

NIKTÓRE PROBLEMY KSZTAŁTOWANIA SIĘ WŁADZY LUDOWEJ
W OKRESIE DZIAŁANIA POLSKIEGO KOMITETU WYZWOLENIA
NARODOWEGO

(lipiec — grudzień 1944)

Podstawowe zagadnienie narodzin Polski Ludowej — kształtowanie się aparatu władzy — interesowało przede wszystkim prawników¹. Opracowania ich wszakże, obejmujące szerszy zakres zagadnień, nie poświęcały wiele uwagi okresowi najwcześniejszemu, abstrahując od zmian, jakie następowały nieomal z miesiąca na miesiąc. Poza tym ograniczyły się one niemal wyłącznie do referowania, ewentualnie analizy stanu prawnego, jaki powstał skutkiem działalności ustawodawczej Krajowej Rady Narodowej (KRN). Wynikało to z ich charakteru, ale w konfrontacji z materiałem źródłowym, coraz szerzej udostępnianym², okazało się jednak niedostateczne dla ukazania całej złożoności problemu kształtowania ludowej władzy państwowej.

Były to czasy, kiedy — jak trafnie stwierdzał W. Konopka, omawiając w styczniu 1945 r. na posiedzeniu Lubelskiej WRN rolę rad narodowych — dekrety nie nadążały za życiem, czasy rewolucyjnej praktyki, „którą ubiera się dopiero potem w szaty okólników“³. Prawie jak anegdota brzmi okólnik kierownika Resortu Administracji Publicznej, nakazujący wobec stwierdzonych w niektórych okolicach wypadków sabotażu wystawić wartę przy kontyngentach... „na podstawie postanowienia Komitetu Urządzącego Królestwa Polskiego z dn. 15(27) X 1866 r.“⁴. Formy sprawowania władzy krystalizowały się stopniowo, znajdowały powoli swój własny wyraz prawny, by wreszcie, po kilku miesiącach nabrać charakteru bardziej sprecyzowanego, choć ciągle tymczasowego, co silnie podkreślają prawnicy.

Poważną usterką wcześniejszych prac jest dążenie do zmieszczenia nowych form ustrojowych w pełni w ramach zakreślonych konstytucją

¹ K. Grzybowski, *Ustrój polityczny Polski*. [w:] *Zarys historyczno-polityczny pierwszego rządu demokratycznego w Polsce 1944—1946*. Warszawa 1947, s. 27—49; tenże, *Ustrój Polski współczesnej 1944—1948*. Kraków 1948, rozszerzony zarys; J. Starościank, *Uwagi o przemianach administracji publicznej*. *Zarys...*, s. 133—156; tenże, *Administracyjny ustrój Polski*. Warszawa 1947; K. Biskupski, *Rady Narodowe jako organa administracji lokalnej*, Warszawa 1948; S. Rozmaryn, *Polskie prawo państwowe*. Warszawa 1963; A. Burda, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1962; J. Starościank, E. Izerson, *Prawo Administracyjne*. Warszawa 1963.

² Materiały źródłowe z okresu PKWN łącznie z protokołami posiedzeń rządu są w chwili obecnej w znacznej większości (poza MSZ, MSW, materiałami KRN i partii politycznych) przekazane archiwom państwowym i uporządkowane. Pewną trudność, stale się jednak zmniejszającą, stanowi niepełne uporządkowanie, a co za tym idzie, niemożność wykorzystania wszystkich akt znajdujących się w Wojewódzkich Archiwach Państwowych.

³ Wojewódzkie Archiwum Państwowe w Lublinie (dalej WAPL) WRN, 42, Protokoły posiedzeń WRN, f. 84. Protokół 7 plenarnego posiedzenia WRN w Lublinie, 9—10 I 1945.

⁴ AAN, PKWN, 160, s. 77. S. Kotek Agroszewski do wojewodów, 2 XI 1944.

marcową 1921 r. Istnieją tu, co prawda, różnice zdań między poszczególnymi autorami, jednakże na ogół nie doceniano wówczas rewolucyjnego charakteru zmian, jakie następowały w systemie sprawowania władzy, przede wszystkim utożsamiając rady narodowe z dawnym samorządem⁵.

Zbadanie, nawet szkicowe — gdyż wstępne — przebiegu organizowania nowych organów władzy na terenach wyzwolonych w 1944 r. i próba zarysowania etapów tego procesu mogą, moim zdaniem, okazać się istotne dla pogłębienia obrazu ówczesnych przemian ustrojowych. Szczególną uwagę wypadło przy tym zwrócić na to, co działo się „daleko od Lublina“; struktura i funkcjonowanie aparatu centralnego są bowiem nieporównanie lepiej znane, niż sytuacja w tzw. terenie. Trzeba się jednak zastrzec, iż szkic ten ogranicza się w zasadzie do rekonstrukcji zjawisk i procesów. Wysunięte problemy nie zawsze mogły być rozwiązane, gdyż podstawowe problemy badawcze nie zostały jeszcze podjęte⁶; pominiawszy dzieje KRN⁷, dysponujemy wyłącznie bardzo ogólnymi zarysami powstania ludowego państwa⁸. W tym stanie badań ustalanie związków przyczynowych i bardziej ogólnych hipotez prowadzić by musiało do formułowania sądów w równej mierze pochopnych, jak jednostronnych, a stąd fałszywych. Wolno natomiast i trzeba precyzować supozycje, stawiać pierwsze hipotezy.

*

Na ogół przyjmuje się, że proces tworzenia aparatu państwowego Polski Ludowej rozpoczęło powołanie przez KRN Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego (PKWN), jako tymczasowej władzy wykonawczej⁹. Nastąpiło to — jak wiadomo — niemal równocześnie z wyzwoleniem pierwszego skrawka ziem polskich¹⁰. Przesłanki tego procesu tkwią jednak jeszcze w poprzednim półroczu.

⁵ Grzybowski, op. cit., s. 200, polemika z A. Mycielskim; A. Peretiatkowicz, *Państwo współczesne*; por. też S. Zawadzki, *Rozwój więzi rad narodowych z masami pracującymi w Polsce Ludowej*. Warszawa 1955, s. 95—96. Najciekawsze jest w tym zakresie studium Biskupskiego, op. cit.

⁶ Por. Fr. Ryszka, *Główne problemy historii państwa i prawa polskiego w latach 1944—1947* [w:] *Pamiętnik IX Powszechnego Zjazdu Historyków Polskich w Warszawie* (w druku).

⁷ J. Pawłowicz, *Z dziejów konspiracyjnej KRN 1943—1944*. Warszawa 1961; S. Bednarski, *Ukształtowanie się KRN jako parlamentu*. „Polska Ludowa” t. 1, 1962.

⁸ *Zarys historii polskiego ruchu robotniczego 1944—1947*. Warszawa 1961; *Z zagadnień powstania i rozwoju Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*. Warszawa—Wrocław 1961.

⁹ DURP, 1944, nr 1, poz. 1. Ustawa KRN „O utworzeniu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego jako tymczasowej władzy wykonawczej dla kierowania walką wyzwolenczą narodu, zdobycia niepodległości i odbudowy państwowości polskiej” z 21 VII 1944. Por. także AAN, PKWN, *Protokoły posiedzeń*, s. 1—3. Protokół posiedzenia delegatury KRN dla terenów wyzwolonych, Moskwa 20 VII 1944, m. in. omawiane sprawy szybkiego wyłonienia „ciała wykonawczego”, delegatury; ibidem, s. 9—10. Protokół wieczornego posiedzenia, decyzja stworzenia Narodowego Komitetu Wyzwolenia, nazwa PKWN na wniosek E. Osóbki-Morawskiego. 21 VII obradowała komisja dla opracowania manifestu PKWN pod przewodnictwem Jerzego Borejszy. Przedstawione zostały dwa projekty: B. Drobnera i A. Wierblowskiego, za podstawę dyskusji przyjęto drugi z nich. Pierwsze plenarne posiedzenie PKWN odbyło się 22 VII; między innymi po dyskusji zatwierdzono wówczas tekst manifestu, ustalono ostateczny skład komitetu, wybrano komisje regulaminową i kadrową.

¹⁰ Pierwsze miasto — Chełm wyzwolone zostało 21 VII. Według opracowania B. Dolata (*Indeks dat wyzwolenia niektórych miejscowości polskich w latach 1944—1945 przez Armię Radziecką i Ludowe Wojsko Polskie*. Warszawa 1961) wojska 1 Frontu Białoruskiego wyzwoliły Chełm dopiero 22 VII.

Na podstawie Statutu Tymczasowego Rad Narodowych, uchwalonego przez KRN na jej pierwszym posiedzeniu, powstała bowiem dość szeroka, zwłaszcza jak na warunki okupacji, sieć terenowych rad narodowych, które — jak i sama KRN — stanowiły tymczasowe organy władzy narodu, działające do czasu wyłonienia właściwych organów władzy przez zgromadzenie ustawodawcze w niepodległej Polsce¹¹.

Utworzenie PKWN nie miało, według pierwotnych założeń, przynieść pod tym względem istotnych zmian, a tylko kontynuację tego, co zostało zapoczątkowane przed wyzwoleniem. Mimo pewnych zastrzeżeń, wysuwanych przez Centralne Biuro Komunistów Polskich, a wyrażających obawy, czy tworzenie rad narodowych nie wywoła wrażenia „sowietyzacji“ Polski¹², w Manifestie Lipcowym stwierdzano wyraźnie, że PKWN „sprawuje władzę przez Wojewódzkie, Powiatowe, Miejskie i Gminne Rady Narodowe i przez upełnomocnionych swych przedstawicieli“¹³. Tym samym rady zostały uznane jako podstawowe czynniki władzy — także wykonawczej. Nie padło wprawdzie hasło: władza w ręce rad narodowych — nie wypowiedziano się na temat likwidacji przedwojennej struktury administracji państwowej, ale zarówno z enuncjacji, jak i praktyki wynika, że rewolucyjna zasada ludowładztwa, jedności władzy ustawodawczej i wykonawczej¹⁴ przyjęta została wówczas jako tymczasowa podstawa ustroju przyszłej Polski¹⁵.

Założenia te były realizowane — co prawda przez krótki okres — po objęciu przez PKWN władzy w ostatnich dniach lipca¹⁶ nad częścią

¹¹ Protokół pierwszego plenarnego posiedzenia KRN, Warszawa 1946, s. 38; Pawłowicz, op. cit., s. 71—73, charakteryzując rady tego momentu nie podkreśla.

¹² Pawłowicz, op. cit., s. 186, na podstawie listu KC PPR z 7 III 1944.

¹³ Manifest Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego do narodu polskiego. DURP nr 1, załącznik. Analogicznie interpretuje sformułowania Manifestu Burda, op. cit., s. 228; W. Morawski, *Zagadnienie rad narodowych w Polsce Ludowej*. Warszawa 1954, s. 45; w instytucji „upełnomocnionych przedstawicieli” widzi zapowiedź dualizmu administracyjnego.

¹⁴ Jakkolwiek w poprzedzającym utworzenie KRN „Manifestie demokratycznych organizacji politycznych i wojskowych” oraz w Deklaracji KRN przewidywano, iż KRN powoła w odpowiednim momencie Rząd Tymczasowy, wydaje się, że jeszcze bezpośrednio przed powołaniem PKWN skłaniano się do tego, by Delegatura KRN objęła władzę wykonawczą na wyzwolonym terytorium, wyłaniając tylko swoje „ciało wykonawcze”, por. przypis 6. Charakterystyczna jest poprawka, jaką Delegatura KRN wniosła do projektu porozumienia między PKWN i rządem radzieckim (por. przypis 16). Sformułowanie „zadaniem Delegatury jest odbudować administrację” zastąpiono „tworzenie administracji”. AAN, PKWN, Prot. pos., s. 4—7. Posiedzenie Delegatury 20 VII 1944. To sformułowanie weszło do ostatecznego tekstu.

