

## **Tomasz Chinciński**

- ▶ Instytut Pileckiego w Warszawie  
(Pilecki Institute, Warsaw)  
Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu w Gdyni  
(University of Business and Administration in Gdynia)
- ▶ e-mail: tomaszchincinski@gmail.com
- ▶ ORCID: 0000-0003-0726-7528

DOI: 10.15290/mhi.2024.23.01.18

---

## **PRAWNOUSTROJOWE UWARUNKOWANIA FUNKCJONOWANIA POLICJI POLSKIEJ W SYSTEMIE OKUPACYJNYM GENERALNEGO GUBERNATORSTWA. WOKÓŁ DOKUMENTU HANSA FRANKA Z 17 GRUDNIA 1939 ROKU**

### **Abstrakt**

W publikacji zajęto się statusem prawnym polskiej policji w Generalnym Gubernatorstwie. Powstała ona w wyniku przekształcenia przedwojennej Policji Państwowej przez niemieckie władze i została, wraz z innymi instytucjami II Rzeczypospolitej, takimi jak np. sądy i prokuratury, włączona do systemu okupacyjnego. Sytuację prawną policji polskiej przedstawiono zarówno w świetle formalnie obowiązującego prawa okupacyjnego jak i w perspektywie prawa międzynarodowego, a także stanowiska polskich władz.

Podstawowym problemem badawczym określającym cel podjętego tematu jest pytanie o charakter zmian wywołanych prawotwórczą działalnością okupanta w stosunku do zastanego systemu prawnego i konwencji międzynarodowych w zakresie odtworzenia policji rodzimej. Tezy zaprezentowane w tym artykule są wynikiem analizy: 1) dokumentu Hansa Franka z 17 grudnia 1939 r. dotyczącego organizacji polskiej policji; 2) rozporządzenia Krajowej Rady Ministrów o rozwiązaniu korpusu Policji Państwowej i obowiązkach jego funkcjonariuszy z 1 sierpnia 1944 r.; 3) dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego o rozwiązaniu Policji Państwowej (tzw. granatowej policji)

z 15 sierpnia 1944 r.; 4) konwencji haskiej IV (1907) dotyczącej praw i zwyczajów wojny lądowej oraz 5) literatury przedmiotu. W pracy wykorzystano następujące metody badawcze: analizę instytucjonalno-prawną, metodę komparatystyczną, metodę leksykalną oraz metodę bezpośredniego i pośredniego ustalania faktów.

**Słowa kluczowe:** policja polska w Generalnym Gubernatorstwie, Hans Frank, Krajowa Rada Ministrów, Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego, konwencja haska IV (1907)

**THE LEGAL-SYSTEMIC CONDITIONS FOR THE FUNCTIONING OF THE POLISH POLICE  
IN THE OCCUPATION SYSTEM OF THE GENERAL GOVERNMENT.  
REGARDING THE DOCUMENT BY HANS FRANK OF DECEMBER 17, 1939**

**Abstract**

The publication deals with the legal status of the Polish police in the General Government. This Polish police was established as a result of the transformation of the pre-war State Police by the German authorities, similarly to other institutions of the Second Republic of Poland, such as courts and prosecutor's offices, incorporated into the occupation system. The legal situation of the Polish police has been presented both in the light of the formally binding occupation law and in the perspective of international law, as well as of the position of the Polish authorities.

The basic research problem defining the goal of the topic is the question about the nature of changes caused by the law-making activities of the invader in relation to the existing legal system and international conventions in the field of restoring the domestic police. The theses presented in this publication are the result of the analysis of: (1) the document of Hans Frank of December 17, 1939 on the organization of the Polish police, (2) the regulation of the Council of Ministers at Home on the dissolution of the State Police corps and the duties of its officers of August 1, 1944, (3) the decree of the Polish Committee of National Liberation on the dissolution of State Police (the so-called navy blue police) of August 15, 1944, (4) the Hague Convention IV (1907) concerning the laws and customs of war on land and (5) subject literature. The following research methods were used in this work: institutional and legal analysis, comparative method, lexical method and the method of direct and indirect facts establishing.

**Key words:** Polish police in the General Government, Hans Frank, Council of Ministers at Home, Polish Committee of National Liberation, Hague Convention IV (1907)

## 1. Wstęp

Przedmiotem niniejszego artykułu jest umiejscowienie policji polskiej, nazywanej granatową (od koloru umundurowania), w niemieckim systemie okupacyjnym. Z tym wiąże się poszukiwanie odpowiedzi na kilka pytań. Jaką rolę wyznaczył okupant policji polskiej w ramach ustroju Generalnego Gubernatorstwa? Jak wyglądał status policji polskiej w świetle przepisów wydawanych przez władze Generalnego Gubernatorstwa? Czy policję polską w Generalnym Gubernatorstwie można uważać za zupełnie nowy twór instytucjonalny czy też można dopatrywać się w niej kontynuacji przedwojennej struktury polskiej administracji wkomponowanej w niemiecki system sprawowania władzy na podbitym terytorium? W jakim stosunku pozostawała policja polska do policji niemieckiej? Jak odnosiły się do policji polskiej polskie władze na emigracji i w kraju? Czy wprowadzone zmiany w funkcjonowaniu polskiego aparatu policyjnego mieściły się w zakresie przysługujących okupantowi uprawnień określonych konwencją haską?

W znalezieniu odpowiedzi na te pytania może pomóc analiza formalnie obowiązującego prawa niemieckiego na okupowanym polskim terytorium, przybliżenie stanowiska polskich władz wobec zmian wprowadzanych przez Niemców oraz spojrzenie na tę kwestię z perspektywy prawa międzynarodowego. Kluczowe przepisy określające organizację i rolę policji polskiej w Generalnym Gubernatorstwie zostały ujęte w dokumencie Hansa Franka z 17 grudnia 1939 r.<sup>1</sup> Normy z niego wynikające należy rozpatrywać w ramach systemu prawnoustrojowego wprowadzonego przez Niemców w Generalnym Gubernatorstwie, jak i kompetencji okupanta do zmian przyznawanych przez prawo międzynarodowe. Ważne jest również stanowisko polskich władz państwowych wobec roli przedwojennych funkcjonariuszy Policji Państwowej, jaką okupant wyznaczył im w ramach policji polskiej w Generalnym Gubernatorstwie.

Dokument wydany przez Franka 17 grudnia 1939 r. jest wspomniany w wielu opracowaniach poświęconych policji polskiej Generalnego Gubernatorstwa<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Cf.: Archiwum Państwowe w Lublinie (dalej: APL), Batalion Policji w Zamościu 1939–1942 (dalej: BPZ), sygn. 82, Aufbau und Organisation der polnischen Polizei, 17 XII 1939, k. 5–7 (korzystałem z kopii dokumentu otrzymanej dzięki uprzejmości Marcina Przegiętki).

<sup>2</sup> A. Hempel, *Policja granatowa w okupacyjnym systemie administracyjnym Generalnego Gubernatorstwa 1939–1945*, Warszawa 1987, s. 15; idem, *Pogrobowcy klęski. Rzecz o policji „granatowej” w Generalnym Gubernatorstwie 1939–1945*, Warszawa 1990, s. 42–43, 62; M. Mączyński, *Organizacyjno-prawne aspekty funkcjonowania administracji*

Wydaje się jednak, że dotychczasowa krytyka źródłowa tego tekstu nie wyczerpuje wszystkich możliwości interpretacyjnych, pozostawiając pewne luki. Nie dokonano komparatystycznej analizy tego dokumentu, wychodzącej poza niemiecki stan prawny w Generalnym Gubernatorstwie i uwzględniającej stanowisko polskich władz oraz punkt widzenia międzynarodowego prawa wojny. Dokument ten jest wymieniany jako „rozporządzenie”<sup>3</sup> lub „zarządzenie”<sup>4</sup> regulujące organizację polskiej policji w GG i określający formalną datę jej utworzenia. Przytaczane w literaturze przedmiotu ogólne zasady dotyczące funkcjonowania policji polskiej w okupacyjnej rzeczywistości, wynikające z dokumentu Franka, nie mówią wszystkiego na temat jej usytuowania w strukturze sprawowania władzy Generalnego Gubernatorstwa. Niniejsza publikacja wskazuje na możliwość nieco odmiennych perspektyw wynikających z krytyki źródłowej wspomnianego dokumentu.

## 2. Forma i treść dokumentu Hansa Franka z 17 grudnia 1939 r.

Dokument Hansa Franka z 17 grudnia 1939 r. w sprawie organizacji polskiej policji nie został ogłoszony w urzędowym publikatorze jakim był „Dziennik rozporządzeń Generalnego Gubernatora dla okupowanych polskich obszarów” (niem.

---

*bezpieczeństwa i porządku publicznego dla zajętych obszarów polskich w latach 1939–1945, ze szczególnym uwzględnieniem Krakowa jako stolicy Generalnego Gubernatorstwa*, Kraków 2012, s. 300 in.; A. Misiuk, *Historia policji w Polsce. Od X wieku do współczesności*, Warszawa 2012, s. 161–163; M. Mitera, *Zwyczajny faszyzm. Położenie prawne obywateli II Rzeczypospolitej w Generalnym Gubernatorstwie 1939–1944*, Agencja Wydawnicza CB, Warszawa 2017, s. 220; M. Piątek, *Działalność tzw. „policji granatowej” w Generalnym Gubernatorstwie*, „Rocznik Polsko-Ukraiński” 2018, t. 20, s. 111–112; T. Domański, *Polnische Polizei jako narzędzie realizacji niemieckiej polityki okupacyjnej w Generalnym Gubernatorstwie*, „Premisla Christiana” 2018/2019, t. 18, s. 76–77; M. Jurgilewicz, A. Misiuk, *Policja Państwowa w II Rzeczypospolitej a Policja Polska w okresie II wojny światowej*, „Studia Politologiczne” 2019, t. 51, s. 113–114; M. Korcuć, *Niemiecka Polnische Polizei. Historyczny i państwowo-prawny kontekst funkcjonowania granatowej Policji w Generalnym Gubernatorstwie 1939–1945*, [w:] *Policja granatowa w Generalnym Gubernatorstwie w latach 1939–1945*, red. T. Domański, E. Majcher-Ociesa, Warszawa 2019, s. 30–31; H. Cwięk, *Polska Policja Generalnego Gubernatorstwa w okupacyjnym systemie bezpieczeństwa Trzeciej Rzeszy*, „Przegląd Policyjny” 2021, nr 3, s. 34–35.

<sup>3</sup> A. Hempel, *Policja...*, s. 15, M. Korcuć, op. cit., s. 30.

<sup>4</sup> A. Hempel, *Pogrobowcy...*, s. 42, 62; M. Mączyński, *Organizacyjno-prawne...*, s. 300; M. Jurgilewicz, A. Misiuk, op. cit., s. 113; A. Misiuk, op. cit., s. 161; M. Piątek, op. cit., s. 111; T. Domański, op. cit., s. 76; H. Cwięk, op. cit., s. 35.

„Verordnungsblatt des Generalgouverneurs für die besetzten polnischen Gebiete”, dalej: Dz.RGGOP)<sup>5</sup>. Na łamach tego dziennika urzędowego zwykle publikowano powszechnie obowiązujące na terenie Generalnego Gubernatorstwa rozporządzenia i zarządzenia oraz obwieszenia<sup>6</sup>. Jest to o tyle zaskakujące, że inne akty prawne z tego okresu, dotyczące funkcjonariuszy przedwojennej Policji Państwowej, były ogłaszane w Dz.RGGOP. Zostały opublikowane: odezwa Wyższego Dowódcy SS i Policji Generalnego Gubernatorstwa z 30 października 1939 r., zobowiązująca funkcjonariuszy przedwojennej Policji Państwowej do powrotu do służby do 10 listopada 1939 r.<sup>7</sup> oraz rozporządzenie generalnego gubernatora z 3 listopada 1939 r. o udzieleniu wynagrodzeń ponownie zatrudnionym urzędnikom i funkcjonariuszom polskim<sup>8</sup>.

Nieopublikowanie w Dz.RGGOP dokumentu Hansa Franka z 17 grudnia 1939 r. może wskazywać, że był to akt prawa wewnątrznie obowiązującego. Rozporządzenia, akty prawa powszechnie obowiązującego, z reguły wchodziły w życie po ogłoszeniu<sup>9</sup>. Przypuszczenia te potwierdza także krytyka formalna tego źródła. Dokument ma

<sup>5</sup> Ukazywał się on od 26 października 1939 r., od 1 września 1940 r. jako „Dziennik rozporządzeń dla Generalnego Gubernatorstwa” (niem. „Verordnungsblatt für das Generalgouvernement”).

<sup>6</sup> Cf.: A. Wrzyszczyk, *Hierarchia aktów prawnych wprowadzonych przez okupanta niemieckiego w Generalnym Gubernatorstwie w latach 1939–1945*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 22, s. 698–700; W. Kozyra, *Okupacyjna administracja niemiecka na ziemiach Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1939–1945*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G” 2013, t. 60, z. 1, s. 43.

<sup>7</sup> Dz.RGGOP, 02.11.1939, nr 2, s. 16. Można przypuszczać, że celem tego publicznego wezwania przedwojennych funkcjonariuszy Policji Państwowej do stawienia się w niemieckich urzędach, poza ich zewidencjonowaniem, mógł być zamiar włączenia ich do służby na rzecz niemieckiego okupanta. Nie zostało to wyrażone wprost, ale może na to wskazywać, zamieszczona w odezwie, groźba surowych kar wobec tych, którzy zignorują ten apel. Cf.: T. Domański, op. cit., s. 76–77.

<sup>8</sup> Dz.RGGOP, 03.11.1939., nr 4, s. 28. M. Mączyński (*Organizacyjno-prawne...*, s. 299) zwraca uwagę, że dotyczyło to policjantów, ponieważ „zgodnie z polskimi przepisami poszczególnym stopniom służbowym w korpusie Policji Państwowej przypisywane były odpowiednie kategorie urzędnicze w korpusie funkcjonariuszy państwowych”. Powołuje się na niego Frank w swoim okólniku (APL, BPZ, sygn. 82, Aufbau und Organisation der polnischen Polizei, 17 XII 1939, s. 6), podając, że „polska policja otrzyma wynagrodzenia zgodnie z rozporządzeniem o udzieleniu wynagrodzeń ponownie zatrudnionym urzędnikom i funkcjonariuszom polskim z 3.11.39”.

