

WALDEMAR KOZYRA

## Okupacyjna administracja niemiecka na ziemiach Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1939–1945

---

The German Occupation Administration on the Territory  
of the Republic of Poland in 1939–1945

Zagadnienie organizacji i funkcjonowania okupacyjnej administracji niemieckiej na ziemiach Rzeczypospolitej Polskiej w czasie II wojny światowej w historiografii polskiej nie jest zbyt obszernie opisane<sup>1</sup>. Dlatego też w niniejszym opracowaniu zostaną zaprezentowane przede wszystkim podstawowe „akty prawne” okupanta niemieckiego, tworzące zasadnicze ramy ustrojowo-organizacyjne oraz terytorialne dla poszczególnych struktur okupacyjnej administracji niemieckiej. Generalnie rzecz ujmując, wyróżniamy trzy rodzaje tych struktur. Pierwszy z nich dotyczył ziem polskich wcielonych do Rzeszy Niemieckiej w 1939 roku, drugi obejmował administrację niemiecką w Generalnym Gubernatorstwie, natomiast trzeci występował na ziemiach polskich wcielonych po 17 września 1939 roku do Związku Sowieckiego, a od 22 czerwca 1941 roku objętych władztwem państwa niemieckiego. Jednocześnie proces tworzenia struktur okupacyjnej administracji niemieckiej na ziemiach polskich w latach 1939–1945 miał kilka faz. Pierwsza z nich to okres od 1 września do 25 października 1939 roku. Był to czas realizacji niemieckiego zarządu wojskowego, a zarazem wcielania części ziem polskich wprost do Rzeszy Niemieckiej. Druga faza to czas od 25 października 1939 do 22 czerwca 1941 roku. Charakteryzował się on likwida-

---

<sup>1</sup> Problematykę tę poruszają przede wszystkim historycy ustroju i administracji. Należy tu wskazać prace: E. Jędrzejewskiego, *Hitlerowska koncepcja administracji państwowej 1933–1945. Studium polityczno-prawne*, Warszawa 1974; J. Malec, D. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2000; W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Lublin 2007. W. Witkowski, w części dotyczącej ustroju administracyjnego na ziemiach polskich w czasie II wojny światowej, najpełniej, jak dotąd, zaprezentował zagadnienie organizacji i funkcjonowania okupacyjnej administracji niemieckiej na ziemiach polskich w latach 1939–1945.

cją niemieckiego zarządu wojskowego na ziemiach polskich i tworzeniem struktur administracji cywilnej w ramach Generalnego Gubernatorstwa. Trzecia faza to okres od 22 czerwca 1941 do końca II wojny światowej w 1945 roku. Jej główny rys to wojna niemiecko-sowiecka oraz pełne panowanie okupacyjnej administracji Trzeciej Rzeszy na terytorium II Rzeczypospolitej w latach 1941–1944.

### PIERWSZA FAZA OKUPACJI NIEMIECKIEJ: ZARZĄD WOJSKOWY (1 WRZEŚNIA – 25 PAŹDZIERNIKA 1939)

Zasięg terytorialny okupacji niemieckiej w Polsce, ustanowiony po klęsce wrześniowej w 1939 roku, nie był prostą konsekwencją zwycięstwa armii niemieckiej nad polską, ale skutkiem porozumienia dyplomatycznego zawartego w Moskwie 23 sierpnia 1939 roku między rządem niemieckim a sowieckim (porozumienia zwanego Paktem Ribbentrop – Mołotow). W jego wyniku zasięg okupacji niemieckiej został ograniczony do rzek: Pisa, Narew, Wisła i San<sup>2</sup>.

Führer Narodowosocjalistycznej Niemieckiej Partii Robotniczej (Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei – NSDAP) i kanclerz Rzeszy Niemieckiej Adolf Hitler, mając zabezpieczoną flankę wschodnią, w sprawie polskiej działał spokojnie i metodycznie. Napad na Rzeczpospolitą Polską wyznaczył na 1 września 1939 roku. Atakująca armia niemiecka (Wehrmacht) została zorganizowana w dwie grupy armii. Pierwsza z nich – „Południe”, dowodzona przez gen. płk. Gerda von Rundstedta, składała się z trzech armii: 8 – gen. płk. Johannes Blaskowitza, 10 – gen. płk. Walthera von Reichenaua, 14 – gen. płk. Wilhelma Lista. Grupa druga – „Północ”, dowodzona przez gen. płk. Fedora von Bocka, składała się z dwóch armii: 3 – gen. Georga von Küchlera i 4 – gen. płk. Güntera von Kluge<sup>3</sup>. Odpowiednie władze Rzeszy rozpoczęły też przygotowania do organizowania zrębów zarządu okupacyjnego na zajętych niebawem ziemiach polskich. W ich wyniku powstały grupy operacyjne policji bezpieczeństwa, tzw. Einsatzgruppe der Siherheistpolizei, które przydzielono do poszczególnych armii<sup>4</sup>. Einsatzgruppen zostały formalnie podporządkowane dowódcom poszczególnych armii, a w isto-

<sup>2</sup> Porozumienie to zostało zmodyfikowane nową umową, podpisaną przez przedstawicieli rządu niemieckiego i sowieckiego w Moskwie w dniu 28 września 1939 roku. Zmieniono w nim linię demarkacyjną w ten sposób, że strona niemiecka otrzymała Lubelszczyznę i część województwa mazowieckiego, a Związek Sowiecki terytorium Litwy. Zob. W. Kozyra, *Pakt Ribbentrop – Mołotow a ziemie Wschodnie II Rzeczypospolitej*, [w:] *Agresja sowiecka 17 września 1939 roku na Kresach Wschodnich i Lubelszczyźnie. Studia i materiały*, t. 1, Lublin 2011, s. 23–24; *Niemiecko-radziecki układ o granicy i przyjaźni, zawarty w Moskwie 28 września 1939 r.*, [w:] *Wiek XX w źródłach*, oprac. M. Sobańska, S.B. Lenard, Warszawa 2002, s. 191.

<sup>3</sup> E. Jędrzejewski, *op. cit.*, s. 183; L. Moczulski, *Wojna polska 1939*, Warszawa 2009, s. 401, 116, 509, 582, 146; Cz. Madajczyk, *Polityka III Rzeszy w okupowanej Polsce*, t. 1, Warszawa 1970, s. 47.

<sup>4</sup> E. Jędrzejewski, *op. cit.*, s. 181, 183; Cz. Madajczyk, *op. cit.*, s. 46; L. Moczulski, *op. cit.*, s. 6.

cie szefowi Głównego Urzędu Bezpieczeństwa Rzeszy (Reichssicherheitshauptamt – RSHA) – Reinhardowi Heydrichowi<sup>5</sup>.

8 września 1939 roku, gdy wojska niemieckie operowały już w Polsce, A. Hitler wydał „Wytyczne w sprawie ustanowienia administracji wojskowej na okupowanych ziemiach wschodnich”. Przewidywały one przekazanie kierownictwa całej administracji wojskowej na ziemiach polskich z rąk naczelnego dowództwa wojsk lądowych (Oberkommando des Heeres – OKH) w gestię powołanego Naczelnego Dowódcy Wschód (Oberbefehlshaber Ost, Oberost). Podlegały mu cztery okręgi dowodzenia, sztab administracyjny, zarząd cywilny, którego szefowie mieli być mianowani przez OKH w porozumieniu z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych Rzeszy (Reichsministerium des Innern – RMdI). Szefowie zarządu cywilnego mieli podlegać nie tylko dowódcom okręgów, ale również naczelnemu szefowi administracji całego okupowanego polskiego obszaru (Verwaltungsschef für das gesamte polnische Gebiet). Na stanowisko to wskazany został w „Wytycznych” dr Hans Frank – minister Rzeszy. A. Hitler powiedział mu: „Ty, mój drogi Franku, idź i dobrze realizuj w Polsce diabelskie dzieło (Teufelswerk)”<sup>6</sup>.

