

KONRAD KALATA (Warszawa)

Zarząd Cywilny Ziem Wschodnich w latach 1919–1920. Struktura organizacyjna i zarys działalności

Przedmiotem artykułu są organizacja i funkcjonowanie Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich (ZCZW) – tymczasowej polskiej administracji w latach 1919–1920 na terenie Kresów północno-wschodnich. Analizę ustroju administracji, samorządu terytorialnego i wymiaru sprawiedliwości na terenach podległych Komisarzowi Generalnemu Ziem Wschodnich oparto na odpowiednich aktach prawnych, publikowanych przede wszystkim w Dzienniku Urzędowym ZCZW. Ponadto zarysowano główne problemy, determinujące funkcjonowanie administracji – dobór i jakość kadr urzędniczych oraz konflikty kompetencyjne z władzami wojskowymi.

Ramy czasowe obejmują działalność administracji cywilnej na ziemiach litewsko-białoruskich, pomiędzy ustanowieniem zarządu wojskowego wraz z pionem cywilnym kierowanym przez Generalnego Komisarza Cywilnego (19 II 1919 r.), a wydaniem rozkazu Naczelnego Wodza WP Józefa Piłsudskiego znoszącego urząd Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich (9 IX 1920 r.). Po zajęciu przez Wojsko Polskie Wilna i wydaniu przez J. Piłsudskiego odezwy skierowanej do ludności ziem litewsko-białoruskich (22 IV 1919 r.), utworzono strukturę pod nazwą Zarząd Cywilny Ziem Wschodnich (rozkaz określający nowy kształt administracji nosi datę 12 V 1919 r.). Na czele ZCZW stanął Jerzy Osmałowski, mianowany 15 IV 1919 r. Komisarzem Generalnym Ziem Wschodnich.

I. Powstanie administracji polskiej na Ziemiach Wschodnich w 1919 r.
W czasie odradzania się państwowości polskiej w listopadzie 1918 r. ziemie zaboru rosyjskiego położone na wschód od granic dawnej Kongresówki pozostawały poza zasięgiem nowo tworzonych władz. Stacjonowały tam nadal okupacyjne wojska niemieckie, a jednocześnie od wschodu wkraczały na nie

jednostki Armii Czerwonej. Na początku 1919 r. bolszewicy zajęli Wilno, bronione przez miejscowych Polaków. W następstwie porozumienia polsko-niemieckiego, w lutym 1919 r. Wojsko Polskie rozpoczęło marsz w kierunku na Wołkowysk i Grodno i w połowie tego miesiąca nawiązało w okolicach Mostów nad Niemnem kontakt bojowy z Armią Czerwoną¹.

Wśród polityków Rzeczypospolitej ścierały się dwie koncepcje powiązania Ziemi Wschodnich z odrodzoną Polską. Narodowa Demokracja dążyła do podziału ziem Litwy historycznej, nie licząc się z aspiracjami Litwinów i Białorusinów. Planowano wcielenie do Polski tej części ziem północno-wschodnich, które zamieszkiwał znaczny odsetek ludności polskiej (zwłaszcza Wileńszczyznę). Odrzucano projekty federacji ziem litewsko-białoruskich z Polską. Zwolennicy inkorporacji posiadali zdecydowaną przewagę w Sejmie Ustawodawczym. Ich wpływy przeważały także wśród polskiej ludności kresowej.

Bardzo zróżnicowane politycznie środowiska nawiązywały do tradycji więzi łączących dawną Polskę z historyczną Litwą. Do idei federalizmu odwoływali się m.in. działacze Polskiej Partii Socjalistycznej, tacy jak Leon Wasilewski, który występował z propozycją utworzenia z historycznych ziem litewskich odebranych Rosji niepodległego państwa pozostającego w unii z Polską². Wasilewski wskazywał na niemożność podziału Kresów według kryterium etnograficznego, zaś włączenie do Polski rozległych terenów zamieszkałych w dużej mierze przez ludność niepolską groziło, jego zdaniem, poważnymi perturbacjami wewnętrznymi³.

Idee federacyjne wspierali na Ziemiach Wschodnich tzw. krajowcy. Nawiązując do tradycji państwowości litewsko-białoruskiej, domagali się oni poszanowania dla odrębnego charakteru Ziemi Wschodnich wobec pozostałych dzielnic Rzeczypospolitej. Wśród zwolenników ideologii krajowej byli zarówno konserwatywni ziemianie, jak i przedstawiciele demokratycznej inteligencji (demokraci wileńscy). Istotne dla krajowców było przekonanie o konieczności równouprawnienia zamieszkujących Ziemię Wschodnie narodowości, tj. Polaków, Białorusinów, Litwinów i Żydów⁴.

Do osób bliskich federalizmowi zaliczano Józefa Piłsudskiego. Należy jednak podkreślić, że deklarując uznanie prawa ludności kresowej do samostanowienia, Naczelnik Państwa dążył przede wszystkim do podstawowego celu

¹ O walkach polsko-bolszewickich szerzej zob. M. Wrzosek, *Wojny o granice Polski Odrodzonej 1918–1921*, Warszawa 1992.

² L. Wasilewski, *O Litwę*, „Kultura Polski”, 1917, nr 7–9, s. 2.

³ Idem, *Granice państwa polskiego na wschodzie*, „Kultura Polski”, 1918, nr 6, s. 84.

⁴ Myśl krajową szerzej charakteryzują m.in. J. Jurkiewicz (*Rozwój polskiej myśli politycznej na Litwie i Białorusi w latach 1905–1922*, Poznań, 1983) i J. Bardach (*Wieloszczeblowa świadomość narodowa na ziemiach litewsko-ruskich Rzeczypospolitej w XVII–XX wieku*, w: *Krajowość – tradycje zgody narodów w dobie nacjonalizmu*, Poznań 1999).

politycznego, jakim było zapewnienie Polsce trwałego bezpieczeństwa ze strony Rosji poprzez jej dezintegrację terytorialną. Drogą prowadzącą do tego miało być utworzenie kordonu mniejszych państw oddzielających Polskę od Rosji. Mając to właśnie na uwadze, pragnął Piłsudski wykorzystać idee federacyjne oraz ambicje polityczne Ukraińców, Białorusinów i Litwinów. Odwoływał się przy tym do tradycji Wielkiego Księstwa Litewskiego⁵.

W związku z postępującą od początku 1919 r. ofensywą Wojska Polskiego na froncie wschodnim, przystąpiono do organizowania administracji zajmowanych terenów. Dekret Naczelnika Państwa z 6 II 1919 r. stanowił, że odpowiednie rozporządzenia wykonawcze wydawać będzie Sztab Generalny łącznie z Departamentem Litewsko-Białoruskim Ministerstwa Spraw Zagranicznych⁶. Dyrektor tego departamentu Ludwik Kolankowski, został 19 lutego mianowany Generalnym Komisarzem Cywilnym przy Zarządzie Wojskowym Kresów Wschodnich⁷. 22 II 1919 r. w Sztapie Generalnym, przy współudziale przedstawicieli kresowego ziemiaństwa, sporządzono „Szemat Administracji Kresów Wschodnich”, określający sposób zarządzania zajmowanymi terenami⁸.

Na ziemiach objętych zarządem wojskowym najmniejszą jednostką administracyjną były wieś, osada lub obszar dworski. Gmina składała się z kilku takich jednostek. Kolejny szczebel stanowiły powiaty, w skład których, w granicach starego rosyjskiego podziału administracyjnego, wchodziło kilkanaście gmin. W powiatach Generalny Komisarz Cywilny występujący z ramienia Naczelnego Dowództwa mianował starostów (komisarzy powiatowych), bezpośrednio od niego zależnych. Na tych terenach głos decydujący należał do władz wojskowych. Starostowie powiatowi pełnili funkcje komisarzy cywilnych przy komendantach etapowych, wykonując ich zarządzenia dotyczące ludności cywilnej. W miastach mianowani burmistrzowie wykonywali funkcje starostów. Do poszczególnych armii przydzielano z ramienia Naczelnego Dowództwa komisarzy okręgowych, mianowanych przez Generalnego Komisarza Cywilnego⁹.

⁵ L. Wasilewski, *Józef Piłsudski jakim Go znatem*, Warszawa 1935, s. 175–176.

⁶ Dziennik Urzędowy Generalnego Komisarza Cywilnego (dalej – Dz. Urz. GKC), nr 1/1919, poz. 1. Podporządkowanie Departamentu szefowi MSZ spotkało się z negatywną oceną kresowych środowisk ziemiańskich, opowiadających się za poddaniem jego pracy nadzorowi Ministerstwa Spraw Wewnętrznych – por. J. Gierowska-Kałuża, *Problemy polskich struktur państwowych na terenie byłego Wielkiego Księstwa Litewskiego*, w: *Rok 1918. Odrodzona Polska w nowej Europie*, Warszawa 1999, s. 143.

⁷ Dz. Urz. GKC, nr 1/1919, poz. 2.

⁸ J. Gierowska-Kałuża, *Zarząd Cywilny Ziemi Wschodnich (19 lutego 1919 – 9 września 1920)*, maszynopis pracy doktorskiej, Biblioteka Instytutu Historii Polskiej Akademii Nauk (dalej cytowana jako: *Zarząd Cywilny Ziemi Wschodnich...*), s. 74.

⁹ Działalność L. Kolankowskiego spotykała się z różnymi ocenami – wysoko ocenia ją J. Gierowska-Kałuża (*Zarząd Cywilny Ziemi Wschodnich...* s. 75), odmiennie zaś m.in. S. M. Kosakowski (*Diariusz z lat 1915–1923*, maszynopis, Archiwum Polskiej Akademii Nauk, r. 1919, cz. II, s. 157–158).

Językiem urzędowym na obszarze zajęтым przez polskie wojska był, na mocy rozporządzenia Naczelnego Dowództwa WP z 5 III 1919 r., język polski¹⁰. W kontaktach z urzędami miejscowa ludność mogła używać języków białoruskiego, litewskiego i ukraińskiego. Języki te dopuszczono również w instytucjach społecznych, samorządowych oraz w szkolnictwie.

Wilno zostało wyzwolone z rąk bolszewickich w wyniku operacji wojskowej rozpoczętej w połowie kwietnia 1919 r. i dowodzonej osobiście przez Naczelnego Wodza. Polska ofensywa doprowadziła do zajęcia do połowy maja 1919 r. większości Wileńszczyzny, Grodzieńszczyzny i znacznych fragmentów Polesia. W wyzwolonym Wilnie 22 IV 1919 r. J. Piłsudski wydał słynną odezwę:

Do mieszkańców byłego Wielkiego Księstwa Litewskiego

Kraj wasz od stukilkudziesięciu lat nie zna swobody, uciskany przez wrogą przemoc rosyjską, niemiecką i bolszewicką – przemoc, która, nie pytając ludności, narzucała jej obce wzory postępowania, krępujące wolę, często łamiące życie.

Ten stan ciągłej niewoli, dobrze mi znany osobiście, jako urodzonemu na tej nieszczęśliwej ziemi, raz nareszcie musi być zniesiony i raz wreszcie na tej ziemi, jakby przez Boga zapomnianej, musi zapanować swoboda i prawo wolnego, niczym nieskrępowanego wypowiedzenia się o dążeniach i potrzebach.

Wojsko polskie, które ze sobą przyprowadziłem dla wyrzucenia panowania gwałtu i przemocy, dla zniesienia rządów krajem wbrew woli ludności, – wojsko to nie sie wam wszystkim wolność i swobodę.

Chcę dać wam możliwość rozwiązania spraw wewnętrznych, narodowościowych i wyznaniowych tak, jak sami sobie tego życzyć będziecie, bez jakiegokolwiek gwałtu lub nacisku ze strony Polski.

Dlatego to, pomimo, że na waszej ziemi grzmią jeszcze działa i krew się leje, – nie wprowadzam zarządu wojskowego, lecz cywilny, do którego powoływać będę ludzi miejscowych, synów tej ziemi.

Zadaniem tego zarządu cywilnego będzie:

- 1) Ułatwianie ludności wypowiedzenia się co do losu i potrzeb przez swobodnie wybranych przedstawicieli. Wybory te odbędą się na podstawie tajnego, powszechnego, bezpośredniego, bez różnicy płci głosowania.
- 2) Danie potrzebującym pomocy w żywności, poparcie pracy wytwórczej, zapewnienie ładu i spokoju.
- 3) Otoczenie opieką wszystkich, nie czyniąc różnicy z powodu wyznania i narodowości.

Na czele zarządu postawiłem Jerzego Osmołowskiego, do którego bezpośrednio, lub do ludzi, przez niego wyznaczonych, zwracajcie się otwarcie i szczerze we wszelkiej potrzebie i sprawach, które was bolą i obchodzą¹¹.

¹⁰ Dz. Urz. GKC, nr 1/1919, poz. 5.

¹¹ J. Piłsudski, *Pisma zbiorowe*, t. 5, Warszawa 1937, s. 75–76.

Dzięki badaniom W. Suleji wiadomo dziś, że wstępne wersje Odezwy Wileńskiej powstawały od stycznia 1919 r.¹² Jednocześnie niemal do ostatnich dni trwały próby porozumienia z politykami litewskimi, w celu utworzenia w Wilnie rządu dla całości ziem Litwy historycznej z ich udziałem. Pośrednikiem Piłsudskiego i niedoszłym szefem tego rządu był Michał Römer, jednak negatywna opinia polityków w Kownie zadecydowała o niepowodzeniu jego misji. Otwarte pozostaje pytanie, na ile rozmowy te miały charakter jedynie sondażowy i czy powstanie Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich było w połowie kwietnia 1919 r. już przesądzone¹³.

Po ogłoszeniu Odezwy Wileńskiej Komisarz L. Kolankowski w porozumieniu z nowo mianowanym 15 IV 1919 r. Komisarzem Generalnym Ziem Wschodnich Jerzym Osmołowskim nadal wydawał rozporządzenia wykonawcze, aż do formalnego zwolnienia z zajmowanego stanowiska (nastąpiło to w drodze reskryptu Naczelnego Wodza z 5 V 1919 r.¹⁴). Do tego czasu również zatrzymał władzę w powiatach zajętych przez Wojsko Polskie przed operacją wileńską. Istotne natomiast było przesunięcie, z chwilą powołania ZCZW, zwierzchnictwa nad władzami cywilnymi z gestii Ministra Spraw Zagranicznych do Naczelnego Dowództwa WP, faktycznie zaś J. Piłsudskiego.

Charakterystycznym elementem Odezwy Wileńskiej było odwołanie się do tradycji historycznej. J. Piłsudski wspominał: *Zastanowiłem się, jak tę odezwę zatytułować. (...) Wpadła mi wówczas myśl obudzenia tradycji tej ziemi. (...) Tradycją tą było niewątpliwie istnienie za czasów Rzeczypospolitej Wielkiego Księstwa Litewskiego*¹⁵. W rozmowie z Komisarzem Generalnym wskazywał na międzynarodowe znaczenie planowanych rozwiązań i kładł duży nacisk na cywilny charakter administracji. Za priorytetowe dla nowo utworzonych władz uznał przeprowadzenie wyborów do organów samorządu terytorialnego, uruchomienie sądownictwa i zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego¹⁶.

J. Osmołowski uważał, że odezwa z 22 IV 1919 r. nie mogła zaspokoić oczekiwań żadnej grupy narodowościowej zamieszkującej Ziemię Wschodnie. Polacy, „z wyjątkiem nielicznej garstki ziemian i politykującej inteligencji”

¹² W. Suleja, *Geneza odezwy Naczelnika Państwa do mieszkańców byłego Wielkiego Księstwa Litewskiego z kwietnia 1919 r.*, „Niepodległość” (Nowy Jork–Londyn), t. 25, 1992, s. 6–22; por. także K. Grygajtis, *Polskie idee federacyjne i ich realizacja w XIX i XX w.*, Częstochowa 2001, s. 192–197.

¹³ O misji M. Römera zobacz: J. Ochmański, *Kulisy wyprawy wileńskiej Piłsudskiego 1919 r.*, w: „Z dziejów stosunków polsko-radzieckich. Studia i materiały”, t. 3, Warszawa 1968, s. 65–78.

¹⁴ Dziennik Urzędowy Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich. Naczelne Dowództwo Wojsk Polskich, (dalej – Dz. Urz. ZCZW NDWP), nr 3/1919, poz. 13.

¹⁵ J. Piłsudski, op. cit., t. 6, s. 123.

¹⁶ J. Osmołowski, *Wspomnienia z lat 1914–1921*, Biblioteka Narodowa, nr akc. 6797, t. 3, k. 33–34.

skłaniali się ku bezpośredniemu wcieleniu ziem Litwy historycznej do Polski. Federaliści polscy i wspierający ich odłam Białorusinów nie mogli czuć się usatysfakcjonowani ogólnikową treścią obietnic Piłsudskiego. „Białorusini i Litwini dążący do utworzenia niezależnych (choćby w federacji z Polską) państw, nie znaleźli w odezwie nic więcej ponad »ułatwienie ludności wypowiadania się co do swego losu i potrzeb«”¹⁷.

Utworzenie Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich w społeczeństwie odrodzonej Polski nie spotkało się ze zrozumieniem. Wynikało to przede wszystkim z braku jasności co do programu i celów nakreślonych kresowej administracji przez J. Piłsudskiego. Politycy endeccy ze Związku Ludowo-Narodowego, doceniając odzyskanie Wilna, zarzucali Naczelnemu Wodzowi, że powołał administrację cywilną z naruszeniem posiadanych uprawnień, nie akceptowano także osoby J. Osmołowskiego na stanowisku Komisarza Generalnego: Zarzuty lewicy koncentrowały się na nieprzestrzeganiu przez Zarząd Cywilny równouprawnienia narodowości. Do konfrontacji doszło na forum Sejmu Ustawodawczego w połowie maja 1919 r., gdy posłowie PPS zgłosili projekt deklaracji, że Polska nie zamierza wcielać Ziem Wschodnich mocą jednostronnej uchwały Sejmu i pragnie umożliwić *narodom tych ziem wypowiedzenie się co do losów swoich własnych i co do stosunku swego do państwa polskiego*. Wniosek ten upadł, przeszedł natomiast projekt uchwały prawicy, głoszący gotowość zagwarantowania *prawa mieszkańców polskiej części Litwy i Białorusi do zjednoczenia z całością Ojczyzny i do wybrania swych posłów do Sejmu Ustawodawczego*¹⁸.

Komisarz Generalny na zarzuty popierania Białorusinów kosztem ludności polskiej odpowiadał: *Naczelnny Wódz nie ujawnił przede mną swego programu na dalszą przyszłość i nie udzielił żadnych wskazówek politycznych na chwilę bieżącą poza odezwą kwietniową (...). Zarząd Cywilny usiłuje zjednać przychylność wszystkich narodowości zamieszkujących Ziemię Wschodnie, którym odezwa kwietniowa zapewnia równouprawnienie. Ludność polska zajmuje stanowisko uprzywilejowane przez uznanie języka polskiego za urzędowy (...). Uprzywilejowanie ludności polskiej znajduje wyraz w istnieniu szkół polskich w stosunku dziesięciokrotnie większym do stosunku do stosunku procentowego ludności polskiej do białoruskiej*. Osmołowski był realistą i brał pod uwagę możliwość wcielenia Ziem Wschodnich do Polski. Starał się jednak prowadzić politykę równouprawnienia narodowości i nieprzesądzania przyszłości Kresów. Uważał, że mandat, jaki otrzymał od Naczelnego Wodza, nie uprawnia go do wykraczania poza program Odezwy Wileńskiej¹⁹.

¹⁷ *Ibidem*, k. 41–43, 45–46.

¹⁸ *Druki sejmowe Sejmu Ustawodawczego Rzeczypospolitej Polskiej 1919–1922*, nr 504 i 505.

¹⁹ J. Osmołowski, op. cit., t. 3, s. 88–90.

1 VII 1919 r. rozpoczęła się kolejna ofensywa wojsk polskich, w wyniku której 8 sierpnia oddziały Frontu Litewsko-Białoruskiego gen. Stanisława Szeptyckiego wkroczyły do Mińska, a następnie dotarły aż do Berezyny. We wrześniu starcia na całym froncie polsko-bolszewickim osłabły. Ogółem w wyniku walk prowadzonych na wschodzie w 1919 r. administracja polska mogła objąć Wileńszczyznę i Grodzieńszczyznę, Polesie, Ziemię Mińską, oraz zamieszkane głównie przez Ukraińców Wołyń i część Podola.

