

ADAM JANUSZ MIELCAREK  
(Toruń)

*Węzłowe zagadnienia ustrojowe Zarządu Cywilnego  
Ziem Wschodnich (1919–1920), w świetle aktów  
normatywnych<sup>1</sup>*

**Grundsätzliche Systemfragen zur Zivilverwaltung der Ostgebiete  
(1919-1920) aufgrund der Normativakten**

**The key constitutional questions of the Civilian Authority of Eastern  
Lands (ZCZW, 1919–1920) in the light of normative acts**

1. Geneza, powstanie, terytorium i ludność ZCZW. 2. Władze centralne ZCZW. 3. Administracja terytorialna; Zarząd Cywilny Ziem Wołynia i Frontu Podolskiego. 4. Przedstawiciel Komisarza Generalnego i Ekspozytura w Warszawie. 5. Sądownictwo. 6. Uwagi końcowe.

1. Genese, Entstehung, Territorium und Bevölkerung der Zivilverwaltung der Ostgebiete. 2. Zentraleinheiten der Zivilverwaltung der Ostgebiete. 3. Lokale Verwaltung. Zivilverwaltung von Wolhynien und der Podolien-Front. 4. Vertreter des Generalkommissars und die Vertretung in Warschau. 5. Justiz. 6. Schlussbemerkungen.

1. Origin, establishment, territory and population of ZCZW. 2. Central authorities of ZCZW. 3. Territorial administration; Civilian Authority of the Lands of Volhynia and the Podolia Front. 4. Representative of the General Commissioner and the Warsaw Branch. 5. Jurisdiction. 6. Final remarks.

**1**

Plany polityczne Tymczasowego Naczelnika Państwa i Naczelnego Wodza Józefa Piłsudskiego dotyczące kresów wschodnich były przyczyną specjalnej organizacji władzy na terenach, na które wojska polskie wkraczały od lutego 1919 r. Istnienie Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich (ZCZW) wynikało z posiadanej przez Józefa Piłsudskiego władzy wojskowej jako części zwierzchniej władzy państwowej przekazanej mu w dniu 11.11.1918 r. *Orędziem Rady Regencyjnej w przedmiocie przekazania Naczelnego Dowództwa Wojsk Polskich Brygadierowi*

---

<sup>1</sup> Artykuł stanowi fragment wyników badań autora nad ustrojem Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich i Zarządu Cywilnego Ziem Wołynia i Frontu Podolskiego.

*Józefowi Piłsudskiemu*<sup>2</sup>. Służyła ona realizacji określonych przez Piłsudskiego celom politycznym i nie została w praktyce ograniczona przez Małą Konstytucję<sup>3</sup>.

Przygotowania organizacyjne do powołania Zarządu prowadzono w Departamencie Litewsko-Białoruskim Ministerstwa Spraw Zagranicznych, kierowanym przez profesora Ludwika Kolankowskiego i w Sztapie Generalnym Wojska Polskiego<sup>4</sup>. Podstawą prawną powstania Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich był dekret Tymczasowego Naczelnika Państwa Józefa Piłsudskiego z dnia 8.02.1919 r. ustanawiający zarząd wojskowy na ziemiach Litwy i Białorusi. Określał on, że dotyczące go rozporządzenia wykonawcze będą wydawane przez Sztap Generalny W.P. wspólnie z Departamentem Litewsko-Białoruskim MSZ<sup>5</sup>. Kolejnym krokiem był dekret Tymczasowego Naczelnika Państwa z 19.02.1919 r., mianujący Ludwika Kolankowskiego Generalnym Komisarzem Cywilnym przy Zarządzie Wojskowym Kresów Wschodnich<sup>6</sup>. Swoją działalność wykonywał on przez wspomniany Departament Litewsko-Białoruski (Kresów Wschodnich) MSZ, będąc przez okres sprawowania funkcji Generalnego Komisarza Cywilnego – jednocześnie dyrektorem tego departamentu. Zastąpił go, do końca istnienia ZCZW, jako Komisarz Generalny Ziem Wschodnich – Jerzy Osmołowski, mianowany przez Naczelnego Wodza rozkazem z 15.04.1919 r.<sup>7</sup> Szerszą rozbudowę administracji Zarządu umożliwiło zajęcie Wilna przez wojska polskie 19.04.1919 r. 22 kwietnia Józef Piłsudski wydał odezwę „Do mieszkańców byłego W. Księstwa Litewskiego”, zapowiadającą wprowadzenie Zarządu Cywilnego, tworu *quasi*-państwowego pod zwierzchnictwem polskich władz wojskowych, w którego ramach miejscowa ludność miała swobodnie wypowiedzieć się przez demokratycznie wybrany organ co do swojej przyszłej przynależności państwowej<sup>8</sup>.