„Wytyczne w sprawie ustanowienia administracji wojskowej na okupowanych ziemiach wschodnich” z dnia 8 września 1939 roku stały się podstawą dla Dekretu Führera z 25 września 1939 roku o organizacji wojskowej administracji na okupowanych byłych obszarach polskich<sup>7</sup>. Oficjalnie już art. I. pkt 1 stanowił: „na okupowanych byłych obszarach polskich władzę wykonawczą pełni z mojego polecenia Głównodowodzący Wojsk Lądowych i utworzy administrację wojskową. Na czele wojskowej administracji stoi Głównodowodzący Wschód, generał – pułkownik von Rundstedt, z siedzibą w Spale”. Okupowane obszary zostały podzielone na cztery okręgi wojskowe (Prusy Zachodnie, Poznań, Łódź, Kraków). Dla wschodniego Górnego Śląska i południowych Prus Wschodnich (Mazowsze Północne i Suwalszczyzna) miało nastąpić odrębne uregulowanie. Na mocy tego rozporządzenia Głównodowodzący Wojsk Lądowych miał obowiązek przenieść swoje uprawnienia w zakresie władzy wykonawczej na Głównodowodzącego Wschód oraz na poszczególnych dowódców okręgów wojskowych<sup>8</sup>.

Dekret z 25 września 1939 roku ustalał też pierwszą strukturę wojskowego zarządu cywilnego na ziemiach polskich. Art. 2 pkt 1 stwierdzał: „Dla sprawowania administracji w sektorze cywilnym Głównodowodzącemu Wschód i każdemu dowódcy okręgu dodaje szefa administracji na okres zarządu wojskowego

<sup>5</sup> E. Jędrzejewski, *op. cit.*, s. 184; Cz. Madajczyk, *op. cit.*, s. 47. Szerzej: J. Delarue, *Historia Gestapo*, Warszawa 2011, s. 353–356.

<sup>6</sup> Cz. Madajczyk, *op. cit.*, s. 124.

<sup>7</sup> *Dekret Führera z 25 września 1939 roku o organizacji wojskowej administracji na okupowanych byłych obszarach polskich*, [w:] *Historia administracji na ziemiach polskich. Wybór źródeł*, pod. red. A. Koniecznego, T. Kruszweskiego, b.m.w., b.d.w., s. 481.

<sup>8</sup> *Ibidem*, art. 1, pkt. 2–4.

i podporządkowuję ich tymże”. Następnie na szefów poszczególnych struktur administracji cywilnej zostali wyznaczeni: przy Głównodowodzącym Wschód, to jest dla całego obszaru okupowanego przez Wehrmacht, a jednocześnie dla okręgu wojskowego Łódź – minister Rzeszy dr Hans Frank; przy dowódcy wojskowym Prusy Zachodnie – gauleiter NSDAP Albert Forster. Następnie przy dowódcy wojskowym okręgu Poznań szefem administracji cywilnej został prezydent senatu byłego Wolnego Miasta Gdańska – Artur Greiser, a przy dowódcy wojskowym Kraków – minister Rzeszy Arthur Seyess-Inqart (art. 2 pkt 2).

Zadaniem szefa administracji przy Głównodowodzącym Wschód, nazywanego również Wyższym Szefem Administracji, było jednolite kierowanie i zarządzanie administracją na podległym mu terenie. Natomiast wykonywanie zarządu w poszczególnych okręgach należało do szefów administracji okręgów wojskowych. Z czasem mieli im być przydzieleni zastępcy i grupa rzeczoznawców do poszczególnych działów administracji, jak też niezbędne siły pomocnicze na podstawie porozumienia z właściwymi naczelnymi władzami Rzeszy. Zastępcy szefów zarządów wojskowej administracji cywilnej mogli być wyznaczeni za aprobatą A. Hitlera<sup>9</sup>.

Art. 4 omawianego dekretu ustalał organizację wojskowej administracji terenowej. I tak dla zarządzania powiatami wiejskimi (ziemskimi) i miejskimi (grodzkimi) dowódcem wojskowym i ich szefom administracji zostali podporządkowani specjaliści urzędnicy zwani komisarzami wiejskimi i miejskimi. Mieli oni zostać wyznaczeni przez Głównodowodzącego Wojsk Lądowych na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych Rzeszy w porozumieniu z Wyższym Szefem Administracji i wprowadzeni na urząd przez szefa administracji okręgu wojskowego. W większych miastach miano powołać urzędy prezydentów policji lub dyrektorów policji, którzy podlegali jednocześnie dowódcem wojskowym i szefom administracji okręgowej. Poza tym powiatowe urzędy polskiej administracji specjalnej miały być podporządkowane komisarzom wiejskim i miejskim. Administrację gminną mieli we własnym zakresie ustalić dowódcy poszczególnych okręgów wojskowych, biorąc za podstawę w tym zakresie dyrektywy Głównodowodzącego Wschód (faktycznie Wyższego Szefa Administracji). W sprawie organizacji sądownictwa na ziemiach okupowanych miało niebawem ukazać się odrębne rozporządzenie. Natomiast dalsze zatrudnienie dotychczasowych urzędników polskich było możliwe, ale tylko za każdorazową zgodą (wyraźnym potwierdzeniem) odpowiednich władz niemieckich<sup>10</sup>.

Władze niemieckie utrzymywały w mocy polskie prawo, w tym prawo administracyjne, pod warunkiem, że nie było sprzeczne „z bezpieczeństwem wojsk niemieckich i celami prowadzenia wojny”. Rada Ministrów do spraw Obrony

<sup>9</sup> *Ibidem*, art. 3, pkt. 1–2.

<sup>10</sup> *Ibidem*, art. 5–7.

Rzeszy mogła stanowić prawo w drodze rozporządzeń, o ile wymagało tego przywrócenie i utrzymanie ładu publicznego i życia publicznego. W tworzeniu tych rozporządzeń miał brać udział Głównodowodzący Wschód, a faktycznie Wyższy Szef Administracji. Przepisy prawne wykonawcze w ramach swoich kompetencji mogli wydawać: Głównodowodzący Wojsk Lądowych, Głównodowodzący Wschód i dowódcy okręgów wojskowych. Niemieckie akty prawne miały być ogłaszane w specjalnym publikatorze urzędowym – „Dzienniku Rozporządzeń dla obszarów okupowanych w Polsce”.

Dekret z 28 września 1939 roku stanowił, że organem zwierzchnim (centralną placówką) dla władz wojskowej administracji cywilnej będzie Minister Spraw Wewnętrznych Rzeszy. W jego imieniu nad tą administracją czuwać miał specjalny organ – Centralny Urząd dla Okupowanych Ziem Wschodnich (Zentralstelle für die besetzten Ostgebiete), na czele z sekretarzem stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych dr. Franzem Stuckartem<sup>11</sup>.

Omawany akt wskazywał również, że naczelne władze Rzeszy w porozumieniu z Głównodowodzącym Wojsk Lądowych mogły wydawać zarządzenia dla okręgów wojskowych, niezbędne dla całościowego planowania niemieckiego obszaru życiowego i gospodarczego. Zarządzenia te miały być kierowane przez Centralny Urząd dla okupowanych Ziem Wschodnich, który miał zadbać o utrzymanie łączności ze sztabem OKH. W sprawach niemających zasadniczego znaczenia, w szczególności nie dotyczących organizacji administracji, struktury urzędów lub terytorialnego podziału okupowanych obszarów wschodnich, naczelne władze Rzeszy mogły zgłaszać wnioski bezpośrednio do Głównodowodzącego Wschód lub dowódców wojskowych. Jeżeli Głównodowodzący Wschód lub dowódca okręgu nie aprobował wniosku, winien złożyć raport OKH (w danym przypadku poprzez GW). Głównodowodzący Wojsk Lądowych rozpatrywał wniosek w porozumieniu z placówką centralną i właściwymi naczelnymi władzami Rzeszy. W omawianym dekrete ustalono też, że koszty administracji wojskowej będzie pokrywał kraj okupowany. Następnie Głównodowodzący Wschód miał opracować budżet dla administracji sektora cywilnego, po raz pierwszy na okres do dnia 31 marca 1940 roku. Budżet ten miał być zatwierdzony przez Głównodowodzącego Wojsk Lądowych i Ministra Finansów Rzeszy<sup>12</sup>.