II. Organizacja Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich. Podstawą organizacji i funkcjonowania Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich był rozkaz Naczelnego Wodza WP z 12 V 1919 r.²⁰ Zgodnie z nim na czele ZCZW stał Komisarz Generalny przy Naczelnym Dowództwie Wojsk Polskich. Komisarza mianował i odwoływał Naczelnny Wódz na wniosek premiera. Za swe czynności odpowiadał Komisarz przed Naczelnym Dowództwem.

Komisarz Generalny władzę swą sprawował *do czasu uregulowania w drodze właściwej ustroju obszarów wschodnich*. Rozciągała się ona na obszar stanowiący teren działań wojennych poza wschodnimi granicami byłego Królestwa Polskiego. Wyłączono zeń jedynie powiaty białostocki, sokólski i bielski, objęte dekretem o ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego z 28 XI 1918 r. Powiaty te, podlegając Ministerstwu Spraw Wewnętrznych, już wówczas weszły w skład Rzeczypospolitej.

Artykuł 2 omawianego rozkazu określał szeroki zakres kompetencji Komisarza Generalnego. Obejmowały one:

- 1) wydawanie *rozporządzeń tymczasowych z mocą ustawy* we wszystkich sprawach dotyczących zarządu cywilnego. Spod kompetencji Komisarza Generalnego wyłączono natomiast prawodawstwo w kwestiach wojskowych,
- 2) sprawowanie władzy wykonawczej i wykonywanie nadzoru nad administracją. Komisarz miał prawo mianowania wszystkich urzędników administracji i sądowych,
- 3) sporządzanie projektu budżetu Zarządu i uzyskiwanie środków finansowych od władz centralnych na jego potrzeby,
- 4) reprezentowanie Naczelnego Dowództwa w sprawach administracji cywilnej wobec władz centralnych,
- 5) zarządzanie wyborów do organów samorządu terytorialnego oraz powoływanie przedstawicieli miejscowej ludności do organów opiniotwórczych.

Ponadto przekazano Komisarzowi szeroką klauzulą prawo wykonywania wszelkich czynności, *jakie z istoty powierzonego mu zarządu państwowego wynikać będą*.

²⁰ Dz. Urz. ZCZW NDWP, nr 3/1919, poz. 15.

Rozkaz określił również kształt aparatu administracyjnego podległego Komisarzowi Generalnemu. Centralnym urzędem, podporządkowanym mu bezpośrednio, był Komisarjat Generalny. Następnie wymieniano komisarzy okręgowych, powiatowych i miejskich (odpowiednio do planowanej sieci administracji terenowej), urzędy kontroli, organy samorządu, „organy sądowe” oraz przedstawiciele Komisarza: przy dowództwach odpowiednich grup wojsk na terenach wschodnich i przy władzach centralnych w Warszawie.

Na mocy rozkazu Naczelnego Wodza z 10 X 1919 r. komisarze okręgowi zostali przemianowani na naczelników okręgów, komisarze powiatowi na starostów, zaś komisarze miejscy na komisarzy zarządu cywilnego. Zmiany w nazewnictwie J. Osmałowski motywował koniecznością odróżnienia aparatu urzędniczego Zarządu Cywilnego od „komisarzy bolszewickich”. Ten sam rozkaz uczynił Komisarza Generalnego odpowiedzialnym za wykonywane czynności przed Naczelnym Wodzem (a nie jak dotąd przed Naczelnym Dowództwem; rozkaz ten faktycznie sankcjonował stan istniejący). Jednocześnie uzyskał on uprawnienie do scedowania części swych kompetencji na mianowanego przez siebie zastępcę²¹.

Zarządzeniem Komisarza Generalnego z 13 XI 1919 r. dokonano dalszych zmian w nazewnictwie usuwając z tytułu Dziennika Urzędowego ZCZW, jak i nazw wszystkich urzędów słowa „Naczelne Dowództwo Wojsk Polskich”²².

W myśl zarządzenia KGZW z 11 VII 1919 r. *O organizacji i zadaniach Komisarjatu Generalnego*, Komisarjat pełnił funkcje urzędu centralnego Zarządu i pozostawał pod bezpośrednim kierownictwem Komisarza Generalnego²³. Do zakresu działania Komisarjatu wchodziło:

- przygotowywanie projektów aktów prawodawczych do zatwierdzenia Komisarzowi Generalnemu,
- zapewnienie odpowiedniego ogłoszenia zarządzeń i rozporządzeń Komisarza, a także sprawowanie pieczy nad ich wykonywaniem,
- sprawowanie, w imieniu KGZW, nadzoru nad wszystkimi urzędami i organami Zarządu a także samorządem,
- sprawowanie władzy wykonawczej, w zakresie określonym rozporządzeniami Komisarza Generalnego,
- przygotowywanie projektu budżetu ZCZW,
- przygotowywanie wszelkich wniosków personalnych w obrębie korpusu urzędniczego Zarządu i przedkładanie ich Komisarzowi Generalnemu; Komisarz mógł jednak osobnym rozporządzeniem przekazać te uprawnienia w odniesieniu do określonych urzędników i funkcjonariuszy innym podległym sobie organom,

²¹ Dz. Urz. ZCZW NDWP, nr 22/1919, poz. 225.

²² Dz. Urz. ZCZW NDWP, nr 30/1919, poz. 325.

²³ Dz. Urz. ZCZW NDWP, nr 11/1919, poz. 90.

- przedkładanie Komisarzowi Generalnemu sprawozdań z działalności wszystkich organów i urzędów (w tym z własnej),
- przedkładanie Komisarzowi Generalnemu do rozstrzygnięcia wszystkich spraw, w których występował on jako najwyższa instancja odwoławcza Zarządu,
- załatwianie innych spraw przekazanych w drodze rozporządzenia lub zarządzenia Komisarza Generalnego.

Komisariat Generalny składał się z 15 wydziałów. Na czele wydziałów stali naczelnicy, podlegały im referaty z referentami, ewentualnie podwydziały składające się z kilku połączonych referatów. Wydziały zgrupowano (za wyjątkiem Wydziału Kontroli oraz Sekretariatu Osobistego, podlegających bezpośrednio Komisarzowi Generalnemu) w czterech sekcjach kierowanych przez szefów sekcji. Według zarządzenia z 11 VII 1919 r. tworzyło się następujące wydziały i sekcje:

- I) Sekcja do Spraw Ogólnych (Szef Sekcji Jan Klott):
 - 1) Wydział Ogólny (naczelnik Michał Chlewiński), w skład którego wchodziły:
 - a) Kancelaria Główna,
 - b) Archiwum,
 - c) Intendentura Komisariatu,
 - d) Kasa Komisariatu,
 - e) Rachunkowość Komisariatu.
 - 2) Wydział Sprawiedliwości i Kodyfikacji (wraz z redakcją dziennika urzędowego),
 - 3) Wydział Werbunkowo-Zaciągowy,
 - 4) Wydział Spraw Narodowościowych i Prasy Ogólnej,
 - 5) Wydział Personalny.
- II) Sekcja Administracyjna (Szef Sekcji Edmund Iwaszkiewicz):
 - 6) Wydział Zdrowia Publicznego,
 - 7) Wydział Oświecenia i Kultury,
 - 8) Wydział Administracji Ogólnej, kierowany przez Stanisława Downarowicza i obejmujący szczególnie szeroki zakres spraw:
 - a) bezpieczeństwo publiczne,
 - b) zarząd i administracja,
 - c) samorząd,
 - d) opieka społeczna,
 - e) weterynaria,
 - f) służba techniczna i roboty publiczne,
 - g) sprawy wyznaniowe,
 - h) statystyka.
- III) Sekcja Gospodarcza (Szef Sekcji Mieczysław Dębski):
 - 9) Wydział Dóbr Państwowych,

- 10) Wydział Rolnictwa,
 - 11) Wydział Przemysłu i Handlu.
- IV) Sekcja Skarbowa (Szef Sekcji Czesław Chorzelski):

- 12) Wydział Skarbowy,
 - 13) Wydział Budżetowy i Rachuby Ogólnej (rachunkowości).
- Wydziały podporządkowane bezpośrednio Komisarzowi Generalnemu:

- 14) Wydział Kontroli (Naczelny Kontroler Zygmunt Połoński),
- 15) Sekretariat Osobisty (Sekretarz Osobisty Zdzisław Rodzynkiewicz).

Szefowie sekcji zebrani pod przewodnictwem Komisarza Generalnego, względnie jego zastępcy, tworzyli Prezydium Komisariatu Generalnego o kompetencjach doradczych. Na zebraniach Prezydium, odbywanych „dla utrzymania łączności między sekcjami”, omawiano bieżące problemy Zarządu i składano sprawozdania z funkcjonowania podległych działów administracji.

Początkowo Sekretariat Osobisty, kierowany przez Sekretarza Osobistego KGZW miał załatwiać wszelkie sprawy przekazane mu „do specjalnego wykonania” przez Komisarza Generalnego. Rozporządzenie KGZW z 19 II 1920 r. zniósło Sekretariat Osobisty i w jego miejsce przewidziało utworzenie Sekretariatu Generalnego²⁴. W skład Sekretariatu weszły Kancelaria oraz wydziały: Personalny, Kontroli, Kodyfikacyjno-Prawny, Narodowośćowo-Wyznaniowy oraz Prasowy. Na czele Sekretariatu stanął wówczas Sekretarz Generalny. Potwierdzeniem jego wysokiego miejsca w hierarchii urzędniczej było przyznanie mu uprawnień przysługujących szefowi sekcji względem podległego urzędu. Przez jego ręce miały przechodzić wszystkie sprawy z jakimi szefowie sekcji zwracali się do Komisarza Generalnego.

Szybko okazało się, że zarysowana powyżej struktura organizacyjna Komisariatu Generalnego, a zwłaszcza. tworzenie sekcji skupiających po kilka nie powiązanych ze sobą wydziałów utrudnia efektywną pracę Centrali Zarządu. Niektóre z wydziałów nadmiernie się rozrosły, w stopniu uniemożliwiającym sprawne nimi zarządzanie. Już w sierpniu 1919 r. dokonano istotnych przesunięć wydziałów pomiędzy sekcjami (np. sprawy weterynarii przesunięto z pionu administracji ogólnej do Wydziału Rolnictwa), część wydziałów wydzielono spod władzy szefów sekcji i nadano im samodzielny status w strukturze Komisariatu Generalnego (dotyczyło to Wydziałów Zdrowia, Opieki Społecznej). Niektóre, szczególnie rozbudowane wydziały podniesiono do rangi sekcji (np. Wydział Sprawiedliwości). Ponadto zreorganizowano Wydział Kontroli, utworzono nowy Wydział Odbudowy Kraju. W wyniku powyższych przekształceń, zresztą nie ujętych w żadnym opublikowanym akcie

²⁴ Dz. Urz. ZCZW, nr 13 / 1920, poz. 232.

prawnym, istniały odtąd następujące sekcje: Gospodarcza, Skarbowa, Oświaty, Sprawiedliwości, Ogólna, Techniczna i Administracyjna²⁵.

W rozkazie z 12 V 1919 r. wspomniano o utworzeniu stanowiska Przedstawiciela Generalnego Komisarza w Warszawie. Szczegółowo zakres zadań Przedstawiciela określiło zarządzenie z 22 VII 1919 r.²⁶ Reprezentował on szefa ZCZW przed Radą Ministrów i innymi centralnymi organami państwowymi i przekazywał mu płynące z tych kręgów żądania i postulaty. Należało do niego w szczególności podjęcie starań o zapewnienie aprowizacji Ziemi Wschodnich. Uzyskiwał środki finansowe ze Skarbu Państwa na potrzeby władz cywilnych, kierował działami administracji powierzonymi bezpośrednio przez Komisarza Generalnego i załatwiał szczegółowe zlecenia swego przełożonego. Za wszystkie sprawy przez siebie załatwiane odpowiadał wyłącznie przed Komisarzem Generalnym. Urzędem za pomocą którego Przedstawiciel Komisarza Generalnego wykonywał swoje zadania była Ekspozytura Komisariatu Generalnego.

W początkowym okresie funkcjonowania Zarządu Cywilnego Ziemi Wschodnich Ekspozytura, kierowana przez Stanisława Michała Kossakowskiego, przejęła większość bieżących spraw Komisariatu Generalnego, który przez kilka miesięcy pozostawał w stadium organizacji. Sam Komisarz Generalny Osmołowski często wyjeżdżał na Ziemię Wschodnie, osobiście nadzorując tworzenie administracji lokalnej²⁷. W publikacji warszawskiego przedstawicielstwa można przeczytać m.in.: *W pierwszym okresie organizacyjnym ZCZW Ekspozytura, najpierw utworzona i uporządkowana, tworzyła (...) przyszły Komisariat Generalny, którego urzędy stopniowo wydzielaly się i przejeżdżały, poczynając od miesiąca sierpnia, do Wilna, czasem po kilku miesiącach urzędowania w Warszawie*²⁸.

Praktyka pozwoliła S. M. Kossakowskiemu skupić w swych rękach bardzo rozległą władzę. Pod pojęciem Ekspozytury rozumiano bowiem nie tylko właściwe przedstawicielstwo, ale także wszystkie agendy ZCZW znajdujące się w Warszawie, choćby formalnie podlegały Komisarzowi Generalnemu²⁹. Nie mniej istotne były osobiste wpływy jakie posiadał Kossakowski w kręgach rządowych w Warszawie. Umożliwiały mu one załatwianie rozmaitych spraw z pominięciem drogi formalnej.

²⁵ S. M. Kossakowski, op. cit., r. 1919, cz. II, k. 101–102. Według Osmołowskiego, w ramach Komisariatu działało 8 sekcji. Oprócz wymienionych była to Sekcja Apropowizacyjna. Świadczenie Kossakowskiego wydaje się tu bardziej prawdopodobne, gdyż Osmołowski w ogóle nie uwzględnił struktury Komisariatu przewidzianej zarządzeniem z 11 lipca 1919 r. – por. J. Osmołowski, op. cit., t. 3, k. 51.

²⁶ Dz. Urz. ZCZW NDWP, nr 11/1919, poz. 91.

²⁷ S. M. Kossakowski, op. cit., r. 1919, cz. I, k. 69.

²⁸ *Zarys działalności Ekspozytury Zarządu Cywilnego Ziemi Wschodnich w Warszawie w roku 1919*, Warszawa 1919, s. 4.

²⁹ Ibidem, s. 9–10.

22 XII 1919 r. w Wilnie odbyło się posiedzenie szefów sekcji Komisarjatu Generalnego pod przewodnictwem Komisarza Generalnego. Na posiedzeniu postanowiono utworzyć komisję (w jej skład weszli m.in. szefowie sekcji – Jan Klott i Czesław Chorzelski), mającą zająć się przygotowaniem projektu autonomii Okręgu Wołyńskiego³⁰. Podjęcie tych działań przyspieszył konflikt wokół działalności komisarza Okręgu, Macieja Jamontta i jego dymisja³¹. Skutkiem prac komisji było wydanie przez Naczelnego Wodza 17 I 1920 r. na wniosek Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich rozkazu, mocą którego na obszarze dotychczasowego Okręgu Wołyńskiego utworzono odrębny Komisarjat Ziem Wołynia i Frontu Podolskiego³². Na jego czele stanął Naczelnny Komisarz mianowany przez Naczelnego Wodza na wniosek Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich. Komisarz Generalny, jako reprezentant ogółu terenów wschodnich wobec Rady Ministrów sprawować miał ogólną kontrolę nad Naczelnym Komisarzem, który jednak był odpowiedzialny przed Naczelnym Wodzem. Na nowe stanowisko mianowano byłego ministra aprowizacji Antoniego Minkiewicza.

Wyodrębnienie Wołynia było konsekwencją wyraźnie rysujących się różnic pomiędzy tym regionem a resztą Ziem Wschodnich. Na Wołyniu dominowała ludność ukraińska, oddzielenia od ziem litewsko-białoruskich domagali się również miejscowi Polacy, składając stosowny adres w czerwcu 1919 r. na ręce Naczelnika Państwa³³. Od września 1919 r. działał w Komisarjacie Generalnym referat do spraw Okręgu Wołyńskiego, którego kierownik był zrównany w prawach z szefami sekcji. Referat odpowiadał za „ewidencję potrzeb” okręgu, opiniował sprawy dotyczące Wołynia załatwiane w Komisarjacie Generalnym i składał wnioski legislacyjne i personalne odnośnie Okręgu Wołyńskiego Komisarzowi Generalnemu³⁴.

Do kompetencji Naczelnego Komisarza należało *wydawanie rozporządzeń z mocą ustawy we wszystkich sprawach zarządu cywilnego*, nadto prowadził on politykę finansową Zarządu, kierował administracją, mianował i odwoływał *urzędników administracyjnych*, a także sędziów pokoju, sędziów honorowych, sędziów śledczych i aplikantów. Przysługiwało mu prawo zarządzania wyborów do jednostek samorządowych i powoływania członków ciał doradczych przy urzędach.

J. Osmołowski zauważył, że reprezentując Komisarjat Wołynia przed władzami centralnymi, jest *w pewnym stopniu odpowiedzialny za to, co się w Komisarjacie dzieje*. Za niejasne uznał przepisy nakładające na niego obowiązek wykonywania kontroli nad nową jednostką administracyjną, wobec daleko po-

³⁰ J. Gierowska-Kałtaur, *Zarząd Cywilny Ziem Wschodnich...*, s. 387.

³¹ Szerzej o tej sprawie w rozdziale poświęconym korpusowi urzędniczemu ZCZW.

³² Dz. Urz. ZCZW, nr 6/1920, poz. 79.

³³ J. Osmołowski, op. cit., t. 3, k. 150.

³⁴ Dz. Urz. ZCZW NDWP, nr 17/1919, poz. 154.

suniętej niezależności A. Minkiewicza, wyrażającej się w prawie wydawania rozporządzeń z mocą ustawy i odpowiedzialnością tylko przez Naczelnym Wodzem. Zwrócił również uwagę na brak efektywnych mechanizmów kontroli³⁵.

Bezpośrednia reprezentacja interesów Komisariatu Wołynia wobec władz centralnych miała spoczywać w rękach Ekspozytury Zarządu Cywilnego w Warszawie. Jej szef S. M. Kossakowski zastrzegł, że nie zgodzi się na utworzenie odrębnego organu przedstawicielstwa ziem wołyńskich, ale gotów jest przyjąć do swojego urzędu reprezentanta A. Minkiewicza, pod warunkiem ścisłego współdziałania³⁶.

W praktyce Naczelnny Komisarz Wołynia pozostał w pełni niezależny od Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich. Wbrew przepisom rozkazu z 17 I 1920 r. na ręce J. Osmołowskiego nie trafiło żadne z rozporządzeń Antoniego Minkiewicza. Podobnie uzyskiwanie kredytów przez władze Wołynia odbywało się z całkowitym pominięciem Zarządu Cywilnego. Nie doszło do rozliczeń pomiędzy dwoma urzędami, Naczelnny Komisarz przejął po prostu wszystkie znajdujące się na podległym mu obszarze zasoby gotówki, po ich wyczerpaniu zaś zwracał się o dalsze kredyty bezpośrednio do Ministra Skarbu. Komisarz Generalny nie był o tym nawet powiadamiany.

Od początku 1920 r. w kręgach rządowych i wśród kierownictwa ZCZW podjęto dyskusje nad trwałym ustaleniem wzajemnych stosunków kresowych władz cywilnych i centralnych organów Rzeczypospolitej. Zgodnie uznano stan tymczasowości za utrudniający skuteczne administrowanie ziemiami litewsko-białoruskimi. Kossakowski i Osmołowski przychylali się do koncepcji utworzenia ministerstwa lub podsekretariatu stanu dla Ziem Wschodnich i włączenia spraw zarządu cywilnego do kompetencji rządu. Premier Leopold Skulski, proponował podporządkowanie Zarządu Cywilnego szefowi rządu³⁷. Sprawę właściwej współpracy Komisarza Generalnego z Radą Ministrów poruszał J. Osmołowski w liście do premiera jeszcze w listopadzie 1919 r.³⁸ Atutem rozwiązania proponowanego przez Kossakowskiego i Osmołowskiego byłoby usprawnienie administracji przy jednoczesnym odroczeniu decyzji o charakterze politycznym co do losu Ziem Wschodnich. Za nierealny uznali oni plan włączenia Kresów w skład Rzeczypospolitej i, co za tym idzie, wchłonięcia urzędów i agend ZCZW przez poszczególne ministerstwa i utworzenia województw. Kwestia powyższa była przedmiotem konferencji kierownictwa władz kresowych z premierem Skulskim 24 V 1920 r. Ustalono wstępnie, że Komisarz Generalny będzie mianowany przez Naczelnika Państwa jako urzędnik państwowy i będzie miał prawo uczestniczenia w posie-

³⁵ J. Osmołowski, op. cit., t. 4, k. 15.

