

PODSTAWY I ZAKRES DZIAŁALNOŚCI NIEMIECKICH WŁADZ
OKUPACYJNYCH W GENERALNYM GUBERNATORSTWIE
WARSZAWSKIM (1915 - 1918)

(WYBRANE ZAGADNIENIA PRAWNE)

WSTĘP

Pod koniec 1915 r., po niepowodzeniach wojsk rosyjskich na froncie wschodnim i ewakuacji zarządu rosyjskiego z Królestwa Polskiego, więcej niż połowa jego terytorium znalazła się pod administracją niemiecką (Generalne Gubernatorstwo Warszawskie oraz obszary etapowe *Ober-Ost*), natomiast pozostała część — pod administracją austro-węgierską (Wojskowe Generalne Gubernatorstwo Lubelskie)¹.

Dla ustalenia związku między wypowiedzeniem wojny, dokonany przez Rzeszę wobec Cesarstwa Rosyjskiego i okupacją Królestwa, niezbędne jest określenie charakteru jego stosunku prawnego do Cesarstwa.

W literaturze poświęconej temu tematowi podstawowe znaczenie przypisywano postanowieniom Kongresu Wiedeńskiego i konstytucji nadanej Królestwu przez Aleksandra I². Głównie w ich treści szukano

¹ W. Sz w a r c, *Okupacja niemiecka w Generalnym Gubernatorstwie Warszawskim (1915 - 1918) — zagadnienia ustrojowe*. „Rocznik Lubelski” 1975, t. XVIII (w druku).

² Akt końcowy Kongresu Wiedeńskiego, 9 VI 1815, art. I, ust. 1: Le Duché de Varsovie, a l'exception des provinces et des districtes dont il a été autrement disposé dans les articles suivants, est réuni à l'Empire de Russie. Il y sera lié irrévocablement par sa constitution, pour être possédé par S. M. l'Empereur de toutes les Russies, Ses héritiers et Ses successeurs à perpétuité. S. M. Imperiale se réserve de donner à cet Etat, jouissant d'une administration distincte l'extension intérieure qu'Elle jugera convenable. Elle prendra, avec Ses autres titres, celui de Czar, Roi de Pologne, conformément au protocole usité et consacré pour les titres attachés à Ses autres possessions. Ust. 2: Les Polonais, sujets respectifs de la Russie, de l'Autriche et de la Prusse, obtiendront une représentation et des institutions nationales, réglées d'après le mode d'existence politique que chacun des gouvernements auxquels ils appartiennent jugera utile et convenable de leur accorder, zob. Congrès de Vienne, acte principal et traités additionnels, Paris 1847, s. 6. Podobne postanowienia w traktatach między Rosją a Austrią i Prusami, dołączonych do aktu końcowego, *ibidem*, art. 5, s. 50; art. 3, s. 58. *Ustawa konstytucyjna Królestwa Polskiego*, 27 XI 1815, „Dziennik Praw” 1815, t. 1. W literaturze rosyjskiej utrzymywano na

uzasadnienia dla dwóch odmiennych stanowisk co do natury prawnej tego stosunku w okresie 1815 - 1830. Zwolennicy tezy o inkorporacji zaprzeczali temu, że Królestwu w 1815 r. nadano charakter państwa³. Pogląd ten, sprowadzający pozycję Królestwa doby konstytucyjnej do rzędu prowincji Cesarstwa, występował przede wszystkim w publikacjach rosyjskich pochodzących z końca w. XIX. Odpowiadał on całkowicie polityce władz cesarskich, likwidujących wówczas resztki odrębności Królestwa, ponieważ dążył do wymazania z przeszłości jego konstytucyjnych podstaw ustrojowych i rozciągnięcia wstecz zasad stosowanych dopiero po powstaniu listopadowym.

Inni autorzy określali połączenie z Cesarstwem mianem unii personalnej, a nawet — z pewną przesadą — unii realnej, zaznaczając przy tym, że nie był to związek dwóch równouprawnionych państw, lecz związek o jednostronnym stosunku zależności (*unio inaequali iure*)⁴.

Nie ulega wątpliwości, że z punktu widzenia prawnego Królestwo Polskie stanowiło do powstania listopadowego odrębnie administrowaną monarchię konstytucyjną, nie mającą z Rosją, poza monarchą i resortem spraw zagranicznych, żadnych wspólnych instytucji państwowych. Możliwość zachowania takiej pozycji w stosunkach z potężnym państwem o absolutystycznym systemie władzy, którego aparat rządowy nie taił swej niechęci do swobód konstytucyjnych Królestwa, była jednak na dłuższą metę mało realna. Istotnie, sytuacja Królestwa odbiegała od tego teoretycznego wzorca, głównie z powodu łamania konstytucji i działalności or-

ogół, że wobec Królestwa ma zastosowanie cały art. I aktu końcowego. Tak np. N. M. Korkunow, *Russkoje gosudarstwiennoje prawo*, wyd. VI, t. 1. Moskwa 1908, s. 191; B. Nolde, *Oczierki ruskogo gosudarstwiennogo prawa*, St. Petersburg 1911, s. 282. Inaczej A. N. Makarow, *Die russisch-polnischen Rechtsbeziehungen seit 1815 unter spezieller Berücksichtigung der Staatsangehörigkeitsfragen*. „Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht” 1929, t. 1, cz. 1, s. 331. Twierdził on, że art. I, ust. 2 nie dotyczył Królestwa. Podobnie nauka i praktyka polska: B. Winiarski, *Les institutions politiques en Pologne au XIX siècle*. Paris b. d., s. 83 oraz *Zbiór Orzeczeń Sądu Najwyższego, Orzeczenia Izby Karnej*, 1919, nr 65, s. 132.

³ N. M. Korkunow, *op. cit.*, s. 190; A. S. Aleksiejew, *Russkoje gosudarstwiennoje prawo*. Wyd. II, Moskwa 1892, s. 154; W. W. Sokolskij *Kratkij uciebnik ruskogo gosudarstwiennogo prawa*. Odesa 1890, s. 230. Podobnie G. Jellinek, *Die Lehre von den Staatenverbindungen*. Wien 1882, s. 71.

⁴ S. Kutrzeba, *Królestwo i Galicją, uwagi z czasu wojny*. Warszawa 1917, s. 9; B. Nolde, *op. cit.*, s. 287; W. Komarnicki, *Geneza terytorium państwowego Polski ze stanowiska prawa narodów*. *Rocznik Prawniczy Wileński* 1925, t. 1, s. 259; W. Schätzel, *Polens Untergang und Widererrichtung vom völkerrechtlichen Standpunkt*. „Archiv des öffentlichen Rechts” 1921, t. 40, s. 73; M. Zbrowski, *Konstytucja roku 1815 i jej znaczenie międzynarodowe*, cz. 1. „Gazeta Sądowa Warszawska” 1915 nr 17; A. N. Makarow, *op. cit.*, s. 338.

ganów pozakonstytucyjnych (komisarza cesarskiego Nowosilcowa i wodza naczelnego Konstantego). Fakty te nie uzasadniają jednak poglądu negującego odrębność i państwowy charakter Królestwa w okresie konstytucyjnym. Jego pozycja uległa zasadniczej zmianie dopiero po upadku powstania listopadowego, kiedy to Królestwo stało się częścią składową Cesarstwa, zachowując jeszcze pewne odrębności ustrojowe i prawne. Ulegały one stopniowej likwidacji, zahamowanej częściowo w okresie 1861 - 1862, lecz kontynuowanej ze szczególnym nasileniem po klęsce powstania styczniowego. Zmiana sytuacji prawnej Królestwa odbywała się w drodze jednostronnych, wewnętrznych aktów rosyjskich, sprzecznych z zasadami ustalonymi podczas Kongresu Wiedeńskiego. Większość mocarstw europejskich kierując się względami politycznymi przyjęła na ogół bierną postawę wobec postępowania Rosji w Królestwie, co niejako zalegalizowało stan istniejący przed wybuchem I wojny światowej⁵. Antypolska polityka caratu była natomiast całkowicie zgodna z założeniami dziewiętnastowiecznej pruskiej racji stanu.

Pierwsza wojna światowa położyła kres wspólnocie interesów Prus i Rosji w tłumieniu odradzania się „kwestii polskiej”. Po opanowaniu Królestwa przez państwa centralne zagadnienie jego stosunku prawnego do Cesarstwa nabrało szczególnego znaczenia. Stanowisko nauki niemieckiej nie było pod tym względem jednolite. Część przedstawicieli uważała, że dopóki państwo rosyjskie nie zrzekło się formalnie swej zwierzchności, tak długo nie będzie możliwe odebranie zajęтым ziemiom polskim charakteru rosyjskiego obszaru państwowego⁶. Odmienną koncepcję wysunął F. Liszt, który przypisywał Królestwu charakter odrębnego organizmu państwowego, zachowany mimo zmian ustrojowych wprowadzonych przez Rosję po obu powstaniach. Jako naruszające postanowienia traktatów, nie wywoływały one skutków na gruncie prawa międzynarodowego. Trzeba jednak zaznaczyć, że pogląd Liszta był tylko pozornie korzystny dla „sprawy polskiej”. Takie ujęcie było konieczne przede wszystkim dla uzasadnienia tezy, że opanowanie Królestwa w 1915 r. oznaczało zawojowanie (*debellatio*) odrębnego państwa i stwarzało podstawę do dysponowania jego terytorium⁷. W swej istocie teoria Liszta miała więc

⁵ A. N. Makarow, *op. cit.*, ss. 345, 347; W. Schätzel, *op. cit.*, s. 87; odmienne stanowisko literatury i praktyki polskiej: W. Komarnicki, *Upadek i wskrzeszenie państwa polskiego w literaturze niemieckiej. Rocznik Prawniczy Wileński* 1928, t. 2, s. 255; *Zbiór Orzeczeń Sądu Najwyższego, op. cit.*, ss. 132, 144; M. Zbrowski, *op. cit.*, cz. 2, 1915, nr 21.

⁶ W. Schätzel, *Entstehung und Verfassung der Polnischen Republik. Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart* 1924, t. 12, s. 289; idem.: *Polens Untergang, op. cit.*, s. 82 i n.

