

Działalność wojewódzkich i powiatowych struktur bezpieczeństwa w okresie Drugiej Rzeczypospolitej

Tematyka działalności aparatu bezpieczeństwa w Polsce w okresie międzywojennym cieszy się rosnącym powodzeniem, zwłaszcza w ostatnich latach. Szczególnie popularne są kwestie dotyczące zaangażowania Policji Państwowej w zapewnienie porządku publicznego, widziane także przez pryzmat jej funkcjonowania jako narzędzia administracji¹. Bardzo istotne znaczenie mają prace koncentrujące się przede wszystkim na aktywności administracji ogólnej, mimo że dotyczą one głównie wschodnich i północno-wschodnich obszarów Drugiej Rzeczypospolitej². Brak jest natomiast opracowań uzupełniających i porządkujących naszą wiedzę na temat funkcjonowania powiatowych i wojewódzkich struktur bezpieczeństwa. Niniejszy tekst ma choć w niewielkim stopniu spełniać rolę syntetyczną w tym zakresie³.

Odpowiedzialność administracji ogólnej za bezpieczeństwo publiczne była efektem zarówno doświadczeń okresu zaborczego, jak też regulacji przyjętych już w warunkach Polski niepodległej. Istotne znaczenie miało w tym zakresie

¹ A. Misiuk, *Administracja spraw wewnętrznych w Polsce (od połowy XVIII wieku do współczesności). Zarys dziejów*, Olsztyn 2005; *idem*, *Instytucje bezpieczeństwa wewnętrznego w Polsce. Zarys dziejów (od X wieku do współczesności)*, Szczytno 2012; R. Litwiński, *Korpus Policji w II Rzeczypospolitej. Służba i życie prywatne*, Lublin 2007; B. Sprengel, *Policja Państwowa a organy władzy publicznej w polityce ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego w Polsce w latach 1918–1939*, Toruń 2011; K. Halicki, *Policja polityczna w Polsce w okresie międzywojennym*, w: *Wywiad i kontrwywiad w II RP*, t. I, pod red. T. Dubickiego, Łomianki 2010, s. 295–313.

² W. Śleszyński, *Bezpieczeństwo wewnętrzne w polityce państwa polskiego na ziemiach północno-wschodnich II Rzeczypospolitej*, Warszawa 2007; P. Cichoracki, *Droga ku anatemie. Wacław Kostek-Biernacki (1884–1957)*, Warszawa 2009; *idem*, *Polesie nieidylliczne. Zaburzenia porządku publicznego w województwie poleskim w latach trzydziestych XX w.*, Łomianki 2007.

³ Działalność powiatowych i wojewódzkich struktur bezpieczeństwa jest tylko jednym z aspektów aktywności administracji ogólnej w II RP, a w tym miejscu zostanie omówiona w skrócie. Szerzej na ten temat, a także o innych płaszczyznach działalności starostw zob. J. Mierzwa, *Starostowie Polski międzywojennej. Portret zbiorowy*, Kraków 2012.

rozporządzenie Rady Ministrów z 28 sierpnia 1919 r. o tymczasowej organizacji powiatowych władz administracyjnych I instancji na obszarze byłego zaboru rosyjskiego. W przepisach wykonawczych do niego wprost stwierdzano, że „do starosty należy piecza nad spokojem, ładem i bezpieczeństwem publicznym w granicach powierzonego mu powiatu”⁴. Przepisy rozporządzenia prezydenta RP z 19 stycznia 1928 r., porządkujące i ujednoczające wiele obszarów działalności administracji ogólnej na terenie całego państwa, nie wprowadzały w tym zakresie istotnych zmian.

Z punktu widzenia władz centralnych kwestie bezpieczeństwa miały znaczenie pierwszorzędne. Na szczeblu powiatowym bezpieczeństwo i porządek publiczny stanowiły drugą co do ważności kategorię spraw, po realizacji polityki rządu na powierzonym terenie⁵. Podobnie zjawisko to wyglądało na poziomie wojewódzkim – naczelnik wydziału bezpieczeństwa publicznego był jednym z najważniejszych funkcjonariuszy urzędu wojewódzkiego, choć oczywiście jego pozycja ulegała ewolucji. Przyznanie priorytetu zagadnieniom bezpieczeństwa miało konsekwencje dla polityki personalnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. O ile resort wybaczał usterki w polityce gospodarczej na terenie powiatu, o tyle niepowodzenia na omawianym odcinku w jakimś zakresie zawsze dyskwalifikowały winnego zaniedbań starostę. Reperkusje miały charakter zróżnicowany, zależny od stopnia winy. Konsekwencją mogło być przeniesienie do mniejszego, mniej wymagającego powiatu, „nominacja” na radcę wojewódzkiego (przykra prestiżowo i finansowo), ale także przeniesienie w stan spoczynku⁶.

