

Tomasz Majer

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski,
e-mail: tomasz.majer.85@gmail.com

Relacje Ministerstwa Administracji Publicznej z Ministerstwem Bezpieczeństwa Publicznego w latach 1945–1950

SUMMARY

Relations between the Ministry of Public Administration and the Ministry of Public Security in the Years of 1945–1950

The legal system of the Polish state in the first years after regaining independence (the so called "liberation") was based in its fundamental part on the basic regulations created during the Second Republic. They were adapted to the structure of state machinery typical for that time, in which case the public administration and internal security functions were concentrated in the Ministry of Internal Affairs. In July 1944, in the framework of PKWN, these competences became subordinated to two separate bodies: the ministry of public administration and the ministry of internal security. This resulted in the appearance of conflicts of jurisdiction between the two new departments.

The conflicts were aggravated with the entry of these departments into the composition of the Provisional Government of National Unity led by Stanisław Mikołajczyk's PSL (Polish Peasant Party). The Ministry of Public Administration was headed by Władysław Kiernik (who was related to the populists), and the Ministry of Public Security was led by Stanisław Radkiewicz, a PPR (Polish Workers' Party) representative. With the intensification of political conflict between the PSL and leftist political parties, cooperation was becoming increasingly difficult between the two ministries, which eventually almost evolved in the form of open competition.

The Ministry of Public Security even sought to dominate this competitive power center and gain control over civilian administration. The Ministry sought to achieve this goal both with through political means and by using the subordinated force structures. These means were an effective tool to exert pressure on the organs of civil administration. Attempts to defend the independence of the institutions subordinated to civil administration, taken by successive ministers of public administration, all failed.

The key here was the importance of the special position of the security machinery in the then system of authority, as well as the fact that it was led by a representative of the dominant party in the country, the PPR. Any conflict of interest was therefore destined to be determined in favor of the Ministry of Public Security.

Key words: Ministry of Public Administration, Ministry of Public Security, People's Poland
Polish Worker's Party

W ZSRR oraz w państwach obozu socjalistycznego szczególna rola przypadała strukturom policyjnym. Toteż gdy w Moskwie w dniach 18–21 lipca 1944 r. w decydującą fazę weszły działania zmierzające do utworzenia polskiego naczelnego organu władzy wykonawczej, jedną z istotniejszych kwestii było umiejscowienie organu, którego kompetencje dotyczyły szeroko rozumianej problematyki ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego. Początkowo podtrzymano rozwiązanie przyjęte pół roku wcześniej, w związku z projektem utworzenia Polskiego Komitetu Narodowego, w składzie którego przewidywano utworzenie klasycznego ministerstwa spraw wewnętrznych¹. Jednak aspiracje dwóch członków Stronnictwa Ludowego, którzy przybyli 6 lipca 1944 r. do Moskwy w składzie drugiej delegacji KRN, do objęcia kierownictwa tego resortu skomplikowały to rozwiązanie. W rezultacie dokonano korekty w strukturze tworzonego PKWN, dzieląc kompetencje klasycznego ministerstwa spraw wewnętrznych na dwa resorty – bezpieczeństwa publicznego oraz administracji publicznej; przyznając pierwszy Polskiej Partii Robotniczej, a drugi Stronnictwu Ludowemu. Zmiana ta w momencie jej podejmowania miała przede wszystkim znaczenie organizacyjne, bowiem nie towarzyszyły jej ustalenia dotyczące przybliżonej przynajmniej kompetencji tych resortów.

Nadanie w lipcu 1944 r. tworzonemu centralnemu organowi władzy wykonawczej formuły Komitetu – PKWN, a nie Rady Ministrów, sprawiło, że jego centralne urzędy przybrały postać resortów na czele z kierownikami. Klasyczne nazewnictwo przywrócono po przekształceniu 31 grudnia 1944 r. PKWN w Rząd Tymczasowy, w ramach którego uprzednie resorty zostały przemianowane na ministerstwa. Niezależnie od nazwy rządu, począwszy od 21 lipca 1944 r., w polskim systemie władzy koegzystować zaczęły resorty administracji publicznej i bezpieczeństwa publicznego. Wzajemne relacje tych dwóch ośrod-

¹ Szerzej: *Sprawa powołania Polskiego Komitetu Narodowego w Moskwie (grudzień 1943 – styczeń 1944)*, oprac. E. Syzdek, [w:] *Archiwum ruchu robotniczego*, 1984, t. IX, s. 36–94.

ków – których kompetencje niejednokrotnie się nakładały² – komplikowały dodatkowo kwestie zarządu tzw. Ziem Odzyskanych. System ich administracji odbiegał bowiem od zastosowanego na pozostałym obszarze kraju, co w konsekwencji wpływało na zadania realizowane tam zarówno przez Ministerstwo Administracji Publicznej (dalej: MAP), jak i Ministerstwo Bezpieczeństwa Publicznego (dalej: MBP). Utworzenie, mocą dekretu z 13 listopada 1945 r., Ministerstwa Ziem Odzyskanych (dalej: MZO) – które odgrywało pierwszoplanową rolę w zagospodarowaniu tych terenów – uczyniło sytuację jeszcze mniej przejrzystą³. Do zakresu jego kompetencji należało bowiem koordynowanie lub inicjowanie działalności innych ministrów i podległych im organów na Ziemach Odzyskanych, z wyjątkiem spraw należących do zakresu działań Ministerstwa Spraw Zagranicznych i Ministerstwa Żeglugi i Handlu Zagranicznego⁴. Odmienne niż w przypadku centralnej części kraju, wojewodów właściwych dla obszarów ziem zachodnich i północnych mianowała Rada Ministrów na wniosek ministra ziem odzyskanych, a nie administracji publicznej. Mianowanie wojewodów których władza obejmowała częściowo obszar Ziem Odzyskanych i dawnych⁵ (białostockiego, gdańskiego, poznańskiego i śląskiego) następowało na zgodny wniosek obu wymienionych ministrów. Wojewodowie właściwi dla Ziem Odzyskanych podlegali również pod względem osobowym i organizacyjnym ministrowi ziem odzyskanych. Z uwagi na nadzwyczajne potrzeby zarządu tymi obszarami posiadali oni również szerszy – w stosunku do wojewodów na ziemiach centralnych – zakres uprawnień. Wynikały one z postanowień (art. 2 i 7) dekretu o Zarządzie Ziem Odzyskanych. Sprawowali oni w swoim okręgu administracyjnym zwierzchnie kierownictwo nad wszystkimi działami zarządu państwowego, a także mieli prawo wydawania w tym zakresie służbowych zarządzeń wszystkim władzom, urządóm i organom urzędowym w granicach działania Ministerstwa Ziem Odzyskanych⁶.

² Archiwum Akt Nowych (AAN), Ministerstwo Administracji Publicznej (MAP), sygn. 871, s. 2; pismo Departamentu Organizacyjnego MAP do MBP z 7 września 1945 r.

³ Pomiędzy trzema wskazanymi ośrodkami (MAP, MBP i MZO) dochodziło do konfliktów na tle zakresu ich kompetencji. Przykładem może być pismo ministra administracji publicznej E. Osóbki-Morawskiego do ministra ziem odzyskanych z 31 sierpnia 1946 r. Stwierdza on: „W związku z pismem Obywatela ministra l.dz. D VI 2494/46 bez daty komunikuję co następuje: 1/ MAP nie są znane przepisy prawne na podstawie których sprawy bezpieczeństwa na obszarze Zo należą kompetencyjnie do MZO. W obowiązujących bowiem przepisach, a w szczególności w dekreście z dnia 13 listopada 1945 r. /dz.u. R.P. nr 51, poz 295/ ustalającym zakres działania MZO sprawy te do kompetencji MZO nie zostały zastrzeżone. Z tego też powodu pismo Ministra Rolnictwa i reform Rolnych z dnia 18 VII r.b. w sprawie stanu bezpieczeństwa ludności mazurskiej skierowane zostało bezpośrednio do MBP jako do właściwej władzy”, AAN, MAP, sygn. 311, s. 1.

⁴ Dz. U. z 1945 r. Nr 51, poz. 295, art. 2, pkt f.

⁵ Mianem „Ziem dawnych” określane były w omawianym okresie tereny państwa polskiego wchodzące wcześniej w skład terytorium II RP.

⁶ Zgodnie z okólnikiem nr 38 Ministerstwa Ziem Odzyskanych z 13 kwietnia 1946 r. L.dz. 7468/ /II/1402/46 w sprawach uprawnień obwodowych pełnomocników rządu jako zwierzchników wła-

Współpraca dwóch wyodrębnionych z międzywojennego MSW resortów, okazała się niezmiernie trudna, a charakter ich wzajemnych relacji bliższy był rywalizacji niż kooperacji⁷. Reformie systemu administracji nie sprzyjała zarówno trudna sytuacja społeczno-polityczna podnoszącego się z wojennych zniszczeń kraju, konflikty ambicjonalne na szczytach ówczesnej władzy, jak i chaotyczna legislacja. Ostatni z wymienionych problemów wiązał się niewątpliwie, z fundamentalnymi zmianami ustrojowymi wprowadzanymi w Polsce oraz koniecznością powiązania międzywojennego systemu prawnego z modelem państwa komunistycznego. W konsekwencji system prawny stawał się niespójny i pełen luk, a nowe regulacje często prowokowały nieporozumienia zamiast je rozwiązywać. Nie mniejszym problemem był również ich brak, co prowadziło do sytuacji w których szereg sfer aktywności organów państwa pozostawało nieuregulowanych, a faktycznie istniejące i działające instytucje nie posiadały niezbędnego zakotwiczenia prawnego określającego obszar ich działań⁸.

Pomocna dla sprecyzowania, chociażby ramowo, zakresu kompetencji ministrów – bezpieczeństwa publicznego oraz administracji publicznej, może być analiza struktury podległych im urzędów. Wyodrębnienie w nich poszczególnych jednostek organizacyjnych wskazywać może na obszar ich działalności oraz charakter rozstrzyganych spraw. Metoda ta wskazuje, co oczywiste, raczej na faktyczny zakres ich zainteresowania, niż formalnie określone kompetencje, lecz wobec braku regulujących je aktów prawnych wydaje się właściwa⁹.

Resort Administracji Publicznej w pierwszym okresie swojej działalności podzielony został na siedem departamentów¹⁰: organizacyjny, polityczny, sa-

dzy w obwodach Ziem Odzyskanych Pełnomocnik Obwodowy (odpowiednik starosty na terenach centralnych) koordynuje i inicjuje działalność władz i urzędów niezespołonych w administracji ogólnej (pkt 6). Na szczeblu okręgu analogiczne uprawnienia posiadać musiał Pełnomocnik Okręgowy (funkcja ta z czasem zastępowana była stanowiskiem wojewody).