⁷ F. Liszt, *Das Völkerrecht*, wyd. XI. Berlin 1918, s. 85; idem, *Das Königreich Polen, eine staats- und völkerrechtliche Betrachtung*. „Polnische Blätter” 1916, t. 5,

nie tylko spekulatywny charakter, nieuwzględniający realiów ustrojowo-politycznych w Królestwie przed rokiem 1914, lecz także służyła imperia-listycznym celom niemieckim.

W części Królestwa zajmowanej przez Niemców ich organa administracyjne działały początkowo obok instytucji tworzonych w ciągu lat 1914 i 1915 przez polską inteligencję i ziemiaństwo. Szczupły aparat niemiecki zajęty był wówczas głównie pracą porządkowo-policyjną i zaopatrzeniową dla przesuwającego się na wschód frontu. Dlatego też początkowo tolerowano obecność polskich komitetów obywatelskich i działających przy nich sądów obywatelskich, które starały się wypełnić lukę, powstałą w zakresie administracji wewnętrznej i wymiaru sprawiedliwości. Pod koniec 1915 r., kiedy front uległ stabilizacji, Niemcy równolegle z rozbudową własnej administracji w Generalnym Gubernatorstwie, zaczęli ograniczać pracę komitetów (sądów), aż w końcu je rozwiązali, uznając za „niewygodne politycznie”⁸. Odtąd, do listopada 1918 r. wojskowy i cywilny aparat niemiecki — będąc faktycznym władcą części Królestwa — prowadził tu rozległą działalność administracyjną, tworząc dla około 6 milionów ludności Generalnego Gubernatorstwa swoiście pojmowany „nowy ład”. Powstała sytuacja była więc bezpośrednim następstwem zbrojnego opanowania przez armię niemiecką fragmentu obcego obszaru państwowego i zaprowadzenia tam okupacji wojennej.

W artykule niniejszym, poza przedstawieniem niektórych zagadnień teoretycznych dotyczących okupacji oraz stanowiska prawnego okupantów i miejscowej ludności, wskazano jednocześnie na najbardziej charakterystyczne cechy działalności administracji niemieckiej w Generalnym Gubernatorstwie. Zestawienie to według zamierzeń autora ma służyć odpowiedzi, jak dalece treść okupacji była zgodna z powszechnie przyjętymi dla tej sytuacji zasadami prawnymi.

OKUPACJA W UJĘCIU REGULAMINU HASKIEGO Z R. 1907 I DOKTRYNY NIEMIECKIEJ

1

Ramy prawne władzy okupanta określono w regulaminie praw i zwyczajów wojny lądowej, dołączonym do IV konwencji, stanowiącej fragment dorobku kodyfikacyjnego konferencji międzynarodowej obradującej

z. 45, ss. 279 - 283; A. Zorn, wywiad dla „Dresdner Neueste Nachrichten”, cyt. za „Nowy Kurier Łódzki” 1916, nr 309. Zob. też przypis 22.

⁸ W. Szwarz, *Podstawy prawne działalności policyjnej okupacyjnego za-*

w Hadze w 1907 r. Konwencja ta zmieniła częściowo wcześniejsze postanowienia z 1899 r., opracowane na pierwszej konferencji haskiej⁹. Według zamierzeń delegatów biorących udział w obu spotkaniach, miały one doprowadzić do ujęcia całokształtu norm wywodzących się ze zwyczajów prawnych, stosowanych przez walczących w ciągu dotychczasowych wojen, w formę jednolitego i uporządkowanego zbioru¹⁰.

Podczas I wojny światowej i później wielokrotnie zastanawiania się, czy postanowienia konwencji haskich w ogóle obowiązywały strony uczestniczące w konflikcie, a jeśli tak, to postanowienia której z nich?

Obowiązywanie konwencji uzależniono pod względem formalnym przede wszystkim od ich należytej ratyfikacji, co decydowało także o zastąpieniu konwencji z 1899 r. nową, opracowaną w roku 1907. Ponieważ warunek ten został spełniony przez Rzeszę i Rosję¹¹, zatem w stosunkach między nimi powinna była obowiązywać konwencja z 1907 r. Dokument ten zawierał jednak w artykule 2 dodatkowe zastrzeżenie (klauzula *si omnes*, *Allbeteiligungsklausel*, *Solidaritätsklausel*). Polegało ono na uzależnieniu mocy prawnej konwencji i regulaminu od przystąpienia do porozumienia wszystkich państw biorących udział w wojnie. Warunek ten stanowił newralgiczny punkt całej konstrukcji prawnej i wywarł wpływ na stanowisko zajęte w tej sprawie przez część autorów niemieckich, szukających sposobów uwolnienia swego państwa od odpowiedzialności za na-

rządu cywilnego w Generalnym Gubernatorstwie Warszawskim i organizacja jego aparatu wykonawczego (1915 - 1918). Ann. Univ. Mariae Curie-Skłodowska, sectio G, vol. XX. Lublin 1973, s. 94. Schemat instytucji administracyjnych, zob. przypis 1.

⁹ Tekst IV konwencji i regulaminu z r. 1907, „Dziennik Ustaw RP” 1927, nr 21; wydanie niemieckie: E. L o d e m a n n, *Kodifiziertes internationales deutsches Kriegsrecht in seinem Wortlaut und Geltungsbereich gegenüber dem Ausland*. Berlin 1937. Prace obu konferencji haskich: *Conférence Internationale de la Paix*. La Haye 18 V - 29 VII 1899, nouv. ed. La Haye 1907; *Deuxième Conférence Internationale de la Paix*. La Haye 15 VI - 18 X 1907, t. 1 - 3, La Haye 1908/1909.

¹⁰ S. E. N a h l i k, *Dorobek wielkiej kodyfikacji, w 60-lecie konferencji haskiej z 1907 r.* „Państwo i Prawo” 1967, t. 22, z. 12, s. 944. Ochronie ludności cywilnej poświęcono mniej uwagi niż walczącym stronom, uważając ją za rzecz naturalną na tym etapie rozwoju społeczeństw. Umieszczona we wstępie do IV konwencji tzw. klauzula Martensa głosiła, że w razie zaistnienia w postanowieniach konwencji i regulaminu luk, „ludność będzie pozostawać pod ochroną i władzą zasad prawa narodów, wynikających ze zwyczajów ustalonych między cywilizowanymi narodami oraz praw ludzkości i wymogów sumienia publicznego”.

¹¹ „Reichsgesetzblatt” (cyt. w skrócie: „RGBl”), 1901, ss. 423, 482; 1910, ss. 107, 376. Na temat ratyfikacji, J. M a k o w s k i, *Art. 43 regulaminu haskiego z dnia 18 X 1907*. „Gazeta Sądowa Warszawska” 1915, nr 47; K. S t r u p p, *Das Internationale Landkriegsrecht*. Frankfurt a.M. 1914, s. 36; K a u f m a n n: *Die Ergebnisse der zweiten Haager Friedenskonferenz*. „Deutsche Juristen Zeitung” 1910, nr 7; L. D o m a ń s k i, *Wojna jako tytuł prawny do wynagrodzenia za szkody i straty*. Warszawa 1915, s. 19.

ruszenie norm międzynarodowych. W związku z postanowieniem wspomnianego artykułu dowodzili oni, że z teoretycznego punktu widzenia, konwencja z 1907 r. nie obowiązywała podczas I wojny światowej, natomiast mogła wówczas znaleźć zastosowanie tylko konwencja z 1899 r. lub też, że wyrażone w niej zasady wprawdzie obowiązywały, lecz jako prawo zwyczajowe¹². Obrońcy konwencji z 1907 r. reprezentowali z kolei tendencje ograniczające jej zakres do tych państw, które dokonały ratyfikacji¹³. W efekcie dążyli więc do pomniejszenia znaczenia spornej klauzuli.

Organa państwowe Rzeszy nigdy w czasie wojny nie poddały w wątpliwość mocy prawnej zasad przyjętych na obu konferencjach. Wprost przeciwnie, władze niemieckie uzasadniając własne postępowanie wielokrotnie powoływały się na postanowienia norm czy zwyczajów międzynarodowych¹⁴. W rok po rozpoczęciu działań wojennych, Wojskowy Sąd Rzeszy

¹² F. Liszt — „Leipziger Zeitschrift für Deutsches Recht” 1915, nr 3; omówienie referatu Liszta pt. *Wie hat sich das Völkerrecht während des Krieges gestaltet*, zob. Sieskind, *Die dritte Tagung richterlicher Militärjustizbeamter in Brüssel*. „Deutsche Strafrechts Zeitung” 1917, nr 1/2; F. Scholz, *Privateigentum im besetzten und unbesetzten Feindesland unter besonderer Berücksichtigung der Praxis des Weltkrieges*. Berlin 1919, s. 13; Nöldeke, *Die Geltung der Haager Abkommen v. 18 Oktober 1907*. „Deutsche Juristen Zeitung” 1916, nr 5/6. Orzeczenia sądów niemieckich: *Landgericht Thorn* (19 VII 1915), *Oberlandesgericht Posen* (23 VII 1915), *Landgericht I Berlin* (4 XI 1915), „Juristische Wochenschrift” 1915, nr 16, 21.

¹³ H. Dove, *Der Rechtszustand in den okkupierten Gebieten Belgiens und Russisch-Polens*. „Juristische Wochenschrift” 1915, nr 9; K. Strupp: *op. cit.*, s. 161.

