

Karol Dąbrowski

Izby dystryktowe w Generalnym Gubernatorstwie - powstanie i charakter ustrojowy

tekst opublikowany w: *Izby dystryktowe w Generalnym Gubernatorstwie - powstanie i charakter ustrojowy*, [w:] *Państwo - Prawo - Polityka. Księga poświęcona pamięci Profesora Henryka Groszyka*, red. Mateusz Chrzanowski, Jarosław Kostrubiec, Ireneusz Nowikowski, Wydział Prawa i Administracji UMCS, Lublin 2012, ISBN: 978-83-929677-2-9, s. 80 – 89.

opracowany do wersji on line i skorelowany z wersją papierową przez Karola Dąbrowskiego, 29 maja 2013 roku, na licencji Creative Commons-Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska (CC BY-NC-ND 3.0).

Izby dystryktowe są słabo poznanymi instytucjami okupacyjnej administracji Generalnego Gubernatorstwa (GG). Powstały w roku 1941 i formalnie istniały do 1945 roku. Faktyczną działalność zakończyły jednak w lipcu 1944 roku. Niniejszy tekst ma przybliżyć okoliczności ich powstania oraz charakter ustrojowy. Odnosi się jedynie do obszaru Generalnego Gubernatorstwa, z pominięciem Kraju Warty i innych terenów włączonych bezpośrednio do III Rzeszy¹.

Przed II wojną światową funkcjonowały w Polsce izby przemysłowo-handlowe, które wraz z izbami rolniczymi i rzemieślniczymi tworzyły strukturę polskiego samorządu gospodarczego. We wrześniu 1939 roku izby te zostały przejęte przez okupantów. Zniesiono ich samorządowy charakter, rozwiązując zarządy oraz sekcje radców. Ostały się jedynie biura izb, co rzutowało na charakter tych instytucji (o czy będzie dalej mowa). Zachowano przedwojenną strukturę tychże biur, ale narzucono im niemieckie, komisaryczne kierownictwo. Wobec szczupłości kadr, jakimi dysponowali niemieccy gubernatorzy, Niemcy obsadzali stanowiska kierowników komisarycznych, zastępców oraz personel sekretariatu.

¹ Organizację izb omówiono w artykule: *Izba Centralna Gospodarki Ogólnej, izby dystryktowe i grupy główne w Generalnym Gubernatorstwie, jako instytucje niemieckiej administracji gospodarczej w latach 1941 - 1944*, "Zeszyty Naukowe Wydziału Prawa i Ekonomii Wyższej Szkoły Humanistyczno - Przyrodniczej w Sandomierzu" 2006, zesz. 3, s. 23. O administracji cywilnej w GG por. Ł. Kozera, M. Wojtasik, *Zarys administracyjny niemieckiej okupacji Generalnej Guberni (komentarz i teksty źródłowe)*, Chełm 2008, s. 7.

Przedwojenni polscy dyrektorzy byli przymusowo zatrzymywani na stanowiskach, jako kierownicy działów lub szefowie polskiego personelu².

Zmienił się zakres działalności izb, ponieważ odpadły funkcje reprezentowania interesów przedsiębiorców. Rozbudowano natomiast zadania administracyjne, szczególnie reglamentacyjne. Doszły też funkcje związane z realizowaniem gospodarczych interesów okupanta, np. aryzacją handlu i wspomaganie niemieckich przemysłowców. Nadzorowano też polskie organizacje kupieckie. Stopniowo Niemcy doprowadzili do sytuacji, w której kompetencje izb zostały znacznie rozszerzone, ale w drodze praktyki organów okupacyjnych i działań samych przedsiębiorców. Jak napisał Roger Battaglia, "niemal nie było spraw indywidualnych, w których opinia Izby nie byłaby była obowiązkowa"³.

Po okresie okrzepnięcia izb przemysłowo-handlowych w systemie okupacyjnej administracji władze GG zaczęły przygotowywać projekty zmiany ich ustroju. Zamierzano dostosować ich kształt do potrzeb hitlerowskich władz w GG. Nadać zarazem ramy organizacyjno-prawne, oparte bezpośrednio na niemieckim ustawodawstwie. Przez okres jesieni i zimy 1939 roku funkcjonowały na sposób tymczasowy, formalnie bez podstaw prawnych, posiłkując się przepisami polskimi i zwyczajami ustalonymi przez - jak to ujął Bogdan Musiał - improwizowaną praktykę administracyjną pierwszych tygodniach okupacji⁴.