⁷ Nie bez znaczenia było także rosnące znaczenie resortów siłowych – typowe w każdym okresie wzmożonych niepokojów i chaosu – które silnie wpłynęło na zachwianie równowagi między dwoma elementami dawnego MSW.

⁸ Należały do nich min. MAP i MBP.

⁹ Problem ten wskazany został m.in. w piśmie z 25 lutego 1946 r., skierowanym przez MAP do Komisji dla Zbadania Celowości Organizacji i Stanu Etatów Administracji Państwowej Przy Prezydium Rady Ministrów, AAN, MAP, sygn. 288, s. 293. W treści dokumentu podniesiono, że „MAP przejęło bowiem kompetencje byłego MSW, uszczuplone, przez wyłączenie spraw, załatwianych obecnie przez MBP, które dotychczas nie ma ustawowo określonego zakresu działania oraz Ministerstwo Informacji i Propagandy, którego zakres działania jest określony w dekreście PKWN z dn. 7 IX 1944 (Dz. U. R.P. nr 4, poz. 20) tak ogólnie że możliwe są częste spory kompetencyjne”.

¹⁰ AAN, MAP, sygn. 2/14, s. 1: notatka historyczna o działalności Resortu Administracji Publicznej PKWN; Nazwa Departament w odniesieniu do jednostek podstawowego podziału organizacyjnego Resortu Administracji Publicznej pojawiła się w okresie poprzedzającym utworzenie w jego miejsce ministerstwa. Początkowo stosowano inną nomenklaturę, wedle której resorty podzielone były na wydziały. Została ona zastosowana m.in. w okólniku nr 4 z 18 października 1944 r. ilustrującym strukturę organizacyjną Resortu Administracji Publicznej (dokument ten nie posiada jednak, poza

morządowy, administracyjny, wyznaniowy, ewidencji i kontroli ruchu ludności oraz techniczno-budowlany, a strukturę tę uzupełniały cztery inne jednostki organizacyjne: sekretariat kierownika resortu, inspekcja główna, a także biura: wojskowe i personalne¹¹. Podział ten, miał wówczas – co oczywiste – charakter prowizoryczny, a aktywność 88 pracowników Resortu koncentrowała się w dużej mierze na kwestiach związanych z jego organizacją. Poszczególne jednostki organizacyjne opierały się zaś w swojej pracy na tymczasowych statuach¹². Struktura resortu, przekształconego wraz z powołaniem Rządu Tymczasowego w Ministerstwo Administracji Publicznej (MAP), ulegała ciągłym korektom, co stanowiło jedną z przeszkód w zatwierdzeniu jego statutu przez Radę Ministrów. Pierwszy projekt statutu opracowany został już w maju 1945 r., lecz nigdy nie wszedł w życie¹³.

Od chwili powstania Ministerstwa Administracji Publicznej w spektrum jego zainteresowań znajdowały się sprawy dotyczące ogólnego zarządu kraju: przedstawienie projektu w sprawie delimitacji granicy wschodniej i północnej, podziały terytorialne państwa, koordynowanie całokształtem polityki komunalnej, organizacja i nadzór nad samorządem terytorialnym, porządek publiczny, działalność stowarzyszeń i zgromadzeń, wybory do ciał ustawodawczych, mniejszości narodowe, obywatelstwa, stosunki wyznaniowe, ewidencja i ruch ludności, administracja wojskowa, ochrona przeciwpożarowa i przeciwpowodziowa¹⁴.

Struktura organizacyjna MAP na początku 1945 r. nie odbiegała zasadniczo od struktury Resortu Administracji Publicznej PKWN (wraz z powołaniem ministerstwa zmianie uległa jedynie nazwa sekretariatu kierownika resoru przemianowana na sekretariat ministra). Pierwsze zmiany w budowie urzędu wprowadzono wiosną tegoż roku. Wiązały się one m.in. z powierzeniem ministrowi administracji publicznej – który mianowany został Pełnomocnikiem Generalnym dla Ziem Odzyskanych – zarządu tymi terenami. Do struktur Ministerstwa włączono Biuro Ziem Zachodnich oraz Państwowy Urząd Repatriacyjny¹⁵. Utworzenie w maju 1945 r. Ministerstwa Odbudowy spowodowało natomiast przeniesienie z MAP do nowo powstałej jednostki Departamentu Techniczno-

datą, innych cech pozwalających na jego indywidualizację takich jak wskazanie autora lub ewentualnego adresata – należy jednak domniemywać, że powstał w Resorcie Administracji Publicznej), AAN, MAP, sygn. 289, s. 8.

¹¹ ANN, MAP, sygn. 2/14, s. 1: notatka historyczna o działalności...

¹² Ibidem.

¹³ W okresie późniejszym MAP korzystał z podpisanego przez ministra administracji publicznej w dniu 14 listopada 1947 r. tymczasowego statutu organizacyjnego Ministerstwa Administracji Publicznej.

¹⁴ AAN, MAP, sygn. 288, s. 159, projekt statutu organizacyjnego z marca 1945 oraz drugi projekt prawdopodobnie z 1947 r.

¹⁵ AAN, MAP, sygn. 289, s. 9 oraz Uchwała Rady Ministrów z 11 kwietnia 1945 r., AAN, MZO, sygn. 105, s. 1.

-Budowlanego wraz z całym personelem¹⁶. W sierpniu 1945 r. zlikwidowany został natomiast, mocą zarządzenia wewnętrznego ministra administracji publicznej, Departament Ewidencji Ludności, którego agendy włączono następnie do Departamentu Administracyjnego¹⁷. Stosunkowo krótko pozostawały w gestii ministra administracji publicznej kwestie związane z zarządzeniem Ziem Odzyskanych. Zadania te przekazane zostały utworzonemu w listopadzie 1945 r. Ministerstwu Ziem Odzyskanych, co naturalnie przełożyło się na kształt struktury MAP, która ograniczona została do pięciu departamentów: organizacyjnego, politycznego, samorządowego, administracyjnego, wyznaniowego oraz trzech biur: personalnego, wojskowego i inspekcji.

Z punktu widzenia relacji MAP i MBP na szczególną uwagę zasługuje budowa Departamentu Administracyjnego (przemianowanego w 1947 r. w Administracyjno-Prawny), w którego skład wchodziły wydziały: administracyjno-prawny, **spraw porządku publicznego** [podkreślenie – T.M.], odwoławczy oraz spraw ochrony przed pożarami i innymi klęskami. Znamienne jest również, iż mimo licznych reform organizacyjnych Wydział Spraw Porządku Publicznego nigdy nie został zlikwidowany bądź przekształcony. Zgodnie z projektem statutu ministerstwa z 1945 r. w zakresie jego zainteresowania znajdowały się sprawy „karno-administracyjne, sprawy dotyczące porządku publicznego i sprawy administracyjno-policyjne w zakresie przekazanym Ministrowi Administracji Publicznej przez obowiązujące przepisy”¹⁸. Pełny wykaz kwestii pozostających w zakresie właściwości wydziału wymieniony został w wykazie wydziałów z zakresem ich działalności z 10 grudnia 1945 r. przesłanym przez Departament Administracyjny do Departamentu Organizacyjnego, który ujmował je w obszernym katalogu złożonym z 21 punktów¹⁹. Z tematyką bezpieczeństwa publicznego związany był

¹⁶ Dz. U. Nr 21 poz. 123 oraz AAN, MAP, sygn. 288, s. 4.

¹⁷ Zarządzeniem wewnętrznym ministra administracji publicznej nr 8 z 17 sierpnia 1945 r., Nr I Org. 12515/45 w sprawie likwidacji Departamentu VI Ministerstwa Administracji Publicznej komórka ta została rozwiązana. Mocą tegoż zarządzenia zlikwidowane zostały także ekspozytury departamentu w Lublinie, Łodzi, Poznaniu, Toruniu i Warszawie. Zakres działania rozwiązanego Departamentu VI oraz zadanie likwidacji jego ekspozytury w Warszawie przejął Departament IV Administracyjny MAP, który szybko wyodrębnił w swojej strukturze kolejny wydział – Ewidencji Ludności, AAN, MAP, sygn. 290, s. 1.

¹⁸ AAN, MAP, sygn. 288, s. 159.

¹⁹ AAN, MAP, sygn. 290, s. 187 i 188, Wykaz wydziałów z zakresem ich działalności z dnia 10 grudnia 1945 r. Departament administracyjny L.dz. I.O. 19976/45. Katalog spraw zarezerwowanych, w myśl przywołanego dokumentu dla wydziału II porządku publicznego zawierał: 1. Postępowanie karno-administracyjne; 2. Sprawy administracyjno-policyjne; 3. Sprawy broni, amunicji i materiałów wybuchowych; 4. Sprawy polowania, rybołówstwa oraz policji lasowej, polowej i rybackiej; 5. Rozrywki publiczne; 6. Sprawy kinowe i filmowe z zakresu administracji publicznej; 7. Sprawy alkoholowe w zakresie spokoju i porządku publicznego; 8. Zbiórki publiczne; 9. Używanie mundurów i oznak; 10. Godziny handlu; 11. Biura detektywów, stróżów nocnych itp.; 12. Szkoły i sale tańca; 13. Ochrona zwierząt; 14. Sprawy komunikacji i międzynarodowe umowy w tym zakresie; 15. Świadectwa moralności, niekaralności i ubóstwa; 16. Grzebanie zmarłych i cmentarze; 17. Pasporty zagraniczne; 18. Walka z handlem kobietami i dziećmi; 19. Centralne biuro do zwalczania obiegu wydawnictw

również Departament Polityczny MAP. Posiadał on wyodrębniony w ramach swojego wydziału społeczno-politycznego referat bezpieczeństwa publicznego. Komórka ta odpowiadała za koordynowanie działalności władz administracji publicznej z działaniami organów bezpieczeństwa publicznego oraz MO²⁰.

Po zlikwidowaniu MZO ustawą z 11 stycznia 1949 r. w ramach MAP działały w dalszym ciągu niektóre departamenty b. MZO, których kompetencje nie wchodziły w zakres działania dotychczasowych komórek MAP. Były to: Departament Osiedleńczy i Departament Likwidacyjny, agendy pozostałych komórek organizacyjnych byłego MZO zostały wchłonięte przez odpowiednie departamenty MAP²¹. Rok 1949 był również okresem, gdy struktura organizacyjna ministerstwa była najbardziej rozbudowana i opierała się na 10 departamentach: ogólnym, politycznym, administracyjno-prawnym, wyznaniowym, osiedleńczym, samorządu, przedsiębiorstw i urzędów komunalnych, techniki i urzędów komunalnych, gospodarki mieszkaniowej, ekonomicznym oraz pięciu innych jednostkach: gabinecie ministra oraz biurach: personalnym, inspekcji, paszportowym, wojskowym i inwestycji. Należy jednak pamiętać, że i w tej końcowej fazie działania urzędu – zlikwidowanego ustawą o zmianie organizacji naczelnych władz państwowych w zakresie gospodarki komunalnej i administracji publicznej z 19 kwietnia 1950 r.²² – jego budowa ulegała pewnym modyfikacjom i korektom.

