

Adam Kulesza, Tadeusz Szulc
Łódź

Biurokracja niemiecka twórcą prawa w Generalnym Gubernatorstwie Warszawskim w latach 1915–1918 w praktyce Cesarsko–Niemieckiego Prezydium Policji w Łodzi*

1. Wprowadzenie. 2. Struktura niemieckiej administracji okupacyjnej. 2.1. W okresie od rozpoczęcia działań wojennych na froncie wschodnim (1 VIII 1914 r.) do utworzenia Generalnego Gubernatorstwa Warszawskiego (24 VIII 1915 r.). 2.2. W Generalnym Gubernatorstwie Warszawskim (24 VIII 1915 r.–XI 1918 r.). 3. Korpus urzędniczy. 4. Cechy okupacyjnego systemu prawnego. 4.1. Źródła prawa okupacyjnego. 4.2. Podmioty prawotwórcze i hierarchia aktów. 4.3. Kontrola aktów prawnych. 4.4. Publikacja aktów. 4.5. Termin wejścia w życie, zakres terytorialny. 4.6. Forma publikacji. 4.7. Utrata mocy obowiązującej. 5. Podsumowanie.

1. Przebywający w czasie Wielkiej Wojny w Warszawie Friedrich Naumann, członek Reichstagu w latach 1907–1919, a od 1919 r. przewodniczący Niemieckiej Partii Demokratycznej, wspominał:

Niemiecka administracja okupacyjna odnalazła tu [na ziemiach Królestwa Polskiego — przyp. aut.] bardzo interesujące i rzadkie zadania, gdyż administracja rosyjska wycofała się, a brak było administracji polskiej. [...] W rzeczywistości trudno było wydzielić pojedyncze części administracji publicznej z całej struktury finansów i politycznego zwierzchnictwa. Administracja niemiecka zaczęła więc wiernie i z wielkim oddaniem tworzyć rząd prowizoryczny. Posiadała [...] bardzo barwny korpus urzędniczy, pełen talentów spośród wszelkich zawodów, lecz bez wspólnego urzędniczego doświadczenia. Mogłem codziennie zasiadać do obiadu, na którym zbierała się warszawska administracja centralna, kierowana przez dra von Kriesa. Z pewnością zebrano tu dużo dobrej, inteligentnej woli, cały szereg mężów, którzy nie potrafili nic innego, niż wykonywać swoją pracę, do której są powołani, szczerze i sumiennie. Owa wspólnota admi-

* Podstawą niniejszego artykułu jest referat: T. Szulc, A. Kulesza, *Biurokracja niemiecka jako twórca prawa na terenie okupowanego Królestwa Polskiego w latach 1915–1918*, wygłoszony w czasie V Międzynarodowego Sympozjum Dziejów Biurokracji, Toruń–Włocławek 21–24 VI 2012 r.

nistracyjna ma wewnętrzne prawo do dobrego sumienia [...] Niektórzy Polacy domyślają się tej sprawczej siły, wielu jednak widzi tylko stronę zewnętrzną — dużo pisaniny, dużo rozporządzeń, co przy całej merytorycznej pilności pozostaje chińszczyzną. Osobiście nie wątpię, że w późniejszym okresie wiele początków dobrego rozwoju w Polsce będzie przypisywanych niemieckiej administracji wojennej, choć zrazu niepowszechnie uznaje się tę nowość, a z konieczności również eksperymentuje się. Z polskiej strony przeczytano mi wiele rozporządzeń, które wydają się wzajemnie podważać. Odpowiedziałem, że u nas w czasie wojny też nie jest inaczej, ponieważ wojna sama w sobie każdego dnia jest nowym zaskoczeniem. Poznajemy ją, przeżywając ją¹.

Zacytowana wypowiedź zawiera interesujące i trafne spostrzeżenia. Dotyczą one, po pierwsze, struktury niemieckiej administracji okupacyjnej ziem Królestwa Polskiego, po drugie, jej korpusu urzędniczego, po trzecie, cech stanowionego prawa. Niniejszy artykuł ma na celu analizę tych zagadnień. W literaturze przedmiotu problem ten nie został kompleksowo opracowany². Piszący na ten temat ograniczali się do szczegółowej analizy zagadnień ustrojowych, pozostawiając zagadnienia prawodawstwa okupacyjnego na uboczu swoich rozważań³.

Podstawę źródłową pracy stanowi materiał normatywny zawarty w dziennikach urzędowych cywilnych niemieckich władz okupacyjnych, jak również w łódzkiej prasie codziennej⁴.

¹ F. Naumann, *Co będzie z Polską?*, w: *Przestrzeń i polityka. Z dziejów niemieckiej myśli politycznej*, oprac. A. Wolff-Powęska, E. Schulz, Poznań 2000, s. 300, 301.

² J. Tuszyńska, zajmując się organizacją generałgubernatorstwa warszawskiego w latach 1914–1918, skupiła się na tworzeniu okupacyjnego zarządu cywilnego na zajętych terenach Królestwa Polskiego od jesieni 1914 r. do czasu mianowania Hansa Hartwiga von Besselera generalnym gubernatorem. Zob. J. Tuszyńska, *Organizacja General-gubernatorstwa warszawskiego w latach 1914–1918*, „Drogi Polski, Czasopismo Polityczno-Gospodarcze” 1924, r. III, z. 1, s. 78–95.