Z początkiem 1940 roku przygotowywano więc projekty wprowadzenia w Generalnym Gubernatorstwie nowych - okupacyjnych instytucji, które zastąpiłyby pozostawione przejściowo izby przemysłowo-handlowe. Opracowywano je w wydziałach ustawodawczym, gospodarki oraz finansowym rządu GG⁵. Ostatnim z wymienionych resortów kierował do końca 1941 roku dr Alfred Spindler. Znaczącą rolę odgrywał dr Richard Zetzsche - szef Wydziału Gospodarki a przed wojną działacz Międzynarodowej Izby Handlowej. Wytyczne w tym zakresie wydawał generalny-gubernator Hans Frank, który osobiście nadzorował proces legislacyjny. Własne koncepcje usiłował także przeforsować

2 Por. R. Battaglia, *Dzieje Gospodarcze Okręgu Krakowskiego Izby P-H w stuleciu 1850 - 1950. Wydawnictwo pamiątkowe na jubileusz stulecia istnienia Izby Przemysłowo - Handlowej w Krakowie*, Kraków 1850, s. 160; *Protokół konferencji radców Izby P-H w Lublinie, w dniu 5 września 1944 r.*, [w:] Archiwum Państwowe w Lublinie (APL), zespół "Izba Przemysłowo - Handlowa w Lublinie" sygn. 8; Archiwum Akt Nowych (AAN), zespół "Delegatura Rządu na Kraj 1940 - 1945, Departament Sprawiedliwości", sygn. 202/IV/2, mikrofilm 2282/1, k. 22.

3 R. Battaglia, op. cit., s. 162. Por. też Archiwum Państwowe w Krakowie (APK), zespół "Grupa Główna Gospodarka Przemysłowa i Ruch w Izbie Okręgowej dla Gospodarki Ogólnej w Krakowie" ("Grupa Główna"), sygn. 2 i 4.

4 Por. B. Musiał, *Deutsche Zivilverwaltung und Judenverfolgung im Generalgouvernement. Eine Fallstudie zum Distrikt Lublin 1939 - 1944*, Wiesbaden 1999, s. 15.

5 Por. AAN, zespół "Rząd Generalnego Gubernatorstwa w Krakowie" ("rząd GG"), sygn. 1265, k. 18.

baron von Gregory - szef Niemieckiej Izby Handlowej na Polskę (*Deutsche Handelskammer für Polen*) oraz komisaryczny kierownik Izby Przemysłowo-Handlowej w Warszawie⁶.

Zgodnie z projektem ze stycznia 1940 r. izby zwane jeszcze "izbami przemysłowo-handlowymi" miały zostać powołane w Krakowie, Radomiu, Lublinie i Warszawie. Właściwość terytorialna miała pokrywać się z granicami dystryktów. Istniejące polskie izby miały zostać zlikwidowane z mocy prawa a ich majątek przejęty przez nowe instytucje⁷. Nowe izby miały być korporacjami prawa publicznego (*Körperschaften des öffentlichen Rechts*). Należać do izb miały wszystkie osoby i podmioty prowadzące działalność gospodarczą na terenie GG, w tym spółdzielnie. Posługiwano się pojęciem "kupca" (*Kaufmann*), znanym również na gruncie polskiego Kodeksu Handlowego⁸. Podobnie "zakład" (*Gewerbe*) był rozumiany analogicznie jak w polskim prawie przemysłowym z 1927 roku⁹.

Spod kompetencji izb miano wyłączyć przedsiębiorstwa państwowe III Rzeszy, należące do rządu GG oraz zakłady zajmujące się rolnictwem i leśnictwem, w tym spółdzielnie rolnicze. Wydzielenie podmiotów prowadzących działalność wytwórczą w zakresie rolnictwa i leśnictwa było znane w europejskim prawie gospodarczym. Stosowano je i w Polsce przedwojennej, jak i korzysta się z niego obecnie w art. 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej¹⁰.

Planowano wprowadzić rozbudowaną strukturę kierowniczą izb: prezesa, zastępcę, zarząd, radę przyboczną oraz komisje. Uwzględniać miała ona udział przedsiębiorców we władzach izb, stanowiąc połączenie czynnika kierowniczego (prezes i zarząd) oraz przedstawicielskiego (rada przyboczna i komisje). Osobno miały działać biura izb, kierowane przez dyrektorów. Izby miały podlegać nadzorowi kierownika resortu gospodarki. Miał on skupiać w swoim ręku sprawy izb, w tym zatwierdzać członków rady przybocznej, mianować prezesów izby i zastępców, ale na wniosek gubernatorów dystryktów. Model ustrojowy izb przewidywał więc bezpośredni nadzór nad izbami położonymi w dystryktach - na terenie podległym gubernatorom dystryktów - przez rząd GG w Krakowie. Udział gubernatorów

6 Por. B. Sikorski, *Handel Warszawy okupacyjnej*, "Studia Warszawskie" 1971, t. 7, seria: "Warszawa lat wojny i okupacji 1939 - 1944", zes. 1, s. 20; "Wiadomości Gospodarcze" 1939, nr 5, s. 1.