Ziemie, które weszły w skład Zarządu Cywilnego, stanowiły poprzednio część terytorium guberni zachodnich (Kraju Zachodniego) cesarstwa rosyjskiego – guberni wileńskiej, grodzieńskiej, mińskiej i wołyńskiej oraz zachodnią część guberni podolskiej i fragment kowieńskiej. Podczas pierwszej wojny światowej, w latach 1915–1918, większością terytorium guberni wileńskiej i grodzieńskiej administrował niemiecki wojskowy zarząd okupacyjny *Ober-Ost*. W 1918 i po-

<sup>2</sup> Dziennik Praw Królestwa Polskiego, nr 17 z 12.11.1919 r., poz. 38.

<sup>3</sup> K. Badziak, *W oczekiwaniu na przelot. Na drodze od odrodzenia do załamania państwa polskiego: listopad 1918 – czerwiec 1920*, Łódź 2004, s. 54–55.

<sup>4</sup> J. Gierowska-Kałuża, *Zarząd Cywilny Ziem Wschodnich (19 lutego 1919 – 9 września 1920)*, Warszawa 2003, s. 66–72.

<sup>5</sup> Dziennik Urzędowy Generalnego Komisarza Cywilnego (Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich), (dalej DzUZCZW), nr 1 z 10.04.1919 r., poz. 1.

<sup>6</sup> *Ibidem*, poz. 2.

<sup>7</sup> *Ibidem*, nr 3 z 14.06.1919 r., poz. 1.

<sup>8</sup> *Druga Rzeczpospolita, wybór dokumentów*, wyd. A. Łuczak i J. R. Szaflik, Warszawa 1988, s. 33–34.; K. Badziak, *op. cit.*, s. 303–304.

czątkach 1919 r. krótkotrwale funkcjonowały na tym terytorium organy władzy radzieckiej i narodowej – litewskiej, białoruskiej i ukraińskiej.

Granicę wschodnią i północną Zarządu stanowiła linia zasięgu wojsk polskich. Natomiast rozgraniczenie zachodnie nastąpiło w nawiązaniu do wschodnich granic Królestwa Kongresowego i powiatów objętych ordynacją wyborczą do Sejmu Ustawodawczego (pozostawiając poza ZCZW powiaty białostocki, bielski i sokólski z dawnej guberni grodzieńskiej)<sup>9</sup>. Faktyczną południową granicę ZCZW, a następnie wyodrębnionego z niego Zarządu Cywilnego Ziem Wołynia i Frontu Podolskiego (ZCZWIFP) stanowiła północna (na wschód od Bugu) i wschodnia granica Galicji oraz granica z Rumunią (Besarabią) na krótkim odcinku wzdłuż Dniestru.

Zarząd Cywilny Ziem Wschodnich i Zarząd Cywilny Ziem Wołynia i Frontu Podolskiego objęły w swoim najszerszym zasięgu terytorialnym w połowie 1920 r. obszar większości Białorusi, Wileńszczyznę, Wołyń i część Podola o łącznym obszarze około 220 tys. km i ludności ok. 6,5 mln mieszkańców. Przeprowadzony w grudniu 1919 r. przez administrację ZCZW spis ludności ograniczony do trzech Okręgów – Wileńskiego, Brzeskiego i Mińskiego wykazał, że na tym obszarze – ok. 142 tys. km kw., spośród 3 mln 846 tys. mieszkańców 31,7 proc. stanowili Polacy. Największą grupą etniczną byli Białorusini (42,9 proc.), a kolejnymi Żydzi (10,2 proc.) oraz specyficzna grupa *tutejszych*, występująca głównie na Polesiu (5 proc.). Natomiast Litwini w trzech północnych okręgach ZCZW stanowili 3 proc. ogółu ludności. Ludność polska dominowała w Okręgu Wileńskim, stanowiąc tam z 1 mln 633 tys. mieszkańców – 53,6 proc. ogółu ludności, a w Okręgach Brzeskim i Mińskim odpowiednio – 16,4 i 14,6 proc.<sup>10</sup> Okręgi Wołyński i Podolski były mniej zróżnicowane narodowościowo i zamieszkane głównie przez Ukraińców oraz Polaków i Żydów (ok. 10 proc.). Udział ludności polskiej był mniejszy na Wołyniu niż na zachodnim Podolu (Okręg Podolski), gdzie osiągał 23,5 proc. w jednym z powiatów wynosząc średnio na obszarze ZCZWIFP – kilkanaście procent<sup>11</sup>.