³ Zob. prace: W. Szwarz, *Okupacja niemiecka w Generalnym Gubernatorstwie Warszawskim (1915–1918). Zagadnienia ustrojowe*, „Rocznik Lubelski” 1976, t. XIX, Lublin 1978, s. 89–113; idem, *Okupacyjny Zarząd Niemiecki w Generalnym Gubernatorstwie Warszawskim (1915–1918). Studium prawno-historyczne, maszynopis rozprawy doktorskiej*, Lublin 1971; idem, *Uprawnienia i działalność policyjna niemieckiego zarządu wojskowego w Generalnym Gubernatorstwie Warszawskim (1915–1918)*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, Lublin-Polonia, t. XIX, 8, sectio G, 1972, s. 177–193; idem, *Próby reorganizacji samorządu terytorialnego w gminach wiejskich Generalnego Gubernatorstwa Warszawskiego w latach 1915–1918*, ibidem, t. XV, 11, sectio G, 1963, s. 235–257; idem, *Podstawy prawne działalności policyjnej okupacyjnego zarządu cywilnego w Generalnym Gubernatorstwie Warszawskim i organizacja jego aparatu wykonawczego (1915–1918)*, ibidem, t. XX, 5, sectio G, 1973, s. 93–119; G. Bartnik, *Niemieckie władze okupacyjne na obszarze byłego Królestwa Polskiego i ich akta przechowywane w Archiwum Głównym Akt Dawnych w Warszawie (1914–1918)*, *Miscellanea Historico-Archivistica*, t. II, 1987, s. 107–132; A. Konieczny, *Ustanowienie niemieckiego zarządu cywilnego w Królestwie Polskim w 1915 roku*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, Prawo CCLXX, Wrocław 2000, s. 161–175; J. Molenda, *Robotnicy z Królestwa Polskiego zatrudnieni w niemieckim przemyśle Zagłębia Ruhry w latach I wojny światowej*, w: *Polska-Niemcy-Europa. Księga Jubileuszowa z okazji siedemdziesiątej rocznicy urodzin Profesora Jerzego Holzera*, Warszawa 2000, s. 399–409; S. Lehnstaedt, *Dwie różne okupacje? Polityka gospodarcza Niemiec i Austro-Węgier w Królestwie Polskim w latach 1915–1918*, „Dzieje Najnowsze” 2013, r. XLV, z. 1, s. 17–33.

⁴ Dziennik Rozporządzeń Władz Cesarsko-Niemieckich w Polsce (*Verordnungsblatt der Kaiserlich Deutschen Verwaltung in Polen*, dalej: Dz. R. Wł. C–N.), Dziennik Rozporządzeń Generalnego Gubernatorstwa Warszawskiego (*Verordnungsblatt für das Generalgouvernement Warschau*, dalej: Dz. R. GGW.), Dziennik Urzędowy dla obwodu administracyjnego Cesarsko-Niemieckiego Prezydium

2. Ze względu na sytuację na froncie wschodnim i przebieg działań wojennych organizacja i formy instytucjonalne niemieckiej administracji okupacyjnej nie były jednolite i podlegały zmianom. Zasadniczą cechą ustroju okupacyjnego przez cały okres wojny stanowił jego dualizm, opierający się na istnieniu dwóch odrębnych pionów: wojskowego i cywilnego. Ich pozycja prawna nie była równorzędna. Przypomnijmy tylko dla porządku i jasności dalszego wywodu podstawowe rysy organizacji tej administracji.

2.1. W pierwszych miesiącach wojny niemiecki zarząd okupacyjny miał za zadanie utrzymanie na zdobytych terenach spokoju i bezpieczeństwa, zabezpieczenie połączeń pomiędzy frontem a Rzeszą oraz zorganizowanie administracji cywilnej w takim zakresie, na jaki pozwalała niestabilizowana jeszcze sytuacja wojenna. Stąd widoczna jest przewaga instytucji o charakterze typowo wojskowym, zorganizowanych w formę tzw. etapów⁵.

Pomyślny rozwój sytuacji wojennej na froncie wschodnim skłonił władze w Berlinie do utworzenia obok form administracji wojskowej także instytucji zarządu cywilnego. Zmiana polityki w tej sprawie podyktowana była, jak się wydaje, koniecznością przewycięzania postępującej dezorganizacji zajętego kraju, której nie mogła skutecznie opanować administracja etapowa. Utworzony w sierpniu 1914 r. Zarząd Cywilny (*Zivilverwaltung*)⁶ poddany został bezpośredniemu zwierzchnictwu administracji wojskowej⁷. Sprawowali go naczelnicy powiatów (*Kreischef*). Ich właściwość miejscową określał każdorazowo naczelnik Zarządu Cywilnego w porozumieniu z władzą wojskową. Przyjęcie takiej formuły nie zapewniało Zarządowi Cywilnemu samodzielności i prowadziło do nieustannych sporów kompetencyjnych⁸. W czasie wojny całkowite rozdzielenie administracji wojskowej od cywilnej było jednak trudne do przeprowadzenia. Sytuacja częściowo się poprawiła dopiero we wrześniu 1914 r. Na mocy decyzji cesarza oraz kanclerza Rzeszy terenowe organy cywilnej administracji okupacyjnej zostały podporządkowane naczelnikowi Zarządu Cywilnego, a ten ostatni — Urzędowi Spraw Wewnętrznych Rzeszy. Nie oznaczało to ich całkowitej samodzielności, ponieważ w procesie decyzyjnym każdorazowo musiały porozumiewać się z miejscową władzą wojskową.

Policji w Łodzi (*Amtsblatt für den Verwaltung des Kaiserlich Deutschen Polizei-Präsidium Lodz*, dalej: Dz. U. P. P.), „Nowy Kurier Łódzki” (dalej: NKŁ).

⁵ Szczegółowe zasady organizacji i zakresu ich działania zostały uregulowane jeszcze przed wybuchem wojny w wojskowej instrukcji *Kriegs-Etappen-Ordnung* z 12 II 1914 r. Więcej na ten temat: G. Łowczowski, *Organizacja etapów wojska niemieckiego i administracja terenami okupowanymi na froncie wschodnim podczas wojny 1914–1915*, Bellona 1933, z. 41, s. 308–321; J. Tuszyńska, *Organizacja niemiecka na terenie tzw. etapów w latach wielkiej wojny*, „Drogi Polski”, r. II, z. 6, s. 251–261.

⁶ Pierwotnie nosił on nazwę Zarząd Cywilny dla Polski Zaboru Rosyjskiego (*Zivilverwaltung für Russisch-Polen*), od stycznia 1915 r. Zarząd Cywilny przy Naczelnym Dowództwie na Wschodzie (*Zivilverwaltung beim Oberbefehlshaber Ost*), natomiast od czerwca 1915 r. Cesarsko-Niemiecki Zarząd Cywilny po Lewej Stronie Wisły (*Kaiserliche Deutsche Zivilverwaltung links der Weichsel*). Stan ten przetrwał do utworzenia 22 VIII 1915 r. Generalnego Gubernatorstwa Warszawskiego (*Generalgouverneur Warschau*). Jego naczelnikami byli: Felix Friedrich von Merveldt (od 23 VIII 1914 r. do 27 XII 1914 r.), Hans von Brandenstein (do IV 1915 r.), Wolfgang Ludwig von Kries (do października 1917 r.), Maximilian Sandt (do marca 1918 r.) oraz Otto von Steinmeister (do końca wojny). Zob. *Die Protokolle des Preussischen Staatsministeriums 1817–1934/38*, t. IX: 23. October 1900 bis 13. Juli 1909, red. von R. Zilch, Hildesheim 2001, s. 336, 393, 411, 421.