7 Por. AAN, zespół "Rząd GG", sygn. 1265, k. 18.

8 Por. art 2 Kodeksu Handlowego z dnia 27 czerwca 1934 r. (Dz.U. RP 1934 nr 57 poz. 502).

9 Por. art. 13 Rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 7 czerwca 1927 r. o prawie przemysłowym (Dz.U. RP 1927 nr 53 poz. 468).

10 Dz.U. 2010 nr 220 poz. 1447 ze zm.

dystryktów formalnie ograniczać się miał do przedstawiania kandydatów na prezesów izb oraz ich zastępców¹¹.

Planowano również organizowanie Zjazdu Izb Przemysłowo-Handlowych (*Industrie- und Handelskammertag*) w Krakowie - stolicy GG. Przewodniczącym Zjazdu miał być kaźdoczesny prezes Izby Przemysłowo-Handlowej w Krakowie; zaś członkami - prezesi izb.

Natomiast w § 29 projektu zapisano, iż postanowienia projektu nie naruszały uprawnień Niemieckiej Izby Handlowej na Polskę. Mógł być to wyraz pozycji barona von Gregory`ego, cieszącego się poparciem czynników rządowych w Rzeszy wobec rządu Hansa Franka albo też współpracy między baronem a Richardem Zetzsche¹².

W lutym Wydział Finansów rządu GG formułując uwagi do powyższego projektu argumentował, iż należy podkreślić nadzór nad wykonywaniem przez izby zadań zleconych przez rząd GG. Ponadto postulował wyłączenie spod właściwości izb instytucji bankowych i kredytowych (w tym Banku Emisyjnego)¹³. Była to tendencja odwrotna od prezentowanej w Polsce przedwojennej, gdy banki (w tym spółdzielcze) były reprezentowane przez izby. Ich przedstawiciele - radcowie - zasiadali w sekcjach bankowej i ubezpieczeniowej¹⁴. Domagano się także przyznania szefowi Wydziału Finansowego prawa do nadzoru nad izbami od strony finansowej. Dążono więc do zdublowania nadzoru nad projektowanymi instytucjami¹⁵.

W kolejnym z przedłożonych projektów Wydział Gospodarki uwzględnił część postulatów resortu finansów. Wzmocnił jednakże przedstawicielski charakter władz izb oraz samodzielność finansową. Przyznał natomiast kierownikowi Wydziału Finansów uprawnienia w zakresie układania izbowych budżetów. W miejsce "Zjazdu Izb" (faktycznie spotkania prezesów izb pod przewodnictwem szefa izby krakowskiej), wprowadzono Związek Izb Przemysłowo-Handlowych, jako stałą instytucję reprezentującą interesy izb¹⁶.

Szefostwo Wydziału Finansów usilnie torpedowało ten pomysł, zmierzając w kierunku centralistycznym. Tworzenie organizacji zrzeszającej izby uznano za zbędne, a sprawy

11 Por. AAN, zespół "Rząd GG", sygn. 1265, k. 18.

12 Por. Cz. Madajczyk, *Polityka III Rzeszy w okupowanej Polsce*, t. 1, Warszawa 1970, s. 562 i nast.; Cz. Łuczak, *Polityka ludnościowa i ekonomiczna hitlerowskich Niemiec w okupowanej Polsce*, Poznań 1979, s. 64 i 245.

13 Z nowszej literatury na temat bankowości GG por. A. Gójski, *Etapy i cele niemieckiej polityki bankowej*, "Bank i Kredyt" 2004, nr 8, s. 67.

14 Por. art. 24 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 15 lipca 1927 r. o izbach przemysłowo-handlowych (Dz.U. RP 1927 nr 67 poz. 889).

15 Por. AAN, zespół "Rząd GG", sygn. 1265, k. 24.

16 Ibidem, k. 27.

wspólne chciano powierzyć kierownikowi Wydziału Gospodarki. Wzmocniono by w ten sposób centralistyczny kształt tych instytucji¹⁷.

Następny projekt - datowany na połowę lutego - wprowadzał diametralne zmiany, jeśli chodzi o kierownictwo izb. Na czele izby miał stać kierownik izby (zwany "kierownikiem komisarycznym"), mający do pomocy 12-osobową radę przyboczną. Kierownik, jak i członkowie rady mieli być powoływani na 2 lata przez szefa resortu gospodarki na wniosek gubernatora dystryktu. Wzmocniono tym samym uprawnienia gubernatorów dystryktów wobec izb i zrezygnowano z pomysłu tworzenia zarządów oraz funkcji prezesów. Podkreślono hierarchiczność działania izb, które w pierwszej kolejności podlegały nadzorowi gubernatorów dystryktów, a dopiero potem rządu GG. Przewidywano z pewnością opór ze strony gubernatorów przed próbami ograniczenia ich władzy na terenie dystryktów; tym bardziej, iż to właśnie oni mocno wpływali na życie póki co istniejących dawnych polskich izb przemysłowo-handlowych. Dodatkowo przewidziano włączenie do izb przedsiębiorstw państwowych¹⁸.

