zapleczu frontu i ochrony niemieckich granic państwowych, realizował także wyznaczone mu cele polityczne sprowadzające się w ogólności do

---

<sup>1</sup> W. Conze: *Polnische Nation und deutsche Politik im ersten Weltkrieg*, Köln 1958, s. 69 i n.; B. Hutten-Czapski: *Sześćdziesiąt lat życia politycznego i towarzyskiego*, t. 2, Warszawa 1936, s. 183 i n.; J. Stojanowski: *Regestratury byłych władz okupacyjnych*, „Przegląd Historyczny” 1928, t. 27, s. 284 i n.; J. Tuszyńska: *Organizacja General Gubernatorstwa Warszawskiego w latach 1914—1918*, „Drogi Polski” 1924, t. 3, s. 78 i n.; G. Łowczowski: *Organizacja etapów wojska niemieckiego i administracja terenami okupowanymi na froncie wschodnim podczas wojny 1914—1918*, „Bellona” 1933, t. 41, s. 300 i n.; W. Kries: *Deutsche Staatsverwaltung in Russisch-Polen*, „Preussische Jahrbücher” 1933, t. 233, z. 2, s. 130 i n.

zerwania więzów łączących Królestwo Polskie z Cesarstwem Rosyjskim i wzmocnienia wpływów niemieckich.

W obawie, aby powstałe z inicjatywy części społeczeństwa polskiego komitety obywatelskie, które w sposób legalny lub faktyczny zajmowały miejsce wycofujących się władz rosyjskich, nie rozwinęły działalności sprzecznej z interesami niemieckimi, okupanci wykorzystując swe stanowisko usunęli niewygodną konkurencję i przejęli stopniowo wszystkie gałęzie administracji i wymiar sprawiedliwości.<sup>2</sup>

Stworzony przez nich system prawny wprowadził znaczne zmiany w porównaniu ze stanem obowiązującym w Królestwie przed wojną. Większość przepisów rosyjskich została zastąpiona przez nowe normy, zredagowane już przez aparat okupacyjny, którego funkcjonariusze czerpali wzory ze znanego i bliskiego im prawodawstwa niemieckiego (pruskiego), dostosowując je do aktualnych potrzeb i warunków.

W ochronie narzuconego porządku, który poza spodziewanymi w przyszłości korzyściami politycznymi miał zagwarantować także doraźne zdobycze, polegające na uzupełnieniu wyczerpujących się niemieckich zasobów gospodarczych i siły roboczej, brały udział okupacyjne władze wojskowe i cywilne. Należały one do dwóch pionów zarządu współpracujących ściśle ze sobą, lecz wyodrębnionych pod względem organizacyjnym. Ochrona ta wyrażała się między innymi w działalności represyjnej wobec sprawców naruszających obowiązujące prawo. Oprócz sądów uczestniczyły w niej również cywilne i wojskowe organy administracyjne, którym powierzono w pewnym zakresie orzecznictwo karne.

Rozprawa niniejsza stanowi tematycznie kontynuację opublikowanej wcześniej pracy poświęconej uprawnieniom okupacyjnego zarządu wojskowego i jego działalności w dziedzinie bezpieczeństwa i porządku (po-

---

<sup>2</sup> Sieć terenowych instytucji obywatelskich z Centralnym Komitetem na czele zawdzięczała swe powstanie głównie ziemiaństwu i burżuazji, reprezentującym organizacje społeczne i polityczne Królestwa Polskiego. Najbardziej owocną działalność w dziedzinach należących zazwyczaj do kompetencji samorządu rozwinęły komitety w miastach. Początkowa tolerancja działalności komitetów przez władze niemieckie wynikała ze względów czysto praktycznych, ponieważ wyręczały one administrację okupacyjną w spełnianiu wielu zadań, którym nie byłaby ona w stanie podolać z uwagi na szczupły jeszcze aparat zarządu cywilnego. „Niepomyślnie pod względem politycznym doświadczenia, jakie poczyniono z poszczególnymi komitetami” przyśpieszyły jednak decyzję władz okupacyjnych o ich likwidacji we wrześniu 1915 r. O komitetach — C. Kozłowski: *Działalność polityczna Koła Międzypartyjnego w latach 1915—1918*, Warszawa 1967, ss. 35, 77; C. Łagiewski: *Wskreszenie samorządu*, „Niepodległość” 1934, t. 9, s. 33; M. Motas: *Z dziejów samopomocy społecznej w Warszawie podczas I wojny światowej*, [w:] *Warszawa popowstaniowa 1864—1918*, z. 2, Warszawa 1969, s. 122 i n.; Archiwum Główne Akt Dawnych w Warszawie, Vierteljahrsbericht der K. D. Zivilverwaltung für Polen links der Weichsel, okres 26 IV 1915—20 VII 1915, s. 11.

licji).<sup>3</sup> Na podstawie pozostawionej na ziemiach polskich oryginalnej dokumentacji urzędowej władz okupacyjnych i źródeł normatywnych stwierdzono, że niemieckie organy wojskowe uzyskały szerokie uprawnienia w dziedzinie zarządu policyjnego. Poza prawnym regulowaniem warunków życia na okupowanych terenach w formie rozkazów i rozporządzeń, władze wojskowe kontrolowały także ich przestrzeganie przez ludność. W razie stwierdzenia zakłóceń porządku ustalały sprawców i w cięższych przypadkach, określonych przez prawo, wymierzały kary w drodze policyjnych orzeczeń. Jeśli wysokość wymaganej sankcji przekraczała przewidziany dla administracji wojskowej zakres kompetencji, wówczas przekazywały sprawę sądom wojskowym.

Obecne zadanie polega na przeprowadzeniu analizy podstaw prawnych działalności policyjnej okupacyjnego zarządu cywilnego i porównaniu z zasadami pruskiego prawa administracyjnego. W związku z tym celowe wydaje się również ustalenie organizacji jego aparatu wykonawczego, który posługiwał się w ograniczonym zakresie polskimi organizacjami porządkowymi.<sup>4</sup>

## I

Podstawowe akty normatywne dotyczące zakresu kompetencji okupacyjnej administracji cywilnej na szczeblu powiatu w dziedzinie bezpieczeństwa i porządku oraz ich realizacji zostały wydane jeszcze przed utworzeniem Generalnego Gubernatorstwa. Były to dwa rozporządzenia „Głównodowodzącego na Wschodzie” Hindenburga: o policyjnej władzy powiatowej z 22 III 1915 r. i o policyjnych orzeczeniach karnych z 4 IV

---

<sup>3</sup> W. Szwarz: *Uprawnienia i działalność policyjna niemieckiego zarządu wojskowego w Generalnym Gubernatorstwie Warszawskim (1915—1918)*, Ann. Univ. Mariae Curie-Skłodowska, sectio G, vol. XIX, Lublin 1972, s. 177 i n.

<sup>4</sup> Zastosowane skróty: Vbl GgW — Verordnungsblatt für das Generalgouvernement Warschau; MVbl GgW — Militärverordnungsblatt für das Generalgouvernement Warschau; GS — Preussische Gesetzsammlung; AGAD — Archiwum Główne Akt Dawnych w Warszawie, luźne materiały pozostałe po władzach okupacyjnych, bez nazwy zespołu i sygnatur; Bericht Gg — Bericht über die Entwicklung der Verwaltung des Generalgouvernements Warschau, 23 X 1915; Vjb Vch — Vierteljahrsbericht des Verwaltungschefs; Hjb Vch — Halbjahrsbericht des Verwaltungschefs; WAPL — Państwowe Archiwum Wojewódzkie w Lublinie, zespoły: Ka Luków — Kreisamt Luków; Mg Luków — Militärgouvernement Luków; WAPL — Państwowe Archiwum m. Łodzi i Województwa Łódzkiego, zespoły: Bg Łódź — Bezirksgericht Łódź; Sta Bg Łódź — Staatsanwaltschaft bei dem Bezirksgericht Łódź; Mgg Łódź — Militärgouvernementsgericht Łódź; WAPKr — Państwowe Archiwum m. Krakowa i Województwa Krakowskiego, zespół NKN — Naczelny Komitetu Narodowego.

1915 r.<sup>5</sup> Po reorganizacji niemieckiego zarządu, spowodowanej powstaniem Generalnego Gubernatorstwa, obowiązywały one nadal. Początkowo dokonano w nich jedynie niewielkich poprawek podyktowanych koniecznością zaktualizowania nazewnictwa.<sup>6</sup> Merytoryczne zmiany wniosły dopiero nowelizacje przeprowadzone w ciągu r. 1916 i 1917.

Na podstawie wymienionych wyżej aktów policyjne władze powiatowe (prezydenci policji w Warszawie i Łodzi oraz naczelnicy powiatów) otrzymały uprawnienia do wydawania dla całego podległego im okręgu administracyjnego lub jego części przepisów o charakterze ogólnym w postaci rozporządzeń policyjnych (*Polizeiverordnung*) wyposażonych w sankcje karne.<sup>7</sup> Przez pojęcie rozporządzenia rozumiano pewne polecenie skierowane do ogółu mieszkańców, dotyczące podjęcia określonego działania lub powstrzymania się od niego.<sup>8</sup> Granice rzeczowe rozporządzeń nie zostały przez prawodawcę okupacyjnego wyraźnie ustalone. Stwierdzono tylko, że rozporządzenia policyjne nie powinny być sprzeczne z rozporządzeniami władz zwierzchnich, natomiast mogą one wykraczać, szczególnie w dziedzinie gospodarczej, poza zakres treściowy przepisów rosyjskich. Podano jednak dokładnie górną granicę sankcji karnych przewi-

---

<sup>5</sup> *Verordnung über die polizeiliche Gewalt der Kreispolizeibehörden für das unter deutscher Verwaltung stehende Gebiet von Russisch-Polen, Verordnungsblatt der K.D. Verwaltung in Polen 1915, nr 2; Verordnung betr. den Erlass polizeilicher Strafverfügungen für das unter deutscher Verwaltung stehende Gebiet von Russisch-Polen, ibid.*

<sup>6</sup> *Verordnung über die polizeiliche Gewalt der Kreispolizeibehörden für das Gebiet des Generalgouvernements Warschau, Vbl GgW 1915, nr 12; Verordnung betr. den Erlass polizeilicher Strafverfügungen für das Gebiet des Generalgouvernements Warschau, ibid.*

<sup>7</sup> Szersze pod względem terytorialnym uprawnienia miał naczelnik okupacyjnego zarządu cywilnego (administracji — *Verwaltungschef*), który mógł wydawać rozporządzenia dla kilku powiatów lub całego Generalnego Gubernatorstwa, *Verordnung betr. Aenderung der Verordnung über die polizeiliche Gewalt der Kreispolizeibehörden, 16 XII 1916 r., Vbl GgW 1916, nr 58.*

<sup>8</sup> Połączenie w rozporządzeniu policyjnym norm prawa administracyjnego z zagrożeniem karnym było uzależnione od woli prawodawcy. Państwa południowoniemieckie, uznające w przeciwieństwie do Prus zasadę, według której prawo tworzenia sankcji przysługiwało jedynie ustawie w sensie formalnym, oddzieliły normę administracyjną od sankcji. Ustalenie zagrożenia karnego należało w tych państwach do ustawodawcy, natomiast rozporządzenia władz administracyjnych określały tylko pewne zasady chronione wspomnianymi rygorami. Na temat rozporządzeń policyjnych zob. F. Stier-Somlo i inni: *Handwörterbuch der Rechtswissenschaft*, t. 4, Berlin 1927, s. 532; E. Loening: *Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts*, Leipzig 1884, s. 231; R. Bitter: *Handwörterbuch der preussischen Verwaltung*, wyd. 2, t. 2, Leipzig 1911, s. 294; K. Stengel, M. Fleischmann: *Wörterbuch des deutschen Staats- und Verwaltungsrechts*, wyd. 2, t. 3, Tübingen 1914, s. 119; F. Fleiner: *Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts*, wyd. 3, Tübingen 1913, ss. 70, 75.

dzianych do zastosowania w razie naruszenia postanowień rozporządzenia.<sup>9</sup>

Analiza materiału normatywnego pozwala stwierdzić, że rozporządzenia policyjne pojawiały się na terenie prawie wszystkich gałęzi administracji nie zastrzeżonych dla zarządu wojskowego. Korzystano z nich chętnie, zwłaszcza przy reglamentacji życia gospodarczego na okupowanych terenach.