<sup>9</sup> Tak stanowiło pierwsze wydane przez generalnego gubernatora Hansa Franka, rozporządzenie o odbudowie administracji okupacyjnych obszarów. Dopuszczało ono jednak wyjątki od tej reguły („o ile się inaczej nie postanawia”). W. Kozyra, op. cit., s. 44.

formę pisma okólnego adresowanego do szefów czterech dystryktów (w Krakowie, Radomiu, Warszawie i Lublinie). Kopie pisma miały być również przekazane starostom powiatów miejskich i wiejskich. Poniżej nagłówka z adresatami pisma znajduje się określenie tematu sprawy pisma: „Dotyczy: organizacji polskiej policji”. Przyjęta formuła dokumentu Franka z 17 grudnia 1939 r. jest typowa dla pism okólnych, których treść nie jest podawana do publicznej wiadomości<sup>10</sup>.

Na to, że nie jest to rozporządzenie, a okólnik, wskazuje również brak w nim powołania się na wolę przywódcy III Rzeszy, która stanowiła dla generalnego gubernatora upoważnienie do wydawania rozporządzeń wykonawczych. Rozpocynały się one zawsze od zwrotu: „Na podstawie par. 5 dekretu Führera i Kanclerza Rzeszy Niemieckiej o Administracji okupowanych polskich obszarów z 12 października 1939 r. rozporządzam...”<sup>11</sup>.

Także sposób podpisania dokumentu sugeruje, że nie mamy do czynienia z aktem prawa powszechnie obowiązującego w postaci zarządzenia, czy rozporządzenia. Dokument został podpisany przez Hansa Franka i był kontrasygnowany przez majora żandarmerii Richera. W praktyce ustrojowej Generalnego Gubernatorstwa akty prawa powszechnie obowiązującego były podpisywane przez Franka oraz kontrasygnowane przez szefa Urzędu Generalnego Gubernatora<sup>12</sup>.

Z treści pisma Franka z 17 grudnia 1939 r. dowiadujemy się, że „dotychczasowa polska Policja Państwowa zostaje przekształcona w policję gminną”. Jej jednostki organizacyjne miały podlegać zarządowi administracyjnemu starostów powiatów miejskich i wiejskich. Natomiast nadzór służbowy nad polskimi umundurowanymi policjantami sprawować mieli dowódcy policji porządkowej (niem. *Ordnungspolizei* – Orpo), którzy decydowali również o liczbie etatów dla poszczególnych komisariatów w miastach i posterunków na wsiach<sup>13</sup>. Niemiecka policja miała sprawować kontrolę nad przeprowadzaniem „rozkazanych wszystkich policyjnych zadań”, które miały być

<sup>10</sup> Cf.: APL, BPZ, sygn. 82, Aufbau und Organisation der polnischen Polizei, 17.12.1939, k. 5.

<sup>11</sup> Cf.: A. Sulczyński, *Sądownictwo polskie w Generalnym Gubernatorstwie 1939–1945*, Warszawa 2020, s. 29.

<sup>12</sup> Cf.: A. Wrzyszczyński, *Hierarchia...*, s. 698.

<sup>13</sup> APL, BPZ, sygn. 82, Aufbau und Organisation der polnischen Polizei, 17 XII 1939, k. 5–7. Zarządzenie regulujące rozmieszczenie terytorialne i zależność polskiej policji od starostów zostało wydane przez Wyższego Dowódcę SS i Policji w Generalnym Gubernatorstwie

wykonywane przez polską policję „niezwłocznie i bezwzględnie”. Frank zastrzegął, że „złe wykonanie lub odmowa wykonania wydanych rozkazów, zostaną ukarane natychmiastowym odizolowaniem, szczególną karą, ewentualnie śmiercią”<sup>14</sup>.

W miastach i powiatach ustanowieni zostali polscy komendanci policji gminnej. Zabronione zostało jednak odtworzenie stanowiska komendanta dla całej struktury policyjnej. Do polskiej policji gminnej mieli zostać zaangażowani dotychczasowi funkcjonariusze przedwojennej Policji Państwowej, o ile nie były wnoszone przeciwko nim polityczne zastrzeżenia. Przedwojenni policjanci, którzy dotąd jeszcze się nie zameldowali, mieli „niezwłocznie stawić się do służby”. Wezwanie to dotyczyło także tych przedwojennych polskich policjantów, którzy znajdowali się na ziemiach wcielonych do Rzeszy. Polska policja miała być ulokowana w miarę możliwości w dotychczasowych budynkach przedwojennej policji. Także przedwojenne pozostać miało umundurowanie polskich policjantów. Usunięto jedynie z czapek policyjnych polskiego orła, dopuszczając możliwość zastąpienia go herbem miasta lub powiatu. W przypadku, gdyby polscy policjanci nie posiadali munduru, mieli oni postugiwać się zielonymi opaskami na ramieniu z nadrukiem w niemieckim i polskim języku „Polizei”. Zorganizowanie brakujących mundurów i pozostałego ekwipunku zostało powierzone polskim gminom. Ponadto policjanci mieli być wyposażeni w wystawione przez niemieckie starostwa legitymacje służbowe w niemieckim i polskim języku<sup>15</sup>.

Na uzbrojenie polskich policjantów składały się broń osobista i pałka gumowa. Broń długa wraz z amunicją miała być przechowywana na komisariatach i w posterunkach. Była ona wydawana pod nadzorem niemieckiej policji do wykonania zadań wymagających użycia broni palnej<sup>16</sup>.

---

17 czerwca 1940 r. Cf.: M. Mączyński, *Organizacyjno-prawne...*, s. 302; M. Mitera, op. cit, s. 221.

<sup>14</sup> APL, BPZ, sygn. 82, Aufbau und Organisation der polnischen Polizei, 17 XII 1939, k. 5–7. Nakładanie tych kar należało początkowo do kompetencji niemieckiej policji oraz policyjnych sądów doraźnych. W trakcie trwania okupacji właściwe wobec polskich policjantów stało się sądownictwo SS i policji (od sierpnia 1942 r. w sprawach wykroczeń służbowych i niepolitycznych przestępstw popełnionych na służbie, od września 1943 r. we wszystkich sprawach karnych). Cf.: A. Wrzyszczyk, *Sądownictwo SS i policji w Generalnym Gubernatorstwie (stan badań)*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2013, nr 19, s. 361–365, 370.

<sup>15</sup> APL, BPZ, sygn. 82, Aufbau und Organisation der polnischen Polizei, 17 XII 1939, k. 5–7.

<sup>16</sup> Ibidem.

Określony w piśmie Franka obszar zadań dla polskiej policji obejmował wszelkie sprawy porządkowe, w tym bezpieczeństwo publiczne i bezpieczeństwo w ruchu drogowym. Realizacja tego miała się odbywać poprzez patrolowanie ulic w celu ochrony porządku publicznego, kontrolę działalności targowisk i drobnej wytwórczości, nadzorowanie cen oraz ściąganie opłat na rzecz okupanta. Właściwość podmiotowa policji granatowej ograniczona została do polskiej ludności<sup>17</sup>, z wyłączeniem Ukraińców i podhalańskich górali. Na obszarach zamieszkałych przez te grupy etniczne miała funkcjonować niemiecka policja pomocnicza, składająca się z Ukraińców i górali<sup>18</sup>.

Przestępstwami kryminalnymi miała się zajmować oddzielna struktura umiejscowiona w ramach miejskich i powiatowych komisariatów policji polskiej. Były to specjalne oddziały policji kryminalnej, składające się z byłych funkcjonariuszy urzędów śledczych przedwojennej Policji Państwowej. Nadzór nad działalnością polskiej policji kryminalnej mieli pełnić dowódcy policji bezpieczeństwa (*Sicherheitspolizei* – Sipo)<sup>19</sup>.

### 3. Skutki formalnoprawne dokumentu Hansa Franka z 17 grudnia 1939 r. w świetle prawa wewnętrznego<sup>20</sup> obowiązującego w GG

Można przyjąć, że pismo Franka z 17 grudnia 1939 r. dotyczące organizacji polskiej policji stanowi swoisty zbiór przepisów określających jej podporządkowanie, strukturę, zadania, kompetencje i sposób działania w okupacyjnej rzeczywistości. Swoją formą i charakterem bardziej przypomina okólnik z poleceniem służbowym, zawierający

---

<sup>17</sup> Ibidem. Frank w swoim piśmie nie sprecyzował, czy określenie „der polnischen Bevölkerung” oznaczać miało przedwojennych obywateli polskich, czy tylko ludność etnicznie polską. Nie zostało także podane, czy policja polska była właściwa wobec Żydów do czasu utworzenia gett i powołania żydowskiej służby porządkowej.

<sup>18</sup> APL, BPZ, sygn. 82, Aufbau und Organisation der polnischen Polizei, 17 XII 1939, k. 5–7.

<sup>19</sup> Ibidem. Policja kryminalna w 1940 r została wyodrębniona ze struktur policji polskiej i połączona z niemiecką policją kryminalną (Kripo). Stała się ona, poprzez „połączenie z organami bezpośredniego nadzoru, tj. niemieckimi urzędami policji kryminalnej”, częścią niemieckiej administracji okupacyjnej. Cf.: M. Mączyński, *Organizacyjno...*, op.cit., s. 304–305; idem, *Polskie...*, s. 155–156; A. Misiuk, op. cit., s. 163–165.

<sup>20</sup> Zachowanego w mocy częściowo prawa polskiego i prawa wprowadzonego przez Niemców w GG. Prawo obowiązujące w Rzeszy samo z siebie nie miało zastosowanie w GG. Cf. K.M. Pospieszalski, *Hitlerowskie „prawo” okupacyjne w Polsce, cz. 2: Generalna Gubernia: wybór dokumentów i próba syntezy*, Poznań 1958, s. 37.



swoisty „statut” czy „regulamin organizacyjny” niż, jak to jest utrzymywane dotąd w literaturze przedmiotu, „zarządzenie”<sup>21</sup>, czy „rozporządzenie”<sup>22</sup>, które w Generalnym Gubernatorstwie zaliczane były do źródeł prawa powszechnie obowiązującego i ogłaszanego<sup>23</sup>.

Hans Frank 17 grudnia 1939 r. wydał polecenie przekształcenia przedwojennej Policji Państwowej w policję lokalną, składającą się z polskich funkcjonariuszy, którzy mieli wykonywać, pod niemiecką kontrolą, drobne funkcje porządkowe na terenie Generalnego Gubernatorstwa. Dyrektywa ta oznaczała formalne wznowienie działalności policji przedwojennej Polski oraz jej zreorganizowanie pod względem struktur, zadań i uprawnień. Wcześniej nie nastąpiła formalna likwidacja Policji Państwowej, ani zwolnienie ze służby jej funkcjonariuszy.

Na ponowne zatrudnienie, a nie nowe przyjęcie do pracy, przedwojennych polskich policjantów, wskazują zapisy wspomnianego już rozporządzenia Franka z 3 listopada 1939 r. Użyto w nim formuły: „zatrudnieni znowu”, w stosunku do urzędników i funkcjonariuszy przedwojennego państwa polskiego, którzy podjęli pracę w aparacie administracyjnym GG<sup>24</sup>. W rozporządzaniu wykonawczym do tego aktu prawnego uściślono, że „za ponowne zatrudnienie w służbie publicznej uważa się tylko takie podjęcie się działalności, która następowała na wyraźne zlecenie niemieckiego kierownika urzędu lub organu nadzorczego”<sup>25</sup>.

Za tym, że nastąpiło przekształcenie, a nie likwidacja przedwojennej Policji Państwowej, przemawia także brak informacji w okólniku Franka o przejęciu jej aktywów. W rozporządzeniach generalnego gubernatora, które dotyczyły zastępowania

---

<sup>21</sup> V. przyp. 4

<sup>22</sup> V. przyp. 3.

<sup>23</sup> Zarówno rozporządzenia (*Verordnung*) jak i zarządzenia (*Anordnung*) obowiązujące na całym terytorium Generalnego Gubernatorstwa były ogłaszane w Dz.RGGOP. Największą aktywność w zakresie wydawania rozporządzeń wykazywał Hans Frank. Prawo do wydawania zarządzeń otrzymał od generalnego gubernatora wyższy dowódca SS i policji w Generalnym Gubernatorstwie. Cf.: A. Wrzyszczyk, *Hierarchia...*, s. 697–698.

<sup>24</sup> Dz.RGGOP, 03.11.1939., nr 4, s. 28.

<sup>25</sup> Rozporządzenie wykonawcze do rozporządzenia z dnia 3 listopada 1939 r. o udzieleniu wynagrodzeń znowu zatrudnionym urzędnikom i funkcjonariuszom polskim, Dz.RGGOP, 21.12.1939, nr 12, s. 210.

dotychczasowych polskich instytucji nowymi ośrodkami administracyjnymi, wspomniano o przejmowaniu majątku likwidowanego podmiotu<sup>26</sup>.

Dlatego należy przyjąć, że okólnik Franka reaktywował działalność przedwojennej policji i dostosowywał ją do celów władz okupacyjnych. Z tych powodów daty 17 grudnia 1939 r. nie należy traktować jako „formalny dzień utworzenia Policji Polskiej Generalnego Gubernatorstwa”<sup>27</sup>. Choć z całą pewnością przeprowadzoną przez okupanta zmianę statusu prawnego, struktury, formy i charakteru polskiego aparatu policyjnego należy uznać za daleko idącą.

Dokonane na podstawie okólnika Franka z 17 grudnia 1939 r. przekształcenia w zakresie struktury, zadań i uprawnień znacząco ograniczyły rolę i funkcje przedwojennej Policji Państwowej. Spowodowały jej włączenie do systemu okupacyjnego i objęcie niemieckim nadzorem<sup>28</sup>. Stopień przeprowadzonych zmian likwidował iluzoryczną samodzielność, jaką przedwojennemu korpusowi stołecznej Policji Państwowej, której funkcjonariusze nieprzerwanie od wybuchu wojny pełnili swoje obowiązki, dawał akt kapitulacji Warszawy z 28 września 1939 r. Artykuł czwarty tego dokumentu stanowił, że warszawska policja nadal pozostanie w służbie i zajmuje się sprawami porządkowymi<sup>29</sup>.

Włączenie struktur i ludzi przedwojennej Policji Państwowej do systemu okupacyjnego w Generalnym Gubernatorstwie nie oznaczało jej przekształcenia w formację niemiecką<sup>30</sup>. Policję polską w GG należy traktować analogicznie jak sądownictwo

---

<sup>26</sup> Np.: 1) „majątek i wszelkie prawa dotychczasowego przedsiębiorstwa ‘Poczta Polska. Telegraf i Telefon’ przechodzą na administrację Generalnego Gubernatorstwa” (Rozporządzenie od administracji Poczty i Telegrafów w Generalnym Gubernatorstwie, Dz.RGGOP, 02.11.1939, nr 2, s. 12); 2) „związek gmin przejmuje czynny majątek tych byłych polskich powiatów, których obszar obejmuje” (Rozporządzenie o tworzeniu i administracji związków gmin w Generalnym Gubernatorstwie, Dz.RGGOP, 03.07.1940, cz. 1, nr 43, s. 208).