Resort Bezpieczeństwa Publicznego, a następnie Ministerstwo Bezpieczeństwa Publicznego, także podlegały dynamicznej rozbudowie organizacyjnej. Resort początkowo składał się zaledwie z dwóch wydziałów: kontrwywiadu i zaopatrzenia technicznego. Jednostką merytoryczną był kontrwywiad, w którym wyróżniono sekcje, a ich nazwy własne odzwierciedlały obszar zainteresowań – aresztowań, obserwacji, zwalczania podziemia, pracy śledczej, cenzury, więziennictwa i obozów. We wrześniu 1944 r. utworzono trzy kolejne: kartoteki, łączności i techniki operacyjnej²³. Równocześnie kształtowała się tzw. struktura pionowa Resortu, którą tworzyły, pozostające w hierarchicznej zależności, Wojewódzkie Urzędy Bezpieczeństwa Publicznego (WUBP) i Powiatowe (Miejskie) Urzędy Bezpieczeństwa Publicznego. W niektórych gminach tworzone też komórki bezpieczeństwa publicznego, lokowane przy posterunkach MO.

pornograficznych; 20. Sprawy graniczne; 21. Więziennictwo administracyjne. Już samo powyższe wyliczenie może dawać wyobrażenie o mogących występować konfliktach kompetencyjnych. Na uwagę zasługują w tym aspekcie przede wszystkim punkty 3 i 17.

²⁰ „Gazeta Administracji”, Numer Specjalny 5A z 1947 r., s. 34.

²¹ AAN, MAP, sygn. 46, s. 181, sprawozdanie z działalności Ministerstwa Administracji Publicznej w I-szym kwartale 1949 r.; także: M. Jaworski *Na piastowskim szlaku. Działalność Ministerstwa Ziemi Odzyskanych 1945–1948*, Warszawa 1973, s. 266.

²² Dz. U. Nr 19, poz. 157.

²³ H. Dominiczak, *Organy bezpieczeństwa PRL 1944–1990. Rozwój i działalność w świetle dokumentów MSW*, Warszawa 1997, s. 21.

Na szczeblu centralnym proces budowy aparatu bezpieczeństwa cechowała duża dynamika. Po przekształceniu Resortu BP w Ministerstwo BP (MBP) większość sekcji pierwotnego wydziału kontrwywiadu była zeń wyodrębniana i przekształcona w samodzielne wydziały, a następnie w departamenty. Pojawiały się też nowe jednostki, których zakres zainteresowań i przyznanych kompetencji świadczył, że całość życia społeczno-politycznego i gospodarczego była stopniowo – ale sprawnie i szybko – poddawana nadzorowi i ingerencji aparatu bezpieczeństwa. W wyniku tych zmian w lipcu 1946 r. w MBP istniało 8 departamentów, w tym 5 operacyjnych: I – kontrwywiad, II – technika operacyjna, III – walka z podziemiem, IV – nadzór gospodarki, V – nadzór nad strukturami politycznymi oraz Kościołem. Ponadto na prawach departamentów funkcjonowały wydziały: śledczy, kadr i szkolenia, wywiadu – oznaczony jako wydział II, obserwacji – oznaczony jako wydział III oraz wydział ds. funkcjonariuszy. Rangę departamentu uzyskała też wcześniejsza sekcja więziennictwa i obozów²⁴. Więzienia przeznaczone dla zatrzymanych o statusie politycznym były zapełniane głównie przez osoby zatrzymywane przez aparat bezpieczeństwa publicznego. Postępowania wobec nich prowadziła wyspecjalizowana jednostka śledcza. Początkowo miała ona status sekcji. Wobec coraz większej liczby prowadzonych spraw, została przekształcona w Biuro Śledcze, które pod koniec 1947 r. uzyskało rangę Departamentu Śledczego. W centrum jego zainteresowania, jak zaznaczono, pozostawały osoby uznawane za przeciwników nowego ustroju, stąd prowadzone sprawy miały głównie charakter polityczny.

Brak precyzyjnego rozgraniczenia funkcji Ministerstwa Administracji Publicznej i Ministerstwa Bezpieczeństwa Publicznego, oraz podległych im struktur, stosunkowo szybko zaczął przysparzać wielu trudności. Nie było bowiem możliwe jasne ustalenie do czyich kompetencji należy wydawanie określonych decyzji. Sytuacja ta prowokowała również nakładanie się działań kilku instytucji oraz kłopoty w ich koordynacji. To niekorzystne zjawisko dostrzeżone zostało zarówno na szczeblu centralnym, jak i lokalnym. Ustanowiona przy Prezydium Rady Ministrów Komisja dla Zbadania Celowości Organizacji i Stanu Etatów Administracji Państwowej badała m.in. problem tzw. wielotorowości w załatwianiu spraw przez urzędy centralne. MAP odnosząc się do tej kwestii w korespondencji do komisji, wskazało na przyczyny tego zjawiska²⁵. W piśmie z 25 lutego 1946 r. podsekretarz stanu dr A. Żaruk-Michalski wskazywał bezpośrednio na problem nakładania się kompetencji MAP z innymi ministerstwami. Stwierdzał, że: „Istotną przyczyną dwu- lub wielotorowości w załatwianiu spraw przez urzędy centralne – w tym i przez Ministerstwo Admi-

²⁴ Ibidem.

²⁵ AAN, MAP, sygn. 288, s. 293, pismo podsekretarza stanu w MAP dra A. Żaruka-Michalskiego z dnia 25 lutego 1946 r. skierowane do Komisji dla Zbadania Celowości Organizacji i Stanu Etatów Administracji Państwowej przy Prezydium Rady Ministrów.

nistracji Publicznej – jest **brak ustawowego rozgraniczenia kompetencji między wszystkimi ministerstwami, a więc funkcjonowanie ministerstw bez określonego prawnie zakresu działania** [podkreślenie – T.M.]. Jeżeli chodzi o Ministerstwo Administracji Publicznej, to wynikają te trudności przede wszystkim w związku z brakiem rozgraniczenia kompetencji między tym ministerstwem a ministerstwem BP oraz Ministerstwem Informacji i Propagandy. MAP przejęło bowiem kompetencje byłego MSW, uszczuplone, przez wyłączenie spraw, załatwianych obecnie przez MBP, które dotychczas nie ma ustawowo określonego zakresu działania, oraz Ministerstwo Informacji i Propagandy, którego zakres działania jest określony w dekreście PKWN z dn. 7 IX 1944 (Dz. U. R.P. Nr 4, poz. 20) tak ogólnie że możliwe są częste spory kompetencyjne²⁶. Autor dokumentu wymienił w nim również kategorie spraw będących najczęstszym źródłem sporów kompetencyjnych. Zaliczył do nich: kwestie stowarzyszeń i związków, które pozostawały w orbicie zainteresowań MAP i MBP, prasy – gdzie stronami konfliktu były MAP, Ministerstwo Informacji i Propagandy (MliP) oraz Główny Urząd Kontroli Prasy, Publikacji i Widowisk, sprawy statystyki administracyjnej, paszportów zagranicznych (które w jego opinii przekazane zostały bez podstawy prawnej MSZ), sprawy wynikające z ustawy o filmach i ich wyświetlaniu oraz wynikające z ustawy o granicach państwa (powodowały spory na linii MAP i MON). Analiza tego wyliczenia ukazuje na jak wielu różnych płaszczyznach działania dochodziło do tarć w administracji centralnej państwa oraz jak wielu jego organów dotyczyły. Nie ulega jednak wątpliwości, iż zjawisko wzajemnego nakładania się kompetencji w sposób najbardziej jaskrawy uwidaczniało się w kontaktach MAP i MBP. Aktywność obu tych struktur dotyczyła również najistotniejszych dla funkcjonowania państwa kwestii – jego zarządu oraz bezpieczeństwa wewnętrznego.

Przedstawiony problem powstania pewnego rodzaju konkurencji pomiędzy MAP i MBP znalazł dość szybko swoje odzwierciedlenie także na niższych szczeblach administracji. Już latem 1945 r. wojewoda kielecki zwrócił się do Ministerstwa Administracji Publicznej o rozstrzygnięcie kwestii wydawania zezwoleń na posiadanie broni myśliwskiej²⁷, która wcześniej znajdowała się w gestii MSW. Podnosił on przy tym, iż dotychczasowe regulacje dotyczące problematyki zezwoleń na posiadanie broni wydane przez MBP dotyczyły wyłącznie broni służbowej. Zwracał się on przeto do ministra administracji publicznej o wydanie zarządzenia regulującego w sposób definitywny tryb wydawania zezwoleń na posiadanie broni myśliwskiej. Działania takie nie mogły zostać jednak podjęte przez MAP bez konsultacji i współpracy z władzami bezpieczeństwa. Wskazana kwestia mogłaby zostać uznana za marginalną, gdyby nie fakt, iż była

²⁶ Ibidem.

²⁷ AAN, MAP, sygn. 871, s. 1, pismo wojewody kieleckiego z 25 lipca 1945 r.

jedynie symptomem poważniejszego zjawiska, jakim niewątpliwie był brak jasnego podziału kompetencji MAP i MBP, co również podniesione zostało przez wojewodę kieleckiego. Wskazał on we wzmiankowanym piśmie, iż zakres działania obu resortów wywodzących się z międzywojennego MSW nie został ustawowo rozgraniczony²⁸.

Wątpliwości wyrażone przez wojewodę kieleckiego (również te dotyczące zagadnień ustrojowych) podzielał dyrektor Departamentu Administracyjnego MAP dr Emanuel Iserzon²⁹. Kwestia stosowania przepisów prawa o broni, amunicji i materiałach wybuchowych miała znaleźć swoje wyjaśnienie podczas konferencji z udziałem przedstawicieli resortów administracji publicznej i bezpieczeństwa publicznego. Spotkanie odbyło się 12 września 1945 r. w gmachu MAP. Podczas obrad, którym przewodniczył, reprezentujący gospodarzy, dr E. Iserzon ustalono, iż władze administracji ogólnej zachowają swoje uprawnienie do wydawania zezwoleń na posiadanie broni, które przyznawało im rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r.³⁰ Przyjęto również, że ze względu na wymogi bezpieczeństwa, decyzje te podejmowane były przez wojewodę – czyli przez organ wyższego stopnia niż w okresie międzywojennym – w porozumieniu z właściwym Urzędem Bezpieczeństwa Publicznego³¹.