Dekret Führera z 25 września 1939 roku nie regulował organizacji administracji wojskowej na Górnym Śląsku oraz części województwa warszawskiego i białostockiego (tzw. Południowych Prus Wschodnich – Süd-Ostpreussen). Zasady organizacyjne administracji wojskowej na tych obszarach zostały zawarte w przepisach wykonawczych wydanych przez Naczelnego Dowódcę Wojsk Lądowych. W części Mazowska, między Narwią, Bugiem i Wisłą (późniejsza rejen-

<sup>11</sup> *Ibidem*, art. 8, pkt. 1–4, art. 9, pkt. 1 i 2; E. Jędrzejewski, *op. cit.*, s. 194.

<sup>12</sup> *Dekret Führera z 25 września 1939 roku...*, art. 10, pkt. 1–2, art. 11, pkt 1.

cja ciechanowska), władzę wykonawczą sprawował Głównodowodzący Wschód i dowódca odcinka „Północ”. Szefem zarządu cywilnego został Erich Koch, nadprezydent Prus Wschodnich. Na Górnym Śląsku zarząd był sprawowany przez GW i komendanta 3. odcinka Straży Granicznej. Natomiast szefem zarządu cywilnego na tym obszarze był Otto Fitzner, prezydent Izby Przemysłowej i Handlowej we Wrocławiu. Z uwagi na zamierzone bliskie przyłączenie Górnego Śląska do Rzeszy, O. Fitzner jako szef administracji cywilnej nie podlegał Wyższemu Szefowi Administracji<sup>13</sup>.

W praktyce dekret wrześniowy z dużym trudem wcielany był w życie. Jednym z powodów tego stanu rzeczy były komplikacje między sojusznikami, tj. Niemcami i Związkiem Sowieckim, wynikające z twardego oporu, jaki stawiała agresorowi Armia Polska. W jego wyniku Wehrmacht musiał wkroczyć na tereny Polski zastrzeżone dla ZSRS w Pakcie Ribbentrop – Mołotow z 23 sierpnia 1939 roku. Zagadnienia te zostały ostatecznie uregulowane w nowym układzie zawartym między Niemcami a ZSRS w Moskwie w dniu 28 września 1939 roku<sup>14</sup>. Dopiero teraz władze Trzeciej Rzeszy przeszły do ostatecznego porządkowania spraw terytorialno-administracyjnych na swojej części okupacji.

W dniu 8 października 1939 roku ukazał się „Dekret Führera i Kanclerza Rzeszy o podziale i administracji obszarów wschodnich”<sup>15</sup>, który część polskich ziem wcielał wprost w granice Niemiec. Wchodził on w życie z dniem 1 listopada 1939 roku. Postanawiał, że „w ramach nowego ukształtowania obszarów wschodnich tworzy się w związku Rzeszy Niemieckiej okręgi Rzeszy: Prusy Zachodnie (Reichsgau Westpreussen) i Poznań (Reichsgau Posen)”. Okręg Rzeszy Prusy Zachodnie, który niebawem został nazwany Gdańsk – Prusy Zachodnie (Reichsgau Danzig – Westpreussen), został podzielony na trzy rejencje: gdańską, kwidzyńską i bydgoską. Ponadto do prowincji Prusy Wschodnie (Provinz Ostpreussen) zostały włączone powiaty augustowski i suwalski oraz część województwa warszawskiego, z której utworzono rejencję ciechanowską (Regierungsbezirk Zichenau)<sup>16</sup>. Do prowincji śląskiej (Provinz Schlesien) włączono część województwa śląskiego, krakowskiego i kieleckiego jako rejencję katowicką (Regierungsbezirk Kattowitz). Pozostałą część województwa śląskiego (powiat lubieniecki i część powiatu rybnickiego) oraz część województwa kieleckiego (powiaty: blachowski i zawierciński) włączono do rejencji opolskiej<sup>17</sup>. Zgodnie z omawianym dekretem na czele nowo utworzonych okręgów Rzeszy stanęli na-

<sup>13</sup> E. Jędrzejewski, *op. cit.*, s. 195–196.

<sup>14</sup> *Wiek XX w źródłach...*, s. 191.

<sup>15</sup> *Dekret Führera i Kanclerza Rzeszy o podziale i administracji obszarów wschodnich z 8 października 1939 roku*, [w:] *Historia administracji...*, s. 484; W. Witkowski, *op. cit.*, s. 388–390.

<sup>16</sup> *Ibidem*, § 1, pkt 1, § 4; E. Jędrzejewski, *op. cit.*, s. 225; Cz. Madajczyk, *op. cit.*, s. 69.

<sup>17</sup> *Dekret Führera z 8 października 1939 roku...*, § 4; Jędrzejewski, *op. cit.*, s. 226; Cz. Madajczyk, *op. cit.*, s. 70.

miestnicy Rzeszy (par. 1 pkt 2). Namiestnik Rzeszy w Prusach Zachodnich miał swoją siedzibę w Gdańsku i był nim Albert Forster. Natomiast namiestnikiem Okręgu Rzeszy Poznań, zwanym też Krajem Warty (Reichsgau Wrtheland), został Arthur Greiser<sup>18</sup>.

Dekret z 8 października 1939 roku stanowił, iż przy budowie administracji w nowo utworzonych okręgach Rzeszy miały obowiązywać przepisy ustawy o budowie administracji w Okręgu Rzeszy „Kraj Sudety”, która weszła w życie 14 kwietnia 1939 roku, dlatego że realizowała ona w sposób najbardziej pełny naczelną zasadę administracji hitlerowskiej, to jest zasadę wodzostwa „Führerprinzip” oraz zasadę ujednoczenia administracji. Według kierownictwa Rzeszy była to ustawa wzorcowa, która z czasem miała być wprowadzona w życie na całym terytorium Rzeszy. Na jej podstawie Namiestnikowi Rzeszy zostały przydzielone wszystkie dziedziny administracji na podległym mu terenie. Dekret październikowy postanawiał również, że Minister Spraw Wewnętrznych miał decydować w porozumieniu z właściwymi (resortowymi) ministrami Rzeszy o przejmowaniu poszczególnych działów administracji przez istniejące już, specjalne (centralne) zarządy Rzeszy. Na szczeblu powiatu agendy urzędów specjalnych Rzeszy, aż do odwołania, zostały podporządkowane landratom. Rozgraniczenie okręgów administracyjnych w okręgach dokonywał Minister Spraw Wewnętrznych Rzeszy; w przypadku granic administracyjnych między „obszarami przywróconymi” a graniczącymi z innymi prowincjami – w porozumieniu z pruskim Prezesem Rady Ministrów. Natomiast tylko w gestii MSW Rzeszy było ustalanie podziału poszczególnych obszarów na okręgi powiatowe, o ile nowy podział administracyjny tego wymagał. Mieszkańcy obszarów włączonych „o krwi niemieckiej lub pokrewnej” mieli zostać obywatelami niemieckimi stosownie do szczegółowych przepisów. Voksdeutsche tych obszarów mieli stać się obywatelami Rzeszy stosownie do ustawy o obywatelstwie Rzeszy<sup>19</sup>.