<sup>27</sup> A. Hempel, *Policja...*, s. 15; M. Mączyński, *Organizacyjno-prawne...*, s. 300.

<sup>28</sup> Cf.: M. Mitera, op. cit., s. 220; A. Hempel, *Pogrobowcy...*, s. 15.

<sup>29</sup> C. Madajczyk, *Faszyzm i okupacje 1938-1945. Wykonanie okupacji przez państwa Osi w Europie*, t. 2: *Mechanizmy realizowania okupacji*, Poznań 1984, s. 356.

<sup>30</sup> Za instytucję niemiecką uważają ją: T. Domański, op. cit., s. 77 („wbrew nazwie była to formacja niemiecka złożona w większości polskich ‘urzędników policyjnych’”); M. Korcuć, op. cit., s. 32 („formacja ta strukturalnie została potraktowana jako niemiecka policja pomocnicza na obszarze GG i włączona jako specyficzna, ‘rasowo niższa’,

polskie, które działało również w oparciu o niemieckie prawo i podlegało stałemu nadzorowi okupanta, nie będąc jednocześnie częścią niemieckich organów sądowniczych<sup>31</sup>. Podobnie policja polska nie stała się częścią niemieckiej policji porządkowej, a jedynie podlegała jej kontroli i nadzorowi. Nie była to sytuacja wyjątkowa. W krajach okupowanych przez III Rzeszę, w których nie podejmowano kolaboracji państwowej, Niemcy wykorzystywali urzędników niższego szczebla do umacniania swojej władzy. W tym celu rekrutowano miejscową ludność do lokalnych jednostek policji<sup>32</sup>.

Na instytucjonalną ciągłość pomiędzy przedwojenną Policją Państwową a okupacyjną policją polską wskazuje przede wszystkim ulokowanie jej w dotychczasowych budynkach oraz pozostawienie funkcjonariuszom używanych dotąd mundurów. Włączona do systemu okupacyjnego policja polska opierała się częściowo na rozwiązaniach strukturalnych wypracowanych jeszcze w czasach II Rzeczypospolitej. Zazwyczaj zachowano przedwojenne rozmieszczenie posterunków i ich strukturę wewnętrzną. Zmiany wprowadzone przez Niemców dotyczyły likwidacji struktur wyższego dowództwa – komend wojewódzkich i Komendy Głównej PP<sup>33</sup>. Od koloru zachowanego, przedwojennego umundurowania policję polską nazywano „granatową”<sup>34</sup>. Jednak w zakresie pozostawionego granatowego umundurowania wprowadzono znaczącą zmianę w postaci usunięcia z czapek policyjnych polskiego

---

ale podporządkowana *stricte* niemieckim organom policyjnym jako część niemieckiej policji porządkowej”). Na temat zachowania odrębności organizacyjnej pomiędzy niemiecką policją porządkową a podporządkowanymi jej jednostkami policji złożonej z miejscowej ludności. Cf.: R. Lemkin, *Rządy państw osi w okupowanej Europie. Prawa okupacyjne, analiza rządzenia, propozycje zadośćuczynienia*, tłum. A. Bieńczyk-Missala in., Instytut Solidarności i Męstwa im. Witolda Pileckiego, Warszawa 2023, s. 82–86, 96–101.

<sup>31</sup> Cf.: A. Wrzyszczyk, *Nadzór Hansa Franka nad sądownictwem w Generalnym Gubernatorstwie w latach 1939-1945*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2015, z. 2, s. 380-385; E. Kurowska, *Procedura...*, s. 176–180.

<sup>32</sup> Cf.: R. Lemkin, op. cit., s. 84–86, 96.

<sup>33</sup> Np. w Warszawie utworzono komendę miejską policji polskiej GG z funkcjonariuszy z przedwojennych komend: stołecznej i głównej, utrzymano podział na komendy obwodowe i komisariaty. Ponadto w powiecie warszawskim przywrócono komendę powiatową. Por. R. Litwiński, *Policja granatowa w okupacyjnej Warszawie w obronie bezpieczeństwa. Od podległości wobec okupanta do współpracy z polskim państwem podziemnym*, [w:] *Porządek publiczny i bezpieczeństwo w okupowanej Warszawie. Studia historyczne*, red. R. Spatek, Warszawa 2018, s. 92.

<sup>34</sup> Cf.: A. Hempel, *Policja...*, s. 20; M. Mączyński, *Polskie...*, s. 154.

godła państwowego. Niemcy postąpili tu podobnie jak w przypadku polskich sędziów w GG, którym pozostawiono przedwojenny, urzędowy strój, ale bez łańcucha, na którym znajdowało się godło państwa polskiego<sup>35</sup>.

Czy pismo Hansa Franka z 17 grudnia 1939 r., zmieniające przedwojenną Policję Państwową w policję gminną, przekształcało ją w organ samorządu i czy wprowadzało nową jej nazwę własną „Policja Polska”? Termin „policja gminna” oznaczał przede wszystkim sposób jej finansowania. Niemiecka policja porządkowa była zatrudniana albo przez władze centralne Rzeszy (policja krajowa) albo przez władze gminne (policja miejska)<sup>36</sup>. Ta ostatnia nie stanowiła jednak części samorządu terytorialnego, ponieważ jej działalność, podobnie jak i nadzorujących ją starostów, podlegała centralnym władzom państwowym Rzeszy<sup>37</sup>.

Treść pisma Franka wskazuje, że określenie „policja polska” ma charakter potoczny. Jest pisane z małej litery jako: *die polnische Polizei* lub *die polnische Gemeindepolizei*<sup>38</sup>. Użyte zostało w celu odróżnienia tej struktury od policji niemieckiej. Nie jest to *de iure* nazwa własna nowo utworzonej instytucji<sup>39</sup>, choć *de facto* ten potoczny termin zastąpił oficjalną nazwę polskiej przedwojennej policji. Termin Policja Państwowa stał się dla niemieckiego okupanta niewygodny z dwóch powodów. Po pierwsze zakładałby dalsze funkcjonowanie, choćby marionetkowego, państwa polskiego. Po drugie oznaczałby utrzymanie scentralizowanej struktury policyjnej. Te dwie przyczyny podkreślałyby częściową suwerenność okupowanego terytorium.

---

<sup>35</sup> E. Kurkowska, op. cit., s. 164. A. Wrzyszczyk, *Okupacyjne sądownictwo niemieckie w Generalnym Gubernatorstwie 1939–1945: organizacja i funkcjonowanie*, Lublin 2008, s. 103, 107.

<sup>36</sup> Cf.: F. Neumann, *Behemot. Narodowy socjalizm – ustrój i funkcjonowanie 1933–1944*, tłum. J. Giebułtowski, 2016, s. 580.

<sup>37</sup> Dlatego nie należy traktować policji polskiej w GG jako organu samorządu, jak czyni to: A. Hempel, *Pogrobowcy...*, s. 15. Autor ten podaje, że dyrektywa Franka zmieniła „charakter polskiej policji z instytucji państwowej na organ samorządu – policję komunalną”. Ponadto w wyniku przekształceń prawnoustrojowych przedwojenny polski samorząd terytorialny uległ *de facto* likwidacji w GG. Cf.: C. Madajczyk, *Polityka III Rzeszy w okupowanej Polsce*, t. 1, Warszawa 2019, s. 250.

<sup>38</sup> APL, BPZ, sygn. 82, Aufbau und Organisation der polnischen Polizei, 17 XII 1939, k. 5–7.

<sup>39</sup> Powszechne używanie terminu „Policja Polska”, pisanego w literaturze przedmiotu dużą literą, można uznać za podejście błędne. Cf.: A. Hempel, *Policja...*, s. 15, M. Korcuć, op. cit., s. 30.

Nasuwa się pytanie, czy Hans Frank był uprawniony do wprowadzonych okólnikiem z 17 grudnia 1939 r. zmian i czy uchylały one w całości przedwojenne rozporządzenie Prezydenta RP z 6 marca 1928 r. o Policji Państwowej? Generalne Gubernatorstwo, utworzone z części okupowanych przez Niemców ziem polskich, nie weszło w skład III Rzeszy. Stanowiło ono obszar interesów niemieckich, na którym władza została przekazana dekretem Hitlera z 12 października 1939 r. generalnemu gubernatorowi, który mógł stanowić prawo poprzez rozporządzenia. Obowiązujące do chwili utworzenia GG polskie prawo miało nadal pozostawać w mocy pod warunkiem, że nie będzie kolidować z przejęciem administracji przez Rzeszę Niemiecką<sup>40</sup>.

Dekret Hitlera uprawniał Franka do zastąpienia polskiego prawa, o ile byłoby ono sprzeczne z niemieckim porządkiem okupacyjnym, nowymi przepisami. Mógł to jednak uczynić w formie rozporządzenia i w celu ochrony interesów niemieckiej okupacji. Wydany przez Franka okólnik jest aktem normatywnym niższej rangi niż rozporządzenie. Stanowi to istotne naruszenie, zarówno względem otrzymanego na mocy dekretu Hitlera uprawnienia do zmiany prawa polskiego, jak w stosunku do zasady mówiącej, że akt prawny można zastąpić lub zmienić innym o tej samej randze.

Jednak wadliwy sposób wydania przez Franka przepisów zmieniających organizację policji nie przesądza o ich nieważności, ponieważ „w dobie wojny ustalenie, czy dany przepis (realizowany przez władze okupacyjne) jest formalnie prawidłowo wydany, nie jest istotne, istotny jest fakt, czy ten przepis był stosowany jako przepis obowiązujący”<sup>41</sup>. Z całą pewnością przepisy zawarte w okólniku z 17 grudnia 1939 r. obowiązywały na terenie GG.

---

<sup>40</sup> Dekret Führera i Kanclerza Rzeszy dla okupowanych obszarów polskich, Berlin, 12.10.1939, par. 8 ust. 1, [druk ulotny], <https://polona.pl/item/dekret-fuhrera-i-kanclerza-rzeszy-dla-okupowanych-obszarow-polskich-z-dnia-12,MTAzMjAxNw/0/#info:metadata> (dostęp: 20.04.2022). Praktyczne stosowanie tego przepisu zostało ograniczone przez to, że dekret ten nie określił „ani kręgu podmiotów uprawnionych do stwierdzenia, że należy ograniczać obowiązywanie prawa polskiego, ani jego procedury. Przepis służył zatem pozornemu utrzymaniu zgodności prawa okupacyjnego z normami prawnomiędzynarodowymi, lecz dyskrecjonalność przyznana urzędnikom niemieckim w tym zakresie uniemożliwiła stosowanie polskiego prawodawstwa”. M. J. Mazurkiewicz, *Ludobójstwo Niemiec na narodzie polskim (1939–1945). Studium historycznoprawne*, Warszawa 2021, s. 265.

<sup>41</sup> S. Salmonowicz, *Status prawny Polaka pod okupacją niemiecką (1939–1945). Uwagi o potrzebie badań*, „Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa” 2016, nr 9 (3), s. 348–349.

Nawet jeśli uznać, że prawo polskie nie dawało wystarczającej ochrony interesom niemieckim w okupowanej Polsce i Frank mógł ustanowić nowe przepisy, które by to zapewniły, to zarówno forma jak i treść okólnika z 17 grudnia 1939 r. nie unieważniały przedwojennego rozporządzenia o Policji Państwowej. W piśmie Franka dotyczącym organizacji policji polskiej nie pojawia się formuła „prawo polskie sprzeczne z niniejszymi postanowieniami uchyla się”, która zazwyczaj występowała w rozporządzeniach wydawanych przez generalnego gubernatora<sup>42</sup>. To mogłoby sugerować, że nie przestały obowiązywać przedwojenne przepisy regulujące działalność policji. Jednak lektura wspomnianego rozporządzenia z 1928 r. wskazuje, że większość z jego przepisów straciła swoje zastosowanie w warunkach okupacyjnej rzeczywistości<sup>43</sup>. Choć sam okólnik Franka z 17 grudnia 1939 r. formalnie nie znosił rozporządzenia Prezydenta RP z 6 marca 1928 r., to całokształt sytuacji prawnej pod okupacją niemiecką pozbawiał sensu normy zawarte w przedwojennym ustawodawstwie policyjnym, podobnie jak i całe prawo dowodzące istnienia państwa polskiego.

Zadanie utrzymania bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego wśród ludności polskiej, wyznaczone policji polskiej w GG przez Franka, mogło tylko pozornie wydawać się bliskie celom, do których została powołana Policja Państwowa II Rzeczypospolitej. W oczywisty sposób stało ono w sprzeczności z represyjną i zbrodniczą polityką okupacyjną oraz wykorzystaniem policji polskiej do umacniania władzy niemieckiej w podbitej Polsce. Wykluczało się ono również za sprawą normatywnego ograniczenia autonomii i sprawczości policji polskiej narzuconego okólnikiem Franka z 17 grudnia 1939 r.<sup>44</sup>

<sup>42</sup> Cf.: Rozporządzenie o zarządzie gmin polskich, Dz.RGGOP, 06.12.1939, nr 9, s. 72.

<sup>43</sup> Przede wszystkim przekształcona przez okupanta policja straciła swoją scentralizowaną formę, ograniczono jej właściwość terytorialną z ogólnopaństwowej do gminnej, wykonywane przez nią zadania sprowadzono do zakresu kompetencji niemieckiej policji porządkowej i poddano ją ścisłemu bezpośredniemu nadzorowi dowódcy Orpo. Cf.: M. Jurgilewicz, A. Misiuk, op. cit., s. 113–116; M. Mączyński, *Polskie...*, s. 154.

<sup>44</sup> Wydaje się zbyt dużym uproszczeniem twierdzenie: „Głównym zadaniem Polnische Polizei było utrzymanie prawa i porządku – w tym sensie była w znacznej mierze kontynuatorką przedwojennej Policji Państwowej. Rola ta jednak z czasem ewoluowała, gdyż coraz bardziej angażowano ją do działań niemieckiego aparatu bezpieczeństwa i terroru (...)” (T. Frydel, *Zwykła organizacja, nadzwyczajna przemoc państwowa. Polska policja granatowa a Zagłada we wschodniej części dystryktu krakowskiego, „Zagłada Żydów. Studia i Materiały”* 2021, nr 17, s. 108). Już wyznaczona przez Franka pozycja ustrojowa policji

#### 4. Stanowisko polskich władz wobec skutków formalnoprawnych wynikających z dokumentu Hansa Franka z 17 grudnia 1939 r.