⁷ G. Łowczowski, op. cit., s. 314; H. Rappaport, *Źródła do dziejów okupacji niemieckiej w Królestwie Polskim w czasie pierwszej wojny światowej w pozostałościach akt Generalnego-Gubernatorstwa Warszawskiego*, „Archeion” 1969, t. LII, s. 40.

⁸ J. Tuszyńska, *Organizacja General-gubernatorstwa...*, s. 84, 85.

2.2. Późniejsza zmiana organizacji niemieckiej administracji okupacyjnej, związana z utworzeniem Generalnego Gubernatorstwa Warszawskiego (*Generalgouverneur Warschau*), niewiele w tym zakresie zmieniła.

Zarząd Generalnego Gubernatorstwa Warszawskiego pozostał dualny. W odróżnieniu jednak od dawnego modelu okupant przystąpił do stopniowej rozbudowy całego aparatu administracyjnego.

Naczelnym organem niemieckiej administracji w Generalnym Gubernatorstwie Warszawskim był generalny gubernator (*Generalgouverneur*). Na podstawie rozkazu (*durch Allerhöchsten Befehl*) cesarza Rzeszy Wilhelma II otrzymał on „najwyższą władzę wojskową i wykonawczą na całym obszarze Generalnego Gubernatorstwa (*die oberste militärische und regierende Gewalt in dem gesamten Gebiet des Generalgouverneur*)”⁹.

Najważniejszymi organami wykonawczymi polityki generalnego gubernatora były: w dziedzinie wojskowości Generalne Gubernatorstwo (*Generalgouvernement*), nazywane także Sztabem Generalnym, natomiast w sprawach cywilnych — naczelnik Zarządu Cywilnego (*Verwaltungschef beim dem Generalgouverneur Warschau*) i Centrala Zarządu Cywilnego przy Generalnym Gubernatorstwie Warszawskim (*Zentrale der Verwaltung beim dem Generalgouverneur Warschau*). Za ich pośrednictwem generalnemu gubernatorowi podlegały prawie wszystkie główne instytucje wojskowe i cywilne (zarówno o charakterze centralnym, jak i lokalnym) funkcjonujące w tym czasie na okupowanych ziemiach Królestwa Polskiego¹⁰. Ich liczba nie była mała, ustrój wewnętrzny skomplikowany, a zakres rzeczowy nie zawsze do końca precyzyjnie określony. Stabilizacji systemu nie sprzyjał fakt ciągłych zmian organizacyjnych. Dotyczyło to głównie Centrali Zarządu Cywilnego, której struktura administracyjna była rozbudowywana aż do końca wojny. Większość urzędów okupacyjnych, zwłaszcza szczebla centralnego, podzielona została na wyspecjalizowane wydziały, a te w zależności od potrzeb na działy, sekcje i referaty¹¹. Tok czynności urzędo-

⁹ Rozporządzenie Generalnego Gubernatora Warszawskiego z 8 IX 1915 r., Dz. R. GGW z 1915, nr 1, poz. 2. 24 VIII 1915 r. na stanowisko generalnego gubernatora został mianowany generał piechoty Hans Hartwig von Bessler, który sprawował je do końca okupacji, Obwieszczenie Generalnego Gubernatora Warszawskiego z 4 IX 1915 r., Dz. R. GGW z 1915 r., nr 1, poz. 1.; J. Tuszyńska, *Organizacja Generalgubernatorstwa...*, s. 90; B. Hutten-Czapski, *Sześćdziesiąt lat życia politycznego, wojskowego i towarzyskiego*, Warszawa 1936, s. 270.

¹⁰ Wyjątek stanowił Urząd Wojenny z podległą mu Komisją Sekwestru Maszyn, wojskowa Generalna Dyrekcja Kolei w Warszawie, Urzędowe Przedstawicielstwo Handlowe Niemieckiej Izby Handlowej, Urząd Rzeszy do spraw Gospodarki Warzywami i Owocami oraz Komisja do Spraw Odszkodowań, zob. G. Bartnik, op. cit., s. 114. Natomiast służba ochrony kolei podlegała szefowi kolejnictwa polowego, por. m.in. Cz. Ohryzko-Włodarska, *Łódzkie sądy niemieckich władz wojskowych w latach 1914–1918 i ich pozostałość aktowa*, „Archeion”, t. XLV, s. 120, 121.

¹¹ Generalne Gubernatorstwo pierwotnie podzielone było na dwa wydziały (*Abteilung*) oznaczone literami A i B, składające się z sekcji (*Sektion*). Wydziałem A kierował szef Sztabu Generalnego (*Chef des Generalstabes*). Do właściwości rzeczowej tego wydziału należało w szczególności: wyszkolenie, uzbrojenie i rozmieszczenie oddziałów, zwalczanie szpiegostwa, jeńcy wojenni, dyplomacja, kontrwywiad i policja polityczna, cenzura wojskowa oraz obrona przeciwlotnicza. Wydział B, na którego czele stał nadkwartiermistrz (*Oberquartiermeister*), zajmował się m.in. sprawami budżetu, żandarmerii polowej, uzbrojenia i amunicji, inżynierii saperskiej, zdobyczy wojennych, komunikacji i łączności, wojskowej służby zdrowia i weterynaryjnej oraz wojskowego duszpasterstwa i wymiaru sprawiedliwości. Utworzony w listopadzie 1916 r. Wydział C zajmował się sprawami wojska polskiego (*Polnische Wehrmacht*). Kierował nim naczelnik (*Chef der Abteilung*), którym był zawsze jeden z wyższych rangą oficerów. Szerzej na ten temat: W. Szwarc: *Okupacyjny Zarząd Niemiecki w Generalnym Gubernatorstwie Warszawskim...*, s. 88–91; idem, *Okupacja niemiecka w Generalnym*

wych w poszczególnych jednostkach określali ich zwierzchnicy w drodze specjalnych instrukcji. Szczegółowość, z jaką to robili, godna jest odnotowania. W ten sposób wskazywano m.in. porządek prac, godziny urzędowania, zakres obowiązków służbowych poszczególnych urzędników, sposób obiegu dokumentów i załatwiania korespondencji itp.