³⁶ S. M. Kossakowski, op. cit., r. 1920, cz. I, k. 23.

³⁷ Ibidem, k. 253.

³⁸ J. Osmołowski, op. cit., t. 4, k. 22-24.

dzeniach Rady Ministrów. Kluczowe sprawy ZCZW, w tym zwłaszcza problem uzyskiwania środków finansowych, miały być odtąd rozstrzygane przez rząd wspólnie z Komisarzem. Planowano uczynić go także odpowiedzialnym przed Sejmem. Ponieważ w sprawach nie związanych z zarządem terenami kresowymi nie przysługiwało mu prawo głosu decydującego, formalnie nie stałby się członkiem gabinetu.

Ostateczna redakcja odnośnych przepisów była wynikiem konferencji Skulskiego z Piłsudskim, bez udziału przedstawicieli ZCZW. Rozkaz Naczelnego Wodza z 29 V 1920 r.³⁹ przewidywał, że z dniem 1 VI 1920 r. Komisarz Generalny staje się odpowiedzialny za sprawowany zarząd ze *względów finansowych i gospodarczych* przed Radą Ministrów RP. Jednocześnie w sprawach dotyczących Ziem Wschodnich uzyskał prawo zabierania głosu na posiedzeniach rządu. Osobnym rozkazem Zarząd Cywilny Ziem Wschodnich został bezpośrednio poddany kontroli państwowej wykonywanej przez Najwyższą Izbę Kontroli Państwa⁴⁰.

S. M. Kossakowski uznał, że rozkaz z 29 V 1920 r. był dla władz Zarządu Cywilnego niekorzystny, *bo czyniący Komisarza Generalnego odpowiedzialnym bez zastrzeżeń wobec Rady Ministrów, w zamian przewidując tylko, że w sprawach dotyczących Ziem Wschodnich może mieć udzielone prawo głosu. Nie jest to więc stałe uczestnictwo w Radzie Ministrów, tylko stan podobny do obecnego, w którym Prezydent Ministrów ma prawo, ale nie jest obowiązany, zaprosić Komisarza Generalnego na posiedzenie, choćby na nim omawiano sprawy dotyczące Ziem Wschodnich. Prócz tego, Komisarz w dalszym ciągu nie będzie nawet wiedział o sprawach takich, które dotyczą ogólnej polityki państwa (...), chociaż łączą się one najżywoziej z interesami Ziem Wschodnich*⁴¹. Autorka monografii Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich uznała rozkaz z 29 V 1920 r. za porażkę obozu federacyjnego w staraniach o utrzymanie niezależności politycznej władz kresowych od rządu polskiego⁴².

Na wątpliwości J. Osmołowskiego co do interpretacji powyższego rozkazu nowy premier Władysław Grabski 26 VI 1920 r. odpowiedział: *Prowadzi pan sprawy dalej na tych samych co dotąd zasadach, zwraca się pan do Rady Ministrów gdy będzie pan tego potrzebował, staje pan przed nią gdy pana zawezwie*⁴³.

Omawiane tu problemy były elementami szerszego zagadnienia, a mianowicie ogólnego kierunku polityki wschodniej Polski wiosną 1920 r. i wynikających stąd wytycznych politycznych dla ZCZW. Nie było jasne, czy

³⁹ Dz. Urz. ZCZW, nr 42/1920, poz. 1057.

⁴⁰ Dz. Urz. ZCZW, nr 42/1920, poz. 1059.

⁴¹ S. M. Kossakowski, op. cit., r. 1920, cz. I, k. 267.

⁴² J. Gierowska-Kallaury, *Zarząd Cywilny Ziem Wschodnich...*, s. 116–117.

⁴³ S. M. Kossakowski, op. cit., r. 1920, cz. I, k. 316.

działalność administracji na Ziemiach Wschodnich winna podporządkować się nadrzędnemu celowi, jakim było przewidywane wcielenie tych obszarów do Rzeczypospolitej, czy też należało prowadzić ją w duchu Odezwy Wileńskiej. Piłsudski na żądania premiera Skulskiego, aby ściśle podporządkować administrację kresową Radzie Ministrów odpowiadał, że należy powstrzymać się od wszelkich działań aneksyjnych i utrzymać na Ziemiach Wschodnich „władze krajowe”. Zalecał postępowanie zgodne z literą Odezwy Wileńskiej, przede wszystkim ze względu na opinię międzynarodową. Wyjście widział w wykonywaniu przez Prezesa Rady Ministrów przyznaných mu uprawnień. Szefowie kolejnych rządów pozostawiali sprawy wytyczania kierunków polityki Komisarza Generalnego Naczelnemu Wodzowi, sami zaś powstrzymywali się od ingerencji⁴⁴.

Organizację administracji w okręgach uregulowało zarządzenie Komisarza Generalnego z 28 V 1919 r.⁴⁵ Okręg stanowiła grupa powiatów. Do kompetencji Komisarza Generalnego należało oznaczenie ilości okręgów i ich granic, a także tworzenie nowych okręgów i reorganizacje już istniejących. Zarząd okręgu sprawował, przy pomocy urzędu okręgowego, bezpośrednio lub przez urzędy powiatowe, komisarz okręgowy. Był on najwyższym przedstawicielem i organem Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich w okręgu, odpowiedzialnym w granicach zakresu swej władzy za cały zarząd powierzonej jednostki terytorialnej. Był naczelnikiem urzędu okręgowego i służb odpowiedzialnych za zapewnienie bezpieczeństwa publicznego a także zwierzchnikiem służbowym wszystkich władz i urzędów. Nie podlegała mu jedynie administracja kolei, poczt i telegrafów oraz władze i urzędy wojskowe.

Do zakresu działania komisarza okręgowego zaliczono:

- 1) *administrację polityczną*, przy czym szczególną uwagę zwrócono na aktywność komisarza okręgowego w sprawach wynikających ze stosunków narodowościowych, wyznaniowych i *międzyklasowych*, a także związków, stowarzyszeń, zgromadzeń oraz prasy i ruchu ludności cywilnej,
- 2) *administrację gospodarczą*: sprawy rolnictwa, przemysłu i handlu oraz kwestie aprowizacji i infrastruktury sanitarnej i komunikacyjnej,
- 3) *najwyższe w okręgu kierownictwo spraw walki z lichwą i spekulacją*,
- 4) zarządzanie świadczeń rzeczowych na potrzeby wojska, administracji cywilnej oraz instytucji użyteczności publicznej. Rekwizycja mieszkań i powinności podwodowe wchodziły natomiast w zakres kompetencji komisarzy powiatowych i miejskich,
- 5) czynności kierownicze i nadzorcze względem wszystkich władz i urzędów w okręgu (z wyżej wspomnianymi wyjątkami),

⁴⁴ Ibidem, k. 102–103.

⁴⁵ Dz. Urz. ZCZW NDWP, nr 5/1919, poz. 39.

- 6) nadzór ogólny nad szkolnictwem, skarbowością, zarządem dóbr i lasów państwowych (w tym zwierzchni nadzór nad legalnością i sprawnością działania),
- 7) nadzór ogólny nad działalnością samorządu,
- 8) dokonywanie zmian granic gmin w obrębie okręgu,
- 9) szerokie uprawnienia wobec urzędników zatrudnionych w urzędzie okręgowym, urzędach powiatowych i innych podporządkowanych komisarzowi okręgowemu, w tym przyjmowanie, karanie dyscyplinarne i zwalnianie ze służby urzędników niższych kategorii,
- 10) składanie Komisarzowi Generalnemu miesięcznych sprawozdań ze stanu okręgu,
- 11) wydawanie decyzji administracyjnych w drugiej instancji we wszystkich sprawach należących do własnego zakresu działania na obszarze okręgu,
- 12) wzywanie pomocy wojska, z natychmiastowym powiadomieniem o tym Komisarza Generalnego, oraz współdziałanie z władzami wojskowymi w sprawach dotyczących zaopatrzenia wojska,
- 13) wykonywanie innych czynności przekazanych na mocy zarządzeń lub zleceń przez Komisarza Generalnego.

Do pomocy komisarzowi okręgowemu przydzielono zastępcę, któremu „zwyczajowo” podlegały działy administracji politycznej i bezpieczeństwa publicznego w urzędzie okręgowym. Mógł on również, za wiedzą i zgodą swego zwierzchnika, zastępować go w całym zakresie jego uprawnień, a w razie stałej lub tymczasowej nieobecności wstępował automatycznie w kompetencje komisarza okręgowego. Podstawowymi działaniami administracji w urzędzie okręgowym kierowali inspektorzy.

W strukturze urzędu szczególną pozycję zajmowały zarządy okręgowe: szkolny, skarbowy oraz dóbr państwowych i lasów. Podlegały one, jak już wyżej wspomniano, jedynie ogólnemu nadzorowi komisarza okręgowego; tylko w wypadku nagłym miał on prawo wstrzymać wydanie lub wykonanie zarządzeń któregoś z tych zarządów do czasu podjęcia decyzji przez Komisarza Generalnego. Takie wyodrębnienie wiązało się z planami zorganizowania tych działów administracji na odrębnych zasadach. Ostatecznie powołano na szczeblu okręgowym izby skarbowe⁴⁶, okręgowych inspektorów szkolnych⁴⁷ oraz okręgowe Zarządy Dóbr Państwowych⁴⁸. Były one ściśle podporządkowane właściwym szefom sekcji i wydziałów Komisarjatu Generalnego. W związku z wydzieleniem tych pionów administracji z kompetencji komisarza okręgo-

⁴⁶ Dz. Urz. ZCZW NDWP, nr 23/1919, poz. 234.

⁴⁷ Dz. Urz. ZCZW, nr 32/1919, poz. 349.

⁴⁸ Dz. Urz. ZCZW NDWP, nr 19/1919, poz. 178.

wych, również sprawozdania sporządzane przez ich kierowników składano, za pośrednictwem właściwych szefów sekcji, na ręce Komisarza Generalnego.

Komisarze okręgowi wydawali rozporządzenia w sprawach bezpieczeństwa i spokoju publicznego, a także w ramach rozporządzeń Komisarza Generalnego z mocą obowiązującą w okręgu. Za naruszanie tych zarządzeń komisarz okręgowy mógł karać grzywną do 30 tysięcy marek lub aresztem do 6 miesięcy. Wydane przez siebie akty prawne komisarz okręgowy miał obowiązek niezwłocznie przesłać Komisarzowi Generalnemu.

Komisarzy okręgowi kontaktowali się z miejscowymi władzami wojskowymi bezpośrednio lub przez urzędników łącznikowych ustanowionych przez Komisarza Generalnego przy poszczególnych dowództwach, względnie oficerów łącznikowych czynnych przy władzach okręgowych.

W sprawach nie uregulowanych rozporządzeniami Komisarza Generalnego zarząd w okręgach miał być sprawowany na podstawie odpowiednich przepisów rosyjskich, obowiązujących na tych terenach w dniu 5 IX 1915 r. Komisarzowi okręgowemu przysługiwać miały w takich przypadkach prawa i obowiązki gubernatora.

Okręgi powoływano stopniowo, w miarę postępów polskiej ofensywy. 7 VI 1919 r. utworzono okręgi: Brzeski (komisarz okręgowy Maciej Jamontt, później zastąpiony przez Władysława Jesmana), Wileński (komisarz okręgowy Konrad Niedziałkowski) oraz Zarząd Powiatów Wołyńskich⁴⁹. 9 IX 1919 r. powołano Okręg Wołyński⁵⁰ (komisarz okręgowy Maciej Jamontt), wreszcie najpóźniej, 12 IX tego roku, Okręg Miński z Władysławem Raczkiewiczem na czele⁵¹.

Niższym szczeblem administracji były powiaty. Kompetencje i zakres działania komisarzy powiatowych i miejskich unormował ogólnie rozkaz Naczelnego Wodza z 12 V 1919 r. Mieli oni, na terenie podległego powiatu lub miasta, „sprawować czynności, jakie komisarz okręgowy sprawuje na terenie okręgu”. Do ich obowiązków należało również wykonywanie czynności zleconych przez władze przełożone. Szerzej zakres działania administracji w powiatach uregulowało dopiero zarządzenie Komisarza Generalnego z 5 XI 1919 r.⁵² Stwierdzono tam, że starosta (pod tą nazwą już od października 1919 r.), z pomocą urzędu powiatowego sprawuje zarząd powiatu kierując się przepisami wydawanymi przez Komisarza Generalnego lub naczelnika okręgu. W sprawach, które nie zostały uregulowane przez prawodawstwo polskie, kierować się miał przepisami obowiązującymi na Ziemiach Wschodnich 1 X 1914 r. Przysługiwały mu wówczas wszystkie prawa i obowiązki byłych rosyjskich naczelników powiatowych.

⁴⁹ Dz. Urz. ZCZW NDWP, nr 5/1919, poz. 41.

⁵⁰ Dz. Urz. ZCZW NDWP, nr 17/1919, poz. 153.

⁵¹ Dz. Urz. ZCZW NDWP, nr 19/1919, poz. 74.

⁵² Dz. Urz. ZCZW NDWP, nr 28/1919, poz. 303.

Do zakresu kompetencji starosty zaliczono:

- 1) nadzór ogólny nad sprawami skarbowymi, szkolnymi oraz zarządem dóbr państwowych i lasów, a także biegiem innych spraw gospodarczych i związanych z infrastrukturą sanitarną i komunikacyjną w powiecie,
- 2) nadzór nad prasą i widowiskami oraz działalnością stowarzyszeń i związków; sprawy wyznaniowe (w tym nadzór nad gminami wyznaniowymi),
- 3) sprawy bezpieczeństwa publicznego (w tym m.in. sprawy meldunkowe, paszportów i przepustek) i ewidencja ludności,
- 4) ściąganie podatków, kar i opłat administracyjnych,
- 5) sprawy związane z posiadaniem, noszeniem i handlem bronią i amunicją,
- 6) walkę ze spekulacją, sprawy opieki społecznej i aprowizacji,
- 7) sprawowanie pieczy nad mieniem pozostałym po władzach rosyjskich i okupacyjnych oraz nad zdobyczą wojenną i majątkami opuszczonymi, rozliczenia związane z zasiewami dokonanymi przez władze okupacyjne, stwierdzanie i szacowanie strat majątkowych i leśnych,
- 8) nadzór nad werbunkiem ochotników do wojska,
- 9) wykonywanie czynności z zakresu *policji polowej, lasowej, towieckiej, rybołówstwa, oraz policji drogowej, sanitarnej i budowlanej*; nadzór nad handlem i przemysłem,
- 10) sprawy administracyjno-karne,
- 11) kontrolę nad inicjatywami społecznymi, mającymi na celu *moralną lub materialną pomoc wojsku*,
- 12) dokonywanie, według zarządzeń naczelnika okręgu, rekwizycji, oraz bezpośredni zarząd sprawami rekwizycji mieszkań i powinności podwodowych,
- 13) wnioskowanie do naczelnika okręgu o zmianę granic gmin w obrębie powiatu.

Na szczeblu powiatu staroście powierzono, podobnie jak naczelnikowi okręgu na wyższym stopniu, sprawy *administracji politycznej* oraz upoważniono do wzywania pomocy wojska z obowiązkiem niezwłocznego powiadomienia bezpośredniego przełożonego i Komisarza Generalnego. Duże znaczenie miały uprawnienia nadzorcze nad samorządem terytorialnym (o czym niżej). Ponadto inne sprawy mogły być staroście zlecone drogą rozporządzeń lub poleceń, nadsyłanych przez Komisarza Generalnego, Sekcję Administracyjną Komisarjatu Generalnego lub naczelnika okręgu.

Starosta wydawał przepisy obowiązujące w powiecie (*zarządzenia szczegółowe*). Równocześnie z wydaniem tych aktów obowiązany był przesłać ich odpisy Komisarjatu Generalnemu i naczelnikowi okręgu. Za naruszenia „za-

rzządzeń szczegółowych” mógł starosta karać grzywną do 1 tysiąca rubli lub aresztem do 2 tygodni.

Z władzami wojskowymi starosta komunikował się bezpośrednio, mógł również skorzystać z referenta do spraw wojskowych, jak też urzędnika delegowanego przez zastępcę Komisarza Generalnego przy dowództwie Frontu.

Organami wykonawczymi starostów były urzędy powiatowe. W ich strukturze wyodrębniono referentów fachowych, odpowiedzialnych za wyspecjalizowane działy administracji. Byli to m.in. powiatowy inspektor skarbowy, lekarz powiatowy, referent statystyczny. Urzędnicy ci kierowali się dyrektywami otrzymywanymi od właściwych inspektorów okręgowych. Natomiast do wydawania zarządzeń o charakterze ogólnym, dotyczących ludności całego powiatu lub jego części, niezbędne było uzyskanie podpisu starosty z kontrasygnatą właściwego referenta.

Powiaty dzieliły się na mniejsze jednostki administracyjne – rejon. W skład jednego powiatu wchodziło 3–6 rejonów. Każdy rejon obejmował od 3 do 5 gmin samorządowych. Na czele rejonu stał naczelnik. Nie posiadał on początkowo własnych kompetencji, a jedynie wykonywał zarządzenia i zlecenia starosty. Dopiero 27 IV 1920 r. Komisarz Generalny wydał rozporządzenie szczegółowo regulujące ustroj administracji w rejonach i ustalające zakres kompetencji własnych naczelników⁵³.

Naczelnik rejonu był podporządkowany staroście i przed nim odpowiedzialny. Powierzono mu troskę o przestrzeganie przez mieszkańców rejonu praw ZCZW. Miał wykonywać wszelkie dyrektywy i polecenia starosty, a ponadto sprawować bezpośredni nadzór nad działalnością administracyjną urzędów gminnych. W wyjątkowych sytuacjach naczelnik rejonu uprawniony był do wydawania własnych zarządzeń, gdy szybkie porozumienie się ze starostą było niemożliwe.

Do zakresu kompetencji naczelnika rejonu wchodziło wykonywanie wielu czynności z zakresu bieżącej administracji lokalnej, jak podawanie do wiadomości ludności zarządzeń władz, nadzór nad sprawiedliwym rozdziałem pomocy materiałowej i żywnościowej. Naczelnik rejonu wydawał rozmaite przepustki, zaświadczenia i zezwolenia, przeprowadzał wszelkie czynności z zakresu statystyki, opieki społecznej, sprawował pieczę nad mieniem państwowym, do niego miejscowa ludność składała podania i skargi adresowane do starosty. Zapewniał wykonywanie przez mieszkańców rejonu różnych świadczeń i pilnował sprawiedliwego rozłożenia ciężarów. Nadzorował także pracę lokalnych organów *straży bezpieczeństwa*.

Odrębnie zorganizowano zarząd cywilny w największych miastach Ziemi Wschodnich – Wilnie i Mińsku. 28 V 1919 r. Komisarz Generalny wydał zarządzenie określające tymczasowo kompetencje komisarza miejskiego Wil-

⁵³ Dz. Urz. ZCZW, nr 28/1920, poz. 656.

na⁵⁴. Z dniem 1 I 1920 zastąpiło je rozporządzenie KGZW z 19 XII 1919 r. Na jego mocy Wilno i Mińsk stanowiły jednostki administracyjne równorzędne z powiatami. Na czele władz tych miast postawiono komisarzy zarządu cywilnego podległych służbowo naczelnikom okręgów, o statusie równym starostom powiatowym⁵⁵. Komisarze ci zostali określani jako przedstawiciele ZCZW i zwierzchnicy policji w mieście.

W ogólnym zarysie kompetencje komisarzy zarządu cywilnego w Wilnie i Mińsku można porównać do uprawnień starosty. Z uwagi jednak na działalność w miastach organów samorządu, komisarz był zobowiązany do ich wspierania poprzez nadzór nad wykonywaniem przez ludność postanowień władz samorządowych i wydawanie niezbędnych zarządzeń wynikających z tych postanowień.

Do końca istnienia ZCZW nie wydano pragmatyki urzędniczej. Postępowanie dyscyplinarne w wypadkach wykroczeń urzędników uregulowało tymczasowo zarządzenie KGZW z 16 VII 1919 r.⁵⁶, a doprecyzowało zarządzenie z 12 XI 1919 r.⁵⁷ Pierwsza z tych regulacji przewidywała *za postępowanie nieprawidłowe, za uchybienie obowiązkom służbowym, wreszcie za wykroczenie lub przestępstwo służbowe* następujące kary (niezależnie od odpowiedzialności sądowo-karnej):

- a) upomnienie,
- b) odmówienie urlopu,
- c) nagana,
- d) przeniesienie do innej miejscowości,
- e) przeniesienie na stanowisko o niższej kategorii płacy,
- f) usunięcie ze służby.