W dotychczasowych opracowaniach, w kwestii zachowania prawno-instytucjonalnej ciągłości pomiędzy przedwojenną Policją Państwową a policją polską w Generalnym Gubernatorstwie, nie poddano szerszej analizie stanowiska polskich władz. Warto przedstawić punkt widzenia polskich rządów na tę sprawę. Władze Polski podziemnej traktowały policję polską w GG jako część przedwojennej administracji pozostawionej przez Niemców w zaprowadzonym porządku okupacyjnym. W raporcie gen. Michała Karaszewicza-Tokarzewskiego, z początku 1940 r., dotyczącym sytuacji politycznej w okupowanym kraju, czytamy: „Poza specjalnymi zarządzeniami władz okupacyjnych (...) obowiązuje ustawodawstwo polskie, oraz pozostał polski system administracji w instancjach niższych: praca i opieka społeczna, oświata, policja, aparat fiskalny, samorząd miejski i wiejski, nad którym zarówno w administracji państwowej jak i samorządowej istnieje nadbudowa władz niemieckich”<sup>45</sup>.

Już na początku 1940 r. komendant policji polskiej w Warszawie Marian Koziński poprzez emisariusza, swojego brata Jana Karskiego, zwrócił się do rządu polskiego na emigracji z pytaniem, czy ma dalej pełnić swoje obowiązki, czy też porzucić służbę i przejść całkowicie do działalności konspiracyjnej. Koziński proponował pozostanie w służbie przy jednoczesnym zaangażowaniu się w konspirację. Uzasadniał to tym, że „wojna skończy się za parę miesięcy i że organizacja (2) [policji polskiej] jako jednolity korpus, wyposażony w broń, wmontowany w ruch podziemny przez swoje szczyty ideowe, odegra tak dużą rolę, że nawet można zaryzykować nierozwiązywanie jej”<sup>46</sup>.

Zarówno premier rządu emigracyjnego, gen. Władysław Sikorski, jak i komendant główny Związku Walki Zbrojnej, gen. Kazimierz Sosnkowski, wyrazili aprobatę dla

---

polskiej uwidoczniła sprzeczności pomiędzy jej zadaniami a celami przedwojennej Policji Państwowej

<sup>45</sup> Ogólny raport polityczno-gospodarczy, gen. Tokarzewski do gen. Sosnkowskiego, 10.01.1940 r., [w:] *Armia Krajowa w dokumentach 1939–1945*, t. 1: wrzesień 1939 – czerwiec 1941, red. H. Czarnocka i in., Londyn, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1990, s. 50.

<sup>46</sup> Raport Jana Karskiego dotyczący jego misji w roku 1940, 17.02.1944 r., cyt. za: S.M. Jankowski, *Karski. Raporty tajnego emisariusza*, Poznań 2009, s. 33.

pozostania przez Kozielowskiego w kontrolowanej przez Niemców policji polskiej. Karski, po powrocie do okupowanej Polski, nie zdążył decyzji tej przekazać bratu, ponieważ Kozielowski wraz z grupą sześćdziesięciu ośmiu funkcjonariuszy, został 7 maja 1940 r. aresztowany przez Gestapo, które rozpracowało siatkę konspiracyjną w polskiej policji w Warszawie<sup>47</sup>.

Sikorski i Sosnkowski akceptację dla kontynuowania działalności przez przedwojennych funkcjonariuszy w podporządkowanej okupantowi policji polskiej opierali na przekonaniu, że może to również być pożyteczne dla podziemia w kraju, jak i na zaufaniu do samego Kozielskiego, któremu pozostawiano samodzielność w ocenie sytuacji i podejmowaniu decyzji. Zastrzegano jednocześnie, że w razie gdyby ta działalność przestała przynosić pożytek dla spraw walczącego kraju lub zaczęło grozić niebezpieczeństwo, to należy przejść do podziemia<sup>48</sup>.

Dla Kozielowskiego największym dylematem była obawa, że Niemcy mogą zażądać od polskich policjantów złożenia przysięgi. Ani Sikorski, ani Sosnkowski w tej kwestii nie udzielili konkretnych wskazówek, pozostawiając Polakom w kraju wybór tego, co słuszne<sup>49</sup>. Przewidywania komendanta warszawskiej policji polskiej miały okazać się w niedługiej przyszłości trafne.

Hans Frank 29 listopada 1940 r., zarządził przymus złożenia pisemnej deklaracji lojalności przez polskich urzędników zatrudnionych w instytucjach publicznych w GG<sup>50</sup>. Obowiązek podpisania deklaracji posłuszeństwa wobec niemieckich władz

---

<sup>47</sup> S.M. Jankowski, *Karski...*, s. 68, 77; E.T. Wood, Stanisław M. Jankowski, *Karski. Opowieść o emisariuszu*, Kraków–Oświęcim 1996, s. 81, 85, 87.

<sup>48</sup> Por. S.M. Jankowski, *Karski...*, s. 68–69.

<sup>49</sup> Sikorski odpowiadając Karskiemu, podczas jego pierwszej misji do Francji, na pytanie o rozumienie zasady niekolaboracji, powiedział: „Nie możemy mówić cierpiącym i głodującym ludziom w Polsce, co robić. Nie śniłoby mi się nawet narzucanie swej woli. Byłoby to niemoralne. Zadanie polskiego rządu we Francji polega po prostu na dbałości o interesy Polski za granicą. (...) kolaboracja szkodzi naszej międzynarodowej pozycji na arenie politycznej. Ale Polacy w kraju powinni czynić to, co uznają za konieczne. Póki jesteśmy na obczyźnie, nie możemy wydawać rozkazów polskiemu narodowi. (...) my tutaj mamy pewność, że Polacy wybiorą właściwą drogę”. J. Karski, *Tajne państwo. Opowieść o polskim podziemiu*, tłum. G. Siwek, Kraków 2014, s.133.

<sup>50</sup> Tekst deklaracji brzmiał: „Zobowiązuję się moje obowiązki służbowe w posłuszeństwie wobec niemieckiej administracji wiernie i sumiennie wypełniać. Złożoną wobec byłego



objął również funkcjonariuszy policji polskiej w GG<sup>51</sup>. Miał on wejść w życie z dniem 1 stycznia 1941 r.<sup>52</sup> Władze Polskiego Państwa Podziemnego, uprzedzając to, uznały jeszcze w grudniu 1940 r., że przymusowe podpisanie tej deklaracji „nie będzie uważane za uchybienie obowiązkom Polaka”. Jednocześnie zastrzegano, że złożenie tego oświadczenia o lojalności wobec okupanta nie zwalnia nikogo ze złożonej przed wojną państwu polskiemu przysięgi służbowej, ponieważ „deklaracja podpisana pod przymusem moralnym i fizycznym, tak z punktu widzenia religijnego, jak i prawa nie jest ani ważna, ani wiążąca”<sup>53</sup>.

W konspiracyjnej prasie ukazało się szczegółowe uzasadnienie tego stanowiska polskich władz: „Zważywszy: 1) że zarządzenie Gen. Gub. Franka wymusza podpisanie wymienionej deklaracji groźbą natychmiastowego zwolnienia z pracy; 2) że usunięcie z instytucji publiczno-prawnych elementu polskiego naraziłoby interesy narodowe polskie na niepowetowane straty; 3) że wobec odmawiających podpisu spowodowałoby znane z bestialstwa znęcanie się wroga przez areszty,

---

polskiego państwa lub jego organów lub wobec którejkolwiek politycznej organizacji przysięgą wierności albo przysięgą służbową lub odpowiednim zobowiązaniem służbowym nie uważam się związany”. Cyt. za: T. Szarota, *Okupowanej Warszawy dzień powszedni. Studium historyczne*, wyd. 3, Czytelnik, Warszawa 1988, s. 104.

<sup>51</sup> Cf.: T. Frydel, op. cit., s. 107.

<sup>52</sup> Wcześniej, do końca kwietnia 1940 r., do złożenia przyrzeczenia posłuszeństwa i lojalności wobec władz niemieckich zmuszeni zostali polscy sędziowie. Cf.: A. Wrzyszczyk, *Okupacyjne...*, s. 107–108; M. Mączyński, *Organizacyjno-prawne...*, s. 299–300. W tym kontekście za zbyt daleko idące uproszczenie należy uznać stwierdzenie odnoszące się do polskich policjantów, że „Ponowne wstąpienie do służby wiązało się, podobnie zresztą jak wszystkich innych polskich pracowników w GG, z podpisaniem deklaracji o wypełnienie swoich obowiązków w posłuszeństwie do władz niemieckich” (T. Domański, op. cit., s. 77).

<sup>53</sup> „Biuletyn Informacyjny”, 19.12.1940, [s. 8–9]. Zupełnie inne stanowisko przyjęły polskie władze wobec konieczności złożenia przyrzeczenia. przez polskich sędziów kilka miesięcy wcześniej. Wówczas twierdzono, że „złożenie takiego przyrzeczenia stoi w kolizji z przysięgą złożoną przez każdego z sędziów wobec władz Rzeczypospolitej i byłoby dowodem niedopuszczalnego oportunistycznego” („Biuletyn Informacyjny”, 26.04.1940, s. 4). Przyzwalano jedynie na „przyjmowanie zobowiązania posłuszeństwa władzom przełożonym” (Protokół dziewiętnastego posiedzenia Komitetu dla Spraw Kraju, 16.04.1940, [w:] *Protokoły posiedzeń Komitetu dla Spraw Kraju*, cz. 1: 1939–1941, red. W. Grabowski, Warszawa 2008, s. 209). Zmiana stanowiska mogła wynikać z tego, że władze Polskiego Państwa Podziemnego, kilka miesięcy później, chciały demaskować „podstępne działania propagandy niemieckiej twierdząc, że naród polski pogodził się z sytuacją i podjął współpracę z okupantem” (A. Wrzyszczyk, *Okupacyjne...*, s. 107–108).

wywożenia do obozów koncentracyjnych, bicia, masowe morderstwa etc., a więc utratę wartościowego elementu; 4) że pozbawienie pracy Polaków spowodowałoby nędzę setek tysięcy dzieci, kobiet i mężczyzn, których siły tak moralne jak i fizyczne należą do narodu i państwa polskiego i zachowane być muszą na nieuniknioną historyczną rozprawę z wrogiem i dla przyszłości”<sup>54</sup>.

Tych przedwojennych, polskich urzędników, którzy podpisali deklarację, nadal miała obowiązywać w pierwszej kolejności wierność i posłuszeństwo wobec własnego państwa i narodu<sup>55</sup>. A więc w optyce polskiego podziemia o kolaboracji z wrogiem nie przesądzała praca w polskiej policji, czy polskim sądownictwie w GG, ale postawa poszczególnych policjantów, sędziów, czy prokuratorów.

Z przytoczonego stanowiska władz Polski podziemnej wynika, że nie traktowały one przedwojennych policjantów, sędziów i prokuratorów włączonych do niemieckiego systemu okupacyjnego jako byłych polskich funkcjonariuszy czy urzędników, jako tych, „którzy opuścili służbę państwową (podejmując służbę w zupełnie innej formacji innego państwa)”<sup>56</sup>. Ich działalność w warunkach niemieckiej okupacji uznawano za przymusową i podejmowaną z konieczności pod niemieckim zarządem, niestanowiącą uchybienia wobec Ojczyzny. O „opuszczeniu służby państwowej” nie było mowy. Co więcej, kontynuację służby w strukturach policji polskiej uznawano za zgodną z interesem narodowym, ponieważ pozwalała na przetrwanie funkcjonariuszom państwa polskiego.

Natomiast władze Polskiego Państwa Podziemnego piętnowały polskich urzędników i funkcjonariuszy policji granatowej, którzy pomagali Niemcom w wyniszczeniu narodu polskiego. Potępiano ich udział w łapaniach i wywożeniu Polaków na roboty do Niemiec bądź obozów<sup>57</sup>. Na łamach „Biuletynu Informacyjnego”, w styczniu

---

<sup>54</sup> „Biuletyn Informacyjny”, 19.12.1940, [s. 8–9].

<sup>55</sup> E. Kurkowska, op. cit., s. 164; A. Wrzyszczyk, *Okupacyjne...*, s. 107–108.

<sup>56</sup> M. Korcuć, op. cit., s. 33.

<sup>57</sup> Oświadczenie J. Piekałkiewicza, pełnomocnika na Kraj rządu RP, piętnujące osoby pomagające Niemcom w wyniszczeniu narodu polskiego. [w:] *Armia...*, t. 6: *Uzupełnienia*, red. Z. Bokiewicz, i in., Londyn, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1990, s. 260–261. Nie zgadzano się także na dobrowolne wstępowanie Polaków do służby pomocniczej okupanta w akcji antyżydowskiej. Cf. Wezwanie władz podziemnych do niepomagania Niemcom w żadnej akcji antyżydowskiej, [w:] idem, s. 177.

1941 r. tłumaczono, że „praca u okupanta na chleb codzienny – to gorzki, ale nie uwłaczający mus życia”. Natomiast „dążenie do podniesienia swej stopy życiowej (...) za cenę gorliwej z okupantem współpracy – to obrzydliwość, której na imię oportunizm”. Jednocześnie podkreślano, że „nie sam fakt pracy dla okupanta czy służby u okupanta jest przestępstwem wobec Rzeczypospolitej, ale sposób w jaki ta praca czy służba jest wykonywana”. Za szczególnie szkodliwe dla polskiego społeczeństwa uznawano zachowania policjantów grantowych. Zarzucano im, że „policja, której nikt nie ośmieli się nazwać polską specjalnie zasłużyła sobie na karę i zdecydowaną pogardę. Ci granatowi szubrawcy, wyciskający z kogo mogą łapówki, uciekający się do pogroźek i szantażów, prężący się przed każdym szwabem, dali pokaz takiego upadku godności ludzkiej i narodowej, że nie zasługują na żadne usprawiedliwienie”<sup>58</sup>.

Gorliwe wypełnianie służby przez funkcjonariuszy policji polskiej w GG spotkało się z jeszcze bardziej zdecydowaną reakcją władz podziemnych. Kierownictwo Walki Cywilnej wydało, prawdopodobnie w 1942 r., odezwę, w której przypominano, że „Naród Polski i Rząd Polski ma prawo wymagać, aby służba zawodowa granatowych policjantów nie obrażała godności Polaka, nie godziła w zasadę wierności, jaką każdy Polak winien Rzeczypospolitej Polskiej, a przede wszystkim przedwojenny policjant polski, który składał w tym duchu przysięgę Rządowi Polskiemu. Przeciwnie służba Polaka w policji granatowej powinna być taka, aby dawała korzyści ludności polskiej”.

Przypominano o obowiązku podporządkowania się legalnym polskim władzom: „Każdy policjant granatowy w pełnieniu swej służby musi pamiętać, że: 1) Państwo Polskie mimo przegranej walki we wrześniu 1939 r. nie przestało istnieć, posiada ono swe władze niezależne w osobie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i powołanego przez Niego konstytucyjnie Rządu polskiego na emigracji oraz Pełnomocnika tego Rządu w kraju. 2) Państwo polskie nie zaprzestało walki z Niemcami (...) 3) Każdy obywatel polski, a przede wszystkim pracownik państwowy (policjant) z przed 1 września 1939 r. obowiązany jest słuchać nakazów wymienionych władz i organów”.