Skutki nieodniesienia się ustawodawcy do wzajemnych relacji MAP i MBP ujawniały się także na innych polach działania administracji publicznej. Należało do nich m.in. nadzór nad zgromadzeniami. Problematyka ta znajdowała się niewątpliwie w orbicie zainteresowań zarówno organów administracji ogólnej jak i bezpieczeństwa. Wyjaśnienia wymagały jedynie zasady ich współdziałania, lub podporządkowania, które bazować musiały raczej na dokonywanych ad hoc ustaleniach niż precyzyjnych podstawach prawnych. Odnosząca się do przedmiotowej tematyki ustawa o zgromadzeniach z 1932 r.³² dostosowana była

²⁸ Podobne wątpliwości odnośnie braku rozgraniczenia kompetencji władz administracji oraz bezpieczeństwa podnosił jeszcze w 1947 r. wojewoda pomorski w sprawozdaniu miesięcznym za kwiecień 1947 r. Stwierdzał on: „Pomimo pewnych postępów w wyszkoleniu i ustosunkowaniu się organów UB i MO do społeczeństwa istnieją nadal pewne braki. Stosunek ludności do UB w niektórych powiatach nieufny. Brak rozgraniczeń kompetencji władz administracji ogólnej i UB powoduje rozdzwinki” – pismo skierowane przez dyrektora Departamentu Politycznego MAP z 6 czerwca 1947 r. do gabinetu ministra bezpieczeństwa publicznego zawierające odpisy sprawozdań władz terenowych z prośbą o wyjaśnienie wskazanych nieprawidłowości, AAN, MAP, sygn. 648, s. 3 i 4.

²⁹ AAN, MAP, sygn. 871, s. 2, pismo dyrektora Departamentu Administracyjnego MAP z 7 września 1945 r. do Ministra Bezpieczeństwa Publicznego, s. 5; pismo dyrektora Departamentu Administracyjnego MAP z 25 sierpnia 1945 r. do wojewody kieleckiego.

³⁰ Dz. U. z 1932 r. Nr 94, poz. 807. Zgodnie z treścią art. 19 przedmiotowego rozporządzenia, zezwolenia na posiadanie broni wydawały powiatowe władze administracji ogólnej.

³¹ AAN, MAP, sygn. 871, s. 3, protokół z konferencji odbytej 12 września 1945 r. w Departamencie Administracyjnym MAP w sprawie ustalenia kompetencji władz powołanych do wykonywania przepisów prawa o broni, amunicji i materiałach wybuchowych.

³² Dz. U. z 1932 r. Nr 48, poz. 450.

bowiem do porządku ustrojowego, przewidującego odmienną strukturę administracji. Wielu jej zapisów nie można było zatem stosować wprost, lecz należało je dostosowywać do nowych realiów. Wobec słabości kadr, w całej administracji odrodzonego państwa proces wykładni zdezaktualizowanego prawa mógł okazać się niemożliwy. Organa bezpieczeństwa stały na stanowisku, iż zezwolenie udzielone przez władze administracyjne na jakiekolwiek zgromadzenie może być wydane jedynie w porozumieniu z właściwym miejscowo urzędem bezpieczeństwa³³. Nie wskazywały one przy tym podstawy prawnej, która w bezpośredni sposób mogłaby uzasadniać takie żądanie. Zgodnie z treścią pisma kierownika Wojewódzkiego Urzędu Bezpieczeństwa Publicznego w Krakowie skierowanego do starosty powiatowego w Białej, niezastosowanie się do tego ultimatum groziło rozwiązaniem zgromadzenia. Stanowisko to uznane zostało przez miejscowe władze za niedopuszczalną ingerencję w kompetencje administracji ogólnej, czego materialnym wyrazem była interwencja wojewody krakowskiego u ministra administracji publicznej³⁴. W swojej korespondencji protestował on przeciw tego rodzaju praktykom oraz domagał się ze strony MBP stosownej reakcji wobec organów terenowych. Nie okazała się ona jednak skuteczna. O ile jednak, nie zaskakuje utrzymanie dotychczasowego modelu działania przez struktury bezpieczeństwa, to pewne zdziwienie budzić może reakcja resortu z ulicy Rakowieckiej³⁵. Ministerstwo Administracji Publicznej, czego dowodzi pismo z 14 grudnia 1945 r., skierowane przez jego Departament Administracyjny do wojewody krakowskiego akceptowało stanowisko aparatu bezpieczeństwa, przyjmując, że „Wobec utworzenia MBP i jego terenowych urzędów, uznać należy z uwagi na ich charakter, że są one tak samo jak władze administracji ogólnej zainteresowane w poważnym stopniu w sprawach odbywania zgromadzeń z punktu widzenia ochrony bezpieczeństwa publicznego”³⁶. W dokumencie znajduje się jednocześnie stwierdzenie o opracowanym w nieodległej przeszłości projekcie dekretu rozdzielającego zakres kompetencji Ministerstw: Administracji Publicznej i Bezpieczeństwa Publicznego.

Już sam fakt podjęcia takich prac w Ministerstwie Administracji Publicznej świadczy o dużej determinacji tej instytucji w dążeniu do wzmocnienia swojej pozycji w aparacie władzy. Można uznać, iż była to również próba zaznaczenia niezależności MAP od dążącego do zdominowania administracji cywilnej MBP. Fakt, iż nie zakończyła się ona powodzeniem, dowodzi iż kierownictwo MAP przeceniło swoje polityczne możliwości.

33 AAN, MAP, sygn. 870, s. 23, pismo kierownika Wojewódzkiego Urzędu Bezpieczeństwa Publicznego w Krakowie do starosty powiatowego w Białej z 6 września 1945 r.

34 Ibidem, s. 19.

35 Przy ulicy Rakowieckiej mieściła się w omawianym okresie siedziba MAP.

36 AAN, MAP, sygn. 870, s. 28, pismo skierowane przez Departament Administracyjny Ministerstwa Administracji Publicznej do wojewody krakowskiego.

Dekret o zakresie działalności i organizacji Ministerstwa Bezpieczeństwa Publicznego³⁷ – tak zatytułowany został projektowany dokument – nie posiada cech pozwalających na zidentyfikowanie jego autorów. Problematyczne jest również dokładne określenie czasu jego powstania. Biorąc po uwagę treść oraz datowanie towarzyszących mu oraz odnoszących się do niego pism przyjąć należy, iż powstał on pod koniec 1945 r. Sam projekt dołączony był do pisma skierowanego przez dyrektora Departamentu Administracyjnego MAP do wojewody kieleckiego, opatrzonego datą 30 listopada 1945 r. (dotyczącego kwestii ustalenia procedury przyznawania pozwoleń na broń). Akt ten przywoływany jest również we wspomnianym wcześniej piśmie do wojewody krakowskiego z 14 grudnia 1945 r.; jest on w nim określany jako ostatnio opracowany.

Projektowany dekret sformułowany został w sposób dość lakoniczny. Składał się z dziewięciu artykułów, z których pierwszych siedem odnosiło się do kwestii merytorycznych, ostatnie dwa miały zaś charakter przepisów wprowadzających. Regulacje zawarte w dokumencie odnosiły się zarówno do kompetencji ministra bezpieczeństwa publicznego jak i samej struktury podległego mu urzędu. Mimo swojej zwięzłości, akt ten mógł, już przez sam fakt, iż stanowił regulację pionierską, korzystnie wpłynąć na funkcjonowanie administracji, paraliżowanej przez niejasne relacje z organami bezpieczeństwa. Artykuł 1 przygotowanego aktu określał zakres działania MBP, który obejmował: sprawy ochrony bezpieczeństwa publicznego, a w szczególności ochronę pograniczną, walkę z obcym wywiadem, walkę z przestępstwami zagrażającymi bezpieczeństwu państwa i bezpieczeństwu publicznemu, zapobieganie działalności szkodliwej dla bezpieczeństwa państwa i bezpieczeństwa publicznego, nadzór nad elementem przestępczym i więzennictwo oraz sprawy porządku publicznego, dowodów osobistych, meldunków i rejestracji cudzoziemców. Mógł on zostać przy tym uzupełniony o sprawy przekazane przepisami szczegółowymi – co wzmiankowana norma przewidywała w pkt c ust. 1. Kolejna jednostka redakcyjna – art. 2 – odnosiła się do struktury organizacyjnej samego ministerstwa, które miało zostać podzielone na pięć departamentów oraz samodzielne wydziały, biura i szefostwa. Dekret wskazywał następnie w art. 3 i 4 podległe ministrowi bezpieczeństwa publicznego urzędy oraz formacje. Miał on objąć swoim zwierzchnictwem główny urząd kontroli publikacji i widowisk, wydział wojennej cenzury korespondencji, Milicję Obywatelską, Korpus Ochrony Pogranicza³⁸ oraz Korpus Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Regulacje te, z całą pewnością nie stanowiły ograniczenia dla imperium, jakim dysponował minister bezpieczeństwa publicznego, a wręcz poszerzały

³⁷ AAN, MAP, sygn. 871, s. 6–7.

³⁸ Autor błędnie użył nazwy właściwej dla formacji okresu międzywojennego, mając zapewne na myśli Wojska Ochrony Pogranicza.

jego wpływy³⁹. Ich wprowadzenie skutkowałoby jednak formalnym określeniem kompetencji tego organu, który w okresie gdy powstawał projekt dekretu, dynamicznie rozszerzał swoje wpływy, czemu sprzyjała nieprecyzyjna legislacja. Próbą bezpośredniego naruszenia jego (MBP) dotychczasowej niezależności oraz, co nie mniej ważne, wzmocnienia pozycji ministra administracji publicznej było umieszczenie w art. 7 projektu zasady, iż minister bezpieczeństwa publicznego w porozumieniu z ministrem administracji publicznej tworzą w drodze rozporządzenia organa bezpieczeństwa publicznego I i II instancji. Wejście przepisów w życie pozbawiłoby zatem ośrodek przy ulicy Koszykowej⁴⁰ monopolu w zakresie rozstrzygania wszystkich kwestii związanych z funkcjonowaniem aparatu bezpieczeństwa. Niebagatelny byłby również sam fakt narzucenia pewnych ograniczeń na nabierający coraz większego znaczenia resort niejako z zewnątrz.