¹⁴ F. Scholz, *op. cit.*, s. 14, twierdzi że odwoływano się do ustalonego prawa z przyczyn praktycznych. Na ten temat zob. także, Nöldeke, *op. cit.*, s. 266; G. Schaps, *Vergeltungsgesetz und Vergeltungsmassnahmen*. „Deutsche Juristen Zeitung” 1916, nr 19/20; W. Schücking, *Die völkerrechtliche Lehre des Weltkrieges*. Leipzig 1918, s. 3. Przykłady powoływania się przez władze niemieckie na konwencje haskie (regulamin): zarządzenie pruskiego Ministerstwa Wojny (*Kriegsministerium*), 21 X 1914, „Armee-Verordnungsblatt” (cyt. w skrócie: „AVBI”), 1914, nr 32; zasady zatrudniania jeńców i ludności cywilnej, „Militär-Verordnungsblatt für das Generalgouvernement Warschau” 1915, nr 3; zarządzenie Generalnego Gubernatorstwa, 23 XI 1915, *ibidem*, nr 7; kontrybucja za rozruchy w Warszawie po pokoju brzeskim, Archiwum Akt Nowych w Warszawie, zespół Rady Regencyjnej (cyt. w skrócie: AAN RR), sygn. 28, k. 55; pismo naczelnika cywilnej administracji okupacyjnej stwierdzające, że od zmiany przepisów powstrzymuje go art. 43 regulaminu, AAN, zespół Tymczasowej Rady Stanu (cyt. w skrócie: TRSt), sygn. 30 nlb; art. 43 podstawą działalności zarządu, *Zwei Jahre deutscher Arbeit im Generalgouvernement Warschau*, Państwowe Archiwum m. Krakowa i Województwa Krakowskiego, zespół Naczelnego Komitetu Narodowego, sygn. 85, k. 186; pismo naczelnika administracji o przejęciu przez okupantów tylko tych świadczeń, które zobowiązał się udzielać rząd rosyjski, Wojewódzkie Archiwum Państwowe w Lublinie, zespół *Kreisamt Łuków* (cyt. w skrócie: WAPL Ka Łóków), sygn. 194, s.3.

(*Reichsmilitärgericht*) uznał zagadnienie obowiązywania konwencji z 1907 r. w danej chwili za drugorzędne. Natomiast według jego opinii, niezależnie od powyższej oceny, „zasady” ustalone przez konferencje haskie będą miały zawsze moc obowiązującą, ponieważ stanowią one „rezultat jednogłośnego zapatrywania międzynarodowoprawnego”¹⁵. Po zakończeniu działań Komisja Dochodzeniowa Zgromadzenia Narodowego i Sejmu Rzeszy (*Untersuchungsausschuss der Verfassunggebenden Deutschen Nationalversammlung und des Deutschen Reichstages*) także potwierdziła ścisły związek między teoretycznym znaczeniem prawa wojennego w czasach pokojowych i jego praktycznym zastosowaniem w razie wojny. W odniesieniu zaś do artykułu 2 z IV konwencji, strona niemiecka przyjęła jako zasadę, że wykroczenia przeciw postanowieniom haskim powinny być oceniane na podstawie konwencji i regulaminu z 1907 r.¹⁶

Mimo że umawiające się strony wyraziły zgodę na wydanie swym wojskom lądowym instrukcji zgodnych z regulaminem, ich opracowanie w Niemczech znacznie się przedłużyło. Zwłocę tej sprzyjał wprawdzie brak określonego w konwencji terminu, lecz wynikała ona raczej z niechęci do przyjętych zobowiązań, którym starano się w ten sposób nadać czysto teoretyczny charakter. Świadczą o tym przykłady nieuwzględniania zasad haskich w prawodawstwie niemieckim i specjalistycznych opracowaniach wojskowych¹⁷.

Dopiero pod koniec 1911 r. ukazało się zarządzenie pruskiego Ministerstwa Wojny nakazujące dołączenie regulaminu z 1907 r. do regula-

¹⁵ Orzeczenie z 10 VIII 1915 r., cyt. za „Deutsche Juristen Zeitung” 1916, nr 1/2.

¹⁶ *Das Werk des Untersuchungsausschusses der Verfassunggebenden Deutschen Nationalversammlung und des Deutschen Reichstages, 1919 - 1928*, cz. 3: *Völkerrecht im Weltkrieg*, t. 3. Berlin 1927, s. 39.

¹⁷ *Kaiserliche Verordnung über die Strafrechtspflege bei dem Heere in Kriegzeiten und über das ausserordentliche kriegsrechtliche Verfahren gegen Ausländer und die Ausübung der Strafgerichtsbarkeit gegen Kriegsgefangene*, 28 XII 1899, opublikowane dopiero po mobilizacji w r. 1914, „AVBl” 1914, nr 22, zob. W. Szwarc, *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. 183. Sprzeczność postanowień rozporządzenia z konwencją (regulaminem) strona niemiecka tłumaczyła „niedopatrzeniem”, *Das Werk...*, *op. cit.*, ss. 26, 35. W wydanej zaś tuż przed wybuchem wojny instrukcji dla wojskowych instytucji etapowych, przewidzianych także do zarządzania okupowanym zapleczem frontu, wspomniano o karach zbiorowych wobec ludności, co pozostawało w rażącej sprzeczności z zasadami haskimi, *ibidem*, ss. 25, 36. Podobnie stało się w przypadku publikacji poświęconej zwyczajom przyjętym w wojnie lądowej, *Kriegsgebrauch im Landkriege, kriegsgeschichtliche Einzelschriften*, Heft 31, hrsg. vom Grossen Generalstab, Berlin 1902. Opracowanie to nawet w opinii niemieckiej odznaczało się niemal całkowitym pominięciem dorobku konwencji z r. 1899, *ibidem*, s. 27; K. Strupp, *op. cit.*, s. 3.

minu służby polowej (*Felddienstordnung*), będącego w posiadaniu „każdego oficera i każdej kompanii” i stosowanie się do jego postanowień¹⁸. Pełny tekst regulaminu haskiego zamieszczono dodatkowo w instrukcji dla oficerów sztabowych. Niemiecka kadra dowódcza stykała się zresztą z prawem międzynarodowym podczas studiów w Akademii Wojennej¹⁹. Z zasadami prawa międzynarodowego wiązał się także artykuł 17 tzw. artykułów wojennych (*Kriegsartikeln*), opracowanych z myślą o wyszkoleniu szeregowych²⁰. Wolno zatem przyjąć, że obywatele niemieccy należący do lądowych sił zbrojnych zostali zapoznani z przewodnimi zasadami prawa wojennego w zakresie zależnym od ich stanowiska służbowego.

Podobny wniosek nasuwa się wobec cywilnego aparatu okupacyjnego. Przemawia za tym ogłoszenie konwencji w niemieckim urzędowym dzienniku promulgacyjnym oraz wytyczne naczelnych władz Rzeszy w przedmiocie jej stosowania²¹.

2

Sprawami okupacji zajmował się dział III regulaminu, poświęcony władzy okupanta na terytorium państwa nieprzyjacielskiego. Obejmował on zaledwie 15 artykułów zredagowanych niejednokrotnie mało precyzyjnie, w sposób zezwalający na różną ich interpretację.

Na wstępie określono warunki, od których spełnienia zależało, czy jakiś obszar można uważać za okupowany. Wymieniono tu przede wszystkim jego opanowanie pod względem militarnym, co stanowiło z kolei

¹⁸ Zarządzenie z 12 XII 1911 r., *Das Werk...*, *op. cit.*, ss. 25, 33.

¹⁹ *Taschenbuch für den Generalstabsoffizier*, *ibidem*, s. 34. Obligatoryjny wykład z prawa międzynarodowego w wymiarze 2 godzin tygodniowo został w r. 1911 zmniejszony o 1 godzinę, *idem*, ss. 26, 35. Zob. również Scharfenort, *Die königlich preussische Kriegsakademie, 1810 - 1970*. Berlin 1910, s. 278 i n.

²⁰ *Das Werk...*, *op. cit.*, ss. 36, 54. Powstały one wcześniej niż konwencje haskie. Z ich treścią zaznajamiano szeregowych przed złożeniem przysięgi i przypominano kilkakrotnie w toku służby. Art. 17: Im Felde darf der Soldat nie vergessen, dass der Krieg nur mit der bewaffneten Macht des Feindes geführt wird. Hab und Gut der Bewohner des feindlichen Landes, der Verwundeten, Kranken und Kriegsgefangenen stehen unter dem besonderen Schutz des Gesetzes, ebenso das Eigentum von gebliebenen Angehörigen der deutschen oder verbündeten Truppen. Eigenmächtiges Beutemachen, Plünderung, boshafte oder mutwillige Beschädigung oder Vernichtung fremder Sachen im Felde, Bedrückung der Landesbewohner werden mit den schwersten Strafen belegt. Zob. także *Militärstrafgesetzbuch für das deutsche Reich*, 20 VI 1872, rozdział VIII: *Widerrechtliche Handlungen im Feld gegen Personen oder Eigentum*, §§ 127 - 136.

²¹ J. Tuszyńska, *Organizacja General-Gubernatorstwa Warszawskiego w latach 1914 - 1918*. „Drogi Polski” 1924, t. 3, s. 91.

niezbędną przesłankę do ustanowienia przez okupanta swej władzy na tym obszarze i dawało możliwość podjęcia działalności. Te trzy czynniki służyły jednocześnie do określenia zasięgu przestrzennego okupacji²². Pozostałe postanowienia można podzielić na dwie grupy: dotyczącą obowiązków okupanta w dziedzinie organizacji życia publicznego oraz określającą prawa okupanta i ludności. W grupie pierwszej duże znaczenie przypisywano artykułowi 43. Jak wynikało z jego treści, z chwilą przejścia władzy z rąk „prawowitego” zarządu do okupanta, ten ostatni obowiązany był zastosować wszelkie dostępne mu środki aby, o ile to możliwe, przywrócić i zabezpieczyć porządek i życie publiczne, zachowując przy tym, jeśli nie zajdą przeszkody nie do pokonania, obowiązujące w danym kraju prawa²³.

Autorzy regulaminu zwrócili następnie uwagę na konieczność poszanowania godności i praw rodziny, życia jednostki, przekonań religijnych oraz własności prywatnej, wobec której zakazano konfiskat i rabunku. Nowemu zarządowi zezwolono pobierać na podległym mu obszarze dotychczasowe państwowe opłaty i podatki. Miał on to czynić, w miarę możliwości, zgodnie z poprzednimi przepisami. Z racji czerpanych korzyści nowy zarząd zobowiązano jednocześnie do ponoszenia kosztów administracji, w wysokości deklarowanej przez zarząd „prawowity”. Oprócz wymienionych już świadczeń pieniężnych, okupanci mogli nakładać — w formie kontrybucji — nowe ciężary pod warunkiem, że zmuszały ich do tego potrzeby armii lub zarządu²⁴. Wolno im było również domagać się od gmin i mieszkańców świadczeń w naturze oraz usług w zakresie ograniczonym do potrzeb armii okupacyjnej. Dalsze postanowienia zawierały

²² Art. 42 regulaminu. Od okupacji odróżniano najazd (inwazję), czyli chwilowe zajęcie przez wojsko obcego terenu, bez zamiaru zarządzania nim. W związku z powyższym, inwazja miała znaczenie wyłącznie operacji taktycznej. Podobnie, czym innym było wspomniane wyżej zawojowanie (*debellatio*), oznaczające całkowite zajęcie terytorium i rozciągnięcie nań swej suwerenności, zob. K. Heyland, *Besetzungsrecht*. W: *Handwörterbuch der Rechtswissenschaft*, t. 1, Berlin 1926, s. 678.