Forsowano natomiast utworzenie Związku Izb. Argumentowano, iż Związek zapewni jednolite kierownictwo nad izbami, a także zagwarantuje prawidłową realizację polityki gospodarczej rządu GG i wytycznych generalnego - gubernatora. W argumentacji tej odwołano się więc do autorytetu Hansa Franka, znanego z dążeń do poszerzania swego *imperium*¹⁹.

Spory między Wydziałem Gospodarki a Wydziałem Finansów rządu GG trwały przez cały okres lutego 1940 roku. Na początku marca kierownik Wydziału Ustawodawczego przedłużył więc wyznaczony termin na przygotowanie projektu powołania niemieckich izb²⁰. Na niewiele to się zdało, ponieważ następny projekt z przełomu lutego i marca też nie był zadowalający.

Dotyczył on nowej organizacji izb przemysłowo-handlowych oraz Izby Gospodarczej Generalnego Gubernatorstwa. Zakres działalności i cel powstania izb nie zmienił się. Przynależność do izb powiązano tym razem nie tylko z prowadzeniem "przemysłu", ale z opłacaniem kart rejestracyjnych (zastąpiły one przedwojenne świadectwa przemysłowe). Mocniej scentralizowano kierownictwo izb. Zrezygnowano z rady przybocznej a izbą miał kierować kierownik powoływany przez szefa Wydziału Gospodarki rządu GG

17 Ibidem, k. 32.

18 Ibidem, k. 35.

19 Por. K. Grünberg, B. Otręba, *Hans Frank na Wawelu*, Włocławek 2001, s. 125.

20 Por. AAN, zespół "Rząd GG", sygn. 1265, k. 48.

w porozumieniu z gubernatorem dystryktu. Pozostawiono możliwość tworzenia komisji izbowych (stałych i niestałych). Szukając kompromisu z urzędnikami finansowymi rządu GG podkreślono nadzór kierownika Wydziału Finansów nad izbami w sprawach finansowych. Zamiast Związku Izb zaproponowano utworzenie Izby Gospodarczej Generalnego Gubernatorstwa, która miała zrzeszać izby²¹.

W uzasadnieniu projektu pisano, iż dotychczasowa organizacja polskich izb nie mogła zostać utrzymana, ponieważ była zbudowana na liberalnych podstawach i nie dało się jej utrzymać w zmienionej politycznie, wojennej rzeczywistości. Z drugiej strony nie było możliwe - zdaniem hitlerowskich urzędników - stworzenie w Generalnej Guberni izb gospodarczych o takiej formie, w jakiej istniały w Rzeszy. Należało bowiem wzmocnić centralizm i zasadę jednolitego kierownictwa a Polaków ustawić w roli "kierowanych". Projekt miał być jednak na tyle elastyczny, iż pozwalał na dopasowanie tej organizacji gospodarczej do rozwoju stosunków miejscowych. Dodano, iż oczywiście faktyczne kierownictwo mogło znajdować się tylko w rękach niemieckich²².

Podkreślono zarazem, iż pozycja i rola Niemieckiej Izby Handlowej na Polskę nie zostanie naruszona, i nadal będzie służyć radą oraz pomocą zarówno władzom centralnym Rzeszy, jak i rządowi GG²³.

Kierownictwo resortu finansów znowu wysunęło poważne zastrzeżenia wobec powyższych koncepcji. Sprzeciwiało się włączeniu Izby von Gregory'ego do struktur okupacyjnych izb, a także powierzaniu Izbie Gospodarczej (która miała zrzeszać pozostałe izby) szerokich kompetencji. Zauważono także potrzebę formalnego wcielenia izb rzemieślniczych do projektowanych izb przemysłowo-handlowych. Lobbowano też u szefa Wydziału Ustawodawczego, wnioskując o wykreślenie z projektów aktów prawnych Niemieckiej Izby Handlowej na Polskę²⁴.

W odpowiedzi na te zarzuty Wydział Gospodarki przygotował niewiele zmieniony projekt, w którym jedynym ustępstwem było potraktowanie Niemieckiej Izby Handlowej na Polskę, jako kwestii otwartej do późniejszych ustaleń²⁵. Z zachowanych akt rządu GG wynika jednak, iż temat powołania izb wskutek braku akceptacji ze strony Hansa Franka został zarzucony²⁶.