Mimo że zagadnienie bezpieczeństwa publicznego stanowiło tylko jedną z płaszczyzn działalności administracji ogólnej, to i tak kompetencje powiatowych referatów bezpieczeństwa były bardzo rozległe. Obejmowały one generalnie kwestie związane z nadzorem nad działalnością ruchu politycznego, zarówno legalnego, jak i wywrotowego, związków zawodowych, stowarzyszeń⁷. Referaty te odpowiadały również za kontrolę rynku prasowego,

⁴ Dziennik Ustaw RP (dalej: DzURP) 1919, nr 90, poz. 489.

⁵ Dodać należy, że z dwóch podstawowych zakresów czynności starosty – jako organu administracji ogólnej oraz przewodniczącego organu wykonawczego samorządu powiatowego – zdecydowany priorytet przyznawano temu pierwszemu. Archiwum Akt Nowych w Warszawie (dalej: AAN), Urząd Wojewódzki Stanisławowski, sygn. 16, k. 27–30.

⁶ Przeniesienie na emeryturę, ze względu na relację tego, zazwyczaj niepełnego, świadczenia do ostatniej starościńskiej pensji było bardzo dotkliwą karą.

⁷ Co charakterystyczne, po przewrocie majowym inwigilacji podlegały także formacje i stowarzyszenia prorządowe.

wydawanie tzw. świadectw moralności (przygotowywanych na podstawie zapisów w starościńskich kartotekach oraz konfidencjonalnym wywiadzie), a czasami także pozwoleń na posiadanie broni. Rzecz jasna, mimo podjętych działań, mających na celu unifikację systemu prawnego, do końca istnienia Drugiej Rzeczypospolitej występowały różnice terytorialne, przede wszystkim między byłymi zaborami.

Do realizacji tak szeroko stawianych zadań starosta, jako organ administracji ogólnej, miał do dyspozycji podległy aparat urzędniczy i Policję Państwową, jak również korzystał z pomocy wojska czy wymiaru sprawiedliwości. Na działalność referentów bezpieczeństwa publicznego wpływały przede wszystkim ogólne warunki funkcjonowania międzywojennej administracji, takie jak jej niedofinansowanie czy słaba jakość kadr. Z drugiej strony ich sytuacja i tak nie była najgorsza. Ponieważ kwestie bezpieczeństwa publicznego miały z punktu widzenia władz pierwszorzędne znaczenie, władze starały się obsadzać stanowiska najlepszymi urzędnikami (podobnie jak referaty wojskowy i karno-administracyjny). O wyjątkowej pozycji urzędników zajmujących się sprawami porządku publicznego świadczą nie tylko prestiż czy wymagane kwalifikacje. Wyrazem przywiązywanego do nich znaczenia były, stanowiące wyjątek wśród urzędników niepełniących stanowisk kierowniczych, przyznane im dodatki funkcyjne⁸. Problemy z obsadą aparatu bezpieczeństwa właściwymi pracownikami występowały szczególnie na szczeblu powiatowym. W działalności wojewódzkich struktur bezpieczeństwa więcej było pracy analitycznej, a mniej operacyjnej. Generalnie do wydziałów bezpieczeństwa publicznego (społeczno-politycznych) kierowano urzędników o większym doświadczeniu i możliwościach intelektualnych. Warto również pamiętać, że obsada struktur bezpieczeństwa miała w pewnej mierze charakter komplementarny w odniesieniu do agentury. Przełożonych zazwyczaj nie interesowały metody, które służyły zdobyciu takich lub innych informacji, a ważniejsze były efekty. Stąd też nie może dziwić fakt, że źródłem informacji dotyczących działalności ruchu ludowego był np. kierownik referatu ds. ruchu wyrotowego Komisarjatu Rządu na m.st. Warszawę, Władysław Dzendzel, brat Henryka, swego czasu osobistego sekretarza Wincentego Witosa, a w latach 30. szefa Polskiej Agencji Agrarnej i Ogólnoinformacyjnej⁹.