²³ Słowo „prawo” rozumiane było w tym przypadku jako prawo materialne (*Gesetze*), natomiast nie odnosiło się do przepisów proceduralnych i rozporządzeń administracyjnych (*Verordnungen*), K. Strupp, *op. cit.*, s. 99; G. Stauffenberg, *Verträgliche Beziehungen des Okkupanten zu den Landeseinwohnern*. „*Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*” 1931, t. 2, cz. 1, s. 103; H. Kamps, *Internationales Staats- und Verwaltungsrecht im besetzten Gebiet*. „*Deutsche Juristen Zeitung*” 1919, nr 7/8; Ch. Meurer, *Die völkerrechtliche Stellung der vom Feind besetzten Gebiete*. Tübingen 1915, s. 22.

²⁴ W nauce odróżniano kontrybucje: zastępcze (*Ersatzkontributionen*) jako ekwiwalent za świadczenia w naturze; podatkowe (*Steuerkontributionen*) na pokrycie rosnących w wyniku wojny potrzeb zarządu; karne (*Strafkontributionen*), K. Heyland, *op. cit.*, s. 680.

nakaz zachowania właściwych proporcji między żądaniem a istniejącymi środkami krajowymi oraz stwierdzały niedopuszczalność narzucenia w ten sposób ludności obowiązku uczestniczenia w działaniach wojennych przeciwko własnej ojczyźnie²⁵.

Końcowe artykuły dotyczyły praw władz okupacyjnych do rzeczy znajdujących się na zajęтым terytorium. Poza stwierdzeniem (z kilkoma wyjątkami) nietykalności własności prywatnej²⁶, szerzej zajęto się majątkiem państwowym. Po wkroczeniu na tereny wroga strona przeciwna mogła przejąć fundusze i papiery wartościowe należące do państwa oraz wszelki jego ruchomy majątek, zdolny służyć celom wojennym. Wobec nieruchomości okupantowi przyznano stanowisko administratora i użytkownika, obowiązane go zarządzać nimi bez naruszenia substancji. Szczególnie uprzywilejowany był majątek gmin oraz instytucji prowadzących działalność religijną, dobroczynną, oświatową i artystyczną, który — nawet jeśli stanowił własność państwa — należało traktować jak własność prywatną. Wszelkie jego zagarnięcie lub rozmyślne zniszczenie zagrożone było ściganiem (odpowiedzialność karna)²⁷. Zasada odpowiedzialności typu cywilnego została natomiast sformułowana w artykule 3 konwencji. Według niego, obowiązek odszkodowania, jeśli zaszłaby tego potrzeba, obciążał państwo odpowiedzialne za czynności zarządu okupacyjnego.

Przegląd powyższych postanowień wskazuje, że dotyczyły one w większości spraw gospodarczych, mających — jak wówczas uważano — podstawowe znaczenie dla ludności i okupanta²⁸. Zasady, którym był on obowiązany się podporządkować, uległy w kilku przypadkach osłabieniu, ponieważ zezwolono na odstąpienie od nich, gdyby postępowanie zgodne z regulaminem okazało się niemożliwe²⁹.

²⁵ Art. 52 regulaminu.

²⁶ Do naruszenia własności prywatnej uprawniały: art. 53, ust. 2 — zajęcie „zapasów wojennych”; art. 52 prawo rekwizycji; art. 49, 50 — prawo kontrybucji.

²⁷ Art. 56 regulaminu; S. E. Nahlik, *op. cit.*, s. 946.

²⁸ Ch. Meurer: *op. cit.*, s. 2; Dambitsch, *Deutsche Staatsgewalt in Feindesland*. „Deutsche Juristen Zeitung” 1914, nr 19/20.

²⁹ Zagadnienie to łączy się z pojęciem „konieczności” usprawiedliwiającym, w przekonaniu teoretyków niemieckich, postępowanie sprzeczne z zasadami prawa międzynarodowego, zob. A. Zorn, *Das Kriegsrecht zu Lande in seiner neuesten Gestalt*. Berlin 1906, ss. 15, 19; T. Niemeyer, *Das Völkerrecht im Kriege*. „Juristische Wochenschrift” 1914, nr 16; K. Strupp, *op. cit.*, s. 5 i n., M. Huber, *Kriegsrechtliche Verträge und Kriegsraison*. „Zeitschrift für Völkerrecht” 1913, t. 7, s. 351 i n.; A. Górbiel, *Konieczność wojskowa w prawie międzynarodowym*. „Zeszyty Naukowe” UJ, *Prace prawnicze*, z. 44, Kraków 1970, *passim*. W regulaminie klauzula „konieczności” pojawiła się trzykrotnie: art. 23 g, 27, 43. Nastąpiło to w wyniku stanowiska delegacji niemieckiej w r. 1899, *Conférence...*, *op. cit.*, ss. 19, 40, 79.

Nauka niemiecka definiowała na ogół pojęcie okupacji wojennej jako wykonywanie władzy państwowej na obszarze wrogiego państwa. Określając bliżej naturę okupacji, większość teoretyków twierdziła, że nie opiera się ona na tytule prawnym. U jej podstaw — dowodzą — leżała przemoc wojenna, zaś prawo międzynarodowe bynajmniej nie stwarzało przesłanek do podjęcia okupacji³⁰. Autorzy niemieccy zgodni byli w zasadzie także co do granic czasowych okupacji uważając, że ma ona charakter doraźny, przemijający, wynikły jedynie z chwilowego posiadania. Dlatego też, dopóki trwała wojna, wykonywanie władzy przez okupanta mogło być jedynie faktyczne, a zajęcie terytorium wroga wcale nie oznaczało jeszcze jego nabycia w sensie prawnym³¹. Państwo, którego część terytorium znalazła się pod okupacją nie traciło zatem w sposób nieodwołalny swej zwierzchności nad nim, nie przestawało być suwerenem. W związku z powyższym zakładano, że na tym samym zajęty obszarze istniały dwie władze, stara i nowa, chociaż praktycznie działalność prowadzić mógł jedynie zwycięzca³².

Odpowiedź na pytanie, czyją władzę państwową wykonywały organa okupacyjne, ujawniła rozbieżności w nauce niemieckiej. Istniały cztery teorie głoszące, że wykonywana przez okupanta władza publiczna jest: a) władzą okupowanego państwa, b) władzą państwa okupującego, c) władzą płynącą z wojskowych uprawnień dowódczych oraz d) władzą o charakterze międzynarodowoprawnym.

P. Laband, zwolennik pierwszej koncepcji, jako główny powód rozbieżności stanowisk teoretyków wymienił przypisywanie przez nich większego znaczenia stanowi faktycznemu niż prawnemu. Opowiadając się za teorią głoszącą wykonywanie przez okupanta władzy należącej do okupowanego, Laband odrzucił jednak, stosowaną niekiedy przez naukę, fikcję odstąpienia (przeniesienia) przez władzę legalną swych uprawnień na rzecz okupanta, ponieważ nabył on te uprawnienia w sposób jednostronny, dzięki przewadze militarnej³³.

³⁰ K. Strupp, *op. cit.*, s. 95; K. Heyland, *op. cit.*, s. 677/678; Ch. Meurer, *op. cit.*, s. 8; F. Scholz, *op. cit.*, s. 1.

³¹ Obszary okupowane nadal pozostawały dla zdobywcy zagranicą, zaś obywatele wrogiego państwa — obcokrajowcami, H. Dove, *op. cit.*, s. 425; Ch. Meurer, *op. cit.*, ss. 12/13; K. Scholz, *op. cit.*, s. 3; Reichsgericht, orzeczenie z 26 VII 1915, cyt. za „Deutsche Juristen Zeitung” 1916, nr 1/2; „Gazeta Sądowa Warszawska” 1916, nr 1/2.

³² H. Kamps, *op. cit.*, s. 307; Meene, *Die Gesetzgebungstätigkeit der verdrängten Staatsgewalt*. „Deutsche Juristen Zeitung” 1917, nr 17/18; Ch. Meurer, *Die Haager Friedenskonferenz*, t. 2, München 1907, s. 236.

³³ P. Laband, *Die Staatsgewalt im besetzten feindlichen Gebiet*. „Deutsche

Podstawowa teza Labanda nie znalazła w nauce niemieckiej wielu zwolenników. Większość autorów reprezentowała bowiem tendencje do zwiększania zakresu przywilejów okupanta i osłabienia wymogu zgodności jego działań z regułami prawa międzynarodowego warunkiem zgodności z własnymi interesami³⁴. Arndt twierdził na przykład, że zwycięzca ma nie tylko prawa przyznane mu przez konwencje, lecz także wszystkie te, których mu nie odebrano³⁵. Podobnie wypowiadał się Loening. Jego zdaniem, okupant mógł korzystać z wszelkich praw płynących ze zwierzchności nad zajęтым terytorium³⁶. Inny zwolennik takiej koncepcji — H. Kamps — uważał, że okupant działając na podstawie własnego prawa i wbrew woli usuniętego przeciwnika jest władny pozbawić mocy prawnej wszystko to, co okazałoby się sprzeczne z jego interesami. Dlatego też, pozostawienie starej administracji lub jej usunięcie, uzależniał jedynie od uznania zdobywcy. Podobnie okupant mógł postąpić z konstytucyjnymi zasadami ustrojowymi³⁷.

