

Tomasz Tadeusz Majer

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Kształtowanie się modelu zarządu Ziem Odzyskanych w latach 1944-1945

Ośrodek polityczny, skoncentrowany wokół Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego (dalej PKWN), a później Rządu Tymczasowego, wraz z upływem czasu, gdy jasne stało się, że to ta struktura dysponować będzie realną władzą na wyzwolanych ziemiach polskich, rozstrzygnąć musiał wiele kwestii związanych zarówno z kształtem przyszłego ustroju kraju, jak i tych bardziej prozaicznych, związanych z formami i strukturą organów sprawujących władzę w kraju. Jednym z istotniejszych problemów było przejęcie odpowiedzialności i zarządu tzw. Ziemiami Odzyskanymi, czyli terenami znajdującymi się na zachód i północ od granic II RP, o które powiększyć miało się terytorium Polski. Po objęciu Ziem Odzyskanych przez państwo polskie – z różnych względów – nie można było utrzymać dawnego niemieckiego podziału tych obszarów na prowincje i rejencje¹. Po pierwsze niejasny status i przynależność tych ziem wymagała zaznaczenia, że przechodzą one pod polską administrację, po drugie, ich wyludnienie i brak odpowiednich kadr uniemożliwiały odtworzenie dawnych struktur władzy. Z powyższych względów konieczne było wypracowanie koncepcji nowego podziału terytorialnego i modelu zarządu tych ziem, jak i stworzenie odpowiedzialnych za to struktur administracji.

Wraz z postępami działań wojennych oraz rosnącą dynamiką zdarzeń na arenie polityki międzynarodowej wypracowanie rozwiązań dotyczących zarządu Ziem Odzyskanych stawało się coraz pilniejsze. W połowie stycznia 1945 r. rozpoczęła się ofensywa II i III Frontu Białoruskiego, a działania wojenne objęły tereny Prus Wschodnich. Dodatkowo ustalenia przywódców koalicji wielkich mocarstw poczynione na konferencji w Jałcie sprawiły, iż w pełni realna stała się kwestia przejścia przez administrację polską kontroli nad terenami położonymi na północ i zachód od dotychczasowych granic państwa. Jednocześnie mając na względzie przywołane wyżej okoliczności, Państwowy Komitet Obrony ZSRR (GOKO) wydał 20 lutego 1945 r. uchwałę, w której tymczasowo – do chwili ustalenia przez przyszłą konferencję poko-

¹ M. Żukowski, *Dzieje administracji w Polsce w XX wieku*, Warszawa 2011 r. s. 417

jową – określona została zachodnia i północna granica Polski, obejmująca tereny tzw. Ziem Odzyskanych². Realia toczących się jeszcze działań zbrojnych sprawiły, że na zajmowanych terenach władze sprawowały radzieckie Wojskowe Komendantury wojenne. Ich działanie usankcjonowane było umową z 26 lipca 1944 r., zawartą między PKWN a rządem Związku Radzieckiego³. Rozwiązanie to od początku miało jednak charakter doraźny i z założenia tymczasowy. Naglące było zatem nie tylko ustalenie modelu zarządu ziem odzyskanych, ale również jego wprowadzenie. Szybkie przejęcie odpowiedzialności za sytuację na tym obszarze, stanowić miało bowiem materialne potwierdzenie polskich roszczeń terytorialnych.

Na szczeblu centralnym wypracowaniem koncepcji przejęcia i zagospodarowania Ziem Zachodnich i Północnych zajmowało się początkowo, utworzone 2 lutego 1945 r. przy Prezydium Rady Ministrów, Biuro Ziem Zachodnich (dalej BZZ)⁴. W spektrum jego zainteresowań znajdowały się przy tym zarówno kwestie związane z ich administracją, jak również „przeprowadzenie planowego przesiedlenia ludności na tereny, które w wyniku wojny przechodzą do Polski”⁵. Instytucja ta zobowiązana była do opracowania wszelkich problemów związanych z realizacją planów dotyczących zaludnienia i zagospodarowania Ziem Odzyskanych oraz zespolenia ich z całością ziem polskich pod względem gospodarczym, politycznym, administracyjnym i etnicznym. Miała ona także zająć się kwestią wykorzystania obszarów odzyskanych dla planowej przebudowy i naprawy struktury gospodarczej i społecznej na pozostałych obszarach kraju. Gromadziła także materiały statystyczne służące do wykonywania wskazanych wyżej zadań⁶.