Rozporządzenia policyjne władz powiatowych kontrolował pod względem ich celowości i prawomocności naczelnik okupacyjnego zarządu cywilnego (administracji), który mógł zarządzić ich zniesienie lub zmianę.<sup>10</sup> Uprawnienia kontrolne mieli również gubernatorzy wojskowi (*Militär-gouverneur*), reprezentujący w terenie pion zarządu wojskowego.

W stosunku do wydanych na początku okupacji i nadal obowiązujących rozporządzeń polecono naczelnikom powiatów (prezydentom policji), aby zapoznali władze wojskowe z ich treścią, natomiast nowe rozporządzenia policyjne mogły zostać opublikowane dopiero po uzyskaniu zgody (*Zustimmung*) właściwego dla danego terytorium gubernatora wojskowego.<sup>11</sup> Gubernator, wyrażając swą zgodę, miał za zadanie sprawdzić, czy rozporządzenie nie stało w sprzeczności z wymogami porządku i bezpieczeństwa na podległym mu obszarze.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> Górną granicę wysokości zagrożenia karnego ustalono na 5000 rubli lub 6 miesięcy pozbawienia wolności. W razie braku możliwości egzekucji kary pieniężnej przeliczano ją na karę pozbawienia wolności, przyjmując kwotę 1—30 rubli za równoważną jednodniowej karze pozbawienia wolności. Na podstawie nowelizacji z 5 XII 1916 r. rozporządzenia policyjne mogły zagrozić także konfiskatą stosowaną w połączeniu z grzywną (pozbawieniem wolności) lub samodzielnie, Vbl GgW 1916, nr 56 oraz pismo naczelnika administracji w tej sprawie z 6 XII 1916 r., WAPL Ka Łuków, sygn. 5, s. 61. Rozporządzenia policyjne władz administracyjnych w Prusach posiadały swe granice pod względem rzeczowym i wysokości kary w ustawie, *Gesetz über die allgemeine Landesverwaltung*, GS 1883, s. 195, § 136, 137, 142.

<sup>10</sup> Pruskie terenowe władze policyjne, mimo uzyskania pewnej swobody pod względem zakresu stanowionych norm, skrupowane były jednak wymogami formalnymi. Publikacja ich wymagała zgody organu administracyjnego jednostkowego lub kolegialnego, złożonego częściowo z osób wykonujących swe funkcje niezawodowo, *ibid.*, § 139, 142; *Gesetz über die Polizeiverwaltung*, 11 III 1850, GS 1850, s. 265, § 6.

<sup>11</sup> Pismo przewodnie naczelnika administracji z 19 XI 1915 r. do przesłanych w załączeniu wytycznych generalnego gubernatora z 9 XI 1915 r. przeznaczonych dla gubernatorów wojskowych, *Allgemeine Gesichtspunkte für die Militärgouverneure*, WAPL Ka Łuków, sygn. 5, s. 1. Pod tym względem kompetencje okupacyjnych gubernatorów wojskowych odpowiadały, według opinii Beselera, uprawnieniom dowódców na tych obszarach Prus, gdzie wprowadzono „stan oblężenia”, AGAD Bericht Gg, s. 3 oraz *Gesetz über den Belagerungszustand*, 4 VI 1851, s. 451.

<sup>12</sup> Pismo Beselera z 8 II 1916 r., w którym przypomina o wydaniu takiego zarządzenia w wytycznych dla gubernatorów wojskowych, WAPL Ka Łuków, sygn. 64, s. 854 oraz Mg Łuków, sygn. 23, s. 43.

W związku z powyższym nasuwa się pytanie, czy zgoda (zezwolenie) gubernatora równoznaczna była z zatwierdzeniem rozporządzenia (*Bestätigung*). Problem ten miał znaczenie praktyczne, ponieważ konieczność uzyskania aprobaty nie musiała oznaczać jednocześnie podporządkowania służbowego, natomiast zatwierdzenie występowało zazwyczaj w stosunku do decyzji jednostki podległej.

Teksty źródłowe wskazują, że generalny gubernator Beseler, sprawujący na terenach okupowanych „najwyższą władzę wojskową i rządzącą”, przywiązywał wielką wagę do koordynacji przedsięwzięć obu pionów zarządu i ich wzajemnej współpracy.<sup>13</sup> Ustanawiając wymóg uzyskania zgody ze strony gubernatorów wojskowych, chciał on skłonić organy administracji powiatowej do liczenia się z opinią władz wojskowych odpowiedzialnych za porządek i bezpieczeństwo. Nadając gubernatorom w dziedzinie policji bezpieczeństwa (*Sicherheitspolizei*) rangę instytucji wiodącej Beseler starał się w ten sposób zapewnić rozporządzeniom administracji cywilnej należyta skuteczność.<sup>14</sup>

Skoro wprowadzono obowiązek uzyskania zezwolenia dla projektów wszystkich aktów normatywnych o treści policyjnej, zatem uważano ten warunek za coś więcej niż samą zgodę w sensie „przytakującej” opinii.<sup>15</sup> *Zustimmung* oznaczało w tym wypadku zezwolenie gubernatora, które zbieżne było ze skutkami prawnymi zatwierdzenia. Nie tworzyło ono jednak formalnego podporządkowania służbowego instytucji cywilnych, ponieważ zakres uprawnień nadzorczych gubernatora wojskowego w stosunku do cywilnych władz powiatowych dotyczył tylko fragmentu ich działalności urzędowej. Ponadto sprzeciw gubernatora nie powodował

<sup>13</sup> Pismo naczelnika administracji z 28 III 1916 r., *ibid.*, Ka Łuków, sygn. 5, s. 23, „*Der Herr Generalgouverneur legt besonderen Wert darauf, dass der einheitliche Wille der Militär- und Zivilbehörden beim Erlass derartiger Verordnungen öffentlich in die Erscheinung tritt*”. *Ibid.*, Mg Łuków, sygn. 18, s. 1; sygn. 68, s. 401, „*Die Bevölkerung muss die aus militärischer oder ziviller Quelle getroffene Anordnungen als den einheitlichen unbeirrbaren deutschen Staatswillen überall empfinden. Das muss Hauptgesichtspunkt aller im Generalgouvernementsgebiet tätigen Behörden bleiben. [...] so bleibt doch ein enges Hand — in — Handarbeiten der militärischen und zivilen Behörden dauernd unbedingt erforderlich*”.

<sup>14</sup> AGAD Bericht Gg, s. 3, „*Den Gouverneuren ist neben ihren militärischen Obliegenheiten nur eine gewisse Oberaufsicht in polizeilichen Dingen übertragen [...] wie es ihre Verantwortlichkeit für Ruhe, Ordnung und Sicherheit in den ihnen unterstellten Gebietsteilen erheischt*”. Pismo generalnego gubernatorstwa z 13 XI 1915 r., WAPL Mg Łuków, sygn. 18, s. 1, „*Daher sind ihm (gubernatorom wojskowym) auch die seitens der Zivilverwaltung erlassenen Polizeiverordnungen zur Genehmigung vorzulegen. Erteilt er diese, so hat er nunmehr auch die Verpflichtung, die Durchführung solcher Verwaltungsmassregeln mit seiner ganzen militärischen Kraft zu unterstützen*”.

<sup>15</sup> Pisma naczelnika administracji z: 23 I, 28 III, 29 III 1916 r., WAPL Ka Łuków, sygn. 5, ss. 11, 23; Mg Łuków, sygn. 23, s. 127.

bynajmniej nieodwołalnej dyskwalifikacji projektu. Naczelnik powiatu mógł jeszcze zwrócić się w tej sprawie do naczelnika zarządu cywilnego, a ten z kolei — do generalnego gubernatora, który wydawał ostateczną decyzję.<sup>16</sup>

Czy obowiązek uzyskania zezwolenia lokalnych władz wojskowych odnosi się również do rozporządzeń policyjnych wydanych przez naczelników powiatów, lecz zainicjowanych przez centralne władze administracji cywilnej, czy też należało je tylko zapoznać z treścią, podobnie jak w przypadku rozporządzeń wydanych na początku okupacji? Naczelnicy powiatów mieli obowiązek i tego rodzaju rozporządzenia podać do wiadomości gubernatorów wojskowych. Jeśli projekt rozporządzenia władz powiatowych pochodził od naczelnika administracji cywilnej, lokalne władze wojskowe mogły poddać go ocenie i zaproponować poprawki, chyba że wypowiedziało się już w tej sprawie generalne gubernatorstwo — centralny organ zarządu wojskowego.<sup>17</sup>

Władze terenowej administracji cywilnej podporządkowały się zarządzeniu generalnego gubernatora o konieczności uzyskania zezwolenia nie bez pewnych oporów. Świadczyły o tym próby zawężania wykładni i stosowania wytycznych Beselera jedynie do tych norm prawnych, które publikowano w formie rozporządzeń policyjnych, pomijając obwieszczenia (*Bekanntmachung*), chociaż i one zawierały przepisy policyjne. Naczelnik administracji wyjaśnił swoim podwładnym niedopuszczalność takiego postępowania.<sup>18</sup> Niezależnie od tego polecił on naczelnikom powiatów występować do władz wojskowych z prośbą o zezwolenie dopiero po zatwierdzeniu projektu przez siebie. Do odstępstwa od tej zasady upoważniała jedynie nagła potrzeba, chociaż nie zwalniała ona od dostarczenia rozporządzenia naczelnikowi administracji w terminie późniejszym.<sup>19</sup>

Jak można sądzić, pomysł zatwierdzania projektu przez naczelnika został podyktowany chęcią osłabienia wrażenia kontroli przedsięwzięć organów cywilnych przez władze wojskowe. Jednocześnie naczelnikowi administracji zależało na zaznaczeniu swego uczestnictwa w procesie prawotwórczym i oddziaływaniu w ten sposób na decyzję gubernatora wojskowego. Mimo że w tekście rozporządzenia policyjnego nie umieszczano wzmianki o zezwoleniu udzielonym przez cywilną administrację centralną<sup>20</sup>, to jednak naczelnik powiatu, mając zapewnione poparcie swego przełożonego, czuł się już pewniej w razie ewentualnego sporu z gubernatorem

---

<sup>16</sup> Pismo naczelnika administracji z 19 XI 1915 r., zob. przypis 11.

<sup>17</sup> Pisma naczelnika administracji z 1 II i 19 III 1916 r., WAPL Ka Łuków, sygn. 5, ss. 15, 19.

<sup>18</sup> Pismo naczelnika administracji z 23 I 1916 r., *ibid.*, s. 11.

<sup>19</sup> Pismo naczelnika administracji z 20 III 1916 r., *ibid.*, s. 21.

<sup>20</sup> *I. oc. cit.*

wojskowym. Ci ostatni zabiegali natomiast w generalnym gubernatorstwie o zaznaczenie we wstępie do każdego rozporządzenia faktu udzielenia przez siebie zezwolenia. Starania te wywołały sprzeciw naczelnika administracji, ponieważ nie uważał on za wskazane, by treść przepisu nakazującego uzyskanie zezwolenia władz wojskowych jako sprawę czysto wewnętrzną podawać w ten sposób do publicznej wiadomości.<sup>21</sup>

Zajmując takie stanowisko, kierował się on troską o utrzymanie wśród ludności autorytetu zarządu cywilnego, który mógł zostać pomniejszony przez ujawnienie wojskowych uprawnień kontrolnych. Generalny gubernator wyjaśnił z kolei, że wprowadzenie wzmianki miało na celu wyłącznie przekonanie adresatów norm policyjnych o jednolitym stanowisku władz cywilnych i wojskowych oraz polecił, by jako wstęp do rozporządzenia stosowano formułkę „w porozumieniu z gubernatorem wojskowym”.<sup>22</sup>

Niezastosowanie się do nakazów lub zakazów zawartych w rozporządzeniach określone było mianem „deliktów policyjnych”, karanych przez władze powiatowe w drodze „policyjnych orzeczeń karnych” (*polizeiliche Strafverfügung*).<sup>23</sup> Wymieniały one zabroniony czyn, czas i miejsce jego popełnienia, dowody, naruszony przepis oraz karę (w przypadku grzywny — także siedzibę kasy, w której należało ją wpłacić). Do władz powiatowych należało także wykonanie orzeczeń.<sup>24</sup>

Do 1 IX 1917 r. zakres uprawnień karnych naczelników powiatów (prezydentów policji) wykraczał poza delikty z rozporządzeń policyjnych. Według obowiązujących w Generalnym Gubernatorstwie zasad mogli oni wymierzać sankcje nie tylko za popełnione w ich okręgu wykroczenia

<sup>21</sup> Pismo naczelnika administracji z 28 III 1916 r., *ibid.*, s. 23

<sup>22</sup> „*Im Einvernehmen mit dem Militärgouverneur*”, *loc. cit.*

<sup>23</sup> W nauce niemieckiej przez pojęcie „policyjnego orzeczenia karnego” rozumiano wymierzenie przez organ policyjny określonej kary za popełnienie wykroczenia (*Uebertretung*) z możliwością odwołania się przez obwinionego do sądu. Orzeczenie karne pod względem rzeczowym stanowiło akt administracyjny, natomiast pod względem treści dotyczyło pewnego stanu faktycznego, który podlegał ocenie wymiaru sprawiedliwości. Powyższy sposób rozwiązania wymiaru sprawiedliwości w dziedzinie wykroczeń określanych popularnie mianem „*Bagatellsachen*” został spowodowany, jak twierdzono, „względami celowości” i dlatego policyjnych orzeczeń karnych nie zaliczano do wyroków (*Strafurteil*). O orzeczeniach karnych w administracyjnym prawie pruskim zob. *Stier-Somlo: op. cit.*, s. 527; *O. Gerland: Der Erlass polizeilicher Strafverfügungen*, „*Preussisches Verwaltungsblatt*” 1901, nr 43; *Gesetz betr. den Erlass polizeilicher Strafverfügungen wegen Uebertretungen*, 23 IV 1883, GS 1883, s. 64.