Dekret Führera i Kanclerza Rzeszy z 8 października 1939 roku utrzymywał na ziemiach wcielonych dotychczasowe prawo polskie aż do odwołania, pod warunkiem, że nie było sprzeczne z wcieleniem tych ziem do Rzeszy Niemieckiej. Minister Spraw Wewnętrznych mógł jednocześnie, w porozumieniu z właściwym ministrem Rzeszy, wprowadzić drogą rozporządzenia prawo Rzeszy i pruskie prawo krajowe (§ 7–8). Na terenie byłego Wolnego Miasta Gdańska miało obowiązywać prawo ustalone „Ustawą o ponownym zjednoczeniu Wolnego Miasta Gdańska z Rzeszą Niemiecką” z dnia 1 września 1939 roku. Sprawy finansowe wynikające z wcielenia nowych obszarów do Rzeszy regulował Minister Finansów

<sup>18</sup> Dekret Führera z 8 października 1939 roku..., § 1, pkt 2; A. Roszkowski, *Najnowsza historia Polski 1914–1945*, Warszawa 2003, s. 417.

<sup>19</sup> Dekret Führera z 8 października 1939 roku..., § 3, pkt. 1–2, § 5, pkt. 1–2, § 6, pkt. 1–2; E. Jędrzejewski, *op. cit.*, s. 232–234; Szerzej: F. Ryszka, *Państwo stanu wyjątkowego*, Warszawa 1985, s. 310 i n.

w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych<sup>20</sup>. Organem zarządzającym administracją obszarów wcielonych (centralną placówką) był Minister Spraw Wewnętrznych Rzeszy. Miał on prawo wydawać przepisy prawne i administracyjne niezbędne do wykonania omawianego dekretu<sup>21</sup>.

#### DRUGA FAZA OKUPACJI NIEMIECKIEJ: ADMINISTRACJA CYWILNA OD 25 PAŹDZIERNIKA 1939 DO 22 CZERWCA 1941 ROKU

Status ziem polskich, pozostających pod okupacją niemiecką i niewcielonych do Rzeszy, regulował dekret Führera z dnia 12 października 1939 roku, który wszedł w życie 25 października 1939 roku<sup>22</sup>. Na wstępie stwierdzał on, że „zajęte przez wojska niemieckie obszary, o ile nie są włączone do Rzeszy Niemieckiej, podlegają władzy Generalnego Gubernatora dla okupowanych polskich obszarów (Generalgouvernement für die besetzten polnischen Gebite)”. Generalnym Gubernatorem dla okupowanych polskich obszarów mianowany został dr Hans Frank, a jego zastępcą dr Arthur Seyess-Inquart. Podstawą omawianego dekretu była zasada wodzostwa „Führerprinzip” oraz zasada ujednoczenia administracji. Dlatego też Generalny Gubernator podporządkowany został bezpośrednio Führerowi i Kanclerzowi Rzeszy Niemieckiej Adolfowi Hitlerowi, a jednocześnie poruczono mu wszystkie działy administracji w Generalnej Guberni<sup>23</sup>.

Akt ten utrzymywał dotychczasowe prawo polskie w mocy, pod warunkiem, że nie było ono sprzeczne z prawem i interesami politycznymi Niemiec. Rada Ministrów do Spraw Obrony Rzeszy, pełnomocnik do Spraw Planu Czteroletniego oraz Generalny Gubernator mogli ustanawiać prawo w drodze rozporządzeń, które winny być ogłaszane w „Dzienniku rozporządzeń dla okupowanych polskich obszarów”. Przewodniczący Rady Ministrów do Spraw Obrony Rzeszy oraz pełnomocnik do spraw Planu Czteroletniego oraz naczelné władze Rzeszy mogły wydawać zarządzenia, które były konieczne do planowania niemieckiej przestrzeni życiowej i gospodarczej, z mocą obowiązującą także na obszarach podległych Generalnemu Gubernatorowi<sup>24</sup>. Koszty administracji ponosił obszar okupowany. Generalny Gubernator miał ustalić budżet, który następnie miał być zatwierdzony przez Ministra Finansów Rzeszy. W dalszym ciągu urzędem centralnym dla okupowanych terenów polskich było Ministerstwo Spraw Wewnętrznych Rze-

<sup>20</sup> *Ibidem*, § 9–10; *Ustawa o ponownym zjednoczeniu Wolnego Miasta Gdańska z Rzeszą Niemiecką z 1 września 1939 roku*, [w:] *Historia administracji...*, s. 480–481.

<sup>21</sup> *Dekret Führera z 8 października 1939 roku...*, § 12, pkt. 1–2.

<sup>22</sup> *Dekret Führera i Kanclerza Rzeszy Niemieckiej o administracji okupowanych polskich z dnia 12 października 1939 roku*, [w:] *Historia administracji...*, s. 485–486.

<sup>23</sup> *Ibidem*, § 1, § 2, pkt. 1–2, § 3, pkt. 1–2. Szerzej: W. Witkowski, *op. cit.*, s. 390–392.

<sup>24</sup> *Ibidem*, § 4; § 5, pkt. 1–2; § 6. Szerzej na temat stosowania prawa polskiego oraz działalności sądownictwa niemieckiego w Generalnej Guberni zob. A. Wrzyszczyk, *Okupacyjne sądownictwo niemieckie w Generalnej Guberni 1939–1945. Organizacja i funkcjonowanie*, Lublin 2008.

szy Niemieckiej. Dlatego też konieczne do wykonania i uzupełnienia tego dekretu przepisy prawne i administracyjne wydawał Minister Spraw Wewnętrznych Rzeszy. Natomiast prawo do sprawowania władzy wykonawczej pozostawało zastrzeżone do specjalnego uregulowania<sup>25</sup>.

Dekret z 12 października 1939 roku wchodził w życie z chwilą cofnięcia przez Adolfa Hitlera Naczelnemu Dowódcy Wojsk Lądowych pełnomocnictw w zakresie wykonywania zarządu wojskowego na ziemiach polskich<sup>26</sup>. Nastąpiło to na mocy dekretu Führera z dnia 19 października 1939 roku<sup>27</sup>. Akt ten stanowił, że ze względu na wojskowe zabezpieczenie okupowanych ziem polskich administracja wojskowa Generalnego Gubernatorstwa kończy się z dniem 25 października 1939 roku o godz. 24.00<sup>28</sup>. Od tego momentu wojskowe kierownictwo GG sprawował Głównodowodzący Wschód (Oberost) w stopniu i z uprawnieniami głównodowodzącego armii. Rozmieszczenie wojsk w GG (włącznie z umocnieniami, służbą naziemną lotnictwa itp.) regulowali głównodowodzący poszczególnych rodzajów sił zbrojnych<sup>29</sup>.

Hans Frank, po objęciu urzędu Generalnego Gubernatora, w dniu 26 października 1939 roku wydał pierwsze rozporządzenie „o odbudowie administracji okupowanych polskich obszarów”<sup>30</sup>. Zarządzał w nim, że Generalne Gubernatorstwo dla okupowanych polskich obszarów obejmuje obszary okupowane przez wojsko niemieckie, o ile nie zostały włączone do Rzeszy Niemieckiej. Stolicą GG miało być „miasto Krakau (Kraków)”. Generalny gubernator postanawiał, że bezpośrednio jemu i jego zastępcy mieli podlegać: szef Urzędu Generalnego Gubernatora i Wyższy Dowódca SS (Schutzstaffel) i Policji. W urzędzie Generalnego Gubernatora miały powstać dla poszczególnych gałęzi administracji odpowiednie wydziały. Natomiast Wyższemu Dowódcy SS i Policji podlegali: dowódca Policji Porządkowej i dowódca Policji Bezpieczeństwa. Na czele Urzędu Generalnego Gubernatora stanął dr Josef Bühler<sup>31</sup>.