¹⁵ Na tym etapie polskie założenia ustrojowe były więc bardzo bliskie tym, jakie kształtowały się wówczas w Jugosławii. Antyfaszystowska Rada Wyzwolenia Narodowego Jugosławii (AVNOJ) utworzona jesienią 1942, która stanowiła początkowo jedyny ośrodek władzy, na drugiej sesji, w listopadzie 1943 wyłoniła jako swój organ wykonawczy Radę Narodową Wyzwolenia Jugosławii (NKOJ), ale AVNOJ i rady terenowe zachowały nadal charakter czynnika nadrzędnego — zob. F. Culinović, *Stvaranje Nove Jugoslavenske države*. Zagreb 1959.

¹⁶ Wyjazd PKWN miał nastąpić 25 VII, potem 26 VII (AAN, PKWN, Prot. pos., s. 22—25, 23 VII 1945), ale opóźnił się jeszcze o 1 dzień (AAN, PKWN, 2. Spis członków PKWN wyjeżdżających 27 VII 1944 do Równego i Żytomierza obejmuje nazwiska: Osóbki, Witosa, Kotka Agroszewskiego, Hanemena, Grubeckiego, Drobnera, Sommersteina, Skrzyszewskiego, Minca, Roli-Żymierskiego oraz innych osób, łącznie 27). Z pozostałych członków Rzymowski wyjechał 1 VIII. Stefan Jędrzychowski pozostał zapewne w Moskwie jako przedstawiciel PKWN, zaś W. Wasilewska pozostała dla pracy w ZPP. Na posiedzeniu 27 VII, odbywającym się albo w Równem, albo już w Chełmie St. Radkiewicz razem z J. Sztachelskim referowali sytuację polityczną w Chełmie. Tego dnia postanowiono wysłać do Lublina

wyzwolonych ziem polskich¹⁷. Być może — z punktu widzenia historii państwa i prawa — udzielenie przez KRN pełnomocnictw ustawodawczych dla PKWN stanowi wyłom w tej koncepcji ustrojowej¹⁸ — historyk jednak musi stwierdzić, że kierowano się nią przy tworzeniu (nie odbudowie, jak niejednokrotnie podkreślano) aparatu państwowego niższych instancji. Pierwszym „dekretem“, uchwalonym przez PKWN 26 lipca (nie opublikowanym w Dzienniku Ustaw i dlatego zapewne pominiętym w piśmiennictwie naukowym) był dekret o ujawnieniu, powołaniu i uzupełnieniu rad narodowych¹⁹.

Trudno powiedzieć, czy cały PKWN był w tej sprawie jednomyślny; właśnie kierownikowi Resortu Administracji Publicznej zarzucano potem celowe ograniczanie roli rad narodowych²⁰. Stanowisko PPR w tej sprawie wydaje się jednak jasno sprecyzowane, co między innymi znalazło wyraz w jakże charakterystycznych i wymownych sformułowaniach jednego z ówczesnych dokumentów wewnątrzpartyjnych: „Budujemy dzisiaj zręby nowego życia, zakładamy fundamenty pod wielki gmach dla całego narodu wolnej demokratycznej Polski. Partia nasza nie była nigdy partią rządzącą i dlatego też natrafia na dodatkowe trudności w organizowaniu władzy państwowej wynikające z nieumiejętności i braku doświadczenia w sprawowaniu tej władzy. Trudności te musimy pokonać wzmoczoną aktywnością. Musimy się uczyć sami i uczyć naród jak powinien rządzić w swoim państwie, jak sprawować przynależną mu rolę gospodarza własnego kraju. Władza ludu i narodu na wyzwolonej ziemi polskiej przejawiać się może najlepiej tylko w postaci dobrze zorganizowanych Rad Narodowych. - - Naczelnym i jedynym legalnym organem centralnym władzy wykonawczej narodu na wyzwolonych ziemiach pol-

grupę w składzie: Agroszewski, Minc, Drobner i Wende dla przygotowania przyjazdu całego rządu (AAN, Prot. pos. PKWN, s. 34); także AAN, PKWN, 9, s. 1, fk. oryg. Delegacja do Lublina dla objęcia władzy 29 VII 1944. Pierwsze posiedzenie w Lublinie odbyło się 2 VIII (ibidem, s. 38—43).

¹⁷ Na drugim posiedzeniu PKWN, 23 VII zostało zatwierdzone „Porozumienie między PKWN i rządem ZSRR o stosunkach między radzieckim wodzem naczelnym a polską administracją po wkroczeniu na terytorium Polski” (AAN, PKWN, Prot. pos., s. 22). Podpisanie tego porozumienia, wzorowanego na układzie z Czechosłowacją nastąpiło 26 VII (por. *Od PKWN do RJN*. Warszawa 1945, s. 19: druk współczesny — plakat, AAN, PKWN, 34, s. 8, fk.); por. także Oświadczenie Komisariatu Ludowego Spraw Zagranicznych ZSRR o stosunku Związku Radzieckiego do Polski, druk — plakat, AAN, PKWN, 14, fk. Następstwem tej umowy była Instrukcja dla komendantów wojskowych na terenach Polski z dn. 10 X 1944 (CAW III-1-166, f. 1—10).

¹⁸ Sprawa ta nie jest jednak zupełnie jasna. W protokóle posiedzenia PKWN z 25 VII 1944 zanotowano, że zgromadzeni przyjęli do wiadomości ustawę KRN z 25 VII 1944 „o pełnomocnictwach ustawodawczych dla PKWN” (AAN, PKWN, Prot. pos., s. 31). Jak wiadomo, ustawa taka ukazała się w Dzienniku Ustaw z datą 15 VIII 1944, przyjęta na odbywającej się wówczas sesji KRN (DURP 1944, nr 1, poz. 3). Konsekwencją tego jest sprawa dekretów PKWN, uchwalonych przed 15 VIII i nie opublikowanych w Dzienniku Ustaw (por. przypis następny) jako pozbawionych mocy prawnej. Por. także Burda, op. cit., s. 228: „Ze sformułowania tego (Manifestu — K. K.) wynika, że rady narodowe miały być — podstawowymi organami władzy ludowej w terenie, skoro upełnomocnieni przedstawiciele PKWN mieli występować jako organy pomocnicze, działać przejściowo i subsydialnie”.

¹⁹ AAN, Prot. PKWN, s. 32, posiedzenie 26 VII 1944.

²⁰ AAN, PKWN, 9, s. 9, B. Bierut do E. Osóbki-Morawskiego 17 XI 1943; także Archiwum KW PZPR w Lublinie (dalej AKWL), 1/V/22. Materiały z narady sekretarzy powiatowych woj. lubelskiego. Zarzuty te dotyczyły prawdopodobnie późniejszego okresu.

skich jest PKWN wyłoniony przez KRN jako polityczną reprezentację olbrzymiej większości narodu. KRN powołana do życia w dniu 1 stycznia 1944 r. działa na prawach sejmu polskiego i jest jego namiastką. PKWN działający na prawach rządu sprawuje władzę wykonawczą przy pomocy rad narodowych w terenie: rad wojewódzkich, powiatowych, miejskich i gminnych²¹ (podkr. K. K.).

Rady miały powołać na swym terenie milicję²², uruchomić administrację, zakłady handlowe, przemysłowe itp., doprowadzić do „normalnego funkcjonowania życia państwowego”²³. Jak w pół roku później stwierdził przewodniczący lubelskiej WRN, rady od chwili wyzwolenia „poszły po linii tworzenia urzędów, instytucji gospodarczych i społecznych”; rozgraniczenie rad od organów administracji nastąpiło dopiero później²⁴. Najpewniej nie istniała wówczas koncepcja, w jaki sposób rady będą swe zadania realizowały, a przynajmniej nie było jej w łonie PKWN; świadczy o tym choćby brak jakiegokolwiek instrukcji dla rad. W materiałach PPR z tego okresu znajdujemy jednak cdbicie ciekawej myśli o budowie władz terenowych według modelu władz centralnych: terenowe rady narodowe miały powoływać jako swe organy wykonawcze lokalne Komitety Wyzwolenia Narodowego²⁵. Zgodnie z tymi założeniami, działalność PKWN koncentrowała się na opanowaniu władzy w kraju poprzez rozbudowę istniejącego systemu rad narodowych. Zapowiedź tego znalazła się w Manifeście: „Tam gdzie Rady Narodowe nie istnieją, demokratyczne organizacje obowiązane są natychmiast powołać je do życia”.

Na terenach wyzwolonych w 1944 r., obejmujących, przypomnijmy, województwo lubelskie, znaczną część białostockiego, mniejszą warszawskiego i kieleckiego oraz część nowo powstałego województwa rzeszowskiego²⁶ — sytuacja nie była łatwa. W okresie okupacji aktywniej działały wojewódzkie rady narodowe: lubelska²⁷ i warszawska (woj.) oraz rady powiatowe w dziewięciu powiatach woj. lubelskiego i w pięciu

²¹ AKWL, 11/V/5, Okólnik Komitetu Obwodowego PPR Lublin, 14 VIII 1944 „Do wszystkich członków obwodu lubelskiego”. Druk „Z Pola Walki” 1959, nr 2.

²² AAN, PKWN, 38, s. 1, Okólnik kierownika Resortu Bezpieczeństwa do Wojewódzkich Rad Narodowych, b. d. (sierpień ?).

²³ AKWL 10/V/5, Protokół zebrania członków PPR w pow. Lubartów 3 VIII 1944, referat przedstawiciela obwodu.

²⁴ WAPL, WRN, 42, f. 63, Protokół 7 plenum WRN w Lublinie, 9 — 10 I 1945.

²⁵ Cyt. w przypisie 24 referat przedstawiciela lubelskiego KP PPR. Także AKWL 4/II/1, nr 12, Protokół nr 2 posiedzenia KP PPR w Chełmie, 5 VIII 1945.

²⁶ Formalnie powstało ono w 1945 r. (DURP 1945, nr 26, poz. 168) dekretem z 7 VII 1945. faktycznie ukształtowało się w sierpniu 1944. Pierwsze pełnomocnictwa dla pełnomocnika PKWN obejmowały teren „pozostającej części woj. lwowskiego oraz woj. krakowskiego” AAN, PKWN, 153, s. 243. Kopia pełnomocnictwa dla Jedlińskiego 9 VIII 1944. W drugiej połowie miesiąca powstała WRN w Rzeszowie i *via facti* uznano ten teren za województwo. Obejmował on w końcu 1944 r. 15 powiatów: rzeszowski, kolbuszowski, krośnieński, przeworski, łańcucki, dębicki (część pozostawała pod okupacją), leski, przemyski, tarnobrzecki, niski, jarosławski, sanocki, brzozowski, niżański i m. Rzeszów; AAN, PKWN, 151, s. 137—148. Wykaz i opinia o pracy starostw w woj. rzeszowskim, 9 XII 1944.

²⁷ WAPL, WRN, 39, f. 1; Prot. 1 posiedzenia lubelskiej WRN 18 II 1944; *ibidem*, f. 27. 9 Prot. 2 posiedzenia 7 III 1944. Organizacja PRN jako najbliższe zadanie. Por. też P. Dąbek, *Wojewódzka Rada Narodowa w Lublinie, 1944—1959*. „Rocznik Lubelski” t. II, s. 53—60; Pawłowicz, *op. cit.*, s. 200—208.

powiatach wyzwolonej części woj. warszawskiego²⁸. Kielecka WRN powstała dopiero 23 lipca²⁹, przedtem istniały tylko rady w kilku powiatach, m. in. w Sandomierzu i Opatowie³⁰. Rzeszowskie należało do krakowskiej WRN, konspiracyjne rady powiatowe utworzyły się tam w niewielu powiatach³¹. W Białostockiem rad w okresie okupacji nie powołano. W tych dwóch ostatnio wymienionych województwach tworzenie nowego aparatu władzy trzeba było więc zaczynać od początku, tam zaś, gdzie rady istniały i były stosunkowo dobrze zorganizowane, przejęcie przez nie nowej roli także nie było łatwe, uwzględniając zwłaszcza brak doświadczeń w tym zakresie. Zdając sobie z tego częściowo sprawę, rady, już w okresie konspiracji przygotowywały się do funkcji „gospodarza“ terenu³².