21 Ibidem, k. 49.

22 Ibidem, k. 58.

23 Ibidem, k. 58.

24 Ibidem, k. 60 i 72.

25 Ibidem, k. 62.

26 Ibidem, k. 73.

W pierwszej połowie maja (w trakcie gdy rozpoczęła się ofensywa Wehrmachtu na Zachodzie) Wydział Gospodarki przygotował wedle nowych wytycznych odmienne propozycje utworzenia niemieckich stowarzyszeń kupców oraz izb przemysłowo-handlowych. Stowarzyszenia (*Deutsche Kaufmannschaften*) miały działać na zasadzie narodowościowej, zgodnie z - wprowadzoną w ustroju hitlerowskim - germańską zasadą osobowości prawa. Miały zrzeszać tylko przedsiębiorców niemieckich oraz *volksdeutschów*. Natomiast do izb mieli należeć pozostali przedsiębiorcy. Ten nietypowy podział argumentowano tym, iż skupienie w jednej organizacji Niemców, *volksdeutschów*, Polaków, Ukraińców, Żydów, obywateli Protektoratu Czech i Moraw i innych neutralnych krajów, którzy zajmują się prowadzeniem działalności gospodarczej uniemożliwiłoby kierowanie nimi według jednakowych, rządowych wytycznych. Dlatego też zaproponowano włączenie Niemców do stowarzyszeń kupieckich, a obywateli pozostałych narodowości do izb (w tym powierników przedsiębiorstw polskich i żydowskich). Zarówno stowarzyszenia, jak i izby miały istnieć w dystryktach, i podlegać gubernatorom dystryktów. Rezygnowano więc z pomysłu podporządkowywania izb resortowi gospodarki²⁷.

Koncepcje te również nie znalazły uznania ani w oczach szefostwa resortu finansów, ani Wydziału Ustawodawczego. Kierownik Wydziału Finansów uważał bowiem, że powoływanie odrębnego stowarzyszenia, czy też specjalnej izby gospodarczej *nur für Deutsche* byłoby bezcelowe z powodu zbyt małej liczby czysto - niemieckich firm. Za wystarczający uznano tworzenie referatu ds. przedsiębiorstw niemieckich w izbach przemysłowo-handlowych. Jednakże i ten projekt podzielił w czerwcu 1940 roku losy poprzednich pomysłów ustawodawczych. Być może wiązało się to również z zastąpieniem dra Zetsche przez dra Waltera Emmericha na stanowisku kierownika Wydziału Gospodarki²⁸.

W międzyczasie z powodzeniem realizowano natomiast politykę tworzenia przymusowych zrzeszeń gospodarczych. Powołano m.in. Związek Fabryk Mydła oraz Centralne Zrzeszenie Przemysłu Skórzanego. Wcielano je potem do izb dystryktowych, a uprawnienia w zakresie reglamentacji przekazywano urzędom gospodarowania²⁹.

Ostatecznie izby dystryktowe oraz Izbę Centralną zorganizowano na podstawie rozporządzenia z 3 marca 1941 r. o utworzeniu izb gospodarki ogólnej w GG, aktów

27 Ibidem, k. 77.

28 Ibidem, k. 102.

29 Por. T. Kłosiński, *Polityka przemysłowa okupanta w Generalnym Gubernatorstwie*, przedm. A. Krzyżanowski, Poznań 1947, s. 145.

wykonawczych do niego oraz późniejszych nowelizacji³⁰. Powstały wówczas izby dystryktowe w Krakowie, Lublinie, Radomiu i Warszawie, a także Izba Centralna w Krakowie. W Radomiu od sierpnia 1940 r. zresztą działała niemiecka Izba Przemysłowo-Handlowa z ekspozyturą w Częstochowie³¹. Zaś na przełomie listopada i grudnia 1941 r. założono Izbę Dystryktową we Lwowie³².

Izby stały się - używając słów Andrzeja Wrzyszcza - kolejnym "oryginalnym eksperymentem" ustrojowym Hansa Franka, zarazem owocem jeszcze jednej "papierowej wojny" jego urzędników³³. Biorąc pod uwagę rozbieżności panujące w literaturze, warto więc zastanowić się nad ich ustrojowym charakterem.

Z całą mocą należy zaznaczyć, iż wbrew hasłom okupanta nie były instytucjami samorządu gospodarczego. Były traktowane jako "przedłużone ramię" okupacyjnej administracji³⁴. Wacław Jastrzębowski nazywał je "drugorzędnej wagi urzędem gospodarczym", czy też "społecznym organem państwowej administracji gospodarczej"³⁵. Również Henryk Kapiszewski wielokrotnie podkreślał, iż izby nie miały nic wspólnego z samorządnością. Traktował Izbę krakowską jako kolejny okupacyjny urząd lub jeden z organów wykonawczych urzędu szefa dystryktu krakowskiego³⁶. Podobnie uważał znany działacz kupiecki a po wojnie historyk gospodarki Brunon Sikorski³⁷. Można je także porównywać do gospodarczych instytucji kolonialnych, tworzonych przez najeźdźców na obszarze okupowanym³⁸.