Kierownictwu MAP nie udało się jednak nie tylko ograniczyć roli ministerstwa z ulicy Koszykowej, ale to organa administracji ogólnej musiały przez cały okres istnienia MAP bronić swojej niezależności, a niejednokrotnie przestrzegania obowiązujących przepisów⁴¹. Ingerencje ze strony MBP dotyczyły nie rzadko nie tylko kompetencji i uprawnień poszczególnych organów administracji, lecz wymierzone były bezpośrednio w obsługującą je kadrę urzędniczą, co w skuteczny sposób paraliżowało ich funkcjonowanie. Nie budzi wątpliwości, iż liczne aresztowania dokonywane przez funkcjonariuszy aparatu bezpieczeństwa miały na celu zastraszenie i terroryzowanie struktur administracji. Wojewoda białostocki, w korespondencji z sierpnia 1945 r. wskazywał, iż są one dokonywane bez powiadomienia zwierzchników zatrzymanego oraz podania ich przyczyn. Również osoby zwalniane nie były informowane ani o powodach takiej decyzji, ani powodach wcześniejszego pozbawienia wolności⁴². Skala zjawiska okazała się na tyle poważna, iż spotkało się ono z reakcją ministra administracji publicznej, który zdecydował się na interwencje u prezesa Rady Ministrów. Premier po zapoznaniu się z faktami, zobowiązał go do przygotowania okólnika dotyczącego aresztowań pracowników państwowych⁴³. Polecenie to, wydane

³⁹ Wojska Ochrony Pogranicza zostały podporządkowane MBP dopiero w 1949 r. W okresie powstania projektu dekretu podlegały one zwierzchnictwu Ministra Obrony Narodowej.

⁴⁰ Siedziba MBP.

⁴¹ W reakcji na działania Służby Bezpieczeństwa wobec podległych mu urzędników minister administracji publicznej wystosował 7 grudnia 1946 r. pismo do ministra bezpieczeństwa publicznego, w którym domagał się, „żeby funkcjonariusze chcący zasięgnąć informacji zgłaszali się do ministra administracji publicznej w sprawach mniejszej wagi do dyrektorów zainteresowanych departamentów /biur/ i byli w stanie prócz wylegitymowania się wykazać, że informacje te są przez nich zasiępane na polecenie ich władz przełożonych”, AAN, MAP, sygn. 346, s. 189.

⁴² AAN, MAP, sygn. 9, s. 1, pismo Wojewody Białostockiego do Ministra Administracji Publicznej z 11 sierpnia 1945 r.

⁴³ Wzmianka o wydaniu takiego polecenia 4 września 1945 r. znajduje się w Piśmie Ministra Administracji Publicznej do Prezesa Rady Ministrów z 11 marca 1946, AAN, MAP, sygn. 9, s. 39.

4 września 1945 r., doczekało się bardzo szybkiej realizacji. Pierwszy projekt dokumentu przesłany został już 20 października na ręce szefa rządu oraz ministrów sprawiedliwości, obrony narodowej oraz bezpieczeństwa publicznego, w celu dokonania konsultacji jego ostatecznego brzmienia. W akcie tym wyróżnić można dwie części. W pierwszej z nich wymienione zostały nieprawidłowości w działaniach aparatu bezpieczeństwa, które legły u podstaw jego wydania wraz z określeniem naruszanych przez funkcjonariuszy norm prawnych oraz grążących za te czyny sankcji. Drugi z fragmentów, zawierał natomiast zarządzenie prezesa Rady Ministrów wydane w porozumieniu z ministrami sprawiedliwości, obrony narodowej, administracji publicznej i bezpieczeństwa publicznego, określające procedury, które miały być stosowane wobec zatrzymywanych urzędników państwowych⁴⁴. Były one wymienione w pięciu punktach, przewidujących m.in. konieczność informowania bezpośredniego przełożonego podejrzanego urzędnika o mającym nastąpić aresztowaniu bądź w przypadkach niecierpiących zwłoki przekazanie takiej informacji niezwłocznie po zatrzymaniu. Okólnik przewidywał również pociągnięcie do odpowiedzialności dyscyplinarnej i karnej funkcjonariuszy urzędów bezpieczeństwa niestosujących się do nowych wytycznych. Propozycja ta była w ówczesnych warunkach niewątpliwie równie zasadna co odważna i trudna do wprowadzenia, o czym szybko przekonali się jej autorzy. Pierwsze trudności pojawiły się już podczas międzyresortowych konsultacji tekstu okólnika. Inicjatywa MAP została bowiem zignorowana przez ministra bezpieczeństwa publicznego, który mimo przesłania mu do zaopiniowania projektu nowego aktu nie odniósł się do niego w żaden sposób⁴⁵. Wraz z upływem czasu zmiany nie uległy również realia funkcjonowania administracji publicznej. Trwającym nadal szykanom zapobiegać usiłował minister Władysław Kiernik, lecz skuteczność jego interwencji była dość umiarkowana. Świadczyć mogą o tym ponawiane przez niego próby zainteresowania prezesa Rady Ministrów kolejnymi zatrzymaniami urzędników państwowych⁴⁶, które nie przyniosły jednak poprawy sytuacji. Zahamowaniu uległo przy tym tempo prac nad projektem okólnika mającego uregulować przedmiotową kwestię. Zaniepokojony tymi faktami minister administracji publicznej zwrócił się w dniu 11 marca 1946 r. do premiera o udzielenie informacji czy został on już wydany, a w razie gdyby to nie nastąpiło o „zarządzenie przyspieszenia jego wydania”. Argumentował, że „aresztowania pracowników państwowych przez urzędy bezpieczeństwa publicznego nadal trwają m.in. miały one miejsce w centralnym zarządzie podległego mi resortu, są one dokonywane w sposób niezgodny

⁴⁴ AAN, MAP, sygn. 9, s. 31–35.

⁴⁵ AAN, MAP, sygn. 9, s. 39, pismo ministra administracji publicznej do prezesa Rady Ministrów z 11 marca 1946 r.

⁴⁶ Ibidem, s. 37 i 39, pisma ministra administracji publicznej do prezesa Rady Ministrów z 13 lutego i 11 marca 1946 r.

z przepisami prawa i zasadami ujętymi w projektowanym okólniku, że wreszcie brak zawiadomień o faktach zatrzymania ze strony właściwych organów sądowniczo-sledczych⁴⁷. Nadzieje na ewentualną możliwość reanimacji koncepcji ograniczenia swobody działań resortu bezpieczeństwa w sposób ostateczny rozwiązała uzyskana przez niego odpowiedź skierowana doń przez dyrektora Biura Usprawnienia Administracji Prezydium Rady Ministrów dra M. Jaroszyńskiego. Informował on, iż „Prezes Rady Ministrów nie znajduje dostatecznych powodów do wydania specjalnego zarządzenia w sprawie powiadamiania władz przełożonych o aresztowaniu pracowników państwowych”⁴⁸. W toku argumentacji podniesiono, iż kwestie te są już uregulowane przez prawo a „Minister Bezpieczeństwa Publicznego w szeregu zarządzeń i rozkazów, wydanych do podwładnych mu organów, pouczył je o obowiązujących przepisach i **poleciał ściśle je przestrzegać**”⁴⁹ [podkreślenie – T.M.]. Swoista próba sił, do której doszło rozstrzygnięta została zatem jednoznacznie na rzecz resortu z ul. Koszykowej, co stało się z upływem czasu regułą.

Aresztowania i szykany kierowane wobec urzędników stanowiły tylko jedną z metod wywierania presji na organa administracji publicznej. Wojewoda poznański w piśmie z 9 lipca 1945 r. informował ministra administracji publicznej, iż prace podległego mu urzędu paraliżowały żądania Wojewódzkiego Urzędu Bezpieczeństwa Publicznego, który domagał się przedkładania mu do cenzury wydanych przez wojewodę dzienników urzędowych oraz wzorów druków i pieczęci. Organa bezpieczeństwa powoływały się przy tym na obowiązujące je instrukcje wewnętrzne – nieznane wojewodzie. Zwracał się on przeto do ministra o podjęcie w przedmiotowej sprawie interwencji na szczeblu centralnym. Działania ministerstwa zmierzające do wyeliminowania tej praktyki, jako niemającej podstaw prawnych nie przynosiły jednak oczekiwanych rezultatów⁵⁰. Kwestia legalności cenzurowania materiałów urzędowych przez urzędy bezpieczeństwa musiała zostać w wyniku braku możliwości porozumienia między resortami rozstrzygnięta przez Prezydium Rady Ministrów⁵¹. Zgodnie z opinią Biura Prawnego Prezydium Rady Ministrów, nie było w ustawodawstwie żadnej podstawy prawnej do tego, by wykonanie zamówionych pieczęci wymagało zezwolenia MBP.

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ AAN, MAP, sygn. 9, s. 41, poufne pismo skierowane przez Prezydium Rady Ministrów do ministra administracji publicznej z 6 kwietnia 1946 r.

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ Departament Organizacyjny MAP zwrócił się do Mennicy Państwowej z informacją iż nie ma podstaw prawnych, które wskazywałyby na konieczność uzyskania zezwolenia władz bezpieczeństwa na wykonanie pieczęci zamówionych przez inne organa legalnej władzy.

⁵¹ Na przesłanym do MAP piśmie Biura Prezydiального Rady Ministrów znajdują się odręczne dopiski Prezesa Rady Ministrów.

Niejako na marginesie sporów dotyczących cenzurowania materiałów urzędowych organów administracji, pojawiły się również wątpliwości co do statusu prawnego wojewody. Zgodnie z treścią przytaczanej wcześniej opinii prawnej, oś sporu dotyczyła stwierdzenia: „czy według obecnego ustawodawstwa wojewoda jest nadal władzą jako przedstawiciel rządu i szef administracji ogólnej na obszarze województwa – jak twierdzi MAP, czy też wojewoda jest tylko kierownikiem urzędu wojewódzkiego a sam nie jest władzą jak twierdzi MBP”⁵². Pytanie to ukazuje jak fundamentalnych kwestii dotyczyły spory w aparacie ówczesnej władzy. Minister bezpieczeństwa publicznego argumentował w opinii przesłanej do swojego odpowiednika na Rakowieckiej, a także do Prezydium Rady Ministrów i Prezydenta Rady Narodowej, że zgodnie z treścią dekretu PKWN z 21 sierpnia 1944 r. o trybie powoływania władz administracji ogólnej I i II instancji⁵³ organami wykonawczymi są urzędy wojewódzkie natomiast wojewoda jest tylko kierownikiem urzędu i działa w imieniu urzędu. Pogląd ten nie znalazł jednak akceptacji w opinii Biura Prawnego Prezydium Rady Ministrów, które przyznało rację ministrowi administracji publicznej wskazując, że „wojewoda jest samoistną władzą jako przedstawiciel rządu i szef administracji ogólnej na obszarze województwa”⁵⁴.

Konflikt dotyczący ingerencji Wojewódzkiego Urzędu Bezpieczeństwa Publicznego w Poznaniu w funkcjonowanie miejscowego Urzędu Wojewódzkiego poprzedziły podjęte przez miejscową administrację próby sprecyzowania zakresu kompetencji poszczególnych organów władzy w zakresie spraw związanych z ochroną porządku prawnego. Zarząd Miejski w Poznaniu przesłał w dniu 23 marca 1945 r. do Wydziału Organizacyjnego Urzędu Wojewódzkiego wykaz spraw, jakie ze względu na swoją właściwość rzeczową rozpatrywane miały być przez Wydział Bezpieczeństwa tegoż urzędu, Milicję Obywatelską oraz Zarząd Miejski jako organ administracji ogólnej I stopnia⁵⁵. Treść przedmiotowego dokumentu ustalona została natomiast – jak wynika ze wzmiankowanego pisma – już 27 lutego 1945 r. podczas konferencji Zarządu Miejskiego w Poznaniu. Fakt „zewnętrzny” określenia zadań Milicji Obywatelskiej dowodzi, iż formułujący ich zakres Zarząd Miejski uznał się za organ zwierzchni wobec jednostek tej formacji⁵⁶. Przebieg późniejszych relacji między administracją cywilną

⁵² AAN, Biuro prezydyjne KRN, sygn. 526, s. 17–18.