Nie wolno też zapominać, że równocześnie rząd londyński podjął konkretne kroki, zmierzające do przechwycenia władzy na wyzwalanym terytorium³³. Znane są odpowiednie instrukcje i poczynania organizacyjne³⁴. Jeszcze zanim PKWN znalazł się w Chełmie, 25—26 lipca na terenie Lublina reprezentanci Delegatury Rządu londyńskiego ogłosili objęcie władzy³⁵, a po rozmowach z przedstawicielami KRN i PKWN odmówili podporządkowania się³⁶, dopóki nie dojdzie do porozumienia między PKWN a rządem londyńskim³⁷. Porozumienie to, na temat którego prowadzone były ówczesnie w Moskwie rozmowy między Mikołajczykiem i przedstawicielami PKWN³⁸, nie zostało jednak zawarte, roz-

²⁸ Pawłowicz, op. cit., s. 203, 210. Według Szreniawskiego, op. cit., s. 26, powstało w woj. lubelskim 10 rad: w Radzynie, Włodawie, Puławach (29 IV 1944), Lublinie, Zamościu (IV 1944), Biłgoraju, Krasnymstawie, Lubartowie, Kraśniku (30 IV 1944), Janowie oraz MRN w Lublinie.

²⁹ AAN, PKWN, 155, s. 29, Prot. 2 zjazdu delegatów do WRN kieleckiej, 23 VII 1944 w gminie Kurozwęki. Pawłowicz, op. cit., s. 215 podaje 25 VII, zapewne datę 1 posiedzenia wybranej WRN.

³⁰ Pawłowicz, op. cit., s. 213.

³¹ Szreniawski, op. cit., s. 27; Pawłowicz, op. cit., s. 219. Rady powiatowe w Kolbuszowej i Tarnobrzegu powstały jeszcze w okresie okupacji, w Rzeszowie w przeddzień wyzwolenia.

³² Pawłowicz, op. cit., s. 211; tenże, *PPR organizatorem demokratycznego frontu w okresie decydujących walk o wyzwolenie kraju i władzę ludową*, s. 107; cyt. instrukcję podokręgu PPR nr 1 z 22 III 1944. Ibidem, s. 108; cyt. rozkaz KG AL, 24 III 1944 o współpracy z radami.

³³ Obszernie na ten temat m. in. Pawłowicz, op. cit., s. 94 i nast.

³⁴ Por. dekret Raczkiewicza o tymczasowej organizacji władz na terytorium RP. 26 IV 1944 i powołanie 3 V 1944 Krajowej Rady Ministrów. Także wytyczne społeczno-polityczne na okres powstania 5 V 1944 (AZHP, 203 mat. nieup.). Por. stwierdzenie Bora Komorowskiego, iż powstanie warszawskie było przesłanką do przejęcia władzy, aby „organa administracji mogły się zebrać i wystąpić wspólnie jako gospodarze przyjmujący wojska radzieckie”. T. Bór-Komorowski, *The Secret Army*. London 1951. s. 205.

³⁵ AAN, PKWN, Prot. pos. s. 38—43, 2 VIII 1944. Sprawozdanie kierownika Re-sortu Bezpieczeństwa o sytuacji politycznej. Także PKWN, 160, s. 71 E. Osóbka-Morawski do St. Kotka-Agroszewskiego, Chełm 30 VII 1944, oryg. O wcześniejszej działalności delegatury okręgowej por. W. Wołczew, *Z działalności obozu londyńskiego na Lubelszczyźnie*. Lublin 1963, s. 55—59. Por. też *Zarys historii polskiego ruchu robotniczego 1944—1947*, s. 41.

³⁶ Cyt. sprawozdanie S. Radkiewicza; por. Wł. Pobóg Malinowski, *Najnowsza historia Polski*, t. III, 1945, s. 595.

³⁷ Wypowiedź Osóbki-Morawskiego na posiedzeniu PKWN 2 VIII 1944.

³⁸ Szczegółowo referował te rozmowy B. Bierut, AAN, PKWN, Prot. pos., s. 61—63, 9 VIII 1944. Mikołajczyk, Grabski i Romer po przyjęciu przez J. Stalina i W. Mołotowa oraz próbach pominięcia PKWN podjęli rozmowy z przedstawicielami polskimi. Odbyły się 4 oficjalne rozmowy, z tego 2 z udziałem B. Bieruta oraz wiele rozmów nieoficjalnych. Oceniono wówczas, zgodnie z prawdą, że Mi-

bijając się o stanowisko emigrantów³⁹. „Z naszej strony — referował B. Bierut na posiedzeniu PKWN — podkreślaliśmy potrzebę szybkiej decyzji wobec szybkiego uwalniania terenów polskich spod okupacji. Bezrząd byłby szkodliwy“⁴⁰.

Podobną sytuację jak w Lublinie napotymano niejednokrotnie. Przedstawiciel PKWN, mjr L. Borkowicz, wysłany do Białegostoku, po przybyciu tam stwierdził, że miejscowa Delegatura ogłosiła się jedyną władzą, zorganizowała swoją Radę Miejską i odrzuciła czynione jej propozycje współpracy⁴¹. W Białostockiem były przy tym skoncentrowane stosunkowo znaczne siły AK, które napłynęły na ten teren z Wileńszczyzny⁴², co wobec braku jakiegokolwiek realnej egzekutywy, którą dysponowaliby przedstawiciele PKWN, postawiło ich w położeniu bardzo trudnym⁴³. Także w Rzeszowskiem doszło do bardziej aktywnych kroków ze strony administracji londyńskiej⁴⁴. W Lubelskiem próbowała ona utworzyć władze w Hrubieszowie, Zamościu, Białej Podlaskiej⁴⁵, w Biłgoraju i Krasnymstawie. W tych ostatnich dwóch miastach przez krótki czas istniała nawet „dwuwładza“⁴⁶. Do działań aparatu rządu londyńskiego na szczeblu gminy dochodziło rzadziej; zanotowano takie wypadki w powiecie chełmskim⁴⁷.

Próby przejęcia władzy przez organy delegatury zostały natychmiast udaremnione⁴⁸ (wolno to porównać z obaleniem starego aparatu państwowego, występującym jako warunek każdej rewolucji z tym wszakże zastrzeżeniem, że aparat ten wówczas, był częściowo podziemny, częściowo in statu nascendi), nie oznaczało to jednak bynajmniej zaprzestania

kołajczyk przybył bez realnego zamiaru porozumienia się, ale zdecydowano rozmów nie zrywać. Jak wiadomo, toczyły się one w dalszym ciągu. Drugie spotkanie przedstawicieli KRN i PKWN z Mikołajczykiem nastąpiło w październiku: londyńczycy podjęli te rozmowy pod silną presją Churchilla. Istnieje na ten temat obszerna literatura pamiętnikarska. Na temat rokowań w Moskwie w lipcu—sierpniu pisze także Pobóg-Malinowski, op. cit., s. 694—750, opierając się na depeszy Mikołajczyka do Jankowskiego z 17 VIII 1944 oraz protokóle rozmowy z 6 VIII 1944. Także S. Mikołajczyk, *The pattern of soviet domination*. London 1948, s. 79 nn.

³⁹ Większość rządu londyńskiego wypowiadała się przeciwko rozmowom Mikołajczyka z PKWN, por. Pobóg-Malinowski, op. cit., s. 599. Żądania stawiane przez Mikołajczyka i jego prowokacyjne pod każdym względem zachowanie się świadczyło o niezrozumieniu sytuacji i wykazywało zaślepienie i polityczną ignorancję.

⁴⁰ Cyt. sprawozdanie z posiedzenia PKWN, 9 VIII 1944.

⁴¹ AAN, PKWN, Prot. pos., s. 57—60, 8 VII 1944. Sprawozdanie L. Borkowicza o sytuacji w Białymstoku.

⁴² I. Blum, *Z dziejów Wojska Polskiego w latach 1945—1948*. Warszawa 1960, s. 10; także *Polskie Siły Zbrojne*, t. III, s. 594.

⁴³ L. Borkowicz prosił o 1 kompanię wojska i „przydzielenie” mu polskich partyzantów z tego terenu.

⁴⁴ AAN, PKWN, Prot. pos., s. 59, 8 VIII 1944. Sprawozdanie W. Konopki z sytuacji w rejonie I Frontu Ukraińskiego. Także PKWN, 73, S. Skrzyszewski do E. Osóbki-Morawskiego, Rzeszów 16 VIII 1944, oryg. oraz nr 72, ten do tegoż. 28 VIII 1944. Także nr 72, s. 26, Depesza W. Konopki do E. Osóbki-Morawskiego i H. Minca, 18 VIII 1944.

⁴⁵ AKWL 2/V/1 Protokół zebrania sekretarzy Komitetów Gminnych PPR w Białej Podlaskiej, 11 XII 1944.

⁴⁶ Cyt. sprawozdanie Konopki; por. także Zarys, s. 41.

⁴⁷ AKWL 4/II/1, nr 12, Protokół nr 1 posiedzenia KP PPR w Chełmie, 5 VIII 1944.

⁴⁸ Wypada zgodzić się z interpretacją Wł. Góry, PPR w walce o utrwalenie władzy ludowej (od PKWN do RJN). Warszawa 1958, stenogram wykładu na pracach rękopisu, s. 4 na temat przyczyn, dla których bezpośrednia walka o władzę nie przekształciła się w wojnę domową, jakkolwiek zaistniały jej elementy. Upatrywał je on w obecności Armii Radzieckiej na ziemiach polskich i poparciu udzielonemu Polsce przez ZSRR m. in. na forum międzynarodowym.

walki o władzę. Toczyła się ona na wszystkich szczeblach i na wszystkich płaszczyznach, od zbrojnych wystąpień i aktów terroru do agitacji skierowanej przeciw PKWN⁴⁹. Wzywano do bojkotowania zarządzeń PKWN, zwłaszcza mobilizacji, wstępującym do wojska grożąc ukaraniem przez „władze polskie”⁵⁰. Magazynowano broń⁵¹, tworzone nową sieć konspiracji⁵². Organy władzy ludowej formowały się w warunkach ostrej walki klasowej i bezpośredniego zagrożenia⁵³.

Na ziemiach wyzwolonych skoncentrowane były dość znaczne siły AK, ponieważ napłynęły tu oddziały z Litwy i Ukrainy⁵⁴. Na pograniczu Lubelskiego i Rzeszowskiego skupione były oddziały NSZ⁵⁵. Istniała stała obawa zbrojnego ich wystąpienia, podsycana przez nieustanne akty terroru i szersze akcje, jak napad na więzienie w Zamościu, czy marsz na Rzeszów⁵⁶. Przewidywano też możliwość zamachów na członków PKWN⁵⁷. Najtrudniejsza sytuacja była w Białostockiem, gdzie w Puszczy Białowieskiej zgrupowane były znaczne siły AK, prowadzące regularne ćwiczenia, organizujące napady na składy broni i posterunki MO. Rozpowszechniano tam pogłoski o przygotowywaniu powstania zbrojnego, którego wybuch wyznaczony miał być na dzień 11 listopada⁵⁸. Prowadzono też dywersję w wojsku, skutkiem tego były zorganizowane dezercje. W pow. krasnostawskim zdarzył się nawet groźny wypadek dezercji „do lasu” w lasy Janowskie prawie całego 31 pułku piechoty⁵⁹. W południowo-wschodniej części kraju działały silne nacjonalistyczne oddziały ukraińskie⁶⁰.