## 2

Aktem prawnym określającym ustrój Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich, swego rodzaju „konstytucją” ZCZW, był rozkaz Naczelnego Wodza z 12 maja 1919 r., wydany na podstawie uchwały Rady Ministrów RP i nawiązujący

<sup>9</sup> DzUZCZW, nr 3 z 14.06.1919 r., poz. 15.

<sup>10</sup> *Spis ludności na terenach administrowanych przez Zarząd Cywilny Ziem Wschodnich (grudzień 1919), z mapą*, „Prace Geograficzne” (wyd. przez E. Romera), z. 7, Lwów–Warszawa 1920.

<sup>11</sup> P. Eberhardt, *Przemiany narodowościowe na Ukrainie XX wieku*, Warszawa 1994, s. 30.

do aktów normatywnych z lutego i kwietnia 1919 r. Na konstytuujący charakter tego aktu wskazuje sprecyzowanie kompetencji Komisarza Generalnego i zdefiniowanie podległej mu struktury ZCZW, jego władz centralnych, administracji zespolonej i niezespolonej, władz sądowniczych, samorządu terytorialnego oraz statusu Przedstawiciela Komisarza Generalnego w Warszawie. Określał on, że do czasu uregulowania w *drodze właściwej* ustroju obszarów wschodnich zarząd cywilny będzie sprawował Komisarz Generalny przy Naczelnym Dowództwie Wojsk Polskich mianowany i odwoływany przez Naczelnego Wodza na wniosek premiera RP.

Rozkaz określał m.in. ustawodawcze kompetencje Komisarza Generalnego, do których należało wydawanie rozporządzeń tymczasowych z mocą ustawy we wszelkich dziedzinach zarządu cywilnego z wyjątkiem spraw wojskowych. Kolejne kompetencje to m.in. sprawowanie władzy wykonawczej oraz nadzoru nad administracją kraju, mianowanie wszelkich urzędników administracji i sądownictwa, ustalanie budżetu ZCZW oraz uzyskiwanie pożyczek i subsydiów od Rządu Polskiego, zarządzanie wyborów do instytucji samorządowych oraz powoływanie przedstawicieli do organów doradczych przy urzędach, reprezentowanie Naczelnego Dowództwa (przed którym Komisarz Generalny był odpowiedzialny) – w *sprawach zarządu cywilnego krajem wobec władz centralnych Rzeczypospolitej Polskiej*<sup>12</sup>.

W związku ze sporami kompetencyjnymi we współpracy Komisarza Generalnego oraz podległego mu aparatu administracyjnego ze Sztabem Generalnym Wojska Polskiego oraz lokalnymi władzami wojskowymi, Józef Piłsudski zmienił rozkazem z 10.10.1919 r. podległość Komisarza Generalnego, czyniąc go odpowiedzialnym przed sobą jako Naczelnym Wodzem Wojsk Polskich<sup>13</sup>.

Natomiast z dniem 1.06.1920 r. Komisarz Generalny ZCZW stał się odpowiedzialny wobec rządu Rzeczypospolitej Polskiej, mając w sprawach Ziem Wschodnich prawo głosu na posiedzeniach Rady Ministrów. Nastąpiło to na podstawie rozkazu Naczelnego Wodza. Nie dotyczyło to jednocześnie formalnie wyodrębnionego z ZCZW – Zarządu Cywilnego Ziem Wołynia i Frontu Podolskiego<sup>14</sup>. Powyższe nie oznaczało jednak włączenia ZCZW w skład Rzeczypospolitej Polskiej, na co wskazuje np. powołanie na początku lipca 1920 r., odrębnego Sądu Najwyższego dla ZCZW<sup>15</sup>. Natomiast z dniem 1.06.1920 r. rozkazami Naczelnego Wodza rozciągnięto kontrolę państwową Najwyższej Izby Kontroli Państwa

<sup>12</sup> DzUZCZW, nr 3 z 14.06.1919 r., poz. 15.

<sup>13</sup> *Ibidem*, nr 22 z 24.10.1919 r., poz. 225.