⁵³ Dz. U. z 1944 r. Nr 2, poz. 8; zgodnie z brzmieniem art. 1 dekretu „Jako organa wykonawcze administracji ogólnej II Instancji działają Urzędy Wojewódzkie”.

⁵⁴ AAN, Biuro Prezydyjne KRN, sygn. 526, s. 18.

⁵⁵ AAN, MAP, sygn. 302, s. 1–4, pismo Zarządu Miejskiego miasta stoł. (sic!) Poznania z dnia 23 marca 1945 r. skierowane do Wydziału Organizacyjnego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu.

⁵⁶ Do zakresu zadań przynależnych Milicji Obywatelskiej zaliczone zostały: ewidencja i nadzór nad cudzoziemcami; sprawy paszportów i przepustek na wyjazd za miasto; sprawy porządku na drogach i placach publicznych; sprawy przestrzegania godzin handlu; sprawy zwalczania nierzędów i kontrola lekarska prostytutek; kontrola przestrzegania cen.

a strukturami podlegającymi ministrowi bezpieczeństwa publicznego ukazuje, iż przekonanie to nie znalazło żadnego potwierdzenia w ich działaniach. Milicja Obywatelska była formacją w pełni podległą resortowi z ulicy Koszykowej, mimo iż obowiązujące regulacje prawne mogły sugerować, że monopol ten nie jest pełny. Stanu tego nie zmieniły także działania władz administracji lokalnej w innych rejonach kraju. Ich forma była różna, tożsame były natomiast: cel – próba uzyskania wpływu na funkcjonowanie MO oraz brak osiągnięcia zadowalających rezultatów na tym polu. Symptomatyczna była w tym przypadku aktywność wojewody lubelskiego, który, wobec niezadowolającej jakości współpracy ze strony organów porządkowych, próbował jednostronnie uregulować jej ramy. Wydał on, opublikowane w „Lubelskim Dzienniku Wojewódzkim”, pismo okólne dotyczące uprawnień starostów wobec jednostek MO⁵⁷. Analogiczną taktykę przyjął również pełnomocnik rządu na Okręg Mazurski – Jakub Prawin. 30 października 1945 r. wydał on, opublikowany w numerze 3 Dziennika Pełnomocnika Rządu, okólnik nr 136 zatytułowany „Zakres uprawnień starosty w stosunku do organów M.O.”⁵⁸. W dokumencie, którego zadaniem, zgodnie z intencją autora, miało być m.in. wyjaśnienie wątpliwości co do zakresu uprawnień starostów, przywołano treść art. 2 dekretu z 7 października 1944 r. o Milicji Obywatelskiej stanowiącego, że „do zakresu działania Milicji Obywatelskiej należą:

- a) Ochrona bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego,
- b) Dochodzenie i ściganie przestępstw,
- c) **Wykonywanie zleceń władz administracyjnych, sądów i prokuratury w zakresie prawem przewidzianym**”. [podkreślenie w oryginale]

Okólnik odnosił się również do kwestii podporządkowania organów MO wynikającej z brzmienia art. 4 dekretu z 7 października 1944 r. Za mylną uznano interpretację, wskazującą iż milicja podlega kierownikom Resortu Bezpieczeństwa Publicznego. Autor dokumentu stwierdzał: „Podległość tą jednak rozumie się w charakterze służbowo-osobistym czyli zwierzchnim organem Milicji jest Ministerstwo Bezpieczeństwa Publicznego, w charakterze zaś rzeczowym tj. w zakresie działania i wykonywania ciężących na niej obowiązków, Milicja podlega innym resortom, a przede wszystkim Ministerstwu Administracji Publicznej, w tej liczbie Pełnomocnikom Rządu R.P. (wojewodom), starostom i wymiarowi sprawiedliwości”⁵⁹. W dalszej części tekstu pełnomocnik rządu określił milicję jako **organ wykonawczy władz administracyjnych** [podkreślenie – T.M.]. Stwierdzał on również, iż starosta ponosi wyłączną odpowiedzialność za treść poleceń wydawanych MO, zaś jej organa zobligowane są do ich

57 „Lubelski Dziennik Wojewódzki” 1946, nr 7, poz. 38.

58 Dziennik Pełnomocnika Rządu na Okręg Mazurski 1945 r., nr 3, poz. 46.

59 Ibidem.

wykonania i nie mają prawa do ich oceny. Zlecenia konkretnych działań należy zaś kierować bezpośrednio do tych jednostek, które mają je wykonać. Okólnik precyzował również sposób realizacji przepisów dekretu o Milicji Obywatelskiej dotyczących ochrony: bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego (art. 2 pkt a)⁶⁰. Różnicował on sposób działania organów państwa w odniesieniu do wymienionych kategorii. Zgodnie z jego treścią „czynności wykonawcze w sprawach bezpieczeństwa i spokoju publicznego Milicja Obywatelska spełnia bezpośrednio, natomiast w sprawach porządku publicznego przez współdziałanie z organami administracji publicznej lub sądowymi”. W dalszej części zobowiązywał on starostów do wydania zaleceń skierowania przez MO do postępowania karno-administracyjnego wykroczeń dotyczących dwudziestu pięciu kategorii czynów⁶¹.

Treść okólników wydanych przez pełnomocnika rządu RP na Okręg Mazurski oraz wojewodę lubelskiego była analogiczna. Można zatem uznać, iż sformułowanie wymienionych dokumentów stanowiło skoordynowaną akcję mającą na celu wzmocnienie pozycji organów administracji zespolonej wobec struktur bezpieczeństwa. Należy również przyjąć, iż przedstawiona w nich interpretacja stanu prawnego odzwierciedlała ówczesne stanowisko ministra administracji publicznej. Potwierdzać to może pochodzący z marca 1945 r. projekt pisma adresowanego do wojewodów, prezydentów Warszawy i Łodzi oraz szefów Wojewódzkich Urzędów Bezpieczeństwa i komendantów wojewódzkich MO⁶². Zgodnie z tytułem odnosił się on do kwestii „współpracy władz w dziedzinie bezpieczeństwa” i miał zostać sygnowany przez ministrów bezpieczeństwa publicznego i administracji publicznej. Została w nim podniesiona przede wszystkim konieczność odbywania zarówno na szczeblu wojewódzkim jak i powiatowym comiesięcznych konferencji dotyczących stanu bezpieczeństwa, pod przewodnictwem, odpowiednio wojewody lub starosty, z udziałem wymienionych już przedstawicieli struktur policyjnych. Projekt, sporządzony najprawdopodobniej w MAP (na co wskazuje zarówno miejsce jego odnalezienia jak i nazwa tej jednostki w jego tytule), dzielił odpowiedzialność za stan bezpieczeństwa w regionie między trzy wspomniane ośrodki, formułując zasadę, iż „Za bezpieczeństwo i porządek na terenie województwa odpowiada zarówno szef bezpieczeństwa publicznego, komendant MO jak i wojewoda, jako gospodarz podległego terenu”⁶³. Należy przy tym zauważyć, iż jego autorzy dążyli do przyznania w tym swoistym triumwiracie wiodącej roli przedstawicielom administracji cywilnej rezerwując dla nich funkcję gospodarzy cyklicznych spo-

⁶⁰ Treść okólnika nawiązywała do rozwiązań międzywojennych przyznając organom administracji zespolonej wiodącą rolę w relacjach z organami milicji.

⁶¹ Dziennik Pełnomocnika Rządu na Okręg Mazurski 1945 r.

⁶² AAN, MAP, sygn. 648, s. 19.

⁶³ Ibidem.

tkań oraz podobnie określając ich rolę na zarządzanym terytorium. Rozwiązanie takie byłoby niewątpliwie przełamaniem dotychczasowego monopolu resoru z ulicy Koszykowej w zakresie kontroli nad strukturami policyjnymi państwa, co nie mogło spotkać się z akceptacją ministra Radkiewicza. Wzmiankowany dokument, nie wyszedł zatem poza fazę projektu i nie zyskał oficjalnego biegu. Oddaje jednak jedną z koncepcji budowy i funkcjonowania struktur państwa, którą starało się wcielić w życie Ministerstwo Administracji Publicznej. Wyrażała się ona również w działaniach Departamentu II Politycznego MAP, który – zgodnie z treścią sprawozdania z jego działalności w sierpniu 1945 r. – dążył do zainicjowania ścisłej współpracy między MO i urzędami bezpieczeństwa a starostwami i urzędami wojewódzkimi. Choć nie zakładał on pełnego podporządkowania im tych formacji, to stał na stanowisku – co jasno sformułowane zostało w sprawozdaniu z działalności departamentu politycznego z sierpnia 1945 r. – że „jeżeli chodzi o milicję, to w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa, prymat powinien bez wątpienia pozostawać w rękach starosty”⁶⁴.

Sferą, stanowiącą swego rodzaju papierek lakmusowy sytuacji w jakiej znajdowały się struktury administracji ogólnej oraz ich relacji z organami bezpieczeństwa była zatem ich współpraca z MO. Prawne uregulowanie kwestii związanych z funkcjonowaniem tej formacji nie wykluczyło jednak pojawienia się konfliktów również na tym obszarze. Dekret o Milicji Obywatelskiej z 7 października 1944 r.⁶⁵, był bowiem aktem wysoce niedoskonałym i nieprecyzyjnym. W konsekwencji stanowił niejednokrotnie źródło konfliktów, a nie ich rozwiązanie. Mimo iż wskazywał on *explicite* w art. 4, że Milicja Obywatelska podlega kierownikowi Resortu Bezpieczeństwa Publicznego, to w art. 2 do zakresu jej działań zaliczał – prócz ochrony bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego – dochodzenia i ścigania przestępstw także wykonywanie zleceń władz administracyjnych, sądów i prokuratury w zakresie przewidzianym prawem. Taka redakcja przepisu powodowała, że wszystkie trzy wymienione podmioty mogły przyjąć, iż milicja znajduje się – choćby częściowo – w orbicie ich kompetencji. Interpretacja taka – co oczywiste – obca była reprezentantom Ministerstwa Bezpieczeństwa Publicznego. Kolejnym ograniczeniem roli MBP mogłoby być powierzenie społecznej kontroli nad działalnością Milicji Obywatelskiej właściwym terytorialnie radom narodowym. Zasadę tę formułował art. 7 dekretu, odwołujący się do postanowień ustawy z 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych⁶⁶. Fakt, koniecznej kooperacji organów administracji publicznej oraz

⁶⁴ AAN, MAP, sygn. 601, s. 12. Postulowane w sprawozdaniu rozwiązanie stanowiło niewątpliwie nawiązanie, a wręcz kontynuację uregulowań przyjętych w II RP.