<sup>24</sup> *Verordnung betr. den Erlass polizeilicher Strafverfügungen*, *op. cit.*, § 1, 3. Policyjne orzeczenia karne w Prusach zawierały jeszcze dodatkowo pouczenie co do terminu złożenia wniosku o rozstrzygnięcie sprawy na drodze sądowej, ponieważ w przeciwnym wypadku orzeczenie stawało się prawomocne, *Gesetz betr. den Erlass polizeilicher Strafverfügungen*, *op. cit.*, § 4.



(*Uebertretungen*), ale i występki (*Vergehen*), pod warunkiem, że sprawy te nie podlegały kompetencji wojskowego wymiaru sprawiedliwości.<sup>25</sup> Takie ustalenie zakresu właściwości rzeczowej miało na celu częściowe zmniejszenie obciążenia „cywilnego” wymiaru sprawiedliwości o pewną kategorię spraw, między innymi także o wykroczenia i występki przeciwko tym karnym ustawom rosyjskim, których obowiązywanie potwierdziły władze okupacyjne.

Granice uprawnień okupacyjnych sądów i administracji w przedmiocie karania przestępstw o mniejszym ciężarze gatunkowym nie zostały jednak nakreślone w sposób sztywny. Wymierzanie sankcji za występki nie znalazło się w wyłącznej gestii organów zarządu powiatowego, jak można by sądzić na podstawie pobieżnej lektury rozporządzenia. W rzeczywistości prawodawca zamiast pełnego przekazania zdecydował się tylko na ich współdziałanie w orzekaniu obok sądów. Dowodzi tego wyraźnie zakres kar. Wymierzona w drodze administracyjnej kara pieniężna nie mogła przekraczać kwoty 5000 rubli, kara więzienia dla występków — okresu 1 roku, natomiast czas trwania kary aresztu wynosić więcej niż przewidziany dla niej najwyższy ustawowy wymiar — czyli 6 miesięcy.<sup>26</sup>

Podobnie szeroki był również krąg osób podległych uprawnieniom karnym naczelników (prezydentów), bowiem zezwolono im na wydawanie orzeczeń policyjnych i wobec osób w wieku od 10 do 17 lat.<sup>27</sup>

Zgodnie z zasadą *ne bis in idem*, jeśli przed doręczeniem obwinionemu orzeczenia władz administracyjnych zapadł odnośnie tego samego czynu prawomocny wyrok sądowy, wówczas traciło ono moc. Odwrotna sytuacja miała miejsce, gdy orzeczenie doręczono przed uprawomocnieniem się wyroku. Natomiast jeśli w toku rozprawy sądowej wyszło na jaw, że ścigany czyn stanowił zbrodnię (*Verbrechen*), należało wstrzymać wykonanie orzeczenia, gdyż z chwilą uprawomocnienia się wyroku stwierdzającego popełnienie zbrodni orzeczenie policyjne traciło moc bez względu na termin jego doręczenia.<sup>28</sup> Powyższy fragment rozporządzenia Hinden-

---

<sup>25</sup> *Verordnung betr. den Erlass polizeilicher Strafverfügungen*, *op. cit.*, § 1. Ograniczenie kompetencji do wykroczeń zob. niżej.

<sup>26</sup> *Ibid.* Według art. 3 rosyjskiego kodeksu karnego z r. 1903 przestępstwa, za które ustawa przewidywała jako najwyższe kary: więzienie od 1 roku do lat 6 (dom poprawy), twierdzą (od 2 tygodni do lat 6, art. 19) lub więzienie (od 2 tygodni do 1 roku, art. 20) nosiły nazwę występków. Przestępstwa, za które ustawa przewidywała jako najwyższe kary: areszt (1 dzień do 6 miesięcy, art. 21) lub grzywnę nazywano wykroczeniami. W r. 1915 okupanci dokonali nowelizacji obowiązującego prawa karnego, wprowadzając między innymi w miejsce kary domu poprawy — karę więzienia. Jej najniższy wymiar wynosił 1 dzień, zaś najwyższy — 5 lat, *Verordnung betr. das Strafrecht im Gebiete des Generalgouvernements Warschau*, Vbl GgW 1915. nr 12. O zakresie uprawnień karnych po 1 IX 1917 r., zob. niżej.

<sup>27</sup> *Verordnung betr. den Erlass polizeilicher Strafverfügungen*, *op. cit.*, § 1.

<sup>28</sup> *Ibid.*, § 7.

burga z 4 IV 1915 r. wskazywał wyraźnie na zbieg kompetencji organu administracyjnego i sądu, a więc pośrednio także i prokuratury. Ponieważ problem ten nie został uregulowany przez jednolity, wydany przez władze centralne, akt prawny, ze względów technicznych rozstrzygano go w drodze oddzielnych porozumień między administracją powiatową i prokuraturą.

W aktach pozostałych po Sądzie Okręgowym w Łodzi zachowało się zreformowane w ciągu pierwszych miesięcy 1916 r. rozgraniczenie właściwości dokonane przez wydział karny prezydium policji i pierwszego prokuratora przy miejscowym Sądzie Okręgowym (*K.D. Erste Staatsanwalt bei dem Bezirksgericht*).<sup>29</sup> Według praktyki przyjętej w okręgu łódzkim, policyjne orzeczenia karne wydawano w tych wszystkich wypadkach, w których natychmiastowe wymierzenie kary nie budziło wątpliwości, na przykład w razie przyznania się obwinionego lub schwytania go na gorącym uczynku. Jeśli sprawa wymagała wyjaśnienia stanu faktycznego, to wykroczenia i „delikty gospodarcze” należały również do kompetencji prezydium, natomiast prokuraturze przekazywano te spośród wyżej wymienionych spraw, w których istniało uzasadnione przypuszczenie, że zostanie wymierzona kara pozbawienia wolności wyższa niż 1 miesiąc lub kara pieniężna przekraczająca 1000 marek. Podobnie postępowano, gdy zachodziła potrzeba prowadzenia szeroko zakrojonego dochodzenia lub też udział sądu wydawał się „celowy” bądź „konieczny”. Powyższe uregulowanie kompetencji wskazywałoby na ograniczenie w praktyce zakresu uprawnień administracji do karania występków.

Początkowo policyjne orzeczenia karne wydawane przez władze po-

<sup>29</sup> Pismo prokuratora do Sądu Okręgowego z 1 IV 1916 r., WAPŁ Bg Łódź, sygn. 2675, k. 5.

Schemat okupacyjnych organów wymiaru sprawiedliwości był dwuinstancyjny. Najniższą pozycję w hierarchii zajmowały sądy gminne (*Gemeindegerecht*), nazywane w Warszawie i niektórych innych miastach sądami pokoju (*Friedensgericht*). Te orzeczenia sądów okręgowych (*Bezirksgericht*), które rozstrzygały odwołania od wyroków sądów gminnych (pokoju) nie podlegały już zaskarżeniu. W ten sposób do Sądu Najwyższego (*Obergericht*) docierały tylko odwołania od orzeczeń sądów okręgowych wydanych w pierwszej instancji. W związku z przekazaniem przez okupantów od 1 IX 1917 r. „cywilnego” wymiaru sprawiedliwości w ręce polskie schemat ten został uzupełniony przez sądy apelacyjne i przekształcony w trójinstancyjny. Droga spraw rozpoczynających się przed sądami pokoju, gdyż po zlikwidowaniu sądów gminnych tak nazywano wszystkie sądy najniższe, prowadziła przez sądy okręgowe do Sądu Najwyższego. Sąd Najwyższy rozpatrywał również odwołania od orzeczeń sądów apelacyjnych, do których wpływały z kolei odwołania od wyroków sądów okręgowych wydanych w pierwszej instancji. Zob. *Verordnung betr. die Gerichtsverfassung*, Vbl GgW 1915, nr 12; *Verordnung betr. Aenderung der Verordnung über die Gerichtsverfassung*, 18 XI 1916, *ibid.*, 1916, nr 54; *Vorläufige Vorschriften über die Gerichtsverfassung im Königreich Polen*, 18 VII 1917, *ibid.*, 1917, nr 84; *Handbuch für das Generalgouvernement Warschau*, Warschau 1917, s. 1 i n.; Kries: *op. cit.*, s. 138 i n.

wiatowe były ostateczne i obwinionemu nie przysługiwały żadne środki odwoławcze.<sup>30</sup> Ten sposób rozstrzygnięcia problemu odwołań, prowadzący do maksymalnego uproszczenia i skrócenia postępowania, musiał budzić wątpliwości wśród niemieckich prawników, zwłaszcza jeśli zdarzały się omyłki popełnione przez pierwszą i zarazem ostatnią instancję. Dlatego też sprawą tą zajęto się na szczeblu centralnym, szukając tymczasowych środków zaradczych.

Pismo prezesa Sądu Najwyższego z 29 IV 1916 r., skierowane do Sądu Okręgowego w Łodzi, poświęcone było głównie kwestii bezpodstawnego w świetle ujawnionych później okoliczności wymierzenia kary.<sup>31</sup> Ponieważ orzeczenia nie mógł uchylić nawet organ, który je wydał, a następnie spostrzegł swą pomyłkę, jedyne wyjście dawało, zdaniem prezesa, ułaskawienie obwinionego (*Begnadigung*) w oparciu o postanowienia rozporządzenia o procesie karnym z 21 III 1915 r.<sup>32</sup> Ułaskawienie nie oznaczało bynajmniej uniewinnienia, lecz tylko darowanie wymierzonej kary w całości lub jej złagodzenie.

Aby wykluczyć na przyszłość możliwość pomyłek, prezes Sądu Najwyższego polecił ograniczyć orzeczenia policyjne wyłącznie do przypadków, w których wszelkie wątpliwości na temat sprawstwa obwinionego zostały wykluczone. Powyższa zasada nie obowiązywała jednak wobec „deliktów gospodarczych”.

Z procedury „prawa łaski”, stanowiącej w tej sytuacji jedyną możliwość naprawienia popełnionego błędu, organy policyjne korzystały niewątpliwie jeszcze przed nadesłaniem przez prezesa Sądu Najwyższego pisma w tej sprawie do Sądu Okręgowego w Łodzi. Jako dowód można przytoczyć zarządzenie naczelnika administracji z 3 IV 1916 r., w którym, zapewne celem skrócenia terminu załatwianych spraw, upoważnił on łódzkiego prezydenta policji do samodzielnego: 1) oddalenia nieuzasadnionych próśb o „zmianę orzeczenia”; 2) odroczenia wykonania kary pozbawienia wolności i jej przerwania w razie stwierdzenia szans na ułaskawienie; 3) wyrażenia zgody na odroczenie kary pieniężnej lub rozłożenie jej na raty.<sup>33</sup>

Dopiero w maju 1916 r. ukazało się rozporządzenie generalnego gubernatora zmieniające istniejący stan prawny. Dotychczasowe brzmienie odpowiedniego fragmentu rozporządzenia z 22 III 1915 r. uchylono oficjal-

---

<sup>30</sup> *Verordnung betr. den Erlass polizeilicher Strafverfügungen*, op. cit., § 2; AGAD Vjb Vch, okres 1 IV 1916—30 VI 1916, s. 23. Na temat sytuacji w prawie pruskim, zob. przypis 23 i 24.

<sup>31</sup> WAPŁ Bg Łódź, sygn. 2664, k. 21.

<sup>32</sup> *Verordnung betr. den Strafprozess [...] für das Gebiet des Generalgouvernements Warschau*, § 9, 10, Vbl GgW 1915, nr 12.