<sup>14</sup> *Ibidem*, nr 42 z 4.06.1920 r., poz. 1056.

<sup>15</sup> Sąd Najwyższy w Warszawie, kontynuujący działalność w II RP, powstał jesienią 1917 r., powołany przez Tymczasową Radę Stanu.

nad ZCZW, a zarząd poczty, telegrafu i telefonu na terenie Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich – przekazano ministrowi Poczty i Telegrafów RP.

Komisarz Generalny wraz z Komisariatem Generalnym miał początkowo siedzibę w Warszawie, a od początku października 1919 r. w Wilnie. Podczas ewakuacji w lipcu 1920 r. Komisarz Generalny znalazł się wraz z ewakuowanymi strukturami ZCZW ponownie w Warszawie, a w pierwszych dniach września 1920 r. urzędował w Bydgoszczy. Stanowisko zastępcy Komisarza Generalnego utworzone 10.10.1919 rozkazem Naczelnego Wodza pełnił do końca istnienia ZCZW – Edmund Iwaszkiewicz<sup>16</sup>.

Rozkaz Naczelnego Wodza z 12.05.1919 r. przewidywał wykonywanie zadań Komisarza Generalnego poprzez m.in. Komisariat Generalny. Został on określony jako urząd centralny Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich, pozostający pod bezpośrednim kierownictwem Komisarza Generalnego.

Jego szczegółowa struktura została określona dopiero 11.07.1919 r. zarządzeniem Komisarza Generalnego o organizacji i zadaniach Komisariatu Generalnego. Wyodrębniono w nim początkowo następujące wydziały: sekretariat osobisty, ogólny, sprawiedliwości, kodyfikacji i redakcji dziennika urzędowego, werbunkowo-zaciągowy, do spraw narodowościowych i prasy ogólnej, personalny, administracji ogólnej, zdrowia publicznego, oświecenia i kultury, dóbr państwowych, skarbowy, rolnictwa, przemysłu i handlu, budżetowy i rachuby ogólnej, kontroli. Wydziały zgrupowano w czterech sekcjach – do spraw ogólnych, administracyjnej, gospodarczej oraz skarbowej. Poszczególnymi wydziałami kierowali naczelnicy wydziałów lub kierownicy. Wydziały dzieliły się na referaty, które mogły być łączone po dwa lub kilka w podwydziały<sup>17</sup>.

Rozporządzenia i zarządzenia Komisarza Generalnego obowiązywały po publikacji w dzienniku urzędowym ZCZW (początkowo określanym jako dziennik urzędowy Generalnego Komisarza Cywilnego), z zachowaniem dla rozporządzeń i zarządzeń Komisarza Generalnego 14-dniowej karencji od wydania numeru dziennika, o ile nie zawierały odmiennego postanowienia<sup>18</sup>. Analiza treści dziennika wskazuje, że publikowano w nim również nominacje, ruch służbowy (mianowania) oraz okólniki, obwieszczenia, i inne decyzje Komisarza Generalnego oraz szefów sekcji Komisariatu Generalnego, a także ogłoszenia urzędowe, sądowe i hipoteczne oraz rejestr stowarzyszeń i związków. Był on także miejscem publikacji dekretów Tymczasowego Naczelnika Państwa oraz rozkazów Naczelnego Wodza dotyczących ZCZW i aktów likwidacyjnych ZCZW i ZCZWIFP wydanych przez ministra spraw wewnętrz-

<sup>16</sup> DzUZCZW, nr 22 z 24.10.1919 r., poz. 225.

<sup>17</sup> *Ibidem*, nr 11 z 14.08.1919 r., poz. 90.

<sup>18</sup> *Ibidem*, nr 1 z 10.04.1919 r., poz. 3.

nych RP. Szczególnym dokumentem opublikowanym na łamach dziennika urzędowego ZCZW był *Akt otwarcia Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie* z dnia 11.10.1919<sup>19</sup> poprzedzony rozkazem Naczelnego Wodza o jego otwarciu<sup>20</sup>.

Organem urzędowym Zarządu Cywilnego Ziem Wołynia i Frontu Podolskiego był od początku jego istnienia odrębny dziennik urzędowy, analogiczny do dziennika urzędowego ZCZW.