Zdaniem Włodzimierza Bonusiaka izby dystryktowe zostały powołane w toku przygotowań do agresji na ZSRR. Władze niemieckie dążyły bowiem - według tego autora - do przystosowania struktury ustrojowej GG do potrzeb III Rzeszy. Miały zamiar przekształcić

30 Por. "Verordnungsblatt" 1941, s. 87. Było to tzw. "I rozporządzenie".

31 Por. "Wydawnictwo Informacyjne Izby P-H dla Dystryktu Radomskiego" 1940, nr 1.

32 Por. "Biuletyn Izby P-H w Krakowie" 1941, nr 23/24, s. 273.

33 A. Wrzyszcza, *Okupacyjne sądownictwo niemieckie w Generalnym Gubernatorstwie 1939-1945. Organizacja i funkcjonowanie*, Lublin 2008, s. 17 i 352.

34 Por. K. M. Pospieszalski, *Hitlerowskie "prawo" okupacyjne w Polsce, cz. 2: Generalna Gubernia. Wybór dokumentów i próba syntezy*, "Documenta Occupationis" t. 6, Poznań 1958, s. 140.

35 W. Jastrzębowski, *Rządy niemieckiego okupanta w Polsce 1939 - 1945*, "Państwo i Prawo" 1946, zesz. 2, s. 14; zesz. 3, s. 41.

36 H. Kapiszewski, *Odrębność zespołowa akt Izby Przemysłowo - Handlowej w Krakowie z okresu okupacji*, "Archeion" 1965, t. 42, s. 36.

37 Por. B. Sikorski, *Historia handlu na ziemiach polskich i zachodniej słowiańszczyzny*, t. 5: *Historia form zrzeszeniowych*, Warszawa 1956, s. 411.

38 Por. D. Majer, *"Narodowo obcy" w Trzeciej Rzeszy. Przyczynek do narodowo - socjalistycznego ustawodawstwa i praktyki prawniczej w administracji i wymiarze sprawiedliwości ze szczególnym uwzględnieniem ziem wcielonych do Rzeszy i Generalnego Gubernatorstwa*, przeł. T. Skoczny, Warszawa 1989, s. 164 i nast.; B. Musiał, op. cit., s. 23.

GG w kraj peryferyjny Wielkich Niemiec, który przy zakładanej deindustrializacji Kraju Rad, przejąłby nowe zadania ekonomiczne na niemieckim obszarze gospodarczym³⁹.

Jeden z autorów niemieckich - Krafft, uważał natomiast, iż izby stworzono dla ułatwienia zaprowadzenia reglamentacji rynku, wsparcia aparatu administracyjnego oraz zapewnienia niezakłóconej współpracy przedsiębiorców z władzami. Niemieckie kierownictwo było - zdaniem tego członka NSDAP - konieczne, aby izby dystryktowe wydajnie pracowały na rzecz interesów III Rzeszy⁴⁰.

Miarodajne może być stanowisko sekretarza stanu w rządzie GG dra Ernsta Boepple, który najprawdopodobniej pracował nad organizacją izb. W publikacji z 1943 r. stwierdził, iż tworząc izby dystryktowe nie można było sięgnąć ani do rozwiązań polskich, ani niemieckich. Odrzucono także koncepcje oparcia izb dystryktowych na kryteriach narodowościowych, ponieważ - jak argumentował - życia gospodarczego nie można zamknąć w takich ramach. Jako, że w GG Niemcy stali się rządzącą mniejszością, należało więc stworzyć nową strukturę, w której przejęliby kierownictwo. Zamierzano - jego zdaniem - wprowadzić również mechanizmy gwarantujące, iż Polacy nie wyłamią się spod hitlerowskiej władzy⁴¹.

Wedle ustawodawcy niemieckiego, izby miały stać się instytucjami samorządu gospodarczego. Nadano im osobowość publicznoprawną, uznając je za osoby prawne prawa publicznego⁴². Pod tym względem izby dystryktowe przypominałyby więc przedwojenne polskie izby przemysłowo-handlowe.

Rzeczywistość okupacyjna różniła się diametralnie od haseł głoszonych przez okupanta. Jako, że izby dystryktowe nie były instytucjami samorządowymi, to były po prostu instytucjami totalitarnej administracji państwowej. Nie można ich określić mianem instytucji rządowej, gdyż w systemie totalitarnym nie istnieje administracja samorządowa i dualizm administracji publicznej. W GG faktycznie istniała tylko administracja państwowa mimo, iż używano pojęcia samorządu, np. gminnego.