Wspomniane tendencje ujawniły się szczególnie jaskrawo wśród zwolenników poglądu o wykonywaniu na zajętych terenach władzy dowódczej opartej na przemocy zbrojnej, którzy w odniesieniu do tych ziem i panujących tam stosunków posługiwali się pojęciem „państwa wojskowo-policyjnego”³⁸.

Juristen Zeitung” 1917, nr 5/6. Naczelnik administracji przy niemieckim generalnym gubernatorstwie w Belgii zwrócił się na przełomie r. 1914 i 1915 do Urzędu Spraw Wewnętrznych Rzeszy (*Reichsamt des Innern*) z pytaniem, w którym imieniu mają być wydawane orzeczenia sądowe, bowiem przed okupacją i zaraz po jej rozpoczęciu sądy belgijskie orzekały w imieniu króla Belgów. Według opinii sekretarza stanu, czynności prawne winny być podejmowane nadal w imieniu króla, natomiast prawo łaski przysługiwało niemieckiemu generalnemu gubernatorowi, (*Ettle, Zur staatsrechtlichen Stellung des Königs der Belgier während der deutschen Okkupation.* „*Deutsche Juristen Zeitung*” 1915, nr 15/16).

³⁴ Poza podaną niżej literaturą zob. także, F. Stier-Somlo, *Das Völkerrecht über die Verwaltung in Feindesland.* „*Zeitschrift für Völkerrecht*” 1914, t. 8, s. 586 i n.; J. Kohler, *Die Schiffe vor Antwerpen.* „*Deutsche Juristen Zeitung*” 1914, nr 21/22; G. Stauffenberg, *op. cit.*, s. 106; A. Zorn, *Das Kriegsrecht, op. cit.*, s. 15; Ch. Meurer, *Die Völkerrechtliche, op. cit.*, s. 14.

³⁵ Arndt, *Was ist heute in Deutschland und Preussen Rechtens.* „*Deutsche Juristen Zeitung*” 1919, nr 1/2.

³⁶ O. Loening, *Das Subjekt der Staatsgewalt im besetzten feindlichen Gebiet.* (cyt. za C. Berezowski, *Powstanie państwa polskiego w świetle prawa narodów.* Warszawa 1934, s. 114).

³⁷ H. Kamps, *op. cit.*, s. 308.

³⁸ J. Goldschmidt, *Die Rechtsgrundlagen der deutschen Strafgewalt gegen Ausländer im besetzten Feindesgebiet.* „*Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*” 1916, t. 37, s. 56 i n. Twórca pojęcia — Friedmann, autor cytowanego przez Goldschmidta referatu pt. *Kommandogewalt, Kriegsgebrauch und Strafgewalt* uważał, że w stosunku władzy okupanta do miejscowej ludności brak było kryteriów

Czy o treści okupacji wojennej decydowało, zatem prawo międzynarodowe? Zagadnienie to wiązało się z problematyką stosunku między prawem międzynarodowym i prawem państwowym. Część zwolenników przewagi prawa wewnętrznego uzależniała moc prawa międzynarodowego jedynie od woli państwa. W ich przekonaniu, czynnikiem prawotwórczym nie były konferencje haskie i podpisane konwencje, lecz wyłącznie państwo i jego prawo, natomiast zasady międzynarodowe mogły stać się prawem „jedynie w trwałej formie prawa krajowego”. Twierdzono, że istnienie prawa wojennego i jego dalszy rozwój były do pomyślenia tylko wówczas, gdy nie traktowało się go jako zbioru narzuconych z zewnątrz koncesji na rzecz pokonanego, lecz jako zbiór ograniczeń suwerennej woli państwa, dokonanych przez nie samo. W tym ujęciu, uprawnienia zwycięzcy rodziły się „z niego i jego siły”, co prowadziło do konkluzji o wykonywaniu przez okupanta własnej władzy państwowej, opartej na własnym prawie³⁹.

CECHY CHARAKTERYSTYCZNE OKUPACJI NIEMIECKIEJ W GENERALNYM GUBERNATORSTWIE WARSZAWSKIM

Działalność prowadzoną przez niemiecki zarząd okupacyjny można rozpatrywać z punktu widzenia: 1) interesów rosyjskich w Królestwie i dążeń społeczeństwa polskiego pragnącego odbudowy bytu państwowego oraz 2) praw przyznanych ludności przez normy międzynarodowe.

1

Początkowo Niemcy uważali zajęte przez siebie ziemie za część obszaru państwowego przeciwnika, z którym prowadzili wojnę, a osiadłą tam ludność za „przynależną” do tego państwa. Wynikało to wyraźnie z używanych określeń „Polska rosyjska” (*Russisch-Polen*) i „poddani rosyjscy” (*russische Staatsangehörigen*)⁴⁰. Sytuacja na froncie wschodnim

stosowanych wobec państwa prawnego (*Rechtsstaat*), takich jak: rozdzielania władzy prawodawczej i wykonawczej oraz „uporządkowania w sposób prawny władzy wykonawczej”.

³⁹ A. Zorn, *Das Kriegsrecht*, op. cit., ss. 15 i n.; A. Merkl, *Die kriegerische Besetzung. Annalen des Deutschen Reichs für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft* 1917, s. 326 i n.

⁴⁰ *Vierteljahrsbericht der Zivilverwaltung für Russisch-Polen*, 5 I 1915 - 25 IV 1915, Archiwum Główne Akt Dawnych w Warszawie (cyt. w skrócie: AGAD), luźne materiały pozostałe po władzach okupacyjnych. Pojęcie *russische Staatsangehörigen* występuje w urzędowych obwieszczeniach o zagubionych paszportach i w wy-

zdopingowała jednak niemieckie koła polityczne i wojskowe do rozważań nad przyszłym losem ziem polskich. Zależało im na osłabieniu Rosji, m. in. przez oderwanie od niej Królestwa i utworzenie zeń państwa podporządkowanego wpływom niemieckim, jednego z ogniw powojennej *Mitteleurop*y. Pełna realizacja tych planów była możliwa dopiero po zwycięstwie państw centralnych. Natomiast w razie trudności z całkowitym pokonaniem Rosji, zamierzano uzyskać od niej w traktacie przynajmniej niektóre ważne pod względem strategicznym tereny Królestwa (tzw. pas graniczny, *Grenzstreifen*). Tymczasem przedłużające się walki na dwóch głównych frontach wyczerpywały niemieckie rezerwy, co zadecydowało o potrzebie nakłonienia Polaków do wystąpienia przeciwko Rosji.

Rozwój „sprawy polskiej” w kierunku utworzenia państwa był ściśle powiązany z żywotnymi interesami Prus (Rzeszy) także z innych powodów. Krył on w sobie niebezpieczeństwo utraty doraźnych korzyści gospodarczych czerpanych dzięki okupacji. Przede wszystkim jednak obawiano się oderwania ziem polskich włączonych niegdyś do własnych obszarów państwowych — Poznańskiego i Prus Zachodnich. Uzyskanie przez państwo polskie dostępu do Bałtyku zagroziłoby jednocześnie Prusom Wschodnim, odciętym od reszty pruskiego terytorium. Dlatego decydując się na wykorzystanie polskich dążeń niepodległościowych przeciwko Rosji, Niemcy zamierzali jednocześnie przejąć kierownictwo procesem emancypacji i nadać mu odpowiedni dla siebie kierunek, wykluczający jakiegokolwiek cięcia terytorialne na obszarze Prus. Stanowisko burżuazyjno-junkierskich kół rządzących popierała Socjaldemokratyczna Partia Niemiec (*SPD*), dysponująca wówczas szerokimi wpływami. Partia ta, uznając prawo ludności Królestwa Polskiego do samookreślenia, odmawiała go jednocześnie Polakom — poddanym pruskim zamieszkującym zagrabione ziemie⁴¹.

Werbunek Polaków z Królestwa (poddanych rosyjskich) do walki z „macierzą”, prowadzony w dodatku na okupowanych terenach, stanowiłby poważne naruszenie prawa międzynarodowego. Aby oddalić tego rodzaju zarzuty, Niemcy, mimo oporów wynikających z tradycyjnej polityki utrzymywania w „kwesii polskiej” status quo, złożyli wraz ze swym austriackim sojusznikiem oficjalną deklarację, zapowiadającą przy-

rokach sądów polowych, „*Amtsblatt der K. D. Behörden in Warschau*” 1916, nr 1, 2, 19, 20, 29. Sytuacja ta pociągnęła za sobą ujemne następstwa dla robotników z Królestwa przebywających w Niemczech. Jako *feindliche Ausländer* mieli oni ograniczoną wolność osobistą (zakaz powrotu do kraju, nadzór policyjny).

⁴¹ W. Szwarz, *Dwie instrukcje H. H. von Beselera dla oficerów i urzędników niemieckich z 1916 r.* „*Kwartalnik Historyczny*” 1968, t. 75, z. 3, s. 683 i n. *Polityka SPD — zob. A. Czubiński, Rewolucja 1918 - 1919 w Niemczech*, Poznań 1967, s. 155 i n.

wrócenie „ziemiom uwolnionym spod panowania rosyjskiego” praw należnych państwu⁴².

Nadając w ten sposób okupacji cechy polityczne, Niemcy znaleźli się w sytuacji zmuszającej do prowadzenia działalności wikłającej się w sprzecznościach. Polityka niemiecka w Królestwie na rzecz sojuszu przeciwko Rosji, jako uzależniona głównie od rozwoju sytuacji wojennej, podlegała wahaniom oddziałującym z kolei na postępowanie okupacyjnych władz administracyjnych. Bezwzględnej eksploatacji gospodarczej kraju nie mogły zrównoważyć pewne koncesje w dziedzinie samorządu terytorialnego⁴³, wymiaru sprawiedliwości⁴⁴, czy szkolnictwa⁴⁵, jeśli towarzyszyła im jednocześnie niechęć do bardziej radykalnych ustępstw. Myśl związania losów narodu z Niemcami nie cieszyła się w Królestwie popularnością także z powodu dotychczasowej antypolskiej postawy Prus. W świetle przedstawionych okoliczności, postępowanie władz niemieckich nie mogło wzbudzać zaufania ludności okupowanych terenów do haseł oficjalnej niemieckiej propagandy. Poza nieliczną grupą skupioną wokół W. Studnickiego, większość społeczeństwa odmówiła poparcia planów kierownictwa Rzeszy co do sojuszu i kształtu przysłej państwowości.

