

Górski, Grzegorz

Komisariat Generalny Ziem Nowych w planach Delegatury Rządu RP na Kraj

Czasy Nowożytne 9(10), 211-232

2000

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Grzegorz Górski
(Toruń-Lublin)

Komisariat Generalny Ziem Nowych w planach Delegatury Rządu RP na Kraj

Kiedy jesienią 1942 r. funkcję Delegata Rządu RP na Kraj objął działacz Stronnictwa Ludowego prof. Jan Piekałkiewicz, to konsekwencją tej zmiany było m.in. przystąpienie do uporządkowania tworzonego dotąd dosyć spontanicznie aparatu centralnego Delegatury Rządu RP. Ambicją nowego Delegata było ściśle podporządkowanie działających do tej pory rozproszonych i nadmiernie powiązanych z kierownictwami własnych partii komórek organizacyjnych, jednolitemu kierownictwu centralnego ośrodka dyspozycyjnego skupionego wokół niego właśnie. Prof. Piekałkiewicz wraz z kierownictwem SL, nie bez inspiracji odpowiedzialnego za sprawy kraju w Rządzie RP w Londynie wicepremiera St. Mikołajczyka, prowadził jednocześnie podległy aparat cywilny do swoistej konfrontacji z Armią Krajową. Działacze podziemia cywilnego rozdrażnieni byli sukcesami organizacyjnymi wojska w konspiracji, a zwłaszcza postępami w tworzeniu struktur tzw. Administracji Zmilitaryzowanej. Stąd dążąc do przejęcia tego dorobku organizacyjnego i w ogóle podporządkowania sobie AK, wiedzieli jednocześnie że trzeba uporządkować i intensywnie rozbudować aparat własny. Stąd na przełomie 1942 i 1943 r. obok gwałtownej eskalacji nieporozumień politycznych pomiędzy Delegaturą Rządu RP na Kraj a Armią Krajową, obserwujemy również zasadniczy przełom organizacyjny w strukturach cywilnych.

Jednym z odcinków swoistej konfrontacji stały się przygotowania do objęcia po zakończeniu – zwycięskim w co nie wątpiono – wojny, ziem położonych na północ i zachód od przedwojennej granicy Rzeczypospolitej. W ramach Delegatury Rządu funkcjonowała dotąd komórka pod nazwą Biuro Zachodnie, którą utworzyli jeszcze w Poznaniu na przełomie 1939 i 1940 r. wywodzący się ze Stronnictwa Narodowego działacze „Ojczyzny”. Biuro to powstało najpierw jako warszawska ekspozytura działającej w Poznaniu Głównej Delegatury Rządu RP na Kraj. Po jej ostatecznym upadku w początkach 1942 r. i po faktycznym objęciu odpowiedzialności za cały kraj przez Głównego delegata Rządu w Warszawie C. Ratajskiego, Biuro zostało mu podporządkowane. W tym czasie tylko incydentalnie zajmowało się ono studiami dotyczącymi przyszłych nabytków terytorialnych

Polski kosztem Niemiec. Jednak kiedy pod rządami Piekalkiewicza uznano, iż podstawowy wysiłek pracy w terenie skupiać ma się w Okręgowych Delegaturach Rządu, a jednocześnie pojawiła się potrzeba powołania komórki zajmującej się przygotowaniem do objęcia „ziem nowych”, w sposób naturalny można było wykorzystać jedynie Biuro Zachodnie. Formalnym wyrazem zmiany orientacji Biura, była zmiana jego nazwy na Biuro Ziem Zachodnich oraz objęcie jego kierownictwa przez nie związanego z „Ojczyzną” Władysława Czajkowskiego. Jednym z impulsów skłaniających do rozbudowy tej komórki był fakt, iż w ramach wspomnianej Administracji Zmilitaryzowanej, od 1940 r. działała tzw. Wojskowa Administracja Ziem Nowych. W ramach skupionych w niej struktur, prowadzono bardzo szeroko już zakrojone na przełomie 1942 i 1943 r. przygotowania do przejęcia ziem nowych.

Nowa sytuacja w relacjach pomiędzy Delegaturą Rządu RP na Kraj a AK jaka nastąpiła wraz z objęciem funkcji Delegata Rządu przez Jana St. Jankowskiego, oznaczała również istotny przełom w pracach dotyczących ziem nowych. Dotychczasowa cicha rywalizacja WAZN z BZZ przekształciła się we współpracę. Pojawił się jednak problem w jakiej formie prawnej funkcjonować mają polskie organy władzy na ziemiach nowych po zakończeniu wojny. Był to problem wynikający głównie z tego, że strona polska zakładała konieczność respektowania norm prawa międzynarodowego, a to w konwencji regulującej prawa i zwyczaje wojny lądowej z 1907 r., nakładało na państwo okupujące terytorium innego państwa określone zobowiązania. Chcąc być w zgodzie z nimi, należało odpowiednio zorganizować własne organy zarządzające obszarami okupowanymi. Ponieważ władze takie co do zasady musiały być podległe armii okupacyjnej, narzucało to z punktu widzenia WAZN takie zorganizowanie polskiego aparatu, które pozwoliłoby Naczelnemu Wodzowi być głównym ośrodkiem władzy na tych terenach. Tymczasem ośrodkiem cywilnym – BZZ przez długi czas trudno było powyższe uwarunkowania zaakceptować. I właśnie ten problem był przedmiotem kilkumiesięcznej dyskusji pomiędzy WAZN a BZZ, toczonej na przełomie 1943 i 1944 r. Ostatecznie wiosną 1944 r. obie strony uzgodniły wspólny projekt i zaczęto go wcielać w życie tuż przed Powstaniem Warszawskim.

Prezentowany dokument pochodzi z połowy 1943 r. Jest to projekt powołania Komisariatu Generalnego Ziem Nowych jako ciała, które miałoby objąć zarząd terenów okupowanych. Propozycja ta powstała w ramach prac Biura Ziem Zachodnich i była podstawą dyskusji w kolejnych miesiącach. Ostatecznie nie spotkała się z akceptacją kół wojskowych, a argumenty zaprezentowane przez WAZN, związane z koniecznością ścisłego dostosowania polskich prac do wymogów prawa międzynarodowego, ostatecznie zostało przyjęte jako stanowisko wspólne. W ślad za tym nastąpiło uzgodnienie nowej formuły organizacyjnej. Jednak idea KGZN stanowi ciekawy przykład polskiego planowania w tej dziedzinie. Skądinąd jest to najbardziej znany przykład prac podejmowanych w BZZ

i niesłusznie bywa prezentowany jako koncepcja która została zaakceptowana jako jedyna z istniejących. Tak nie było, ale warto przyrzeć się pomysłom planistów z BZZ.