3. Odnośnie do zatrudnionej w tych organach kadry urzędniczej rację przyznać należy autorowi cytowanego na wstępie fragmentu wspomnień. Rekrutowani byli do niej zwykle wojskowi, bez specjalnego wcześniejszego doświadczenia urzędniczego. Dotyczyło to także samego generalnego gubernatora Hansa von Besselera, o którym Friedrich Neumann pisał wprost, że przybył do Warszawy „jako żołnierz, a stał się tymczasową głową państwa”¹². Władze okupacyjne nie dysponowały wystarczającymi kadrami urzędników cywilnych, aby obsadzić stanowiska w administracji na zajętych terenach Królestwa przez wojsko niemieckie.

4. Wewnętrzna złożoność organizacyjna aparatu niemieckiej administracji okupacyjnej, a także braki w jego kadrze urzędniczej nie prowadziły, co znamienne, do chaosu legislacyjnego. Tworzone przez nią prawo nie stanowiło przypadkowego zespołu norm, lecz w swej istocie tworzyło, jak na warunki wojny, system jednolity, wyrazisty i wewnętrznie spójny. Wynikało to z konieczności wprowadzenia takiego porządku prawnego, który zapewniałby właściwą realizację celów polityki niemieckiej w okupowanym kraju¹³. System ten charakteryzował się wieloma cechami szczególnymi.

4.1. Do najważniejszych z nich należał brak kompleksowej regulacji normatywnej. Przyczyna takiego stanu rzeczy była oczywista. Przedmiotem regulacji prawnej stały się tylko te elementy i przejawy życia okupowanego kraju, które miały znaczenie dla realizacji szeroko rozumianych celów polityki niemieckiej¹⁴. To utylitarne podejście sprawiło, że na terytorium okupowanym formalnie nadal obowiązywały przepisy prawodawstwa rosyjskiego¹⁵. Część z tych przepisów była stopniowo uchylana albo też modyfikowana i jednocześnie dostosowywana do nowych stosunków faktycznych. Wprowadzone rozwiązania normatywne

Gubernatorstwie Warszawskim..., s. 98; G. Bartnik, op. cit., s. 113, 114. Natomiast Centrala Zarządu Cywilnego składała się z wydziałów (*Abteilung*), podzielonych na referaty (*Referat*). Szczegółową strukturę i obsadę personalną tych jednostek ustalić można na podstawie sprawozdań naczelnika Zarządu Cywilnego, znajdujących się obecnie w Archiwum Głównym Akt Dawnych w Warszawie. Do 31 III 1916 r. było ich osiem, w 1917 r. dziewięć, w końcu w 1918 r. dziesięć: administracji ogólnej (*Allgemeine Landesverwaltung*), finansowy (*Finanz und Rechnungswesen*), prawny (*Justizwesen*), oświaty, wyznań i przemysłu (*Kultur und gewerbliche Angeleitetheiten*), budowlany i zarządu przymusowego (*Bauten und Zwangsverwaltung*), leśnictwa (*Forstwesen*), prasowy (*Presseabteilung*), wydawniczy (*Verlagsabteilung*), górniczy (*Bergbauabteilung*) oraz personalny (*Personalien*). Szczegółowo o tym: G. Bartnik, op. cit., s. 114; W. Szwarc, *Okupacja niemiecka w Generalnym Gubernatorstwie Warszawskim...*, s. 102, 103.

¹² F. Naumann, op. cit., s. 301. Tym niemniej zaznaczyć należy, że naczelnicy Cesarско–Niemieckiego Zarządu Cywilnego (zob. przyp. 7) mieli ukończone studia prawnicze, odbyli praktykę prawniczą i pełnili wcześniej różne funkcje w administracji.

¹³ O celach przyświecających okupacyjnej administracji piszą m.in. J. Molenda, *Robotnicy z Królestwa Polskiego...*, s. 401 i n.; S. Lehnstaedt, op. cit., s. 20, 21, 24 i n.

¹⁴ Okupant nie przewidywał prawnoustrojowej przebudowy zajętych terenów ani podjęcia szerszych działań legislacyjnych, S. Lehnstaedt, op. cit., s. 23.

¹⁵ Rozporządzenie naczelnego dowódcy wojsk niemieckich na froncie wschodnim Paula von Hindenburga z 21 III 1915 r. *O przedłużeniu mocy obowiązującej przepisów prawa cywilnego wydanych przed 1914 r.*, Dz. R. Wł. C–N, nr 1, poz. 11. Stan prawny nakreślony w przedmiotowym akcie prawnym nie uległ zmianie w wyniku utworzenia Generalnego Gubernatorstwa Warszawskiego, ponieważ niemieckie prawo okupacyjne, dotychczas obowiązujące dla obszaru Cesarско–Niemieckiego Zarządu Cywilnego dla Polski po lewej stronie Wisły, zostało utrzymane i rozciągnięte na całe tery-

wzorowane były na prawie niemieckim i pruskim. Stąd system prawa okupacyjnego miał charakter mieszany, opierał się na częściowo zdeformowanych przez warunki wojny i okupacji instytucjach prawnych wywodzących się wprost z prawa niemieckiego, a częściowo z prawa rosyjskiego.

4.2. Zachowaniu porządku sprzyjała hierarchiczność struktury systemu źródeł tworzonego prawa. Wśród centralnych władz okupacyjnych ożywioną działalność prawotwórczą prowadził generalny gubernator. Akty prawne obowiązujące na całości obszaru okupacyjnego wydawał również naczelnik Zarządu Cywilnego przy Generalnym Gubernatorstwie Warszawskim oraz Sztab Generalnego Gubernatorstwa Warszawskiego. Ze względu na pozycję prawną w strukturze administracji okupacyjnej uprawnienia prawotwórcze tych dwóch ostatnich organów były ściśle określone. Większość wydanych w ten sposób przepisów miała charakter wykonawczy w stosunku do aktów prawnych generalnego gubernatora lub uzupełniała zawarte w nich regulacje.

Upoważnienie do stanowienia prawa powszechnie obowiązującego otrzymały także terenowe organy niemieckiej administracji okupacyjnej, zarówno wojskowej, jak i cywilnej¹⁶. Wynikało to ze względów czysto praktycznych. Wszystkich spraw i sytuacji nie dało się unormować wyłącznie na szczeblu centralnym. Ponadto istniała potencjalna możliwość, o co w warunkach wojny nie było trudno, wystąpienia zdarzeń o charakterze nagłym, nieprzewidywanych w prawodawstwie centralnym. Prawo tworzone miejscowo uwalniało je od zbytniej szczegółowości czy detali szybko się dezaktualizujących lub fachowo–technicznych. System ten gwarantował większą skuteczność wprowadzanego prawa. Z całą mocą należy podkreślić, że tzw. prawodawcza droga lokalna nie była obojętna władzom w Warszawie. Poszczególne jednostki podziału terytorialnego administracji niemieckiej, mimo silnie rozbudowanej struktury biurokratycznej (dotyczyło to zwłaszcza Warszawy i Łodzi, gdzie utworzono Cesarsko–Niemieckie Prezydium Policji (*Polizeipräsidium*)¹⁷, nie miały samodzielności politycznej, lecz stanowiły część systemu władzy okupacyjnej. Co za tym idzie, zobowiązane były respekto-

torium nowo powstałej jednostki administracyjnej, *Rozporządzenie Generalnego Gubernatora z dnia 8 IX 1915 r.*, Dz. R. GGW, nr 1, bez pozycji, s. 1.