Zarazem zwracano uwagę, że „winien jest potępienia i surowej kary, taki policjant grantowy, który: a) współdziała z policją niemiecką w tępieniu objawów życia narodu; b) bierze udział w morderstwach i znęcaniu się na szkodę ludności zamieszkującej

---

<sup>58</sup> Cyt. za: T. Szarota, op. cit., s. 514.

nasz kraj; c) konfiskuje i rabuje na rzecz Niemców i na korzyść własną artykułu pierwszej potrzeby, które są niezbędne ludności do życia; d) zachowuje się nieludzko względem ludności w czasie pełnienia służby (...). Ostrzegano, że „kto dopuścił się przestępstw (...) poniesie zasłużoną karę. Dla łotrów mundurach granatowych, dla katów, sprzedawczyków i rabusiów ludności polskiej nie ma miejsca w Rzeczpospolitej Polskiej”.<sup>59</sup>

Być może te nielojalne wobec polskiego państwa i społeczeństwa postawy granatowych policjantów, sprawiły, że Krajowa Rada Ministrów (dalej: KRM) podjęła 1 sierpnia 1944 r. decyzję o likwidacji Policji Państwowej<sup>60</sup>. W wydanym rozporządzeniu stwierdzono, że: „Korpus Policji Państwowej, istniejący na podstawie rozporządzenia Prezydenta Rzeczpospolitej z dnia 6 marca 1928 r. (Dz. U. R. P. z 1931 r., nr 5, poz. 27) rozwiązuje się”. Artykuł ten sugeruje, że zasadniczą podstawą prawną działania funkcjonariuszy Policji Państwowej w warunkach okupacji było nadal ustawodawstwo przedwojenne Polski. Było to również zgodne zarówno z prawem międzynarodowym jak i porządkiem prawnym narzuconym przez niemieckiego okupanta. Konwencja haska z 1907 r. nakładała na okupanta obowiązek „przestrzegania, z wyjątkiem bezwzględnych przeszkód, prawa obowiązującego w danym kraju”<sup>61</sup>. Natomiast w jednym z pierwszych rozporządzeń okupanta w Generalnym Gubernatorstwie ustanowiono,

<sup>59</sup> Archiwum Instytutu Pamięci Narodowej, IPN BU 1571/397, *Do Policji Granatowej*, [b.d.]; R. Litwiński, *Policja...*, s. 101–102. W odezwie pojawia się, wbrew wcześniejszym stanowiskom władz podziemnych, stwierdzenie: „Jak wielu polskich urzędników, tak i wy zgłosiliście się do niemieckiej służby okupacyjnej, choć interes narodu polskiego tego nie wymagał, choć nie otrzymaliście na to zezwolenia Międzynarodowych Czynników Polskich (...) byłoby lepiej, gdyby policjant polski nie służył w szeregach policji okupacyjnej”. Wydaje się jednak, że był to przejaw frustracji wywołany postawą policjantów granatowych – pogłębiającym się serwilizmem względem okupanta i jednocześnie nieobywatelskim stosunkiem wobec społeczeństwa polskiego. Wcześniejsze stanowiska zajmowane przez władze polskie na emigracji, dowództwo SZP/ZWZ/AK i kierownictwo Delegatury Rządu wyraźnie wskazywały na akceptację podjęcia służby przez przedwojennych funkcjonariuszy w policji polskiej GG. Por. Protokół dwudziestego szóstego posiedzenia Komitetu dla Spraw Kraju, 21.02.1941, [w:] *Protokoły...*, s. 588.

<sup>60</sup> *Rozporządzenie Krajowej Rady Ministrów o rozwiązaniu korpusu Policji Państwowej i obowiązkach jego funkcjonariuszów*, 01.08.1944, „Dziennik Ustaw” 1944, nr 2, poz. 17, s. 48–50. Na temat rozwiązania Policji Państwowej: P. Majer, *Funkcjonariusze Policji Państwowej i Policji Polskiej w powojennej rzeczywistości – uwagi syntetyzujące*, „Studia Politologiczne” 2019, t. 51, s. 120–122.

<sup>61</sup> *Konwencja haska IV (1907) dotycząca praw i zwyczajów wojny lądowej. Aneks: Regulamin dotyczący praw i zwyczaju wojny lądowej*, „Dziennik Ustaw” 1927, nr 21, poz. 161, art. 43. Cf.:

że „dotychczasowe prawo polskie zachowuje swoją moc, o ile nie jest w sprzeczności z przejściem administracji przez Rzeszę Niemiecką i wykonaniem wojskowych praw niemieckich”<sup>62</sup>.

W dalszej części rozporządzenia KRM jest mowa, że „funkcjonariusze P.P., którzy w dniu 1 września 1939 r. pozostawali w służbie czynnej, jeśli stosunek służbowy po tej dacie nie został rozwiązany przez władze polskie, mają obowiązek: a) dokonać zgłoszenia [...], b) w razie wezwania (powołania) objąć służbę w Korpusie Bezpieczeństwa na stanowisku wyznaczonym przez właściwą władzę”.

Z cytowanej treści tego rozporządzenia można wyciągnąć wniosek, że władze Polski podziemnej uznawały formalno-prawną ciągłość służby funkcjonariuszy Policji Państwowej w ramach przekształconej przez Niemców w okupacyjnej rzeczywistości tzw. *polnischer Polizei*. Natomiast nie akceptowano nadużyć i przejawów kolaboracji poszczególnych policjantów. Zaznaczono, że „do służby w Korpusie Bezpieczeństwa nie można powoływać funkcjonariuszów P.P., jeśli władzy są znane zarzuty poważnie obciążające ich w związku z zachowaniem w służbie lub poza służbą w czasie okupacji lub przed nią”. Na funkcjonariuszy przedwojennej Policji Państwowej, którzy w dniu wejścia rozporządzenia pełnili „funkcje służbowe we władzach okupacyjnych lub w pozostającej pod kierownictwem tych władz tzw. Policji Polskiej”, nałożono obowiązek zabezpieczenia mienia państwowego i dokumentów w celu przekazania „właściwym organom Korpusu Bezpieczeństwa”.

W świetle rozporządzenia KRM trudno zgodzić się z tezą, że „w polskich dokumentach państwowych za służbę w rzeczywistości polskiej policji uznawano służbę w Policji Państwowej do września 1939 r. Późniejszą zaś służbę w policji granatowej traktowano jako służbę w niemieckich jednostkach okupacyjnych”<sup>63</sup>. Zawarte w dokumencie

---

R. Kwiecień, *Okupacja wojenna w świetle prawa międzynarodowego: natura, skutki, nowe tendencje*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G” 2013, t. 60, z. 1, s. 69–70.

<sup>62</sup> Pierwsze rozporządzenie o odbudowie polskich administracji okupowanych obszarów, 26.10.1939, Dz.RGGOP 1939, nr 1, par. 8. Cf.: E. Kurkowska, *Procedura karna na ziemiach polskich okupowanych przez Niemcy w czasie II wojny światowej*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2012, nr 17, s.154.

<sup>63</sup> M. Korcuć, op. cit., s. 36. Autor konkluzję tę oparł na podstawie art. 4 rozporządzenia KRM o likwidacji PP, brzmiącego: „mianowania, jak i również zmiany w stosunku służbowym i zwolnienia funkcjonariuszów PP, dokonane przez władze okupacyjne lub im podległe są

KRM określenie „pozostającej pod kierownictwem” władz okupacyjnych nie oznacza traktowania policji polskiej jako niemieckiej jednostki okupacyjnej. Natomiast wyrażenie mówiące o zachowaniu się policjantów „w służbie lub poza służbą w czasie okupacji” wskazuje na uznanie przez polskie władze pewnej ciągłości pomiędzy przedwojenną Policją Państwową a okupacyjną policją polską.

Podobnie jak KRM, będąca częścią polskiego ośrodka władzy na wychodźstwie, także organ władzy ludowej, Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego (dalej: PKWN), dokonał 15 sierpnia 1944 r. likwidacji przedwojennej Policji Państwowej<sup>64</sup>. W dekreście PKWN ogłoszono, że „rozwiązuje się policję państwową (tzw. granatową policję), która stała na usługach okupantów”<sup>65</sup>. Użyte sformułowanie pokazuje, że dokonano całkowitego utożsamienia policji polskiej z okresu Generalnego Gubernatorstwa z przedwojenną Policją Państwową. Można zgodzić się opiniami, że w dekreście PKWN Policję Państwową, „sprowadzono [...] do roli aparatu bezpieczeństwa publicznego czasów okupacji”, zarzucając tej formacji „stanie na usługach okupanta” i pomijając jednocześnie „udział znacznej części policjantów w pracy konspiracyjnej”<sup>66</sup>.

Dekrety wydane przez KRM i PKWN dotyczące likwidacji Policji Polskiej wskazują, że jej działalność *in gremio* z czasów okupacji niemieckiej została jednoznacznie negatywnie oceniona. Wydaje się, że na taką opinię nie wpłynął tylko sam fakt włączenia przedwojennej Policji Państwowej do systemu okupacyjnego, ale konkretne zachowania jej funkcjonariuszy. Z takim niekorzystnym osądem nie spotkała się

---

pozbawione skutków prawnych w stosunku do Państwa Polskiego”. Wydaje się jednak, że z tego artykułu wynika jedynie to, że KRM uznała za nieważne awanse i zmiany przydziałów służbowych funkcjonariuszy przedwojennej PP dokonane przez „władze okupacyjne” lub „im podległe”. Przez pojęcie „im podległe” w tym przypadku zapewne można rozumieć władze policji polskiej, ponieważ w art. 21 tego rozporządzenia „władze tzw. Policji Polskiej” określono jako podlegające władzom niemieckiego okupanta.

<sup>64</sup> Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego o rozwiązaniu policji państwowej (tzw. granatowej policji), 15.08.1944, „Dziennik Ustaw” 1944, nr 2, poz. 6.

<sup>65</sup> Wzywając jednocześnie jej funkcjonariuszy do bezzwłocznego oddania broni i materiałów będących w posiadaniu policji. Ibidem.

<sup>66</sup> Także pisownia „policja państwowa” zamiast „Policja Państwowa” była celowym działaniem mającym pomniejszyć jej rolę i znaczenie. R. Litwiński, *Komisja rehabilitacyjno-kwalifikacyjna dla byłych policjantów (1946–1952)*, „Dzieje Najnowsze” 2004, z. 1, s. 118; M. Mączyński, *Polskie formacje policyjne w stolicy Generalnego Gubernatorstwa 1939–1945*, „Rocznik Krakowski” 1993, t. 59, s. 154.

aktywność innych grup zawodowych, które na wezwanie władz niemieckich, podobnie jak przedwojenni policjanci, podjęły swoje obowiązki w okupacyjnej rzeczywistości. Postawa polskich sędziów czy prokuratorów z okresu niemieckiej okupacji została oceniona pozytywnie, czego przejawem było m.in. utrzymanie w mocy wyroków sądów polskich z GG<sup>67</sup>. Jest to potwierdzeniem tego, że polskie władze ustanowione w okupowanym kraju przez suwerenny rząd Rzeczypospolitej na emigracji samego włączenia polskich pracowników instytucji publicznych do administracji okupacyjnej nie uznawały jeszcze za naruszenie ich lojalności.

## 5. Zmiany wprowadzone dokumentem Hansa Franka z 17 grudnia 1939 r. w świetle prawa międzynarodowego

Należy postawić pytanie, czy i w jakim zakresie niemiecki okupant był uprawniony do wprowadzenia zmian w organizacji przedwojennej Policji Państwowej? Odpowiedź na to pytanie zależy od określenia charakteru prawnego zajętych ziem polskich. Polski rząd na emigracji traktował Generalne Gubernatorstwo jako okupowane tereny polskie, formalnie nieanektowane przez Rzeszę, na których okupant miał obowiązek respektowania ograniczeń wynikających z konwencji haskiej. Stanowisko to argumentowano m.in. tym, iż „nie określono (...) charakteru prawnego tego tworu” jakim było GG a „z nazwy można wywnioskować, że GG dla okupowanych obszarów jest organizacją tymczasową, stworzoną na czas okupacji w celu administrowania zajętymi terenami”<sup>68</sup>. Konsekwencją tego podejścia byłaby ograniczona kompetencja Hansa Franka do zmian w przepisach prawa regulującego funkcjonowanie przedwojennej Policji Państwowej. Wprowadzone w tym zakresie zmiany nie mogłyby wskazywać na to, że generalny gubernator uzurpował sobie suwerenność.

Natomiast niemieccy prawnicy – Albert Weh i Friedrich Klein – starali się udowodnić na gruncie prawa międzynarodowego, że w Polsce miał nastąpić całkowity podbój i przejęcie kontroli nad państwem polskim (*debellatio*), ponieważ „istniejący porządek stracił swoją skuteczność, a władza państwowa jest kwestionowana przez władzę

---

<sup>67</sup> E. Kurkowska, op. cit., s. 179;

<sup>68</sup> Cyt. za M. Mitera, op. cit., s. 30.

okupacyjną”<sup>69</sup>. Argumenty za zawojowaniem państwa polskiego, oparte na motywach politycznych, miały stanowić wytyczne dla władz Generalnego Gubernatorstwa w sprawie postępowania względem podbitej ludności. Znalazły one również swoje odzwierciedlenie w stanowiskach reprezentowanych przez Naczelne Dowództwo Niemieckich Sił Zbrojnych i Ministerstwo Spraw Zagranicznych Rzeszy, wedle których państwo polskie miało już nie istnieć<sup>70</sup>. Konsekwencją takiego poglądu miało być przejście przez Rzeszę Niemiecką pełnej suwerenności nad ziemiami polskimi i co za tym idzie, stosowanie wyłącznie prawa niemieckiego, bez konieczności przestrzegania i stosowania norm międzynarodowych wynikających z IV konwencji haskiej z 1907 r.<sup>71</sup> Przy takiej interpretacji stanu prawnego zajętych ziem polskich Hans Frank miałby niczym nieograniczone możliwości wydawania ustaw czy innych przepisów wprowadzających zmiany w zakresie funkcjonowania polskich instytucji państwowych.