Generalne Gubernatorstwo dzieliło się na cztery dystrykty: „Krakau” (Kraków), Lublin, Radom i „Warschau” (Warszawa). Na czele dystryktu stał Szef Dystryktu, który w imieniu Generalnego Gubernatora kierował całą administracją dystryktu. Szefowi Dystryktu podlegali bezpośrednio Szef Urzędu Szefa Dystryktu i Dowódca SS i Policji. Od połowy 1940 roku szefowie dystryktu nosili tytuł gubernatora. Na czele dystryktu krakowskiego stali: Freiherr Otto Gustav

<sup>25</sup> *Dekret Führera z 12 października 1939 roku...*, § 7, pkt. 1–2, § 8, pkt. 1–2, § 9, pkt. 2.

<sup>26</sup> *Ibidem*, § 9, pkt. 1.

<sup>27</sup> *Dekret Führera i Kanclerza Rzeszy o przeniesieniu administracji w Generalnym Gubernatorstwie na Generalnego Gubernatora z dnia 19 października 1939 roku*, [w:] *Historia administracji...*, s. 486–487.

<sup>28</sup> *Ibidem*, pkt. I–II.

<sup>29</sup> *Ibidem*, pkt. III–V.

<sup>30</sup> *Pierwsze rozporządzenie o odbudowie administracji okupowanych polskich obszarów z dnia 26 października 1939 roku*, [w:] *Historia administracji...*, s. 487–488.

<sup>31</sup> *Ibidem*, § 1, pkt. 1–2, § 3 pkt. 1–3; Cz. Madańczyk, *op. cit.*, s. 108.

Wächter, Richard Wendler, dr Ludwig Losacker, dr Ernst Kundt. Na czele dystryktu lubelskiego: Friedrich Schmidt, dr Ernst Zörner, dr Richard Wendler. Dystryktem radomskim zawiadywali: dr Karl Lasch i Freiherr Otto Gustav Wächter, a warszawskim – dr Ludwig Fischer<sup>32</sup>. Dystrykty dzieliły się na powiaty wiejskie i miejskie. Na czele powiatu stał starosta, któremu podlegała cała administracja powiatu. Administrację miast i gmin miały regulować odrębne specjalne zarządzenia. Omawiane zarządzenie stwierdzało również, że Generalne Gubernatorstwo „jest osobą prawną o własnych prawach i zobowiązaniach. Generalny Gubernator i przez niego upoważnione urzędy zastępują je na zewnątrz”<sup>33</sup>.

Dotychczasowe prawo polskie zachowywało swoją moc, o ile nie było w sprzeczności z przejęciem administracji przez Rzeszę Niemiecką i wykonywaniem wojskowych praw niemieckich. Językiem urzędowym w GG był język niemiecki; język polski był jedynie „dopuszczalny”. Rozporządzenia Generalnego Gubernatora miały być ogłaszane w „Dzienniku rozporządzeń dla obszarów okupowanych w Polsce” w języku niemieckim i polskim. Dla interpretacji tych rozporządzeń miarodajnym miał być tekst niemiecki. Rozporządzenie wchodziło w życie po ogłoszeniu, „o ile się inaczej nie postanawia” (§ 8 pkt. 1–2, § 9, § 10 pkt. 1–2).

Od końca października 1939 roku władze niemieckie rozpoczęły dalszą budowę administracji okupacyjnej, zwłaszcza w terenie. Na obszarach wcielonych do Rzeszy przejawiało się to m.in. poprzez ogłaszanie nowych przepisów prawnych, które natychmiast wchodziły w życie. Należy tu zwrócić uwagę na „Drugie rozporządzenie mające na celu wykonanie dekretu Führera i Kanclerza Rzeszy Niemieckiej o podziale i administracji obszarów wschodnich” z 2 listopada 1939 roku; podpisał je minister spraw wewnętrznych Rzeszy dr Wilhelm Frick<sup>34</sup>. Akt ten stanowił, że Urzędem Namiestnika Rzeszy (urząd organu, jakim był Namiestnik Rzeszy) miał kierować stały zastępca Namiestnika Rzeszy, to jest prezydent rejencji. Był on zastępcą Namiestnika Rzeszy (nie tylko podczas czasowej niemożności pełnienia funkcji), ale jako jego „ogólny zastępca”<sup>35</sup>.

Urząd Namiestnika Rzeszy dzielił się na następujące wydziały: 1) sprawy ogólne, wewnętrzne i finansowe, 2) sprawy zdrowotne i opieki społecznej, 3) wychowanie, opieka nad kulturą i społecznością, 4) rolnictwo, osadnictwo, przeniesienia i gospodarka wodna, 5) gospodarka i praca, 6) gospodarka leśna i drzewna oraz łowiectwo, 7) budownictwo. Ponadto Namiestnikowi Rzeszy został podporządkowany Wyższy Dowódca SS i Policji, który podlegał mu „osobiście i bezpośrednio”. Namiestnik otrzymał też bardzo ważną funkcję Komisarza Rzeszy ds.

<sup>32</sup> Pierwsze rozporządzenie o odbudowie administracji okupowanych polskich obszarów z dnia 26 października 1939 roku, § 4, § 5, pkt. 1–2; Cz. Madajczyk, *op. cit.*, s. 109.

<sup>33</sup> Pierwsze rozporządzenie o odbudowie administracji okupowanych polskich obszarów z dnia 26 października 1939 roku, § 6, pkt. 1–2, § 7, pkt. 1–2.

<sup>34</sup> *Historia administracji...*, s. 492–493.

<sup>35</sup> *Ibidem*, § 1, §. 2, pkt 2.

Umacniania Niemczyzny. Wyższemu Dowódcy SS i Policji w zakresie jego zadań policyjnych podlegali: inspektor Policji Porządkowej (Orpo) i inspektor Policji Bezpieczeństwa (Sipo). Inspektorzy ci mieli realizować zadania przynależne Ministerstwu Spraw Wewnętrznych w zakresie pracy Głównego Urzędu Policji Porządkowej i Głównego Urzędu Policji Bezpieczeństwa<sup>36</sup>.

W urzędzie Namiestnika Rzeszy zadania administracji państwowej i samorządu okręgowego – na wzór ustawy o Okręgu Rzeszy „Kraj Sudety” – miały być skupione, aż do odwołania, w tym samym wydziale. Następnie Urzędowi Namiestnika Rzeszy, aż do odwołania, został podporządkowany: a) Pełnomocnik Ministra Poczty Rzeszy, b) Pełnomocnik Ministra Komunikacji Rzeszy (§ 3–4).

Namiestnik Rzeszy, aż do odwołania, był na szczeblu Okręgu Rzeszy szefem administracji sądowej Rzeszy i Urzędu Propagandy Rzeszy. Sprawy z dziedziny administracji finansowej Rzeszy były opracowywane przez Nadprezydenta Finansowego, sprawy z dziedziny administracji sądowej przez Prezesa Wyższego Sądu Krajowego lub Generalnego Prokuratora, a sprawy z dziedziny Ministerstwa Uświadomienia Narodowego i Propagandy przez Urząd Propagandy Rzeszy, o ile przepisy odrębne nie stanowiły inaczej. Właściwość Nadprezydenta Finansowego w dziedzinie administracji budowlanej przechodziła na Wydział 7. Urzędu Namiestnika Rzeszy. Podobnie aż do jednolitego całościowego uregulowania, właściwość Nadprezydenta Finansowego w sprawach narodowościowo-politycznych przechodziła na wydział 1. i 2. Urzędu Namiestnika Rzeszy<sup>37</sup>.