### 3

Terytorialna struktura administracji zespolonej ZCZW została w maju 1919 r. określona jako hierarchia komisarzy okręgowych oraz podlegających im komisarzy powiatowych i miejskich<sup>21</sup>. Nomenklatura ta została zmieniona z końcem października 1919 r. na odpowiednio Naczelników Okręgu oraz Starostów i Komisarzy Zarządu Cywilnego w miastach<sup>22</sup>. W trakcie funkcjonowania ZCZW w celu usprawnienia administracji wprowadzono stanowisko naczelnika rejonu<sup>23</sup>.

Na początku czerwca 1919 r. został utworzony Okręg Wileński i Okręg Brzeski oraz Zarząd Powiatów Wołyńskich z tymczasową siedzibą w Kowlu<sup>24</sup>. Następnie przekształcono go w Okręg Wołyński<sup>25</sup>. Jego siedzibą od 20 listopada 1919 r. został Łuck<sup>26</sup>. Natomiast w związku z dalszymi postępami wojsk polskich utworzono 15 września 1919 r. Okręg Miński<sup>27</sup>.

Natomiast 17 stycznia 1920 r. doszło do zasadniczych przekształceń terytorialnych ZCZW poprzez jego podział na dotychczasowy ZCZW, z którego wydzielono Okręg Wołyński, i powołany Zarząd Cywilny Ziem Wołynia i Frontu Podolskiego, zwany także Komisariatem Ziem Wołynia i Frontu Podolskiego kierowany przez Komisarza Naczelnego, Antoniego Minkiewicza. Jego kompetencje były zbieżne z kompetencjami Komisarza Generalnego ZCZW, a jedynym ograniczeniem było formalne podporządkowanie w zakresie konsultowania najważniejszych spraw z Komisarzem Generalnym ZCZW. W rzeczywistości oznaczało to podział ZCZW na dwie osobne jednostki administracyjne, bia-

<sup>19</sup> *Ibidem*, nr 24 z 28.10.1919 r., poz. 251.

<sup>20</sup> *Ibidem*, nr 16 z 9.09.1919 r., poz. 140.

<sup>21</sup> *Ibidem*, nr 3 z 14.06.1919 r., poz. 15.

<sup>22</sup> *Ibidem*, nr 22 z 24.10.1919 r., poz. 225.

<sup>23</sup> W. Śleszyński, *Bezpieczeństwo Wewnętrzne w polityce państwa polskiego na ziemiach północno-wschodnich II Rzeczypospolitej*, Warszawa 2007, s. 52–53; DzUZZCW., nr 28 z 17.04.1920 r., poz. 656; *Ibidem*, nr 36 z 10.05.1920 r., poz. 927.

<sup>24</sup> *Ibidem*, nr 5 z 28.06.1919 r., poz. 41.

<sup>25</sup> *Ibidem*, nr 17 z 12.09.1919 r., poz. 153.

<sup>26</sup> *Ibidem*, nr 35 z 27.11.1919 r., poz. 407

<sup>27</sup> *Ibidem*, nr 19 z 23.09.1919 r., poz. 174 .



łorusko-wileńską i wołyńską-podolską, podlegające bezpośrednio Naczelnemu Wodzowi. Obszar ZCZWiFP podzielono na dotychczasowy Okręg Wołyński z siedzibą w Łucku oraz Okręg Podolski (z siedzibą w Kamieńcu Podolskim)<sup>28</sup>. Formalne bezpośrednie podporządkowanie Naczelnemu Wodzowi Komisarza Naczelnego ZCZWiFP nastąpiło z dniem 1.06.1920 r.<sup>29</sup>

Terytorium tego Zarządu Cywilnego zostało znacznie uszczuplone z dniem 1.06.1920 r., kiedy Wódz Naczelny wyłączył pięć zachodnich powiatów wołyńskich i fragmenty dwóch dalszych z jego obszaru przekazując zarząd nad nimi rządowi Rzeczypospolitej Polskiej<sup>30</sup>. Była to realizacja terytorialnych postanowień umowy warszawskiej z 21.04.1920 r. (tzw. układ Piłsudski-Petlura)<sup>31</sup>. Nie kończyło to działalności Zarządu Cywilnego Ziem Wołynia i Frontu Podolskiego, którego Komisarz Naczelny miał dalej przejściowo administrować terenem przekazany rządowi RP. Proces administracyjnej integracji tych terytoriów z państwem polskim został przerwany w pierwszej dekadzie lipca 1920 r. z powodu postępów wojsk radzieckich na froncie ukraińskim. Natomiast na swoim pozostałym obszarze na wschód od ustalonej granicy polsko-ukraińskiej ZCZWiFP wbrew postanowieniom umowy warszawskiej, nie przekazał administracji władzom ukraińskim – i prawdopodobnie miał również administrować zajętych przez wojska polskie podczas rozpoczętej 25.04.1920 r. wyprawy kijowskiej – ziemiami prawobrzeżnej Ukrainy<sup>32</sup>.