Momenty polityczne w okupacji nie tylko zwróciły uwagę Rosji i jej zachodnich sojuszników na rozwój sytuacji w sprawie polskiej, traktowanej dotychczas prawie wyłącznie jako wewnętrzny problem rosyjski, ale pociągnęły za sobą inne jeszcze konsekwencje. W okupacyjnej terminolo-

⁴² *Manifest* z 5 XI 1916 r., „Verordnungsblatt für das Generalgouvernement Warschau” (cyt. w skrócie: „VBl GgW”) 1916, nr 52.

⁴³ *Kreisordnung für das Generalgouvernement Warschau*, 22 I 1916, „VBl GgW” 1916, nr 20 oraz K. Sienkiewicz, *Samorząd powiatowy w General-Gubernatorstwie Warszawskim*. Lublin 1918, *passim*. *Städteordnung für die unter deutscher Verwaltung stehenden Gebietsteile Russisch-Polen*, 19 VI 1915. „Verordnungsblatt der K. D. Zivilverwaltung für Polen links der Weichsel” 1915, nr 10; O. Loening, *Die Städteordnung für Russisch-Polen*. „Deutsche Juristen Zeitung” 1915, nr 15/16; *Stadtordnung für die Landeshauptstadt Warschau*, 5 V 1916, „VBl GgW” 1916, nr 32. Ustrój gmin wiejskich w Generalnym Gubernatorstwie w porównaniu z okresem przedwojennym uległ niewielkim tylko zmianom, zob. W. Szwarc, *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, *passim*.

⁴⁴ Dnia 1 IX 1917 r. przekazano w ręce polskie cywilny (nie wojskowy) wymiar sprawiedliwości, *Vorläufige Vorschriften über die Gerichtsverfassung im Königreich Polen*, 18 VII 1917, „VBl GgW” 1917, nr 84; W. Szwarc, *Podstawy prawne...*, *op. cit.*, *passim*.

⁴⁵ Dnia 1 X 1917 r. nastąpiło analogiczne przekazanie zarządu szkolnictwa, *Verordnung betr. Uebetragung der Verwaltung des Unterrichts wesens auf die von dem Provisorischen Staatsrat eingesetzte Uebergangskommission*, wraz z uzupełniającymi przepisami, 12 IX 1917, „VBl GgW” 1917, nr 87.

gii urzędowej pojawiło się określenie „Królestwo Polskie”, unikane od dłuższego czasu przez władze rosyjskie. Pojęcia „przynależności państwowej w Królestwie Polskim” (*Staatsangehörigkeit im Königreich Polen*), wprowadzonego wraz z okupacyjnymi samorządowymi ordynacjami wyborczymi, nie zastąpiono jednak zwrotem „przynależności państwowej do Królestwa Polskiego” (*zum Königreich Polen*), chociaż w urzędowych przekładach rozporządzeń niemieckich na język polski zwrot *im* tłumaczono jako „do”. W paszportach zaś wystawianych przez władze okupacyjne w rubryce *Staatsangehörigkeit* pisano *Pole, Generalgouvernement Warschau*, co wskazywało na niezbyt jasne w tej sprawie stanowisko okupantów⁴⁶.

Do innych następstw należy zaliczyć zwolnienie mieszkańców Królestwa od niektórych restrykcji natury gospodarczej. Stosowano je wobec obywateli państw nieprzyjacielskich, zaliczając do tych ostatnich także Rosję, lecz z wyjątkiem obszarów Królestwa⁴⁷. Ponadto, robotnikom z Królestwa przebywającym w Rzeszy przyznano prawo do niemieckich ubezpieczeń społecznych⁴⁸ oraz dopuszczono studentów z Królestwa na niemieckie wyższe uczelnie⁴⁹.

Na podstawie tych faktów można by sądzić, że zgodnie z deklaracjami niemieckimi, nie uważano już Królestwa i jego ludności za „wrogi

⁴⁶ *Wahlordnung für die Kreisversammlungen im Generalgouvernement Warschau*, 1 XI 1916, „VBl GgW” 1916, nr 51; *Wahlordnung für die Stadtverordnetenversammlung der Landeshauptstadt Warschau*, 5 V 1916, *ibidem*, nr 32, 34; *Wahlordnung für die Städte des Generalgouvernements Warschau*, 1 XI 1916, *ibidem*, nr 51, 58. „Amtsblatt der K. D. Behörden in Warschau” 1916, nr 60; B. Hutten-Czapski, *Sześćdziesiąt lat życia politycznego i towarzyskiego*, t. 2, Warszawa 1936, s. 322. Organa polskie szły natomiast o wiele dalej, bowiem wyrażały przekonanie o istnieniu w tym czasie obywatelstwa polskiego i używały w wydawanych przez siebie aktach normatywnych takiego właśnie terminu, *Vorläufige Vorschriften* (przypis 44); *Tymczasowe przepisy dla urzędników państwowych*, 11 VI 1918, „Dziennik Praw Królestwa Polskiego” 1918, nr 6. Kiedy do Rady Regencyjnej zaczęły napływać podania, głównie legionistów, o przyznanie obywatelstwa, powstała myśl opracowania dekretu regulującego te sprawy. Władze niemieckie, mimo początkowej zgody, ostatecznie ją jednak cofnęły, co przemawiało za tym, że reprezentowały one pogląd odmienny niż instytucje polskie, AAN RR, sygn. 79, nr 6, 9, 18, 27, 33, 63, 68, 102.

⁴⁷ Rozporządzenie o zgłaszaniu majątku przez poddanych państw nieprzyjacielskich, 19 VII, 23 VIII 1916, „VBl GgW” 1916, nr 39, 41.

⁴⁸ AAN TRSt, sygn. 54, k. 12 i n.; P. Umbreit, *Die deutschen Gewerkschaften im Kriege*. W: *Der Krieg und die Arbeiterverhältnisse*. Stuttgart 1928, s. 125; Schelhorn, *Die Versicherung ausländischer Arbeiter während des Krieges. Annalen des Deutschen Reichs für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft* 1917, s. 175 i n.

⁴⁹ „Polnische Blätter” 1916, t. 5, z. 44, s. 278.

obszar" (*feindliches Gebiet*) i „wrogich poddanych" (*feindliche Untertanen*). Zmiany wprowadzone przez Niemców po listopadzie 1916 r., określane przez nich mianem „państwowoprawnych", nie wywarły jednak głębszego wpływu na charakter okupacji ani też na postępowanie administracji, w dalszym ciągu traktującej kraj jako teren zdobyty⁵⁰. Podobnie krótki żywot miał mit o rzekomej władzy „polskich instytucji państwowych". Nawet przegląd kompetencji Tymczasowej Rady Stanu dowodził, jak niewielką rolę wyznaczyły jej władze okupacyjne. Rozwinęła ona wprawdzie ożywioną działalność, lecz jej efekty ograniczały się przeważnie do projektów w dziedzinie organizacji Królestwa. Głównym powodem tego stanu było postępowanie władz niemieckich, które nie chciały zrezygnować ze swej dominującej pozycji i czyniły wszystko, aby torpedować inicjatywy strony polskiej. Już początkowy okres działalności, do kwietnia 1917 r., rozwiał złudzenia co do możliwości uzyskania stanowiska organu dysponującego faktyczną władzą i przekonał jej członków o bezsilności wobec okupantów, zwłaszcza w dziedzinie gospodarczej⁵¹. Ponawiane przez Tymczasową Radę Stanu w ciągu 1917 r. żądania przekazania administracji cywilnej oraz mianowania regenta przyniosły skutek w postaci przejęcia, z pewnymi ograniczeniami, zarządu szkolnictwa

⁵⁰ Pismo Generalnego Gubernatorstwa z 20 IV 1917 r., Die Einwohner des Generalgouvernements Warschau sind mit Rücksicht auf die seit dem 5. November 1916 eingetretenen staatsrechtlichen Veränderungen nicht mehr als Einwohner eines besetzten feindlichen Gebietes anzusehen, WAPL, zespół *Lagerkommandantur* Dęblin (cyt. w skrócie: Lk Dęblin), sygn. 1, s. 39; uzasadnienie orzeczenia niemieckiego sądu polowego w Kaliszu, 6 XI 1916, nun habe aber Polen mit dem 5 November 1916 aufgehört feindliches Gebiet zu sein und die Polen sein nicht mehr feindliche Untertanen. Die Besetzung sei auch nicht mehr militärische Gewalt auf besetzten feindlichen Gebiete im Sinne des 3 Abschnitts der Haager Landkriegsordnung vom 1907 und damit sei dem ausserordentlichen kriegsrechtlichen Verfahren die Unterlage entzogen, WAPL Ka Łuków, sygn. 64, s. 939; według Generalnego Gubernatorstwa, opinia sądu co do mocy obowiązującej rozporządzenia jest błędna, bowiem ma ono nadal zastosowanie, WAPL Lk Dęblin, sygn. 1, s. 101. Obwieszczenie generalnego gubernatora Beselera z 30 XII 1916 r. dementujące „krążące wśród ludności pogłoski jakoby Polska była — „ein völlig unabhängiges Land". „Kreisblatt Siedradz" 1917, nr 2. F. N a u m a n n, autor publikacji: *Was wird aus Polen*. Berlin 1917. określał Królestwo po wydaniu manifestu listopadowego jako „der okkupierte Bundesgenosse", (s. 30).

⁵¹ *Verordnung betr. den Provisorischen Staatsrat im Königreich Polen*, 26 XI 1916, „VBl GgW" 1916, nr 55; o działalności Tymczasowej Rady Stanu, zob. *Prace departamentów i biur Tymczasowej Rady Stanu Królestwa Polskiego*. Warszawa 1918; B. Hutten-Czapski, *op. cit.*, s. 410 i n. Według naczelnika niemieckiej cywilnej administracji okupacyjnej, „die Arbeiten des Provisorischen Staatsrates waren zu akademischer Natur, um für dessen Mitglieder eine Schule für spätere Staatsämter zu sein", „AGAD", *Halbjahrsbericht des Verwaltungschefs bei dem Generalgouvernement Warschau*, 1 X 1917 — 31 III 1918, s. 87.

i wymiaru sprawiedliwości⁵² oraz utworzenia Rady Regencyjnej⁵³. Również i w tym przypadku polityka okupantów oraz utrata przez Radę zaufania społeczeństwa sprawiły, że nie zdołała ona przejąć kierownictwa sprawami narodu.