Prezydencji rejencji w Gdańsku, Kwidzynie, Bydgoszczy, Inowrocławiu, Poznaniu i Kaliszu byli władzami policji krajowej oraz, o ile wyraźnie nie postanawiano inaczej, wyższymi urzędnikami administracyjnymi. Kontakt między naczelnymi władzami Rzeszy a prezydentami rejencji miał być utrzymywany przez Namiestnika Rzeszy. Omawiany akt prawny regulował też organizację urzędu prezydenta rejencji. Urząd ten dzielił się na wydziały: 1) sprawy ogólne i wewnętrzne, 2) wychowanie i oświata, 3) gospodarka, 4) rolnictwo i domeny. Ponadto prezydentom rejencji polegały: Wyższy Urząd Ubezpieczenia oraz Wyższa Kasa Ubezpieczenia. Minister Spraw Wewnętrznych w odrębnym rozporządzeniu miał określić zadania i kompetencje prezydentów rejencji w stosunku do Namiestnika Rzeszy (§ 6 pkt. 1–2, § 7 pkt. 1–2).

Rozporządzenie z 2 listopada 1939 roku stanowiło również, że w prowincjach Śląsk i Prusy Wschodnie istniejące zarządy specjalne były, aż do odwołania, uzależnione od dyrektyw nadprezydentów we Wrocławiu i Królewcu, o ile cho-

<sup>36</sup> *Ibidem*, § 1, § 2, pkt 1, § 2, pkt 3, § 2, pkt 4.

<sup>37</sup> Nadprezydent finansowy prowadził sprawy pod nazwą: „Namiestnik Rzeszy (Nadprezydent Finansowy)”, prezes Wyższego Sądu Krajowego pod nazwą: „Namiestnik Rzeszy (Prezes Wyższego Sądu Krajowego)”, generalny prokurator pod nazwą: „Namiestnik Rzeszy (Generalny Prokurator)”, a Urząd Propagandy Rzeszy pod nazwą: „Namiestnik Rzeszy (Urząd Propagandy Rzeszy)”. *Ibidem*, § 5, pkt. 1–2, 4.

dziło o sprawy obwodów rejencyjnych Katowice i Ciechanów oraz terenów włączonych do obwodu rejencyjnego Gąbin. Minister Spraw Wewnętrznych Rzeszy w porozumieniu z właściwym ministrem Rzeszy miał określić termin wygaśnięcia tegoż uregulowania. W obwodach rejencyjnych Katowice i Ciechanów oraz terenach włączonych do obwodu rejencyjnego Gąbin istniejące na szczeblu powiatowym zarządy specjalne zostały – aż do odwołania – podporządkowane landratom lub nadburmistrzom (§ 9 pkt. 1–2).

W Generalnej Guberni, po wejściu w życie zarządzenia H. Franka z 26 października 1939 roku, podjęto działania na rzecz dalszej budowy administracji okupacyjnej, a zarazem porządkowania spraw administracyjnych, zwłaszcza samorządowych. Służyło temu m.in. „Rozporządzenie o tworzeniu i reprezentacji gmin w Generalnej Guberni” z 27 czerwca 1940 roku<sup>38</sup>. Na jego podstawie powoływano w każdym powiecie związek gmin „jako publiczną korporację terytorialną”. Związek gmin miał być „samorządny, z własną odpowiedzialnością stosownie do niniejszego rozporządzenia”. W istocie, powołując te związki, okupant likwidował polską strukturę samorządu terytorialnego. Przejęły one aktywa polskich powiatowych jednostek samorządowych, ale nie były ich następcami prawnymi. Zarządzali nimi naczelnicy powiatów. W ramach związków gmin była możliwość powołania ciał samorządowych, ale władze ją zdecydowanie odrzuciły. Nie powołano organów doradczych przy burmistrzach i wójtach, a przy starostwach nie utworzono powiatowych wydziałów związków gmin. Związki gmin były więc tylko z nazwy jednostkami samorządu terytorialnego. Burmistrzowie, wójtowie, sołtysi stawali się odtąd funkcjonariuszami okupacyjnej administracji, która posługiwała się jedynie strukturami samorządu terytorialnego jako swoimi organami wykonawczymi<sup>39</sup>. Następnie, na mocy rozporządzenia o tymczasowym uregulowaniu sądownictwa administracyjnego w GG z dnia 23 lipca 1940 roku, zniesiono sądownictwo administracyjne i instancyjność w załatwianiu spraw. Odtąd decyzje poszczególnych organów administracji okupacyjnej były załatwiane w jednej instancji w sposób ostateczny<sup>40</sup>.

Następnym aktem prawnym porządkującym administrację okupacyjną w GG było „Drugie rozporządzenie o odbudowie administracji Generalnego Gubernatorstwa (rozporządzenie o jednolitości administracji)”, wydane przez generalnego gubernatora Hansa Franka w dniu 1 grudnia 1940 roku<sup>41</sup>. W § 1 mówiło ono, że „Generalny Gubernator wykonuje władzę celem jednolitego prowadzenia wszystkich gałęzi administracji przy pomocy Rządu Generalnego Gubernatorstwa”. Następnie przekształcało dotychczasowy Urząd Generalnego Gubernatora w Rząd General-

<sup>38</sup> *Historia administracji i myśli administracyjnej. Wybór źródeł*, red. J. Malec, Kraków 2006, s. 221–222.

<sup>39</sup> *Ibidem*, § 10, pkt. 1–5; Cz. Madajczyk, *op. cit.*, s. 215–216; J. Malec, D. Malec, *op. cit.*, s. 190.

<sup>40</sup> *Historia administracji i myśli administracyjnej...*, s. 329; Cz. Madajczyk, *op. cit.*, s. 216.

<sup>41</sup> *Historia administracji i myśli administracyjnej...*, s. 221–222.

nego Gubernatorstwa. Odtąd kierował nim Sekretarz Stanu w „bezpośrednim podporządkowaniu Generalnemu Gubernatorowi”. Sekretarz Stanu koordynował prace wydziałów, gdyż ich kierownicy byli mu podporządkowani. Każdy kierownik wydziału w Rządzie Generalnego Gubernatorstwa miał dbać o to, by praca jego wydziału stale uwzględniała interes ogólny Rzeszy. Rząd Generalnego Gubernatorstwa udzielał szefom okręgowym „wytycznych” w zakresie działalności administracyjnej podległych im organów. Na czele rządu GG w randze sekretarza stanu stanął dotychczasowy szef Urzędu Generalnego Gubernatora dr J. Bühler<sup>42</sup>.

Szef okręgowy jako władza administracyjna reprezentował rząd w swoim okręgu i bezpośrednio podlegał Sekretarzowi Stanu. Z tego tytułu sprawował nadzór nad starostwami powiatowymi (miejskimi). Starosta powiatowy (miejski) jako władza administracyjna był reprezentantem rządu na jego obszarze i bezpośrednio podlegał szefowi okręgu. Poza władzą administracyjną Szefa Okręgu nie mogło być w obrębie okręgu innej samodzielnej fachowej ekspozytury Rządu GG. Również poza władzą administracyjną starosty powiatowego (miejskiego) nie mogło być w obrębie powiatu (miasta wydzielonego) żadnej samodzielnej fachowej ekspozytury władz wyższych. Wyjątek stanowiły tu jedynie sądy, urzędy Kolei Wschodniej i niemieckiej Poczty Wschodu. Jednakże urzędy te były zobowiązane do bieżącego informowania Szefa Okręgowego lub Starostę Powiatowego (miejskiego) o swoich zarządzeniach. Sekretarz stanu Rządu GG miał prawo wydawać zarządzenia niższego rzędu na podstawie tego rozporządzenia<sup>43</sup>.