<sup>33</sup> WAPŁ Bg Łódź, sygn. 2657, k. 9.

nie dopiero w 2 miesiące później.<sup>34</sup> Ponieważ rozporządzenie generalnego gubernatora otrzymało natychmiastową moc obowiązującą, przeto już od maja 1916 r. dopuszczalne było składanie przeciw policyjnym orzeczeniom karnym władz powiatowych zażaleń (*Beschwerde*) do naczelnika administracji cywilnej. Postanowienie to łagodziło nieco dotychczasowe surowe i niekorzystne dla obwinionych zasady proceduralne.

Prawo złożenia zażalenia przysługiwało osobom, przeciw którym orzeczenie było bezpośrednio skierowane. W ciągu 2 tygodni od doręczenia mogły one złożyć zażalenie na piśmie bądź przez oświadczenie do protokołu w tym urzędzie, gdzie orzeczenie wydano lub również na piśmie do naczelnika administracji. Gdy urząd, od którego decyzji złożono odwołanie, uznał zażalenie za uzasadnione, powinien był załatwić je sam. W przeciwnym razie zażalenie należało przekazać naczelnikowi administracji przed upływem jednego tygodnia.

Złożenie zażalenia nie wstrzymywało wykonania orzeczenia, chociaż zarówno urząd, od którego decyzji się odwoływano, jak i naczelnik mieli prawo nakazać zawieszenie jego wykonania. Naczelnik administracji, działając w tym wypadku jako druga instancja, mógł oddalić zażalenie i utrzymać w mocy decyzję pierwszej instancji lub uchylić policyjne orzeczenie karne. W tej ostatniej sytuacji następowało albo zmniejszenie wysokości kary, albo zmiana jej rodzaju lub też przekazanie sprawy sądowi okręgowemu. Decyzja naczelnika administracji była już ostateczna i nie podlegała zaskarżeniu. Ponadto rozporządzenie generalnego gubernatora wprowadziło wymóg zredagowania tej decyzji na piśmie, wywołany koniecznością przekazania jej w tej formie władzom powiatowym, natomiast umotywowanie decyzji na piśmie uznano za zbyteczne.

Rezultaty nowelizacji wprowadzającej możliwość składania odwołań od policyjnych orzeczeń karnych zaskoczyły władze okupacyjne. Jak podawał naczelnik administracji, zostały one „zasypane lawiną zażaleń, z którą ledwo mogły się uporać”. Aby zahamować napływ zażaleń, zarząd niemiecki zdecydował się wprowadzić w postępowaniu odwoławczym opłaty, co przyniosło wkrótce „pożądane” efekty.<sup>35</sup>

W sierpniu 1917 r., w związku z przygotowywanymi zmianami organizacyjnymi, polegającymi na przekazaniu wymiaru sprawiedliwości „królewsko-polskim sądom sprawującym swą działalność w imieniu Korony

---

<sup>34</sup> *Verordnung betr. Aenderung der Vorschriften über den Erlass polizeilicher Strafverfügungen*, 27 V 1916, Vbl GgW 1916, nr 35; *Verordnung betr. Aenderung der Verordnung über die polizeiliche Gewalt der Kreispolizeibehörden vom 22 III 1915*, 26 VII 1916, Vbl GgW 1916, nr 39; AGAD Vjb Vch, okres 1 IV 1916—30 VI 1916, s. 23.

<sup>35</sup> AGAD Vjb Vch, okres 1 VII 1916—30 IX 1916, s. 21; *Verordnung betr. das Gebühren — und Kostenwesen im Gebiete des Generalgouvernements Warschau*, 26 VII 1916, § 5, 6, Vbl GgW 1916, nr 124.

Polskiej”, generalny gubernator wydał nowe rozporządzenie dotyczące policyjnych orzeczeń karnych, znosząc jednocześnie wcześniejsze rozporządzenie z 4 IV 1915 r., zmienione 27 V 1916 r.

Rozporządzenie z sierpnia 1917 r. wprowadzało do poprzednio obowiązującego stanu prawnego kilka nowych postanowień. Policyjne orzeczenia karne władz powiatowych dotyczyły odtąd czynów karalnych, na które nie rozciągała się właściwość sądów polskich, a więc czynów stanowiących wykroczenia przeciw rozporządzeniom niemieckiego zarządu okupacyjnego (generalnego gubernatora i innych władz niemieckich) i zagrożonych przez nie sankcjami karnymi. Zmiana ta spowodowała rozszerzenie uprawnień władz powiatowych w zakresie wysokości orzekanych kar. Z wyjątkiem kary pozbawienia wolności, dla której górną granicą pozostał nadal 1 rok, mogły one wymierzać karę grzywny w pełnym zakresie, przewidzianym w poszczególnych rozporządzeniach, to znaczy przekraczającym sumę 5000 rubli.

Prezydenci policji i naczelnicy powiatów zostali także upoważnieni do korzystania ze środków prowadzących do wyjaśnienia stanu faktycznego, na przykład przesłuchiwanie pod przysięgą świadków i biegłych. Ponadto zezwolono na przeprowadzenie przed wydaniem policyjnego orzeczenia karnego ustnej, publicznej lub niejawnej „rozprawy”.

Obwinionemu nadal przysługiwało prawo złożenia odwołania, lecz tylko do nowo utworzonego Cesarsko-Niemieckiego Sądu Najwyższego Administracji (*K.D. Obergericht der Verwaltung*), który w związku ze znacznym napływem zażaleń rozwinął wkrótce ożywioną działalność. Dla rozpatrzenia odwołania od orzeczenia pierwszej instancji Sąd Najwyższy miał prawo przeprowadzić ustną, publiczną rozprawę. Jego decyzja, wymagająca pisemnego umotywowania i uważana za ostateczną, mogła być czworakiego rodzaju: odrzucająca zażalenie, zmniejszająca karę (zmieniająca jej rodzaj) lub uchylająca zarządzenie. Poza wykluczeniem przekazania sprawy sądowi okręgowemu, jak działo się poprzednio przy decyzji naczelnika administracji, różnica polegała również na tym, że dopuszczono możliwość uniewinnienia obwinionego, podczas gdy do tej pory uchylenie orzeczenia pierwszej instancji wiązało się jedynie ze zmianą wysokości kary lub jej rodzaju.<sup>36</sup>

Poza rozporządzeniami policyjnymi władze powiatowe mogły wydawać także zarządzenia policyjne (*Polizeiverfügung*), to jest pewne nakazy

---

<sup>36</sup> *Verordnung betr. den Erlass polizeilicher Strafverfügungen*, 11 VIII 1917, Vbl GgW 1917, nr 84; *Verordnung betr. die K. D. Gerichte der Verwaltung bei dem Generalgouvernement Warschau*, 11 VIII 1917, *ibid.*; *Ausführungsverordnung betr. die Neuregelung des Justizwesens im Generalgouvernement Warschau*, 11 VIII 1917, *ibid.*; AGAD Hjb Vch, okres 1 IV 1917—30 IX 1917, s. 47; okres 1 X 1917—31 III 1918, s. 38; okres 1 IV 1918—30 IX 1918, s. 43.

lub zakazy posiadające w przeciwieństwie do rozporządzeń konkretnie określony podmiot.<sup>37</sup>

Aby umożliwić organom okupacyjnym realizację wydanych przez nie nakazów i zakazów policyjnych, otrzymały one równocześnie prawo stosowania środków przymusu (*Zwangsmittel*) wobec osób uchylających się od spełnienia polecenia. Zaliczano do nich: wykonanie nakazu przez osoby trzecie na koszt adresata zarządzenia, kary przymusowe do wysokości 5000 rubli oraz „bezpośredni przymus”, przy czym wybór któregośkolwiek z nich zależał od uznania władzy.<sup>38</sup>

Przeciw zarządzeniom okupacyjnych władz powiatowych i zastosowanym środkom przymusu nie przysługiwały ludności Generalnego Gubernatorstwa środki odwoławcze.<sup>39</sup>

<sup>37</sup> *Verordnung über die polizeiliche Gewalt*, op. cit., § 3. Zarządzenia policyjne nauka niemiecka zaliczała do aktów administracyjnych i w przeciwieństwie do rozporządzeń odmawiano im charakteru źródeł prawa. Na temat zarządzeń policyjnych, zob. O. Arnstedt: *Das preussische Polizeirecht unter Benutzung der Entscheidungen von Verwaltungs- sowie Gerichtsbehörden*, t. 1, Berlin 1905, s. 67; K. Friedrichs: *Grundzüge des Polizeirechts*, wyd. 2, Bonn 1927, s. 148; Stier-Somlo: op. cit., s. 530; Loening: op. cit., s. 240; Bitter: op. cit., t. 2, s. 290; Stengel, Fleischmann: op. cit., t. 3, s. 105.

<sup>38</sup> *Verordnung über die polizeiliche Gewalt*, op. cit., § 3. Właśnie w przymusie, a nie karze (represji) nauka niemiecka dopatrywała się środka właściwego dla prawa administracyjnego. Do środków przymusu zaliczano w Prusach wykonanie zastępcze (*Ersatzvornahme*), karę pieniężną lub aresztu (*Ungehorsams-, Exekutiv-, Vollstreckungs-, Zwangsstrafe*) i bezpośredni przymus wobec majątku lub osoby (*unmittelbare Zwang gegen Vermögen und Person*). Karę pieniężną uznano za dopuszczalną jako środek przymusu wówczas, gdy nie było można skorzystać ze świadczenia osoby trzeciej lub chodziło w danym wypadku o zaniechanie. W stosunku do dwóch pierwszych środków panował ponadto wymóg uprzedniego pisemnego zagrożenia. Przymus fizyczny traktowano w zasadzie jako środek ostateczny (*ultima ratio*), zob. *Gesetz über die allgemeine Landesverwaltung*, op. cit., § 132; Fleiner: op. cit., s. 214; Arnstedt: op. cit., t. 1, s. 78 i n.; Loening: op. cit., s. 250; L. Mayer: *Ueber den Begriff des Verwaltungszwangsverfahrens und die Zwangsmittel der Polizei*, „Archiv des öffentlichen Rechts” 1914, t. 32, ss. 152—182.

<sup>39</sup> *Verordnung über die polizeiliche Gewalt*, op. cit., § 3. W pruskim prawie administracyjnym przeciw zagrożeniu środkami przymusu przysługiwały identyczne środki prawne jak przeciw zarządzeniom policyjnym. Rozciągały się one również na zarządzenia, jeśli te ostatnie nie stały się już przedmiotem postępowania odwoławczego. Przeciw naznaczeniu i wykonaniu środków przymusu dozwolone było zażalenie (*Beschwerde*) rozstrzygane przez administracyjne organy nadzorcze, podobnie jak w przypadku zażalenia na zarządzenie policyjne. Po dwukrotnym odwołaniu się możliwe było jeszcze, w określonych przez prawo warunkach, złożenie skargi (*Klage*) do Najwyższego Trybunału Administracyjnego (*Oberverwaltungsgericht*). Zamiast wnoszenia zażalenia obywatele mogli od razu skorzystać z prawa skargi. Wybór tej formy odwołania oznaczał jednak wkroczenie na drogę postępowania spornego (*Verwaltungsstreitverfahren*), w którym skarga była rozpatrywana przez odpowiednie instancje sądownictwa administracyjnego. Zob. *Gesetz über die allgemeine Landesverwaltung*, op. cit., § 127, 128, 129, 133.

Zarząd policyjny w miastach powierzono, według ordynacji miejskiej z 19 VI 1915 r., częściowo zmienionej i rozciągniętej następnie w sierpniu 1916 r. na wszystkie miasta w Generalnym Gubernatorstwie oprócz Warszawy, niemieckim burmistrzom.<sup>40</sup>

Zgodnie z terminologią stosowaną w niemieckiej nauce prawa administracyjnego zarząd policyjny nie stanowił „własnego” (w rozumieniu — organicznie związanego z instytucją) zakresu obowiązków burmistrza, lecz jedynie „przekazany przez władzę państwową”. Dlatego też podlegał on kontroli władzy nadzorczej (prezydenta policji, naczelnika powiatu), wyrażającej się między innymi poprzez to, że burmistrz mógł powoływać niższe organy policyjne za jej zgodą. Ponadto organ nadzorczy upoważniono do wydawania szczegółowych przepisów o wykonywaniu władzy policyjnej przez zarządy miejskie.