Dokument niniejszy znajduje się w zachowanych materiałach Szefa Biur Wojskowych, któremu podlegała WAZN, Ludwika Muzyczki. Materiały te obecnie są w posiadaniu prof. Stanisława Salmonowicza, który udostępnił je Autorowi. Niepełne materiały dotyczące KGZN znajdują się również w Archiwum Akt Nowych w Warszawie w zespole akt Delegatury Rządu RP na Kraj.

Sprawa ustroju i podziału administracyjnego Ziem Nowych (Założenia programowe Biura Ziem Zachodnich)

I. Zorganizowane, możliwie pełne i możliwie wszechstronne pogotowie do rządzenia i administrowania ziemiami nowymi staje się już dziś jednym z najpilniejszych, najtrudniejszych i najbardziej doniosłych wśród aktualnych zadań organizacyjnych przyszłej państwowości polskiej. Czas już najwyższy, by zadanie to zostało wprowadzone na wyraźnie określone tory organizacyjne. Chodzi przede wszystkim o dwie sprawy:

1. o zespolenie i skoordynowanie odnośnych prac w jednym do tego powołanym ośrodku dyspozycji, wyposażonym w odpowiedni oficjalny mandat przez najwyższy czynnik polityczny w kraju. (Sprawa ta była przedmiotem oddzielnego memorandum dotyczącego powołania Komisariatu Generalnego Ziem Nowych, zbędnym jest więc tutaj rozwijać ją i uzasadniać)
2. o rozstrzygnięcie formy ustroju władzy tymczasowej dla ziem nowych i budowy miejscowych organów administracji w oparciu o określony projekt podziału administracyjnego tych ziem).

II. Ograniczamy się tylko do stwierdzenia, że Komisariat Generalny Ziem Nowych jest w poglądzie ustrojowym Biura Ziem Zachodnich niezbędną nadbudową tymczasowej administracji na ziemiach nowych i najwyższą instancją administracyjną dla tych ziem, podległą ze swej strony politycznie jedynie najwyższemu czynnikowi rządzącemu w Państwie.

Przechodząc do dalszych tez ustrojowych w przedmiocie budowy administracji na ziemiach nowych, Biuro Ziem Zachodnich wypowiada się za trójszczeblowym systemem administracyjnym:

Komisariat Generalny,
Komisariaty Okręgowe,
Komisariaty Powiatowe.

Organizacja trójszczeblowa w przeciwstawieniu do niemieckiego systemu cztero-szczeblowego będzie przydatniejsza dla polskich warunków rządzenia i administrowania ze względów następujących:

- a) odpowiada wymogowi możliwie prostych i zwartych rozwiązań organizacyjnych;
- b) skraca drogę zależności służbowej od najniższej terenowej instancji wykonawczej do najwyższej instancji, jako źródła polityki i ośrodka koordynacji, przyspiesza i ułatwia tym samym przenikanie dyspozycji z centrum polityczne do terenowych organów administracyjnych;

- c) zacieśnia więź organizacyjno-administracyjną pomiędzy niższymi i wyższymi instancjami, sprawiając że organy najniższe, powiatowe, działające rzec można w „pierwszej linii” frontu administracyjnego w niezwykle trudnych warunkach czasu i miejsca znajdą się w bezpośrednim zasięgu komisarzy Okręgowych, którzy muszą trzymać mocno w rękę organy powiatowe, co nie miałyby miejsca, gdyby pomiędzy powiatami i okręgiem istniał jeszcze jeden pośredni szczebel administracyjny;
- d) sprzyja oszczędniejszemu gospodarowaniu materiałem ludzkim czynnym w administracji, a oszczędności tej domaga się szczupłość rozporządzalnych zasobów ludzkich;
- e) zmniejsza koszty administracji publicznej i ciężary ponoszone dla jej utrzymania;
- f) ułatwia późniejszą unifikację administracyjną z ogólnopaństwowym trójinstancyjnym systemem administracyjnym.

Powyższe strony dodatnie zrekompensują z nawiązką stronę ujemną: trudności techniczne, które napotyka się odrzucając świadomie pójsie po linii najmniejszego oporu, jaką byłoby tymczasowe oparcie się o niezmienny organizacyjnie, a jedynie osobowo spolszczony system administracyjny niemiecki.

Tak czy inaczej zresztą nie da się uniknąć naruszenia niemieckich rozgraniczeń administracyjnych, bowiem w szeregu miejsc dojdzie z pewnością do wcielenia jedynie części niemieckich Gau względnie regencji.

III. Punktem wyjścia projektu ustroju administracji ziem nowych, opracowanego w Biurze Ziem Zachodnich, jest zatem system trójszczelowy. Zrealizowanie tego systemu administracyjnego w terenie może być dokonane jedynie w oparciu o dostosowany do tego systemu nowy podział administracyjny wchodzących w grę terytoriów.

Dzisiejsza niemożliwość zupełnego obiektywizmu i realizmu w ocenie możliwości, gdy chodzi o szanse naszych rewindykacji terytorialnych i zrozumiała wobec tego pewna dotychczasowa płytkość tego zagadnienia nie pozwoliły Biuru Ziem Zachodnich oprzeć swe dotychczasowe przygotowawcze prace programowe o definitywnie określone, w sensie bezspornie obowiązującej polskiej racji stanu, granice zachodnie. Projekt B.Z.Z. ma pod tym względem charakter projektu roboczego, który zarysowuje zręby i zasadniczy szkielet organizacyjny administracji ziem nowych, pomyślany tak, aby możliwe było rozszerzenie jego bazy terytorialnej bez naruszenia konstrukcji. Mianowicie projekt ten budowany jest pod względem podziału administracyjnego tak, by możliwe było względnie łatwa rozprzestrzenienie zasięgu przewidywanych w projekcie Komisariatów Okręgowych na te nie objęte projektem dalsze powiaty zachodnie, które mogłyby wchodzić w grę w wypadku urzeczywistnienia dalej idących rewindykacji terytorialnych możliwych i pożądaných, w szczególności gdy chodzi o ujście Odry i owład-

nięcie wylotem drogi wodnej, jaką stanowi Odra wraz z portem w Szczecinie. Poglądy Biura Ziem Zachodnich na zagadnienie rewindykacji terytorialnych i granic zawarte zostały w odrębnym opracowaniu.

Zasadniczą przesłanką projektu w zakresie liczebności okręgów administracyjnych jest poszukiwanie właściwej miary pomiędzy niedogodnościami zbyt wielkiej liczby okręgów a niewłaściwością tworzenia nadmiernie wielkich okręgów. Ujemnymi stronami zbytniego rozdrobnienia są:

- 1) Niedostatek jednostek tego pokroju, jakiego wymagać będzie rola Komisarza Okręgowego,
- 2) Mała liczebność ludzi zdatnych na stanowiska wyższej administracji okręgowej,
- 3) Wzrastająca w miarę mnożenia okręgów administracyjnych trudność ujednolicenia i koordynowania zasad politycznego działania poszczególnych Komisarzy Okręgowych,
- 4) Większe globalnie koszty administracji publicznej.