⁴⁹ AKWL 2/V/8, Instrukcja KP PPR Lublin, 19 VIII 1944.

⁵⁰ Blum, op. cit., s. 11 streszcza ulotkę AK „O zachowaniu się w obecnym okresie”. *Organizacja i działania bojowe*, t. I, s. 235—243. Sprawozdanie z przebiegu mobilizacji, 26 X 1944.

⁵¹ Cyt. sprawozdanie Radkiewicza, 2 VIII 1944 oraz sprawozdanie Borkowicza z Białegostoku, 8 VIII 1944.

⁵² Por. Wytyczne rządu londyńskiego dla kraju, listopad 1944 oraz wytyczne Okulickiego dla AK, 26 X 1944 (Pobóg-Malinowski, op. cit., s. 780—781, 789). Por. także CAW III-4-78, f. 68 i nast. Notatki z rozmów z oficerem AL, który przeszedł na Pragę 19/20 IX 1944. Ibidem, f. 33, Protokół rozmów z oficerami AK na Pradze, 30 IX i X 1944.

⁵³ Źródła mówiące na ten temat można cytować w dziesiątki. Nie dysponuję pełnymi zestawieniami bezpośrednich strat (niepełny wykaz za okres 5 IX—10 X obejmuje 38 zabitych i 21 rannych, w tym 8 zabitych i 3 rannych przedstawicieli administracji przez AK, BCh i NSZ. AAN, PKWN, 73 oryg.

⁵⁴ Blum, op. cit., s. 10; *Polskie Siły Zbrojne*, t. III, s. 605.

⁵⁵ Blum, op. cit., s. 11.

⁵⁶ Liczne meldunki CAW III-2-52; por. także AAN, PKWN, 72. S. Skrzyszewski do Osóbki-Morawskiego, 28 VIII 1944. Ibidem; B. Drobner do tegoż, 30 VIII 1944. AAN, PKWN, 73. Prokurator Sądu Apelacyjnego do S. Radkiewicza, Lublin 9 X 1944; por. też CAW III-2-52, f. 10, E. Szyr do S. Radkiewicza, 9 XI 1944. Wiadomość o grupach antypaństwowych w pow. zamojskim AZHP rel. 8835; Relacja W. Zawadzkiego, Organizacja władzy ludowej w woj. rzeszowskim, 10 X 1963. Cyt. sprawozdania Skrzyszewskiego i Konopki sygnalizowały dużą aktywność AK na tym terenie i silną agitację przeciw PKWN.

⁵⁷ AAN, PKWN, Prot. pos., f. 143—152, 4 X 1944.

⁵⁸ CAW III-1-325, f. 8-9, J. Sztachelski, do Osóbki-Morawskiego, 8 X 1944 (także AAN, PKWN, 73); por. też CAW III-2-52, f. 40. E. Szyr do Wydz. Informacji, 3 XI 1944.

⁵⁹ CAW III-1-25, s. 14, rozkaz oficerski nr 9, 24.X.1944.

⁶⁰ AAN, PKWN, 155, s. 151, Sytuacja w województwie rzeszowskim, b. d. (listopad—grudzień 1944). Powiaty Lesko, Lubaczów, częściowo Sanok, Przemyśl, Brzozów, Krosno — teren opanowany przez banderowców, którzy nie dopuszczają do zorganizowania polskiej administracji. Także CAW III-1-325, f. 16-17, E. Ochab

Wszystko to w istotny sposób oddziaływało na proces formowania ludowych organów władzy. Wielu dawnych urzędników przez pierwszy, najtrudniejszy okres wstrzymywało się od poparcia PKWN, nie zgłaszając się do pracy⁶¹; wielu deklarowało współpracę, ale z zamiarem działania skierowanego przeciw władzy ludowej⁶². Kiedy zawiodła próba bezpośredniego przechwycenia władzy, był to jeden z najbardziej istotnych odcinków walki klasowej, walki o aparat państwowy. „Nie chcemy powrotu całego przedwrześniowego aparatu państwowego — mówił w listopadzie 1944 r. Władysław Gomułka — musimy na miejsce starego aparatu, który był zbudowany pod kątem walki z demokracją i tym duchem przepojony, zbudować nowy, duchem demokracji przepojony aparat państwowy odrodzonej Polski“⁶³. Tym samym jednak wyłonił się palący problem demokratycznych kadr. Ludzi brakowało na każdym odcinku życia państwowego, nie wyłączając Milicji Obywatelskiej i Urzędów Bezpieczeństwa Publicznego, mimo że zostały one w znacznym stopniu zasilone kadrą spośród dawnych partyzantów⁶⁴. Głównym źródłem kadr było wojsko⁶⁵, ale wobec tego, że nadal trwała wojna, nie można było stąd czerpać bez umiaru.

*

Formowanie powstającego aparatu państwowego odbywało się najczęściej w drodze rewolucyjnej, jak najdalszej od elementów biurokracji. Można przy tym wyróżnić kilka czynników współdziałających w ustanawianiu władzy ludowej, a wyrastających z warunków dominujących na danym terenie. Podziału tego nie należy oczywiście traktować schematycznie, a tylko widzieć w nim poszczególne elementy, jakie się składały na proces tworzenia nowej państwowości. Stąd też konieczna jest stosunkowo szeroka egzemplifikacja dla ich charakterystyki.

Nie byłoby słuszne wydzielanie udziału PPR w tworzeniu organów władzy ludowej, we wszystkich bowiem formach ustanawiania tej władzy jej inicjatywa i inspiracja była dominująca; PPR jako partia klasy robotniczej była hegemonem walki o zdobycie i utrwalenie władzy lu-

⁶¹Resort Administracji Publicznej) do Resortu Obrony Narodowej o sytuacji w pow. Hrubieszów. Ibidem, f. 18, Raport grupy MO przybyłej do Bełza — niemożność zorganizowania polskiej władzy.

⁶²Por. AAN, PKWN, 290, s. 1—7, Charakterystyka nastrojów nurtujących społeczeństwo polskie w dobie obecnej (ref. terenowy Resortu Informacji i Propagandy), 5 XII 1944. Ibidem, nr 13, s. 6, Sprawozdanie Resortu Administracji Publicznej, b. d. (listopada 1944). Także sprawozdania terenowe. Resort Administracji wezwał urzędników do zgłoszenia się do pracy, por. AAN, PKWN, 52, s. 43, 31 VII 1944.

⁶³Sygnalizują to także sprawozdania terenowe: AAN, PKWN, 158, s. 51, E. Ochab do wojewódów 28 X 1944; CAW III-316, f. 67, M. Rola-Zymierski do Resortu Administracji, 10 XI 1944; AAN, PKWN, Prot. pos. 287—290, 22 XII 1944.

⁶⁴Referat W. Gomułki na konferencji PPR. „Z Pola Walki” 1959, nr 2, s. 130. Por. też AKWL 17/1/1, Protokół konferencji delegatów PPR obwodu lubelskiego, 20—21 VIII 1944.

⁶⁵AAN, PKWN, 73, dramatyczny w tonie list St. Radkiewicza do przewodniczących KRN i PKWN oraz W. Gomułki, b. d. (grudzień 1944?) oryg. Por. też AAN 160, s. 127—129, Rozkaz nr 2 kierownika Resortu Bezpieczeństwa.

⁶⁶Por. choćby AAN, PKWN, 35, s. 1, Spis oficerów zatrudnionych w PKWN (56 osób). Także nr 36, pisma PKWN do ND WP o odkomenderowanie ludzi do służby państwowej. Także CAW III-1-316, f. 24, J. S. Haneman do M. Roli-Zymierskiego, 29 IX 1944.

dowej. Odnotować jednak wypada, dla pełniejszego obrazu, że instancje partyjne także bezpośrednio inicjowały organizowanie miejscowych rad i ich organów wykonawczych.

O jednym z czynników — okupacyjnych radach narodowych, które wychodząc z konspiracji obejmowały władzę na swym terytorium — już wspominałam. Dominował on oczywiście wszędzie tam, gdzie rady takie istniały, były wystarczająco silne i aktywne, by od razu w pełni objąć władzę, a więc przede wszystkim na Lubelszczyźnie. Lubelska WRN pierwsze plenarne posiedzenie po wyzwoleniu odbyła 30 lipca w obecności przedstawiciela I Armii, E. Ochaba, dwóch członków KRN oraz trzech przedstawicieli PKWN, którzy przybyli wówczas do Lublina⁶⁶. Protokół tego posiedzenia jest bardzo charakterystyczny, ukazując przejmowanie przez radę nowej roli. Wyłoniono wówczas „resorty” pracy: rolnictwa (A. Godzalanka), przemysłu i handlu (P. Dąbek), budownictwa i uporządkowania miasta (vacat), mobilizacji (E. Ochab), aprowizacji (E. Stawiarski), bezpieczeństwa (G. Korczyński), propagandy i cenzury (St. Lec), administracji ogólnej (J. Szczepański), oświaty (L. Czugała), zdrowia i opieki społecznej (J. Morzycki). Przewodniczącym WRN został K. Sidor.

Działalność lubelskiej WRN skoncentrowała się z kolei na organizowaniu nowych lub reorganizowaniu istniejących rad powiatowych. Do 2 sierpnia wysłano grupy do wszystkich powiatów, poza siedleckim i bielskim⁶⁷. W ostatniej dekadzie tego miesiąca funkcjonowały rady powiatowe, miejskie i większość gminnych w powiatach: biłgorajskim, kraśnickim, chełmskim, włodawskim, krasnostawskim, radzyńskim, zamojskim, gdzie konspiracyjna rada natchmiast po wyzwoleniu objęła władzę⁶⁸, siedleckim, puławskim, łukowskim, lubelskim, lubartowskim⁶⁹. W pow. bielskim rada w tym czasie dopiero się organizowała. Tomaszowskie i Hrubieszowskie objęte były działalnością band ukraińskich i nie od razu sytuacja została tam opanowana. Organizacja rad, wobec braku instrukcji, była różnorodna, zależnie od miejscowej inicjatywy, na ogół jednak zbliżona do dawnych urzędów administracyjnych⁷⁰.

Lubelska WRN obejmowała w pierwszym okresie swą działalnością także niektóre powiaty woj. warszawskiego, kieleckiego i rzeszowskiego. Nie negując zatem istnienia w województwie lubelskim innych jeszcze dróg formowania ludowych organów władzy (na przykład sporadyczne delegowanie pełnomocników bezpośrednio przez Resort Administracji Publicznej, z poleceniem zorganizowania miejscowych rad), można z ca-

⁶⁶ Cyt. protokół 3 posiedzenia WRN. 30 VII 1944. O posiedzeniu tym nie pisze P. Dąbek w artykule o działalności LWRN. Dzień wcześniej rada wydała wezwanie do ochniczego zaciągu do wojska.

⁶⁷ AAN, PKWN, 287, s. 20.

⁶⁸ WAPL, WRN, 421, f. 1, Protokół posiedzenia PRN w Zamościu.

⁶⁹ AKWL 17/I/1, Protokół konferencji delegatów PPR obwodu lubelskiego, 20 — 21 VIII 1944. Także cyt. protokół posiedzenia PKWN, 2 VIII 1944 Por. AKWL 4/V/1, Sprawozdanie KP PPR w Chełmie, 19 VIII 1944; oraz AKWL 4/II/1, nr 12, Prot. nr 1 posiedzenia KP PPR w Chełmie, 5 VIII 1944.