W dniu 16 marca 1941 roku gubernator generalny Hans Frank wydał „Trzecie zarządzenie o odbudowie administracji Generalnego Gubernatorstwa (organizacja Rządu Generalnego Gubernatorstwa)”<sup>44</sup>. Weszło ono w życie 1 kwietnia 1941 roku. Na jego podstawie dotychczasowy rząd Generalnego Gubernatorstwa otrzymywał nową strukturę i zadania. Z jednej strony był organem administracji centralnej w Generalnym Gubernatorstwie, a z drugiej pełnił rolę politycznego organu doradczego przy Generalnym Gubernatorze<sup>45</sup>.

Akt z 16 marca 1941 roku stanowił w § 1, że rząd Generalnego Gubernatora jest władzą jednolitą, a na jego czele stoi Sekretarz Stanu, którego zastępcą jest Podsekretarz Stanu. Rząd dzielił się na dwa zasadnicze działy: a) Sekretariat Stanu i b) Główne Wydziały. Do Sekretariatu Stanu należały następujące komórki: 1) kancelaria Generalnego Gubernatora, 2) kancelaria rządu, 3) urząd dla ustawodawstwa, 4) urząd dla kształtowania cen, 5) urząd dla reform terytorialnych,

<sup>42</sup> *Drugie rozporządzenie o odbudowie administracji Generalnego Gubernatorstwa (rozporządzenie o jednolitości administracji)*, [w:] *Ibidem*, § 2–4; Cz. Madajczyk, *op. cit.*, 108.

<sup>43</sup> *Drugie rozporządzenie o odbudowie administracji Generalnego Gubernatorstwa (rozporządzenie o jednolitości administracji)*, § 5–6, § 7, pkt. 1–3, § 8.

<sup>44</sup> *Historia administracji...*, s. 496–497.

<sup>45</sup> *Trzecie zarządzenie o odbudowie administracji Generalnego Gubernatorstwa (organizacja Rządu Generalnego Gubernatorstwa)*, [w:] *Historia administracji...*, § 4, pkt. 1–2, § 5, pkt 1.

6) urząd personalny, 7) urząd administracyjny, 8) dyrekcja Archiwów Generalnego Gubernatorstwa. Natomiast Główne Wydziały to: 1) spraw wewnętrznych, 2) finansów, 3) sprawiedliwości, 4) gospodarki, 5) wyżywienia i rolnictwa, 6) Isów, 7) pracy, 8) propagandy, 9) wiedzy i nauki, 10) budownictwa, 11) kolei, 12) poczty (§ 1–2). Główne Wydziały mogły dzielić się na wydziały, a te ostatnie na działy, referaty główne oraz referaty. Dotychczasowy Wydział Spraw Zdrowotnych i Referat dla Ruchu Drogowego stawały się wydziałami Głównego Wydziału Spraw Wewnętrznych. Dotychczasowy Urząd Kierownika Służby Budowlanej w GG stawał się Wydziałem Służby Budowlanej w Głównym Wydziale Spraw Wewnętrznych, natomiast Urząd Nadzoru Bankowego dla GG, Wydział Powierniczy dla GG i Wydział Dewiz stawały się wydziałami w Głównym Wydziale Gospodarki (§ 3).

W skład rządu Generalnego Gubernatorstwa jako organu doradczego Generalnego Gubernatora wchodził: Sekretarz Stanu, Wyższy Dowódca SS i Policji, Podsekretarz Stanu, Dyrygent Banku Emisyjnego, Prezydent Najwyższego Urzędu Kontroli Rachunkowej w GG, Kierownicy Głównych Wydziałów, Kierownik Generalny Dyrekcji Monopoli, Dowódca Policji Porządkowej, Dowódca Policji Bezpieczeństwa. Rząd obradował pod przewodnictwem Generalnego Gubernatora lub jego zastępcy. Do maja 1940 roku zastępcą H. Franka był dr A. Seyess-Inquart, a po nim jako „tymczasowy zastępca” J. Bühler. Wszyscy pozostali dotychczasowi członkowie rządu (choć nie mieścili się w nowej strukturze) pozostawali jego członkami na czas trwania ich służby w GG. Na mocy omawianego rozporządzenia Sekretarz Stanu otrzymywał uprawnienie do wydawania aktów wykonawczych niższego rzędu<sup>46</sup>.

### TRZECIA FAZA OKUPACJI NIEMIECKIEJ: ADMINISTRACJA CYWILNA OD 22 CZERWCA 1941 DO KOŃCA II WOJNY ŚWIATOWEJ W 1945 ROKU

Organizacja i podział terytorialny struktur administracji niemieckiej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej znacząco zmienił się po ataku Niemiec hitlerowskich na Związek Sowiecki w dniu 22 czerwca 1941 roku. Armia Niemiecka bardzo szybko zajęła ziemie wschodnie II Rzeczypospolitej i posuwała się głąb ZSRS. Na nowo zdobytych terenach władze nieniemieckie ustanowiły swoją administrację okupacyjną. Po pewnych dyskusjach i kontrowersjach Adolf Hitler ostatecznie rozstrzygnął, że Galicja Wschodnia pod koniec lipca 1941 roku zostanie wcielona do Generalnego Gubernatorstwa. Jej obszar nazwano Dystryktem Galicja ze stolicą we Lwowie. Szefami dystryktu byli: dr K. Lasch oraz F.O.G. Wächter<sup>47</sup>.

<sup>46</sup> *Ibidem*, § 4, § 5, pkt 3; Cz. Madajczyk, *op. cit.*, s. 107–108.

<sup>47</sup> W. Witkowski, *op. cit.*, s. 328; Cz. Madajczyk, *op. cit.*, s. 109, 129.

Na obszarze województwa białostockiego kanclerz Rzeszy A. Hitler utworzył odrębny Okręg Białostocki (Bezirk Bialystok), który miał wejść w skład Prus Wschodnich, ale ostatecznie nie wszedł. Zaistniała jedynie między nim a tą prowincją „unia personalna”, gdyż na jego czele stanął, pełniący dotąd funkcję gauleitera NSDAP i nadprezydenta Prus Wschodnich, Erich Koch. Między Okręgiem Białostockim a Rzeszą utrzymana została granica policyjna, ale granica celna została zniesiona już pod koniec października 1941 roku. W konsekwencji szef administracji cywilnej okręgu E. Koch podlegał bezpośrednio Adolfowi Hitlerowi. Okręg białostocki został więc wcielony bezpośrednio w granice Rzeszy Niemieckiej w taki sam sposób, jak zachodnie ziemie polskie w 1939 roku, dlatego też zwierzchni nadzór nad administracją okupacyjną tego terytorium sprawowało Ministerstwo Spraw Wewnętrznych Rzeszy, a w jego imieniu nowo powołany Centralny Urząd dla Okręgu Białystok (Zentralstelle für den Bezirk Bialystok) na czele z dr. F. Stuckartem<sup>48</sup>.

Pozostałe ziemie kresowe II Rzeczypospolitej zostały objęte administracją okupacyjną, zorganizowaną w dwa komisariaty: Komisariat Rzeszy Ukraina (Reichskommissariat Ukraine) i Komisariat Rzeszy Wschód (Reichskommissariat Ostland). Komisariaty te powołano po naradzie A. Hitlera z kierownictwem Rzeszy, która odbyła się 16 lipca 1941 roku. Ostatecznie Komisariat Rzeszy Ukraina powstał 1 września 1941 roku, a na jego czele stanął Erich Koch. Jego siedzibą było miasto Równe. W 1943 roku Komisariat Rzeszy Ukraina składał się z sześciu komisariatów generalnych, 114 komisariatów rejonowych oraz 433 gmin. W ramach Komisariatu Generalnego Wołyń – Podole (Generalbezirk Wolhynien – Podolien) znalazło się województwo wołyńskie (sowiecki obwód wołyński i rówieński) i część południowa województwa poleskiego (południowa część sowieckiego obwodu brzeskiego i pińskiego). Na czele komisariatu Wołyń – Podole stał Heinrich Schöne, a jego stolicą był Brześć nad Bugiem<sup>49</sup>.