⁸ DzURP 1933, nr 86, poz. 663.

⁹ *Słownik biograficzny działaczy ruchu ludowego. Makieta*, oprac. J. Dancygier [et al.], Warszawa 1989, s. 105; Archiwum Instytutu Pamięci Narodowej w Warszawie (dalej: AIPN Warszawa), sygn. IPN 0298/788, k. 13–14.

Należy zaznaczyć, że aparat wojewódzki generalnie dysponował odpowiednią liczbą wykwalifikowanych urzędników, zdolnych uporać się ze stawianymi im zadaniami. Bardziej rozbudowana niż w przypadku starostw była również struktura wydziałów społeczno-politycznych. Składały się one z referatów, które wchodziły w skład oddziałów (np. bezpieczeństwa, porządku publicznego), z których z kolei zbudowany był wydział. W administracji ogólnej I instancji istniał jedynie referat bezpieczeństwa z podziałem na teczki (kategorie spraw). W przypadku powiatów charakteryzujących się większą intensywnością życia politycznego (przede wszystkim grodzkich) w referacie bezpieczeństwa pracowało dwóch–trzech urzędników.

Bardzo istotnym instrumentem służącym administracji do realizacji zadań z zakresu bezpieczeństwa publicznego była Policja Państwowa (PP). Zależność policji od administracji dotyczyła przede wszystkim sfery bezpieczeństwa oraz czynności wykonawczych¹⁰. Działalność PP miała charakter głównie operacyjny – w zdecydowanej większości przypadków to komendant powiatowy odpowiadał za zbieranie informacji od konfidentów czy informatorów. Policja była również odpowiedzialna za zabezpieczanie manifestacji, działając w takich sytuacjach na polecenie kierującego akcją urzędnika administracji ogólnej (zazwyczaj naczelnika wydziału, starosty lub wicestarosty). Starostowie opierali się również na policji w przypadku poważniejszych zaburzeń porządku publicznego. Jakość kadry policyjnej była zatem, z punktu widzenia władz administracyjnych, zagadnieniem nader istotnym. Mimo że funkcjonariusze podlegali w wymiarze personalnym komendantowi głównemu PP, to wojewodowie i starostowie dysponowali możliwościami wpływu na zmiany w obsadzie stanowisk w policji. Mogli brać udział w odprawach, jak również przeprowadzać lustracje komend.

Odmienny charakter miała współpraca administracji z innymi instytucjami. W przypadku wymiaru sprawiedliwości polegała ona przede wszystkim na konsultacjach z prokuratorami dotyczących stanu zaawansowania prowadzonych postępowań i ocenie, czy zgromadzony materiał jest wystarczający do uzyskania wyroków skazujących. Z kolei współpraca z wojskiem miała dwojaki charakter. Oddziały wojskowe mogły zostać wezwane na pomoc przez władze administracyjne, w sytuacji gdy te ostatnie po prostu sobie nie radziły z zapewnieniem porządku publicznego. Do służby asystencyjnej (nie-lubianej zresztą przez żołnierzy) często odwoływano się zwłaszcza w pierwszych latach niepodległości, choć także w późniejszym okresie nie stroniono

¹⁰ DzURP 1919, nr 90, poz. 489.

od niej, zwłaszcza w związku z wyborami czy poważnymi wystąpieniami antypaństwowymi.