Ujemną stroną zbyt wielkiego terenowo i ludnościowo okręgu jest techniczna trudność sprężystego administrowania przy dużych odległościach i wielkich masach ludności, którą wypadnie ująć mocno w ryzy i wielkiej liczbie podległych Komisarzy powiatowych.

Ze stanowiska zadań rządzenia w nie spacyfikowanych jeszcze warunkach na ziemiach nowych punkt ciężkości zadań tkwić będzie bardziej w rządzeniu człowiekiem, masą ludzką aniżeli w gospodarowaniu pewnym terytorium. Przeto zasięg terytorialnych okręgów przykrawać należy przede wszystkim nie tyle pod kątem ich przestrzenności ile pod względem ich pojemności ludnościowej.

Kierując się tymi przesłankami projekt podziału administracyjnego, opracowywany przez B.Z.Z., przewiduje siedem okręgów administracyjnych: dwa w Prusach Wschodnich, jeden dla obszaru b. W. M. Gdańska i cztery na Zachodzie. Okręgami tymi – pomijając okręg Gdański – starano się, jak wykazuje dołączona statystyka ludnościowa nie obejmować nazbyt wielkich mas ludzkich.

Projekt podziału administracyjnego, o którym mowa ze względów zrozumiałych natury praktycznej i dla uniknięcia chaosu przestrzega zasady zachowania w miarę możliwości niezmiennego podziału powiatowego.

Blizsze określenie projektowanych okręgów administracyjnych jest następujące:

Okręg I – Gdański – terytorium b. W. M. Gdańska. Siedziba Komisariatu Okręgowego w Gdańsku,

Okręg II – Pomorze Wschodnie, obszar utworzony z Regencji Kwidzyńskiej i Królewieckiej. Myślą przewodnią jest ześrodkowanie w jednym okręgu Administracyjnym spraw morskich przez administracyjne scalenie tych z pośród ziem Prus Wschodnich, które graniczą z morzem i których oblicze gospodarcze wiąże się wyraźnie z morzem. Siedziba Komisariatu Okręgowego w Królewcu.

Okręg III – Mazurski, obszar utworzony z Regencji Olsztyńskiej i Gąbińskiej. Siedziba Komisariatu Okręgowego w Olsztynie.

Okręg IV – Pomorze Zachodnie, obszar utworzony z Regencji Koszalińskiej i Pilskiej. Wcielić tu należy część powiatu Saatzig z Regencji Szczecińskiej ze względu na linię kolejową Arnswalde – Soldin. Siedziba Komisariatu Okręgowego w Koszalinie.

Okręg V – Środkowej Odry, obszar utworzony z powiatów Regencyj Frankfurckiej i Lignickiej, obejmuje północno-wschodnią część powiatu Luber z uwagi na b. Ważną linię kolejową Głogów – Wrocław, powiat miejski Frankfurt, jako ważny węzeł komunikacyjny. Krańcowe położenie Frankfurtu nie sprzyja umiejscowieniu w nim siedziby Komisariatu Okręgowego. Wchodziłby raczej w grę Cielęcin lub Zielona Góra.

Okręg VI – Dolnego Śląska, obszar utworzony z Regencji Wrocławskiej z powołaniem dla m. Wrocławia z uwagi na znaczną liczbę specjalnych władz administracyjnych. Siedziba Komisariatu Okręgowego we Wrocławiu.

Zarysowany wyżej podział administracyjny projektowany jest z myślą zachowania w miarę możliwości dotychczasowych okręgów administracyjnych niemieckich, co ze względów praktyczno-administracyjnych w początkowej fazie rządów polskich posiadać będzie dużą wagę.

Bliższa charakterystyka okręgów z uwzględnieniem liczby powiatów i ludności zawartą jest w załączniku.

* * *

Wywody i założenia powyższe są syntetycznym streszczeniem prac programowych w zakresie ustroju i podziału administracyjnego Ziem Nowych, wdrożonych od dawna na gruncie Biura Ziem Zachodnich.

W interesie skonsolidowania tych prac i pozyskania w tym kierunku zorganizowanego współdziałania tych wszystkich czynników, dla których formy ustrojowo-administracyjne Ziem Nowych nie mogą być obojętne, celem skupienia czynników kompetentnych w tych sprawach w orbicie jednego organu, wyposażonego autorytatywnie w mandat skończonego opracowania oficjalnego planu administracji Ziem Nowych, niezbędne jest:

1. Możliwie rychle powzięcie miarodajnej decyzji w przedmiocie udzielenia tego mandatu;
2. Notyfikowanie oficjalne tej decyzji organom administracji zastępczej w łonie Delegatury oraz Komendzie Głównej Sił Zbrojnych;
3. Powołanie stałego trójosobowego organu porozumiewawczego w składzie reprezentantów Delegatury, Komendy Głównej oraz organu, który obejmie niezwłocznie agendy przyszłego Komisariatu Generalnego Ziem Nowych.

Warszawa, dnia 13 października 1943 r.

Załącznik

	Ilość mieszk.	Km kw.
I Okręg Gdański		
1. Gdańsk	250.000	110
2. Zoppot	31.000	8
3. Gdańsk pow.	50.339	886
4. Grosses Werder	59.254	887
	390.593	1.891
II Pomorze Wschodnie		
5. Elbląg m.	85.952	30
6. Elbląg pow.	28.149	483
7. Malborg	39.073	223
8. Sthum	40.453	622
9. Marienwerder	45.448	549
10. Rosenberg	63.368	1.038
11. Mohrunen	56.255	1.256
12. Pr. Holland	37.492	858
13. Braunsberg	62.317	946
14. Heiligenbeil	53.207	907
15. Heilsberg	56.214	907
16. Pr. Eylau	56.385	1.229
17. Bartenstein	50.448	881
18. Rastenburg	57.223	871
20. Königsberg	372.164	192
21. Samland	120.246	1.922
22. Labiau	51.885	1.064
23. Wehlau	50.236	1.067
	1.361.528	15.900
III Okręg Mazurski		
24. Osterode	81.513	1.536
25. Neidenburg	64.560	1.637
26. Olsztyn m.	50.396	53
27. Olsztyn pow.	57.150	1.302
28. Rossel	51.832	850
29. Ortelsburg	73.442	1.702