⁷⁰ Zamość — wydziały PRN: bezpieczeństwo, karno-administracyjny, prawny, kultury i sztuki, opieki społecznej, samorządowy, rolny, budowlano-komunikacyjny, aprowizacji, sanitarny, weterynaryjny, leśny oraz inspektorat kontroli. Chełm: aprowizacji, samorządu terytorialnego, weterynaryjny, drogowy, inspektorat pracy, inspektorat szkolny, KKO (?), przemysłu i handlu, urząd skarbowy, komisja d/s ziemskich.

łą pewnością stwierdzić, że przeważała tam działalność dawnych konspiracyjnych rad.

Na pozostałych terenach rola tych rad była mniejsza, a tym samym nabierały znaczenia inne czynniki. Wymienić wśród nich trzeba przede wszystkim żywiolową, całkowicie oddolną inicjatywę często podejmowaną przez członków AL. Mimo że nie było to zjawisko masowe, stanowi jednak bardzo istotny element procesu formowania nowej władzy. Dla przykładu warto zwrócić uwagę na sprawozdanie „z pracy organizacyjnej w powiecie Nisko“, złożone przez ppor. St. Supruniuka, oficera propagandowego w 1. a potem 3. kompanii 1. Brygady AL. Jest to świadectwo autentyczne atmosfery tamtych dni, które historycy próbują tropić na kartach spisanych dzisiaj wspomnień, najczęściej zresztą daremnie. Supruniuk miał w swej kompanii 20 ludzi, kiedy 24 lipca Armia Czerwona weszła na teren powiatu. Wówczas to — pisał on — „postanowiliśmy opanować powiat. W przeciągu paru dni mieliśmy 80 ludzi. Z kompanią maszerowaliśmy z gminy do gminy ustalając administrację“⁷¹. Supruniuk opisuje też, jak organizował wybory do rad: zwoływał ludzi z SL (PPR była na tym terenie niezbyt liczna) oraz przedstawicieli całej gminy, po czym wybierali „trójkę“ do rady gminnej, „trójkę“ do powiatowej. Z kolei przystąpił do powołania Powiatowej Rady Narodowej w Nisku, patronował jej ukonstytuowaniu. Wszystko to robił bez instrukcji i informacji pod hasłem politycznym „precz z endecją“⁷².

Podobnie było i w Przemyślu, gdzie z chwilą wkroczenia wojsk radzieckich, władzę objął oficer AL i jako „tymczasowy pełnomocnik Komitetu Wyzwolenia Narodowego Polski“ przejawiał niezwykle ożywioną działalność⁷³. W źródłach występuje on w tym samym czasie to jako starosta, to jako przedstawiciel PKWN, to wreszcie jako przewodniczący PRN. W takim charakterze w początkach września otrzymał upoważnienie do „objęcia władzy i zorganizowania administracji publicznej z ramienia PKWN w rejonie Uhnów, Lubaczów, Sieniawa, Laszki, Horyniec“⁷⁴, co nie przeszkadzało, że w tym samym miesiącu określano go jako pełnomocnika PKWN w Przemyślu. I ta postać była charakterystyczna dla owego czasu; jak pisał o nim inspektor Głównego Zarządu Polityczno-Wychowawczego — bystry, pełen poświęcenia, ogromnie pracowity, ale nie umiejący urzędować, dobierać współpracowników, miejscami sekciarski⁷⁵. Wydane przezeń kilkanaście drukowanych „plakatów“ to także kapitalne *signum temporis*: znaleźć w nich można wszystko, od wezwania dozorców, by sprzątali śmiecie, po kontragitację polityczną skierowaną przeciw powiatowej Radzie Jedności Narodowej⁷⁶.

Dalszy element procesu ustanawiania nowej władzy stanowiły

⁷¹ AAN, PKWN, 158, s. 9.

⁷² AAN, PKWN, 290, s. 68, Sprawozdanie ppor. S. Supruniuka, 24 VII — 9 VIII 1944. Por. ibidem, s. 88, Sprawozdanie komendanta MO pow. Nisko „Z rozkazu AL i SL byłem przydzielony zaprowadzić ład, porządek oraz samorządy w powiecie“.

⁷³ AAN, PKWN, 73, S. Skrzyszewski do E. Osóbki-Morawskiego, Rzeszów 16 VIII 1944; także nr 72, s. 26, Depesza W. Konopki do Morawskiego i Minca, 18 VIII 1944.

⁷⁴ AAN, PKWN, 40, s. 23, 5 IX 1944.

⁷⁵ CAW III-2-67, f. 7—10, cyt. sprawozdanie z inspekcji w okręgu Przemyśl—Jarosław—Rzeszów, 1 — 19 IX 1944.

⁷⁶ *Nasza odpowiedź na odezwę wydaną przez Radę Powiatową, „Jedność Narodowa“* 10 VIII 1944 i inne (AAN, PKWN, 298, s. 3, 5; nr 40, s. 25; także cyt. wyżej list Skrzyszewskiego).

działania aparatu polityczno-wychowawczego 1. Armii, a szczególnie 1. Dywizji im. Tadeusza Kościuszki. I tu trzeba poza danymi zawartymi w raportach kolejnych zastępców dowódcy dywizji J. Prawina i K. Świetlika⁷⁷ dostrzec istotę tego, co się rodziło na licznych zebraniach gromadzkich i gminnych, podczas których oficerowie powoli przełamywali istniejący początkowo mur nieufności i bierności⁷⁸, wyjaśniali wątpliwości, odpowiadali na najprzeróżniejsze pytania, rozwiewali obawy. Już w przemarszu prowadzono rozmowy z ludźmi, rozlepiano plakaty z Manifestem i oświadczeniem rządu radzieckiego, rozdawano gazety, których ludność była szczególnie spragniona, malowano hasła na pojazdach, organizowano wiece⁷⁹. Po rozlokowaniu Dywizji, przystępowała ona do organizowania administracji cywilnej wszędzie tam, gdzie jej nie było. W sierpniu działalność wojska obejmowała przede wszystkim powiat garwoliński. Zanim przybyli pełnomocnicy lubelskiej WRN delegowani do tego powiatu (18 sierpnia), Dywizja zorganizowała w kilkudziesięciu miejscowościach zebrania, poświęcone wyborom do rad⁸⁰, z którymi potem czynnie współdziałała⁸¹. W następnych miesiącach 1 Dywizja kontynuowała tę działalność w powiecie rembertowskim.

Trzeba jeszcze krótko przedstawić ostatni z czynników współdziałających w formowaniu nowego aparatu państwowego — działalność samego PKWN. Niejednokrotnie zajął się ona ze scharakteryzowanymi procesami oddolnymi, ale w ostatecznym bilansie miała bardzo duże znaczenie. Największe oczywiście tam, gdzie w chwili wyzwolenia rady narodowe bądź nie istniały, bądź były słabe: w Białostockiem i Rzeszowskiem. Decyzję o wysłaniu grupy do Białegostoku PKWN podjął 27 lipca⁸²; „celem organizowania rad narodowych w Białymstoku“ wyjechali L. Borkowicz, J. Sztachelski oraz T. Paszta, E. Orłowska, Z. Zieliński, zaopatrzeni w delegacje podpisane przez przewodniczącego PKWN⁸³. Nawiązali oni kontakt z miejscowym Komitetem Antyfaszystowskim i wkrótce powołana została Wojewódzka Rada Narodowa ze Sztachelskim jako przewodniczącym⁸⁴. W dalszej kolejności powstały rady miejskie, powiatowe, gminne. W połowie sierpnia działały rady w Supraślu, Wasilkowie, Starosielcach, Kadrukowej⁸⁵. Jak podkreślałam, sytuacja na tym terenie była szczególnie trudna. Część województwa znajdowała się w strefie frontowej, skąd ludność wysiedlano, część została wyzwolona dopiero na przełomie sierpnia i września. Na te tereny PKWN 30 sierp-

⁷⁷ CAW III-7-571, Meldunki od 6 VIII 1944.

⁷⁸ Ibidem, f. 63, Meldunek K. Świetlika, 8 IX 1944; także f. 52, meldunek 31 VIII 1944.

⁷⁹ Ibidem, f. 28—29, Meldunki J. Prawina, 9—11 VIII 1944.

⁸⁰ Ibidem, f. 30, Meldunek J. Prawina, 14 VIII 1944.

⁸¹ Ibidem, f. 34 i nast. kolejne meldunki J. Prawina i K. Świetlika; por. też CAW III-1-317, f. 54, Pismo zebrania gromadzkiego w Sobieniach Kiełczewskich Nowych do Roli-Zymierskiego, 26 VIII 1944. Pierwsze posiedzenie warszawskiej WRN odbyło się w początkach sierpnia w Mińsku, por. *XV lat rad narodowych woj. warszawskiego*. Warszawa 1959, ale działalność jej była mniej aktywna niż lubelskiej WRN.

⁸² AAN, PKWN, Prot. pos., f. 34, 27 VII 1944.

⁸³ AAN, PKWN, 29, s. 32.

⁸⁴ AAN, PKWN, 155, s. 5 Rezolucja WRN na posiedzeniu konstytucyjnym. b. d.

⁸⁵ AAN, PKWN, 72, s. 1—6, Sprawozdanie J. Kotwicy z pobytu w Białymstoku, 19 VIII 1944.

nia delegował W. Konopkę, który wkrótce między innymi relacjonował o przeprowadzonym wyborze rad narodowych⁸⁶.

Podobnie przedstawiały się początki władzy ludowej w Rzeszowskim, z tym zastrzeżeniem, że siły miejscowego aktywu były tu większe. Zanim w początkach sierpnia przyjechali z ramienia PKWN B. Drobner i St. Skrzyszewski, pełnomocnictwa otrzymał jeden ze znanych miejscowych ludowców⁸⁷; w Przemyślu działał wspomniany już „pełnomocnik tymczasowy“, a w Rzeszowie ukonstytuowała się i objęła władzę Powiatowa Rada Narodowa⁸⁸. Już po przyjeździe Drobnera i Skrzyszewskiego, 18 sierpnia, ukonstytuowała się w Rzeszowie WRN⁸⁹, która następnie przystąpiła do organizowania rad terenowych⁹⁰. Zachodnia część województwa znajdowała się wówczas jeszcze pod okupacją lub w bezpośredniej strefie frontu⁹¹, część południowo-wschodnia była terenem działalności band ukraińskich. W ciągu sierpnia organy władzy ludowej utworzono — poza Niskiem i Przemyślem — w Mielcu, Jarosławiu i Łańcucie.

Duże trudności napotkano w Tarnobrzesciem. Konspiracyjne rady narodowe na tym terenie nie rozpoczęły działalności od razu po wyzwoleniu; wykorzystując ich bierność władze delegatury utworzyły swoje starostwo. Miejscowy aktyw PPR sięgnął po pomoc do Lublina i otrzymał stamtąd pełnomocnictwa PKWN⁹². Było to jedno z charakterystycznych zjawisk; niejednokrotnie inicjatywy i poczynania „oddolne“ krzyżowały się z działalnością PKWN⁹³, który także skierował na ten teren wielu ludzi⁹⁴. 1. Brygada AL im. Ziemi Krakowskiej, która 15 sierpnia przedarła się przez front i skierowała do Rzeszowa, stanowiła wprawdzie „zastrzyk aktywu“, jak stwierdzał w swej relacji uczest-

⁸⁶ AAN, PKWN, 40, s. 1, Delegacja W. Konopki do okręgu suwalskiego celem zorganizowania władzy administracyjnej z ramienia PKWN. 30 VIII 1944. Ibidem, nr 72, s. 7 Kopia raportu W. Konopki dla E. Osóbki-Morawskiego z Suwalszczyzny (b. d.).