Mniej doraźny, a bardziej systemowy charakter miała współpraca między administracją a wywiadem i kontrwywiadem. Zazwyczaj oznaczała ona oddanie na usługi Oddziału II Sztabu Generalnego (Głównego) oraz Samodzielnych Referatów Informacyjnych posiadanej przede wszystkim przez starostów „infrastruktury” – funkcjonariuszy policji, agentury, legalizacji działań w formie wystawiania paszportów i przepustek granicznych¹¹. Co ważne, administracja nie była dla służb wojskowych równorzędnym partnerem. Na poziomie powiatowym ta współpraca ograniczała się do działań wykonawczych, mających ułatwić prace wywiadowcze. Nieco inaczej sprawa wyglądała w odniesieniu do struktur wojewódzkich. Zwłaszcza w latach 30., gdy stanowiska naczelników wydziałów społeczno-politycznych zostały zdominowane przez oficerów Oddziału II przeniesionych do cywila, mamy do czynienia w większym stopniu z konsultacją i współdziałaniem, niż prostym wykonywaniem poleceń. Wydziały społeczno-polityczne były miejscem uzgadniania m.in. z oficerami wywiadu i kontrwywiadu jednolitej w skali województwa taktyki wobec ruchu wywrotowego, mniejszości narodowych, w mniejszym stopniu partii opozycyjnych¹². Tym samym służby miały swoje personalne przedłużenie w administracji, co mogło skutkować większą wrażliwością na zagrożenia dla bezpieczeństwa publicznego, ale i na postulaty Oddziału II SG¹³. Należy pamiętać, że instytucjami, na których również spoczywał obowiązek udzielenia pomocy władzom administracyjnym w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa publicznego oraz konieczność wymiany informacji, były Korpus Ochrony Pogranicza oraz Straż Graniczna. Ze względu na ograniczony obszar działalności KOP i SG problematyka ta dotyczyła przede wszystkim powiatów granicznych.

Warto w tym miejscu dodać, że od 1934 r. starostowie dysponowali dodatkowym instrumentem oddziaływania na stan bezpieczeństwa publicznego w podległym im powiecie. Była nim możliwość składania wniosków dotyczących

¹¹ J. Mierzwa, *Konflikty i współpraca między administracją ogólną a informacyjnymi służbami wojskowymi w okresie Drugiej Rzeczypospolitej*, „Studia Historyczne” 2011, z. 2, s. 184–188.

¹² Wpisywało się to w zjawisko wzrostu znaczenia i samodzielności wojewodów. Na przykład AAN, Urząd Wojewódzki Lwowski, sygn. 60, k. 8v.

¹³ Warto dodać, że podobne zjawisko odnotujemy w przypadku starostw, acz jego skala jest mniejsza niż się zwykle uważa – w 1935 r. niecałe 12,5% starostów miało za sobą służbę w wywiadzie i kontrwywiadzie. Na temat metodologii obliczeń por. J. Mierzwa, *Starostowie Polski międzywojennej...*

skierowania osób zagrażających porządkowi publicznemu do obozu odosobnienia w Berezie Kartuskiej¹⁴. Niejednokrotnie starostowie nadużywali tego narzędzia, które w istocie zwalniało ich z konieczności zbierania materiału dowodowego.

W interesujący sposób układały się również relacje między powiatowymi i wojewódzkimi strukturami bezpieczeństwa. Starostwa powiatowe cieszyły się większym marginesem swobody przed przewrotem majowym. Przebudowa administracji ogólnej, wynikająca przede wszystkim z rozporządzenia prezydenta z 19 stycznia 1928 r. oraz rozporządzenia Rady Ministrów z 2 lipca 1931 r. o stanowisku wojewodów i starostów jako przedstawicieli rządu prowadziła do zwiększenia autonomii wojewodów, ale jednocześnie wiązała się ze zwiększeniem zależności od nich starostów¹⁵. Tym samym administracja ogólna II instancji stała się miejscem wypracowywania jednolitych w skali województwa koncepcji i taktyki walki z ruchem wywrotowym, mniejszości narodowych czy opozycji. Na tym poziomie odbywało się również inspirowanie działań polonofilskich organizacji mniejszościowych¹⁶. Warto podkreślić, że to właśnie naczelnicy wydziałów społeczno-politycznych sprawdzali napływające do urzędów wojewódzkich starościńskie wnioski o kierowanie do obozu odosobnienia w Berezie. Zazwyczaj wiązało się to z weryfikacją postulatów, niejednokrotnie idących na skróty, władz powiatowych.