30. Sensburg	54.443	1.231
31. Lotzen	50.012	897
32. Johannisburg	53.089	1.684
33. Lyck	56.417	1.115
34. Angerburg	42.744	929
35. Treuburg	37.998	855
36. Angerapp	31.549	759
37. Goldapp	45.825	993
38. Insterburg m.	48.711	44
39. Intersburg pow.	43.224	1.161
40. Gąbin	55.272	730
41. Ebenrode	41.265	703
42. Schlossberg	42.656	1.059
43. Tilsit	59.105	71
44. Tilsit - Ragnet	84.648	1.797
45. Elchniederung	54.867	995

1.180.718	22.103
-----------	--------

IV Okręg Pomorze Zachodnie

46. Greifenberg	47.806	765
47. Regenwalde	49.668	1.191
48. Kolberg m.	36.617	50
49. Kolberg pow.	38.785	879
50. Belgard	79.183	1.649
51. Koszalin m.	33.479	86
52. Koszalin pow.	46.808	1.172
53. Schlawe	78.363	1.583
54. Rummelsburg	40.692	1.213
55. Stolp m.	50.377	41
56. Stolp pow.	83.009	2.227
57. Lębork	63.985	1.290
58. Bytów	28.018	617
59. Dramburg	43.665	1.209
60. Neustettin	85.778	2.093
61. Schlochau	55.169	1.686
62. Flatow	39.399	980
63. D. Krone	71.737	2.152
64. Piła	45.791	77
65. Netzkreis	39.824	890
66. Arnswalde	45.410	1.265

67. Friedeberg

52.499

1.102

1.108.262

24.217

Ze względu na linię kolejową Arnswalde – Soldin, należy dołączyć małą część powiatu Saatzig reg. Szczecińskiej.

V Okręg Środkowej Odry

68. Soldin	48.753	1.145
69. Königsberg	98.247	1.152
70. Landsberg m.	48.053	46
71. Landsberg pow.	53.024	1.166
72. Schwerin	22.498	657
73. Meseritz	37.105	706
74. Ost - Sternberg	40.901	1.120
75. West - Sternberg	44.530	1.135
76. Frankfurt	83.573	70
77. Crossen	61.666	1.307
78. Züllichau	60.286	1.094
79. Grünberg	66.711	973
80. Freystadt	54.387	731
81. Glogau m.	33.495	15
82. Glogau pow.	62.236	1.240
83. Fraustadt	19.894	271

835.359

13.198

VI Okręg Dolnego Śląska

84. Guhrau	39.895	760
85. Wohlau	65.703	1.017
86. Trebnitz	54.307	820
87. Gr. Wartenberg	27.523	431
88. Militsch	48.553	930
89. Oels	72.844	894
90. Namslau	32.340	501
91. Neumarkt	56.962	746
92. Breslau pow.	103.857	876
93. Ohlau	53.187	559
94. Brieg m.	31.419	11
95. Brieg pow.	39.749	592
96. Schweidnitz m.	39.052	17
97. Schweidnitz pow.	94.855	639
98. Waldenburg m.	64.136	21

99. Waldenburg pow.	117.918	415
100. Reichenbach	85.428	545
101. Strehlen	57.505	587
102. Frankenstein	75.338	774

1.160.659 11.135

Z Okręgu VI wydzielamy Wrocław, jako odrębną jednostkę administracyjną ze względu na ilość mieszkańców.

103. Breslau m.	629.565	174
-----------------	---------	-----

VII Okręg Śląska Opolskiego

104. Kreuzburg	51.485	555
105. Rosenberg	57.265	895
106. Opole m.	52.977	30
107. Opole pow.	145.087	1.392
108. Guttenberg	21.888	680
109. Grottkau	40.374	542
110. Falkenberg	40.820	604
111. Gr. Strehlitz	94.062	892
112. Nissa m.	37.859	23
113. Nissa pow.	70.906	684
114. Neustadt	96.538	799
115. Leobschütz	82.518	692
116. Ratibor m.	50.004	42
117. Ratibor pow.	138.074	818
118. Tost Gleiwitz	93.305	850
119. Gleiwitz m.	117.240	56
120. Hindenburg m.	126.220	44
121. Bytom m.	101.084	30
122. Bytom pow.	94.568	106
123. Cosel	90.305	662

1.502.579 10.396

Zestawienie:

	Ilość powiatów	Ilość mieszkańców	km. kw.
I	4	390.593	1.891
II	19	1.361.528	15.900
III	22	1.180.718	22.103
IV	22	1.156.062	24.217

MEMORANDUM

**W sprawie utworzenia Komisariatu Generalnego Ziem Nowych
i w sprawie tymczasowej odrębności budowy organów władzy
i administracji na Ziemiach Nowych.**

Siłą, pomyślność, zdolność trwania i zdolność rozwoju odbudowanego Państwa Polskiego zależeć będą nie tylko od międzynarodowej organizacji pokoju i stanowiska, jakie wola państw zwycięskich i nasza własna wola stworzy Polsce w systemie i ustroju politycznym Europy powojennej. W niemniejszej, a może nawet większej mierze, nasza przyszłość, jako narodu i państwa, zależeć będzie od naszej zdolności stworzenia silnej organizacji państwowej. A więc między innymi od trafności naszych wewnętrznych rozwiązań i urządzeń, w szczególności w zakresie budowy pierwszych zrębów i naszego bezpośrednio powojennego ustroju administracji państwowej. Tężyzna państwa wyrasta bowiem z dobrych rządów, a dobre rządy są niemożliwe bez oparcia o dobrze zbudowaną administrację państwową, będącą elementem stałości i ciągłości wśród zmiennej gry sił politycznych.

Odmienne warunki i ogrom nowych zadań państwowo-administracyjnych po wojnie, stwarzają potrzebę nowych rozwiązań ustrojowych w systemie administracji państwowej, odmiennych od schematu przedwojennego. Zasięg działania tej administracji państwowej rozszerzy się bowiem nie tylko przedmiotowo na nowe cele i zadania, lecz – co jeszcze ważniejsze – rozszerzy się – zapewne – terytorialnie na nowe ziemie poza granice przedwojenne. Rozrost terytorialny państwa może być równie dobrze źródłem jego siły, jak i źródłem jego słabości. W zależności od tego, jak silną ręką od samego początku podporządkujemy nowe terytoria polskiej racji stanu i jak przystosujemy do tej racji stanu system i sposób rządzenia nowymi ziemiami. Silne rządy nowymi ziemiami wymaga stworzenia tegiej administracji na tych ziemiach, która byłaby mocnym ramieniem mocnych rządów.