⁸⁷ AAN, PKWN, Prot. pos., f. 60, 8 VIII 1944. Ibidem, nr 40, s. 3, Pełnomocnictwa dla Drobnera, Skrzyszewskiego, 4 osób i 30-osobowej kompanii wojska, 8 VIII 1944; s. 7, Pełnomocnictwo dla M. Popiela organizowania rad narodowych i administracji publicznej w Małopolsce, 8 VIII 1944. Wcześniejsze pełnomocnictwo Osóbki (3 VIII 1944) dla adw. dr J. Jedlińskiego, miejscowego działacza ludowego. Drugie pełnomocnictwo dla Jedlińskiego 9 VIII 1944 Resortu Administracji Publicznej, por. AAN, PKWN, 153, s. 243 „Pełnomocnik PKWN na pozostałą część woj. lwowskiego oraz woj. krakowskie”. Sprawa owego wcześniejszego pełnomocnictwa znajdującego się w archiwum nie jest zupełnie jasna, bo Jedliński legitymował się tylko drugim.

⁸⁸ AAN, PKWN, 155, s. 56, Protokół posiedzenia PRN w Rzeszowie, 9 VIII 1944. Ibidem, 9 VIII 1944, Protokół ukonstytuowania rady. Urzędowanie rozpoczęło się 16 VIII.

⁸⁹ AAN, PKWN, 41, s. 3. Protokół z posiedzenia konstytucyjnego WRN, 18 VIII 1944. Ibidem, s. 12. Odezwa WRN.

⁹⁰ AAN, PKWN, 41, Zarządzenie pełnomocnika WRN w Rzeszowie, ppor. Wydry o powołaniu Tymczasowej PRN i jej prezydium w Mielcu, 28 VIII 1944. Por. też nr 155, s. 57. Sprawozdanie dla WRN z pow. Dębica, 24 VIII 1944.

⁹¹ Cyt. depeza Konopki, 18 VIII 1944.

⁹² L. Korga, *Ziemia Tarnobrzaska w walce o władzę robotniczo-chłopską. Wspomnienia z lat 1934—1939—1945*. Rzeszów 1961, s. 204.

⁹³ AAN, PKWN, 158, s. 24. Upoważnienie do organizowania rad narodowych w pow. Busko z objęciem funkcji przewodniczącego PRN (!), 21 VIII 1944. Ibidem, nr 40, s. 26 powiat Nisko i Tarnobrzeg.

⁹⁴ AAN, PKWN, 40, s. 10—20. Skierowania do dyspozycji delegata PKWN na okręg Małopolski.

nik tych wydarzeń, ale obsadziła przede wszystkim KW PPR, MO i UBP⁹⁵.

Tak przedstawiały się w podstawowym zarysie elementy procesu tworzenia nowej organizacji państwowej w pierwszym jego etapie, obejmującym okres kilku tygodni. Wszystkie drogi prowadziły do tego samego celu, jakim było reorganizowanie bądź ustanowienie terenowych rad narodowych jako organów władzy ludowej. Pełnomocnicy PKWN nie tworzyli wówczas odrębnego aparatu wykonawczego, ich naczelnym zadaniem było przyspieszyć powołanie rad narodowych. Funkcje administracyjne obejmowały rady poprzez wyłonione organy wykonawcze określane jako wydziały: wojewódzkie i powiatowe, choć nie zawsze występujące pod tą nazwą.

*

W takiej sytuacji dekret PKWN o trybie powołania władz administracji ogólnej uchwalony 21 sierpnia 1944⁹⁶ w ostatecznym brzmieniu, ustalonym po poprawkach komisji powołanej w tym celu 17 sierpnia 1944⁹⁷, wprowadzał istotne zmiany. Dekret ten, w którego opracowaniu uczestniczyli m. in. B. Bierut, E. Osóbka-Morawski oraz prawnicy dr E. Sommerstein i dr L. Kurowski, ustalał, iż jako organa wykonawcze administracji ogólnej działają Urzędy Wojewódzkie w II instancji oraz Starostwa Powiatowe w I instancji. Stosunek tych organów do rad narodowych został określony najogólniej: wojewoda i starosta podlegał decyzjom właściwej rady narodowej w sprawach wchodzących w zakres samorządu terytorialnego, ale służbowo odpowiadał tylko przed władzami administracyjnymi wyższych instancji; rada miała prawo sprawowania kontroli społecznej nad jego działalnością. Wojewoda był mianowany przez PKWN przy uwzględnieniu opinii właściwej rady, podobnie nominacja starosty przez kierownika Resortu Administracji Publicznej uwzględniała opinię odpowiedniej rady narodowej.

Taki system organizacji władz terenowych był niezgodny z postanowieniami Tymczasowego Statutu Rad Narodowych, toteż w uchwalonej niebawem ustawie KRN „O organizacji i zakresie działania rad narodowych” zostały one konsekwentnie zmienione⁹⁸. Ustawa pozostawiała w kompetencji rad planowanie działalności publicznej oraz kontrolę organów wykonawczych.

Oba akty prawne, a szczególnie drugi, w znacznym stopniu sprecyzowały podstawy ustroju politycznego⁹⁹ i z tego powodu są one przedmiotem analizy wszystkich opracowań z zakresu prawa państwowego. Dodajmy, że z prawniczego punktu widzenia ustawa o radach narodowych kryła w sobie wiele skomplikowanych problemów, które przez długi czas były przedmiotem dyskusji.

Historyka interesują bardziej inne strony tego zagadnienia: geneza

⁹⁵ AZHP Rel. 8835. Organizacja władzy ludowej w woj. rzeszowskim, relacja Wł. Zawadzkiego, s. 11 (10 X 1963).

⁹⁶ DURP 1944, nr 2, poz. 8. Dekret PKWN z 21 VIII 1944 o trybie powołania władz administracji ogólnej I i II instancji.

⁹⁷ AAN, PKWN, Protokół posiedzenia, s. 66—67v, 17 III 1944.

⁹⁸ DURP 1944, nr 4, poz. 22. Ustawa KRN z 11 IX 1944 o organizacji i zakresie działania rad narodowych.

⁹⁹ Biskupski, op. cit., s. 33. Por. też AAN, PKWN, 3, Bruliony programu prac PKWN, b. d. (około 20 IX „po 7 tygodniach pracy”).

dekretu i ustawy, inaczej mówiąc, przyczyny wyodrębnienia władz administracji ogólnej z systemu rad narodowych oraz sfera funkcjonowania aparatu państwowego.

Trudno — na obecnym etapie badań — stwierdzić, co skłoniło do takiego kroku. Czy była to praktyka pierwszego etapu, doświadczenia tych kilku tygodni, dowodzące, iż rady narodowe w istniejących warunkach nie będą mogły zapewnić dostatecznie silnej i sprawnie działającej władzy wykonawczej? Czy może decydującą rolę odegrało dążenie do maksymalnego zachowania tradycyjnych form, a zwłaszcza form konstytucji marcowej? Stosunkowo obszerna, ogólna interpretacja A. Burdy, wysuwająca cztery przyczyny wprowadzenia dualizmu administracji państwowej w terenie (charakter rewolucji ludowo-demokratycznej, niedostateczne spopularyzowanie idei rad narodowych i brak szerszego ich autorytetu, niewykrystalizowany charakter klasowy rad, wymagania aktualnej sytuacji politycznej)¹⁰⁰ nie wyjaśnia tego problemu do końca, a w każdym razie wymaga pogłębienia interpretacji historycznej i precyzyjnego wyważenia roli różnych czynników.

Więcej można powiedzieć o drugim z sygnalizowanych zagadnień — sferze funkcjonowania aparatu władzy ludowej po wprowadzeniu zmian. Rozpatrzeć wypadnie tutaj praktyczne rozdzielanie funkcji między radami narodowymi a organami administracji ogólnej oraz wpływ, jaki dekret z 21 sierpnia i ustawa z 11 września wywarły na proces organizowania i działania władzy ludowej.

Generalnie trzeba stwierdzić, że proces oddzielenia organów administracji ogólnej od rad narodowych był stopniowy i bardzo powolny, co mogłoby przemawiać przeciwko upatrywaniu przyczyny dekretu z 21 sierpnia w potrzebie wzmocnienia władzy wykonawczej. Początkowo niewiele się zmieniło. Wydano wprawdzie kilka (może kilkanaście) nominacji dla starostów¹⁰¹, w dalszym ciągu jednak ciężar formowania władzy w terenie spoczywał na radach narodowych. Szczególnie dotyczy to terenów nowo wyzwolanych, gdzie tworzenie nowej organizacji władzy podejmowano już po wejściu w życie dekretu. Na tę niekonsekwencję zwrócił uwagę F. Ryszka¹⁰². Badając bliżej proces formowania organów władzy w Kieleckiem, na przyczółku frontowym, można stwierdzić, iż zjawisko to było powszechne. Członkowie WRN, wybrani w ostatnich dniach lipca, w końcu sierpnia nawiązali kontakt z PKWN i otrzymali od Resortu Administracji pełnomocnictwa według ustalonego wzoru¹⁰³. Jest charakterystyczne, że delegaci po powrocie z Lublina referując ustawę o radach narodowych stwierdzali, że nie różni się ona wiele od styczniowego statutu¹⁰⁴. W tym czasie kielecka WRN działała już na terenach wyzwolonych, a w końcu września siedzibą jej został San-

¹⁰⁰ Burda, op. cit., s. 228—230.

¹⁰¹ AAN, PKWN, 158, s. 32, 46, Powołanie przewodniczącego PRN na starostę pow. Siedlce „do czasu powołania organu wykonawczego administracji publicznej”. Także pow. Mińsk — analogicznie. Na początku września działał starosta w Zamościu i Przemyślu.

¹⁰² Ryszka, op. cit., s. 65, na podstawie *Wspomnień ludowego starosty J. Kaczora*.

¹⁰³ AAN, PKWN, 158, s. 24. Upoważnienie dla przewodniczącego WRN i członków rady, 21 VIII 1944. 12 VIII PKWN delegował J. A. Króla do Staszowa celem przekazania WRN poleceń PKWN.

¹⁰⁴ AAN, PKWN, 155, s. 13, Protokół zebrania WRN, 11 IX 1944.

domierz¹⁰⁵. Powiatowe rady powstały najwcześniej w Sandomierzu, Stopnicy, Opatowie¹⁰⁶. Przedstawiciele podziemnych rad z czasów okupacji nawiązywali kontakt z PKWN i otrzymywali mandaty do organizowania władzy.

Opóźnienie realizacji postanowień dekretu z 21 sierpnia obserwowac można również na tych terenach, gdzie wcześniej ustanowiono władzę rad narodowych. Wpłynęły na to prawdopodobnie trudności organizacyjne, a być może, też poszukiwanie konkretnej koncepcji oddzielenia kompetencji rad narodowych od kompetencji organów administracji państwowej. Z projektów rozporządzeń wykonawczych do dekretu z 21 sierpnia opracowanych wówczas przez Resort Administracji Publicznej¹⁰⁷ wynika, że ścierały się tu dwie przeciwstawne tendencje. Jedna z nich wychodziła z założenia, że w zasadzie pozostaje całkowicie niezmieniony przedwojenny model aparatu administracyjnego, określony przez rozporządzenie z 19 stycznia 1928 o zakresie działania organów administracji państwowej. Rola rad narodowych była w tej koncepcji znikoma. Ich funkcje miały się sprowadzać do kontroli społecznej, ograniczonej do prawa wglądu w akta, przyjmowania skarg oraz przedstawiania swoich wniosków z takiej „kontroli“.