Pozycja naczelnika wydziału bezpieczeństwa publicznego (społeczno-politycznego) podlegała w dwudziestoleciu swoistej ewolucji. Wzrost jego znaczenia był konsekwencją przewrotu majowego i efektem przekształceń dokonujących się w korpusie urzędniczym bezpośrednio po nim. Weryfikacja kadr przeprowadzona przez piłsudczyków przed wyborami parlamentarnymi 1928 r. ograniczyła się bowiem głównie do funkcjonariuszy, których możemy określić jako otwartych przeciwników nowych porządków czy z innych względów niekwalifikujących się do trwalszej obecności w aparacie¹⁷. Jednakże wykorzystanie administracji ogólnej w celu wpłynięcia na korzystny dla sanacji wynik wyborów wymagało ściślejszego podporządkowania. Ogniwem koordynującym działalność poszczególnych starostów na terenie każdego

¹⁴ Na temat obozu por. np. W. Śleszyński, *Obóz odosobnienia w Berezie Kartuskiej 1934–39*, Białystok 2003; I. Polit, *Miejsce odosobnienia w Berezie Kartuskiej w latach 1934–1939*, Toruń 2003.

¹⁵ DzURP 1931, nr 66, poz. 546.

¹⁶ AIPN Warszawa, sygn. IPN BU 01178/101, k. 128–133.

¹⁷ Jako przyczyny można tu wskazać wiek czy posiadanie przez starostę przedsiębiorstwa (gospodarstwa rolnego) na terenie rządzonego przez niego powiatu.

z województw byli generalnie naczelnicy wydziałów bezpieczeństwa publicznego. Wymienienie kilkunastu urzędników było rzeczą znacznie prostszą niż *de facto* niemożliwe do przeprowadzenia (a także niepotrzebne i szkodliwe dla Skarbu Państwa) usunięcie ok. 300 starostów. W efekcie od 1927 r. budowano wtórny do oficjalnego obieg informacji i pieniędzy. W ramach niego płynęły wytyczne dotyczące fałszerstw wyborczych, jak również środki przeznaczone na realizację tego celu, tudzież na budowę struktur prorządowych. Zwornikiem dla każdego województwa był właśnie naczelnik wydziału bezpieczeństwa, który koordynował prace administracji powiatowej oraz dysponował środkami przeznaczonymi na akcję ogólnowojewódzką. Nierzadko z punktu widzenia władz centralnych był on osobą posiadającymi większe zaufanie niż urzędujący wojewodowie¹⁸. Choć z czasem ów swoisty dualizm władzy na szczeblu wojewódzkim zaniknął (co było efektem weryfikacji wśród wojewodów i wprowadzenia na te stanowiska osób związanych z sanacją), to jednak widoczna jest szczególna autonomia struktur bezpieczeństwa. Jej przejawów można doszukiwać się w zdominowaniu tych stanowisk przez urzędników legitymujących się służbą w Oddziale II SG lub Samodzielnych Referatach Informacyjnych (co dla końca lat 30. należy traktować jako swoistą normę).

Działalność struktur bezpieczeństwa miała na celu przede wszystkim zapobieganie wypadkom mogącym zagrozić porządkowi publicznemu. Starostowie spełniali czasami również funkcje o charakterze dowodowym – dane pozyskane w wyniku działalności urzędu oraz podległych służb (przede wszystkim Policji Państwowej) były bowiem wykorzystywane w prowadzonych postępowaniach, zarówno tych dotyczących wystąpień przeciw porządkowi publicznemu, jak też mających na celu delegalizację organizacji kryptokomunistycznych¹⁹. Kluczowym dobrem, którym obracało starostwo, była jednak informacja i w zasadzie na jej zdobyciu, przetworzeniu i przekazaniu wyżej koncentrowała się bieżąca działalność administracji w tym obszarze. Bardzo istotną rolę w jej pozyskiwaniu odgrywała Policja Państwowa. Jak wspomniano, to zazwyczaj ona miała „osobowe źródła informacji”. Tak pozyskiwane dane były uzupełniane tymi pochodzącymi z prasy oraz obserwacji bezpośredniej. Choć zasadą było organizowanie sieci agenturalnej pod bezpośrednim nadzorem policji,

¹⁸ J. Mierzwa, *Administracja ogólna (polityczna) I stopnia jako organizator wyborów parlamentarnych 1928 r. (na marginesie Dziennika Kazimierza Świtalskiego)*, „Dzieje Najnowsze” 2010, z. 4, s. 10–13. Tam także zestawienie dokonanych bezpośrednio po maju 1926 r. zmian na stanowiskach naczelników wydziałów bezpieczeństwa publicznego.