Można zaryzykować twierdzenie, iż izby dystryktowe nie zrzeszały przedsiębiorców, lecz jako specyficzne instytucje administracyjne wykonywały zadania zleczone z zakresu

39 Por. W. Bonusiak, *Małopolska wschodnia pod rządami Trzeciej Rzeszy*, Rzeszów 1990, s. 56.

40 Por. H. Krafft, *Probleme und Möglichkeiten der Wirtschaft*, [w:] *Das Generalgouvernement*, red. M.F. du Prel, Würzburg 1942, s. 101.

41 Por. E. Boepple, *Die Kammern für die Gesamtwirtschaft im Generalgouvernement*, [w:] *Das Generalgouvernement. Seine Verwaltung und seine Wirtschaft. Sammlung von Vorträgen der ersten wissenschaftlichen Vortragsreihe der Verwaltungsakademie des Generalgouvernements*, red. J. Bühler, Kraków 1943, s. 175.

42 Por. § 1 i 2 I rozporządzenia.

administracji publicznej oraz zadania własne wobec ustawowo określonych podmiotów, w tym szczególnie osób fizycznych i prawnych prowadzących działalność gospodarczą. Nie były więc typowym urzędem, ponieważ posiadały pewien ustawowy zakres działalności własnej, wykonywanej samodzielnie pod nadzorem władz administracji ogólnej. Ponadto powstały z mocy prawa, posiadały osobowość prawną, ściśle zakreśloną właściwość miejscową, ponosiły odpowiedzialność za swoje działania, dysponowały ustawowo określonymi środkami finansowymi oraz miały prawo do posługiwania się przymusem.

Nie były także instytucją samorządową, ponieważ były pozbawione charakteru przedstawicielskiego i niezależności. Zostały bezpośrednio podporządkowane rządowi GG i umiejscowione hierarchicznie w strukturach aparatu administracji ogólnej. Komisarzem danej izby zostawał albowiem z urzędu gubernator dystryktu. Przedsiębiorcy nie byli członkami izb dystryktowych, lecz grupą społeczną stanowiącą grono adresatów decyzji administracyjnych izb. Decyzji w dodatku nie podlegających zaskarżeniu. Władze izb nie były wybierane przez przedsiębiorców, lecz odgórnie mianowane. Przedsiębiorcy nie kontrolowali kierowników izb dystryktowych, którzy byli służbowo zależni od rządu. Szef danej izby dystryktowej nie był reprezentantem sfer gospodarczych okręgu swojej izby, lecz wyższym urzędnikiem administracji okupacyjnej.

Nie pasuje do nich pojęcie "organu administracyjnego". Jeśli w ogóle stosować powyższy termin do izb, mianem organu można by było określić komisarza lub kierownika danej izby dystryktowej. W takim ujęciu, komisarz byłby organem reprezentującym instytucję, jaką była izba dystryktowa.

Tworzono je zgodnie z zasadami hitlerowskiej administracji: centralizacji, koncentracji, rozbudowanej hierarchiczności, jednoosobowego kierownictwa, wozostwa, jednolitości administracji, upolitycznienia, upartyjnienia i militaryzacji, zniesienia samorządności, uprzywilejowania języka niemieckiego, oraz prymatu narodu niemieckiego⁴³. Dla początkowego okresu okupacji charakterystyczne było wprowadzanie do izb (wówczas jeszcze przemysłowo-handlowych) kierowników komisarycznych lub pełnomocników. Było to zgodne z praktyką tworzenia administracji komisarycznej i pełnomocniczej⁴⁴.

43 Por. A. Kłafkowski, *Okupacja niemiecka w Polsce w świetle prawa narodów*, Poznań 1946, s. 88; Siebert, *Die Verwaltung im Generalgouvernement unter besonderer Berücksichtigung der Tätigkeit der Hauptabteilung Innere Verwaltung*, [w:] *Das Generalgouvernement. Seine Verwaltung...*, s. 78; M. Weichert, *Odpowiedzialność władz administracyjnych, w szczególności sekretarza stanu w tzw. Generalnym Gubernatorstwie, dra Bühlera*, "Państwo i Prawo" 1948, zesz. 3, s. 120.