W innym kierunku zmierzał drugi projekt rozporządzenia „o organizacji władz administracyjnych 1 i 2 instancji“. Była to próba szukania w ogólnych ramach ustaw przedwojennych rozwiązań nowych, wyrażających zmiany, jakie przyniósł historyczny lipiec. Decydującym czynnikiem terenowej władzy miały być rady narodowe. Aby móc realnie działać, rady posiadały w tej koncepcji swoje organy wykonawcze, tzw. wydziały, składające się z 6 członków wybieranych przez Radę spośród obywateli posiadających bierne prawo wyborcze, z tego 2 fachowców urzędników. Na czele wydziału stał wojewoda lub starosta, ewentualnie jego zastępca. Wojewoda i starosta podlegali decyzjom rad narodowych w sprawach wchodzących w zakres kompetencji samorządu terytorialnego. Część ich uprawnień przewidzianych w rozporządzeniu z 29 stycznia 1928 przechodziła na przewodniczących rad.

Którą z przedstawionych koncepcji można uznać jako dominującą, która z nich miała być podstawą dalszego działania? Powrócono ostatnio do tezy, iż ówczesna koncepcja ustrojowa nawiązywała w szerokim zakresie do systemu prawnego administracji międzywojennej, widząc w radach organy samorządowe, rozwinięte wprawdzie, ale kontynuujące dawne wzory¹⁰⁸. Sprawa wydaje się bardziej skomplikowana. Opracowane na początku września Tymczasowe Wytyczne Resortu Admini-

¹⁰⁵ AAN, PKWN, 155, s. 15, Protokół 5 posiedzenia kieleckiej WRN w Rytiwianach, 23 IX 1944. Ibidem, s. 19, Protokół 6 posiedzenia WRN w Sandomierzu, 6 X 1944.

¹⁰⁶ W Sandomierzu istniała rada w okresie okupacji (Pawłowicz, op. cit., s. 212). Wybór nowej rady nastąpił 5 IX. AAN, PKWN, 155, s. 6 i 11. Protokoły konferencji delegatów gminnych do „Krajowej Rady Powiatowej“ 5 IX 1944; por. też AAN, PKWN, 155, s. 35, Protokół 3 posiedzenia WRN, 5 IX 1944. AAN, PKWN, 158, Pełnomocnictwo do organizowania rad narodowych w pow. Opatów dla B. Bełczewskiego. Także J. Kaczor, *Wspomnienia ludowego starosty*.

¹⁰⁷ AAN, PKWN, VII/1, f. 14, Projekt rozporządzenia Resortu AP w sprawie wykonania dekretu PKWN z 21 VIII 1944 O trybie... etc. Ibidem, f. 15, Projekt rozporządzenia kierownika Resortu AP. Oba dokumenty bez daty.

¹⁰⁸ Z. Rybicki, *Rozwój rad narodowych w Polsce w latach 1944—1950*. „Czasopismo prawno-historyczne“ 1963, t. 2, s. 16 nn.

stracji wskazują, że zamierzano wtedy raczej realizować drugi, rewolucyjny wariant organizacji administracji. Przewidywały one, że władza wykonawcza w powiatach będzie nadal pozostawała w ręku organów wykonawczych rad narodowych, określonych jako wydziały powiatowe¹⁰⁹. Ustalono jednocześnie organizację tych wydziałów likwidując tym — przynajmniej w teorii — pełną dowolność istniejącą dotychczas¹¹⁰. „Podział władz“ wyrażał się w tym, że sprawy obejmujące zagadnienia „ogólnopaństwowe“ były podpisywane w imieniu starosty. Analogicznie przedstawiało się to na szczeblu władz wojewódzkich¹¹¹.

Inny zupełnie problem, że skutki tego zarządzenia były, jak sądzę, dalekie od zamierzeń jego autorów. W funkcjonowaniu aparatu państwowego stopniowo zaszły symptomatyczne zmiany: niepostrzeżenie organy wykonawcze rad przekształcały się w urzędy administracji ogólnej. Towarzyszyła temu i sprzyjała swoista „unia personalna“ — z reguły przewodniczący WRN pełnił obowiązki wojewody, PRN — starosty, występując w podwójnym charakterze. Rozgraniczenie funkcji nastąpiło dopiero w październiku i listopadzie; w Lublinie 15 października (K. Sidor został wojewodą, a P. Dąbek przewodniczącym WRN)¹¹² W Rzeszowie 19 listopada¹¹³. W Białymstoku J. Sztachelski ogłosił rozdział władz 5 października, stwierdzając, że „rady narodowe, które dotychczas pełniły wszystkie funkcje władzy państwowej i samorządowej, pozostają jedynie jako organa uchwalające samorządu terytorialnego i czynnik kontroli społecznej“¹¹⁴. Nie inaczej było w powiatach¹¹⁵.

Cały ten proces można lapidarnie określić jednym zdaniem — organy administracyjne stworzone wedle tradycyjnego wzorca wchłaniały organy wykonawcze rad narodowych, przez co rady znalazły się niejako zawieszona w próżni, pozbawione podstaw działania. Nawet ich budżety były pozbawione podstawy prawnej. Powstał zamęt. Najaktywniejsi ludzie przechodzili do pracy w administracji państwowej. Rady nie działały konkretnie, na czym ma polegać ich działalność; niektóre¹¹⁶, nie mając dokładnych instrukcji, szukały wzorów w postanowieniach dotyczących samorządu terytorialnego z 1935 r., a więc z okresu wzmoczonego ograniczania roli tego samorządu. W praktyce jedne rady miały swoje biura i działały tak, jak w pierwszym okresie, załatwiając wszystkie sprawy administracyjne, w innych powiatach organy wykonawcze przekształciły się w urzędy administracji ogólnej, w innych wreszcie istniały jednocześnie i organy wykonawcze rad i starostwa¹¹⁷. Te ostatnie zresztą także przeżywały poważne trudności. Sygnalizowano brak je-

¹⁰⁹ AAN, PKWN, 153, s. 305. Pismo Resortu Administracji do wojewodów, 8 IX 1944. W sprawie organizacji biur Wydziału Powiatowego Rad Narodowych.

¹¹⁰ Przewidziano następujące działy: organizacyjno-ogólny, rachuba, ref. podatkowy, spraw gminnych, powiatowy urząd drogowy, ref. rolny, aprowizacyjno-zbożowy, zdrowia i opieki społecznej, wojskowy, administracyjno-prawny, karny, bezpieczeństwa, weterynaryjny, zakłady użyteczności publicznej, kancelaria.

¹¹¹ Por. AAN, PKWN, 155, f. 15. Protokół posiedzenia WRN Kielce, 23 IX 1944.

¹¹² WAPL, WRN, 50, f. 1. Protokół posiedzenia WRN, 15 X 1944.

¹¹³ AAN, PKWN, 160, s. 375. Sprawozdanie sytuacyjne woj. rzeszowskiego, 30 XII 1944.

¹¹⁴ AAN, PKWN, 153, s. 327. Plakat p. o. wojewody białostockiego J. Sztachelskiego, 5 X 1944.

¹¹⁵ WAPL, WRN, 113, f. 21. Sprawozdanie członka prezydium WRN z inspekcji pow. Kraśnik, 25 XI 1944. Ibidem, f. 19, pow. Tomaszów, 24 — 25 XI 1944.

¹¹⁶ WAPL, Urząd Wojewódzki, Wydział Społeczno-Polityczny, nr 228. Sprawozdanie starostwa w Lubartowie, 24 XI 1944.

¹¹⁷ WAPL, WRN, 277, f. 1. Sprawozdanie WRN od początku do 1 X 1944.

dnolitej struktury organizacyjnej i istnienie wielu dziwacznych tworów, jak na przykład referatu prawnego w Zamościu, będącego czymś w rodzaju dochodowej kancelarii adwokackiej¹¹⁸. Miarą istniejącej dezorientacji były liczne apele o uregulowanie kompetencji rad narodowych i władz administracji ogólnej oraz skargi na zakłócenia w funkcjonowaniu aparatu państwowego¹¹⁹.

Model władzy terenowej wprowadzony dekretem sierpniowym i ustawą wrześniową na gruncie polskim miał pewne tradycje w postaci przedwojennego samorządu. Znalezienie dlań odpowiednich wyrażających nowe, rewolucyjne treści form było w ogóle niełatwe, a w warunkach jednoczesnego tworzenia ludowej władzy państwowej trudności niepomierne rosły. Nie oznacza to jednak, że ich nie poszukiwano, programowo sprowadzając rady do roli dawnych samorządów. Jak już stwierdziłam, była to tylko jedna z istniejących wówczas tendencji, bynajmniej nie dominująca.

Podstawowym problemem było zapewnienie radom narodowym odpowiedniego miejsca w systemie władzy. Rola ich nie miała być ograniczona do kontroli, ale obejmować miała także aktywne planowanie. Jeśli posłużyć się dystynkcją zaproponowaną przez J. Starościaka w zakresie etapów uspołecznienia administracji: etapu administracji kontrolowanej przez społeczeństwo i etapu administracji kierowanej przez społeczeństwo¹²⁰, to w wspomnianych posunięciach normatywnych opowiadano się za drugą, wyższą formą uspołecznienia administracji. Znajduje to wyraz nie tylko w oficjalnych enuncjacjach, co można by jeszcze różnie interpretować, ale w dalszych dokumentach: projektach instrukcji i instrukcjach opracowanych w związku z ustawą z 11 września.

Notując wątpliwości i niejasności wywołane ustawą, Biuro Prawne przy Prezydium KRN stwierdzało, że konstrukcja prawna rad narodowych zmieniła gruntownie prawno-administracyjny ustrój w Polsce: ciężar zarządzania został przesunięty na czynnik społeczny, nastąpiło odwrócenie roli czynnika państwowego i samorządowego; samorząd miał być instytucją zarządzającą, administrującą i kontrolującą działalność zawodowych organów państwowych; aparat państwowy pozostawał organem technicznym, wykonawczym państwa i samorządu, bez prawa kontroli nad czynnikiem społecznym, rady zaś nie mogły ulec zbiurokratyzowaniu¹²¹.

Obszernie zreferowałam treść tej instrukcji — czy projektu instrukcji, bo tego nie zdołałam ustalić — by ukazać panującą tendencję do zachowania nadrzędnej roli rad narodowych, jako organów władzy ludowej, a zarazem trudności znalezienia konkretnych form sprawowania władzy przez rady. Ten sam ton brzmi zresztą w artykule B. Walawskiego o tendencjach rozwojowych samorządu polskiego, opublikowanym w 14 numerze pisma „Rada Narodowa“¹²², gdzie autor stwierdzał, iż ciężar zarządzania został przesunięty w przeważającej części na rady,

¹¹⁸ AAN, PKWN, 72, s. 16—21. Sprawozdanie sytuacyjne wojewody lubelskiego, 6 XII 1944.

¹¹⁹ AAN, PKWN, 153, s. 368. Zarząd m. Siedlec do Resortu Administracji Publicznej, b. d. Cyt. wyżej sprawozdanie sytuacyjne woj. lubelskiego, 6 XII 1944. Także AAN, PKWN, 160, s. 358. Raport sytuacyjny woj. lubelskiego, 30 XII 1944.

¹²⁰ Starościak, *Uwagi*, s. 133 i nast.

¹²¹ AAN, PKWN, 153, s. 210—228. Instrukcja wewnętrzna dla rad narodowych, b. d.

¹²² B. Walawski. *Tendencje rozwojowe samorządu polskiego*. „Rada Narodowa” nr 14 z 31 XII 1944.

a drogę do zapobieżenia biurokratyzacji rad widział w biurach wspólnych z administracją państwową.

Jeszcze wyraźniejsze sformułowania znalazły się w rezolucji KC PPR o sytuacji politycznej i zadaniach partii, powziętej już po uchwaleniu ustawy z 11 września 1944. Rady narodowe są tam określone jako organy władzy oraz reprezentacja społeczeństwa¹²³.