Kary przewidziane w pkt. a) i b) były karami porządkowymi i wymierzał je naczelnik władzy przełożonej, uprzednio zwróciwszy się do obwinionego z żądaniem usprawiedliwienia się. Od kary porządkowej ukaranemu przysługiwało prawo złożenia zażalenia w terminie 7 dni od otrzymania na piśmie zawiadomienia o ukaraniu. Zażalenie składano do naczelnika władzy bezpośrednio wyższej. Jego orzeczenie było ostateczne.

Do rozpatrywania poważniejszych przewinień służbowych właściwe były komisje dyscyplinarne. Mogły one nakładać każdą z wyżej wymienionych kar. Komisje dyscyplinarne tworzone przy Komisariacie Generalnym, warszawskiej Ekspozyturze oraz przy władzach okręgowych i im równorzędnych. W ich skład wchodziło 8 członków (w tym przewodniczący i jego zastępca)

⁵⁴ Dz. Urz. ZCZW NDWP, nr 5/1919, poz. 40.

⁵⁵ Dz. Urz. ZCZW, nr 1/1920, poz. 4.

⁵⁶ Dz. Urz. ZCZW NDWP, nr 9/1919, poz. 79.

⁵⁷ Dz. Urz. ZCZW, nr 32/1919, poz. 351.

mianowanych do odwołania przez Komisarza Generalnego spośród urzędników Komisariatu Generalnego lub danego okręgu. Na mocy zarządzenia z 12 XI 1919 r. komisje dyscyplinarne przy urzędach okręgowych powoływał naczelnik okręgu. Komplety orzekające składały się z 3 osób. Przy komisjach urzędowali także powołani przez Komisarza Generalnego prokuratorzy dyscyplinarni. Po przeprowadzeniu niezbędnego postępowania komisja ogłaszała swoje orzeczenie, a następnie w ciągu 3 dni doręczała je wraz z uzasadnieniem obwinionemu, prokuratorowi dyscyplinarnemu oraz Komisarzowi Generalnemu do aprobaty. Od orzeczeń komisji zarówno obwinionemu jak prokuratorowi przysługiwało prawo złożenia odwołania do Komisarza Generalnego. Ten mógł orzeczenie zaaprobować, złagodzić karę, względnie przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia.

III. Organizacja samorządu terytorialnego. Na Ziemiach Wschodnich samorząd gmin wiejskich istniał od początku wprowadzania zarządu wojskowego, odziedziczony jeszcze po ustroju rosyjskim. Niedługo po utworzeniu ZCZW Komisarz Generalny zarządził nowe wybory do zebrań i rad gminnych⁵⁸. Artykuł 2 tymczasowej ordynacji z 25 VI 1919 r. przewidywał, że organa gminne obrane według jej zasad będą urzędowały najdalej do 1 VII 1922 r. Do tego czasu miały być przeprowadzone we wszystkich gminach wybory według nowej ordynacji. Jednocześnie rozpoczęto prace nad nową ustawą gminną regulującą ustrój samorządu w zmienionych warunkach politycznych. Została ona ogłoszona rozporządzeniem Komisarza Generalnego z 26 IX 1919 r.⁵⁹ Według przepisów tego aktu gminie wiejskiej, na którą składały się wsie, zaścianki, kolonie, osady miejskie i folwarki, przyznana została osobowość prawna. Tworzenie i kasowanie gmin leżało w kompetencji Komisarza Generalnego, zaś wszystkie inne zmiany terytorialne przeprowadzał właściwy komisarz okręgowy.

Zakres działania gmin wiejskich obejmował takie kwestie jak: zarząd majątkiem gminy, troska o infrastrukturę komunikacyjną i sanitarną (drogi, mosty, place, wodociągi, elektryczność), ochrona zdrowia, zakładanie i utrzymywanie rzeźni i targowisk, pomoc społeczna, kultura i oświata (m.in. zakładanie i utrzymywanie szkół), aprowizacja gminy, „popieranie miejscowego rolnictwa, handlu, przemysłu i rzemiosł” oraz sprawy zlecone z zakresu administracji publicznej.

Organem uchwałodawczym i kontrolującym w sprawach należących do zakresu działania gminy była rada gminna wybierana na okres 3 lat. Do najważniejszych kompetencji rady należało uchwalanie budżetu gminnego oraz podatków i opłat gminnych, stanowienie zasad zarządu majątkiem gminy i na-

⁵⁸ Dz. Urz. ZCZW NDWP, nr 7/1919, poz. 45.

⁵⁹ Dz. Urz. ZCZW NDWP, nr 21/1919, poz. 215.

leżącymi do niej zakładami oraz nabywanie i zbywanie nieruchomości, obciążanie majątku gminy i zaciąganie pożyczek. Ponadto rada wybierała członków zarządu gminnego i sprawowała kontrolę nad jego czynnościami. W sprawach należących do zakresu działania gminy rada wydawała „statuty miejscowe”. Ważność statutów wymagała zatwierdzenia przez władzę nadzorczą.

Posiedzeniom rady gminnej przewodniczył wójt lub jego zastępca. On również je zwoływał, przynajmniej raz na kwartał lub na żądanie zarządu gminnego, względnie 1/4 członków rady. Zasadą była jawność posiedzeń, przy czym w przypadku obrad nad budżetem i rachunkami gminnymi nie mogła ona być nigdy wyłączona. Uchwały zapadały zwykłą większością głosów przy obecności większości radnych, w razie równości głosów decydował głos przewodniczącego. Tylko do podjęcia uchwał o zaciąganiu pożyczek i zbywaniu nieruchomości gminnych wymagana była większość 2/3 głosów przy podwyższonym quorum wynoszącym 2/3 radnych. Głosowania były, z niewielkimi wyjątkami, jawne. Utajniano je jedynie w „sprawach osobistych”, na żądanie 1/4 obecnych radnych oraz, obligatoryjnie, przy wyborach. Na żądanie 1/4 obecnych członków rady przeprowadzano głosowania imienne.

Uchwały rady gminnej wymagające zatwierdzenia przez władzę nadzorczą, wchodziły w życie po dwóch tygodniach od przedstawienia ich komisarzowi powiatowemu, jeżeli nie odmówił ich zatwierdzenia. Na działalność organów samorządowych komisarz powiatowy wpływał również mianując (spośród kandydatów przedstawionych przez zarząd gminny) pisarza gminnego, który prowadził kancelarię (urząd) gminną. Obecność pisarza była obowiązkowa dla każdej gminy.

Zarząd gminny składał się z wójta, jego zastępcy oraz ławnika. Byli oni wybierani na okres 3 lat przez radę gminną. Wybór wójta lub jego zastępcy wymagał zatwierdzenia przez komisarza powiatowego. Wójt był organem wykonawczym w sprawach gminy. Równocześnie wypełniał on określone obowiązki z zakresu administracji państwowej. Należało do nich przede wszystkim wykonywanie ustaw i rozporządzeń, a także podejmowanie działań o charakterze policyjnym, zapewniających porządek i bezpieczeństwo publiczne. Jako organ samorządowy wójt reprezentował gminę wobec urzędów państwowych i osób prywatnych, wykonywał uchwały zarządu gminnego i rady gminnej oraz kierował pracą urzędników samorządowych i prowadził bieżące sprawy finansowe gminy. W wypadkach nagłych mógł również dokonywać samodzielnie czynności należących do kompetencji zarządu, co wymagało jednak uzyskanie ich zatwierdzenia na najbliższym jego posiedzeniu.

Do kompetencji zarządu gminnego należało:

- 1) przygotowywanie uchwał rady gminnej i określanie sposobów ich wykonania,
- 2) zarząd majątkiem gminnym i prowadzenie przedsiębiorstw gminnych,

- 3) sporządzanie projektu budżetu, rocznego obrachunku oraz zarządzanie dochodami gminy i nadzór nad gminną rachunkowością,
- 4) repartycja podatków i powinności gminnych oraz wydawanie zarządzeń co do ich ściągnięcia,
- 5) pozywanie do sądu i występowanie przed sądem w sprawach gminy,
- 6) składanie radzie sprawozdań, w tym z wykonania budżetu, oraz przedstawianie wniosków *w zakresie gospodarstwa gminnego*.

Gmina wiejska była najniższym szczeblem samorządu terytorialnego. Poniżej jej poziomu przewidziano jedynie istnienie jednostek pomocniczych w postaci gromad wiejskich, tworzonych i likwidowanych przez komisarza powiatowego. Gromadę stanowiła każda oddzielna wieś, kolonia, osada miejska, zaścianek lub folwark.

Organami gromady wiejskiej byli sołtys oraz zebranie gromadzkie. Sołtys, podlegając bezpośrednio wójtowi, był organem zarządzającym i wykonawczym w sprawach gromady. Do jego obowiązków należało w szczególności wykonywanie ustaw i rozporządzeń, a także poleceń wójta, reprezentowanie gromady wobec gminy, przygotowywanie wniosków na zebranie gromadzkie i wykonywanie jego uchwał.

W zebraniu gromadzkim mogli wziąć udział wszyscy członkowie gromady, którzy ukończyli 21 lat, bez względu na płeć. Zebranie zwoływał i przewodniczył mu sołtys. Do kompetencji zebrania należał wybór na okres roku sołtysa i jego zastępcy (wybór ten zatwierdzał komisarz powiatowy), zarządzanie majątkiem gminnym położonym w obrębie gromady, w zakresie przekazanym przez radę gminną, wreszcie roztrząsanie wszelkich potrzeb gromady wchodzących do zakresu działania gminy, w celu przedstawienia ich gminnym organom samorządowym.

Nadzór nad gminami i gromadami wiejskimi sprawowali: komisarz powiatowy w I instancji i komisarz okręgowy w II i ostatniej instancji. Natomiast prawo rozwiązywania rady gminnej przysługiwało Komisarzowi Generalnemu Ziemi Wschodnich. Do szczegółowych uprawnień władzy nadzorczej należało m.in. sporządzenie budżetu, w razie nie uchwalenia go przez radę gminną, zarządzanie wykonania na koszt gminy spoczywających na niej obowiązków, których gmina nie dopełniła, wreszcie wspomniane wcześniej zatwierdzanie niektórych uchwał rady. Decyzją komisarza powiatowego mogli być również złożeni z urzędu sołtys, jego zastępca, ławnik, wójt i jego zastępca. Nowelizacja ustawy gminnej dokonana w styczniu 1920 r. poszerzała uprawnienia nadzorcze starosty względem członków zarządu o prawo wymierzania kar dyscyplinarnych, a mianowicie upomnienia, nagany i grzywny⁶⁰.

⁶⁰ Dz. Urz. ZCZW, nr 11/1920, poz. 180.

Władza nadzorcza została upoważniona do ogłaszania nieważności postanowień organów gminnych i zebrań gromadzkich naruszających prawo, wykraczających poza ich kompetencje i powziętych z naruszeniem trybu procedowania. Ponadto komisarz powiatowy mógł unieważnić uchwały rady gminnej i zarządu, w których podjęciu brała udział osoba podlegająca wyłączeniu. Do jego kompetencji należało również dokonywanie rewizji gospodarki gminy.

Wkrótce po utworzeniu ZCZW przystąpiono do organizowania samorządu miejskiego. Początkowo w miastach, odmiennie niż w gminach wiejskich, nie wprowadzono organów samorządowych pochodzących z wyboru. Wynikało to zapewne z wysokiego odsetka ludności żydowskiej, posądzanej w większości o sprzyjanie bolszewikom oraz wciąż silnych wpływów ludności rosyjskiej. 27 VI 1919 r. wydano tymczasową ustawę miejską, obowiązującą do czasu powołania rad miejskich pochodzących z wyboru⁶¹. Według tego aktu „sprawami miejskimi” zarządzał magistrat z burmistrzem (w Wilnie prezydentem miasta) na czele. Prezydenta Wilna i jego zastępcę mianował Komisarz Generalny, zaś burmistrzów i ich zastępców we wszystkich miastach oraz ławników w miastach powiatowych mianował komisarz okręgowy. Ławników w innych miastach mianował komisarz powiatowy. Do najważniejszych kompetencji magistratu należało zarządzanie majątkiem miasta, uchwalanie i repartycja podatków na jego rzecz oraz uchwalanie budżetu. Szczególną pozycję zajmował burmistrz, który nie tylko reprezentował magistrat i przewodniczył jego posiedzeniom, ale również przygotowywał i wykonywał jego uchwały. Miał wreszcie prawo zawieszać uchwały magistratu, jeżeli mogły one *przynieść szkodę miastu*. Natomiast prawo unieważniania uchwał przysługiwało władzy nadzorczej, którą w I instancji był komisarz powiatowy (w Wilnie komisarz miejski), a w II komisarz okręgowy. Rozwiązanie magistratu mogło nastąpić tylko mocą rozporządzenia Komisarza Generalnego, zaś poszczególni jego członkowie mogli być odwołani przez władze, która ich mianowała.

Właściwą ustawę samorządową miejską wydano rozporządzeniem Komisarza Generalnego z 14 VIII 1919 r.⁶² Jej przepisom podlegały miasta wymienione w odpowiednim załączniku, oraz te, na które następnie rozciągnięto jej moc obowiązującą. Zakres działania gminy miejskiej przedstawiał się bardzo podobnie, jak było to w przypadku samorządu wiejskiego, i obejmował *sprawy, które dotyczą dobrobytu materialnego, oświaty, kultury i zdrowia (...) mieszkańców* oraz sprawy zlecone przez ustawy.

Organem uchwałodawczym samorządu miejskiego była rada miejska, wybierana przez mieszkańców miasta. Liczbę radnych uzależniono od zaludnie-

⁶¹ Dz. Urz. ZCZW NDWP, nr 7/1919, poz. 46.

⁶² Dz. Urz. ZCZW NDWP, nr 12/1919, poz. 99.

nia danej miejscowości (od 12 radnych w miasteczkach poniżej 5 tys. mieszkańców do 70 w miastach ponad 100 tys. mieszkańców). Kadencja rady wynosiła 3 lata. Radni mieli pełnić swe funkcje honorowo. Ich zdyscyplinowaniu służył przepis, na mocy którego tracili mandat w razie nieusprawiedliwionej nieobecności na posiedzeniach rady w ciągu 3 miesięcy.

Do kompetencji rady należało wybieranie członków magistratu, kontrola wykonywania zarządu miastem i rachunków miejskich, zatwierdzanie planu zabudowania. Inne uprawnienia dotyczyły finansów i majątku miasta: uchwalanie budżetu, podatków i opłat miejskich, stanowienie zasad gospodarowania mieniem miasta, nabywanie i zbywanie nieruchomości, zaciąganie pożyczek, uchwalanie rozmaitych taryf i taks itp. W celu realizacji przysługujących kompetencji rada wydawała statuty miejscowe, wymagające zatwierdzenia przez organ nadzoru.

Posiedzeniom rady przewodniczył burmistrz lub jego zastępca, zwoływano je nie rzadziej niż raz w miesiącu lub na żądanie co najmniej 1/4 radnych. Posiedzenia były jawne, tylko na wniosek przewodniczącego lub 1/4 obecnych członków rada mogła większością 2/3 głosów obecnych uchwalić tajność posiedzenia. Nie dotyczyło to obrad nad budżetem i rachunkami miejskimi. Zasady głosowania uregulowano podobnie jak w ustawie o samorządzie wiejskim, jedynie do uchwalania budżetu wymagano obecności 2/3 członków rady. Uchwały podlegały wykonaniu po upływie 2 tygodni od dnia przedstawienia ich władzy nadzorczej, jeżeli nie zostały przez nią zawieszono, unieważnione, lub nie zakazała ona ich wykonania.

Organem zarządzającym i wykonawczym w miastach był magistrat, który składał się z burmistrza, jego zastępcy i ławników. W Wilnie, Brześciu i Grodnie byli to prezydent, wiceprezydent oraz ławnicy. Członków magistratu wybierali radni na trzy lata. Wybór burmistrza i jego zastępcy wymagał zatwierdzenia przez władzę nadzorczą. Magistrat dbał o wykonywanie uchwał rady i zarządzał majątkiem miejskim. Sporządzał również projekt budżetu i kierował jego wykonaniem. W sprawach nagłych czynności magistratu mógł wykonywać sam burmistrz, co wymagało jednak ich zatwierdzenia na najbliższym posiedzeniu. Burmistrz był również zwierzchnikiem służbowym wszystkich pracowników miejskich.

Nadzór nad działalnością samorządu miejskiego sprawował komisarz powiatowy (starosta) w I instancji i komisarz okręgowy (naczelnik okręgu) w II instancji. Od decyzji komisarzy okręgowych w terminie 2 tygodni od dnia doręczenia decyzji przysługiwało odwołanie do Komisarza Generalnego Ziemi Wschodnich. Komisarz Generalny jako najwyższy organ nadzoru mógł rozwiązać radę miejską. Przyczyny nieważności uchwał rady miejskiej były takie same jak w przypadku uchwał rad gminnych.

Organizacja samorządu w miastach i gminach wiejskich przebiegała bardzo sprawnie. J. Osmałowski w grudniu 1919 r. odnotował, że udało się prze-

prowadzić na całym terenie Ziemi Wschodnich wybory do rad miejskich i gminnych, dokonano również wyborów prezydentów i burmistrzów miast, wójtów i sołtysów⁶³. Wyniki wyborów do rad miejskich odzwierciedlały lokalną strukturę narodowościową, w mniejszym zaś stopniu były wyrazem preferencji politycznych. Te ostatnie odgrywały rolę w największych ośrodkach miejskich, jak w Wilnie, ale już np. w Święcianach w radzie miejskiej zasiadało 5 Polaków, 7 Żydów, a w Pińsku 6 Polaków, 3 Białorusinów, 16 Żydów⁶⁴. Natomiast podczas wyborów do rad gminnych proporcje narodowościowe uległy zachwianiu, ponieważ białoruska większość okazała bierność, co tłumaczono udziałem w pracach polowych. Administracja zakładała, że ludność polska uzyska przewagę w radach i wspierała finansowo polskie komitety wyborcze; przygotowania do wyborów wśród Polaków czyniła też Straż Kresowa. Białorusini na pomoc taką nie mogli liczyć⁶⁵.

Ustrój samorządu na szczeblu powiatowym określiło rozporządzenie Komisarza Generalnego z 4 VI 1920 r.⁶⁶ Na jego mocy powstały powiatowe związki samorządowe wyposażone w osobowość prawną i obejmujące obszar powiatu administracyjnego.

Powiatowe związki samorządowe zajmowały się działaniami zmierzającymi do zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnej. Obejmowało to szeroki wachlarz czynności – od spraw weterynaryjnych, poprzez opiekę społeczną i „ochronę pracy” (przez którą rozumiano także m.in. organizowanie robót publicznych i zakładanie biur pośrednictwa pracy), aż do ochrony zdrowia i popierania rozwoju oświaty. Uwagę zwraca powierzenie samorządowi spraw udzielania porad prawnych ludności (także poprzez tworzenie biur porad prawnych). Zadaniem samorządu było przeciwdziałanie klęskom żywiołowym. Z tym wiązały się m.in. budowa i utrzymywanie odpowiednich instalacji, jak wały przeciwpowodziowe. W sprawach objętych ich zakresem działania mogły samorzady powiatowe zwracać się do Zarządu Cywilnego z wnioskiem o wydanie odpowiednich zarządzeń. Dla osiągnięcia poszczególnych celów samorządowych miały prawo, za zgodą Komisarza Generalnego, łączyć się w związki specjalne.

Organami samorządu powiatowego były sejmik powiatowy i wydział powiatowy. Kadencja sejmiku trwała 3 lata. W jego skład wchodziłi radni oraz członkowie wydziału powiatowego. Wyboru członków sejmiku dokonywały rady gminne, miejskie i miasteczkowe na podstawie odrębnej ordynacji z 30 V 1920 r.⁶⁷ Liczba radnych zależała od zaludnienia danego powiatu. W po-

⁶³ J. Osmałowski, op. cit., t. 3, k. 141.

⁶⁴ *Ziemie Wschodnie. Sprawozdanie ze stanu kraju*, Warszawa 1919, s. 59–60.

⁶⁵ J. Szczepański, *Spoleczeństwo Polski w walce z najazdem bolszewickim 1920 roku*, Warszawa–Pułtusk 2000, s. 131–132.

⁶⁶ Dz. Urz. ZCZW, nr 46/1920, poz. 1284.

⁶⁷ Dz. Urz. ZCZW, nr 50/1920, poz. 1378.

wiatkach mających do 100 tys. mieszkańców sejmik liczył 24 radnych, zaś na każde następne całkowite 20 tysięcy przypadał jeden radny.