W tej sytuacji, jak długo na terenie Królestwa władza należała faktycznie do organów okupacyjnych, twierdzenie o istnieniu nie tylko państwa polskiego, lecz nawet jego załączków w postaci władz zwierzchnich, jest całkowicie nieuzasadnione.

Wprowadzenie do okupacji momentów politycznych napotykało sprzeciw Rosji. Ziemię polską uważała ona nadal za część własnego obszaru państwowego i wszelkie zakusy w tej dziedzinie traktowała jako naruszenie swej prawnej zwierzchności⁵⁴. Dopiero obalenie caratu doprowadziło do częściowych zmian w stanowisku Rosji wobec sprawy polskiej. Rząd Tymczasowy w wydanej 30 marca 1917 r. odezwie do Polaków przyznał narodowi prawo do stanowienia o swoim losie i obiecał pomoc w „utworzeniu niezawisłego państwa polskiego ze wszystkich terytoriów, w których Polacy stanowili większość”. Przyszłe państwo miało być jednak połączone z Rosją unią wojskową, zaś potwierdzenie „nowego braterskiego związku” uzależniono od woli konstytuanty rosyjskiej, która udzieliłaby jednocześnie zgody na zmiany terytorialne, niezbędne dla utworzenia wolnej Polski⁵⁵. Dokument ten nie oznaczał jeszcze zrzeczenia się przez Rosję swych praw zwierzchnich wobec ziem polskich, lecz stanowił jedynie zapowiedź przyszłego stosunku, przewidzianego do zalegalizowania przez akt konstytuanty⁵⁶.

Rewolucja w listopadzie 1917 r., w wyniku której władzę objęły rady, przyniosła dalszą zmianę stanowiska Rosji w kwestii polskiej. Stanowisko to, uznające w pełni wyrażoną jeszcze 27 marca 1917 r. w orędziu piotrogrodzkiej Rady Delegatów zasadę samostanowienia narodów i prawo Pol-

⁵² Zob. przypis 44, 45.

⁵³ *Patent betr. die Staatsgewalt im Königreich Polen*, 12 IX 1917, „VBl GgW” 1917, nr 93. M. Handelsman trafnie oceniał możliwości Rady Regencyjnej i ministerstw powstałych po przekształceniu departamentów Tymczasowej Rady Stanu jako „zbudowane na wyrost i bez istotnej władzy”, zob. *Budowa państwa polskiego w czasie wielkiej wojny*. „Niepodległość” 1930, t. 3, s. 20.

⁵⁴ Reakcja Rosji i Ententy na manifest listopadowy, K. W. Kumaniecki, *Odbudowa państwowości polskiej*. Warszawa 1924, s. 52; akty prawodawcze rosyjskie wydawane dla okupowanych terenów Królestwa. „Gazeta Sądowa Warszawska” 1916, nr 9.

⁵⁵ *Dokumenty i materiały do historii stosunków polsko-radzieckich*, t. 1, Warszawa 1962, s. 18. Dokument ten został przypomniany we wstępie traktatu zawartego 28 VI 1919 r. przez mocarstwa sprzymierzone z Polską (traktat w sprawie mniejszości). „Dziennik Ustaw RP” 1920, nr 110.

⁵⁶ C. Berezowski, *Powstanie państwa polskiego*, op. cit., s. 238 i n.

ski do „całkowitej niepodległości w państwowym i międzynarodowym stosunkach”, zostało zaprezentowane przez delegację rosyjską podczas rozpoczętych w grudniu 1917 r. rokowań pokojowych w Brześciu⁵⁷. Kiedy rozmowy nie przyniosły spodziewanych rezultatów, państwa centralne zawarły w lutym 1918 r. separatystyczny pokój z burżuazyjną Republiką Ukraińską⁵⁸. Zgodziły się wówczas na przyłączenie do niej części wschodnich terenów Królestwa, co jako oczywisty dowód wiarygodności wywołało oburzenie społeczeństwa polskiego. Ofensywa wojsk niemieckich podjęta po zerwaniu rozejmu skłoniła rząd rosyjski do podpisania w marcu 1918 r. traktatu pokojowego na warunkach narzuconych przez Niemców⁵⁹.

Artykuł 3 tego dokumentu stanowił, że obszary należące do Rosji położone na zachód od ustalonej wówczas linii nie będą podlegały rosyjskiej władzy państwowej. Ponadto, z dotychczasowej przynależności nie będą wynikały dla nich żadne zobowiązania wobec Rosji. Ta ostatnia obowiązana była powstrzymać się od jakiegokolwiek ingerencji w wewnętrzne sprawy tych obszarów, o których przyszłym losie miały postanowić Niemcy i Austro-Węgry w porozumieniu z mieszkańcami.

W międzywojennej literaturze polskiej utrzymywano, że dopiero traktat brzeski oznaczał zanik suwerenności rosyjskiej, chociaż nie spowodował cesji tych obszarów na rzecz państw centralnych⁶⁰. Innego zdania byli autorzy niemieccy, nazywający istniejącą wówczas sytuację swego rodzaju „kondominium” Rzeszy i Austro-Węgier, które trwało aż do zawieszenia broni w listopadzie 1918 r. Likwidacja postanowień traktatu brzeskiego przez Traktat Wersalski, sygnalizowana przy zawieraniu rozejmu, nie miała — ich zdaniem — mocy wstecznej i dlatego obszary polskie formalnie należały do okupantów. Gdyby zwierzchność Rzeszy i Austro-Węgier nie upadła w listopadzie 1918 r., to po traktatach po-

⁵⁷ *Dokumenty i materiały ...*, op. cit., s. 8; *Mirnyje pieriegowory w Briest-Litowskie*. Moskwa 1920, *passim*.

⁵⁸ *Friedensvertrag zwischen Deutschland, Oesterreich-Ungarn, Bulgarien und der Türkei einerseits und der Ukrainischen Volksrepublik andererseits*, 9 II 1918, „RGBI” 1918, ss. 1010, 1056. Protesty Rady Regencyjnej i społeczeństwa polskiego, AAN RR, sygn. 27, k. 37, 10-12, 3-5; sygn. 29, k. 41, 46, 48, 50, 51. Zob. również L. Grosfeld, *Sprawa Chełmszczyzny w 1918 r.* „Kwartalnik Historyczny” 1974, t. 81, z. 1, s. 33 i n.).

⁵⁹ *Friedensvertrag zwischen Deutschland, Oesterreich-Ungarn, Bulgarien und der Türkei einerseits und Russland andererseits*, 3/7 III 1918, „RGBI” 1918, ss. 480, 654.

⁶⁰ C. Berezowski, op. cit., s. 241 i n. Pogląd negujący dokonanie cesji opierał się m. in. na postanowieniach dekretu Rady Komisarzy Ludowych RSFRR z 29 VIII 1918 r. o anulowaniu traktatów zawartych przez rząd byłego Cesarstwa Rosyjskiego z rządami Cesarstwa Niemieckiego. *Dokumenty i materiały ...*, op. cit., s. 457. Odmienne zdania był W. Komarnicki, *Art. III traktatu brzeskiego ...*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1918, nr 42.

kojowych byłyby one, według zwolenników tej konstrukcji, obowiązane do opuszczenia ziem polskich (*dereliction*)⁶¹.

Na jakiej podstawie opierała się zatem władza wykonywana przez administrację niemiecką po marcu 1918 r.? Z chwilą podpisania i ratyfikacji traktatu brzeskiego zakończył się stan wojny między Niemcami i Rosją, lecz równocześnie także okres okupacji wojennej, bowiem wykonywanej wówczas władzy nie można już było uzasadnić stosunkiem do Rosji. Mimo pozorów, nie była to okupacja pokojowa w ścisłym rozumieniu tego terminu, jeśli: a) ziemie polskie nie należały już do rosyjskiego obszaru państwowego, b) okupanci zajmowali tereny całego Królestwa, zaś przy okupacji pokojowej zasięg jej ograniczał się z reguły do części terytorium państwa, c) władza państw centralnych nie opierała się o stosowaną w takiej sytuacji umowę ze stroną okupowaną⁶². Geneza tej władzy sięgała okresu okupacji wojennej, a sukcesy militarne pozwoliły na utrwalenie stanu posiadania. Zrzeczenie się przez Rosję zwierzchności nad Królestwem, nawet jeśli przyjmowano, że bez wyraźnego wskazania adresata, w rzeczywistości powodowało pozostawienie kraju w mocy okupantów⁶³. Niemcy byli jednak częściowo skrępowani w decydowaniu o przyszłości zajmowanych obszarów, ponieważ musieli się liczyć z istnieniem drugiego czynnika — woli miejscowej ludności. Z uwagi na ogólną sytuację wojenno-polityczną i nastroje społeczeństwa w Królestwie, nie było to pozbawione znaczenia. Zbliżająca się wolność zaktywizowała także Radę Regencyjną i inne organa polskie, które zwłaszcza od połowy r. 1918 wzmogły wysiłki w celu osłabienia pozycji okupantów i tworzenia własnego porządku prawnego, bez udziału czynników obcych⁶⁴. Władze niemieckie

⁶¹ *Konwencja rozejmowa z Niemcami*, 11 XI 1918, B. Winiarski, *Wybór źródeł do nauki prawa międzynarodowego*, Warszawa 1938, ss. 144 i n.; W. Schätzel, *Entstehung*, *op. cit.*, s. 289; *ibidem*, *Polens Untergang*, *op. cit.*, ss. 82 i n.; *Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen*, t. 111, Berlin 1926, orzeczenie z 23 V 1925 r., s. 40 i n.; *Traktat pokoju między mocarstwami sprzymierzonymi [...] i Niemcami*, 28 VI 1919, art. 116, 259, 292, „Dziennik Ustaw RP”, 1920, nr 35.

⁶² *Handwörterbuch der Rechtswissenschaft*, *op. cit.*, s. 681 i n.