Przy kształtowaniu podziałów terytorialno-administracyjnych ZCZW za punkt wyjścia przyjęto rosyjski podział na powiaty z 1.08.1914 r. Najniższą jednostką podziału administracyjnego stanowiła gmina zbiorowa<sup>33</sup>.

ZCZW i ZCZWiFP obejmowały łącznie, w szczytowym okresie rozwoju wiosną 1920 r., ponad 40 powiatów, w tym kilku nowoutworzonych (m.in. dwa powiaty miejskie – Wilno i Mińsk) i zatrudniały ponad 20 tys. urzędników i funkcjonariuszy.

<sup>28</sup> W. Kozyra, *Ziemia Wołyńska w okresie funkcjonowania administracji Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich i Zarządu Cywilnego Ziem Wołynia i Frontu Podolskiego*, „Ucrainica Polonica” t. 1, Kijów–Żytomierz 2007, s. 176; Dziennik Urzędowy Zarządu Cywilnego Ziem Wołynia i Frontu Podolskiego (dalej DzUZCZWiFP), nr 1 z 17 lutego 1920 r., poz. 1 i 2.

<sup>29</sup> DzUZCZWiFP, nr 13 z 8.06.1920 r., poz. 168.

<sup>30</sup> DzUZCZW, nr 42 z 4.06.1920 r., poz. 1058.

<sup>31</sup> A. J. Mielcarek, *Granica Wołyńska. Terytorialne postanowienia układu Piłsudski-Petlura*, „Wiadomości Historyczne” nr 4 (290), lipiec–sierpień 2010 r., s. 39–44.

<sup>32</sup> K. Badziak, *op. cit.*, s. 459.

<sup>33</sup> Stan początkowy i przekształcenia podziałów terytorialnych Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich w zakresie administracji zespolonej szczegółowo przedstawia: A. J. Mielcarek, *Podziały terytorialno-administracyjne II Rzeczypospolitej w zakresie administracji zespolonej*, Warszawa 2008, s. 18–27, 41–45, 68–74.

## 4

Szczególną pozycję w strukturze ZCZW zajmował powołany 14.05.1919 r. Przedstawiciel Komisarza Generalnego w Warszawie (był nim do końca istnienia ZCZW Michał St. Kossakowski)<sup>34</sup>. Utworzenie stanowiska Przedstawiciela Generalnego Komisarza w Warszawie przewidywał rozkaz Naczelnego Wodza z 12.05.1919 – w celu reprezentowania Generalnego Komisarza przed Radą Ministrów i władzami centralnymi oraz informowania go o *dezyderatach władz centralnych*. Powierzono mu także aprowizację obszarów podległych Generalnemu Komisarzowi.

Swoje zadania Przedstawiciel realizował, kierując Ekspozyturą Komisariatu Generalnego w Warszawie. Zarządzenie Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich dotyczące uprawnień i obowiązków Przedstawiciela Komisarza Generalnego w Warszawie określało je jako zastępstwo Komisarza Generalnego przed Władzą Zwierzchnią, Rządem i organami władzy centralnej oraz dla wykonywania czynności Komisariatu Generalnego, wymagających załatwienia ich w Warszawie i ustanawiało urząd Przedstawiciela Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich w Warszawie. Wewnętrzna struktura Ekspozytury podzielono na Wydział Ogólny oraz Wydział Zakupów i Apropowizacji (przemianowany następnie na Sekcję Apropowizacji)<sup>35</sup>. Utworzono także przy Przedstawicielstwie w Warszawie Wydział Likwidacji Strat Wojennych, działający na terytorium Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich przez inspektorów okręgowych nadzorujących działalność komisji szacunkowych<sup>36</sup>. Komisarz Generalny przekazał także Przedstawicielowi uzyskiwanie od Skarbu Państwa kredytów dla Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich<sup>37</sup>.