Praktyka ukształtowała jednak rezultaty przeciwstawne tym założeniom. Po wydzieleniu urzędów wojewódzkich i starostw, rady w większości utraciły dotychczasowe znaczenie. Jak stwierdzał W. Konopka, referując sprawę rad narodowych na sesji lubelskiej WRN, nie znalazły one swego właściwego miejsca i mają tendencje schodzenia do roli sejmików powiatowych w nowym wydaniu¹²⁴. Trudno byłoby analizować wszystkie przyczyny, które spowodowały taką sytuację. Tkwiły one jednak na pewno głębiej, niż w świadomej polityce (czy też nieudolności) ówczesnego kierownictwa Resortu Administracji Publicznej. Dowodzą tego niktłe wyniki wysiłków podejmowanych w celu podniesienia znaczenia rad i nadania im odpowiedniej rangi, wysiłków wzmagających się w miarę napływu do aparatu administracyjnego starego elementu urzędniczego i związanego z tym niebezpieczeństwa wzrostu tendencji antydemokratycznych w organach wykonawczych¹²⁵. Okazało się, że nie wystarczy tu „znaleźć ludzi dobrej woli i dać im prawa“¹²⁶.

Na niektóre zjawiska prowadzące do zmniejszenia się znaczenia rad narodowych zwrócono uwagę podczas dyskusji nad projektem dekretu o zakresie działania władz samorządu terytorialnego, wniesionym na posiedzeniu PKWN przez Resort Administracji Publicznej¹²⁷. Dekret ten miał określić zasady funkcjonowania władz terenowych i rozwiązać mnożące się trudności. W dyskusji podkreślano brak wyraźnego stanowiska w sprawie stosunku rad do organów administracji państwowej, stosowanie starych pojęć samorządu. Nie było tej jednomyślnej interpretacji w podstawowych zagadnieniach. Część członków PKWN (Osóbka-Morawski, Agroszewski) proponowała skupienie w rękach władz administracji ogólnej pełni władzy wykonawczej, sprawowanej pod kontrolą rady. Wydział wojewódzki (powiatowy), wyłoniony przez radę, miałby być ciałem fachowym, doradczym przy wojewodzie (staroście). Zwolennicy tej koncepcji podkreślali, że albo trzeba się zdecydować na pełny samorząd, tworząc aparat samorządowo-wykonawczy, albo „usamorządowić“ władze administracji ogólnej, poddając je kontroli rad narodowych, ale nie ustanawiając odrębnego aparatu wykonawczego rad. W odpowiedzi zwrócono uwagę (B. Bierut), iż kontrola sprawowana przez rady pozostanie fikcją, jeśli pozbawi się je aparatu wykonawczego, który będzie mógł ingerować w bieżącą działalność urzędu wojewódzkiego czy starostwa. Wysunięto też (Sommerstein) koncepcję zupełnego rozdzielenia organów samorządu (rad) od administracji państwowej, łącznie z utworzeniem odrębnego aparatu urzędniczego, motywując tym, że zadania ich mają różny zakres.

¹²³ Rezolucja KC PPR o sytuacji politycznej i zadaniach partii, 26 IX 1944. PPR VIII 1944 — XII 1944. Dokumenty, s. 32—33.

¹²⁴ Cyt. referat 9—10 I 1945.

¹²⁵ Ibidem.

¹²⁶ Ibidem.

¹²⁷ AAN, PKWN, prot. pos., s. 213—221, 8 XI 1944.

Ostateczny tekst dekretu, uchwalonego przez PKWN 23 listopada¹²⁸ został opracowany przez specjalnie w tym celu powołaną komisję, do której, poza przedstawicielami Resortu Administracji Publicznej weszli: Bierut, Osóbka-Morawski, Berman, Skrzyszewski oraz z ramienia Komisji Prawniczej Szuldenfrei. Utrwalona i usankcjonowana koncepcja rad narodowych była bardziej zbliżona do pierwszej wersji i dość skomplikowana. Radom miały podlegać wszystkie sprawy publiczne w skali danego terytorium: rolnictwo i aprowizacja, przemysł i rzemiosło, handel wewnętrzny, gospodarka komunalna, drogi i komunikacja lokalna, nauka, kultura, sztuka, oświata, zdrowie i opieka społeczna, administracja ogólna, bezpieczeństwo¹²⁹. Do wyłącznej kompetencji władz państwowych zastrzeżono tylko następujące działy: sprawy zagraniczne, wojskowe, wymiar sprawiedliwości, lasy, górnictwo, łączność, komunikacja, sprawy walutowe, ubezpieczenia, podatki państwowe, cła i monopole. Rady uzyskały organ wykonawczy (wydział wojewódzki/powiatowy) wybierany przez radę, któremu z urzędu przewodniczył wojewoda (starosta) lub jego zastępca. Odrzucono jednak projekt ustanowienia odrębnych biur rad narodowych; czynności biurowe wydziałów sprawowały urzędy administracji ogólnej. W takim układzie czynnik urzędniczy musiał dominować, tym bardziej że w praktyce niemożliwe było rozdzielanie spraw należących do samorządu i podlegających wydziałowi, oraz spraw ogólnopaństwowych, podległych bezpośrednio wojewodzie lub staroście. Nic też dziwnego, że w dalszym ciągu domagano się wyjaśnień w sprawie funkcjonowania aparatu państwowego, wzajemnych stosunków między radą a wojewodą i starostą. Wykładnia stosowana przez Resort Administracji Publicznej zmierzała do tego, by funkcje terenowych rad narodowych ograniczyć do „uchwałodawczych“ i kontrolnych w zakresie spraw podlegających kompetencji samorządu, pełnię władzy wykonawczej pozostawiając wojewodzie (staroście)¹³⁰.

Na uchwaleniu dekretu listopadowego zamyka się w zasadzie temat podjęty w tym artykule. Funkcjonowanie rad i urzędów administracji ogólnej po wprowadzeniu w życie jego postanowień stanowi już dalszy problem, wymagający rozpatrywania na tle rozwoju sytuacji politycznej w kraju. Jak wiadomo, proces zmniejszania się rzeczywistej roli rad narodowych nie został zahamowany; pozbawione realnej władzy wykonawczej rady stawały się dość często coraz bardziej „sejmikami“ — według ówczesnego określenia¹³¹ — ciałami opiniotwórczymi i doradczymi. Nie wypowiadając się na ten temat szerzej, można, jak się wydaje, postawić tezę, że mimo zmienionych w 1945 r. warunków ogólnopolitycznych, korzenie tego procesu tkwiły w znacznej mierze w samej ówczesnej i chwilowej koncepcji, określanej niekiedy jako dualizm administracyjny¹³², koncepcji kompromisowej i w praktyce, wbrew nadziejom w niej pokładanym, mało realnej.

¹²⁸ DURP 1944, nr 14, poz. 74; por. AAN, PKWN, Prot. pos., f. 248—252, 23 XI 1944.

¹²⁹ W dekreście nie wyszczególnione, wynikają jednak z porównania z działaniami zastrzeżonymi do kompetencji władz administracji ogólnej; por. też AAN, PKWN, 177, s. 9. Projekt rozdziału kompetencji samorządu terytorialnego i organów państwowych w związku z przygotowaniem dekretu opracowanego przez Wydział Ustawodawczy KRN, 24 X 1944.

¹³⁰ AAN, PKWN, 153, s. 41. Resort Administracji Publicznej do wojewody rzeszowskiego, 29 XI 1944.

¹³¹ Cyt. referat Konopki o radach narodowych.

¹³² Burda, op. cit., s. 228.

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ НАРОДНОЙ ВЛАСТИ
В ПЕРИОД ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛЬСКОГО КОМИТЕТА НАЦИОНАЛЬНОГО
ОСВОБОЖДЕНИЯ (ПКНО)

Изданные до сих пор труды по вопросам государственного правительства не разъясняют всего процесса формирования народной власти. Предпосылки этого процесса, — начало которого связывают с созданием ПКНО, — возникли еще в период оккупации; их можно усматривать в конспиративных радах народных (народные советы), функционировавших как временные органы власти. После создания ПКНО в дальнейшем проводился в жизнь революционный принцип народовласти — единства исполнительной и законодательной власти. ПКНО усиленно стремился закрепить власть во всей стране путем расширения существующей системы рад народных. Были ликвидированы попытки подполья захватить власть в свои руки. Государственный аппарат создавался в условиях постоянно грозящей опасности.

Факторы, содействовавшие процессу становления народной власти: постепенная деконспирация рад народных, самостоятельная низовая инициатива демократических элементов, участие войска в создании местных властей и наконец организационная деятельность ПКНО. Роль уполномоченных ПКНО — это реорганизация и организация рад народных.

Декрет ПКНО о создании государственной администрации (21 VII 1944) предусматривал как второй элемент аппарата власти исполнительные органы ПКНО — административные учреждения I и II инстанции. Отношение этих органов к радам народным. Устав об организации и объеме деятельности рад народных (11 IX 1944) предоставил радам планирование общественной деятельности и контроль исполнительных органов. Генезис декрета и устава. Функционирование аппарата народной власти после реорганизации. Запоздалое разделение функций между радами и административными органами. Создание власти на местах по-прежнему является обязанностью рад народных. По временным директивам Ведомства общественной администрации исполнительная власть оставалась в руках исполнительных органов рад (так наз. отделов). Постепенное преобразование исполнительных органов рад в административные учреждения. В октябре — разделения компетенций, лишение рад народных реальных основ действия. Хаос в районах. Стремление определить место рад народных в общей системе осуществления власти. Попытка определения роли рад, как руководящего органа, а административного аппарата — как технического органа. Декрет от 23 XI — разделение компетенций между радами (вопросы самоуправления) и административным аппаратом (государственные вопросы). Отделы, как исполнительные органы рад. Практические трудности реализации декрета.

CERTAINS PROBLÈMES DE LA FORMATION DU POUVOIR POPULAIRE SOUS
LE COMITÉ POLONAISE DE LIBÉRATION NATIONALE

Les prémisses du processus de la formation du pouvoir populaire — que l'on croit amorcé par la création du Comité Polonais de Libération Nationale — datent de la période d'occupation; c'est l'existence des conseils populaires clandestins, remplissant le rôle d'organes provisoires du pouvoir. Après la création du C. P. L. N. on a continué d'appliquer le principe révolutionnaire du pouvoir populaire: l'unité du pouvoir exécutif et législatif. Les efforts du C. P. L. N. se sont concentrés sur un but: à s'assurer le pouvoir sur tout le territoire en

développant le système, déjà existant, des conseils populaires. L'appareil de l'Etat se forgeait dans la lutte, grâce à la coopération des conseils populaires, des éléments démocratiques de la nation et de l'armée, sous l'égide du Comité Polonais de Libération Nationale. Les mandataires de ce dernier étaient chargés de réorganiser et d'organiser les conseils populaires.

Le décret du C. P. L. N. du 21 août 1944 sur l'organisation de l'administration publique a créé les organes exécutifs de C. P. L. N., notamment les offices administratifs de première et de deuxième instance, qui constituaient l'autre élément de l'appareil du pouvoir. La loi du 11 septembre 1944 sur l'organisation et les attributions des conseils populaires a laissé à la compétence de ceux-ci la planification de l'activité publique et le contrôle des organes exécutifs. La séparation des fonctions des conseils populaires de celles appartenant aux organes d'administration ne s'effectuait que lentement. La charge de former les pouvoirs locaux continuait de reposer principalement sur les conseils populaires. Les directives provisoires du Ressort de l'Administration Publique confiaient d'ailleurs provisoirement le pouvoir exécutif aux organes exécutifs des conseils. Ceux-ci se transformaient progressivement en offices d'administration publique. Cette évolution a abouti en octobre 1944 à une structure des pouvoirs, dans laquelle l'activité des conseils populaires n'avait plus de fondement. Le décret du 21 novembre 1944 a remédié à cette situation, en divisant les compétences entre les conseils (affaires relevant du selfgouvernement) et les autorités administrative (affaires du ressort de l'Etat).