¹⁹ Np. P. Cichoracki, *Polesie nieidylliczne...*, s. 151–152; AAN, Urząd Wojewódzki Nowogródzki, sygn. 43, k. 12–13.

zdarzały się przypadki jej konstruowania bezpośrednio przy staroście, a czasami funkcjonowania dwóch równoległych struktur (choć należy pamiętać, że rozwiązanie takie wiązało się z wyższymi kosztami, a niekiedy musiało przynosić lepsze efekty). Uzyskiwane w opisany powyżej sposób dane starosta uzupełniał własnymi obserwacjami i, w przypadkach nagłych, składał wojewodzie (w praktyce zazwyczaj naczelnikowi wydziału bezpieczeństwa) meldunek doraźny. Zazwyczaj jednak informacje te były podstawą do konstruowania sprawozdań periodycznych (miesięcznych, kwartalnych, półrocznych) dotyczących wszystkich podstawowych aspektów życia polityczno-społeczno-gospodarczego na terenie powiatu. Sprawozdania te były następnie przekazywane do urzędu wojewódzkiego, jak również odpowiednich służb wojskowych. Na tym poziomie urzędnicy wydziału społeczno-politycznego zbierali sprawozdania starostów z całego województwa, uzupełniali je otrzymanymi z urzędu śledczego oraz komendy wojewódzkiej PP²⁰, jak również informacjami uzyskiwanymi od agentury podporządkowanej bezpośrednio funkcjonariuszom administracji ogólnej II instancji. Przygotowywane na tej podstawie sprawozdania periodyczne były przysyłane zarówno do MSW (Departament Polityczny), jak i służb wojskowych, sąsiednich urzędów wojewódzkich czy władz prokuratorskich właściwych dla terenu działania danego wojewody. Analizy dotyczące sytuacji na terenie całego kraju były przygotowywane w ministerstwie właśnie na podstawie sprawozdań wojewodów oraz danych uzyskiwanych z Oddziału II SG.

Informacje wykorzystywane podczas przygotowywania meldunków doraźnych oraz sprawozdań periodycznych były również odnotowywane w kartotekach prowadzonych w starostwach. Zawierały one dane dotyczące bardziej wybitnych działaczy społeczno-politycznych i mniejszości narodowych czynnych na terenie powiatu. Informacje były wykorzystywane w różnorodnych sytuacjach – przy sporządzaniu świadectw moralności, ale także przy przygotowywaniu wniosków o osadzenie w obozie w Berezie Kartuskiej. Przewidywano, że łatwy dostęp do tej dokumentacji przyspieszy przeprowadzenie w warunkach zagrożenia wojennego internowania wybranych aktywnych działaczy wywrotowych (reprezentujących komunistów lub mniejszości narodowe²¹).

²⁰ Zawierały one informacje o np. liczbie aresztowanych, wysokości wyroków etc., a zatem o innym charakterze niż te w sprawozdaniach przygotowywanych przez administrację ogólną.

²¹ Warto zauważyć, że w warunkach przygotowań wojennych 1939 r. kartoteki te nie spełniły pokładanych w nich nadziei. Do przewidzianego przepisami *Instrukcji nr XIV* aresztowania i odstawienia do obozów koncentracyjnych działaczy niemieckich albo nie doszło, albo zostały one przeprowadzone na minimalną skalę. Stało się tak na skutek nacisków z ul. Wierzbowej.

Bardzo istotnym źródłem informacji o sytuacji przede wszystkim w partiach opozycyjnych lub wywrotowych byli konfidenti oraz informatorzy. Tym, co różnicowało obie kategorie współpracowników, był przede wszystkim fakt, że konfidenti byli opłacani, w związku z czym dostarczali informacji regularnie. Dane pozyskiwane od informatorów nie miały charakteru regularnego, a o ich współpracy z administracją decydowały najczęściej pobudki patriotyczne. Konsekwencją odmiennego statusu konfidentów była ich rejestracja w kartotekach prowadzonych przez starostę (wojewodę). Odnotowywano w nich dane personalne oraz przekazywane informacje.