Sejmik był organem uchwałodawczym i kontrolującym samorządowego związku powiatowego. Do jego wyłącznej kompetencji zaliczono m.in.: uchwalanie budżetu powiatowego i przewidzianych w rozporządzeniu źródeł dochodów, wybór członków wydziału powiatowego. W celu realizacji przypisanych mu zadań sejmik wydawał statuty miejscowe o mocy obowiązującej w obrębie powiatu. Dla swej ważności wymagały one zatwierdzenia przez władzę nadzorczą II instancji. Posiedzeniom sejmiku, zwoływanym obligatoryjnie co najmniej 3 razy do roku, przewodniczył starosta lub jego zastępca.

Quorum na posiedzeniach sejmiku, także nadzwyczajnych, wynosiło 1/2 ogólnej liczby radnych, zaś w przypadku posiedzeń nadzwyczajnych, zwołanych z powodu *wypadków szczególnej wagi*, jak działania wojenne lub klęska żywiołowa, ulegało obniżeniu do 1/5 tej liczby. Na zwołanie takiego posiedzenia zgodę musiał wyrazić naczelnik okręgu na wniosek starosty. Większa liczba radnych (2/3) niezbędna była też przy podejmowaniu uchwał o zaciągnięciu pożyczek i zbywaniu majątku powiatowego związku samorządowego. Regułą była jawność głosowania, utajnić można je było (podobnie przeprowadzić imiennie) tylko w sprawach personalnych i na żądanie 1/4 obecnych radnych. Sprawę jawności posiedzeń uregulowano tak samo jak w ustawie o samorządzie gminnym.

Wydział powiatowy składał się z 3 lub 4 osób, w tym prezesa, wybieranych przez sejmik na 3 lata. Niemożność wyboru członków wydziału skutkowało mianowaniem jego składu przez Komisarza Generalnego na wniosek naczelnika okręgu. Wybór dokonany przez radnych wymagał zatwierdzenia przez naczelnika okręgu. W razie ponownego wyboru kandydata nie zyskującego aprobaty władzy nadzorczej, naczelnik okręgu sam mianował członka wydziału. Urzędował on do czasu zatwierdzenia kandydata z wyboru.

Wydział powiatowy był organem zarządzającym i wykonawczym powiatowego związku samorządowego. Decydował w sprawach nie zastrzeżonych do wyłącznej kompetencji sejmiku, przygotowywał również sprawy mające być przedmiotem jego obrad i wymierzał kary za przekroczenie statutów miejscowych. Prezes wydziału był jednocześnie zwierzchnikiem służbowym wszystkich pracowników samorządu powiatowego.

Nadzór nad działalnością samorządu powiatowego sprawował naczelnik okręgu w I instancji i Komisarz Generalny w II instancji. Do naczelnika okręgu należało obowiązkowe zatwierdzanie niektórych uchwał sejmiku (m.in. uchwalanie budżetu i stanowienia podatków będących dochodami własnymi powiatu). Niektóre rozwiązania z zakresu nadzoru były powtórzeniem przepisów z ustawy o samorządzie gminnym (katalog przyczyn nieważności postanowień organów samorządu powiatowego, uprawnienia władzy nadzorczej, w przypadku niewywiązywania się z nałożonych usta-

wą obowiązków, prawo Komisarza Generalnego do rozwiązania sejmiku i wydziału powiatowego).

Naczelnik okręgu miał prawo zawiesić i przekazać do ponownego rozpatrzenia uchwały sejmiku, które były *niewykonalne*, lub mogły przynieść szkodę ludności powiatu. Z wnioskiem o zawieszenie uchwały występował wydział powiatowy w ciągu dwóch tygodni od jej podjęcia. W razie ponownego przyjęcia takiej uchwały uważana była ona za ostatecznie przyjętą.

IV. Wymiar sprawiedliwości i jego funkcjonowanie. Organizację sądownictwa na ziemiach administrowanych przez ZCZW uregulowało rozporządzenie Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich z 15 V 1919 r. *O urządzeniu ogólnego sądownictwa na obszarach wschodnich*⁶⁸. Kolejne trzy rozporządzenia z tego samego dnia precyzowały, jakie unormowania znajdą zastosowanie w zakresie prawa materialnego i procesowego karnego i cywilnego, wreszcie określały zasady wynagradzania sędziów⁶⁹.

Wymiar sprawiedliwości na omawianym obszarze, poza wypadkami zastrzeżonymi do właściwości sądów wojennych, należał do sądów powszechnych. Sprawowali go sędziowie pokoju, sądy okręgowe oraz Sąd Apelacyjny. Przyjęte rozwiązania oparto, z pewnymi modyfikacjami, na modelu rosyjskim, obowiązującym poprzednio na Ziemiach Wschodnich.

Organizacja okręgów sądowych postępowała w miarę zajmowania nowych obszarów przez wojska polskie i pozyskiwania pracowników. Rozporządzeniami Komisarza Generalnego utworzono następujące sądy okręgowe: w Wilnie (15 VI 1919 r.), Grodnie (30 VI 1919 r.), Łucku (19 IX 1919 r.) i Mińsku (25 X 1919 r.). Prezesem wileńskiego Sądu Apelacyjnego został Restytut Sumorok, zaś prezesami sądów okręgowych Kazimierz Giedrojc (Grodno), Adolf Zmaczyński (Wilno), Kazimierz Petruszewicz (Mińsk) i Witold Jełowicki (Łuck).

Otwarcie sądów okręgowych w Mińsku i Łucku napotkało kłopoty wynikające z istnienia w tych miastach miejscowych sądów, rosyjskiego i ukraińskiego. O ile w Mińsku likwidacja sądu rosyjskiego nie napotkała trudności, to na Wołyniu konflikt zakończył się tymczasowym przywróceniem do urzędowania ukraińskich sędziów pokoju. Na mocy zarządzenia Komisarza Generalnego z 27 IX 1919 r. we wschodnich powiatach wołyńskich, nie podlegających właściwości terytorialnej sądu okręgowego w Łucku, reaktywowano sędziów pokoju, zjazdy sędziów pokoju, a także sędziów śledczych i notariuszy, którzy urzędowali na tym terenie przed zajęciem go przez wojska bolszewickie⁷⁰. Dlatego na ziemiach tych nie znalazły zastosowania tak-

⁶⁸ Dz. Urz. ZCZW NDWP, nr 4/1919, poz. 22.

⁶⁹ Dz. Urz. ZCZW NDWP, nr 4/1919, poz. 23, 24, 25.

⁷⁰ Dz. Urz. ZCZW NDWP, nr 25/1919, poz. 259.

że ogólne przepisy o języku urzędowym w sądownictwie. Sprawę rozwiązało dopiero utworzenie pod koniec marca 1920 r. w Ostrogu dwóch wydziałów sądu okręgowego w Łucku, co położyło kres działalności ukraińskich sędziów pokoju.

Rozporządzenie Komisarza Generalnego z 15 V 1919 r. za jedną z naczelných zasad wymiaru sprawiedliwości uznało niezawisłość sądów. Jednocześnie stwierdzono, że wszelkie wyroki i decyzje sądów będą wydawane w imieniu prawa. Było to odzwierciedlenie tymczasowego statusu zarówno sądownictwa kresowego, jak i samego Zarządu Cywilnego. Dopiero z dniem ogłoszenia rozporządzenia Rady Ministrów z 7 III 1921 r. sądy na Ziemiach Wschodnich zaczęły wyrokować w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej⁷¹. Językiem urzędowym sądownictwa był język polski. Ludności przysługiwało prawo wnoszenia pism w „językach krajowych” i posługiwania się nimi przed sądem.

W zakresie obsady stanowisk sędziowskich decydujący głos należał do Komisarza Generalnego. Mianował on prezesów i sędziów sądów okręgowych i Sądu Apelacyjnego, oraz sędziów pokoju, prokuratorów, sędziów śledczych, podprokuratorów i aplikantów. Niższych pracowników wymiaru sprawiedliwości mianowali dla swoich urzędów prezesi sądów i sędziowie pokoju oraz prokuratorzy. Artykuł 12 rozporządzenia z 15 maja zawierał przepis o możliwości odwołania w każdej chwili każdego z urzędników wymiaru sprawiedliwości przez władzę mianującą, tj. Komisarza Generalnego. Czyniono go w ten sposób ich faktycznym zwierzchnikiem służbowym, co stało w sprzeczności z deklarowaną zasadą niezawisłości sędziów i stwarzało faktyczne podporządkowanie ich administracji. Sporadycznie dochodziło do wypadków uchylania przez starostów wyroków sędziów pokoju⁷².

Zależność sądownictwa od władzy wykonawczej wzmacniało również przyznanie Komisarzowi Generalnemu wykonywania naczelnego nadzoru służbowego nad wymiarem sprawiedliwości. Ponadto nadzór sprawował prezes Sądu Apelacyjnego – nad wszystkimi sądami, prezesi sądów okręgowych – nad swoimi sądami oraz sędziami pokoju, sędziami śledczymi i innymi urzędnikami sądowymi i sędziowie pokoju – nad swoimi sądami. Prokuratura Sądu Apelacyjnego i sądów okręgowych wykonywała obowiązki nadzorcze względem urzędów prokuratorских w okręgach sądowych i innych podległych urzędów i urzędników.

Regulacje dotyczące organizacji sądownictwa na Ziemiach Wschodnich nie przewidywały postępowania dyscyplinarnego. Odpowiednia władza nadzorcza, po przeprowadzeniu stosownego dochodzenia, mogła za uchybienia

⁷¹ Dziennik Ustaw RP (dalej Dz. U. RP), nr 29/1921, poz. 166.

⁷² K. Petruszewicz, *Dziesięciolecie sądownictwa polskiego na Ziemiach Wschodnich*, Wilno 1929, s. 4.

natury porządkowej lub dyscyplinarnej, udzielić napomnienia lub nagany. Natomiast ewentualne usunięcie ze służby, jak wyżej wspomniano, należało do prerogatyw Komisarza Generalnego.

Sędziowie pokoju mieli orzekać jednoosobowo, natomiast sądy okręgowe i Sąd Apelacyjny w trzyosobowych kompletach. W razie potrzeby skład orzekający sądu okręgowego mógł być uzupełniony decyzją prezesa sądu o sędziego śledczego, sędziego pokoju lub sędziego honorowego. Jednak taki dokooptowany sędzia nie mógł przewodniczyć składowi orzekającemu sądu okręgowego. Nie mógł również uczestniczyć w rozpatrywaniu sprawy, którą rozpoznawał w pierwszej instancji (sędzia pokoju), lub w której prowadził śledztwo (sędzia śledczy). Natomiast komplety orzekające Sądu Apelacyjnego mogli uzupełniać, jednak bez prawa przewodniczenia, sędziowie okręgowi, powoływani przez prezesa Sądu Apelacyjnego. Przytoczone rozwiązania wynikały z braku wykwalifikowanego składu sądów. Wyrazem koniecznego kompromisu było też odstępianie w przypadku sędziów pokoju od wymogu posiadania wykształcenia prawniczego. Rozporządzenie wspominało o udziale w wymiarze sprawiedliwości czynnika społecznego w postaci ławników, jednak odpowiednie przepisy nie zostały w okresie funkcjonowania ZCZW wydane.

Przy Sądzie Apelacyjnym oraz sądach okręgowych urzędowali prokuratorzy wraz z podprokuratorami. W okręgach sądowych przewidziano też powstanie urzędów sędziów śledczych. Do kompetencji Komisarza Generalnego należało określanie okręgów sądowych i siedzib sądów, sędziów śledczych i podprokuratorów.

Omawiane rozporządzenie nie regulowało organizacji sądownictwa w sposób wyczerpujący. W artykule 19 odsyłało do pewnych rozwiązań obowiązujących w okręgu Sądu Apelacyjnego w Warszawie, w tym zwłaszcza do przepisów Tymczasowej Instrukcji Ogólnej dla sądów Królestwa Polskiego. Szeroka klauzula generalna z artykułu 20 nakazywała stosowanie *per analogiam* przepisów obowiązujących w okręgu Sądu Apelacyjnego w Warszawie *w razie braków i wątpliwości, wynikających przy stosowaniu niniejszego rozporządzenia*.

Sprawą dyskusyjną jest, czy z chwilą ogłoszenia rozporządzenia z 15 V 1919 r. przestała obowiązywać na Ziemiach Wschodnich rosyjska ustawa o organizacji sądownictwa, całkowicie pominięta przepisami rozporządzenia. Spotkać można pogląd, iż pominięta, lecz nie uchylona wyraźnie ustawa obowiązywała nadal, chyba że jej przepisy pozostawały w sprzeczności z nowo wydanymi regulacjami. Jakkolwiek kwestia ta w praktyce wymiaru sprawiedliwości na Ziemiach Wschodnich nie odegrała żadnej roli, przychylić należy się do stwierdzenia, że w zakresie, w jakim stosowano rozporządzenie z 15 V 1919 r. i przepisy o ustroju sądów obowiązujące w byłym Króle-

stwie Polskim, nie miały zastosowania przepisy ustawy rosyjskiej (mogły być zatem stosowane jedynie posiłkowo)⁷³.

Poważnym problemem sądownictwa kresowego był brak instancji kasacyjnej. Utworzenia takiego sądu domagali się sędziowie, a także Sekcja Sprawiedliwości Komisariatu Generalnego⁷⁴. W sprawie wypowiedział się Sąd Najwyższy, dopuszczając swoją właściwość wobec skarg na wyroki sądów kresowych w drodze kasacji, restytucji, wznowienia i opozycji trzeciego⁷⁵. Ostatecznie jednak do końca istnienia Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich sprawa ta nie została w żaden sposób formalnie przesądzona. Plany powołania Sądu Najwyższego w Wilnie rozkazem Naczelnego Wodza z 6 VII 1920 r., wskutek ofensywy bolszewickiej również spełzły na niczym⁷⁶.

Rozporządzenie Komisarza Generalnego *W przedmiocie prawa cywilnego i postępowania cywilnego* przesądzało o utrzymaniu w mocy na Ziemiach Wschodnich rosyjskiego prawa cywilnego materialnego i procesowego w zakresie, w jakim jego przepisy obowiązywały przed opuszczeniem Ziem Wschodnich przez wojska rosyjskie. Za datę graniczną przyjęto 1 VIII 1915 r. Jednocześnie uchylono moc obowiązującą wszelkich przepisów, ustanawiających ograniczenia prawne ze względów narodowościowych lub wyznaniowych. Rozporządzenie dokonywało także pewnych zmian odnośnie właściwości sądów.

Istotną zmianę w stosunku do ustawodawstwa rosyjskiego stanowiło zniesienie opieki stanowej. Według dotychczasowego stanu prawnego wyznaczenie opiekunów nad małoletnimi oraz kuratorów należało do kompetencji urzędów stanowych (opieka szlachecka przy powiatowym marszałku szlachty, sądy sierocę przy magistratach dla mieszczan). Sprawy te przekazano teraz do właściwości sędziów pokoju⁷⁷. Sprawy należące dotychczas do właściwości Senatu Rządzącego obecnie rozpatrywać miały sądy okręgowe (art. 13). Za drugą ważną nowelizację, w ślad za K. Petrusiewiczem, uznać należy wprowadzenie ustroju hipotecznego, a co za tym idzie, utworzenie instytucji pisarzy hipotecznych oraz wydziałów hipotecznych przy sądach okręgowych⁷⁸.

⁷³ M. Materniak-Pawłowska, *Sądownictwa kresowego trudne początki (1919–1921)*, w: *Studia z historii ustroju i prawa. Księga dedykowana Profesorowi Jerzemu Walachowiczowi*, Poznań 2002, s. 227.

⁷⁴ Archiwum Akt Nowych, Kancelaria Cywilna Naczelnika Państwa (dalej AAN KCNP), sygn. 186, k. 284.

⁷⁵ „Kwartalnik Prawa Cywilnego i Karnego”, z. 1, r. 1920, s. 47. Opozycja trzeciego polegała na zaskarżeniu wyroku przez osobę, która nie brała udziału w postępowaniu, gdy wyrok ten naruszał jej prawa.

⁷⁶ Dz. Urz. ZCZW, nr 58/1920, poz. 1619.

⁷⁷ K. Petrusiewicz, *Zmiany wprowadzone do rosyjskiej ustawy postępowania cywilnego przez polskie ustawodawstwo*, Wilno 1930, s. 5.

⁷⁸ K. Petrusiewicz, *Dziesięciolecie...*, s. 9–11.

Omawiane rozporządzenie rozgraniczało w art. 2–4 właściwość rzeczową sądów. Do kompetencji sędziów pokoju zaliczone zostały następujące sprawy:

- 1) mające za przedmiot prawa lub obowiązki majątkowe, w których wartość przedmiotu sporu nie przekracza 5000 marek, względnie 5000 rubli, 2500 *ostrubli*, 7500 koron. Do właściwości sędziów pokoju należały też sprawy o wynagrodzenie za szkody i straty, jeśli wysokość tych szkód i strat nie mogła być w momencie wytoczenia sprawy dokładnie oznaczona, a powód nie określał ich ponad którąś z przytoczonych wyżej sum,
- 2) o przywrócenie zakłóconego lub utraconego posiadania, jeżeli zakłócenie lub utrata miały miejsce po 1 VIII 1914 r.,
- 3) o zakłócenie prawa używania serwitutu, jeżeli zakłócenie miało miejsce po 1 VIII 1914 r.

Sądy okręgowe rozpoznawały w I instancji wszystkie sprawy, w których nie były właściwe sądy pokoju. Natomiast jako sądy II instancji rozpatrywały apelacje i *skargi incydentalne* od wyroków sądów pokoju.

Właściwość Sądu Apelacyjnego obejmowała apelacje i skargi incydentalne na wyroki i decyzje sądów okręgowych wydanych w I instancji. Wyroki wydane w II instancji, zarówno przez Sąd Apelacyjny, jak sądy okręgowe były ostateczne. Analogicznie miała się rzecz z wyrokami w sprawach karnych. Żądania rewizji oraz opozycję trzeciego rozpatrywał Sąd Apelacyjny.

Wobec powołania jednolitego wymiaru sprawiedliwości, do właściwości cywilnych sądów powszechnych przekazano sprawy, które na mocy przepisów tymczasowych rozpatrywane były przez sądy włościańskie, naczelników ziemskich a także różne inne sądy lokalne. W ten sposób pozbywano się pozostałości stanowego sądownictwa rosyjskiego na najniższym szczeblu. Przyjęto zasadę, w myśl której prawomocne wyroki lokalnych sądów funkcjonujących przed ujednoczeniem na Ziemiach Wschodnich wymiaru sprawiedliwości zachowywały moc obowiązującą. Ta sama zasada znalazła zastosowanie co do orzeczeń w sprawach karnych. Wyjątek uczyniono dla sądownictwa bolszewickiego. Postanowiono także, że osoby poszkodowane majątkowo przez niesłuszne wyroki sądów bolszewickich mogły domagać się zwrotu rzeczy lub wynagrodzenia straty *w drodze powództwa w sądzie właściwym* (podobnie osobom skazanym wyrokami sądów bolszewickich w sprawach karnych przysługiwało prawo ponownego rozpatrzenia ich sprawy). Przepis ten, wydany w intencji zadośćuczynienia poszkodowanym przez akty władz bolszewickich, mógł stać się zarzewiem konfliktów społecznych, zwłaszcza w stosunkach między ziemiaństwem a chłopami.

Kolejne rozporządzenie Komisarza Generalnego z 15 V 1919 r. określało przepisy mające zastosowanie na Ziemiach Wschodnich w zakresie prawa

karnego i procedury karnej. Jako zasadę przyjęto stosowanie przepisów obowiązujących w okręgu Sądu Apelacyjnego w Warszawie. Były to zatem, w przeważającej części, odpowiednie rozwiązania rosyjskie, w szczególności kodeks karny Tagancewa z 1903 r., Ustawa Postępowania Karnego w brzmieniu z 1914 r., z nowelizacjami wprowadzanymi po opuszczeniu Kongresówki przez Rosjan w roku 1915. Zmiany dokonane z inicjatywy prawodawcy kresowego były raczej nieliczne i wiązały się ze specyfiką terenów pozostających do niedawna pod władzą bolszewicką i wciąż znajdujących się w bezpośredniej bliskości frontu. Rozporządzenie wprowadzało szereg istotnych ustępstw na rzecz sądów wojskowych. Wyłączono właściwość sądów powszechnych w sprawach przekazanych sądownictwu wojskowemu na mocy osobnej ustawy, rozporządzenia Naczelnego Wodza lub dowódcy, będącego zwierzchnikiem działającego przy danym dowództwie sądu polowego. Na prokuraturę nałożono obowiązek przedstawiania wyżej wymienionym władzom na ich żądanie, *dla przejrzenia*, akt spraw, które jeszcze nie zostały wniesione do sądu. Te same władze wojskowe uprawnione były do żądania ograniczenia lub wyłączenia jawności rozpraw w konkretnych przypadkach, jak i co do całych kategorii spraw. Wyroki śmierci wydane przez sądy powszechne miały być niezwłocznie przedstawiane do zatwierdzenia Naczelnemu Dowództwu i mogły być wykonywane wyłącznie z jego rozkazu.