¹⁶ Analiza zachowanego materiału normatywnego pozwala na wyróżnienie dwóch form upoważnienia do stanowienia terenowych aktów normatywnych: delegacji ogólnej i delegacji szczególnej. Upoważnienie generalne dawało ogólną podstawę prawną dla lokalnego normotwórstwa, nie wchodząc przy tym w szczegóły planowanej regulacji prawnej. Delegację tego typu zawierały przepisy rozporządzenia naczelnego dowódcy wojsk niemieckich na froncie wschodnim (*Oberbefehlshaber Ost*), generała feldmarszałka Paula von Hindenburga, z 22 III 1915 r. „dotyczącego władzy policyjnej powiatowej dla obszarów Polski, podlegającej administracji cesarsko–niemieckiej”. W przeciwieństwie do upoważnienia generalnego delegacja szczegółowa określała wprost materię, która mogła być przedmiotem lokalnej regulacji, organy właściwe rzeczowo i funkcjonalnie do jej wydania, ewentualnie wskazywała także na kwestie techniczne, związane choćby z datą wejścia w życie przepisów prawa. Najczęściej upoważnienie to dotyczyło problematyki ogólnie ujętej w akcie wydanym przez organ centralny administracji okupacyjnej, pozostawiając kwestie szczegółowe prawu lokalnemu. Dawało to możliwość dostosowania regulacji prawnej do warunków miejscowych. W praktyce kompetencje prawotwórcze organów lokalnych krzyżowały się, natomiast mnogość używanych nazw nagłówkowych prawa miejscowego powodowała, że rozróżnienie podstawy prawnej wydawanych przepisów (delegacja ogólna czy szczególna) było nadzwyczaj trudne.

¹⁷ Cesarsko–Niemieckie Prezydium Policji w Łodzi (*Kaiserlichdeutschen Präsidium in Lodz*) zostało utworzone 4 II 1915 r., a więc na kilka miesięcy przed powstaniem Generalnego Gubernatorstwa Warszawskiego, Obwieszczenie Cesarsko–Niemieckiego Prezydenta Policji w Łodzi z dnia 4 II 1915 r., NKŁ z 6 II 1915 r., nr 36.

wać ogólnie wyznaczone cele polityczne, do których realizacji je powołano¹⁸. Wykluczało to funkcjonowanie autonomicznego lokalnego władztwa ustawodawczego. Lokalnie tworzone prawo stanowiło wszakże część okupacyjnego systemu prawnego.

Akty niemieckiego prawa miejscowego obowiązywały na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Nie oznaczało to jednak, że terytorialny zasięg działania tych regulacji pokrywał się ściśle z obszarem danej jednostki podziału terytorialnego. W praktyce niemieckiego prawodawstwa w Łodzi często pojawiały się przepisy dla mniejszych obszarów, obejmujących tylko część obszaru administracyjnego podległego właściwej miejscowo jednostce zarządu okupacyjnego zarządu cywilnego¹⁹.

4.3. Porządek stanowionego prawa gwarantował szczegółowy system kontroli aktów lokalnej legislacji. Przekazywano je naczelnikowi okupacyjnego Zarządu Cywilnego, który kontrolował ich treść pod względem celowości (*Zweckmassigkeit*) i legalności (*Rechtsgültigkeit*)²⁰. Kryteria kontroli zostały tym samym ujęte niezwykle szeroko. Obok bowiem kryterium zgodności prawa lokalnego (pod względem formalnym: tryb, kompetencje itd., i materialnym: zgodność merytoryczna, treściowa) z prawem ogólnookupacyjnym, przewidziano kryterium jego zgodności z szeroko rozumianą polityką okupanta, co z całą pewnością ograniczało swobodę lokalnego prawodawcy. Skutkiem stwierdzenia niezgodności przedstawionych rozporządzeń policyjnych z tak nakreślonymi kryteriami kontroli było zarządzanie ich uchylenia (*Aufhebung*) lub zmiany (*Abänderung*)²¹.

Uprawnienia kontrolne otrzymali również gubernatorzy wojskowi. Ich zadaniem było sprawdzenie, czy projektowana treść rozporządzenia nie stała w sprzeczności z wymogami porządku i bezpieczeństwa na administrowanym przez nich obszarze²². Negatywna decyzja właściwego miejscowo gubernatora wojskowego nie oznaczała zakończenia ścieżki legislacyjnej. Ostateczną decyzję podejmował generalny gubernator na wniosek naczelnika Zarządu Cywilnego²³.

4.4. Warunkiem wejścia w życie aktów prawa niemieckiego było ich ogłoszenie. Regulacje normatywne centralnych organów administracji okupacyjnej publikowane były w dzienniku urzędowym o charakterze ogólnokrajowym. Obok tej formy stosowano także inne sposoby,

¹⁸ Zgodnie z rozporządzeniem z 22 III 1915 r. rozporządzenia policyjne wydane przez władze terenowe nie mogą pozostawać w sprzeczności z rozporządzeniami władz przełożonych, nie były natomiast zależne w treści od obowiązującego w dalszym ciągu prawa rosyjskiego, *Rozporządzenie dotyczące władzy policyjnej powiatowej dla obszarów Polski podlegającej administracji cesarsko-niemieckiej*, poz. 20, § 1 ust. 2. Wspomniana swoboda w zakresie kształtowania materii prawa lokalnego nie była nieograniczona. Jej granicą była, wyrażona wprost, zgodność treści podjętych regulacji normatywnej z przepisami wydawanymi przez centralne organy systemu administracji okupacyjnej (zasada legalizmu).

¹⁹ [...] *für den ganzen Umfang oder für Teile ihres Verwaltungsbezirkes*. W polskiej wersji językowej cytowany ustęp przetłumaczono literalnie: „dla całego obwodu lub części okręgu administracyjnego”, *Rozporządzenie z 22 III 1915 r. dotyczące władzy policyjnej powiatowej*.