Oczywiście utrzymywanie sieci konfidentów wymagało odpowiednich nakładów. Za ich dystrybucję odpowiadał naczelnik wydziału bezpieczeństwa publicznego, który przekazywał środki poszczególnym starostom (tzw. fundusz dyspozycyjny) oraz podległym funkcjonariuszom z urzędu wojewódzkiego, jak również rozliczał ich z wydanych pieniędzy, odbierając pokwitowania lub/i noty konfidencyjne. Zazwyczaj na terenie danego powiatu istniała jedna sieć agenturalna, co pozwalało na zachowanie proporcji między kosztami jej utrzymywania a efektywnością.

Uwzględniając zróżnicowanie poszczególnych powiatów z punktu widzenia politycznego i narodowościowego, możemy pokusić się o stwierdzenie, że agencja, pośrednio lub bezpośrednio podporządkowana administracji ogólnej, reprezentowała całość ruchu politycznego Drugiej Rzeczypospolitej, zarówno polskiego, jak i mniejszości narodowych. Policja pozyskiwała informacje od konfidentów działających w środowiskach m.in. Komunistycznej Partii Polski (KPP), Polskiej Partii Socjalistycznej (PPS), Stronnictwa Ludowego (SL), mniejszości żydowskiej, niemieckiej, białoruskiej czy ukraińskiej. Na tym tle największą odpornością na infiltrację policji lub administracji państwowej charakteryzował się polski ruch nacjonalistyczny.

Pozyskiwani konfidenti nie byli najwybitniejszymi politykami opozycyjnymi. Zazwyczaj stanowili oni drugi-trzeci garnitur działaczy, ale uzyskiwane od nich informacje w zupełności pozwalały się zorientować w wewnętrznej polityce stronnictw czy planowanych działaniach. Werbunek takich osób opierał się na podobnych zasadach jak w przypadku innych służb. Na przykład Feliks Widy-Wirski, działacz Narodowej Partii Robotniczej Lewica, praktykujący jako ginekolog w Poznaniu, podczas jednego z przeprowadzanych zabiegów aborcyjnych dopuścił do śmierci pacjentki. Współpraca z organami

Por. np. Instytut Polski i Muzeum im. gen. W. Sikorskiego w Londynie, Ministerstwo Sprawiedliwości, sygn. A.20.5, t. 21, Protokół przesłuchania Juliana Suskiego, Paryż 22 XI 1939 r., k. 5.

bezpieczeństwa miała być ceną, jaką zapłacił za uniknięcie kary. Sporą grupę wśród współpracujących z administracją stanowili działacze organizacji zawodowych, co wskazywałoby na priorytetowe znaczenie przywiązywane do walki z bezpośrednim zagrożeniem bezpieczeństwa publicznego (strajki, infiltracja komunistyczna). Inna rzecz, że spotkamy się również z przypadkami, gdy konfidenti lub informatorzy usiłowali wykorzystywać fakt współpracy do wywierania nacisku na władze celem osiągnięcia pożądanych (dodajmy – przez obie strony) efektów. Przykładem może być interwencja Kazimierza Rusinka, działacza PPS i socjalistycznych związków zawodowych, który, zwalczając penetrację komunistów w podległych sobie strukturach, poprosił o większe zaangażowanie administracji w eliminację żywiołów wywrotowych²².

Działalność administracji ogólnej w zakresie bezpieczeństwa publicznego podlegała w międzywojniu zmianom, które generalnie oznaczały przyrost zadań na niej spoczywających. Za właściwą cezurę należy tu uznać przewrót majowy. Dokonująca się od tego momentu przebudowa modelu rządzenia w kierunku autorytarnym oznaczała, że władza chciała coraz więcej wiedzieć o tym, co się dzieje w granicach Rzeczypospolitej. Zmiana filozofii funkcjonowania państwa wpływała przede wszystkim właśnie na działalność struktur bezpieczeństwa. Inna rzecz, że chronologicznie zbieżne ze zmianą systemu politycznego były wydarzenia towarzyszące likwidacji policji politycznej. W ich efekcie dział informacyjny został przekazany organom administracji ogólnej, strukturom śledczym policji pozostawiając jedynie kwestie wykrywania i zwalczania przestępczości politycznej²³.