Natomiast Komisariat Rzeszy Wschód powstał dopiero 5 grudnia 1941 roku, jego stolicą początkowo było Kowno, a następnie Ryga. Na jego czele stał Heinrich Lohse. Tworzyły go cztery komisariaty generalne: estoński, łotewski, litewski i białoruski, które dzieliły się na dystrykty. Ziemie północno-wschodnie Rzeczypospolitej znalazły się w dwóch komisariatach generalnych. W ramach Komisariatu Generalnego Litwa (Generalbezirk Litauen) znalazła się część województwa wileńskiego z Wilnem. Szefem Komisariatu Generalnego Litwa był dr Adrian von Renteln. Natomiast w ramach Komisariatu Generalnego Białoruś (Generalbezirk Weißruthenien) znalazła się większość województwa wileńskiego, nowogródzkie i północna część województwa poleskiego. Na czele administracji cywil-

<sup>48</sup> Cz. Madajczyk, *op. cit.*, s. 129–130, 211.

<sup>49</sup> G. Mazur, J. Skwara, J. Węgierski, *Kronika 2350 dni wojny i okupacji Lwowa I IX 1939 – 5 II 1946*, Katowice 2007, s. 214; G. Motyka, *Ukraińska partyzantka 1942–1960: działalność Organizacji Ukraińskich Nacjonalistów i Ukraińskiej Powstańczej Armii*, Warszawa 2006, s. 192.

nej Komisariatu Generalnego Białoruś stał Wilhelm Kube, a po jego zabiciu przez podziemie, 22 września 1943 roku, Curt von Gottberg. Stolicą okręgu był Mińsk<sup>50</sup>.

Struktura organów niższego stopnia na obszarach podległych Komisariatowi Rzeszy Ukraina oraz Wschód oparta była na różnych wzorach ustrojowych, w tym częściowo polskich. Organy te charakteryzowały się tym, że obejmowały rozległe terytoria i jednocześnie występowała w ich organizacji znaczna płynność. Na taki stan rzeczy miały wpływ m.in. prowadzone działania militarne. Klęski ponoszone na froncie wschodnim przez Wehrmacht od początku 1943 roku doprowadziły do ich szybkiego rozpadu w 1944 roku<sup>51</sup>.

Należy też skonstatować, że po wybuchu wojny niemiecko-sowieckiej, w latach 1941–1945, na ziemiach wcielonych do Rzeszy oraz w GG nie ukazały się już unormowania zmieniające w zasadniczy sposób organizację i funkcjonowanie niemieckiej administracji okupacyjnej. Jednocześnie należy podkreślić, że w tym czasie „produkcja legislacyjna” władz niemieckich była znaczna. Wychodzące akty prawne niższego rządu miały na celu usprawnienie jej działalności w kierunku jeszcze większego eksploatowania gospodarczego ziem polskich oraz eksterminowania ich mieszkańców.

Podsumowując, należy skonstatować, że totalny sposób prowadzenia wojny, wyrażający się w masowym terrorze i powszechnym rabowaniu krajów podbitych, szczególnie był widoczny w okupowanej Polsce. Dla większości jej mieszkańców okrucieństwa, które ujawniły się już w pierwszych dniach września 1939 roku, okazały się całkowicie sprzeczne z dotychczasowymi wyobrażeniami o niemieckiej praworządności. Uosobieniem reżimu bezprawia oraz brutalnej przemocy był urzędujący w Berlinie Adolf Hitler, a w Polsce niemiecka administracja okupacyjna, w szczególności jej straszliwe formacje policyjne. Adolf Hitler i jego otoczenie świetnie zdawało sobie sprawę, że sukces lub klęska polityki germanizacji Europy wschodniej, tej przestrzeni życiowej niemieckiej (*Lebensraum*), zależy od sprawności administracji okupacyjnej przede wszystkim w Polsce. Wódz Rzeszy, gdy wyznaczał H. Franka na szefa administracji okupacyjnej w Polsce na początku września 1939 roku, powiedział mu: „Ty, mój drogi Franku, idź i dobrze realizuj w Polsce diabelskie dzieło”. I dlatego też praca administracji okupacyjnej niemal na „drugi dzień” po jej ustanowieniu była nastawiona na maksymalne wyniszczenie narodu polskiego. Była to walka najbrutalniejsza z brutalnych – o ziemię. Nad Wisłą, według ideologów NSDAP, mógł mieszkać tylko jeden naród – naród niemiecki. Polacy musieli fizycznie zniknąć. Przed kierownictwem niemieckiej administracji okupacyjnej w Polsce stało tylko jedno pytanie: jak najsprawniej usunąć (zlikwidować) ludność „byłej Polski”? Ale jak zlikwidować 16-milionową społeczność, zwłaszcza gdy toczy się wojna i jej priorytety są

<sup>50</sup> M. Juchniewicz, *Polacy w radzieckim ruchu partyzanckim 1941–1944*, Warszawa 1973, s. 35.

<sup>51</sup> W. Witkowski, *op. cit.*, s. 338.

najważniejsze? Bardzo szybko przyjęto do wiadomości istniejącą rzeczywistość. By zrealizować cel główny, kierownictwo okupacyjnej administracji niemieckiej przyjęło zasadę selektywności działań. Jej podstawą była idea maksymalnej eksterminacji, ale głównie wybranych, wyselekcjonowanych, najbardziej wpływowych czy też najniebezpieczniejszych grup w społeczeństwie polskim. Pozostali mieli czasowo żyć i pracować na rzecz Tysiącletniej Rzeszy. Można więc powiedzieć, że tylko „brak czasu stanął na przeszkodzie” w zrealizowaniu zasadniczego celu państwa niemieckiego w stosunku do narodu polskiego, czyli jego całkowitego usunięcia z posiadanego dotychczas terytorium.

#### SUMMARY

The problem of the organization and functioning of German administration on the occupied territory of the Republic of Poland during World War II still has not been thoroughly described in Polish historiography. This is why this article first of all presents the basic “legal acts” of the German occupant which created the fundamental structural and organizational-territorial frameworks for each of the German administration structures (models) in Poland in 1939–1945. In general, there were three such models: the first one referred to the Polish territories annexed to the Third Reich in 1939; the second one was related to the German administration in the General Governorate. The third model was connected with the Polish territories annexed to the Soviet Union after 17<sup>th</sup> September 1939 and incorporated into German rule after 22<sup>nd</sup> June 1941. Simultaneously, the process of establishing the structures of the German occupation administration on the occupied Polish territories in the years 1939–1945 consisted of several phases. The first one comprised the period from 1<sup>st</sup> September to 25<sup>th</sup> October 1939. That was the time of the establishing of the German military government and annexing a part of the occupied Polish territory directly to the German Reich. The second phase lasted from 25<sup>th</sup> October 1939 to 22<sup>nd</sup> June 1941. It was characterized by the dissolution of the German military government on the occupied Polish territory and simultaneous establishing of the civilian administration structures of the German Governorate. The third phase covered the period from 22<sup>nd</sup> June 1941 to the end of World War II in 1945. Its main characteristics include the German-Soviet war and the total German control of the territory of the Second Polish Republic in 1941–1944. It must be emphasized that the German occupation administration pursued the aims and performed the tasks of the German Reich on the occupied territory of the Republic of Poland during World War II despite the fact that Polish citizens also worked in that administration, but to a very limited extent. The authorities of the Third Reich considered that administration to be one of the most important instruments for implementing of extermination and genocidal policy aimed at Polish nation that fell partially, and then in 1941 completely under German rule. And it was only due to the lack of time that the strategic aim of the occupation had not been accomplished, i.e. the total removal of Polish citizens from the occupied territory of the Republic of Poland.