²⁰ *Rozporządzenie dotyczące władzy policyjnej powiatowej...*, § 5. W polskiej wersji językowej cytowanego przepisu to ostatnie kryterium przetłumaczono jako „prawomocność”. Właściwszym wydaje się jednak użycie zamiast powyższego słowa: „ważny” lub „legalny”. Ten ostatni termin odnieść należy bowiem do oceny zgodności zachowania z prawem; legalny to zgodny z prawem, a dokładnie zgodny z prawem obowiązującym.

²¹ *Ibidem*.

²² Pismo generalnego gubernatora warszawskiego z 8 II 1916 r., podaję za W. Szwarz, *Podstawy prawne działalności policyjnej...*, s. 97, przyp. 12.

²³ Pismo naczelnika Zarządu Cywilnego z 19 XI 1915 r., *ibidem*, s. 99, przyp. 16.

o których każdorazowo decydował organ wydający konkretne przepisy²⁴. W przypadku prawa lokalnego wybór sposobu publikacji i zarazem ustalenia jego szczegółów pozostawiono do decyzji lokalnemu prawodawcy²⁵. Przepisy ogłaszano w języku polskim i niemieckim²⁶. To, co było ważne, niejednokrotnie wytłuszczano²⁷. Władze niemieckie trzymały się zasady, że akty ogłoszone w oficjalnym dzienniku promulgacyjnym są znane wszystkim obywatelom miasta oraz że nieznanostwo prawa nie może być podstawą do usprawiedliwienia jego nieprzestrzegania²⁸.

4.5. Istotnym warunkiem obowiązywania aktu prawa okupacyjnego było określenie daty jego wejścia w życie. Zasadą było to, że wszelkie rozporządzenia niemieckich władz okupacyjnych (centralnych i lokalnych) obowiązywały z upływem trzeciego dnia po ich ogłoszeniu, chyba że wyznaczono inny termin²⁹. Realizacja celów polityki okupanta niejednokrotnie wymagała, aby termin ten był jeszcze krótszy. Wówczas regulacje prawne wchodziły w życie, jak to określano, „natychmiast”, a więc *de facto* z dniem ich ogłoszenia³⁰. Ogłaszane w ten sposób akty prawne odnosiły się do całego obszaru Generalnego Gubernatorstwa Warszawskiego lub jego części, w pozostałej zaś obowiązywały dawne przepisy³¹.

4.6. Akty prawa okupacyjnego miały różne nazwy nagłówkowe. Były nimi: rozporządzenia policyjne, rozporządzenia, obwieszczenia, ogłoszenia, komunikaty, ustawy, instrukcje lub akta bez podania nazwy. Nie był to czynnik decydujący o ich ważności i treści³². Niektóre z nich dublowały się lub wykluczały. Treść była nie zawsze zrozumiała dla ich adresata. W konsekwencji dokonywano korekt legislacyjnych w postaci poprawiania uchybień i drobnych błędów, usuwania luk lub sprzeczności albo też stosowano wykładnię wprowadzonych

²⁴ *Rozporządzenie dotyczące publicznych obwieszczeń dla obszarów Polski rosyjskiej podlegających niemieckiej administracji*, Dz. R. WŁ. C–N z 8 IV 1915 r., nr 2, poz. 20.

²⁵ *Rozporządzenie dotyczące władzy policyjnej powiatowej...*, § 1 ust. 4.

²⁶ *Rozporządzenie dotyczące mocy zobowiązującej rozporządzeń wydanych przez niemiecką administrację w Polsce rosyjskiej*, Dz. R. WŁ. C–N z 1 IV 1915 r., nr 1, poz. 1; NKŁ z 12 IV 1915 r., nr 99.

²⁷ Zob. m.in. *Obwieszczenie Cesarstwo–Niemieckiego Prezydenta Policji w Łodzi* z 15 VIII 1915 r., NKŁ z 16 VIII 1915 r., nr 223.

²⁸ „W interesie najszerszych warstw ludności leży abonowanie Dziennika Urzędowego, ponieważ nieznanostwo rozporządzeń nie chroni przed karą”, ogłoszenie wydrukowane w NKŁ z 6 I 1917 r., nr 5.

²⁹ „Niniejsze rozporządzenie wchodzi z dniem 1 kwietnia 1918 r. [...] w siłę” (*„Diese Verordnung tritt mit dem 1 April 1918 [...] ab in Kraft”*), rozporządzenie policyjne cesarsko–niemieckiego prezydenta policji w Łodzi z 19 III 1918 r. „o zaoszczędzaniu węgla”, Dz.U.C–N.P.P z 4 V 1918 r. nr 93, poz. 653, § 9, ust. 1; „Niniejsze rozporządzenie nabiera mocy obowiązującej w dniu 15–ym września 1918 r.” (*„Diese Verordnung tritt mit am 15 September 1918 in Kraft”*), rozporządzenie policyjne z 3 IX 1918 r., Dz.U.C–N.P.P z 11 IX 1918 r., nr 120, poz. 820, § 8; „Niniejsze rozporządzenie otrzymuje moc obowiązującą z dniem 1 stycznia 1917 r.”, rozporządzenie policyjne cesarsko–niemieckiego prezydenta policji w Łodzi z 9 XII 1916 r. „dotyczące handlu ulicznego”, NKŁ z 23 XII 1916 r., nr 352, s. 8, § 6.

³⁰ „Niniejsze rozporządzenie policyjne nabiera mocy obowiązującej z dniem ogłoszenia” (*Die Polizeiverordnung tritt am Tage ihrer Veroeffentlichung Kraft*), rozporządzenie policyjne cesarsko–niemieckiego prezydenta policji w Łodzi z 11 VII 1917 r., Dz.U.C–N.P.P z 14 VII 1917 r., nr 34, poz. 272, § 4.; „Niniejsze rozporządzenie obowiązuje od dnia ogłoszenia” (*„Diese Verordnung tritt mit dem Tage der Verkuendung in Kraft”*), rozporządzenie policyjne cesarsko–niemieckiego prezydenta policji w Łodzi z 24 VII 1917 r., Dz.U.C–N.P.P z 14 VII 1917 r., nr 37, poz. 289, § 7.

³¹ *Rozporządzenie policyjne cesarsko–niemieckiego prezydenta policji w Łodzi „dotyczące usuwania padliny”* z 16 VIII 1915 r., NKŁ z 22 VIII 1915 r. nr 227.