Warunki tej tężyzny administracyjnej (wspomaganej rutyną, ale dalekiej od rutyny administracyjnej) są następujące:

Rządzenie i administrowanie nowymi ziemiami, zwłaszcza bezpośrednio po ich wprowadzeniu w orbitę Państwa Polskiego, stanowić będzie przez pewien czas splot zagadnień i zadań pod wieloma względami odrębny od tych, z jakimi będziemy mieli do czynienia na ziemiach starych, na których nierównie łatwiej i szybciej dojdzie do pacyfikacji i normalizacji stosunków. Ziemie nowe będą dłu-

go wrzącym kotłem, w którym górować będą zadania przebudowy: przekształcania oblicza ludnościowego, kulturalnego i gospodarczego. Ziemie stare natomiast będą raczej, ze stanowiska zadań powojennych, terenami o przewadze zagadnień odbudowy: likwidacji skutków wojny i okupacji oraz zadań restytucji.

Z pełną świadomością ostatecznego celu, jakim będzie „stopień” ziem nowych w jedną zwartą całość z resztą terytorium państwowego, a nawet właśnie pod wpływem tej świadomości stanąć można i należy na stanowisku przejściowego wyodrębnienia ziem nowych w specjalną, tymczasową formację administracyjną, w obrębie której (w ścisłej łączności z centralnymi ośrodkami polityki i pracy państwowej, ale na wydzielonym niejako torze administracyjnym) ziemie te, do gruntu przeobrażane, „dojrzewać” będą do unifikacji administracyjnej. „Dojrzałość” tę mierzyć wypadnie indywidualnie dla poszczególnych ziem, bądź stopniem całkowitego odniemczenia na skutek rugów, bądź stopniem zdławienia i unieszkodliwienia wrogiego państwowości polskiej elementu niemieckiego, którego niesposób będzie całkowicie usunąć. Rządzenie w obcym środowisku o przewadze elementów wrogich i w dobie, w której górować będą momenty pacyfikacji i odbudowy bezpieczeństwa wymagać może nadzwyczajnych metod, a tym samym nadzwyczajnych przejściowych zasad budowy organów władzy i administracji, dostosowanych do warunków czasu i miejsca. Zachodzi obawa, że rozciągnięcie z punktu na ziemie nowe normalnych ogólnopolskich władz administracji ogólnej oraz organów ogólnopolskiej administracji resortowej (w zakresie jej właściwości) może przedwcześnie doprowadzić do stopienia ostrości początkowego kursu rządów polskich na nowych ziemiach, a tym samym do połowiczności osiągnięć w zakresie odniemczenia i wzmocnienia polskości, do zaprzepaszczenia zatem wymogów polskiej racji stanu. Wówczas właśnie ziemie nowe mogłyby stać się czynnikiem słabości, nie zaś siły Państwa Polskiego.

Istnieje potrzeba:

- 1) Syntezy naszej myśli politycznej w odniesieniu do ziem nowych w kierunku ich przeobrażenia w fundamenty siły Państwa Polskiego,
- 2) Odpowiednio celowego programu rządzenia tymi ziemiami,
- 3) Dostosowanego do tych celów programowych ustroju administracyjnego ziem nowych.

Wszystko to wymaga skoncentrowanego i zorganizowanego wysiłku myśli i woli. Nie sprzyjałoby takiej syntezie i koncentracji rozproszenie tych zagadnień i zadań polityczno-organizacyjnych i administracyjnych, rozwłóczenie ich pomiędzy wszystkie organy rządu i administracji państwowej. Zamiast jednolitej przewodniej myśli politycznej wystąpiłaby ze szkodą dla tej jednolitości odcinkowa polityka poszczególnych resortów, zabarwiona ich częstokroć różnym nastawieniem politycznym. Groziłoby to rozmienieniem jednolitego, pomyślanego jako całość, programu politycznego „na drobną monetę”, groziłoby jego deprecjacja.

Zwartość, jako kierunkowość – konsekwencja, a szczególnie stabilizacja polityki w odniesieniu do ziem nowych na gruncie określonych z góry założeń i

zasad zrealizowana być może skutecznie jedynie w oparciu o jednolity centralizujący ośrodek polityki i dyspozycji. Takim jednolity centralizujący ośrodek polityki i dyspozycji. Takim jednolitym centralizującym ośrodkiem może i powinien być Komisariat Generalny Ziemi Nowych. Nie oznacza to odgródzenia ministerstw resortowych od właściwych im zagadnień na ziemiach nowych. Stworzenie K.G.Z.N. nie wyklucza wpływu i współdziałania ministerstw resortowych w rządzeniu ziemią nową. Jest to sprawa odpowiednich rozwiązań w zakresie metod i trybu współpracy K.G.Z.N. i podległych mu organów z centralnymi czynnikami resortowymi. K.G.Z.N. może i powinien stać się organem rządu, ogniskującym i sprowadzającym do wspólnego mianownika prace wszystkich innych resortów rządowych, organem transponującym odpowiednio te prace na grunt ziemi nowych w przystosowaniu do istniejących tam specyficznych warunków i celów politycznych.

Służąc stabilizacji i ujednoliceniu polityki na ziemiach nowych na gruncie uznanych jej dalekosiężnych celów K.G.Z.N. zapewniać może i powinien elastyczność i indywidualizowanie jej metod, dostosowanych do potrzeb miejsca i czasu, w oparciu o pogłębioną znajomość lokalnych warunków. Elastyczność i indywidualizowanie metod bezpośredniego działania centralnych czynników resortowych byłoby nierównie trudniejsze z uwagi na naturalną skłonność stałych organów państwowych do pewnej rutyny, nie sprzyjającej szybkości decyzji i odwadze brania odpowiedzialności za decyzję. K.G.Z.N., jako twór przejściowy, oprzeć należałoby nie tyle na zawodowej biurokracji państwowej (aczkolwiek i jej udział będzie niewątpliwie nieodzowny, celowy i wskazany) co na czynnikach obywatelskich, które pobudki ideowe skłonią do zaszeregowania w służbę państwową na najgorętszy okres odbudowy, rozszerzenia i wzmocnienia fundamentów państwowych.

Utworzenie K.G.Z.N. sprzyjać będzie pożądanemu dopływowi świeżej krwi w szeregi administracji państwowej. Teren, zakres i czas działania tego nowego organu rządowo-administracyjnego będzie szczególnie pociągającym potem dla jednostek żywych i ideowych, energicznych, obdarzonych wyobraźnią polityczną i wiernością obywatelską, przedkładających obowiązek służenia państwu nad wygodą interesów osobistych. Wśród jednostek tego pokroju, odpowiednio przefiltrowanych, przejawiać się mogą cenne, świeże talenty organizacyjne i administracyjne, co leży w interesie podniesienia poziomu czynnika ludzkiego w służbie państwowej.