⁶³ Dla sytuacji istniejącej po marcu 1918 r. Berezowski używał określenia „okupacji niewojennej”, *op. cit.*, s. 247. Stanowisko władz niemieckich wyrażone w piśmie Generalnego Gubernatorstwa z 15 III 1918 r.: „durch den Friedensschluss mit Russland die völkerrechtlichen Verhältnisse im Gebiete des Generalgouvernements, insbesondere die Rechtsstellung des Deutschen Reiches und seiner Truppen als der okkupierenden Macht, nicht verändert haben”. Państwowe Archiwum m. Łodzi i Województwa Łódzkiego, zespół *Gericht des K. D. Militärgouvernement Łódź*, sygn. 2, k. 33.

⁶⁴ Orędzie Rady Regencyjnej „do narodu polskiego”, 7 X 1918, w którym ogłasza: rozwiązanie Rady Stanu powołanej przez nią w czerwcu 1918 r. do współdziałania w wydawaniu aktów prawnych; zapowiada utworzenie rządu „złożonego z przedstawicieli najszerszych warstw narodu i kierunków politycznych”; opraco-

dzięki swej przewadze militarnej hamowały jednak postępy w likwidowaniu okupacji i kontrolowały rozwój wydarzeń niemal do ostatniej chwili.

2

Głównymi cechami niemieckiej działalności administracyjnej na okupowanych terenach było dążenie do likwidacji poprzedniego porządku prawnego i maksymalne wykorzystanie dla własnych potrzeb znajdujących się tam zasobów ludzkich i materialnych. Działalność likwidacyjna prowadzona przy pomocy okupacyjnego prawodawstwa docierała do niemal wszystkich dziedzin zarządu. Władze niemieckie, kierując się przede wszystkim własnym interesem, interpretowały pojęcie „bezwzględnej przeszkody”, użyte w artykule 43 regulaminu haskiego, szerzej niż wynikałoby to z intencji autorów tego przepisu. Na zewnątrz zaś, potrzebę przeprowadzenia zmian uzasadniano udziałem w okupacyjnym zarządzie niemieckiego aparatu administracyjnego, którego funkcjonariusze w większości nie znali ani języka, ani też obowiązującego tu przed wojną prawa⁶⁵. Eksploatację gospodarczą kraju usprawiedliwiano natomiast „spełnianiem patriotycznego obowiązku wobec ojczyzny” i „stanem konieczności”⁶⁶.

Rząd polski, korzystając z upoważnienia artykułu 228 Traktatu Wersalskiego, zezwalającego na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej osób obwinionych o dokonanie czynów sprzecznych z prawem i zwyczajami wojennymi, polecił po zakończeniu wojny przeprowadzenie dochodzeń w tym przedmiocie. Ich rezultaty, oparte na dostępnym w kraju materiale dowodowym zostały opracowane i opublikowane w formie urzędowego sprawozdania⁶⁷. Na liście oskarżenia obejmującej 11 nazwisk znalazły się główne osoby należące do okupacyjnych władz centralnych w Generalnym Gubernatorstwie Warszawskim. Zarzuty wysuwane przeciw poszcze-

wanie demokratycznej ustawy wyborczej do Sejmu, „Dziennik Praw KP” 1918, nr 12. Dekret o przejęciu władzy ustawodawczej, 15 X 1918, do czasu zwołania Sejmu, Rada Regencyjna ma wydawać rozporządzenia mocą ustawy, *ibidem*. Dekret w sprawie objęcia władzy zwierzchniej nad wojskiem, 12 X 1918, *ibidem*, nr 13. Tymczasowa ustawa o powszechnym obowiązku służby wojskowej, 27 X 1918, *ibidem*.

⁶⁵ W. Kries, *Deutsche Staatsverwaltung in Russisch-Polen*. „Preussische Jahrbücher” 1933, t. 233, z. 2, s. 131.

⁶⁶ W. Kries, *Die wirtschaftliche Ausnutzung des Generalgouvernements Warschau*, *ibidem*, 1934, t. 235, z. 3, s. 221 i n.; F. Naumann, *op. cit.*, s. 11.

⁶⁷ *Sprawozdanie z wyników dochodzeń przeprowadzonych przeciwko byłym okupantom w przedmiocie naruszenia przez nich przepisów prawa i zwyczajów wojennych*, oprac. Sąd Wojskowy Okręgu Generalnego Warszawskiego. Warszawa 1921.

gólnym funkcjonariuszom obejmowały u jednych odpowiedzialność za stworzenie podstaw prawnych działalności, u pozostałych zaś — rozwinięcie i wykonanie zarządzeń lub uchybienie obowiązkowi nadzoru. Na liście czynów przestępczych umieszczono m. in. rekwizycje dóbr materialnych, brankę do pracy przymusowej oraz sposób wykonywania zarządu przymusowego przedsiębiorstw.

Prowadzący dochodzenie stwierdzili, że naruszenia postanowień prawa międzynarodowego odbyły się, zwłaszcza w dziedzinie gospodarczej, z pełną świadomością bezprawności postępowania. Dobra materialne uzyskane z rekwizycji były wywożone poza granice okupacji i zostały wykorzystane do przysporzenia zysku stronie niemieckiej. Domagając się od ludności świadczeń, czyniono to przy zastosowaniu sankcji karnych nie bacząc, że żądania przekraczały swymi rozmiarami realne możliwości zajętych terenów. Z sytuacji wyjątkowych, zezwalających na dokonywanie rekwizycji własności prywatnej, władze niemieckie uczyniły regułę, nie przestrzegając przy tym warunku użycia tych dóbr tylko na potrzeby wojsk okupacyjnych. Ujemne następstwa dotknęły także własność państwową. Sposób jej użytkowania wykraczał poza dopuszczalne granice, ponieważ nie ograniczono się jedynie do czerpania pożytków, lecz naruszano także wartość zarządzanego majątku.

Ruina gospodarki krajowej wywołała w następstwie dalsze skutki w postaci konieczności migracji zarobkowych do Niemiec, a gdy, w wyniku stosowanych tam ograniczeń w wyborze miejsca, rodzaju pracy i zmniejszania przez pracodawców świadczeń, napływ siły roboczej okazał się niewystarczający — użyto przymusu fizycznego. Wobec tej grupy osób dopuszczono się nie tylko ograniczenia ich wolności osobistej, wysyłano ich bowiem poza granice okupacji i traktowano na równi z jeńcami, lecz również sposób obchodzenia się z nimi przyniósł uszczerbek ich zdrowiu.

Sprawozdanie polskich organów dochodzeniowych nie było wyczerpujące m. in. dlatego, że nie objęło ono wszystkich dziedzin działalności okupantów, np. zarządu finansowego, który zaważył przecież w nie mniejszym stopniu na powojennej sytuacji ziem polskich. Wprawdzie IV konwencja haska ani też regulamin nie zawierały postanowień poświęconych wyraźnie pieniądzu na okupowanych terenach, jednak w polskiej literaturze wysunięto tezę, że w tym przypadku była to raczej luka w regulaminie, a nie luka w prawie⁶⁸.

Przedstawione zarzuty nie stały się przedmiotem rozważań żadnego z trybunałów, który mógłby podjąć ostateczną decyzję co do winy i kary. Sankcje nie dotknęły również cesarza Wilhelma II, chociaż został on po-

⁶⁸ K. Skubiszewski, *Pieniądz na terytorium okupowanym*. Poznań 1960, s. 164 i n.

stawiony przez sprzymierzone mocarstwa w „stan oskarżenia publicznego o najwyższą obrazę moralności międzynarodowej i świętej powagi traktatów”⁶⁹.

ZAKOŃCZENIE

Oceniając postępowanie Niemiec wobec interesów rosyjskich w Królestwie Polskim należy stwierdzić, że działalność okupantów wykraczała pod tym względem poza uprawnienia przyznane im w regulaminie. Okupacja w Generalnym Gubernatorstwie była przeciwieństwem okupacji rozumianej jako stan przejściowy, bowiem prowadzona tu polityka zmierzała do tworzenia faktów dokonanych. Uwaga ta dotyczy okresu przed wybuchem rewolucji listopadowej, gdyż nowe władze rosyjskie uznały prawo narodu polskiego do samostanowienia z wszelkimi jego konsekwencjami. Natomiast postępowanie okupantów wobec państwowotwórczych dążeń społeczeństwa polskiego wymyka się właściwie spod oceny prawnej. Dawało ono jednak wiele powodów do określenia go jako sprzecznego z rzeczywistymi pragnieniami Polaków.

W celu uniknięcia zarzutu dotyczącego braku obiektywizmu należy wyjaśnić, że autor bynajmniej nie uważa, aby w ciągu okupacji miały miejsce wyłącznie akty bezprawia, zaś działalność władz niemieckich pociągała za sobą tylko ujemne następstwa dla ludności. Wpłynęła na to przede wszystkim polityczny charakter okupacji. Niemcy przedstawiając się jako oswobodziciele z niewoli rosyjskiej, pragnęli uchodzić w oczach Polaków za szanujących aspiracje niepodległościowe oraz tradycje historyczne i kulturalne, brutalnie niszczone przez reżim carski. Dlatego wprowadzono wspomniany wyżej samorząd terytorialny, który mimo narzuconych mu ograniczeń działał przy udziale czynnika obywatelskiego i przyczynił się częściowo do złagodzenia skutków wojny. Poza tym, zezwolono na nauczanie w języku polskim, poprawiono stan sanitarny i sieć komunikacyjną. Fakty te — w porównaniu z sytuacją w jakiej znalazły się ziemie polskie po zakończeniu wojny — wydają się jednak tak skromne, że w żaden sposób nie mogą zaważyć na ogólnej negatywnej ocenie postępowania okupantów. Nie mogła go usprawiedliwiać wojna i chęć zwycięstwa za wszelką cenę.

⁶⁹ *Traktat pokoju...*, op. cit., art. 227; zob. także H. J. Held, *Der Friedensvertrag von Versailles in den Jahren 1919 - 1923. Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart* 1924, t. 12, s. 354 i n.; W. Jellinek, *Wilhelm II in den Niederlanden*. „Deutsche Juristen Zeitung” 1919, nr 1/2.