³² „Przekroczenia przeciwko powyższemu rozporządzeniu karane będą karą pieniężną do 5000 rubli lub aresztem do roku”, obwieszczenie cesarsko–niemieckiego prezydenta policji w Łodzi z 12 I 1916 r., NKŁ z 16 I 1916 r., nr 15, s. 4.

rozwiązań normatywnych. Temu ostatniemu bardzo często służyły, zwłaszcza na poziomie lokalnym, obwieszczenia (*Bekanntmachung*), drukowane w prasie miejscowej, redagowane z pominięciem abstrakcyjnych formuł i konstrukcji prawniczych. Stosowano sformułowania zrozumiałe dla odbiorcy. W ten sposób informowano również o wejściu w życie lub utracie mocy obowiązującej całych aktów prawnych lub ich poszczególnych przepisów³³. Pojawiały się także obwieszczenia w celu przypomnienia *in extenso* przepisów zawartych w innych wcześniej wydanych aktach prawnych³⁴ albo też przekładające je na język potoczny³⁵.

Problemy dotyczące interpretacji norm prawa okupacyjnego miały niejednokrotnie także władze samorządowe. W praktyce administracji łódzkiej zdarzało się, że występowały one do miejscowego Cesarsko–Niemieckiego Prezydium z prośbą o wykładnie niektórych regulacji normatywnych. Prawo okupacyjne nie zawierało dyrektyw w zakresie redagowania aktów prawnych. Dochodził do tego brak precyzji terminologicznej. Ponadto ze względu na sytuację akty normatywne były tworzone w pośpiechu dla osiągnięcia szybkich efektów, często przez osoby niemające wykształcenia prawniczego. Forma stanowionego prawa — to, w jaki sposób formalnie ujmowano normy prawne — była dla Niemców sprawą drugorzędną³⁶.

³³ Przykładowo zob. obwieszczenie cesarsko–niemieckiego prezydenta policji w Łodzi z 21 VI 1915 r. informujące o wejściu nowych przepisów paszportowych, NKŁ z 22 VI 1915 r., nr 169.

³⁴ Na przykład: „w ostatnich czasach zauważono, iż nie zawsze i nie z konieczną skrupulatnością przestrzega się przepisów rozporządzenia policyjnego, dotyczącego dni bezmięsnych, które dnia 13–go lipca 1916 r. wydałem dla łódzkiego obwodu administracyjnego”, po czym następowało powtórzenie treści rozporządzenie prawie *in extenso*, a potem następował *passus*: „Z naciskiem zwraca się uwagę na to, iż w przyszłości odnośnie urzędy ze wszelką ścisłością żądać i pilnować będą bezwzględnego przestrzegania wydanych postanowień”, i padało przypomnienie o karze za naruszenie tych postanowień, obwieszczenie cesarsko–niemieckiego prezydenta policji w Łodzi z 11 II 1917 r., Dz.U.C–N.P.P z 21 II 1917 r., nr 5, poz. 41. Inny przykład: „Ostatnio znaleziono i zasekwestrowano u różnych handlujących zapalki, które nie były oklejone znaczkami podatkowymi. Handlujący tłumaczyli się tym, iż ono zaopatrują te zapalki w znaczki podatkowe przy sprzedaży i pokazywali znajdujące się obok znaczki podatkowe w nieprzytwardzonym stanie. Tłumaczenie się tego rodzaju nie może być uzasadnione”. Po czym następuje przypomnienie przepisów władz centralnych i miejscowych, a następnie pada klasyczny *passus*: „Wskazuje jeszcze raz na to, iż handlujący zapalkami posiadający zapalki bez naklejonych znaczków podatkowych, będą ukarane za uchylanie się od podatku nawet wtedy, gdy będą w posiadaniu znaczków podatkowych”, Dz.U.C–N.P.P z 14 IV 1917 r., nr 15, poz. 132.

³⁵ M.in. obwieszczenie cesarsko–niemieckiego prezydenta policji w Łodzi z 17 V 1918 r. „dotyczące opodatkowania rachunków i odpisów rachunkowych”, Dz.U.C–N.P.P z 25 V 1918 r., nr 97, poz. 675, obwieszczenie cesarsko–niemieckiego prezydenta policji w Łodzi z 11 III 1915 r., NKŁ z 12 III 1915 r., nr 70. 9 VI 1915 r. wydano przepisy paszportowe. W obwieszczeniu niedatowanym cesarsko–niemiecki prezydent policji informował, że w związku z treścią tego rozporządzenia „w następnych dniach przybędą do Łodzi 20 komisji, składających się z dwóch [sic!] fotografów celem fotografowania i wystawiania paszportów dla osób tych, które dotychczas jeszcze o paszport się nie wystarali. Ponieważ tylko 16 osób razem fotografowane być mogą, liczyć musi się każdy z dłuższym poczekaniem. Kto już teraz chce mieć wystawiony paszport, niech się zaopatrzy w fotografię nienalepioną [sic — A. K., T. S.] i w potrzebne dokumenty [...] i uda się do biura paszportowego przy Prezydium Policyjnym w Łodzi [...] Opłata za każdy paszport wynosi 10 marek”, obwieszczenie cesarsko–niemieckiego prezydenta policji w Łodzi, niedatowane, NKŁ z 4 VII 1916 r., nr 181.

³⁶ Ta sama materia była ujmowana raz w formę obwieszczenia, raz w formę rozporządzenia, zob. m.in. obwieszczenie cesarsko–niemieckiego prezydenta policji w Łodzi z 25 VIII 1915 r., NKŁ z 1 IX 1915 r., nr 239, drukowane także w NKŁ z 3 IX 1915 r. nr 241; obwieszczenie cesarsko–niemieckiego prezydenta policji w Łodzi z 11 IX 1915 r., NKŁ z 14 IX 1915 r., nr 252, drukowane także: NKŁ z 16 IX 1915 r., nr 254, oraz NKŁ z 17 IX 1915 r., nr 255; rozporządzenie cesarsko–niemieckiego prezydenta policji z 25 IX 1915 r., NKŁ z 27 IX 1915 r., nr 265.

To, czy nosiły one nazwę rozporządzenia czy też inną (obwieszczenie, ogłoszenie), nie było istotne, bo nie zmieniało jego charakteru i mocy prawnej. Prawo okupacyjne ze swej natury było środkiem rządzenia (*Massnahme*). Miało doraźny cel, którym był szeroko rozumiany interes okupanta. Pod tym względem badane akty prawa okupacyjnego niewiele się różniły od rozkazów wydawanych w służbie wojskowej. Jest to zresztą cecha wyróżniająca systemy prawne stanu wyjątkowego.