Odbudowa wymiaru sprawiedliwości na Ziemiach Wschodnich od początku natrafiała na liczne przeszkody. Do najpoważniejszych należał brak wykwalifikowanych kadr prawniczych wynikający z systematycznej rusyfikacji sądownictwa. W rezultacie na stanowiska sędziów mianowano teraz licznych przedstawicieli palestry. Jak oceniał Kazimierz Petruszewicz, nawet powołanie na etaty sędziowskie wszystkich adwokatów nie mogło rozwiązać sprawy. Według jego szacunków, potrzeby sięgały 300 prawników, podczas gdy na całych Ziemiach Wschodnich było ich niewiele ponad stu. Sięgnięto wobec tego po sędziów rosyjskich⁷⁹.

Niedoborom kadrowym (zwłaszcza na stanowiskach sędziów śledczych i podprokuratorów sądów okręgowych) próbowano zaradzić zatrudniając prawników z byłej Galicji. Próba ta okazała się jednak nieudana, sprowadzeni urzędnicy nie orientowali się w kresowych realiach i obcym im systemie prawnym i po krótkim okresie w większości prosili o zwolnienie. W tej sytuacji na wspomniane stanowiska zaczęto przyjmować ludzi bez niezbędnej wiedzy prawniczej. Z kolei wśród sędziów pokoju, w braku doświadczonych prawników, pojawiać się zaczęły osoby nie mające nawet wyższego wykształcenia, przedstawiane do nominacji, jeżeli tylko dobrze znały lokalne warunki i cieszyły się poważaniem wśród miejscowej ludności. Byli wśród nich także długoletni sekretarze sądów, pod warunkiem znajomości podstawowych

⁷⁹ Ibidem, s. 2.

zasad prawa materialnego. Takie metody rekrutacji dały ostatecznie dobre rezultaty: do Sekcji Sprawiedliwości i Komisariatu Generalnego docierało bardzo niewiele skarg od ludności na postępowanie urzędników wymiaru sprawiedliwości *uwłaczające ich honorowi i nie licujące z powagą zajmowanego stanowiska*⁸⁰.

Dzięki rozmaitym zabiegom sytuacja kadrowa poprawiła się na tyle, że w przeddzień ewakuacji, w czerwcu 1920 r., w kresowym wymiarze sprawiedliwości było zatrudnionych prawie 70 sędziów Sądu Apelacyjnego i sądów okręgowych, 65 sędziów śledczych, 147 sędziów pokoju oraz 5 prokuratorów i 34 podprokuratorów⁸¹. Przypadało na nich niespełna 4 miliony osób zamieszkałych na rozległym obszarze około 150 tys. km² (plus obszar Wołyń). W dodatku na skutek wypadków wojennych i chaosu towarzyszącego okresowi rządów bolszewickich liczba spraw, zwłaszcza majątkowych, gwałtownie wzrosła.

We wszystkich publikacjach dotyczących sądownictwa na Ziemiach Wschodnich akcentowano chroniczny brak funduszy. Ministerstwo Skarbu udzielające niezbędnych kredytów zupełnie nie orientowało się w realnych potrzebach sądów kresowych. Trudności lokalowe, konieczność pokonywania znacznych odległości przy braku sprawnych środków transportu, przeciążenie sędziów sprawami – występowały na omawianym obszarze w dużo większym stopniu niż w innych dzielnicach Polski. Szczególnie uciążliwe kłopoty finansowe trapiły sędziów pokoju. Odjeżdżając na miejsce urzędowania, musieli się oni zadowolić nierzadko jedynie skromną zaliczką pieniężną, która nie mogła wystarczyć na wynajęcie lokalu, opłacenie personelu kancelaryjnego, nie mówiąc już o zaspokojeniu osobistych potrzeb samego sędziego⁸².

Także miejscowi sędziowie pokoju w największym stopniu odczuli problemy lokalowe. W skrajnych przypadkach uniemożliwiało to prawidłowe funkcjonowanie sądu. Za cytowanym już Kazimierzem Petrusiewiczem podaję przykład sądu pokoju w Pińsku, który urzędował w jednej izbie. Mieściła się tam sala posiedzeń, kancelaria i biuro sędziego. Zdarzało się, że w dwupokojowym mieszkaniu mieścił się nie tylko sąd, ale również mieszkała kilkuosobowa rodzina sędziego. Prezes sądu okręgowego w Łucku, Witold Jełowicki, mieszkał w malutkiej alkwie, za swoim służbowym gabinetem. Powszechny na Kresach niedobór mieszkań prowadził do tego, że dochodziło do sporów pomiędzy administracją a sądami o kilkupokojowy lokal w celu przystosowania go do celów urzędowych. Również zdarzało się bezprawne wykwaterowanie sędziego z mieszkania przez władze wojskowe⁸³.

⁸⁰ Biblioteka Publiczna m. st. Warszawy (dalej BPW), Dział Starych Druków i Rękopisów, Zarząd Cywilny Ziem Wschodnich (dalej ZCZW), nr akc. 1773/11.

⁸¹ *Ziemie Wschodnie. Sprawozdanie...*, Warszawa 1919, s. 46.

⁸² K. Petrusiewicz, *Dziesięciolecie ...*, s. 17–18.

⁸³ *Ibidem*, s. 19–20.

Na efektywność pracy sądów wpływało negatywnie przeciążenie sprawami, co wynikało ze znacznej redukcji liczby sądów w porównaniu z okresem rządów carskich. Pod poprzednim reżimem prawnym drobne sprawy pomiędzy włościanami rozstrzygały obieralne sądy gminne, urzędujące w każdej gminie. Dawniej średnio na trzy gminy przypadał mianowany naczelnik ziemski, również pełniący funkcje sądowe w drobniejszych sprawach pomiędzy osobami spoza stanu chłopskiego. Także w miastach urzędowali sędziowie miejscy, a ponadto w każdym mieście powiatowym przynajmniej jeden sędzia sądu okręgowego, pełniący też funkcje sędziego pokoju. W miejsce tej rozbudowanej struktury sądów I instancji powołano teraz tylko sędziów pokoju. Okręgi ich sądów obejmowały przeciętnie trzy gminy. Podobnie rzecz się miała z sądami okręgowymi, które obarczono teraz rozpatrywaniem apelacji od wyroków sądów pokoju. Nie bez znaczenia pozostawał jeszcze jeden aspekt takiej organizacji sądów: konieczność pokonywania przez ludność nie-małych dystansów, aby dotrzeć do instancji apelacyjnej⁸⁴.

Wszystkie powyższe kłopoty poważnie utrudniały pracę sądów. Z zachowanych statystyk Sądu Okręgowego w Łucku wynika, że w ciągu 1919 roku rozpoznał on zaledwie 91 spraw. Większość energii poświęcano na prace organizacyjne i kompletowanie obsady sędziowskiej⁸⁵.

Nieprecyzyjne i nierzadko sprzeczne ze sobą przepisy ustrojowe były źródłem wielu konfliktów. Dawała również o sobie znać tendencja naruszania przez administrację lokalną niezawisłości i niezależności sędziów. 19 IV 1920 r. do Naczelnika Państwa został skierowany memoriał, w którym sędziowie kresowi upominali się o respektowanie przez administrację zasady niezawisłości. Wystąpienie sprowokował konflikt wokół zwołanego przez prezesa Sądu Apelacyjnego w Wilnie Restytuta Sumoroka *zjazdu krajowych prawników czynnych*. Planowano, że zjazd taki zająłby się kwestią ujednoczenia praktyki orzeczniczej i sformułował projekty zmian w aktach prawnych dotyczących sądownictwa. Wskutek nacisków urzędników Komisariatu Generalnego w zjeździe wzięli udział tylko prezesi sądów i prokuratorzy, a przedmiot jego obrad zawężono do kwestii administracji sądowej i ujednostajnienia praktyki⁸⁶.

W pismach kierowanych do Naczelnika Państwa sędziowie kresowi krytykowali m.in. żądania administracji wymierzania przez sądy maksymalnych kar pieniężnych w celu zwiększenia dochodu skarbu państwa⁸⁷. Podobnie potraktowano okólnik Komisarza Generalnego z 1 IV 1920 r., nakazujący, aby podległe prezesom sądy zawieszenie wykonania kar w wyrokach skazujących

⁸⁴ Ibidem, s. 26–27.

⁸⁵ *Dziesięciolecie sądownictwa na Wołyniu*, Łuck 1929, s. 20.

⁸⁶ AAN KCNP, sygn. 186, k. 161–168, 171–173.

⁸⁷ Ibidem, k. 216.

w sprawach karnych stosowały tylko w *nadzwyczajnych wypadkach*. Prokuratorom z kolei polecono dopilnować, aby podlegli im podprokuratorzy za skarżali wyroki zawieszające wykonanie kary⁸⁸. Szerokim echem odbiła się sprawa sędziego śledczego w Bobrujsku Mikołaja Jerochowa, który po odwołaniu ze stanowiska popełnił samobójstwo. Na żądanie prezesa wileńskiego Sądu Apelacyjnego podania przyczyn odwołania, szef Sekcji Sprawiedliwości odmówił jakichkolwiek wyjaśnień zasłaniając się poufnym charakterem sprawy⁸⁹.

Kwestią szczególnej wagi stała się dla środowiska sędziowskiego walka o własne sądownictwo dyscyplinarne, którego istnienia nie przewidywało prawodawstwo Komisarza Generalnego. Doprowadziło to Sekcję Sprawiedliwości do konkluzji, że wszyscy sędziowie będą podlegać urzędniczej Komisji Dyscyplinarnej przy Komisariacie Generalnym. Spotkało się to z ostrą reakcją samych zainteresowanych, którzy wywodzili, że stałoby to nie tylko w sprzeczności z deklarowaną w rozporządzeniu z 15 V 1919 r. zasadą niezawisłości sędziów, ale również z przepisami Tymczasowej Instrukcji Ogólnej dla sądów Królestwa Polskiego. Akt ten przewidywał w tych sprawach właściwość sędziowskich kolegiów dyscyplinarnych. Podobną argumentacją posługiwano się próbując wywalczyć respektowanie zasady kooptacji przez kolegia sędziowskie nowych sędziów (chodziło o wybieranie kandydatów w celu przedstawienia ich do nominacji Komisarzowi Generalnemu). Administracja z kolei naciskała, aby na nominacje sędziów wpływ uzyskała Komisja Kwalifikacyjna, powołana zarządzeniem Komisarza Generalnego z 25 VII 1919 r. w celu *badania i oceny osobistych i fachowych kwalifikacji kandydatów na stanowiska służbowe na wszystkich urządach Zarządu Cywilnego*⁹⁰. Wiązało się to z szerszą tendencją, aby sędziów traktować jako urzędników, co było odbierane przez nich jako zamach na swoją niezawisłość⁹¹.

Czy kierownictwo Zarządu Cywilnego lekceważyło sytuację w wymiarze sprawiedliwości? Wiele przesłanek wskazuje, że dla J. Osmołowskiego i jego współpracowników sprawa ta nie stanowiła priorytetu. Braki kadrowe, lokalowe, niedobór środków finansowych dawały się we znaki w podobnym stopniu wszystkim działom administracji. Rozumiano również konieczność powołania instancji kasacyjnej. Negatywnie należy natomiast ocenić brak dostatecznej reakcji na przypadki naruszania zasady niezawisłości sędziowskiej. Za sukces można uznać samo zaprowadzenie sądownictwa powszechnego w wyżej opisanych warunkach. W przeciwieństwie do administracji, brak jest

⁸⁸ Ibidem, k. 219–223.

⁸⁹ Ibidem, k. 238–248.

⁹⁰ Dz. Urz. ZCZW NDWP, nr 9/1919, poz. 80.

⁹¹ AAN KCNP, sygn. 186, k. 281–284, 301–304.

oskarżeń sądów o prywatę lub stronniczość. Wydaje się, że działały tu w zgodzie z wyrażoną w Odezwie Wileńskiej ideą równouprawnienia narodowości, pomimo dominacji Polaków wśród pracowników wymiaru sprawiedliwości.

V. Korpus urzędniczy Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich. Dla realizacji celów, jakie przed Zarządem Cywilnym Ziem Wschodnich postawiła odezwa z 22 IV 1919 r. potrzebni byli urzędnicy nie tylko posiadający fachowe przygotowanie i zdolni do postępowania w jej duchu. Takim wydawał się być Komisarz Generalny Ziem Wschodnich Jerzy Osmołowski. Urodzony w 1872 r. w średniozamożnej rodzinie ziemiańskiej na Pińszczyźnie, doświadczenie w pracy administracyjnej zdobywał m.in. w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych oraz Ministerstwie Rolnictwa Rady Regencyjnej. Wcześniej dał się poznać jako rzutki i energiczny działacz społeczny i gospodarczy⁹². Wbrew temu co twierdzą niektórzy badacze, Jerzy Osmołowski miał mocno ukształtowane poglądy demokratyczne i liberalne, był również zwolennikiem idei krajowej⁹³. Pełniąc urząd Komisarza Generalnego musiał lawirować pomiędzy sprzecznymi interesami Naczelnika Państwa, Sejmu, rządu i opinii publicznej, jednocześnie trzymając się linii Odezwy Wileńskiej. Sprawiało to wrażenie niekonsekwencji i chaosu w poczynaniach ZCZW.

Zdaniem Osmołowskiego, na Ziemiach Wschodnich *idealnym rozwiązaniem byłby nawrót do tradycji historycznej, wskrzeszenie związku federacyjnego Litwy i Białorusi z Polską. Zadawaliliby to dążenie Białorusinów do niepodległego państwa i dało możliwość rozwoju kultury narodowej w ramach wspólnoty związkowej z Polską. Odpowiadałoby to (...) znacznej części ludności białoruskiej, prawostawnej, wśród której jeszcze żyją wspomnienia dawnej odrębności państwowej od Rosji. Nowa socjalistyczna Rosja nie znajduje zrozumienia i uznania wśród ludności rolniczej, od wieków przyzwyczajonej do własności indywidualnej. (...) Inne możliwe rozwiązanie tego problemu, np. inkorporacja do Państwa Polskiego, nie zadowoliliby aspiracji białoruskich i mogłoby wywołać poważne komplikacje w polskim życiu państwowym; podział Białorusi pomiędzy Polską i Sowiecami wywołałby sprzeciw ze strony Białorusinów i zatargi z Rosją; wreszcie połączenie stałe Białorusi z Sowiecami byłoby najgorszym dla Polski rozwiązaniem problemu⁹⁴.*

⁹² Biogram J. Osmołowskiego autorstwa L. Hassa w *Polskim Słowniku Biograficznym*, t. XXIV, str. 375–379.

⁹³ Tak m.in. J. Gierowska-Kałuża, *Zarząd Cywilny Ziem Wschodnich – kadra i procesy decyzyjne*, w: *Europa nieprowincjonalna. Przemiany na ziemiach wschodnich dawnej Rzeczypospolitej w latach 1772–1999*, Warszawa 1999, s. 48. W innej swej pracy autorka stawia hipotezę, że „być może tajemnica kłęski programu ZCZW tkwi w konstrukcji psychicznej Jerzego Osmołowskiego”, a także sugeruje, że traktował on swoją funkcję jako wygodną odskocznnię dla własnej kariery (J. Gierowska-Kałuża, *Zarząd Cywilny Ziem Wschodnich...*, s. 122–123), co nie znalazło uzasadnienia w dalszym jego życiorysie.

⁹⁴ J. Osmołowski, op. cit., t. 3, k. 19–21.

Nominacja Jerzego Osmołowskiego na stanowisko Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich spotkało się z krytyką dużej części polskich środowisk kresowych. Nie zaakceptowali go zwolennicy endecji, widząc w nim wykonawcę dyrektyw Naczelnika Państwa. Z kolei konserwatyści zwracali uwagę na brak doświadczenia oraz umiejętności organizacyjnych i prawodawczych Osmołowskiego. Obawiano się także, że kluczowe stanowiska w administracji obejmą ludzie związani z lewicą belwederską⁹⁵.

Dobierając grono najbliższych współpracowników Jerzy Osmołowski kierował się przede wszystkim kryterium merytorycznym. Jedną z pierwszych jego decyzji kadrowych było mianowanie na komisarza Okręgu Wileńskiego Konrada Niedziałkowskiego, znanego z sympatii endeckich wiceprezydenta Wilna z czasów carskich. Nominacja ta spotkała się z dezaprobatą J. Piłsudskiego, który wskazywał, że koniecznym byłoby *nawiązać bliski kontakt z lewicą społeczną i konserwą ziemiańską, dla przeciwstawienia się nadmiernym wpływom Narodowej Demokracji*⁹⁶.

Mianując na stanowisko komisarza powiatu grodzieńskiego innego sympatyka endecji, Kazimierza Rogalewicza, Komisarz Generalny tłumaczył swoją politykę kadrową: *Tak się składało, że ja, zwalczany przez narodowców, wiedząc że Piłsudski jest w stanie bezkompromisowej rozterki z tym stronnictwem, angażowałem do pracy ludzi o niezbędnych kwalifikacjach, nie pomijając obozu narodowego, wymagając od nich, jak i wszystkich innych pracowników, lojalnego wykonywania obowiązków. W ogromnej większości inteligencja polska należała do obozu narodowego, o poglądach mniej lub bardziej zachowawczych*⁹⁷. W rezultacie na odpowiedzialnych stanowiskach zatrudniano ludzi dysponujących przygotowaniem fachowym (nierazko urzędników z czasów rosyjskich), ale niechętnych zasadom Odezwy Wileńskiej. Byli to niemal wyłącznie Polacy, zdarzali się również Rosjanie (często spolonizowani). Brak natomiast wśród urzędników ZCZW Białorusinów, Żydów i Litwinów.

Najbliższym współpracownikiem Komisarza Generalnego był jego przedstawiciel w Warszawie, hrabia Stanisław Michał Kossakowski, wpływowego reprezentanta kresowego ziemiaństwa, o demokratycznych poglądach i zamiłowaniu do działalności społecznej, zdolny organizator i sumienny pracownik. Początkowo Kossakowski był przeciwnikiem linii nakreślonej Odezwą Wileńską. Obawiał się, że Zarząd Cywilny zostanie zdominowany przez ludzi bliskich Piłsudskiemu z kręgów socjalistycznych. Ponadto uważał za szkodliwą dla polskich interesów zapowiedź rychłego przeprowadzenia wyborów

⁹⁵ E. Woyniłłowicz: *Wspomnienia z lat 1847–1928*, Wilno 1931, s. 245, H. Korwin-Milewski, *Siedemdziesiąt lat wspomnień*, Poznań 1930, s. 516–518.

⁹⁶ J. Osmołowski, op. cit., t. 3, k. 39–40.

⁹⁷ *Ibidem*, k. 59.

powszechnych na Ziemiach Wschodnich⁹⁸. O podjęciu przezeń pracy w Zarządzie Cywilnym zdecydowała deklaracja J. Osmołowskiego, że jedynym kryterium, jakim zamierza się kierować przy doborze współpracowników, są kwalifikacje merytoryczne. Komisarz Generalny wyjaśniał również, że nie ma żadnych widoków na przeprowadzenie w najbliższym czasie na Ziemiach Wschodnich wyborów, a polityka wschodnia Polski musi brać pod uwagę nastroje w kręgach politycznych zwycięskiej Ententy⁹⁹. W osobie Kossakowskiego pozyskał Osmołowski jednego z najbardziej kompetentnych współpracowników. Z drugiej strony, w warszawskiej Ekspozyturze silne wpływy uzyskali ludzie związani z Komitetem Obrony Kresów – warszawskim przedstawicielstwem kresowego ziemiaństwa (działał w nim zresztą sam Kossakowski). Gotowi byli oni popierać politykę wschodnią Naczelnika Państwa tylko w takim stopniu, w jakim gwarantowała nienaruszalność polskiego stanu posiadania na Kresach. Niektórzy z pracowników Ekspozytury byli ponadto zaangażowani osobiście w działalność gospodarczą na Ziemiach Wschodnich.