⁶⁵ Dz. U. z 1944 r. Nr 7, poz. 33.

⁶⁶ Akt ten, jako regulacja wcześniejsza w stosunku do dekretu powołującego Milicję Obywatelską, mówił w art. 23 pkt 2 o powierzeniu właściwym terytorialnie radom narodowym kontroli nad działalnością organów wykonawczych (państwowych i samorządowych), z punktu widzenia legalności, celowości i zgodności z zasadniczą linią działalności Krajowej Rady Narodowej.

bezpieczeństwa publicznego przy rozstrzyganiu kwestii związanych z organizacją i działalnością MO podkreślało powierzenie przez ustawodawcę wykonania przedmiotowego dekretu kierownikowi Resortu Bezpieczeństwa Publicznego w porozumieniu kierownikiem Resortu Administracji Publicznej.

Dążąc do zaznaczenia kompetencji administracji cywilnej w zakresie bezpieczeństwa oraz jej wpływu na organa porządkowe minister administracji publicznej wydał w maju 1945 r. zalecenie, w którym polecił wojewodom, a za ich pośrednictwem starostom, by ci poszerzyli swoje miesięczne sprawozdania o informacje dotyczące stanu bezpieczeństwa na zarządzanym przez nich terytorium⁶⁷. Wiązało się to z koniecznością nawiązania kontaktów z właściwymi miejscowo organami bezpieczeństwa i MO. Cel ten miał zostać osiągnięty, przez udział ich reprezentantów w zebraniach periodycznych organizowanych przez wojewodów i starostów. Skuteczność realizacji tego zalecenia była dość zróżnicowana i zależała często od „układu sił” panującego w „terenie” oraz osobistych przymiotów jego adresatów, którzy z różnymi efektami przekonywali funkcjonariuszy urzędów bezpieczeństwa publicznego i MO do kooperacji⁶⁸. Była to już

⁶⁷ AAN, MAP, sygn. 47, s. 1, pismo ministra administracji publicznej Edwarda Ochaba z 26 maja 1945 r.

⁶⁸ Brak współpracy objawiał się zwykle absencją funkcjonariuszy urzędów bezpieczeństwa i MO na zebraniach, bądź przekonaniem o pełnej autonomii organów bezpieczeństwa, a w konsekwencji ignorowaniu administracji rządowej. Nie była to jednak reguła. Udział przedstawicieli organów bezpieczeństwa podczas konferencji organizowanych przez pełnomocnika rządu na Okręg Mazurski w 1945 r., był regularny. Brali on przy tym aktywny udział w dyskusji, WAPO, UPR, sygn. 26, protokoły z konferencji Naczelników Wydziałów Urzędu Pełnomocnika oraz szefów urzędów niespolonych s. 9–17; zupełnie inny obraz przedstawiają natomiast sprawozdania pełnomocnika rządu na Obwód Łęborg, który relacjonował: „Oдноśnie ilości spraw karno-administracyjnych i karnych na podstawie dekretu PKWN z dnia 31.08.1944 r. o wymiarze kary dla faszystowsko-hitlerowskich zbrodniarzy, winnych zabójstwa i znęcania się nad ludnością cywilną i jeńcami oraz dla zdrajców Narodu Polskiego – nic powiedzieć nie mogę, bowiem kierownik Powiatowego Urzędu Bezpieczeństwa Publicznego – mimo, że przeprowadziłem z nim kilka rozmów i okazałem mu pismo Urzędu Wojewódzkiego, podkreślając, że Urząd Bezpieczeństwa jest podległy Pełnomocnikowi Rządu – nie honoruje tego zarządzenia i żadnych sprawozdań mimo wezwań nie przedkłada”, AAN, MAP, sygn. 51, s. 188–189, sprawozdanie sytuacyjne pełnomocnika rządu RP na obwód Łęborg za wrzesień 1945 r. Także wojewoda szczeciński informował o mankamentach współpracy z organami bezpieczeństwa, które utrudniały mu zdobycie pełnej wiedzy o sytuacji na podległym mu obszarze. W sprawozdaniu ogólnym za IV kwartał 1947 r. dla Ministerstwa Ziem Odzyskanych informował on w części poświęconej bezpieczeństwu publicznemu, iż „Danych statystycznych dotyczących przestępczości nie podaję, gdyż nie zilustrują one dokładnie stanu bezpieczeństwa, zresztą nie otrzymałem wykazu statystycznego o przestępczości z komendy Wojewódzkiej Milicji Obywatelskiej”, AAN, MZO, sygn. 214, s. 7, ogólne sprawozdanie wojewody szczecińskiego za IV kwartał 1947 r.; wojewoda rzeszowski w kierowanych do Ministerstwa Administracji Publicznej sprawozdaniach miesięcznych zamieszczał zaś szczegółowe dane dotyczące stanu bezpieczeństwa wraz z wyszczególnieniem sytuacji w poszczególnych powiatach, AAN, MAP, sygn. 640, sprawozdania sytuacyjne miesięczne Wydziału Społeczno-Politycznego Urzędu Wojewódzkiego rzeszowskiego za 1948 r.; stan taki utrzymał się także w 1949 r., AAN, MAP, sygn. 641, sprawozdania sytuacyjne miesięczne Wydziału Społeczno-Politycznego Urzędu Wojewódzkiego rzeszowskiego za 1949 r.; przedstawiciele organów bezpieczeństwa uczestniczyli także w zebraniach organizowanych przez

kolejna próba, którą podjął minister Edward Osóbka-Morawski⁶⁹ dla zapewnienia podległym sobie strukturom wpływu na funkcjonowanie tych formacji. Wagę przywiązywaną przez ministerstwo do nawiązania przez administrację rządową współpracy z organami bezpieczeństwa, a także fakt, iż proces ów przebiegał nie bez kłopotów potwierdza wydanie już w styczniu 1946 r. kolejnego okólnika zalecającego starostom zapraszanie przedstawicieli Powiatowych Urzędów Bezpieczeństwa Publicznego (PUBP) na organizowane przez nich periodyczne zebrania burmistrzów i starostów⁷⁰. Nie przyniósł on jednak spodziewanych rezultatów, ponieważ niedługo później, w maju, Departament Ogólny MAP przesłał do wojewodów: lubelskiego, poznańskiego, gdańskiego, rzeszowskiego, pomorskiego i warszawskiego pismo, w którym przypominał o zaleceniach ze stycznia oraz zobowiązywał wymienionych do wyegzekwowania od podległych im starostów ścisłego stosowania się do nich, tj. zawiadamiania PUBP o periodycznych spotkaniach burmistrzów i starostów⁷¹. O ile jednak, w okresie kształtowania się struktur państwa polskiego, Ministerstwo Administracji Publicznej dążyło do nawiązania przez podległe mu organa jak najściślejszej współpracy z aparatem bezpieczeństwa, licząc, iż tą drogą możliwe będzie uzyskanie wpływu na ich działanie, to w miarę upływu czasu i osłabienia się politycznego znaczenia tego ośrodka, inicjatywę przejęło Ministerstwo Bezpieczeństwa Publicznego, kierując się analogicznymi przesłankami. Znamienne jest, iż w 1948 r. to resort z ulicy Koszykowej domagał się zapewnienia regularnych kontaktów przedstawicieli administracji cywilnej z funkcjonariuszami aparatu policyjnego państwa. W piśmie z 28 kwietnia tegoż roku, adresowanym do Departamentu Samorządowego MAP, dyrektor Gabinetu Politycznego ministra bezpieczeństwa publicznego stwierdzał, iż w szeregu przypadków szefowie PUBP nie są powiadamiani o mających się odbyć konferencjach burmistrzów, wójtów i sołtysów. Podkreślał przy tym znaczenie przywiązywane przez reprezentowany przez niego resort do uczestnictwa przedstawicieli władz bezpieczeństwa w tego rodzaju spotkaniach. Domagał się równocześnie reakcji na zaniechania władz terenowych, która doprowadziłaby do zmiany tego stanu rzeczy⁷².

wojewodę krakowskiego – *Protokół zebrania odbytego 7 I 1948 r. pod przewodnictwem Ob. Wojewody w sprawie bezpieczeństwa na terenie Województwa Krakowskiego*, AAN, MAP, sygn. 648, s. 87.

⁶⁹ Pierwszą stanowiła próba wydania wspólnego, z ministrem bezpieczeństwa publicznego, zalecenia adresowanego do wojewodów, prezydentów Warszawy i Łodzi oraz szefów Wojewódzkich Urzędów Bezpieczeństwa i komendantów wojewódzkich MO zobowiązującego wymienione organy do odbywania comiesięcznych spotkań pod przewodnictwem wojewodów. Projekt zalecenia, datowany na marzec 1945 r., nie został jednak wydany, AAN, MAP, sygn. 648, s. 19.

⁷⁰ AAN, MAP, sygn. 302, s. 76.

⁷¹ Ibidem.

⁷² AAN, MAP, sygn. 302, s. 80, pismo dyrektora Gabinetu Politycznego Ministra Bezpieczeństwa Publicznego adresowane do Departamentu Samorządowego MAP z 28 kwietnia 1948 r. Zawiadamiał on w nim, że „Według otrzymanych przez MBP wiadomości z terenu od miejscowych władz bezpieczeństwa, mimo pisma okólnego Ministerstwa Administracji Publicznej z dnia 27 I 1948 r. I.dz III/

Realizacja zapisów dekretu o Milicji Obywatelskiej – związanych z kompetencją organów administracji wobec tej formacji – przysparzała wielu trudności, a z czasem okazała się wręcz niemożliwa. Wskazywał na to minister administracji publicznej Edward Osóbka-Morawski zwracając się w lipcu 1947 do swojego odpowiednika w MBP o wydanie rozporządzenia wykonawczego do dekretu z 7 października 1944 r. o MO⁷³. Stwierdzał on wprost iż „Przepis art. 2 dekretu PKWN z dnia 7 października 1944 r. o MO (Dz. U. R.P. Nr 7, poz. 33) głoszący, że do zakresu działania MO należy min. wykonywanie zleceń władz administracyjnych, okazał się w praktycznym zastosowaniu niewystarczającym”⁷⁴. Wadliwa legislacja prowadziła zaś do powstawania konfliktów kompetencyjnych między władzami administracji ogólnej, a MO – co wskazywali w swoich sprawozdaniach wojewodowie. Inicjatywa ministra nie doczekała się realizacji, a jej fiasko niejako potwierdziło, iż uzyskanie przez podległe mu organy jakiegokolwiek wpływu na działania MO nie będzie możliwe. Tendencję tę potwierdzała informacja wojewody kieleckiego przesłana w jego imieniu przez naczelnika Wydziału Społeczno-Politycznego, Stanisława Zawolskiego, do Departamentu Politycznego MAP, dotycząca nieprawidłowości w funkcjonowaniu organów MO. Donosił on iż: „Komenda Główna Milicji Obywatelskiej oraz Komenda Wojewódzka wydają cały szereg rozkazów i zarządzeń, które regulują wiele kwestii i zagadnień życiowych, dotyczących także właściwości rzeczowej władz administracji ogólnej.