Uprawnienia policyjne zarządów miejskich podlegały również ograniczeniom innego typu. W stosunku do mieszkańców (z wyjątkiem obywateli niemieckich) opierających się zarządzeniom burmistrza (jednego z wydziałów zarządu miejskiego) dysponował on na podstawie § 32 ordynacji środkami przymusu w postaci: wykonania zastępczego, kary pieniężnej do wysokości 1000 marek, natomiast w razie braku możliwości jej zapłaty — aresztu do 6 tygodni. Przeciw zarządzeniom środków przymusowych stronie przysługiwało złożenie zażalenia do władzy nadzorczej. Zarząd miejski nie posiadał natomiast żadnych uprawnień w zakresie karaniania wykroczeń przeciw wydanym przez siebie za zgodą władzy nadzorczej miejscowym przepisom policyjnym, popełnionych zarówno przez obywateli niemieckich, jak i ludność miejscową, ponieważ stanowiło to domenę władz powiatowych.

Podobne uregulowanie spraw zarządu policyjnego przewidziano w „ordynacji miejskiej dla stołecznego miasta Warszawy” wydanej 5 V 1916 r., z tym że miejsce burmistrza zajął tam prezydent miasta, a rolę organu nadzorczego pełniło prezydium policji.<sup>41</sup>

Generalny gubernator rozporządzeniem z 28 II 1917 r. upoważnił jednak prezydenta policji w Warszawie do powierzenia naczelnikowi tamtejszej milicji miejskiej wymierzania kar policyjnych oraz zarządzania policyj-

---

<sup>40</sup> *Städteordnung für die unter deutscher Verwaltung stehenden Gebietsteile Russisch-Polens*, § 21, *Verordnungsblatt der K.D. Zivilverwaltung für Polen* links der Weichsel, 1915, nr 10; *Verordnung über die Abänderung der Städteordnung vom 19 VI 1915 für die im Generalgouvernement Warschau gelegenen Städte unter 20000 Einwohner*, Vbl GgW 1916, nr 42. Zob. również: *Polizeiliche Neuerungen in der deutschen Zivilverwaltung für Polen links der Weichsel*, „Deutsche Strafrechts Zeitung” 1915, nr 7/8, s. 355.

<sup>41</sup> *Stadtordnung für die Landeshauptstadt Warschau*, Vbl GgW 1916, nr 32.

nych środków przymusowych.<sup>42</sup> Zwiększenie kompetencji naczelnika milicji miejskiej nie oznaczało bynajmniej uszczuplenia uprawnień prezydenta policji w tym zakresie, gdyż przysługujące mu prawo samodzielnie decydowania w poszczególnych wypadkach o wyznaczaniu kar jak i zarządzaniu środkami przymusowymi pozostało nie zmienione. Uzyskane przez naczelnika milicji miejskiej w Warszawie uprawnienia posiadały niewątpliwie wpływ na jego stanowisko prawne, chociaż uprawnienia te władze niemieckie w trosce o zachowanie własnej przewagi poważnie okroiły. Naczelnik milicji nie działał bowiem samodzielnie na mocy własnych prerogatyw, gdyż we wszelkich wydanych zarządzeniach obowiązany był zaznaczyć udzielone mu przez niemieckiego prezydenta policji upoważnienie do działania.

Ponadto uprawnienia te ograniczono pod względem osobowym i rzeczowym. Naczelnikowi milicji nie przysługiwało prawo wymierzania kar policyjnych i stosowania środków przymusowych w stosunku do obywateli niemieckich i państw sojuszniczych. Upoważnienie zaś do przekazania kompetencji policyjnych dotyczyło jedynie: 1) wymierzania kar za wykroczenia przeciwko § 210, 211, 212, 231, 238, 262, 272, 287 rosyjskiego kodeksu karnego z r. 1903<sup>43</sup>; 2) wymierzania kar za uchybienia rozporządzeniom policyjnym wydanym przez prezydenta policji; 3) wymierzania kar przymusowych celem wykonania zarządzeń policyjnych dotyczących komunikacji, zdrowotności, przemysłu i budownictwa oraz w sprawach dotyczących obowiązków właścicieli budynków co do zatrudnienia, wyposażenia i wynagrodzenia dozorców<sup>44</sup>.

---

<sup>42</sup> *Zur Ausführung der Verordnungen vom 22 III/8 IX 1915 und vom 4 IV/8 IX 1915*, Vbl GgW 1917, nr 68. Milicje miejskie, zob. niżej.

<sup>43</sup> Art. 210, 211, 212 — wyrób i przechowywanie produktów spożywczych niepełnowartościowych lub szkodliwych dla zdrowia; art. 231 — wykroczenia komunikacyjne; art. 238 — palenie tytoniu w miejscach zabronionych; art. 262 — zakłócanie spokoju publicznego; art. 272 — przywłaszczenie nazwiska lub tytułu; art. 287 — dręczenie zwierząt.

<sup>44</sup> Kary wymierzone przez naczelnika milicji nie mogły przekraczać — w wypadkach wskazanych w punktach 1 i 2 — kwoty 50 marek, w razie trudności w egzekucji — 10 dni aresztu, natomiast w przypadku punktu 3 — sumy 100 marek lub 20 dni aresztu. Gdyby naczelnik milicji uważał za celowe wymierzenie kary surowszej, powinien był skierować sprawę do prezydenta policji. Jeśli naczelnik milicji odmówił wymierzenia kary policyjnej, musiał zawiadomić o tym wnioskodawcę, gdyż temu ostatniemu przysługiwało prawo wniesienia zażalenia do prezydenta policji. Wobec zażalenia znajdowały zastosowanie odpowiednie przepisy rozporządzenia z 27 V 1916 r. o zmianie procedury policyjnej, lecz spraw tych nie przekazywano sądowi okręgowemu. Podobnie przeciwko karom wymierzonym przez naczelnika milicji obwiniony mógł wnieść zażalenie do naczelnika administracji z tym jednak, że prawo zmiany decyzji przysługiwało jedynie prezydentowi policji. O procedurze odwoławczej wobec orzeczeń naczelnika milicji, stosowanej po 1 IX 1917 r. — brak bliższych danych.



Ponieważ na naczelniku milicji ciążył obowiązek wykonania wymierzonych przez niego kar i wydanych zarządzeń, dochody z opłat, kar pieniężnych i wykupu skonfiskowanych przedmiotów wpływały do kasy milicji, która z kolei ponosiła wszelkie powstałe z tej przyczyny koszty, zwłaszcza koszty wykonania kar.

Administracja gmin wiejskich spoczywała częściowo w rękach polskich, ponieważ obowiązki wójtów, pisarzy i sołtysów pełnili przedstawiciele miejscowej ludności. Podlegali oni jednak daleko idącemu nadzorowi niemieckich władz powiatowych, co powodowało w praktyce włączenie organów administracji wiejskiej do struktury zarządu okupacyjnego.

Wójtowie, wykonujący według ukazu z r. 1864 również obowiązki lokalnych władz policyjnych, mieli przyznane uprawnienia w dziedzinie wymierzania kar administracyjnych.<sup>45</sup> Ponieważ władze niemieckie, wydając szereg aktów normatywnych, zreformowały całkowicie organizację i działalność władz policyjnych, dlatego powstały wątpliwości, czy wójtowie w dalszym ciągu będą mogli korzystać ze swych dotychczasowych kompetencji w tej dziedzinie. Niepewność tę usunął naczelnik administracji w piśmie z 1 IX 1916 r. skierowanym do zarządu lokalnego.<sup>46</sup>

Według jego opinii rozporządzenia władz niemieckich wcale nie uchyliły uprawnień wójtów. Utrzymanie dotychczasowego stanu naczelnik administracji uważał za celowe, bowiem „nie były to kary wysokie, a poza tym wójtowie działający jako organy naczelnika powiatu, powinni posiadać autorytet skłaniający ludność do przestrzegania zarządzeń wydanych przez władze”. Jednocześnie zawiadomił on o poddaniu zakresu kompetencji wójtów powtórnej kontroli, w razie gdyby zaszła potrzeba wydania nowej ordynacji gminnej, do czego jednak w związku z ogólną tendencją do unikania zmian w ustroju gminy wiejskiej nie doszło.<sup>47</sup>

Problem działalności policyjnej wójtów stał się aktualny ponownie w r. 1917, kiedy przygotowywano przekazanie wymiaru sprawiedliwości stronie polskiej. W trakcie rokowań generalny gubernator złożył obietnicę udzielania w przyszłości polskim organom pomocy przez władze policyjne. Jak wynikało z pisma naczelnika administracji z 29 VIII 1917 r., obowiązek współdziałania został rozciągnięty także na wójtów i sołtysów, odnosząc się przede wszystkim do przesłuchań i kar pieniężnych.<sup>48</sup>

W grudniu 1917 r. naczelnik administracji przesłał zarządowi lokal-

---

<sup>45</sup> *Uczrieźdienije uprawlenija guberni Carstwa Polskogo*, Swod Zakonow Rosijskoj Imperii, wyd. 1892, t. 2, art. 214 (art. 22 ukazu z 19 II 1864 r.), art. 216 (art. 24 ukazu), art. 219 (art. 27 ukazu).

<sup>46</sup> Pismo naczelnika administracji z 1 IX 1916 r., WAPL Ka Łuków, sygn. 93, s. 3.

<sup>47</sup> W. S z w a r c: *Próby reorganizacji samorządu terytorialnego w gminach wiejskich Generalnego Gubernatorstwa Warszawskiego w latach 1915—1918*, Ann. Univ. Mariae Curie-Skłodowska, sectio G, vol. XV, Lublin 1968, s. 235 i n.

<sup>48</sup> WAPL KA Łuków, sygn. 64, s. 664.

nemu szczegółowe wytyczne w tej sprawie, opracowane już przez polskiego prokuratora przy Sądzie Apelacyjnym w Warszawie, polecając jednocześnie, aby zapoznano z nimi wójtów i dopilnowano ich ścisłego przestrzegania.<sup>49</sup>

W pierwszej instrukcji, przeznaczonej głównie dla sądów pokoju, jedynie zapowiedziano korzystanie przez polskie organy wymiaru sprawiedliwości z pomocy wójtów i niekiedy sołtysów, z tym że ci pierwsi będą mogli część obowiązków przekazać pisarzom gminnym.<sup>50</sup> Szczegółowe wskazówki zostały zawarte dopiero w drugiej instrukcji.<sup>51</sup> W myśl umieszczonych na wstępie postanowień ogólnych urzędnicy ci, jako organy policji wiejskiej (*Dorfpolizei*), obowiązani byli do wykrywania na terenie swej gminy czynów karalnych i winnych tego osób oraz spełniania poleceń wydanych im przez polskie organy wymiaru sprawiedliwości.

## II

Funkcjonowanie cywilnego zarządu okupacyjnego wymagało wsparcia sił zdolnych zapewnić realizację wydanych przez niego przepisów. Zadanie to powierzono przede wszystkim funkcjonariuszom pruskiej „żandarmerii krajowej” (*Landgendarmarie*), spełniającym tego rodzaju czynności w przedwojennej pruskiej administracji wewnętrznej na szczeblu powiatu i wyższych jednostek, a po wkroczeniu na ziemie Królestwa Polskiego odkomenderowanym tam do służby policyjnej.<sup>52</sup>

Na zajętych terenach oprócz niemieckiego aparatu policyjnego istniały również organizacje o podobnym charakterze, lecz powstałe dzięki inicjatywie przedstawicieli społeczeństwa polskiego. Będąc zorientowani w przygotowaniach ewakuacyjnych władz rosyjskich podjęli oni wysiłki w kierunku stworzenia, zwłaszcza w ośrodkach miejskich, sił porządkowych zdolnych przeciwdziałać powstaniu anarchii i bezprawia. Organizatorom, którzy nie mogli przewidzieć losów konfliktu zbrojnego, lecz zdawali sobie sprawę ze znaczenia i wagi historycznej tego wydarzenia, zależało również na tym, by wkraczające wojska i władze niemieckie postawić przed faktem dokonanym.

<sup>49</sup> Pismo naczelnika administracji z 7 XII 1917 r., *ibid.*, sygn. 84, s. 15.

<sup>50</sup> Pismo prokuratury z 7 XI 1917 r., *Anlage A, ibid.*, s. 1.

<sup>51</sup> *Anweisung für die Dorfpolizei, d.h. für Wojts, Gemeindeschreiber, deren Gehilfen und Schulzen in Bezug auf Ermittlungen in Strafsachen, Anlage B, ibid.*, s. 5.