Do administracji ziem nowych odkomenderować wypadnie doborowy element ludzki, który zwaloryzowany może być w pełni wówczas, gdy wystąpi jako zwarta kadra, podległa jednemu centralnemu ośrodkowi, jakim byłby K.G.Z.N. Wyłuskanie tych doborowych elementów dla pracy na nowych ziemiach byłoby o wiele trudniejsze w wypadku nieistnienia ośrodka, skupiającego te elementy, które rozproszone i „rozwodnione” w orbicie całego szeregu resortów nie mogłyby być w tym stopniu wykorzystane w organizacji i administracji ziem nowych.

Oprócz tych przesłanek ogólniejszej natury istnieją dalsze związane z miejscowymi przejściowymi warunkami rządzenia i administrowanie w terenie. Wskazemy jedynie najważniejsze.

Nie wolno będzie ani przez chwilę dopuścić do „rozbrojenia” administracyjnego ziem nowych. Zamieszanie i nieporządek na tych ziemiach po wkroczeniu na nie rządów polskich dyskredytowałoby te rządy wobec miejscowej ludności i opinii międzynarodowej. Zaprowadzenie (z wyjątkiem organów administracji ogólnej, które muszą być od razu na nowo ustanowione przez władze polskie) we wszystkich dziedzinach nowych ujednoliconych z całością państwa, urządzeń administracyjnych nie będzie od razu możliwe i będzie wymagało dłuższego czasu. By nie dopuścić próżni wypadnie oprzeć się przejściowo w niektórych działach administracji wykonawczej zwłaszcza gospodarczej na urządzeniach niemieckich, opanowanych na razie odgórnie przez władze polskie kierownicze i kontrolujące. W miarę dalszych infiltracji polskich sił administracyjnych obca sieć administracyjna ulegać będzie stopniowemu polszczeniu i na niższych szczeblach wykonawczych oraz przeobrażeniu na modłę ogólnopolską w kierunku późniejszej całkowitej unifikacji. Będzie więc nieuniknione pewne prowizorium administracyjne, nadające początkowemu administrowaniu ziemiami nowymi odmienny od reszty państwa charakter. Przystosowanie się do tych wymogów tymczasowości będzie łatwiejsze, gdy wejdą w grę kadry administracji kierowanej przez nowo kreowany organ, jakim byłby K.G.Z.N., nastawiony specjalnie, ideowo i technicznie – programowo do działania elastycznego w warunkach okresu przejściowego. Ogólnopństwowe władze administracyjne nie miałyby tej elastyczności i znalazłyby się w położeniu kłopotliwym, wymagającym dwutorowości i dwoistości kursu oraz metod polityki i praktyki administracyjnej.

Tymczasowa, częściowa tolerancja spóścizny obcej będzie nieunikniona na ziemiach nowych również w zakresie stanu prawnego. Całkowita i natychmiastowa jego zmiana z dnia na dzień nie będzie ani możliwa, ani celowa. Prawa niemieckie, przystosowane do rządów silnej ręki, zwłaszcza w dobie wojny, powinny być narzędziem w ręku władz polskich ku utrzymaniu w mocnych ryzach ludności niemieckiej (co nie wyklucza zaprowadzenia ogólnopolskich łagodniejszych praw dla miejscowej ludności polskiej). Bezpieczeństwo wymagać będzie wprowadzenia dłuższego na ziemiach nowych, aniżeli na starych, utrzymania praw wyjątkowych stanu wojennego. Do działania w terenie w warunkach prowizorium prawnego i pewnej przejściowej „mozaiki” prawnej predystynowane będą znów lepiej władze tymczasowe, podległe K.G.Z.N., nia zaś bezpośrednio stałym czynnikiem resortowym, nastawionym na kierowanie administracją w warunkach stabilizacji i normalizacji stosunków prawnych.

Co więcej i co ważniejsze, rządzenie ziemiami nowymi w najgorętszym okresie po przełomie wymagać może doraźnego szybkiego dekretowania praw wyjątkowych nie ze źródła władz ogólnopństwowych, gdyż jurysdykcja z tego

źródła mogłaby być zbyt powolna, a na podstawie pewnych szczególnych pełnomocnictw władzy na ziemiach nowych.

Ten moment szczególnie mocno uzasadnia wyodrębnione pod względem organizacji i atrybucyj potraktowania organów władzy po przełomie na ziemiach nowych, nadania im charakteru komisarycznego i tymczasowego w oparciu o powołany na okres wyjątkowych zadań i warunków powojennych K.G.Z.N. Koordynowałby on działanie władz komisarycznych w poszczególnych nowych okręgach administracyjnych na gruncie opracowanego przy udziale centralnych czynników politycznych i resortowych programu polityczno-administracyjnego dla ziem nowych. Prawo dekretowania nie leży w normalnych atrybucjach stałych organów władzy wykonawczej. I z tego więc punktu widzenia organy stałe, ogólnopństwowe, nie są przystosowane do rządzenia na ziemiach nowych w okresie przygotowawczym do unifikacji. Celowe wszechstronne przeobrażenia oblicza tych ziem, by stały się polskimi nie tylko przynależnością państwową, ale i polskim duchem, musi być wdrożone silną ręką bezwłocznie od samego początku rządów polskich. Pierwsze poczynania zaważą na przyszłej wartości tych ziem dla państwowości polskiej. Dzieło umocnienia i utrwalenia ich związku z Polską, dzieło na miarę epokową nie da się urzeczywistnić wysiłkiem rozproszonym i nie może być skierowane na szereg bocznych torów przy poszczególnych starych resortach państwowych, nie może być zdane na szereg dobudówek administracyjnych przy tych resortach. Kuszając się o wykonanie tego zadania, zadania o doniosłości historycznej, nie wolno poprzestać na wtłoczeniu go w szablonowe ramy tradycyjnych urządzeń czasu pokojowego w zakresie organizacji władzy i administracji, gdyż zadania tego nie da się rozwiązać metodami rutyny i szablonu. Powołanie K.G.Z.N., poza doniosłością praktyczną, symbolizować będzie niejako wobec własnego społeczeństwa i zagranicy wagę jaką Państwo Polskie nada posiadaniu nowych ziem.

Początkowa odmiennność zadań administracyjnych na nowych ziemiach przejawiać się będzie chwilowo także w sferze zagadnień gospodarczych. W szczególności względy techniczne w zakresie organizacji obiegu pieniężnego oraz względy polityki dyskryminacji w procesie likwidacji mienia wrogiego mogą doprowadzić do uznania celowości odrębności walutowej na ziemiach nowych wraz z konsekwencją tego: kordonem walutowym, jako zło konieczne. Złagodzenie tego rozgraniczenia gospodarczego, sprzecznego z dążeniem do jak najrychlejszej unifikacji gospodarczej, torującej drogę do unifikacji polityczno-administracyjnej, winno być natychmiastowe przeorganizowanie gospodarcze ziem nowych w przekroju branżowym, w drodze natychmiastowego związania branżowej gospodarki na tych ziemiach z gospodarką branżową w skali całego państwa. Na płaszczyźnie ogólnopolskiej organizacji branżowej wypadnie rozwiązywać problemy odrębności warunków gospodarczych na ziemiach nowych, wyływającej w szczególności na podłożu możliwej odrębności walutowej i to rozwiązywać ze stałą

myślą przewodnią stępienia szkodliwego partykularyzmu gospodarczego tam zwłaszcza, gdzie ziemie nowe stanowić mogą i powinny naturalne dopełnienie gospodarcze położonych o miedzę ziem starych.