W omawianym okresie mamy również do czynienia ze zmianami dotyczącymi nomenklatury. Na początku lat 30. doszło bowiem do przemianowania dotychczasowych wydziałów bezpieczeństwa publicznego w urzędach wojewódzkich na wydziały społeczno-polityczne. Za tym szły również zmiany w porządkowaniu struktur i kompetencji poszczególnych komórek (oddziałów) wchodzących w skład tych wydziałów. Co warto podkreślić, rozszerzenie obszaru zainteresowań administracji wynikało z wytycznych władz centralnych, ale nie zawsze wiązało się ze zmianami legislacyjnymi. Do zbierania informacji dotyczących stronnictw opozycyjnych i powiązanych z nimi organizacji społecznych niekoniecznie niezbędne były nowe regulacje. Istotna różnica bardzo często wynikała z nowej praktyki, będącej efektem odmiennej interpretacji obowiązującego już przed 1926 r. prawa.

²² AIPN Warszawa, sygn. IPN BU 0298/250, k. 22.

²³ R. Litwiński, *op. cit.*, s. 313.

Podsumowując, należy zauważyć, że opisana wyżej konstrukcja aparatu bezpieczeństwa pozwalała całkiem nieźle wykonywać spoczywające na nim zadania i to niezależnie od tego, że inaczej kształtowały się one w okresie przed majem 1926 r. i po nim. Posiadana sieć konfidentów oraz dane pozyskiwane z innych źródeł pozwalały administracji pomajowej na dobrą orientację w życiu partii opozycyjnych i wyrotowych, w pewnej mierze nawet kontrolowanie ich poczynąń. Mające miejsce w okresie Polski niepodległej zaburzenia porządku publicznego wynikały najczęściej z niedostatecznego nasycenia terenu siłami policyjnymi czy błędów osób odpowiedzialnych za zapewnienie bezpieczeństwa (najczęściej starostów), natomiast nie były efektem wad systemowych. Również pozytywnie należy ocenić wyniki aparatu bezpieczeństwa w realizacji podstawowego zadania, jakim było zbieranie informacji. Ich znaczenie było tym większe, że to one w sporej mierze decydowały o bieżącej analizie sytuacji dokonywanej przez władze centralne.

Mówiąc o swoistej kontroli roztoczonej przez administrację nad życiem politycznym Polski pomajowej (nadzorowano bowiem również działalność Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem czy Związku Legionistów Polskich), warto pamiętać o tym, że faktycznie rozróżniała ona organizacje wyrotowe od opozycyjnych. Zwalczeniu tych pierwszych, zagrażających istnieniu państwa polskiego jako takiego, towarzyszyły zdecydowanie ostrzejsze środki, podczas gdy w odniesieniu do legalnej opozycji niektórzy starostwie starali się znaleźć jakiś *modus vivendi*. Wobec organizacji, w których krzyżowały się wpływy komuny i socjalistów lub ludowców, władza również stosowała różnicowane środki.

Jednocześnie należy pamiętać, że starostowie i naczelnicy wydziałów społeczno-politycznych byli urzędnikami, a zatem ich działalność, także w obszarze bezpieczeństwa publicznego, nader często była typowa dla biurokracji. Mamy zatem czasami do czynienia, zwłaszcza w odniesieniu do bardziej topornych starostów, z decyzjami schematycznymi i mało wyrafinowanymi. Na zagrożenia natury wewnętrznej to wystarczało, choć rzecz jasna aparat administracyjny czy Policja Państwowa nie cieszyły się sympatią społeczeństwa. Nie ona jednak stanowiła dla okresu Drugiej Rzeczypospolitej podstawowe kryterium oceny urzędnika.

Na zakończenie warto dodać i inny element. Dokonywana w warunkach Polski Ludowej eliminacja osób związanych z międzywojennym aparatem administracyjnym miała swoje uzasadnienie z punktu widzenia nowej władzy. Znane są bowiem przypadki, gdy w zmienionych okolicznościach znajomości i kontakty sprzed wojny były odnawiane. Konfident w dobrze pojętym własnym

interesie chronił przed bezpieczeńką byłego starostę, a wicestarosta, związany przed 1939 r. z lewicą sanacyjną, a po zajęciu Polski przez armię sowiecką mianowany wojewodą, ciągnął za sobą swojego dawnego przełożonego. Represje te należy uznać za mieszczące się w logice budowy systemu komunistycznego – z punktu widzenia Moskwy środowiska te mogły być niebezpieczne dla reżimu.