<sup>52</sup> W Prusach działalność policyjną na terenie miast prowadziły odrębne siły porządkowe. O odkomenderowaniu pruskiej żandarmerii krajowej na tereny okupowane wspomina rozporządzenie cesarza Wilhelma II z 8 VII 1915 r., *Armeeverordnungsblatt 1915*, nr 34. Żandarmeria pełniła na obszarze powiatów służbę określoną jako *Polizeirexequitive* oraz służbę w zakresie policji kryminalnej, AGAD Vjb Vch, okres 21 VII 1915—1 X 1915, s. 6; pismo prokuratora Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 7 XI 1917 r., WAPL Ka Łuków, sygn. 84, s. 1.

Prace przygotowawcze, prowadzone początkowo nielegalnie, zostały wkrótce zaakceptowane przez zainteresowane czynniki rosyjskie, a patronat nad nimi przejęły powstające w tym samym niemal czasie polskie komitety obywatelskie.<sup>53</sup> Sprzyjające po temu warunki wystąpiły najpierw w południowo-zachodniej i zachodniej części Królestwa, rozszerzając się stopniowo w miarę ustępowania Rosjan na resztę kraju. Przed utworzeniem Generalnego Gubernatorstwa istniały już na tych terenach w części miast i osad pozbawione zawodowego charakteru i składające się niemal wyłącznie z Polaków organizacje o nazwie straży lub milicji obywatelskiej.<sup>54</sup>

Wkraczające do Królestwa wojska niemieckie nie zastały na tych obszarach chaosu i dezorganizacji. Nie zetknęły się także z zorganizowanymi wrogimi wystąpieniami ze strony cywilnej ludności polskiej. Okupanci tworząc własny aparat nie mogli powoływać się w tej sytuacji na konieczność przywrócenia porządku, zapewnienia ludności bezpieczeństwa czy nawet wypełnienia luki po ewakuowanych rosyjskich instytucjach policyjnych, ponieważ działalność straży (milicji) czyniła tego rodzaju argumenty, jeśli nie całkowicie, to przynajmniej w dużym stopniu bezpodstawnymi. Przyczyna powołania niemieckich okupacyjnych organów policyjnych tkwiła przede wszystkim w potrzebie usunięcia bądź całkowitego podporządkowania konkurencyjnych organizacji polskich, gdyż jedynie zdecydowana przewaga w tej dziedzinie mogła zapewnić okupantom zabezpieczenie własnych interesów.

Żandarmeria zachowując własną, wewnętrzną organizację została przydzielona naczelnikom poszczególnych powiatów w charakterze ich organów wykonawczych. Spośród działających w powiatach cywilnych władz administracyjnych żandarmeria podlegała wyłącznie naczelnikom powiatów, ponieważ tylko oni (lub ich stali zastępcy) mogli wydawać jej polecenia służbowe.<sup>55</sup>

Naczelnik zajmował się ponadto sprawami kadrowymi sił policyjnych w powiecie oraz ich rozmieszczeniem, zawiadamiając o tym z uwagi na konieczność współdziałania gubernatora wojskowego lub zasięgając w tym

---

<sup>53</sup> Zob. przypis 2.

<sup>54</sup> Historia Straży Obywatelskiej w Warszawie: WAPKr NKN, sygn. 89, k. 81—85; „Gazeta Sądowa Warszawska” 1915, nr 23, 32/33, 34; o innych milicjach i strażach w ich początkowym okresie istnienia: WAPŁ Sta Bg Łódź, sygn. 10, k. 30 (Aleksandrów), k. 51 (Zgierz); WAPKr NKN, sygn. 85, k. 116—120 (Sosnowiec, Będzin, Częstochowa); „Nowy Kurier Łódzki” 1915, nr 38 (Łask), nr 51 (Sieradz), nr 72 (Złoczew), nr 90 (Piątek), nr 115 (Wieluń), nr 124 (Włocławek), nr 239 (Pułtusk).

<sup>55</sup> Zarządzenie naczelnika administracji z 21 IX 1917 r., WAPL Ka Łuków, sygn. 4, s. 291.

względnie jego opinii.<sup>56</sup> Na terenie powiatów podzielonych dla celów policyjnych na specjalne okręgi organizowano niewielkie posterunki pod nazwą *Gendarmeriestationen*. Wiadomo na przykład, że w r. 1916 w powiecie łomżyńskim istniało 5 takich placówek, tyle samo w powiecie kolneńskim, natomiast w powiecie łukowskim przy końcu okupacji aż 11.<sup>57</sup> Personel łukowski z tego okresu liczył 45 osób, w tym 21 określanych jako „żandarmi pomocniczy” (*Hilfsgendarmen*).

Na początku kwietnia 1917 r. nastąpiła reorganizacja żandarmerii mająca na celu większe jej zmilitaryzowanie.<sup>58</sup> Na podstawie zarządzenia pruskiego Ministerstwa Wojny z 1 III 1917 r. i Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z 13 IV 1917 r. żandarmerię zarządu cywilnego (*Gendarmerietruppe der Zivilverwaltung*) przekształcono z dniem 1 IV 1917 r. w żandarmerię polową (*Feldgendarmerietruppe*) w sile brygady.<sup>59</sup> Jednocześnie wprowadzono podział terytorialny Generalnego Gubernatorstwa na 5 dystryktów (*Distrikt*) i 38 rewirów (*Beritt*). W skład brygady wchodziło 33 wachmistrzów (*Feldgendarmeriewachmeister*) i 882 niższych funkcjonariuszy (*Korpsgendarm*).<sup>60</sup>

Powody tej reformy nie są dokładnie znane. Prawdopodobnie zadecydował o tym przedłużający się stan okupacji wojennej, a także względy finansowe i organizacyjne wynikające z potrzeby ujednoczenia przepisów służbowych.

Zmilitaryzowanie żandarmerii nie zmieniło w sposób zasadniczy jej zależności służbowej wobec naczelników powiatów, gdyż w dalszym ciągu miała ona spełniać polecenia lokalnego zarządu cywilnego pod rygorem „ukarania za nieposłuszeństwo”. W stosunku do gubernatorów wojskowych żandarmeria pozostawała w analogicznej sytuacji jak inne rozmieszczone na terenie gubernatorstw formacje i służby specjalne nie podporządkowane im służbowo. Życzenia gubernatorów żandarmeria obowiązana była jednak wypełniać z „najwyższym zrozumieniem”, a jej personelowi dowódczemu nakazano częste osobiste kontakty z gubernatorami

<sup>56</sup> Sprawy kadrowe: *ibid.*, Mg Łuków, sygn. 74, ss. 41, 45, 53, 63, 81, 89, 97; rozmieszczenie: *ibid.*, ss. 3, 7.

<sup>57</sup> *Kreisblatt* Łomża, Kolno, Mazowieck (Wysokie Mazowieckie) 1916, nr 21, 23; WAPL Ka Łuków, sygn. 4, s. 399 — wykaz z 10 IX 1918 r. Ponadto o posterunkach: *Kreisblatt* Sieradz 1915, nr 8, 15; *Kreisblatt* Koło 1918, nr 8; w powiecie łódzkim — WAPL Mgg Łódź, sygn. 1903, k. 205, 902; *ibid.*, sygn. 1a, k. 25.

<sup>58</sup> AGAD Hjb Vch, okres 1 IV 1917—30 IX 1917, s. 8; pismo naczelnika administracji z 17 VII 1918 r., w którym żandarmi są określani jako *Heeresangehörigen*, WAPL Ka Łuków, sygn. 64, s. 1382.

<sup>59</sup> MVbl GgW 1917, nr 60.

<sup>60</sup> AGAD Hjb Vch, zob. przypis 58.

w celu omawiania wzajemnych życzeń i inicjatyw.<sup>61</sup> Ten ostatni wymóg, jak wynikało z meldunku dowództwa brygady z lipca 1917 r., nie był w praktyce przestrzegany, co spowodowało z kolei przypomnienie przez centralny zarząd wojskowy o konieczności organizowania spotkań.<sup>62</sup>

Mimo przejścia przez zarząd cywilny tylko części obowiązków policyjnych siły żandarmerii, według ocen niemieckich, były jednak niewystarczające do ich prawidłowego wypełniania. Aby zmniejszyć ten niedobór władze niemieckie uciekały się do różnych środków zastępczych. Od początku okupacji korzystano z pomocy wojska, wspierającego działalność żandarmerii.<sup>63</sup> Dopiero jednak w r. 1918 zdecydowano się dokonać zabiegu reorganizacyjnego, polegającego na uzupełnieniu stanu kadrowego sił policyjnych przez część regularnych oddziałów.

W sprawozdaniu gubernatora wojskowego w Łukowie za okres 1 IV 1918—30 VI 1918 r. znajdowała się wzmianka o przekazaniu na podstawie rozkazu generalnego gubernatora z 16 V 1918 r. z obu przebywających w powiecie łukowskim i garwolińskim batalionów „Landsturmu” części żołnierzy w charakterze „żandarmów pomocniczych” do dyspozycji dowództwa brygady żandarmerii w Warszawie.<sup>64</sup> Chociaż akcja ta prowadzona w całym Generalnym Gubernatorstwie spowodowała liczne zmniejszenie stanu wojsk, nie wywołała jednak zmiany potencjału sił okupacyjnych, gdyż przejście do żandarmerii oznaczało tylko zmianę dowództwa, natomiast charakter służby pozostał w zasadzie podobny. Tak więc dopiero dzięki użyciu wojska żandarmeria osiągnęła pożądane przez naczelnika administracji poważne wzmocnienie. W ciągu czerwca i lipca 1918 r. uzyskano w ten sposób 721 funkcjonariuszy, z których około 140 przeznaczono do uzupełnienia stanu etatowego brygady żandarmerii, zaś pozostałych potraktowano jako czasowo odkomenderowanych do tej służby.<sup>65</sup>

Wraz ze wzrostem liczebnym kadr powiększeniu uległa też liczba placówek (*Gendarmeriestationen*) i w tym właśnie fakcie należy szukać wytłumaczenia owych dysproporcji między stanem z r. 1916 i r. 1918, zaobserwowanych w powiatach: łomżyńskim, kolneńskim i łukowskim.

Działalność policyjna prowadzona na terenach okupowanych przez organizacje polskie postawiła władze niemieckie przed koniecznością do-

---

<sup>61</sup> MVbl GgW 1917, nr 60; *Dienstanweisung für die Feldgendarmerietruppe*, WAPL Mg Łuków, sygn. 74, s. 73; pismo generalnego gubernatorstwa z 21 IV 1917, *ibid.*, s. 71.

<sup>62</sup> Pismo generalnego gubernatorstwa, zob. przypis 61.

<sup>63</sup> AGAD Vierteljahrsbericht der Zivilverwaltung für Russisch-Polen, okres 5 I 1915—25 IV 1915, s. 8; K r i e s: *op. cit.*, s. 137.

<sup>64</sup> WAPL Mg Łuków, sygn. 64, s. 4.

<sup>65</sup> AGAD Hjb Vch, okres 1 IV 1918—30 IX 1918, s. 6.

konania trudnego wyboru. Pierwsza z koncepcji, sprowadzająca się do likwidacji, była stosunkowo łatwa do przeprowadzenia, lecz zamiast złagodzić kryzys kadrowy w niemieckich siłach policyjnych, dodatkowo go pogłębiała. Niewątpliwie okoliczność ta zadecydowała ostatecznie o wyborze drugiej metody, konsekwentnie realizowanej przez zarząd okupacyjny, polegającej na ścisłym podporządkowaniu organizacji polskich i kontroli ich działalności.

Stosunek władz niemieckich do polskich milicji wyjaśniał fragment instrukcji generalnego gubernatora z 16 X 1915 r., który chociaż godził się z potrzebą ich istnienia w większych miastach, to jednak zabronił posługiwania się bronią palną oraz nakazał gubernatorom wojskowym stałą kontrolę i baczna obserwację, „aby nie okazało się któregoś dnia, że mamy do czynienia z zorganizowanymi oddziałami”.<sup>66</sup> Niemcy obawiali się, jak z tego wynikało, nie tylko uzbrojenia milicji, lecz także osiągnięcia przez nie paramilitarnego charakteru. W innym piśmie, skierowanym do gubernatorów wojskowych, Beseler ponownie przestrzegał przed nadaniem milicjom charakteru samodzielnych organów policyjnych. Mogły one być wykorzystywane jedynie jako siły pomocnicze administracji okupacyjnej. Z tych względów Beseler polecił dokładne uregulowanie kompetencji milicji i prowadzenie „surowego nadzoru” nad ich działalnością. W „niebezpiecznych okolicach” należało, według jego opinii, w ogóle zrezygnować z użycia milicji lub wykorzystać jej siły jedynie po zabezpieczeniu ścisłego podporządkowania i w łączności z wojskiem.<sup>67</sup>

Podobnych obaw nie budziło natomiast zatrudnienie mieszkańców okupowanych terenów jako „posłańców” (*Amtsboten*) i „pisarzy” (*Amtschreiber*). Ze sprawozdania naczelnika administracji za II kwartał r. 1916 wynikało, że z jego zezwolenia skorzystano w wielu powiatach, przydzielając nowo przyjętych „żandarmów pomocniczych” do placówek niemieckiej żandarmerii, gdzie pełnili oni jednocześnie rolę tłumaczy.<sup>68</sup>

Początkowy okres tolerowania względnie samodzielnej działalności straży obywatelskich (milicji) skończył się w momencie stabilizacji zarządu okupacyjnego. Dlatego też, pokonując trudności organizacyjne i przeszkody czynione przez okupantów oraz oceniając szanse utrzymania na dłuższą metę niezawodowego charakteru tych organizacji jako znikome, strona polska rozpoczęła przygotowania do przekształcenia przy-

<sup>66</sup> AGAD *Besondere Gesichtspunkte für die erste Tätigkeit der Mitbürgouverneure*, 16 X 1915.