* * *

Ażeby nie dopuścić do tego, by K.G.Z.N. wraz podległymi mu w terenie władzami i administracją nie stały się „państwem w państwie” rządzącymi na własną rękę i wg własnego widzimisię, lecz był ramieniem centralnego rządu i ażeby ziemie nowe wbrew oczywistemu nakazowi scalania się z resztą Polski nie stały się izolowanym, odciętym od Niej światem konieczne będzie:

1. Umiejscowienie K.G.Z.N. w stolicy, w sercu kraju, w centrum ogólnopństwowych władz politycznych i w ich orbicie;
2. Czynne, jak najściślejsze współdziałanie fachowych ogólnopństwowych resortów w tworzeniu i realizacji programu polityczno-administracyjnego dla ziem nowych (na gruncie organu doradcze przy K.G.Z.N.);
3. Powołanie przy K.G.Z.N. i przy ministerstwach resortowych komórek wzajemnej koordynacji.

* * *

Dla zapewnienia ciągłości myśli polityczno-programowej i ciągłości działania organizacyjno-przygotowawczego, jak również dla celowego zużytkowania grupującego się już dzisiaj elementu ludzkiego wskazane jest uznanie Biura Ziem Zachodnich za organ pełniący w ramach administracji zastępczą rolę załączka przyszłego K.G.Z.N.

UWAGI DODATKOWE
do MEMORANDUM w sprawie utworzenia
Komisariatu Generalnego Ziemi Nowych.

W uzasadnieniu form ustrojowych władzy i administracji na ziemiach nowych w okresie przejściowym, poprzedzającym unifikację, postawione zostały na pierwszym miejscu przesłanki natury wewnętrznej, organizacyjno-państwowej z pominięciem na początku względów polityki międzynarodowej oraz względów prawa międzynarodowego. Uczynione to zostało świadomie z przyczyn następujących.

Ocena takich lub innych form rządzenia i administrowania ziemiami nowymi po kątem polityki międzynarodowej jest dziś przedwczesna i niepewna. Nie da się jeszcze obecnie przewidzieć postawa mocarstw zwycięskich w sprawie takich lub innych form przejściowych władania ziemiami odłączonymi do Rzeszy, do chwili rozstrzygnięć traktatu pokoju. Nie jest też zapewne dostatecznie już skryształizowana opinia międzynarodowa, zmienna z natury, która oddziaływać będzie na tę postawę.

Niesłusznym byłoby także przeceniać w tym względzie znaczenia prawa międzynarodowego. Zakładając nawet, że duch poszanowania prawa międzynarodowego będzie ważyć na decyzjach w przedmiocie organizacji politycznej w okresie przejściowym, od zwycięstwa do traktatu, uwzględniać wszakże można i należy dodatni dla Polski moment, jakim jest to, że międzynarodowe pojęcia prawne nie są niezienne, że życie tworzy nowe pojęcia i nowe podejścia do zagadnień prawno-międzynarodowych.

Wojna obecna przejawiała nowe zjawiska w sferze zagadnień będących przedmiotem prawa międzynarodowego, gdyż rozszerzyła do nieznanych dotąd granic i rozmiarów pogwałcenia tego prawa. [...] – fragment nieczytelny) nadać niebывałą przedtym wagę zagadnieniom odwetu i retorsji. Wyrastające na tym tle prawa i obowiązki moralne, które przyswaja sobie poczucie prawne narodów pokrzywdzonych i w ogóle narodów walczących z bezprawiem niemieckim, doprowadzą niechybnie do przewartościowania w zakresie prawa międzynarodowego. W pewnych wypadkach i niektórych dziedzinach dojść może do przejścia ponad dotychczasowym prawem międzynarodowym do czasu wyklucia się z tych wielkich, głębokich przemian nowych norm prawnych na podłożu ewolucji pojęć. Odczuwana jest potrzeba podążania prawa za wymogami likwidacji skutków wojny i porządkowania stosunków powojennych. Potrzeba ta istnieje między innymi w zakresie tytułów prawnych do sprawowania zwierzchniej władzy i zasięgu jej uprawnień na ziemiach, będących przedmiotem rewindykacji do czasu ich potwierdzenia traktatem pokoju.

Budowanie dzisiaj projektów ustrojowych na ziemiach nowych, rewindykowanych, metodą przymierzania ich do względów polityki międzynarodowej i prawa międzynarodowego i nadawanie obecnie tym względem znaczenia decydującego o wyborze projektowanych rozwiązań ustrojowych, byłoby ze stanowiska powyższych wywodów – budowaniem na niewiadomych.

Nie znaczy to, by zaniechać na razie ustalania projektów organizacyjnych w odniesieniu do ziem nowych w zakresie założeń wyjściowych, a więc w zakresie odgórnej budowy władzy na terenach rewindykowanych. Wręcz przeciwnie – takiego ustalenia domaga się już obecna faza prac przygotowawczych. Brak jego uniemożliwia wręcz konsekwentne a tak niezbędne, opracowanie zawczasu przemyślanych programów budowy, jak również działania władzy i administracji na terenach ziem, które znajdują się w naszym władaniu. Chodzi dziś o to, by [...] na rzeczy chwilowo nieobliczalne, a w decyzji o wyborze przejściowych form ustrojowych w zakresie tymczasowych organów władzy, [...] należałoby stworzyć dla ziem nowych, oddać pierwszeństwo – polityką międzynarodową i prawem międzynarodowym – polskiej racji stanu, która streszcza się w najdalej idącej i wszechstronnej likwidacji niemczyzny i niemieckiego stanu posiadania. Chodzi wszakże ponadto o wybór takiego rozwiązania organizacyjnego, które czyniąc radość tej naszej racji stanu, dawałoby jednocześnie widoki nie wprowadzania stałych naczelnych władz państwowych, a tym samym Państwa Polskiego, w trudną kolizję ze światem zewnętrznym (jakieby nie były położenie międzynarodowe i pojęcia prawne, jakie rządzić będą stosunkami i urządzeniami międzynarodowymi po wojnie).