Jednak nie wszyscy niemieccy prawnicy podzielali stanowisko Weha i Kleina o zawojowaniu ziem polskich. Przedstawiając argumenty przeciw *debellatio*, wskazywano przede wszystkim na istnienie rządu polskiego na uchodźstwie i prowadzenie walki z Niemcami przez sojuszników Polski. Także praktyka ustrojowa Generalnego Gubernatorstwa wskazywała na funkcjonowanie bardziej okupacji wojennej (*occupatio bellica*) niż ziem zawojowanych<sup>72</sup>. Dostrzec można było stosowanie zasad wynikających z IV konwencji haskiej, pomimo że niemiecki okupant nie powoływał się na nią jednoznacznie w wydawanych rozporządzeniach. Podobnie jednak Niemcy postępowali w innych okupowanych krajach – Holandii, Belgii, czy Francji<sup>73</sup>.

Po wojnie przeciwko pogładowi o zawojowaniu ziem polskich opowiedział się Międzynarodowy Trybunał Wojskowy w Norymberdze. Uznał on, że *debellatio* nie miało zastosowania „tak długo, jak długo znajdowała się w polu armia, usiłująca zwrócić okupowane kraje ich prawowitym właścicielom”<sup>74</sup>. Polscy prawnicy różnili się w ocenie

<sup>69</sup> J. Lubecka, *Okupacja czy zawładnięcie? Powojenne spory polskich prawników co do statusu prawnego niemieckiego podboju ziem polskich*, „Studia nad Totalitaryzmami i Wiekiem XX” 2021, t. 5, s. 174.

<sup>70</sup> M. Mitera, op. cit., s. 28–29.

<sup>71</sup> J. Lubecka, op. cit., s. 174.

<sup>72</sup> Ibidem, s. 173, 175.

<sup>73</sup> A. Klafkowski, *Okupacja niemiecka w Polsce w świetle prawa narodów*, Wydawnictwo Instytutu Zachodniego, Poznań 1946, s. 50–51 (329–330).

<sup>74</sup> J. Lubecka, op. cit., s. 175.



stanu prawnego, który miałby obowiązywać w Generalnym Gubernatorstwie. Biegli w procesach niemieckich zbrodniarzy przed Najwyższym Trybunałem Narodowym – Ludwik Ehrlich i Antoni Peretiakowicz – przyjęli, że ziemie polskie nie były okupowane lecz „bezprawnie zawładnięte” przez Niemców „drogą gwałtu i przymusu”, przez co najeźdźcy nie przysługiwały prawa przynależne okupantowi. W ocenie innych polskich prawników, to stanowisko mogło pociągać za sobą „wyłączenie obowiązywania konwencji haskiej”. Zakwestionował je również Sąd Najwyższy w swoim wyroku z 11 października 1949 r., orzekając, że „regulamin haski obowiązuje w każdej okupacji, nawet okupacji bezprawnej, jaką była Niemiecka okupacja w Polsce”<sup>75</sup>.

Stanowisko Sądu Najwyższego uznawało, że Niemcy *de facto* sprawując okupacyjną administrację w Polsce byli zobowiązani do stanowienia prawa w ramach uprawnień przewidzianych w konwencji haskiej. W świetle regulaminu haskiego okupant ma prawo do „przywrócenia i zapewnienia, o ile to jest możliwe, porządku i życia społecznego”<sup>76</sup>. W tym celu zapewne może powołać bądź reaktywować działalność policji. Jest to niezależne od legalności użycia siły zbrojnej i podpisania aktu kapitulacji przez państwo pokonane, ponieważ „terytorium uważa się za okupowane, jeśli faktycznie znajduje się pod władzą armii nieprzyjacielskiej”<sup>77</sup>.

Nasuwa się jednak wątpliwość, czy dokonane przekształcenie Policji Państwowej w polską policję gminną mieściło się w ramach uprawnienia okupanta do administrowania na zajęтым terytorium? Wydaje się, że przeprowadzona decentralizacja struktury policyjnej naruszyła *status quo* ustroju przedwojennej PP, łamiąc jednocześnie obowiązujące prawo w tym zakresie. Ponadto na wadliwość poczynań niemieckiego okupanta wskazuje forma prawna, w jakiej zaprowadzono zmiany w organizacji polskiej policji. Przekształcenia te powinny być wprowadzone w formie aktu prawa powszechnie obowiązującego, a nie pisma urzędowego o wewnątrzinstytucjonalnej mocy obowiązywania. Także niezgodne z konwencją haską było zmuszenie polskich policjantów do złożenia pisemnej deklaracji lojalności. Można przyjąć, że te działania wyłamują się z postanowień konwencji

---

<sup>75</sup> Ibidem, s. 176–180.

<sup>76</sup> *Konwencja haska IV (1907)*..., art. 43.

<sup>77</sup> Ibidem, art. 42. Dlatego trudno przyznać rację pogładowi, że „agresja niemiecka i sowiecka uniemożliwiły formalne i jawne funkcjonowanie służb policyjnych Rzeczypospolitej Polskiej na jej terytorium”, ponieważ „władze polskie nie skapitulowały przed Niemcami, nie podpisały zgody na zajęcie żadnego fragmentu terytorium państwa, nie oddały Niemcom w zarząd żadnej swojej instytucji” (M. Korcuć, op. cit., s. 25).

haskiej i są nadużyciem kompetencji wobec okupowanego terytorium. Niemieckie władze postąpiły tak, jakby były suwerenem, a nie okupantem Polski<sup>78</sup>.

## 6. Uwagi na temat statusu prawnego policji polskiej w Generalnym Gubernatorstwie

Rola policji polskiej w ramach systemu okupacyjnego w Generalnym Gubernatorstwie nie jest łatwa do jednoznacznego określenia. W wielu publikacjach próbowano opisać to zagadnienie z perspektywy działalności tej formacji, skupiając się na konkretnych zadaniach i postawach polskich policjantów. Zwracano uwagę, że część z nich gorliwie wypełniała swoje obowiązki, a nawet przekraczała granice „zawodowej” kolaboracji z okupantem, wykorzystując swoją pozycję przeciwko ludności polskiej i żydowskiej. Jednocześnie podkreślano, że niektórzy polscy policjanci podejmowali współpracę z ruchem oporu, wyłamując się z lojalności wobec okupanta<sup>79</sup>. Nasilenie zaangażowania się w konspirację, które początkowo było udziałem nielicznej grupy przedwojennych policjantów, nastąpiło, pod wpływem obaw związanych ze zbliżaniem się Armii Czerwonej, w końcu 1943 r.<sup>80</sup>. W ten sposób przedstawiano polską policję jako bardziej lub mniej użyteczne narzędzie realizacji niemieckiej polityki okupacyjnej, marginalizując czy pomijając kwestię jej pozycji ustrojowej w systemie administracyjnym GG.

<sup>78</sup> A. Klafkowski, op. cit., s. 64, 70–71 (343, 349–350).

<sup>79</sup> Cf.: M. Piątek, op. cit., s. 114–120; T. Domański, op. cit., s. 79–97; H. Cwiąg, op. cit., s. 36–48; T. Frydel, op. cit., s. 103–134; J.A. Młynarczyk, *Pomiędzy współpracą a zdradą. Problem kolaboracji w Generalnym Gubernatorstwie – próba syntezy*, „Pamięć i Sprawiedliwość” 2009, nr 1, s. 114–117; J. Grabowski, *Na posterunku. Udział polskiej policji granatowej i kryminalnej w zagładzie Żydów*, Wołowiec 2020, passim; S. Piątkowski, *Policja polska tzw. granatowa w Radomiu i powiecie radomskim (1939–1945)*, „Między Wisłą a Pilicą: studia i materiały historyczne” 2001, t. 2, s. 107–128; idem, *Między obowiązkiem a kolaboracją. Policja „granatowa” w dystrykcie radomskim w latach 1939–1945*, [w:] *Z dziejów policji polskiej w latach 1919–1945*, red. E. Majcher-Ociesa, Kieleckie Towarzystwo Naukowe, Kielce 2010, s. 163–186; M. Chlipała, *Konspiratorzy w Policji Polskiej i Polskiej Policji Kryminalnej w Krakowie 1939–1945*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Historyczne” 2020, z. 3, s. 597–618; T. Chinciński, *Gdyńscy policjanci w II wojnie światowej – losy funkcjonariuszy po wrześniu 1939 roku*, „Dzieje Najnowsze” 2021, z. 3, s. 33–36.

<sup>80</sup> Cf.: A. Wrzyszczyk, *Sądownictwo...*, s. 363–365; W. Borodziej, *Terror i polityka. Policja niemiecka a polski ruch oporu w GG 1939–1944*, Instytut Wydawniczy Pax, Warszawa 1985, s. 27–29.

W literaturze formułowano hipotezy mające wyjaśnić powody, dla których Niemcy zdecydowali się na zaangażowanie funkcjonariuszy przedwojennej Policji Państwowej do pełnienia służby w GG. Wysunięto przypuszczenie, że przemawiała za tym przede wszystkim ograniczona liczebność sił własnych niemieckiego okupanta<sup>81</sup>. Potwierdzeniem tej hipotezy miała być opinia Friedricha W. Krügera, wyższego dowódcy SS i policji w Generalnym Gubernatorstwie, który przyznawał, że niemieckie oddziały absolutnie nie wystarczają do zabezpieczenia okupowanego kraju, dlatego „ważnym czynnikiem” stał się w tym względzie „udział policji polskiej”<sup>82</sup>. Za wykorzystaniem polskich policjantów do pomocy okupantowi w utrzymaniu ładu i porządku wśród ludności polskiej w GG przemawiała również chęć zapobiegnięcia ich masowemu udziałowi w podziemiu antyniemieckim. Ze względu na swoje kompetencje zawodowe, przede wszystkim znajomość zasad prowadzenia działalności konspiracyjnej, policjanci mogli być bardziej pożądanymi kandydatami do ruchu oporu niż nawet byli wojskowi<sup>83</sup>.

W klasycznej syntezie systemów okupacyjnych w Europie starano się ukazać zależność zachodzącą pomiędzy policją polską w Generalnym Gubernatorstwie a niemieckimi władzami poprzez porównanie jej sytuacji z innymi policjami rodzimymi działającymi w kontrolowanych przez Niemców krajach. Zwracano uwagę, że policja granatowa nie była częścią policji niemieckiej, tak jak to było w Austrii, Wolnym Mieście Gdańsku i Albanii<sup>84</sup>, choć z całą pewnością funkcjonowała pod jej rygorystyczną kontrolą i często z nią współdziałała. Nie została ona bezpośrednio połączona z organami niemieckiego nadzoru, tak jak to uczyniono od 1940 r. z polską policją kryminalną. Ale również nie można mówić tylko o samym wykorzystaniu kadr przedwojennej policji przez Niemców, jak to miało początkowo miejsce w państwach bałtyckich. Nie można także traktować policji polskiej tak samo jak policji żydowskiej w Generalnym Gubernatorstwie, która była formacją całkowicie nowo utworzoną przez okupanta<sup>85</sup>. Podkreślano także, że tak głębokich

<sup>81</sup> Cf.: H. Cwiąg, op. cit., s. 34.

<sup>82</sup> Narada z udziałem F.W. Krügera, B. Streckenbacha na temat stanu bezpieczeństwa w GG, 31 X 1939, [w:] *Okupacja i ruch oporu w dzienniku Hansa Franka 1939–1942*, t. 1: 1939–1942, wybór i oprac. S. Płoski in., tłum. D. Dąbrowska, M. Tomala, wyd. II, Warszawa 1972, s. 83; Sprawozdanie F.W. Krügera o stanie policji niemieckiej w GG oraz polityce przesiedleńczej, 8 XI 1939, [w:] *tamże*, s. 86. Te same dokumenty publikowane w: *Rok 1939 w dzienniku Hansa Franka*, wstęp i oprac. P. Kosiński, tłum. V. Grotowicz, Warszawa 2019, s. 49, 69.

<sup>83</sup> Cf.: H. Cwiąg, op. cit., s. 33.

<sup>84</sup> Cf.: C. Madajczyk, *Faszyzm...*, t. 2, s. 357.

<sup>85</sup> Ibidem, s. 359.

zmian w funkcjonowaniu rodzimej policji, jak to miało miejsce na ziemiach polskich, nie wprowadzano w okupowanych krajach, w których działały rządy kolaboracyjne lub kontynuowały działalność doczasowe władze, np. w Francji, Danii, czy Protektoracie Czech i Moraw<sup>86</sup>. Wszystko to wskazuje, że umiejscowienie policji polskiej w strukturze administracyjnej GG stanowiło swoiste rozwiązanie, które nie występowało w żadnym innym okupowanym przez Niemcy terytorium.

Powstaje pytanie, czy lub w jakim stopniu możemy mówić o ciągłości instytucjonalnej pomiędzy przedwojenną Policją Państwową a okupacyjną policją polską w Generalnym Gubernatorstwie? W literaturze przedmiotu przyjmowano różne stanowiska w tym względzie. W monografii poświęconej policji granatowej w GG przedstawiono pogląd uznający, że „struktury ‘mundurowej’ Policji Polskiej oraz polskiej Policji Kryminalnej stanowiły bezpośrednią kontynuację przedwojennej Policji Państwowej”<sup>87</sup>. W ostatnich latach wyrażono przekonanie, że „Policja Polska Generalnego Gubernatorstwa stanowiła kontynuację przedwojennej Policji Państwowej tak w aspekcie organizacyjnym, jak kadrowym, tym niemniej z perspektywy formalnoprawnej taka wątpliwość wydaje się być uzasadniona”<sup>88</sup>. Pojawiły się również opinie zakładające, że „postrzeganie *Polnische Polizei* jako prostej kontynuacji Policji Państwowej” nie ma „jakichkolwiek podstaw prawnych”, i że „powinna ona być konsekwentnie traktowana jako część aparatu państwowego Rzeszy Niemieckiej”<sup>89</sup>. W monografii poświęconej sytuacji prawno-ustrojowej obywateli polskich w GG policję polską przedstawiono z jednej strony jako wchodzącą w skład niemieckiej Orpo, z drugiej strony jako reaktywowaną przedwojenną Policję Państwową, którą pod niemieckim nadzorem włączono do administracyjnego systemu okupacyjnego<sup>90</sup>. Wskazuje to na brak jednoznacznej konkluzji co do miejsca i roli policji polskiej w systemie okupacyjnym GG.

Dotychczas nie przedstawiono statusu prawnego policji granatowej w odniesieniu zarówno do częściowo zachowanego i formalnie obowiązującego przedwojennego ustawodawstwa polskiego jak i prawa wydanego przez okupanta oraz uregulowań międzynarodowych, a także stanowiska polskich władz względem zmian ustrojowych

---

<sup>86</sup> Ibidem, s. 357–358.

<sup>87</sup> A. Hempel, *Pogrobowcy...*, s. 12.

<sup>88</sup> M. Jurgielewicz, A. Misiuk, op. cit., s. 116.

<sup>89</sup> M. Korcuć, op. cit., s. 34, 75.