Wielu urzędników, będących zwolennikami aneksji, zgłosiło się do pracy w ZCZW, aby w ten sposób wspomóc odbudowę państwowości polskiej na Kresach. Naczelnik Okręgu Brzeskiego Władysław Jesman nie ukrywał, że jest przeciwnikiem odezwy z 22 IV 1919 r., ale ze względu na interes Rzeczypospolitej zamierza sumiennie wykonywać swoje obowiązki. W liście do Komisarza Generalnego z sierpnia 1919 r. zwracał uwagę na nastroje panujące w korpusie urzędniczym ZCZW. Według Jesmana, wielu urzędników gotowych było odejść ze służby, jeżeli polityka Osmołowskiego nie będzie służyła wcieleniu Ziemi Wschodnich do Polski¹⁰⁰.

Obsada niższych stanowiskach urzędniczych napotkała znaczne trudności. Kadry kresowe okazywały się zbyt szczupłe i kandydatów próbowano ściągać z innych dzielnic Rzeczypospolitej¹⁰¹. Ponieważ warunki pracy nie były łatwe, a perspektywa stałego zatrudnienia mglista, przyjmowano także urzędników, którzy nie sprawdzili się gdzie indziej. Niektórzy z nich zajmowane stanowiska wykorzystywali dla szybkiego wzbogacenia się. W lokalnej administracji dużą rolę odgrywali ziemianie. W Okręgu Mińskim tylko jeden starosta nie był ziemianinem; przedstawiciele tej grupy społecznej obsadzili też wszystkie ważniejsze stanowiska w zarządzie tego okręgu¹⁰². J. Gierowska-Kałuża zauważa, że na sposób wykonywania przez urzędników powierzonych

⁹⁸ S. M. Kossakowski, op. cit., r. 1919, cz. I, k. 349.

⁹⁹ Ibidem, k. 414–416.

¹⁰⁰ J. Gierowska-Kałuża, *Zarząd Cywilny Ziemi Wschodnich – kadra i procesy...*, s. 46.

¹⁰¹ Jeszcze w okresie istnienia Zarządu Wojskowego Generalny Komisarz Cywilny L. Kolanowski obsadzał urzędy kandydatami głównie z dawnej Galicji, por. S. M. Kossakowski, op. cit., r. 1919, cz. I, k. 190–191.

¹⁰² J. Szczepański, op. cit., s. 136.

im obowiązków duży wpływ wywierał „wyniesiony spod zaborów i powszechnie akceptowany nawyk, iż cnotą obywatelską jest brak zaangażowania (...) przy jednoczesnym wyciąganiu maksymalnych korzyści dla rodaków”, a także faktyczna niemożność podjęcia ogromowi obowiązków, jeżeli chce je wszystkie wypełniać sumiennie. Trafnie też ocenia, że ogół urzędników ZCZW stanowił emanację społeczeństwa polskiego na ziemiach litewsko-białoruskich¹⁰³.

Osobny problem stanowili ludzie o nadmiernych ambicjach politycznych, którzy próbami prowadzenia samodzielnej polityki narażali na szwank autorytet Zarządu Cywilnego w oczach miejscowej ludności. Do takich osób należał naczelnik Okręgu Mińskiego Władysław Raczkiewicz, którego działalność świadczyła o tym, że nie czuł się odpowiedzialny przed swoim bezpośrednim zwierzchnikiem. Na mocy nieformalnego porozumienia z Naczelnym Wodzem stał się faktycznym realizatorem polityki Belwederu wobec Białorusinów, w zasadzie wyłączając w tych sprawach Osmołowskiego¹⁰⁴. Ten zaś w sierpniu 1919 r. pisał: *Z rozmowy z Raczkiewiczem wyniosłem wrażenie, że działa w myśl wskazówek Wydziału Politycznego Naczelnego Dowództwa, różniących się w szczegółach od ogólnikowych wskazówek, otrzymanych przeze mnie od Naczelnego Wodza i od odezwy kwietniowej o równouprawnieniu wszystkich narodowości*¹⁰⁵. W rezultacie, Komisarzowi Generalnemu pozostawało tylko *podpisywanie nominacji urzędników i wyjednywanie w Ministerstwie Skarbu kredytów*¹⁰⁶.

Nie był to odosobniony przypadek wśród wyższych urzędników. Do swojej próby buntu przeciw Komisarzowi Generalnemu doszło na przełomie 1919 i 1920 r. 2 I 1920 r. Konrad Niedziałkowski zawiadomił swego zwierzchnika o intrydze zawiązanej przez naczelnika Okręgu Wołyńskiego, Macieja Jamontta, który usiłował doprowadzić do demonstracji naczelników okręgów. Mieli oni gremialnie podać się do dymisji, *na znak protestu przeciwko szkodliwej dla Polski działalności Komisarza Generalnego, zgodnie potępionej przez społeczeństwo, stronnictwa polityczne, Sejm, Rząd i władze wojskowe*. Celem demonstracji było usunięcie Osmołowskiego z urzędu i przywrócenie zarządu wojskowego z całkowicie odejrzanym komisarzem cywilnym. W planach tych dużą rolę odgrywali komendanci etapowi na Wołyniu, w tym dowódca Frontu Wołyńskiego, generał Antoni Listowski. Mieli oni zawiesić w urzędowaniu władze cywilne na swoim odcinku frontu. Z braku poparcia dowództwa Frontu Litewsko-Białoruskiego i naczelników okręgów północnych cała sprawa zakończyła się jedynie demonstracyjną dymisją Jamontta.

¹⁰³ J. Gierowska-Kałuża, *Zarząd Cywilny Ziemi Wschodnich...*, s. 112–113.

¹⁰⁴ J. Osmołowski, op. cit., t. 3, k. 122.

¹⁰⁵ Ibidem, k. 111.

¹⁰⁶ Ibidem, k. 123.

Przy okazji wystąpienia Jamontta na jaw wyszły stosunki panujące na Wołyniu. Naczelnik okręgu wspólnie z generałem Listowskim zaprowadził tam porządki niewiele mające wspólnego z literą Odezwy Wileńskiej i statutem Zarządu Cywilnego. Zwolennik programu inkorporacyjnego Jamontt, według słów Osmołowskiego, *rozpoczął urzędowanie tak, jakby na terenie Królestwa Polskiego, w charakterze wojewody, zależnego od rządu centralnego w Warszawie, a nie Zarządu Cywilnego Ziemi Wschodnich*. Na Wołyniu niektóre rozporządzenia Komisarza Generalnego były zupełnie ignorowane, względnie dowolnie interpretowane. M. Jamontt wydawał bez żadnej podstawy prawnej zarządzenia mające obowiązywać na terenie okręgu. Jedno z nich zawierało interpretację rozkazu Naczelnego Wodza o rozgraniczeniu kompetencji władz cywilnych i wojskowych, która sprowadzała się do faktycznego podporządkowania administracji władzy komendantów etapowych. Zarządzenie to, bezprawnie kontrasygnowane przez generała Listowskiego, było podstawą działania podległych naczelnikowi okręgu urzędów. Potwierdzało to przeważającą tendencję praktyki administracji, która miała na celu zabezpieczenie interesów polskich, bez oglądania się na wolę innych narodowości na Ziemiach Wschodnich.

I tak, starosta powiatu łuckiego Łada-Łobarzewski, wraz ze swym zastępcą Pourbaix zabraniali rozpowszechniania uznanych przez siebie za „bolszewickie” rozporządzeń Komisarza Generalnego. Z kolei naczelnik rejonu w powiecie Ostrog wykorzystywał stanowisko do egzekwowania powinności chłopskich wobec hrabiego Tyszkiewicza, u którego wcześniej sprawował funkcje ekonoma¹⁰⁷. Również w innych okręgach lokalnej administracji stawiano zarzuty prywaty i niekompetencji. Wspominają o tym m.in. raporty instruktorów Straży Kresowej w Okręgu Brzeskim¹⁰⁸. W Mińsku naczelnik okręgu Władysław Raczkiewicz realizując politykę pozyskiwania zaufania Białorusinów zamykał prywatne szkoły rosyjskie i zabraniał używania języka rosyjskiego w mińskim klubie miejskim, ignorując polecenia Komisarza Generalnego.

Z powodu trudnych warunkach pracy, na stanowiskach urzędniczych średnich i niższych szczebli panowała nieustanna rotacja. W skrajnym przypadku, w powiecie borysowskim do marca 1920 r. doszło do pięciokrotnej wymiany starostów¹⁰⁹. Funkcjonariusze Zarządu Cywilnego byli mianowani do odwołania, aby w razie strat terytorialnych w następstwie niepowodzeń

¹⁰⁷ Nadużycia lokalnej administracji na Wołyniu dokładnie omawiał memoriał Wydziału Organizacyjnego Straży Kresowej, BPW, Dział Starych Druków i Rękopisów, ZCZW, nr akc. 1681, k. 134–139, pisze o tym także J. Gierowska-Kałuża, *Straż Kresowa a Zarząd Cywilny Ziemi Wschodnich. Współdziałanie czy rywalizacja?*, Warszawa 1999, s. 61–62. Warto zauważyć, że Komisja Dyscyplinarna nie zdecydowała się na wydalenie starosty łuckiego ze służby.

¹⁰⁸ BPW, Dział Starych Druków i Rękopisów, ZCZW, nr akc. 1773, plik 8, k. 226–228.

¹⁰⁹ J. Gierowska-Kałuża, *Straż Kresowa...*, s. 65.

militarnych nie obciążać budżetu państwa kosztami utrzymywania bezczynnych urzędników. Poważnym problemem dla warszawskiego przedstawicielstwa Komisarza Generalnego był odpływ najbardziej wartościowych pracowników do prywatnych firm, które oferowały im znacznie wyższe zarobki.

Pod koniec 1919 roku Zarząd Cywilny Ziem Wschodnich zatrudniał, łącznie z Ekspozyturą w Warszawie, 9034 funkcjonariuszy. Z tej liczby około 3 tysiące pracowało przy zarządzie dóbr państwowych i majątków opuszczonych. Według Osmołowskiego, przedwojenna administracja rosyjska liczyła niewiele mniej urzędników, a miała znacznie mniej zadań do wykonywania¹¹⁰. Za cały okres działalności Zarządu Cywilnego zlikwidowano 24 860 teczek personalnych. Niestety, te czki nie zachowały się, dlatego głównym źródłem wiedzy o kadrach administracji kresowej pozostają rubryki ruchu służbowego Dziennika Urzędowego ZCZW, obejmujące łącznie 1435 nominacji.

W dniach ofensywy bolszewickiej i ewakuacji Zarządu Cywilnego konflikty personalne wśród jego kierownictwa stawały się coraz ostrzejsze. W lipcu 1920 r. przeciw Osmołowskiemu wystąpili najbliżsi współpracownicy, jego zastępca Edmund Iwaszkiewicz i Stanisław Kossakowski. Komisarzowi Generalnemu zarzucono powodowanie chaosu przez „wydawanie sprzecznych poleceń, wprowadzanie atmosfery paniki i nieliczenie się z nikim”¹¹¹. W opinii Kossakowskiego Jerzy Osmołowski nie do końca był w stanie podjąć ciężarów obowiązków. Starał się zajmować wszystkimi działami administracji naraz, co wprowadzało chaos kompetencyjny. W działaniach Zarządu Cywilnego widoczny był brak koordynacji, co wywierało negatywny wpływ na relacje administracji kresowej z władzami centralnymi Rzeczypospolitej.

VI. Konflikty administracji cywilnej z władzami wojskowymi. Istotny problem rozgraniczenia kompetencji władz cywilnych i wojskowych na Ziemach Wschodnich uregulował rozkaz Naczelnego Wodza z 13 V 1919 r.¹¹² Zarząd Cywilny Ziem Wschodnich miał objąć *wszystkie dziedziny życia społecznego, z wyjątkiem spraw, mających bezpośrednio styczność z operacjami wojennymi*. Do wyłącznej kompetencji administracji cywilnej zaliczono:

- a) wszystkie kwestie administracyjne i policyjne dotyczące ludności cywilnej,
- b) sprawy podatkowe, przemysłu, handlu i rolnictwa oraz przewozu towarów i ludności,

¹¹⁰ J. Osmołowski, op. cit., t. 3, k. 145.

¹¹¹ S. M. Kossakowski, op. cit., r. 1920, cz. II, k. 67.

¹¹² Dz. Urz. ZCZW NDWP, nr 2/1919, poz. 16.

- c) zarząd mieniem państwowym, opuszczonym, lub pozostawionym przez okupacyjne władze niemieckie i bolszewickie. Jedyne wyłączenie dotyczyło *materiału wojennego*,
- d) uregulowanie spraw o *straty majątkowe i leśne*,
- e) aprowizację ludności cywilnej,
- f) wymiar sprawiedliwości (za wyjątkiem spraw nie dotyczących ludności cywilnej lub poddanych kompetencji sądów wojskowych),
- g) rekwizycje i świadczenia w naturze,
- h) regulację ruchu ludności cywilnej.

Władzom wojskowym nakazano unikać konfliktów i zadrażnień z administracją cywilną. Rozkaz zapowiadał również zniesienie wszelkich rozporządzeń władz wojskowych niezgodnych z opisanymi wyżej zasadami.

Postanowienia rozkazu nie były jednak w dużej mierze przestrzegane. Przez cały okres istnienia ZCZW nadużycia i samowole wojsk były jednym z największych problemów utrudniających funkcjonowanie administracji. Przyczyniały się także do negatywnego obrazu tymczasowych władz w oczach niepolskiej większości mieszkańców.

Pole konfliktów było bardzo szerokie. Najpowszechniejsze były wypadki brutalnego i bezprawnego postępowania żołnierzy wobec ludności, głównie wiejskiej. Dokonywano rekwizycji i obarczano mieszkańców powinnościami z pominięciem władz cywilnych. Zdarzały się również zabójstwa. Głośnym echem odbiło się rozstrzelanie 5 IV 1919 r. na rozkaz komendanta garnizonu w Pińsku kilkudziesięciu Żydów zebranych celem rozdziału amerykańskiej pomocy żywnościowej, pod zarzutem *bolszewickiego zebrania*. Mniej drastyczne wypadki przemocy wobec Żydów i Białorusinów nie należały do rzadkości. Raporty starostów na ten temat regularnie trafiały do rąk Osmołowskiego. I tak, w grudniu 1919 r. w powiecie grodzieńskim żandarmeria wojskowa bez powiadomienia policji włamała się w nocy do domu włościanina bezpodstawnie oskarżanego o *bandytyzm*, a następnie, wobec stawianego oporu, podpaliła zabudowania, w których spłonęło żywcem kilka niewinnych osób. W tej sprawie żandarmeria w ogóle odmówiła policji dopuszczenia do śledztwa. Z kolei rozstrzelanie siedmiu chłopów w Słonimiu zostało usprawiedliwione *działaniem w dobrej wierze, wymagającej doraźnej reakcji*. Szczególnie liczne przypadki napaści na Żydów i chłopów białoruskich odnotowano ze strony pułków wielkopolskich¹¹³.

Brutalne postępowanie części oddziałów polskich przyczyniło się do wzrostu nastrojów antypolskich wśród białoruskiego włościanstwa, początkowo z zadowoleniem witającego usunięcie bolszewików. Wiosną 1920 r. na tyłach

¹¹³ J. Osmołowski, op. cit., t. 3, k. 92–93, 136–137, o brutalnym postępowaniu niektórych formacji polskich wobec ludności białoruskiej i żydowskiej zobacz także: J. Szczepański, op. cit., s. 133–135, 157–159.

frontu dochodziło do starć z nieregularnymi oddziałami partyzantki białoruskiej. W porozumieniu z bolszewikami i wykorzystując niezadowolenie ludności, białoruscy socjaliści – rewolucjoniści przygotowywali powstanie zbrojne na Słuczczyźnie w momencie osłabienia wojsk polskich przez ofensywę Armii Czerwonej¹¹⁴. Dodać można, że podczas odwrotu latem 1920 r. zdemoralizowane grupy polskich żołnierzy dopuszczały się rabunków i gwałtów na miejscowej ludności.

Dla dowództwa wojsk Frontu Litewsko-Białoruskiego konieczność dzielenia się władzą z organami cywilnymi była nie do pogodzenia z potrzebami władz wojskowych. Wychodząc z takiego założenia lokalni dowódcy zawieszali władze cywilne i wprowadzali stan wyjątkowy. Dowódca Frontu, gen. Stanisław Szeptycki, wystąpił z żądaniem, aby granice okręgów administracyjnych dostosowane zostały do obszaru rozmieszczenia poszczególnych armii, co dobitnie świadczy o niezrozumieniu przezeń roli Zarządu Cywilnego¹¹⁵.

Otwartą konfrontację dowództwa Frontu z Zarządem Cywilnym zapoczątkowało zawieszenie przez gen. Szeptyckiego w czerwcu 1919 r., pod pretekstem zagrożenia bandytyzmem, władz powiatu słonimskiego ze starostą Bronisławem Hłasko na czele. Według Osmołowskiego, niezadowolający stan bezpieczeństwa w powiecie był wynikiem postępowania żołnierzy wobec ludności (bezprawne rekwizycje, rabunki a nawet zabójstwa). Prawdziwym powodem zawieszenia była energiczna postawa starosty wobec komendy etapowej tolerującej te nadużycia. Bezpośrednią przyczyną były zdarzenia we wsi Derewno. Doszło tam do zabójstwa chłopca przez żandarma, a następnie samosądu miejscowej ludności na sprawcy. Wywołało to ze strony żandarmerii akcję pacyfikacyjną w wyniku której rozstrzelano 7 chłopów, a kilku następnych aresztowano pod zarzutem *uplanowanego przez ludność zamachu na osobę żandarma*¹¹⁶.

Konflikt ten zakończył się przywróceniem starosty po interwencji J. Osmołowskiego u generała Szeptyckiego. Jednak już na początku września 1919 r. w tym samym powiecie ponownie zawieszono władze cywilne i zaprowadzono bezpośredni zarząd wojskowy „z powodu nieudolnych rządów i bandytyzmu zagrażającego bezpieczeństwu Frontu”. Pomijając fakt, że odwołanie miało miejsce w trakcie energicznie prowadzonego przez władze powiatu dochodzenia w sprawie napadu na dwór ziemiański, sprzeciw i oburzenie Komisarza Generalnego wzbudziło bezprawne uzurpowanie sobie przez gen. Szeptyckiego kompetencji administracji. Osmołowski postępowania

¹¹⁴ O. Łatyszczonok, *Białoruskie formacje wojskowe 1917–1923*, Białystok 1995, s. 131–132, 194–195.

¹¹⁵ S. M. Kossakowski, op. cit., r. 1919, cz. I, k. 471.

¹¹⁶ J. Osmołowski, op. cit., t. 3, k. 79–80.

nie wojska potraktował jako umyślną próbę zdyskredytowania władz cywilnych. Całą sprawę, nie bez mediacji Naczelnego Wodza, załatwiono kompromisowo – w powiecie przywrócono zarząd cywilny, ale na jego czele stanął już inny człowiek, Eugeniusz Noel, według słów Komisarza Generalnego *całkowicie oddany Szeptyckiemu i stale działający w myśl zarządzeń władz wojskowych*¹¹⁷.

Podobnie w okręgu wołyńskim lokalni dowódcy wojskowi ignorowali przepisy o rozgraniczeniu kompetencji i wydawali rozkazy dotyczące spraw czysto cywilnych, o treści sprzecznej z zasadami odezwy wileńskiej. Żołnierze z armii gen. Hallera mieli namawiać ludność do bojkotowania rozporządzeń Komisarza Generalnego. Latem 1919 r. w Kowlu wojskowi zaprowadzili stan wojenny, zupełnie zawieszając władze cywilne i sądy powszechne¹¹⁸.

W sprawach powtarzających się nadużyć władz wojskowych J. Osmołowski wielokrotnie interweniował osobiście u Naczelnika Państwa. Jeżeli chodzi o naruszanie przepisów rozgraniczających kompetencje obu władz i przypadki zawieszania władz cywilnych, Piłsudski reagował energicznie, dyscyplinując pod tym względem lokalnych dowódców. Natomiast odmawiał interwencji w poszczególnych sprawach bezprawnych rekwizycji czy rabunków.