Wejście na drogę utworzenia Komisariatu Generalnego Ziem Nowych go-
dzi oba te wymogi. Taka forma ustrojowa bowiem:

1. Stwarza wygodną platformę dla energicznego, radykalnego działania władzy w oparciu o prawa wyjątkowe. Daje władzy tej wolniejszą rękę. Otwiera możliwie szerokie pole do stwarzania faktów dokonanych, jako najwłaściwszej metody działania w zakresie likwidacji niemczyzny, a tym samym przysposobienia ziem rewindykowanych do trwałego scalenia z Państwem Polskim. Jednym słowem toruje drogę do sprostania najważniejszemu, dziejowemu zadaniu, przed którym stanie się natychmiast władza polska na nowych ziemiach.
2. Stawia formalnie (lecz nie istotnie) tymczasową władzę komisaryczną poza obrębem centralnej, ogólnopolskiej władzy politycznej. Pozwala na czerpanie w miarę potrzeby prawa dekretoowania nie koniecznie z delegacji tej władzy, co wprowadzałoby ją zbyt wyraźnie w krąg odpowiedzialności za legalność poczynąń terytorialnej, tymczasowej władzy komisarycznej, lecz – co być może wygodniejsze – z przelewu uprawnień do stanowienia praw, jakie w stanie wyjątkowym mieszczą się w atrybucjach Naczelnego Wodza. Istnieje również możliwość czerpania wszelkich uprawnień Komisarza Generalnego: konstytucyjnego dekretu Prezydenta. Daje się nagiąć elastycznie, stosownie

do warunków czasu i miejsca, do takiego lub prawnie wygodniejszego rozwiązania, gdy chodzi o umiejscowienie źródła z którego czerpać będzie swe pełnomocnictwa prawodawcze tymczasowa władza komisaryczna. Pozwala tym samym na pozostawienie tej sprawy otwartą (w myśl zasady unikania rozstrzygnięć przedwczesnych, oderwanych od nie dającej się z góry przewidzieć rzeczywistości) bez hamowania dalszych prac programowo-organizacyjnych na skutek braku odpowiedniego rozstrzygnięcia. Otwiera furtkę centralnym, naczelnym władzom politycznym w Państwie do uchylecia się od odpowiedzialności międzynarodowej za działalność tymczasowej władzy komisarycznej pod pozorem przekroczenia przez nią pełnomocnictw i nadużycia władzy. Aczkolwiek takie przerzucenie odpowiedzialności, a raczej odgrodenie się od niej, może nie być konieczne z uwagi na podważenie bezwzględności norm prawa międzynarodowego, niemniej przezorność dyktuje rozwiązania ustrojowe, które nie wykluczyłyby takich chwytów taktycznych, co miałyby np. miejsce w wypadku rozciągnięcia na nowe ziemie ogólnopaństwowych stałych organów władz politycznych.

Bez przeszczepienia dawnych wzorów na nowy grunt i w nowych okolicznościach warto przypomnieć, iż w okresie wojny polsko-rosyjskiej wprowadzono na kresach wschodnich, będących terenem operacji wojennych, Zarząd Cywilny rozkazem Naczelnego Wodza z dnia 12 maja 1919 r., który głosił: „Do czasu uregulowania w drodze właściwej ustroju obszarów wschodnich, zajętych przez wojska polskie, Zarząd Cywilny sprawować będzie Komisarz Generalny przy Naczelnym Dowództwie Wojsk Polskich...” Nie przeczy to obowiązującej na dalszą metę zasadzie, że funkcje władz wojskowych i władz cywilnych powinny być możliwie dokładnie sprecyzowane i to w sposób wykluczający powstawanie sporów kompetencyjnych. Poza tym władze wojskowe i władze cywilne powinny otrzymać wiążące wskazania co do ścisłego współdziałania.

Harmonijna kolaboracja powyższych dwóch władz przy [...] zadań oraz metody działania na ziemiach odzyskanych jest [...] warunkiem dla osiągnięcia zamierzonego celu.

Przy sposobności należy wspomnieć, iż w czasie wojny polsko-rosyjskiej powyższa kwestia została unormowana rozkazem naczelnego wodza z dnia 13 maja 1919 r., przekazującym władzom wojskowym sprawy, mające „bezpośrednią styczność operacjami wojennymi”, wszelkie zaś inne sprawy – zakresowi działania władz cywilnych.

Generalny Komisarz Ziem Nowych jest wykonawcą wskazówek i dyrektyw najwyższych czynników politycznych Państwa, którym też przedkłada do aprobaty swoje plany i metody działania w ramach, umożliwiających mu swobodę ruchów.

Wyznaczanie i odwoływani Generalnego Komisarza następuje w drodze ścisłego porozumienia między najwyższymi czynnikami politycznymi i wojskowymi w Państwie.

Generalny Komisarz, jako kierownik całej administracji cywilnej, wytycza linię postępowania władz i wskazuje na ramowe formy i metody działania oraz nadzoruje nad ich czynnościami.

Komisariat Generalny Ziem Nowych podzielić należy na następujące komórki departamentalne:

- 1) Departament Ogólno-Organizacyjny – sprawy personalne, zagadnienia organizacji administracji w sensie przygotowania i przyspieszenia unifikacji administracyjnej z całością Państwa, prace związane z jurysdykcją i organizacją wymiaru sprawiedliwości, sprawy unifikacji prawnej, sprawy łączności z władzami centralnymi i sprawy współdziałania z czynnikami wojskowymi.
- 2) Departament Administracyjno-Polityczny – kierownictwo i nadzór organów administracji ogólnej, sprawy bezpieczeństwa publicznego, organizacji policji, sprawy stowarzyszeń, cudzoziemców, paszportowe, propagandy, prasy radia, sprawy sądów doraźnych, więziennictwa i obozów karnych.
- 3) Departament Polityki Ludnościowej i Osadnictwa – całokształt zadań związanych z przekształceniem oblicza ludnościowego ziem nowych zgodnie z polską racją stanu.
- 4) Departament Oświaty i Kultury – wraz zagadnieniami naukowymi.
- 5) Departament Finansowy – w tym zagadnienia pieniężno-kredytowe, skarbowe i powiernictwo w zakresie banków i ubezpieczeń.
- 6) Departament Przemysłu, Handlu i Rzemiosła – w tym zagadnienia transportów i żeglugi.
- 7) Departament Rolnictwa, Lasów i Wyżywienia.
- 8) Departament Komunikacji – w tym sprawy poczt i telegrafów.
- 9) Departament Pracy, Opieki Społecznej i Zdrowia.
- 10) Departament Publicznego Zarządu Mieniem – podzielony na sekcje odpowiadające podziałowi organizacyjnemu powiernictwa, zaprojektowanemu w specjalnym gotowym opracowaniu Biura Ziem Zachodnich.