Treść tych zarządzeń nie jest na ogół znana Urzędowi Wojewódzkiemu, co odbija się ujemnie na toku urzędowania i powoduje bardzo często niepotrzebne zgrzyty i zwłokę czasu w załatwieniu spraw, do których istnieją wątpliwości kompetencyjne”⁷⁵. Organy administracji terenowej w świetle powyższych wiadomości były wręcz ignorowane przez struktury bezpieczeństwa, a problem stanowiła nie tyle koordynacja działań między tymi ośrodkami, co kwestia jeszcze bardziej fundamentalna – przepływ informacji. Odpowiedzialność za tak niekorzystny rozwój wydarzeń nie rozkładała się przy tym równomiernie i przypisać należy ją przede wszystkim organom bezpieczeństwa. Doniesienia o zaistniałych

Sekr/tjn/16-48 w sprawie współpracy burmistrzów wójtów i sołtysów z organami bezpieczeństwa publicznego, w całym szeregu powiatów SzeŹefowie Powiatowych Urzędów Bezpieczeństwa nie są powiadamiani o mających się odbyć konferencjach burmistrzów, wójtów i sołtysów. Fakty takie mają miejsce w następujących powiatach: Radzyń, Biłgoraj, Oborniki, Leszno, Piła, Częstochowa, Iłża, Jędrzejów, Opatów, Pinczów, Busko, Tczew, Nisko, Sępólno”.

73 Powoływał się on na art. 8 dekretu stanowiący, że „wykonanie niniejszego dekretu porucza się Kierownikowi Resortu bezpieczeństwa Publicznego w porozumieniu z kierownikiem Resortu Administracji Publicznej”.

74 AAN, MAP, sygn. 302, s. 54, pismo ministra E. Osóbki-Morawskiego z lipca 1947 r. [bez daty dziennej] do ministra bezpieczeństwa publicznego.

75 AAN, MAP, sygn. 603, s. 44, pismo wojewody kieleckiego z 9 października 1947 r. przesłane w jego imieniu przez Naczelnika Wydziału Społeczno Politycznego Stanisława Zawolskiego do Departamentu Politycznego MAP.

w województwie kieleckim nieprawidłowościach pokrywały się bowiem w czasie (październik 1947 r.) z wystosowaniem przez ministra administracji publicznej instrukcji skierowanej do wojewodów i starostów, a dotyczącej współpracy burmistrzów, wójtów i sołtysów z organami bezpieczeństwa publicznego⁷⁶. Przypominał on w niej o zadaniach władz samorządowych w zakresie bezpieczeństwa publicznego oraz o treści art. 18 w zakresie dekretu z 13 czerwca 1946 r. o przestępstwach szczególnie niebezpiecznych w okresie odbudowy Państwa⁷⁷, zobowiązującego wszystkie osoby sprawujące władzę w zakresie administracji samorządowej do natychmiastowego powiadamiania organów ścigania o szeregu wymienionych w nim przestępstw. Podkreślał on również: „z uwagi na to, że urzędy bezpieczeństwa publicznego nie posiadają swoich organów na wsi i w miastach niewydzielonych z powiatu, istnieje konieczność skoordynowanej i ścisłej współpracy między burmistrzami i wójtami, a organami M.O. i bezp. Publ. w zakresie bezpieczeństwa i spokoju publicznego”⁷⁸. Jednostronne działania ministra administracji publicznej nie mogły jednak doprowadzić do zmiany relacji łączących struktury bezpieczeństwa z kierowanym przez niego resortem.

Mimo iż skala nieporozumień między strukturami aparatu represji oraz administracji państwowej była zjawiskiem postępującym, w miarę upływu czasu, już w początkowej fazie odbudowy struktur państwa, dało się zaobserwować pierwsze symptomy tego zjawiska. Stosunek organów bezpieczeństwa – w tym MO – do aparatu władzy państwowej ukazuje w sposób symptomatyczny pismo wojewody warszawskiego do ministra administracji publicznej z 22 października 1945 r. Donosił on, iż zaproszony na zebranie periodyczne naczelników władz i urzędów niezespołonych II instancji (województwa warszawskiego) komendant wojewódzki MO – kpt. E. Dowkan, zakomunikował zgromadzonemu, że zgodnie z jego rozkazem, wyroki sądowe skierowane w celu ich wyegzekwowania do jednostek MO niższego szczebla, w niektórych sprawach zamiast wykonania muszą być przesyłane do Komendy Wojewódzkiej MO. Prześle je ona do Komendy Głównej, by ta oceniła, czy orzeczenie (prawomocne, sic!) podlegać może wykonaniu. Zaprezentowane stanowisko wzbudziło, co zrozumiałe, zdumienie i sprzeciw wojewody. Kwestia ta stała się również przedmiotem interwencji ze strony Ministerstwa Administracji Publicznej⁷⁹, które domagało się uchylenia kontrowersyjnego rozkazu komendanta wojewódzkiego przez ministra bezpieczeństwa publicznego argumentując iż „Wydanie przez KW MO na województwo warszawskie rozkazu podległym komórkom niewykonywania wyroków

⁷⁶ AAN, MAP, sygn. 603, s. 52–54, pismo ministra administracji publicznej skierowane do wojewodów i starostów z października 1947 r. [bez daty dziennej].

⁷⁷ Dz. U. R.P. z 1946 r. Nr 30, poz. 192, dekret z 13 czerwca 1946 r. o przestępstwach szczególnie niebezpiecznych w okresie odbudowy Państwa.

⁷⁸ AAN, MAP, sygn. 603, s. 52–54.

⁷⁹ AAN, MAP, sygn. 302, s. 43.

sądów jest bezprawne i godzi w podstawowe zasady praworządności”⁸⁰. Działania te nie przyniosły jednak rezultatów. Kierownik Wydziału Prawnego MBP – W. Gotman – podnosił wręcz, iż zagadnienie egzekucji wyroków sądowych wykracza poza zakres właściwości MAP. W dalszym toku argumentacji wskazywał iż ograniczenia w egzekucji wyroków sądowych dotyczą zakazu „rugowania nowonabywców z nieruchomości przyznanych im na mocy dekretu o reformie rolnej”. Przypominał on również o wydanym przez ministra sprawiedliwości w dniu 7 sierpnia 1945 r. okólniku nr 41, który określał, iż sprawa eksmisji nowonabywców nieruchomości, otrzymanej na podstawie dekretu o reformie rolnej, nie może być przedmiotem orzeczeń sądowych i wyroki w tych sprawach są nieważne. Minister bezpieczeństwa publicznego polecił zaś podległym sobie organom MO w okólniku nr 27 z 11 września 1945 r. „...w żadnym wypadku nie dać się użyć do usuwania chłopów z nadanej mu przez Państwo ziemi...”⁸¹. W opinii W. Dowkana milicja stosując się do powyższych instrukcji „...działa tym samym w myśl wskazań swojej władzy zwierzchniej oraz zgodnie z zasadami słuszności i sprawiedliwości”⁸². Deklaracja złożona przez komendanta wojewódzkiego podczas zebrania zwołanego przez wojewodę warszawskiego stanowiła zatem jedynie odbicie decyzji podjętych na znacznie wyższym szczeblu. Możliwość zmiany rozkazu – który słusznie oceniony został przez dyrektora Departamentu Organizacyjnego MAP za sprzeczny z przepisami obowiązującej wówczas konstytucji z 17 marca 1921 r. – była zatem iluzoryczna. Epizod ten potwierdzał przy tym nie tylko ograniczone możliwości wpływu jakimi dysponował MAP, ale – co z punktu widzenia funkcjonowania państwa uznać należy za istotniejsze – instrumentalne podejście do obowiązującego prawa ze strony władz. Zagwarantowanie efektywnej realizacji dekretu o reformie rolnej okazało się wystarczającym powodem do zignorowania kwestii tak fundamentalnej jak trójpodział władz i de facto oddanie MO prawa do rewizji wyroków sądowych.

Dalsza współpraca organów administracji ze strukturami podległymi ministrowi bezpieczeństwa publicznego – w tym również MO – nie odbiegała od przedstawionego standardu. Wraz z upływem czasu, pozycja aparatu represji uległa wręcz wzmocnieniu, a wynikające z przepisów ograniczenia jego samodzielności czy wręcz autonomii okazały się nieskuteczne⁸³. Prócz czynników stricte politycznych, wpływ na ten stan rzeczy miał również fakt, iż ów aparat represji stanowił tzw. zbrojne ramię partii. Argument siły, lub wręcz sama możliwość jego zastosowania, miał w warunkach powojennych niebagatelne znaczenie. Pozbawione struktur siłowych Ministerstwo Administracji Publicznej nie

⁸⁰ Ibidem.

⁸¹ AAN, MAP, sygn. 302, s. 42.

⁸² Ibidem.

⁸³ Wynikały one m.in. z postanowień dekretu z 7 października 1944 r. o Milicji Obywatelskiej.

mogło w tych warunkach stanowić dla organów bezpieczeństwa realnej konkurencji. Na fakt ten zwracał uwagę już 1946 r. ówczesny minister ziem odzyskanych, Władysław Gomułka. W piśmie skierowanym do S. Radkiewicza, jako ministra bezpieczeństwa publicznego, odnoszącym się do funkcjonowania MO, zawarł on także swoje uwagi dotyczące pozycji prawno-ustrojowej tej formacji. Stwierdził m.in., że „bez egzekutywy władza organów administracji jest władzą iluzoryczną”⁸⁴. Reforma ustrojowa, przeprowadzona w Polsce na mocy ustawy z 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej, znosząca samorząd terytorialny oraz organy administracji ogólnej zespolonej, wojewodów, starostów, wójtów, wydziały wojewódzkie i powiatowe, w sposób ostateczny rozwiązała problem relacji administracji cywilnej z władzami bezpieczeństwa, na korzyść tych ostatnich.

⁸⁴ AAN, Ministerstwo Ziem Odzyskanych (MZO), *Stan bezpieczeństwa na Ziemiach Odzyskanych – korespondencja, notatki, meldunki, 1945–1948*, sygn. 60, s. 153.