Przedstawiciel Komisarza Generalnego kierował także strukturą zarządu aprowizacyjnego zorganizowanego w sześciu okręgach na terenie Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich (wileński, wołkowyski, brzeski, wołyński i grodzieński). Okręgowi inspektorowie aprowizacji (poza okręgiem grodzieńskim obejmującym tylko jeden powiat, którym kierował okręgowy referent aprowizacji) i powiatowi referenci aprowizacji byli uzależnieni personalnie odpowiednio od komisarzy okręgowych (później naczelników) i komisarzy powiatowych (później starostów). W pełnieniu swoich czynności służbowych okręgowi inspektorowie aprowizacji pozostawali pod bezpośrednim kierownictwem naczelnika Wydziału Zakupu i Apropowizacji Ekspozytury w Warszawie. Z kolei powiatowi referenci aprowizacji podlegali okręgowym inspektorom aprowizacji<sup>38</sup>.

<sup>34</sup> DzUZCZW, nr 3 z 14.06.1919 r., poz. 21.

<sup>35</sup> *Ibidem*, nr 23 z 25.10.1919 r., poz. 237.

<sup>36</sup> *Ibidem*, nr 11 z 14.08.1919 r., poz. 89.

<sup>37</sup> *Ibidem*, nr 11 z 14.08.1919 r., poz. 91.

<sup>38</sup> *Ibidem*, nr 8 z 25.07.1919 r., poz. 64.



Natomiast w końcu lipca 1919 r. Komisarz Generalny na podstawie Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie zdobyczy wojennej na terenie Ziemi Wschodnich i Białostocczyzny z dnia 18.07.1919 r., utworzył przy Przedstawicielu Komisarza Generalnego w Warszawie, Urząd do spraw Zdobyczy Wojennej, poruczając mu zastępstwo Komisarza Generalnego jako mandatariusza Rządu Polskiego w funkcjach przewidzianych przez to rozporządzenie<sup>39</sup>. Michał Kossakowski sprawował stanowisko Głównego Kierownika Urzędu Zdobyczy Wojennej prawie do końca istnienia Zarządu<sup>40</sup>. Na terenie ZCZW utworzono strukturę sześciu okręgów Urzędu do Spraw Zdobyczy Wojennej (białostocki, brzeski, wołyński, wołkowyski, wileński i miński)<sup>41</sup>.

## 5

Sądy powszechne na obszarze ZCZW utworzone zostały rozporządzeniem Komisarza Generalnego Zarządu Cywilnego Ziemi Wschodnich. Struktura sądownictwa przewidywała sędziów pokoju, Sądy Okręgowe oraz Sąd Apelacyjny w Wilnie. Sędziowie pokoju orzekali jednoosobowo. W skład Sądów Okręgowych i Sądu Apelacyjnego wchodził prezes, wiceprezes i określona etatami liczba sędziów, orzekanie następowało w składzie trzyosobowym. Do uzupełnienia składu sędziowskiego Sądu Okręgowego mógł być powołany sędzia śledczy, sędzia pokoju i sędzia honorowy. Uzupełnienie następowało decyzją prezesa Sądu Okręgowego z listy ustalonej przez Komisarza Generalnego na wniosek Sądu Okręgowego. W celu uzupełnienia składu sędziowskiego w Sądzie Apelacyjnym mógł być powołany decyzją prezesa tego sądu – sędzia Sądu Okręgowego. Sędziowie powołani w ten sposób w celu uzupełnienia składów – *kompletów*, jak to określano, nie mogli im przewodniczyć.

Przy Sądzie Apelacyjnym i Sądach Okręgowych urzędowali prokuratorzy z określoną przez etaty liczbą podprokuratorów.

Komisarz Generalny powoływał prezesów i sędziów Sądów Okręgowych i Sądu Apelacyjnego, prokuratorów oraz sędziów pokoju, sędziów śledczych, podprokuratorów i aplikantów<sup>42</sup>.

Na obszarze Zarządu Cywilnego Ziemi Wołynia i Frontu Podolskiego dla Sądów Okręgowych instancją apelacyjną był Sąd Apelacyjny w Wilnie – *do chwili utworzenia dla Ziemi Wołynia i Podola oddzielnego Sądu Apelacyjnego*<sup>43</sup>.

<sup>39</sup> *Ibidem*, nr 9 z 31.07.1919 r., poz. 81.

<sup>40</sup> *Ibidem*, nr 58 z 13.09.1920 r., poz. 1623.

<sup>41</sup> J. Gierowska-Kałuża, *op. cit.*, s. 135–136.

<sup>42</sup> DzUZCZW, nr 4 z 24.06.1919 r., poz. 22.

<sup>43</sup> *Ibidem*, nr 29 z 19.04.1919 r., poz. 668.