44 Por. F. Ryszka, *Państwo stanu wyjątkowego. Rzecz o systemie państwa i prawa Trzeciej Rzeszy*, Wrocław 1985, s. 294.

Nawiązując do definicji administracji publicznej ułożonej przez hitlerowskich administratywistów można powiedzieć, iż izby kształtowały życie określonej grupy społecznej, stanowiącej część danej wspólnoty narodowej, według planu ustalonego przez generalnego-gubernatora (jako namiestnika Führera), przez specjalnie powołany aparat biurokratyczny⁴⁵. Doskonale do nich pasują słowa Diemut Majer, która napisała, iż w GG: "...zniszczono najpierw to, co istniało, zagospodarowano to, co pozostało i pozostawiono prawnikom znalezienie form prawnych dla zalegalizowania faktów dokonanych."⁴⁶

Izbę dystryktową, można zatem określić jako instytucję administracji publicznej, która w imieniu i na rachunek państwa, przymusowo skupiała pod swoją władzą, z mocy prawa, osoby fizyczne i prawne, podmioty nieposiadające osobowości prawnej, prowadzące działalność gospodarczą i rzemieślniczą (w tym usługową), izby przemysłowo - handlowe oraz izby rzemieślnicze, zrzeszenia gospodarcze (kupieckie i przemysłowe), a także cechy rzemieślnicze. Stowarzyszenia przedsiębiorców i instytucje samorządu gospodarczego wcielane do Izby Centralnej lub izb dystryktowych traciły samodzielność lub były likwidowane. Mienie znoszonych izb przemysłowo-handlowych, przechodziło wówczas na właściwą izbę dystryktową. Doszło zatem do sytuacji, w której uprzednio istniejącym, polskim instytucjom samorządu gospodarczego najpierw odbierano samorządowy charakter, a następnie przymusowo włączano do niemieckich instytucji, których samorządowy charakter był jedynie wymyślonym hasłem okupacyjnej propagandy.

Co więcej, w toku wojny wywiad przemysłowy AK, analizując organizację przemysłu na terenie III Rzeszy, doszedł do wniosku, iż tamtejsze grupy gospodarcze izb gospodarczych stały się w praktyce państwowymi zjednoczeniami przedsiębiorstw⁴⁷. Najpierw więc, z planowanych instytucji samorządu gospodarczego, stałyby się instytucjami administracji publicznej, potem zaś przekształciły się w instytucje państwowej gospodarki. Można się więc zastanowić, czy podobny proces nie zachodził w GG. Warto zauważyć, iż przedsiębiorstwa w GG albo należały do państwa (bezpośrednio lub pośrednio, będąc w posiadaniu różnych władz, SS, czy armii), albo były od państwa uzależnione. Formalnie państwo dysponowało środkami produkcji, dostarczało energię i surowce, określało profil produkcji, przekazywało wiążące polecenia kierownictwu zakładów, odbierało gotowy produkt i dysponowało

45 Por. E. Jędrzejewski, *Hitlerowska koncepcja administracji państwowej 1933 - 1945. Studium polityczno-prawne*, Wrocław 1975, s. 10; id., *Założenia hitlerowskiej doktryny prawa administracyjnego w Trzeciej Rzeszy*, "Acta Universitatis Wratislaviensis" 1972, nr 169, "Prawo", nr 36, s. 151.

46 D. Majer, op. cit., s. 167.

47 Meldunek miesięczny MM 11/43 z listopada 1943 r., [w:] *Meldunki miesięczne wywiadu przemysłowego KG ZWZ/AK 1941-1944*, cz. 2, oprac. A. Glass, Warszawa 2000, s. 1019.

pracownikami. W założeniu miała być to gospodarka kierowana przez państwo. Funkcję zaś państwa na polu gospodarki miały wykonywać izby dystryktowe. Jak napisał bowiem Wacław Jastrzębowski: "W niemieckim systemie gospodarczym bardzo trudno jest wyznaczyć granicę między publiczną administracją gospodarczą a gospodarką prywatną... cały niemiecki organizm gospodarczy, poczynając od podstawowych jego składników, przypominał jedną wielką, hierarchicznie skonstruowaną instytucję administracyjną. Pojedyncze przedsiębiorstwo było tam już poniekąd instytucją publiczną.⁴⁸"

Podsumowując, izby dystryktowe nie były instytucjami samorządowymi, lecz okupacyjnymi instytucjami publicznymi w pionie administracji specjalnej, wykonującymi zadania z zakresu administracji państwowej na polu gospodarki wojennej (nadzoru, reglamentacji, eksploatacji itp.) na obszarze państwa okupowanego⁴⁹.

Pamiętać jednak należy o tym, iż praktyczne funkcjonowanie izby centralnej, izb dystryktowych oraz grup głównych wyglądało zupełnie inaczej, niż to zostało wyrażone w wydanych aktach normatywnych. Temat ten zasługuje więc na osobne opracowanie.

nota o autorze: dr Karol Dąbrowski, Kierownik Pracowni Badań nad Samorządami, Prorektor ds. studenckich Collegium Varsoviense

48 W. Jastrzębowski, *Rządy niemieckiego okupanta...*, zes. 2, s. 18.

49 Por. pismo dra Knolla do wicegubernatora Schlütera z 13 listopada 1944 r., [w:] APK, zespół "Grupa Główna", sygn. 42.