<sup>67</sup> *Verwendung der Truppen zu polizeilichen Zwecken*, WAPL Mg Łuków, sygn. 18, s. 1 i n.

<sup>68</sup> AGAD Vjb Vch, okres I IV 1916—30 VI 1916, s. 7; w powiecie łukowskim — pismo naczelnika powiatu do gubernatora wojskowego z zapytaniem, czy administracja wojskowa nie zgłasza zastrzeżeń co do kandydatów na *Amtsboten*, WAPL Mg Łuków, sygn. 74, s. 7.

najmniej niektórych z nich w milicje miejskie (*Stadtmiliz*).<sup>69</sup> Inicjatywa ta wymagała jednak zgody władz okupacyjnych, a one narzuciły z kolei szereg ograniczeń praktycznie likwidujących samodzielność.

Obie wspomniane wyżej ordynacje miejskie we fragmencie poświęconym zarządowi policyjnemu zawierały istotne uprawnienie naczelnika administracji. Mógł on mianowicie postanowić, by w niektórych miastach całość policji czy też określone jej działy zostały przejęte przez instytucje państwowe. W takim wypadku do władzy państwowej należało również powołanie niższych organów policyjnych. Koszta związane z wykonywaniem władzy policyjnej obowiązałe było ponosić miasto, także wtedy gdy zarząd policyjny sprawowały w całości lub tylko częściowo organy państwowe.<sup>70</sup>

Naczelnik administracji cywilnej w sprawozdaniu za okres 21 VII 1915—1 X 1915 wspomniał o zorganizowaniu „państwowego zarządu policyjnego” w Warszawie, Łodzi, Częstochowie, Sosnowcu i Kaliszu, a w sprawozdaniu obejmującym trzy pierwsze miesiące r. 1916 wymienił dodatkowo Włocławek.<sup>71</sup> Państwowy zarząd policyjny reprezentowały w Warszawie i Łodzi prezydja policji, natomiast w pozostałych z wyliczonych miast — niemieccy urzędnicy oddelegowani wraz z niewielkim personelem pomocniczym spośród pracowników lokalnych urzędów powiatowych.

Czy można jednak sądzić, że w innych miastach, nie wymienionych w tych dwóch sprawozdaniach, wykonywanie miejscowej władzy policyjnej przekazano w pełnym zakresie burmistrzom? Hipoteza taka w konfrontacji ze stwierdzeniem naczelnika administracji w sprawozdaniu pochodzącym z przełomu r. 1917 i 1918 wydaje się mało prawdopodobna.<sup>72</sup> Natomiast, nie obawiając się popełnienia błędu, można przyjąć, że burmistrzom przekazano pewne gałęzie zarządu policyjnego.

Milicje, wspierające w dziedzinie utrzymywania porządku działalność niemieckich organów okupacyjnych, w większości były już na początku r. 1916 przekształcone w formacje policyjne (*Polizeitruppen*) dowodzone

<sup>69</sup> *Dziesięciolecie służby bezpieczeństwa w Polsce Odrodzonej 1915—1925*, wyd. „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” pod red. E. Grabowieckiego, Warszawa 1925, s. 2; WAPKr NKN, sygn. 89, k. 81—85.

<sup>70</sup> Zob. przypisy 40, 41 oraz O. Loening: *Die Städteordnung für Russisch-Polen*, „Deutsche Juristen Zeitung” 1915, nr 15/16, s. 772.

<sup>71</sup> AGAD Vjb Vch, okres 21 VII 1915—1 X 1915, s. 6; okres 1 I 1916—31 III 1916, s. 7.

<sup>72</sup> AGAD Hjb Vch, okres 1 X 1917—31 III 1918, s. 8 i n.: „Doch gab die Ueberleitung einer grösseren Zahl städtischer Kommunalverwaltungen in polnische Hände Veranlassung, die deutschen Polizeiverwaltungen in diesen Städten den Kreishefts unmittelbar zu unterstellen [...] In fast allen Kreisstädten ist die örtliche Polizeiverwaltung seit längerer Zeit derart organisiert, dass mindestens 1 reichsdeutscher Polizeibeamter die Leitung der Polizei und die Aufsicht über das einheimische Personal ausübt.”

i nadzorowane przez niemieckich urzędników policyjnych. Porównując w tym samym okresie rezultaty ich pracy, naczelnik administracji uznał, że milicje z okupowanych już od roku zachodnich powiatów Generalnego Gubernatorstwa pracowały lepiej niż stosunkowo jeszcze niedoświadczona siła pozostałej części zajętego terytorium.<sup>73</sup>

Na podstawie zachowanych materiałów trudno ustalić, czy polskie milicje miejskie powstały wszędzie tam, gdzie działały wcześniej organizacje obywatelskie. Wiadomo na przykład, że w czerwcu 1915 r. doszło w Płocku do otwartego konfliktu między miejscowymi władzami niemieckimi i strażą obywatelską, w wyniku czego jej 120 członków aresztowano i wywieziono do obozu jeńców w Prusach.<sup>74</sup> Nie wydaje się jednak, aby były to organizacje występujące sporadycznie tylko w dużych ośrodkach, jak Warszawa lub Łódź, o czym świadczył choćby przykład Łukowa.<sup>75</sup>

Milicje miejskie, uważając się za spadkobierczynie tradycji organizacji obywatelskich z początkowego okresu wojny, stały się organami wykonawczymi zarządów miejskich finansujących ich działalność i z konieczności pomocniczymi w stosunku do niemieckich instytucji policyjnych, gdyż ich dalsze istnienie zostało uzależnione od podporządkowania służbowego naczelnikom powiatów (prezydentom policji). Jednocześnie zmniejszono zakres ich kompetencji rzeczowych, przekazując funkcjonariuszom policji niemieckiej prowadzenie spraw natury kryminalnej i obyczajowej.<sup>76</sup> Do zadań milicji należało zaś pełnienie służby porządkowej w mieście, sprawowanie nadzoru policyjnego w dziedzinie sanitarnej, przemysłowej, handlowej i budowlanej oraz prowadzenie czynności wykonawczych zleconych przez zarząd miejski.

Milicje działające w mniejszych ośrodkach posiadały, jak można sądzić, nieco więcej swobody niż w Warszawie czy Łodzi, gdyż naczelnik powiatu obciążony licznymi obowiązkami, mimo formalnego zwierzchnictwa nad milicją, nie ingerował w sprawy miejskie w takim stopniu jak prezydja policji. Prawdopodobnie wpływał na to również fakt, że urzędowali tam niemieccy burmistrzowie. Dopiero pod koniec r. 1917, w związku z przekazaniem w wielu miastach kierownictwa sprawami komunalnymi w ręce polskie, władze okupacyjne podporządkowały tamtejsze zarządy policyjne bezpośrednio naczelnikom powiatów. We wszystkich prawie mia-

<sup>73</sup> AGAD Vjb Vch, okres I I 1916—31 III 1916, s. 7; *Zwei Jahre deutscher Arbeit im Generalgouvernement Warschau*, WAPK r NKN, sygn. 85, k. 199.

<sup>74</sup> WAPK r NKN, sygn. 85, k. 365; sygn. 88, k. 98; „Deutsche Lodzer Zeitung” 1915, nr 147. Jako powód aresztowania wymieniono *aufsässiges Betragen*.

<sup>75</sup> Zob. niżej.

<sup>76</sup> Pismo naczelnika administracji z 7 XII 1917 r., WAPL Ka Łuków, sygn. 84, s. 15; *Dziesięciolecie służby bezpieczeństwa*, op. cit., s. 3; Dziennik Zarządu m. Stoł. Warszawy 1916, nr 63; „Nowy Kurier Łódzki” 1915, nr 307.



stach powiatowych, jak podawał w swym sprawozdaniu z przełomu r. 1917 i r. 1918 naczelnik administracji, miejscowy zarząd policyjny „od dłuższego już czasu” zorganizowano w ten sposób, że co najmniej 1 niemiecki urzędnik policyjny kierował tymi sprawami i nadzorował polski personel. Ewentualne przekazanie zarządu policyjnego naczelnik określił jako niewskazane, gdyż doświadczenia wyniesione z Płocka, gdzie istniała „czysto miejska”, podporządkowana polskim burmistrzom, milicja nie wpływała, jego zdaniem, bynajmniej zachęcająco.<sup>77</sup>

Organizacji milicyjnych w Generalnym Gubernatorstwie nie łączył wzajemny, wewnętrzny stosunek służbowy, ponieważ brak było ze zrozumiałych względów jednoczącego i oddziałującego na ich rozwój rodzimego organu o charakterze centralnym. Dlatego nie tworzyły one instytucji jednolitej pod względem ustrojowo-prawnym. Sytuacja ta nie stała jednak na przeszkodzie nawiązywaniu, co prawda sporadycznych, lecz mimo to owocnych kontaktów z organizacjami działającymi w innych miastach. Szczególna rola przypadła pod tym względem do spełnienia milicji warszawskiej, która usiłowała zastąpić brak instytucji centralnej, wykazując wiele inicjatywy w pracach organizacyjnych na terenie strefy okupacyjnej niemieckiej i austro-węgierskiej. Duży wkład pracy wnieśli szczególnie delegowani w teren przez ośrodek warszawski instruktorzy, zazwyczaj obejmujący tam stanowiska naczelników powstających milicji.<sup>78</sup>

Ponieważ milicje miejskie posiadały określony pod względem terytorialnym zakres działania, ograniczony z natury rzeczą obszarem miasta, na pozostałych obszarach zadania policyjne spełniały w dalszym ciągu siły niemieckiej żandarmerii. Dopiero powstanie na przełomie r. 1917 i r. 1918 w Łukowie pierwszej w kraju milicji powiatowej (*Kreismiliz*) spowodowało niewielki wyłom w tej praktyce.<sup>79</sup> Powiatowa milicja łukowska była jedną z nielicznych organizacji tego typu na ziemiach Generalnego Gubernatorstwa przed odzyskaniem niepodległości. Mimo polskiego personelu (23 funkcjonariuszy) i dowództwa, formalnie podlegała ona niemieckiemu naczelnikowi powiatu.<sup>80</sup>

W połowie października 1917 r. z inicjatywą utworzenia milicji powiatowych w Siedlcach, Garwolinie i Sokołowie wystąpił pierwszy prokurator przy królewsko-polskim Sądzie Okręgowym w Siedlcach, który zwrócił się z powyższym wnioskiem do tamtejszych naczelników powia-

<sup>77</sup> Zob. przypis 72.

<sup>78</sup> *Dziesięciolecie służby bezpieczeństwa, op. cit.*, s. 3.

<sup>79</sup> *Ibid.*; pismo naczelnika administracji do naczelnika powiatu o udzieleniu zgody na stworzenie milicji powiatowej z 14 XI 1917 r., WAPL Ka Łuków, sygn. 85, s. 393. Dualizm polskich sił porządkowych w postaci milicji miejskich i powiatowych przypominał analogiczne stosunki pruskie.