6.07.1920 r. Naczelny Wódz powołał dla obszarów podlegających Komisarzowi Generalnemu Ziemi Wschodnich, sygnowanym również przez tegoż Komisarza rozkazem, Sąd Najwyższy z siedzibą w Wilnie. W jego składzie przewidziano prezesa, 4 sędziów, prokuratora wraz z jednym podprokuratorem. Zaskarżeniu do niego miały podlegać wyroki i decyzje Sądu Apelacyjnego w Wilnie oraz sądów okręgowych wydanych w drugiej instancji. Prezes Sądu Najwyższego miał sprawować nadzór nad Sądem Najwyższym oraz nad wszystkimi sądami niższymi. Nominacja prezesa, prokuratora i podprokuratora Sądu Najwyższego była zastrzeżona dla Naczelnego Wodza Wojsk Polskich na wniosek Komisarza Generalnego – nominacje sędziów również dla Naczelnego Wodza na wniosek Komisarza Generalnego, ale spośród trzech kandydatów przedstawionych przez Sąd Najwyższy. Pozostałych urzędników i funkcjonariuszy miał mianować prezes Sądu Najwyższego.

Ze względu na konieczność ewakuacji Wilna w lipcu 1920 r., do utworzenia Sądu Najwyższego nie doszło<sup>44</sup>.

Zarówno w zakresie prawa cywilnego, jak i karnego na obszarze ZCZW obowiązywały przepisy rosyjskiego prawa i postępowania cywilnego (z zastrzeżeniem uchylecia przepisów dyskryminujących grupy narodowe i wyznaniowe) oraz karnego z uwzględnieniem wskazanych zmian i uzupełnień. Obowiązujące były także niektóre przepisy prawne wydane przez Tymczasową Radę Stanu Królestwa Polskiego i władze Rzeczypospolitej Polskiej, jak np. dekret z 7.02.1919 r. o nietykalności członków Sejmu Ustawodawczego<sup>45</sup>.

## 6

Prawidłowe określenie charakteru prawnopaństwowego Zarządu Cywilnego Ziemi Wschodnich nie jest łatwe. Interesujący obszar badawczy to m.in. przesłedzenie, w jakim zakresie obszerna działalność legislacyjna Komisarza Generalnego nawiązywała do aktów normatywnych wydawanych przez Sejm Ustawodawczy i rząd RP, np. w zakresie reformy rolnej i ustroju samorządu terytorialnego.

Zarząd Cywilny Ziemi Wschodnich nie stanowił części Rzeczypospolitej Polskiej. Ale działalność tej dużej struktury administracyjnej była w przeważającej mierze finansowana przez państwo polskie. Urzędnicy, sędziowie i adwokaci składali przysięgę służbową *przed obliczem Władzy Polskiej* w interesie mieszkańców niesprecyzowanego *kraju*<sup>46</sup>. Językiem urzędowym był język

<sup>44</sup> *Ibidem*, nr 58 z 13.09.1920 r., poz. 1619.

<sup>45</sup> *Ibidem*, nr 4 z 24.06.1919 r., poz. 23 i 24.

<sup>46</sup> *Ibidem*, nr 25 z 31.10.1919 r., poz. 260.

polski, a dopuszczone były również do używania przez ludność w kontaktach z władzami, języki *krajowe* – litewski, białoruski i *małoruski*<sup>47</sup>.

Zniesienie Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich i Zarządu Cywilnego Ziem Wołynia i Frontu Podolskiego nastąpiło na skutek ofensywy wojsk radzieckich w lipcu i sierpniu 1920 r. rozkazem Naczelnego Wodza 9 września 1920 r., po ewakuacji z zarządzanego terytorium<sup>48</sup>.

Dorobek ustrojowy Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich został wykorzystany zarówno przez administrację Litwy Środkowej w latach 1920–1922, jak i w administracji województw wschodnich II RP<sup>49</sup>.

---

<sup>47</sup> *Ibidem*, nr 1 z 10.04.1919 r., poz. 5.

<sup>48</sup> *Ibidem*, nr 59 z 25.10.1920 r., poz. 1630.

<sup>49</sup> B. Kolarz, *Ustrój Litwy Środkowej*, Gdańsk 2004; A. Bardzki, *Wykaz aktów ustawodawczych wprowadzających zmiany w ustawodawstwie na Kresach Wschodnich od czasu przyłączenia ich do Rzeczypospolitej i objęcia nad nimi władzy państwowej*, Warszawa 1925.