<sup>90</sup> Cf.: M. Mitera, op. cit., s. 218, 220.

zaprowadzonych przez najeźdźcę. Porównanie tych perspektyw może pomóc w odpowiedzi na pytanie jaka była, w świetle obowiązującego prawa, oficjalna sytuacja policji polskiej w GG.

Na skutek wydanego przez Hansa Franka okólnika z 17 grudnia 1939 r., którego dogłębną analizy nie przeprowadzono w dotychczasowej literaturze przedmiotu, nastąpiło wznowienie służby funkcjonariuszy przedwojennej Policji Państwowej i odtworzenie jej struktur niższego szczebla, które podporządkowano niemieckiemu zwierzchnictwu. Orpo stało się w stosunku do policji polskiej organem nadzorczym. W nowym niemieckim ustroju administracyjnym znacząco ograniczono samodzielność jej działania. Zakres kompetencji przywróconych do pracy policjantów zacieśniono do funkcji porządkowych w odniesieniu do ludności polskiej. Nie nastąpiło ani włączenie przedwojennej Policji Państwowej do struktur niemieckiej policji porządkowej, ani jej formalna likwidacja. Zastąpiono jednak, w powszechnym użyciu, jej oficjalną nazwę kolokwialnym określeniem *polnische Polizei*. Zmieniono również źródła jej finansowania z budżetu państwa na środki gminny.

Choć policja granatowa w GG nie była prostym odtworzeniem ani kontynuacją przedwojennej Policji Państwowej, to została potraktowana przez władze Polski podziemnej jako część nadal funkcjonującej przedwojennej administracji, którą okupant wezwał do udziału w zarządzaniu zajęтым krajem. To stanowisko potwierdziły dekrety KRM i PKWN likwidujące Policję Państwową, które uznawały jej funkcjonowanie do sierpnia 1944 r. Potwierdzano tym samym ciągłość państwa polskiego i obowiązywanie przedwojennego prawodawstwa. Być może w trwaniu szczątków państwowości polskiej pod niemiecką okupacją upatrywano argument przeciw *debellatio*. Pozostawienie przez okupanta polskiej policji i polskiego sądownictwa stało w sprzeczności z niemiecką tezą o nieistnieniu państwa polskiego.

Władze Polskiego Państwa Podziemnego uznały służbę w polskich instytucjach w GG, które działały w warunkach przymusu pod niemieckim zarządem, za zgodną z polskim interesem. Za kolaborantów uważano tylko tych przedwojennych funkcjonariuszy i urzędników, których postawy świadczyły o zdradzie i niewłaściwym zachowaniu wobec okupowanej ludności. W świetle tego stanowiska samo podjęcie służby w policji polskiej, będące skutkiem przymusu ze strony okupanta, nie było jeszcze uważane za zdradę. Dopiero działania części policjantów granatowych wymierzone w prawa i wolności okupowanej ludności oraz partycypacja w grabieży jej majątków,

sprawiły, że zaczęto postrzegać tę formację jako jeden z elementów okupacyjnego aparatu represji i w konsekwencji nie przewidziano dla niej miejsca w powojennej rzeczywistości. Taka ocena została dokonana zarówno przez władze polskiego podziemia związanego z rządem na emigracji jak i PKWN.

Sytuacja policji granatowej pod względem charakteru prawnego wydaje się być podobna do pozycji ustrojowej sądownictwa polskiego. Działały one w oparciu o niemieckie prawo, podlegały stałemu nadzorowi i kontroli okupanta, a ich wcześniejsze kompetencje i przedwojenne struktury organizacyjne zostały mocno zredukowane, ale jednocześnie nie stały się one częścią niemieckiego aparatu państwowego<sup>91</sup>. Różnica dotyczyła przede wszystkim charakteru podstawy prawnej na podstawie której te przedwojenne instytucje kontynuowały działalność w GG. Policja funkcjonowała w oparciu o okólnik Hansa Franka, stanowiący formalnie akt prawa wewnętrznego, natomiast podstawą dla dalszej działalności sądownictwa były cztery rozporządzenia generalnego gubernatora, które były normatywami powszechnie obowiązującymi.

Nieopublikowanie przepisów prawnych zmieniających Policję Państwową w policję polską w GG nie było sytuacją wyjątkową w systemie prawnym III Rzeszy. Władze niemieckie niejednokrotnie wydawały przepisy, których treść nie była podawana do publicznej wiadomości, a mimo to były one powszechnie stosowane<sup>92</sup>.

Samo przywrócenie działalności przedwojennej polskiej policji przez okupanta było zgodne z konwencją haską. Jednak przeprowadzona jej daleko idąca reorganizacja, która była znaczną ingerencją niemieckich władz w pryncypia ustrojowe przedwojennej formacji, wykraczała poza uprawnienie zapewnienia bezpieczeństwa przyznane okupantowi przez prawo międzynarodowe. Niemcy zmieniając podstawę prawną policji postąpili tak, jak gdyby byli suwerenem, a nie okupantem na kontrolowanych terenach. Tego typu prawotwórcze działania okupanta zostały uznane za nieuprawnione także przez polskie władze na obczyźnie. Dekret Prezydenta RP potwierdził, pomimo jasności sytuacji wynikającej z norm konwencji haskiej, że nieważne i niebyłe są wszelkie akty

---

<sup>91</sup> Cf.: A. Wrzyszczyk, *Nadzór Hansa Franka nad sądownictwem w Generalnym Gubernatorstwie w latach 1939–1945*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2015, z. 2, s. 380–385; E. Kurowska, *Procedura...*, s. 176–180; idem, *Tworzenie okupacyjnego wymiaru sprawiedliwości w Generalnym Gubernatorstwie w latach 1939–1940*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2003, t. 8, s. 264.

<sup>92</sup> Cf.: S. Salmonowicz, op. cit., s. 348–349.

prawne władz niemieckich, których skutki wykraczają poza granice tymczasowej administracji okupowanym terytorium<sup>93</sup>.

Uzurpacja suwerenności przez okupanta znacznie zakłóciła ciągłość pomiędzy przedwojenną Policją Państwową a policją polską w Generalnym Gubernatorstwie. Wydane przez generalnego gubernatora przepisy w zakresie organizacji policji polskiej nie służyły jedynie administrowaniu okupowanym terytorium. Wykraczały one poza działania konieczne, dopuszczone regulaminem haskim, których celem jest zapewnienie minimum poczucia bezpieczeństwa okupowanej ludności. Okupant nie kierował się troską o utrzymanie spokoju i porządku publicznego wśród ludności polskiej, ale chęcią realizacji własnych planów politycznych wobec zajętego terytorium. Podporządkowanie policji polskiej niemieckiej Orpo wskazywało na zamiar wykorzystania jej do realizacji polityki okupacyjnej na podbitym terenie. Dużą część z wprowadzonych zmian w funkcjonowaniu przedwojennej Policji Państwowej stanowi w świetle prawa międzynarodowego „ustawowe bezprawie”<sup>94</sup>.

## Bibliografia

### Źródła archiwalne

Archiwum Instytutu Pamięci Narodowej, IPN BU 1571/397, *Do Policji Granatowej*, [b.d. i p.].  
Archiwum Państwowe w Lublinie, Batalion Policji w Zamościu 1939–1942, sygn. 82, Aufbau und Organisation der polnischen Polizei, 17 XII 1939, k. 5–7.

### Akty prawne

*Aufruf des Höheren SS- und Polizeiführer im Generalgouvernement für die besetzten polnischen Gebiete* (tytuł równoległy: *Odezwa Wyższego Dowódcy SS i Policji Generalnego Gubernatorstwa*), 30.10.1939, „Verordnungsblatt des Generalgouverneurs für die besetzten polnischen Gebiete” (tytuł równoległy: „Dziennik rozporządzeń Generalnego Gubernatora dla okupowanych polskich obszarów”) 1939, nr 2, s. 16, <http://dlibra.umcs.lublin.pl/dlibra/publication/11513/edition/6588/content>.

<sup>93</sup> *Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej o nieważności aktów prawnych*, 30.11.1939 r., „Dziennik Ustaw” 1939, nr 102, poz. 1006, art. 1.

<sup>94</sup> Określenie to cyt. za: A. Wrzyszczyk, *Hierarchia...*, s. 707.

- Dekret Führera i Kanclerza Rzeszy dla okupowanych obszarów polskich, Berlin, 12.10.1939, [druk ulotny], <https://polona.pl/item/dekret-fuhrera-i-kanclerza-rzeszy-dla-okupowanych-obszarow-polskich-z-dnia-12,MTAzMjAxNw/0/#info:metadata>.*
- Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego o rozwiązaniu policji państwowej (tzw. granatowej policji), 15.08.1944, „Dziennik Ustaw” 1944, nr 2, poz. 6, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19440020006/O/D19440006.pdf>.*
- Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej o nieważności aktów prawnych, 30.11.1939 r., „Dziennik Ustaw” 1939, nr 102, poz. 1006, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/LDU19391021006/O/LDU19391021006.pdf>.*
- Erste Verordnung über den Aufbau der Verwaltung der besetzten polnischen Gebiete (tytuł równoległy: Pierwsze rozporządzenie o odbudowie polskich administracji okupowanych obszarów, 26.10.1939, „Verordnungsblatt des Generalgouverneurs für die besetzten polnischen Gebiete” (tytuł równoległy: „Dziennik rozporządzeń Generalnego Gubernatora dla okupowanych polskich obszarów”) 1939, nr 1, s. 3, <https://jbc.bj.uj.edu.pl/dlibra/publication/690295/edition/652046/content>.*
- Konwencja haska IV (1907) dotycząca praw i zwyczajów wojny lądowej. Aneks: Regulamin dotyczący praw i zwyczaju wojny lądowej, „Dziennik Ustaw” 1927, nr 21, poz. 161, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19270210161/O/D19270161.pdf>.*
- Rozporządzenie Krajowej Rady Ministrów z dnia 1 sierpnia 1944 r. o rozwiązaniu korpusu Policji Państwowej i obowiązkach jego funkcjonariuszów, „Dziennik Ustaw” 1944, nr 2, poz. 17, s. 48–50, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/LDU19440020017/O/LDU19440020017.pdf>.*
- Verordnung über die Bewährung von Bergütungen an wiederbeschäftigte ehemals polnische Beamte und Angestellte (tytuł równoległy: Rozporządzenie o udzieleniu wynagrodzeń ponownie zatrudnionym urzędnikom i funkcjonariuszom polskim), 03.11.1939 r., „Verordnungsblatt des Generalgouverneurs für die besetzten polnischen Gebiete” (tytuł równoległy: „Dziennik rozporządzeń Generalnego Gubernatora dla okupowanych polskich obszarów”) 1939, nr 4, s. 28, <http://dlibra.umcs.lublin.pl/dlibra/publication/11522/edition/6590/content>.*

## Prasa codzienna

„Biuletyn Informacyjny”, 19.12.1940, [s. 8–9].

## Dokumenty drukowane

Narada z udziałem Friedricha W. Krügera, Bruna Streckenbacha na temat stanu bezpieczeństwa w GG, 31. 10. 1939, [w:] *Okupacja i ruch oporu w dzienniku Hansa Franka 1939–1942*, t. 1: 1939–1942, wybór i oprac. Stanisław Płoski in., tłum. Danuta Dąbrowska, Mieczysław Tomala, wyd. II, Warszawa 1972, s. 83–84.



- Ogólny raport polityczno-gospodarczy, gen. Tokarzewski do gen. Sosnkowskiego, 10.01.1940 r., [w:] *Armia Krajowa w dokumentach 1939–1945*, t. 1: *wrzesień 1939–czerwiec 1941*, red. Halina Czarnocka i in., Londyn, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1990.
- Protokół dwudziestego szóstego posiedzenia Komitetu dla Spraw Kraju, 21.02.1941, [w:] *Protokoły posiedzeń Komitetu dla Spraw Kraju*, cz. 1: *1939–1941*, red. Waldemar Grabowski, Warszawa 2008.
- Protokół dziewiętnastego posiedzenia Komitetu dla Spraw Kraju, 16.04.1940, [w:] *Protokoły posiedzeń Komitetu dla Spraw Kraju*, cz. 1: *1939–1941*, red. Waldemar Grabowski, Warszawa 2008.
- Rozmowa z wyższymi urzędnikami administracji GG, 08.11. 1939, [w:] *Rok 1939 w dzienniku Hansa Franka*, wstęp i oprac. Paweł Kosiński, tłum. Wiktor Grotowicz Warszawa 2019.
- Spotkanie z obergruppenführerem SS Krügerem, 31.10.1939,85 [w:] *Rok 1939 w dzienniku Hansa Franka*, wstęp i oprac. Paweł Kosiński, tłum. Wiktor Grotowicz, Warszawa 2019.
- Sprawozdanie F.W. Krügera o stanie policji niemieckiej w GG oraz polityce przesiedleńczej, 08.11.1939, [w:] *Okupacja i ruch oporu w dzienniku Hansa Franka 1939–1942*, t. 1: *1939–1942*, wybór i oprac. Stanisław Płoski in., tłum. anuta. Dąbrowska, Mieczysław Tomala, wyd. II, Warszawa 1972.

## Literatura

- Borodziej Włodzimierz, *Terror i polityka. Policja niemiecka a polski ruch oporu w GG 1939–1944*, Warszawa 1985.
- Chinciński Tomasz, *Gdyńscy policjanci w II wojnie światowej – losy funkcjonariuszy po wrześniu 1939 roku*, „Dzieje Najnowsze” 2021, z. 3, s. 27–41.
- Chlipała Michał, *Konspiratorzy w Policji Polskiej i Polskiej Policji Kryminalnej w Krakowie 1939–1945*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Historyczne” 2020, z. 3.
- Ćwięk Henryk, *Polska Policja Generalnego Gubernatorstwa w okupacyjnym systemie bezpieczeństwa Trzeciej Rzeszy*, „Przegląd Policyjny” 2021, nr 3.
- Domański Tomasz, *Polnische Polizei jako narzędzie realizacji niemieckiej polityki okupacyjnej w Generalnym Gubernatorstwie*, „Premisla Christiana” 2018/2019, t. 18.
- Frydel Tomasz, *Zwykła organizacja, nadzwyczajna przemoc państwowa. Polska policja granatowa a Zagłada we wschodniej części dystryktu krakowskiego*, „Zagłada Żydów. Studia i Materiały” 2021, nr 17.
- Grabowski Jan, *Na posterunku. Udział polskiej policji granatowej i kryminalnej w zagładzie Żydów*, Wołowiec 2020.
- Hempel Adam, *Pogrobowcy klęski. Rzecz o policji „granatowej” w Generalnym Gubernatorstwie 1939–1945*, Warszawa 1990.
- Hempel Adam, *Policja granatowa w okupacyjnym systemie administracyjnym Generalnego Gubernatorstwa 1939–1945*, Warszawa 1987.
- Jankowski Stanisław M., *Karski. Raporty tajnego emisariusza*, Poznań 2009.