<sup>80</sup> WAPL Ka Łuków, sygn. 85, s. 385, pismo naczelnika administracji z 19 X 1917 r.

tów. Ci przekazali propozycję naczelnikowi administracji, lecz chociaż przyznawał on rację argumentom o liczebnej słabości niemieckiego personelu policyjnego, działającego poza miastami, odmówił jednak swej zgody.<sup>81</sup>

Działające w powiecie łukowskim dwie milicje: miejska i powiatowa, nie współpracowały zgodnie ze sobą. Przeciwnie, prawie od samego początku trwał spór o kompetencje, przy czym, jak stwierdził naczelnik powiatu, zarówno jedna, jak i druga dopuszczały się wykroczeń na tym tle.<sup>82</sup> Początkowo naczelnik powiatu starał się załagodzić konflikt, kładąc go na karb jeszcze zbyt małej praktyki obu milicji. Gdy zaczął się on jednak zbyt przedłużać, zwrócił się w kwietniu 1918 r. do naczelnika administracji z pytaniem, czy ma prawo wydawać zarządzenia wiążące w stosunku do milicji miejskiej i otrzymał pozytywną odpowiedź.<sup>83</sup> Interwencja naczelnika powiatu nie mogła już wpłynąć decydująco na zmianę sytuacji, ponieważ w kilka miesięcy później nastąpił koniec okupacji i nowe władze polskie same zajęły się sprawami organizacyjnymi sił porządkowych.<sup>84</sup>

#### ZAKOŃCZENIE

Przedstawione w rozprawie materiały normatywne świadczą, że kształtowanie okupacyjnego prawa policyjnego przebiegało właściwie w dwóch etapach, przy czym najszersze uprawnienia z lokalnego zarządu cywilnego uzyskały organy administracji powiatowej. Spostrzeżenie to potwierdzają źródła archiwalne w formie dokumentacji spraw karnych rozpatrywanych przez niemieckiego naczelnika powiatu łukowskiego w latach 1915—1918.<sup>85</sup>

Jako granicę oddzielającą oba etapy można przyjąć rozporządzenie z 27 V 1916 r. dopuszczające składanie zażaleń na kary wymierzane w drodze policyjnych orzeczeń karnych.

<sup>81</sup> WAPL Ka Łuków, sygn. 4, ss. 263, 265.

<sup>82</sup> Pismo naczelnika powiatu do pierwszego burmistrza w Łukowie z 30 III 1918 r., *ibid.*, sygn. 84, s. 23; sygn. 85, s. 459. Pierwszy burmistrz zwrócił się do naczelnika powiatu z wnioskiem o wydanie zarządzenia, aby milicja powiatowa nie naruszała „miejscowej władzy policyjnej” i nie posługiwała się funkcjonariuszami milicji miejskiej do prowadzenia działalności w powiecie bez jego zezwolenia lub natychmiastowego zawiadomienia po fakcie, *ibid.*, sygn. 79, s. 51.

<sup>83</sup> *Ibid.*, sygn. 84, s. 35. Odpowiedź naczelnika administracji z 5 V 1918 r., *ibid.*, s. 37.

<sup>84</sup> Przepisy o organizacji milicji ludowej z 5 XII 1918 r., Dziennik Urzędowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych 1918, nr 2. Na podstawie § 7 powyższych przepisów utrzymano jedynie milicje miejskie i powiatowe, natomiast powstające spontanicznie w ostatnim miesiącu okupacji formacje „straży, obron i milicji obywatelskich” uległy likwidacji.

<sup>85</sup> WAPL Ka Łuków, sygn. 66, 68, 85, *passim*.

W pierwszym okresie zasady orzecznictwa w przedmiocie przestępstw o mniejszym ciężarze gatunkowym (wykroczenia, występki) zostały uregulowane w sposób zdecydowanie niekorzystny dla obwinionych, a to z racji zbyt rozbudowanego pod względem rzeczowym zakresu kompetencji organów administracyjnych i jednocześnie braku możliwości odwołań od ich orzeczeń.

Reformy prawa policyjnego nastąpiły dopiero w drugim etapie. Zasadniczy wyłom w dotychczasowej praktyce został dokonany przez wspomniane wyżej rozporządzenie z 27 V 1916 r. W związku z przekazaniem od 1 IX 1917 r. „cywilnego” wymiaru sprawiedliwości sądom polskim uległ on pewnemu pogłębieniu przez ograniczenie zakresu właściwości rzeczowej niemieckich władz powiatowych tylko do wykroczeń przeciwko rozporządzeniom administracji okupacyjnej. Należy jednak pamiętać, że zwiększono jednocześnie wysokość kary grzywny za te czyny.

Porównanie podstawowych zasad obowiązujących w dziedzinie policji na terenie prawodawstwa okupacyjnego i administracyjnego prawa pruskiego dowodzi, że zarząd niemiecki skorzystał wprawdzie w Generalnym Gubernatorstwie z własnych, rodzimych wzorów, lecz z powodu stanu okupacji wojennej nadał im inną, zdeformowaną postać.

Te nadzwyczajne warunki sprawiły również, że centralny zarząd okupacyjny przywiązywał szczególną wagę do działalności umacniającej narzucony „ład” i chroniącej jego interesy. Dlatego też tylko brak wystarczającej liczby niemieckiego personelu policyjnego i trudności w uzyskaniu rezerw skłoniły władze okupacyjne do wykorzystania, zwłaszcza na terenie miast, polskich sił porządkowych.

Powstały one, jak wiadomo, jeszcze przed wkroczeniem wojsk niemieckich i miały za zadanie wspierać działalność komitetów obywatelskich, które po ewakuacji władz rosyjskich usiłowały opanować przynajmniej niektóre gałęzie zarządu kraju i pomóc ludności poprzez akcje charytatywne. Praca komitetów, zmierzająca także do podkreślenia praw narodu do niepodległego bytu i decydowania o swoim losie, została jednak potraktowana przez okupantów jako sprzeczna z ich planami politycznymi co do przyszłości Królestwa Polskiego. Po rozwiązaniu komitetów również i milicje obywatelskie nie mogły liczyć na to, że zdołają utrzymać charakter autonomicznych organizacji. Część z nich uległa likwidacji, część natomiast zarząd okupacyjny przekształcił w formacje pomocnicze, wyznaczając im niewielki zakres kompetencji i poddając nadzorowi urzędników niemieckich. Nie zrezygnowały one jednak z prac organizacyjnych i po odzyskaniu niepodległości stały się zalążkiem nowych sił porządkowych.

## РЕЗЮМЕ

Данная работа является продолжением опубликованной раньше монографии, посвященной правомочию немецкого оккупационного военного управления и его деятельности в области безопасности и порядка (полиции).\*

В нынешней работе автор анализирует правовые основы полицейской деятельности оккупационного гражданского управления и сравнивает их с принципами прусского административного права, а также определяет организацию его исполнительного аппарата. Работа состоит из двух частей.

В первой части на основе архивных и нормативных источников устанавливается, что из местного оккупационного управления самые большие правомочия в области создания полицейских норм и наказания за их нарушение имели повятовые власти — начальник повята (президент полиции). Диапазон уголовных правомочий повятовой оккупационной администрации выходил за пределы „деликтов” полицейских распоряжений. По обязывающим в Генеральной Варшавской губернии вначале принципам они могли назначать санкции не только за административные нарушения, совершенные в их округе, но и за менее тяжкие преступления, при условии, что эти дела не входили в компетенции военного правосудия.

Границы правомочий оккупационных судов и администрации в объекте наказания за более мелкие преступления не были твердо определены. Назначение санкций за менее тяжкие преступления не нашло своего места в исключительном ведении органов повятового управления так как законодатель вместо полной передачи дел решил лишь на их соучастие при вынесении приговоров о виновности наряду с судами.

Только в половине 1916 г. оккупанты позволили подавать жалобы на полицейские уголовные решения, а в 1917 г. в связи с передачей „гражданского” правосудия польским судам, они ограничили уголовные правомочия повятового управления до правонарушений против распоряжений оккупационной администрации, но одновременно были увеличены размеры штрафа за эти деяния.

Кроме полицейских правомочий повятового управления, в работе рассматриваются также компетенции органов администрации в городах и деревенских гминах.

Сравнение основных принципов, обязывающих полицию на территории оккупационного законодательства, с прусским административным

---

\* W Szwarc: *Uprawnienia i działalność policyjna niemieckiego zarządu woj-skowego w Generalnym Gubernatorstwie Warszawskim (1915—1918)*, Ann. Univ. Mariae Curie-Skłodowska, sectio G, vol. XIX, Lublin 1972.

правом свидетельствует о том, что немецкое правление пользовалось собственными отечественными образцами, но ввиду военного положения придало им в Генеральной Варшавской губернии другую, деформированную форму.

Вторая часть работы посвящена проблемам устройства полицейского исполнительного аппарата. Эту роль выполняли служащие прусской национальной жандармерии, прикрепленные к повятовой администрации. Из-за ограниченности полицейского персонала немецкие власти были вынуждены откомандировать на эту службу часть военных оккупационных отрядов. По этой же причине они частично использовали, особенно в городах, польские силы охраны общественного порядка, оставшиеся там после эвакуации русской администрации.

### ZUSAMMENFASSUNG

Die Abhandlung ist eine Fortsetzung der früher veröffentlichten Arbeit über die Befugnisse der deutschen Militärverwaltung und ihre Tätigkeit auf dem Gebiet der Sicherheit und der Ordnung (Polizei) \*.

Die Aufgabe dieser Abhandlung bestand darin, die rechtlichen Grundlagen polizeilicher Tätigkeit der zivilen Besatzungsverwaltung zu analysieren und mit den Grundsätzen des preussischen Verwaltungsrechts zu vergleichen, sowie die Organisation des Vollstreckungsapparates der zivilen Besatzungsverwaltung zu untersuchen. Dieser Zielsetzung gemäß besteht die Abhandlung aus zwei Teilen.

Im ersten Teil wird auf Grund archivaler und normativer Quellen festgestellt, dass in der lokalen Besatzungsverwaltung die grössten Befugnisse auf dem Gebiet der Schaffung von Polizeinormen und der Strafzumessung für ihre Verletzung den Kreisbehörden — den Kreischefs (den Polizeipräsidenten) zustand. Der Bereich der strafrechtlichen Befugnisse der Kreisverwaltung ging weit über die in Polizeiverordnungen vorgesehenen „Delikte“ hinaus. Laut den in der ersten Periode im Generalgouvernement Warschau geltenden Grundsätzen waren die Kreisbehörden berechtigt, nicht nur die in ihrem Kreis begangenen Übertretungen sondern auch Vergehen zu bestrafen, vorausgesetzt, dass diese nicht der Militärgerichtsbarkeit vorbehalten waren.

Die Grenzen der Befugnisse der Besatzungsgerichte und der Besatzungsverwaltung hinsichtlich der Bestrafung der Delikte von kleinerer Bedeutung waren aber nicht streng gezogen. Die Bestrafung von Verge-

---

\* W. Szwarc: *Uprawnienia i działalność policyjna niemieckiego zarządu wojewódzkiego w Generalnym Gubernatorstwie Warszawskim (1915—1918)*, Ann. Univ. Mariae Curie-Skłodowska, sectio G, vol. XIX, Lublin 1972.

hen wurde nicht ausschliesslich den Organen der Kreisleitung anvertraut, da der Gesetzgeber sich nur dafür entschloss, dass sie neben den Gerichten an der Rechtssprechung teilnehmen.

Erst Mitte 1916 wurde erlaubt, Beschwerden gegen polizeiliche Strafverfügungen einzulegen. Im Jahre 1917, im Zusammenhang mit der Übergabe der „zivilen“ Gerichtsbarkeit den polnischen Gerichten, wurden die strafrechtlichen Befugnisse der Kreisverwaltung auf die Übertretungen gegen die Verfügungen der Besatzungsbehörden beschränkt, wobei gleichzeitig die Geldstrafen für diese Übertretungen erhöht wurden.

Ausser den polizeilichen Befugnissen der Kreisleitung werden auch entsprechende Befugnisse der Verwaltungsorgane in den Städten und in den Landgemeinden besprochen. NM.

Die Vergleichung der wichtigsten das Polizeiwesen betreffenden Grundsätze des Besatzungsrechts mit den des preussischen Verwaltungsrechts bietet den Beweis dafür, dass die Besatzungsverwaltung sich zwar eigener Vorbilder bediente, ihnen aber wegen des Zustandes der militärischen Besatzung im Generalgouvernement Warschau eine andere, geänderte Form gab.

Der zweite Teil der Abhandlung ist den mit dem polizeilichen Vollstreckungsapparat verbundenen Verfassungsproblemen gewidmet. Dieser Vollstreckungsapparat bestand aus den Beamten der preussischen Landgendarmerie, die der Kreisverwaltung zugeteilt wurden. Die Knappheit des Polizeipersonals zwang die deutschen Behörden, einen Teil der Besatzungstruppen zu diesem Dienst abzukommandieren. Die gleichen Gründe führten auch zum teilweisen Einsatz, besonders in den Städten, der polnischen Ordnungskräfte, die dort schon seit dem Rückzug der russischen Truppen bestanden.