Szczególnie długotrwały spór pomiędzy Zarządem Cywilnym a wojskiem dotyczył zdobyczy wojennej. Rozkaz z 13 V 1919 r. wyłączył zarząd pozostawionym przez Niemców lub bolszewików „materiałem wojennym” z kompetencji ZCZW. Natomiast maszyny, narzędzia itp. o przeznaczeniu cywilnym miały być przekazane Komisarzowi Generalnemu. Dobrami zdobycznymi administrowała od kwietnia 1919 r. Komisja Zdobyczy Wojennej w Brześciu. Prace Komisji budziły wiele zastrzeżeń, pozbawiona była bowiem odpowiedniego aparatu wykonawczego. J. Osmołowski twierdził, że nie prowadziła żadnej wiarygodnej ewidencji mienia wydawanego z magazynów instytucjom oraz firmom i osobom prywatnym¹¹⁹.

Działalność Komisji wywołała także liczne skargi ze strony ludności. Za materiał wojenny uznawane były powszechnie maszyny rolnicze, narzędzia rzemieślnicze, a zwłaszcza niewielkie zakłady przemysłowe jak tartaki czy młyny wodne, które odbierano właścicielom, demontowano i umieszczano w składach zdobyczy wojennej. Inwentaryzacja przebiegała bardzo powoli, czemu sprzyjało częste przewożenie przez władze wojskowe mienia zdobycznego do innych okręgów. Opóźniało to podział i wydanie władzom cywilnym materiałów niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania gospodarki. Stan ten sprzyjał również nadużyciom. Podczas inspekcji powiatu brzeskiego przez

¹¹⁷ Ibidem, k. 105–106.

¹¹⁸ J. Gierowska-Kałuża, *Zarząd Cywilny Ziemi Wschodnich...* s. 354, 358.

¹¹⁹ J. Osmołowski, op. cit., t. 3, k. 155.

Komisarza Generalnego w maju 1919 r. wyszło na jaw, że w Brześciu odprawiano do Polski transporty kolejowe z Ziemi Wschodnich bez wymaganych dokumentów przewozowych. W wyniku kontroli okazało się m.in., że urzędnik Komisji Zdobyczy Wojennej usiłował wywieźć wagon maszyn na podstawie sfałszowanej przepustki. Dalsze kontrole ujawniły szereg podobnych nielegalnych transportów zaplombowanych przez władze wojskowe i kierowanych na adresy prywatnych firm handlowych.

Aby ukrócić te praktyki Rada Ministrów wydała 18 VII 1919 r. rozporządzenie *W sprawie zdobyczy wojennej*, rozciągnięte na Ziemię Wschodnie w formie załącznika do zarządzenia Komisarza Generalnego z 9 VIII 1919 r.¹²⁰ Osobne zarządzenie Komisarza Generalnego z 31 VII 1919 r. w wykonaniu powyższego rozporządzenia dotyczyło utworzenia Urzędu do Spraw Zdobyczy Wojennej¹²¹.

Urząd do Spraw Zdobyczy Wojennej powstał w Warszawie przy Przedstawicielu Komisarza Generalnego. Organami wykonawczymi Urzędu na miejscu były: mianowany przez Komisarza Generalnego Główny Inspektor Zdobyczy Wojennej z siedzibą w Brześciu oraz inspektorzy okręgowi (utworzono 5 takich okręgów)¹²². Do zadań organów wykonawczych Urzędu należała przede wszystkim kontrola transportów oraz wyszukiwanie i sekwestrowanie mienia pozostającego po okupantach oraz inwentaryzacja całego majątku stanowiącego zdobycz wojenną.

Rozporządzenie Rady Ministrów pozostawiało administrację zdobyczą wojenną w rękach władz wojskowych. Miały one niezwłocznie dokonać inwentaryzacji i przekazać pod zarząd władzom cywilnym na Ziemiach Wschodnich wszelkie mienie ruchome i nieruchome służące normalnej gospodarce. Podobnie miały postąpić z materiałami i przedmiotami *uznanymi przez siebie w danej chwili za zbędne dla potrzeb wojskowych*. W praktyce wiele trudności powodowało niejasne rozgraniczenie kompetencji Urzędu i władz wojskowych, zwłaszcza w zakresie prowadzenia inwentaryzacji.

Szczegółowej repartycji mienia zdobycznego oraz ustalania cen dokonywała Komisja Międzyministerialna przy Urzędzie. Przewodniczył jej Komisarz Generalny lub jego zastępca, a członkami byli przedstawiciele resortów: Skarbu, Spraw Wojskowych, Kolei Żelaznych, Robót Publicznych, Przemysłu i Handlu, Rolnictwa i Dóbr Państwowych oraz reprezentanci Kwatermistrzostwa Głównego i Zarządu Cywilnego Ziemi Wschodnich¹²³. W pierwszej kolejności zaspokojone miały być potrzeby Kwatermistrzostwa i Ministerstwa

¹²⁰ Dz. Urz. ZCZW NDWP, nr 10/1919, poz. 87.

¹²¹ Dz. Urz. ZCZW NDWP, nr 9/1919, poz. 81.

¹²² Działalność Urzędu za rok 1919 szczegółowo omawia sprawozdanie w broszurze *Zarys działalności Ekspozytury...*, s. 47–52.

¹²³ Według J. Osmołowskiego w Komisji zasiadał też przedstawiciel Najwyższej Izby Kontroli, por. J. Osmołowski, op. cit., t. 3, k. 81.

Spraw Wojskowych. J. Gierowska-Kałuża zauważyła, że znaczenie Komisji było marginalne, a jej funkcje w dużej mierze przejęło warszawskie Przedstawicielstwo ZCZW¹²⁴.

Powołanie Urzędu nie uzdrowiło sytuacji. Według Osmałowskiego wojsko nie przestrzegało zasad rozdziału mienia zdobycznego i rekwirowało *wszystko, co należało do władz okupacyjnych i wszelkie mienie nabyte przez instytucje samorządowe*. Władze cywilne przy podziale majątku pochodzącego z magazynów otrzymywały zaledwie około 10% materiałów, reszta przypadała wojsku¹²⁵.

VII. Zniesienie Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich. Zarząd Cywilny Ziem Wschodnich zakończył działalność w następstwie ofensywy wojsk bolszewickich latem 1920 r. Po kilkumiesięcznym okresie względnego spokoju, walki na froncie północno-wschodnim rozgorzały na nowo 14 V 1920 r. wraz z natarciem Armii Czerwonej. Przez pewien czas stronie polskiej udawało się utrzymać front, a nawet przeprowadzać lokalne kontrataki, jednak z początkiem lipca bolszewicy wznowili uderzenie.

Wobec zbliżających się wojsk radzieckich podjęto ewakuację urzędów Zarządu Cywilnego. Jako pierwsze ewakuowano jeszcze w maju 1920 r. powiaty lepelski i borysowski. Na wyraźne polecenie Naczelnego Wodza urzędy cywilne miały opuszczać Ziemię Wschodnią jako ostatnie przed wycofaniem się wojska¹²⁶. Doprowadziło to do pozostawienia na Ziemiach Wschodnich dużych ilości mienia państwowego. Ewakuacja odbywała się bezładnie i chaotycznie. Błędna ocena sytuacji na froncie spowodowała, że podawane przez władze wojskowe terminy ewakuacji były zbyt krótkie, np. urzędy wileńskie miały na opuszczenie miasta 7 dni, podczas gdy bolszewicy pojawili się w jego pobliżu już po 3 dniach. Komisarz Generalny opuścił Wilno w nocy z 13 na 14 lipca, jednym z ostatnich pociągów. Wileńszczyzna na mocy układu litewsko-bolszewickiego z 12 VII 1920 r. została następnie przekazana Litwie Kowieńskiej.

Akcją ewakuacyjną na terenie Państwa Polskiego (poza Ziemią Wschodnią) kierowały utworzone rozporządzeniem Komisarza Generalnego z 16 VII 1920 r. Wydział i Biura „Ewa” (skrót od „ewakuacja”), na czele których stanął urzędnik Sekcji Administracyjnej Komisariatu Generalnego Wiktor Supiński¹²⁷. Powołano również w lipcu 1920 r. Komisję Administracyjną, która przejęła od Komisarza Generalnego jego uprawnienia zwierzchnie wobec urzędów i urzędników ewakuowanego ZCZW oraz warszawskiej

¹²⁴ J. Gierowska-Kałuża, *Zarząd Cywilny Ziem Wschodnich...*, s. 145.

¹²⁵ J. Osmałowski, op. cit., t. 3, k. 132.

¹²⁶ Ibidem, t. 4, k. 87.

¹²⁷ Dz. Urz. ZCZW nr 58/1920, brak numeracji pozycji.

Ekspozytury. Komisji przewodniczył sam Jerzy Osmołowski, w jej skład wchodził ponadto najwyższy rangą urzędnicy Komisariatu Generalnego. Komisja posiadała swoich pełnomocników na województwa warszawskie, pomorskie i poznańskie, dokąd trafiali pracownicy i mienie urzędów kresowych¹²⁸. Wydział i Biura „Ewa” zostały zlikwidowane rozporządzeniem Komisarza Generalnego z 4 IX 1920 r.¹²⁹

Na skutek chaosu, w jakim odbywała się ewakuacja, wiele transportów nie dotarło do miejsca przeznaczenia. Punktami docelowymi dla urzędników i mienia Zarządu Cywilnego były przede wszystkim miejscowości na Pomorzu. W Bydgoszczy ulokowano akta i urzędników Komisariatu Generalnego. Główna składnica akt znajdowała się we Włocławku. Jeszcze w lipcu 1920 r. przystąpiono do inwentaryzacji dokumentów i majątku oraz wyliczania się z otrzymanych środków pieniężnych. Komisarz Generalny polecił także przygotowanie przez każdy urząd szczegółowego sprawozdania za cały okres działalności.

W wyniku rozbicia bolszewików w bitwie warszawskiej 15 VIII 1920 r. i podjętego pościgu, pod koniec sierpnia 1920 r. Wojsko Polskie osiągnęło zachodnią granicę Ziem Wschodnich. Nie oznaczało to jednak powrotu na te tereny administracji ZCZW. 22 VIII 1920 r. J. Osmołowski poprosił Naczelnego Wodza o zwolnienie z zajmowanego stanowiska uznając, że jego misja dobiegła końca. J. Piłsudski zwrócił się do Komisarza Generalnego o wstrzymanie się z rezygnacją, ponieważ *w prędkim być może czasie zarządzony będzie powrót na miejsce urzędowania*. Odmówił również zgody na zwalnianie urzędników. Od premiera Wincentego Witosa natomiast Osmołowski usłyszał, że wobec spodziewanego zawarcia rozejmu z bolszewikami urzędnicy Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich powrócą na tereny zabużańskie wcielone do Państwa Polskiego. Komisarz Generalny uznał, że władze centralne skłaniają się do likwidacji odrębnej administracji cywilnej na Ziemiach Wschodnich, jemu natomiast przypadnie zadanie przekazania tych terenów rządowi polskiemu¹³⁰.

Rachuby J. Osmołowskiego sprawdziły się połowicznie. Rozkaz Naczelnego Wodza z 9 IX 1920 r. znosił urzędy Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich i Naczelnego Komisarza Ziem Wołynia i Frontu Podolskiego¹³¹. W ich miejsce rozkazem z tego samego dnia powołano Tymczasowy Zarząd

¹²⁸ J. Gierowska-Kałtaur, *Ostatni etap działalności Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich*, w: *Rok 1920. z perspektywy osiemdziesięciolecia*, Warszawa 2001, s. 119–120.

¹²⁹ Dz. Urz. ZCZW nr 58/1920, poz. 1621. Rozporządzenie nic nie wspomina o jednoczesnej likwidacji Komisji Administracyjnej, co sugeruje J. Gierowska-Kałtaur w pracy przytoczonej powyżej (s. 120).

¹³⁰ J. Osmołowski, op. cit., t. 4, k. 100–101.

¹³¹ Dz. Urz. ZCZW, nr 59/1920, poz. 1630.

na Terenach Przyfrontowych i Etapowych (ZTPiE)¹³². Równocześnie z zajmowanego stanowiska został zwolniony Jerzy Osmołowski¹³³.

W celu likwidacji wszystkich organów i urzędów oraz uregulowania spraw majątkowych byłego Zarządu Cywilnego, rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych z 23 IX 1920 r. powołano do życia Komisję Likwidacyjną¹³⁴. Do zadań Komisji należało także rozwiązanie stosunków służbowych z urzędnikami, miała ona zająć się również umowami, których stroną był ZCZW. Komisja uzyskała prawo występowania wobec urzędów, sądów, osób fizycznych i prawnych w charakterze reprezentanta ZCZW, jego praw i obowiązków. W gestii organu likwidacyjnego znalazły się wszystkie ewakuowane akta i dokumenty, zasoby finansowe oraz personel Zarządu Cywilnego.

W skład Komisji wchodził przewodniczący (mianowany przez Ministra Spraw Wewnętrznych) oraz delegaci Ministrów: Skarbu, Przemysłu i Handlu oraz Spraw Wewnętrznych, Prezesów: Najwyższej Izby Kontroli i Prokuraturii Generalnej. Ponadto przewodniczący powoływał jednego funkcjonariusza likwidowanego Zarządu. Przewidziano możliwość uzupełnienia składu Komisji przez przedstawicieli innych zainteresowanych ministrów lub urzędów a także Zarządu Terenów Przyfrontowych i Etapowych. Przewodniczącym Komisji Likwidacyjnej byłego ZCZW został mianowany dotychczasowy Komisarz Generalny Jerzy Osmołowski¹³⁵.

W ciągu września i października 1920 r. Wojsko Polskie wyparło bolszewików ze znacznej części Ziem Wschodnich. Administrację tych terenów oparto na odmiennych zasadach niż ZCZW. Szef nowo powołanego Zarządu Terenów Przyfrontowych i Etapowych mianowany był przez Naczelnego Wodza na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych, któremu przysługiwały wszelkie uprawnienia dotąd będące w posiadaniu Komisarzy obu zlikwidowanych Zarządów. Szef ZTPiE był jedynie mandatariuszem ministra, który mógł mu przekazać swoje kompetencje w tym zakresie. Na czele nowej struktury stanął dotychczasowy naczelnik Okręgu Mińskiego Władysław Raczkiewicz.

Nie wszystkie tereny podlegające dotychczas Zarządowi Cywilnemu Ziem Wschodnich zostały objęte przez Zarząd Terenów Przyfrontowych i Etapowych. Pomijając obszar, z którego wojska polskie wycofały się na mocy zawartego 12 X 1920 r. rozejmu (obejmujący m.in. Mińsk), inaczej potoczyły się losy Wileńszczyzny. Po wyparciu bolszewików poza granice dawnej Kongresówki pozostawała nadal pod kontrolą Litwy. W następstwie „buntu” gen.

¹³² Dz. Urz. ZCZW, nr 59/1920, poz. 1632.

¹³³ Dz. Urz. ZCZW, nr 59/1920, poz. 1631.

¹³⁴ Dz. Urz. ZCZW, nr 59/1920, poz. 1633.

¹³⁵ Analogiczną komisję utworzono dla byłego Komisarzatu Ziem Wołyńia i Frontu Podolskiego.

L. Żeligowskiego 8 X 1920 r. oddziały polskie zajęły Wilno. Powołano tam do życia quasi-niepodległe państwo pod nazwą Litwa Środkowa¹³⁶.

Zarząd Terenów Przyfrontowych i Etapowych różnił się od swego poprzednika na Ziemiach Wschodnich przede wszystkim brakiem programu politycznego, jakim dla Zarządu Cywilnego była Odezwa Wileńska. Chociaż kształt polskiej zdobyczy terytorialnej na wschodzie pozostawał wciąż przedmiotem toczących się w Rydze rokowań pokojowych, kwestia wcielenia znacznej części ziem białoruskich do Rzeczypospolitej wydawała się przesądzona. ZTPiE miał wskrzesić podstawowe ogniwa administracji i zapewnić płynne przejęcie Ziem Wschodnich przez władze centralne. Został on zniesiony rozporządzeniem Rady Ministrów z 27 XI 1920 r.¹³⁷ Na mocy tego aktu rozdzielono również departamenty i wydziały Zarządu pomiędzy poszczególne ministerstwa. 4 II 1921 r. wydano ustawę poddającą Ziemie Wschodnie władzy naczelnych organów Rzeczypospolitej i tworzącą na tym terenie województwa wołyńskie, poleskie i nowogródzkie¹³⁸.

Polsko-radziecki traktat pokojowy podpisany 18 III 1921 r. w Rydze dzielił Ziemie Wschodnie pomiędzy Rosję Radziecką a Polskę. Był to sukces zwolenników inkorporacji, którym w polskiej delegacji przewodził Stanisław Grabski. Do rokowań nie dopuszczono przedstawicieli kresowych ziemian i krajowców, a także polityków białoruskich. Leonowi Wasilewskiemu, reprezentującemu Naczelnika Państwa, nie udało się nakłonić pozostałych członków delegacji do poparcia żądania przyłączenia do Polski Mińska. Uzyskane na wschodzie granice nie pozwalały na realizację planów federacji z Białorusią, stawały się również potencjalnym zarzewiem białoruskiej irredenty.

Działalność Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich nie poddaje się jednoznaczny ocenom. Nakreślone przez Odezwę Wileńską zadania zrealizował tylko połowicznie. O jego obliczu decydowali, obsadziwszy wszystkie ważniejsze stanowiska urzędnicze, miejscowi Polacy. W ogromnej większości byli to zwolennicy włączenia Ziem Wschodnich do Rzeczypospolitej. Zbyt małego poparcia udzielili Komisarzowi Generalnemu J. Osmołowskiemu miejscowi krajowcy – demokraci, często przeciwni prowadzonej przez Naczelnika Państwa polityce faktów dokonanych. Praktykę rządów zazwyczaj postrzegano jako tworzenie warunków do inkorporacji Ziem Wschodnich. Działania Zarządu Cywilnego były przedmiotem ostrej krytyki ze strony zwolenników aneksji. Znacznie osłabiało to pozycję Osmołowskiego, zwłaszcza,

¹³⁶ Nazwa Litwy Środkowej nawiązywała do koncepcji trójkantonalnej Litwy, gdzie Kowno miało być stolicą kantonu litewskiego, Mińsk białoruskiego a Wilno polskiego. O likwidacji odrębności Litwy Środkowej szerzej – A. Srebrakowski, *Sejm Wileński 1922 roku. Idea i jej realizacja*, Wrocław 1993.

¹³⁷ Dziennik Urzędowy Zarządu Terenów Przyfrontowych i Etapowych, nr 5/1920, poz. 36.

¹³⁸ Dz. U. RP, nr 16/1921, poz. 93.

że rząd Rzeczypospolitej nie wypracował żadnego konsekwentnego modelu współdziałania z władzami kresowymi.

Należy natomiast docenić zorganizowanie w krótkim czasie aparatu administracyjnego, wprowadzenie kilkuszczelbowego samorządu terytorialnego i uruchomienie wymiaru sprawiedliwości. Biorąc pod uwagę ogrom zniszczeń i brak środków, świadczy to o aktywności polskiej części ludności Ziem Wschodnich i jej zdolnościach organizacyjnych. Z punktu widzenia odbudowy struktur państwowych i umożliwienia powrotu ludności do względnie normalnej egzystencji po latach zamętu wojennego, Zarząd Cywilny Ziem Wschodnich odegrał pozytywną i trudną do przecenienia rolę.

LA DIRECTION CIVILE DES TERRITOIRES ORIENTAUX DE LA POLOGNE DANS LES ANNÉES 1919 ET 1920

Résumé

L'activité de la Direction Civile des Territoires Orientaux de la Pologne dans les années 1919 et 1920 est difficile à juger. Projetés dans la Proclamation de Vilna les tâches, elle n'a réalisé qu'en moitié. Son allure dépendait des Polonais d'origines de l'Est, qui occupaient presque tous les postes importants dans la structure de la Direction. Dans sa majorité, ils étaient pour l'incorporation des territoires orientaux à l'Etat Polonais. Il est vrai que le Commissaire Général J. Osmałowski ne jouissait pas du support des habitants des territoires orientaux de l'orientation démocrate car ils étaient souvent contre politique de faits laquelle a été menée par Piłsudski. La politique des gouvernements de Varsovie était vue d'habitude comme une formation des conditions de l'incorporation des territoires orientaux. L'action de la Direction Civile était l'objet de la critique de la part des partisans de l'incorporation d'autant plus que le Gouvernement de la République n'a pas élaboré d'un modèle de la collaboration avec les autorités locales en Orient de la Pologne. Cependant, il faut apprécier l'organisation de l'appareil d'administration, la formation des structures des collectivités locales aux trois grades ainsi que la mise en marche de l'appareil de la justice. Certainement la Direction Civile des Territoires Orientaux a joué le rôle positif et bien estimé s'il s'agit de la reconstruction des structures de l'Etat et de donner aux habitants la possibilité de retourner à la vie normale après les années de troubles causés par la guerre.