- Jurgilewicz Marcin, Misiuk Andrzej, *Policja Państwowa w II Rzeczypospolitej a Policja Polska w okresie II wojny światowej*, „Studia Politologiczne” 2019, t. 51, <http://www.studiapolitologiczne.pl/pdf-115379-44625?filename=Policja%20Panstwowa%20w%20II.pdf>.
- Karski Jan, *Tajne państwo. Opowieść o polskim podziemiu*, tłum. Grzegorz Siwek, Kraków 2014.
- Klaffkowski Alfons, *Okupacja niemiecka w Polsce w świetle prawa narodów*, Poznań 1946.
- Korkuć Maciej, *Niemiecka Polnische Polizei. Historyczny i państwowo-prawny kontekst funkcjonowania granatowej Policji w Generalnym Gubernatorstwie 1939–1945*, [w:] *Policja granatowa w Generalnym Gubernatorstwie w latach 1939–1945*, red. Tomasz Domański, Edyta Majcher-Ociesa, Warszawa 2019.
- Kozyra Waldemar, *Okupacyjna administracja niemiecka na ziemiach Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1939–1945*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G” 2013, t. 60, z. 1.
- Kurkowska Edyta, *Procedura karna na ziemiach polskich okupowanych przez Niemcy w czasie II wojny światowej*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2012, nr 17, [https://bazhum.muzhp.pl/media/files/Studia\\_Iuridica\\_Lublinensia/Studia\\_Iuridica\\_Lublinensia-r2012-t17/Studia\\_Iuridica\\_Lublinensia-r2012-t17-s151-180/Studia\\_Iuridica\\_Lublinensia-r2012-t17-s151-180.pdf](https://bazhum.muzhp.pl/media/files/Studia_Iuridica_Lublinensia/Studia_Iuridica_Lublinensia-r2012-t17/Studia_Iuridica_Lublinensia-r2012-t17-s151-180/Studia_Iuridica_Lublinensia-r2012-t17-s151-180.pdf).
- Kwiecień Roman, *Okupacja wojenna w świetle prawa międzynarodowego: natura, skutki, nowe tendencje*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G” 2013, t. 60, z. 1, s. 65–80.
- Lemkin Rafał, *Rządy państw osi w okupowanej Europie. Prawa okupacyjne, analiza rządzenia, propozycje zadośćuczynienia*, tłum. Agnieszka Bieńczyk-Missala, Warszawa 2023.
- Litwiński Robert, *Komisja rehabilitacyjno-kwalifikacyjna dla byłych policjantów (1946–1952)*, „Dzieje Najnowsze” 2004, z. 1, <https://rcin.org.pl/dlibra/publication/63886/edition/47748/content>.
- Litwiński Robert, *Policja granatowa w okupacyjnej Warszawie w obronie bezpieczeństwa. Od podległości wobec okupanta do współpracy z polskim państwem podziemnym*, [w:] *Porządek publiczny i bezpieczeństwo w okupowanej Warszawie. Studia historyczne*, red. Robert Spątek, Warszawa 2018.
- Lubecka Joanna, *Okupacja czy zawładnięcie? Powojenne spory polskich prawników co do statusu prawnego niemieckiego podboju ziem polskich*, „Studia nad Totalitaryzmami i Wiekiem XX” 2021, t. 5, [https://instytutpileckiego.pl/public/upload/journal\\_files/Rocznik%202021%20str168\\_183%20J\\_Lubecka.pdf?v=1697477084](https://instytutpileckiego.pl/public/upload/journal_files/Rocznik%202021%20str168_183%20J_Lubecka.pdf?v=1697477084).
- Madajczyk Czesław, *Faszyzm i okupacje 1938–1945. Wykonanie okupacji przez państwa Osi w Europie*, t. 2: *Mechanizmy realizowania okupacji*, Poznań 1984.
- Madajczyk Czesław, *Polityka III Rzeszy w okupowanej Polsce*, t. 1, Warszawa 2019.
- Majer Piotr, *Funkcjonariusze Policji Państwowej i Policji Polskiej w powojennej rzeczywistości – uwagi syntetyzujące*, „Studia Politologiczne” 2019, t. 51, s. 118–138, <http://www.studiapolitologiczne.pl/pdf-115382-44629?filename=Funkcjonariusze%20Policji.pdf>.

- Mączyński Marek, *Organizacyjno-prawne aspekty funkcjonowania administracji bezpieczeństwa i porządku publicznego dla zajętych obszarów polskich w latach 1939–1945, ze szczególnym uwzględnieniem Krakowa jako stolicy Generalnego Gubernatorstwa*, Kraków 2012.
- Mączyński Marek, *Polskie formacje policyjne w stolicy Generalnego Gubernatorstwa 1939–1945*, „Rocznik Krakowski” 1993, t. 59.
- Misiuk Andrzej, *Historia policji w Polsce. Od X wieku do współczesności*, Warszawa 2012.
- Mitera Maciej, *Zwyczajny faszyzm. Położenie prawne obywateli II Rzeczypospolitej w Generalnym Gubernatorstwie 1939–1944*, Warszawa 2017.
- Młynarczyk Jacek A., *Pomiędzy współpracą a zdradą. Problem kolaboracji w Generalnym Gubernatorstwie – próba syntezy*, „Pamięć i Sprawiedliwość” 2009, nr 1, s. 103–132.
- Mazurkiewicz Maciej J., *Ludobójstwo Niemiec na narodzie polskim (1939–1945). Studium historycznoprawne*, Warszawa 2021.
- Neumann Franz, *Behemot. Narodowy socjalizm – ustrój i funkcjonowanie 1933–1944*, tłum. Jerzy Giebułtowski, Warszawa 2016.
- Piątek Monika, *Działalność tzw. „policji granatowej” w Generalnym Gubernatorstwie*, „Rocznik Polsko-Ukraiński” 2018, t. 20.
- Piątkowski Sebastian, *Między obowiązkiem a kolaboracją. Policja „granatowa” w dystrykcie radomskim w latach 1939–1945*, [w:] *Z dziejów policji polskiej w latach 1919–1945*, red. Edyta Majcher-Ociesa, Kielce 2010.
- Piątkowski Sebastian, *Policja polska tzw. granatowa w Radomiu i powiecie radomskim (1939–1945)*, „Między Wisłą a Pilicą: studia i materiały historyczne” 2001, t. 2, s. 107–128.
- Pospieszalski Karol M., *Hitlerowskie „prawo” okupacyjne w Polsce, cz. 2: Generalna Gubernia: wybór dokumentów i próba syntezy*, Poznań 1958.
- Salmonowicz Stanisław, *Status prawny Polaka pod okupacją niemiecką (1939–1945). Uwagi o potrzebie badań*, „Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa” 2016, nr 9 (3).
- Sulczyński Andrzej, *Sądownictwo polskie w Generalnym Gubernatorstwie 1939–1945*, Warszawa 2020.
- Szarota Tomasz, *Okupowanej Warszawy dzień powszedni. Studium historyczne*, wyd. 3, Warszawa 1988.
- Wood E. Thomas, Jankowski Stanisław M., *Karski. Opowieść o emisariuszu*, Kraków–Oświęcim 1996.
- Wrzyszczyk Andrzej, *Hierarchia aktów prawnych wprowadzonych przez okupanta niemieckiego w Generalnym Gubernatorstwie w latach 1939–1945*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 22, [https://bazhum.muzhp.pl/media/files/Studia\\_Iuridica\\_Lublinensia/Studia\\_Iuridica\\_Lublinensia-r2014-t22/Studia\\_Iuridica\\_Lublinensia-r2014-t22-s695-708/Studia\\_Iuridica\\_Lublinensia-r2014-t22-s695-708.pdf](https://bazhum.muzhp.pl/media/files/Studia_Iuridica_Lublinensia/Studia_Iuridica_Lublinensia-r2014-t22/Studia_Iuridica_Lublinensia-r2014-t22-s695-708/Studia_Iuridica_Lublinensia-r2014-t22-s695-708.pdf).
- Wrzyszczyk Andrzej, *Nadzór Hansa Franka nad sądownictwem w Generalnym Gubernatorstwie w latach 1939–1945*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2015, z. 2, <http://miscellanea.uwb.edu.pl/article/view/163/150>.

Wrzyszczy Andrzej, *Okupacyjne sądownictwo niemieckie w Generalnym Gubernatorstwie 1939–1945: organizacja i funkcjonowanie*, Lublin 2008.

Wrzyszczy Andrzej, *Sądownictwo SS i policji w Generalnym Gubernatorstwie (stan badań)*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2013, nr 19.

Wrzyszczy Andrzej, *Tworzenie okupacyjnego wymiaru sprawiedliwości w Generalnym Gubernatorstwie w latach 1939–1940*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2003, t. 8.

## ► STRESZCZENIE

### **Prawnoustrojowe uwarunkowania funkcjonowania policji polskiej w systemie okupacyjnym Generalnego Gubernatorstwa. Wokół dokumentu Hansa Franka z 17 grudnia 1939 roku**

W Generalnym Gubernatorstwie Niemcy utworzyli policję polską. Podstawą prawną dla powołania tej formacji był nieopublikowany drukiem dokument wydany 17 grudnia 1939 r. przez Hansa Franka, generalnego gubernatora. Stanowił on, że „dotychczasowa polska Policja Państwowa zostaje przekształcona w policję gminną” i podlega zarządowi administracyjnemu starostów powiatów miejskich i wiejskich oraz nadzorowi służbowemu dowódcy niemieckiej policji porządkowej (*Ordnungspolizei* – Orpo).

Przedwojenni polscy policjanci zostali wezwani pod przymusem do powrotu do służby i ulokowani w dotychczasowych budynkach. Pozostawiono im przedwojenne, granatowe mundury, pozbawiając je jednak polskiego godła państwowego. Zachowano też częściowo przedwojenną strukturę organizacyjną policji, likwidując jednak komendy wojewódzkie i Komendę Główną PP. Zredukowano obszar zadań dla polskiej policji. Obejmował on wszelkie sprawy porządkowe, w tym bezpieczeństwo ruchu drogowego. Ograniczono właściwość podmiotową policji polskiej do ludności polskiej w Generalnym Gubernatorstwie. Wprowadzone w piśmie Hansa Franka z 17 grudnia 1939 r. określenie „policja polska” miało charakter potoczny. Było pisane małą literą jako: *die polnische Polizei* lub *die polnische Gemeindepolizei*. Forma ta została użyta w celu odróżnienia tej struktury od policji niemieckiej. Nie była to *de iure* nazwa własna nowo utworzonej instytucji, choć *de facto* ten potoczny termin zastąpił oficjalną nazwę polskiej przedwojennej policji.

Dokonana na podstawie dokumentu Hansa Franka z 17 grudnia 1939 r. zmiana statusu prawnego, struktury i uprawnień przedwojennej policji miała charakter daleko idący. Dokument ten nie znosił wprost całości rozporządzenia Prezydenta RP o Policji Państwowej (z 6 marca 1928 r.), ale pozbawiał sensu normy prawne wynikające z tej przedwojennej ustawy. Przeprowadzona decentralizacja struktury policyjnej naruszyła *status quo*

przedwojennej PP. Wykraczało to poza uprawnienia przyznawane okupantowi konwencją haską IV (1907) i było nadużyciem wobec zajętego terytorium. Niemieckie władze postąpiły tak jakby były suwerenem, a nie okupantem Polski.

Krajowa Rada Ministrów, część rządu polskiego na wychodźstwie działająca na terenie okupowanego kraju, uznała formalno-prawną ciągłość służby funkcjonariuszy przedwojennej Policji Państwowej w ramach okupacyjnej *polnischer Polizei*. Nie traktowano policji polskiej jako części niemieckiej administracji, ale odnoszono się do niej jak do polskiej instytucji przymusowo włączonej do systemu okupacyjnego w Generalnym Gubernatorstwie. W optyce władz Polskiego Państwa Podziemnego sam fakt kontynuowania służby w polskiej policji nie przesądzał jeszcze o kolaboracji z Niemcami. O współpracy z wrogiem decydowała dopiero postawa poszczególnych policjantów, których zachowanie wskazywało na nielojalność wobec Polski i Polaków.

#### ► SUMMARY

##### **The Legal-Systemic Conditions for the Functioning of the Polish Police in the Occupation System of the General Government. Regarding the Document by Hans Frank of December 17, 1939**

In the General Government, the Germans established the Polish police. The legal basis for the establishment of this formation was an unpublished document issued on December 17, 1939 by Hans Frank, governor general. The document stated: “the pre-war Polish State Police is transformed into the municipal police”. The structure established on the basis of this document was to be subject to the administrative board of starosts of urban and rural poviats as well as to the official supervision of the commander of the German order police (*Ordnungspolizei* – Orpo).

The officers of the pre-war structures of the State Police were forced to return to service and placed in previously used buildings. They were also left in the pre-war navy blue uniforms, but without the Polish state emblems. The pre-war organizational structure of the police was also partially preserved, while the voivodeship headquarters and the PP Headquarters were liquidated. The area of tasks for the Polish police has been reduced. It covered all order matters, including road safety. The subjective competence of the Polish police was limited to the Polish population in the General Government. The term “Polish police” introduced in Hans Frank’s document of December 17, 1939 was colloquial. It was written with a lowercase letter (*die polnische Polizei* or *die polnische Gemeindepolizei*). This form was used to distinguish this structure from the German police. It was not, in a legal sense, the proper name of the newly created institution, but this colloquial term replaced the official name of the Polish pre-war police.

The change of the legal status, structure and powers of the pre-war police, based on a document by Hans Frank of December 17, 1939, was far-reaching. This document did not directly abolish the entire regulation of the President of the Republic of Poland on the State Police (of March 6, 1928), but it rendered meaningless legal norms resulting from this pre-war act. The decentralization of the police structure violated the *status quo* of the pre-war PP. This went beyond the powers of the Hague Convention IV (1907) and was an abuse of the occupied territory. The German authorities acted as if they were the sovereign, not the occupying power of Poland.

The Council of Ministers at Home (this part of the Polish government in exile operating in the occupied country) recognized the formal and legal continuity of the service of the functionaries of the pre-war State Police under the occupation of the *polnischer Polizei*. The Polish police were not treated as part of the German administration, but were referred to as a Polish institution forcibly incorporated into the occupation system in the General Government. In the opinion of the authorities of the Polish Underground State, the fact that pre-war officers continued to serve in the Polish police did not mean that they would collaborate with the Germans. It was only the attitude of individual policemen, showing their disloyalty to Poland and Poles, that resulted in recognizing them as collaborators.