4.7. Utrata mocy obowiązującej aktów prawa okupacyjnego mogła nastąpić w dwojaki sposób: poprzez tzw. klauzulę derogacyjną albo przez wygaśnięcie.

Klauzule derogacyjne pojawiające się w praktyce legislacji okupacyjnej miały różną formę, często ogólną, typu „tracą moc wszystkie przepisy sprzeczne z niniejszym rozporządzeniem”. W praktyce najczęstszym sposobem utraty mocy obowiązującej konkretnych przepisów było ich uchylenie lub zmiana dokonana przez autora³⁷. Stosowana była także derogacja przez akt hierarchicznie wyższego rzędu.

Wygaśnięcie mocy obowiązującej danego aktu prawnego (lub jego części) następowało na skutek zaistnienia określonych sytuacji faktycznych, na przykład osiągnięcia celu, dla którego dana norma została wydana, czy zmiany stanu faktycznego będącego podstawą jej wydania. Najczęściej następowało to w wyniku wprowadzenia nowej normy prawnej zastępującej dotychczasową³⁸.

5. Utworzona na okupowanych ziemiach Królestwa Polskiego przez okupacyjne władze niemieckie biurokratyczna machina administracyjna, z całą swoją złożoną strukturą organizacyjną, masą procedur i wyspecjalizowaniem poszczególnych jednostek, miała zapewnić szybkie i skuteczne osiągnięcie celów politycznych nakreślonych w Berlinie. Dostatecznie jasno sformułowano je już w początkach Wielkiej Wojny, m.in. w instrukcji Wielkiej Kwatery Głównej z 27 grudnia 1914 r. i jej szczegółowym rozwinięciu w dwudziestotrzy punktowych *Zasadach dla niemieckiej administracji w rosyjskiej Polsce* z 10 I 1915 r. (*Anhaltspunkte für die Geschäftsführung des mit der Verwaltung in Russisch — Polen beauftragten Generale*). Przytoczmy w całości ten fragment *Zasad*, który naszym zdaniem najpełniej je definiuje: „Na obszarze objętym niemiecką administracją będzie się zmięrało do wprowadzenia i utrzymania spokojnych i uporządkowanych stosunków; zasoby kraju będą wykorzystywane na potrzeby armii, które zostaną określone przez inspekcje etapowe i przekazane do realizacji administracji cywilnej; nadwyżki artykułów niezbędnych do celów wojennych, urządzenia do produkcji artykułów wojennych oraz żywność, słoma, pasza zostaną wywiezione do Niemiec po zaopatrzeniu wojska i pokryciu niezbędnych potrzeb ludności cywilnej”. Intencji okupanta nie taił zresztą sam generalny gubernator von Bessler, obwieszczając 4 IX 1915 r., że podstawowym celem administracji okupacyjnej było, jak to określono, „utrzymanie w kraju dotkniętym wojną porządku i spokoju oraz, o ile to da się połączyć z potrzebami [...] walczącej armii [niemieckiej — przyp. aut], wskrzeszenie zachwianego dobrobytu” ([...] *sehe meine Aufgabe darin in dem vom Kriege heimgesuchten Lande Ordnung und Ruhe aufrechtzuerhalten, und, soweit es sich mit der Fürsorge für unser im Kampf stehendes Heer vereinigen lässt,*

³⁷ Zob. m.in. rozporządzenie policyjne cesarsko-niemieckiego prezydenta policji w Łodzi z 23 I 1916 r., NKŁ z 24 I 1916 r., nr 23; rozporządzenie policyjne cesarsko-niemieckiego prezydenta policji w Łodzi z 19 III 1916 r., NKŁ z 20 III 1916 r., nr 79.

³⁸ „Niniejsze rozporządzenie nabiera mocy obowiązującej w dniu 15–ym września 1918. Jednocześnie tracą ważność wszelkie dotychczas wydane [w tym przedmiocie — dop. A. K., T. S.] postanowienia (*Gleichzeit verlieren alle bisher ergangenen Bestimmungen*), rozporządzenie policyjne cesarsko-niemieckiego prezydenta policji w Łodzi z 3 IX 1918 r.”, Dz.U.C–N.P.P z 11 IX 1918 r., nr 120, poz. 820, § 8.

den zerrütteten Wohlstand wieder aufleben zu lassen)³⁹. Narzędziem dla ich realizacji stało się prawo okupacyjne, traktowane nie jako „dobro wspólne wszystkich obywateli”, mające na celu poprawę życia ludności miejscowej, lecz jako wyraz interesów i woli okupanta oraz narzędzie ich bezwzględnej realizacji. Z jednej strony system ten sprawia wrażenie uporządkowanego i zaplanowanego, z drugiej widać, że był tworzony doraźnie, w zależności od potrzeb. Powstaje więc pytanie, czy Niemcy rzeczywiście przewidzieli, z jaką skalą problemów administracyjnych przyjdzie im się zmierzyć na zdobytych terenach Królestwa Polskiego.

The German Bureaucracy as the Lawmaker in the General Government of Warsaw in 1915–1918 in the Praxis of the Imperial–German Police Presidium in Łódź

One of the features of the German occupation administration of the Kingdom of Poland during the 1915–1918 period was its dualism, functioning in the form of a military administration and an accompanying civilian administration, with a distinct predominance of the former. The structure of the administration was unstable and thus subjected to constant organisational transformations produced by the needs of the waged war. There was no complex legal regulation defining the principles of establishing law in the occupied territory. The administration organs were granted the right to create regulations suitable for the emergent needs. The instituted law was controlled by the supreme civilian and military administration. The legal system functioning in the General Government of Warsaw originated from German and Russian law. Acts were issued in assorted forms: ordinances, including those of the police, announcements, communiqués, decrees, and instructions. The rank of a given issue did not determine the nature of the act proclaiming it. Some of the decisions were duplicated or excluded each other, making it necessary to correct them in order to remove the existing gaps and contradictions. Others, unclear for the addressees, called for an interpretation. Laws were created in a hurry, and often by persons without any legal education. Although the purpose of the occupation-era legal system founded in the Kingdom in 1915–1918 involved the widely understood interests of the occupying authorities, it often appears to have been methodical and served them in achieving the planned targets.

³⁹ Obwieszczenie generalnego gubernatora warszawskiego z 4 IX 1915 r., Dz. R. GGW z 1915, nr 1, poz. 1.