Kwestia wyboru odpowiedniego modelu zarządu Ziem Odzyskanych była jednak przedmiotem zainteresowania kilku innych instytucji prezentujących rozmaite koncepcje rozwiązania tego problemu. Już 1 marca własny plan w tej sprawie przedstawił Okręg Warszawski Polskiego Związku Zachodniego

² Okręg Mazurski w raportach Jakuba Prawina. Wybór dokumentów 1945 r., przygotował T. Baryła, Olsztyn 1996 r., s. 10; także A. Magierska, *Ziemie Zachodnie i Północne w 1945 r. Kształtowanie się podstaw polityki integracyjnej państwa polskiego*, Warszawa 1978, s. 19.

³ E. Wojnowski, *Warmia i Mazury w latach 1945–1947 r. Kształtowanie się stosunków politycznych*, Olsztyn 1968 r., s. 40.

⁴ Biuro zostało powołane do życia 2 lutego 1945 r. przy prezydium Rady Ministrów, od 1 V 1945 r. podlegało natomiast Ministerstwu Administracji Publicznej. Do zakresu działania BZZ należało przeprowadzenie badań i przygotowanie prac dotyczących zaludnienia, zagospodarowania ZO, wykorzystania tych ziem dla planowej przebudowy i naprawy struktury gospodarczej i społecznej na ziemiach polskich w granicach z 1939 r., planowanie i koordynowanie działalności organizacji i instytucji w zakresie ruchu przesiedleńczo osiedleńczego oraz inicjowanie i opiniowanie przepisów regulujących ruch przesiedleńczo osiedleńczy. patrz Archiwum Akt Nowych (dalej AAN), Ministerstwo Ziem Odzyskanych (dalej MZO), sygn. 50, s. 1,2; także Wstęp do inwentarza MZO w AAN Warszawa.

⁵ AAN, Ministerstwo Administracji Publicznej (dalej MAP), sygn. 2388, Projekt organizacji Biura Ziem Zachodnich z 8 II 1945 r., s. 1.

⁶ AAN, MAP, sygn. 2388, s. 8–10.

w skierowanym do Przewodniczącego KRN Bolesława Bieruta memoriale⁷. Postulowano tam powołanie „Ministerstwa Organizacji Ziem Zachodnich”, które zgodnie z treścią przywoływanego memoriału podzielone winno zostać na departamenty odpowiadające poszczególnym ministerstwom. Poza zakresem jego kompetencji znaleźć się miały jednak sprawy właściwe dla Ministerstwa Obrony Narodowej i Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Nieco inna koncepcja zarządu Ziem Odzyskanych, powstała w Ministerstwie Administracji Publicznej. Jej główne założenia zaprezentowane zostały w datowanym na 9 marca 1945 r. dokumencie pt. „Uwagi w sprawie przejścia administracji na ziemiach polskich poza granicami z 1939 r.”⁸. Wskazano w nim, że: „*Do wykonywania zadań administracji państwowej na rewindykowanych obszarach, koniecznym jest powołanie Generalnego Komisarza jako władzy koordynującej działalność organów, które będą powołane do sprawowania agend tej administracji*”⁹. Nowo powołanemu organowi – zgodnie z zawartymi w opracowaniu tezami – podlegać mieli z kolei czterej mianowani na jego wniosek przez Radę Ministrów komisarze okręgowi. Zakres kompetencji, jaki planowano przekazać tak rozplanowanym strukturom administracji, określony został niezwykle szeroko. Komisarzowi generalnemu oraz podległym mu komisarzom okręgowym i obwodowym powierzone miały zostać wszystkie działy administracji państwowej, ze szczególnym uwzględnieniem spraw narodowościowych, zaludniania, zagospodarowywania oraz spraw żywnościowych i komunikacyjnych. Poza zakresem ich właściwości pozostać miały natomiast kwestie leżące w gestii ministrów obrony narodowej i spraw zagranicznych oraz te sprawy, które w wyniku porozumienia między rządami polskim i radzieckim zastrzeżone będą odpowiednim organom wojskowym. Przygotowana w MAP koncepcja przewidywała również, że każdy z komisarzy dysponować będzie w swoim okręgu siłami bezpieczeństwa, które zapewnić mu miały możliwość egzekwowania swojej władzy. Komendanci tych oddziałów podlegać zaś mieli służbowo właściwemu komisarzowi.

Działania związane z organizacją – choćby prowizorycznej – administracji Ziem Odzyskanych nie były udziałem jedynie centralnych struktur aparatu władzy. Aktywność na tym obszarze przejawiały także struktury lokalne, zainteresowane realizacją własnych interesów. Także na szczeblu lokalnym podejmowane były inicjatywy związane z zagospodarowaniem Ziem Odzyskanych bądź ustanowieniem, chociażby prowizorycznych, form władzy na tych obszarach. Wskazać należy tu m.in. działania wojewody białostockiego Jerzego Sztachelskiego. W memoriale z dnia 5 marca 1945 r. skierowanym do Prezesa Rady Ministrów tymczasowego rządu Rzeczypospolitej Polskiej

⁷ AAN, MAP, sygn. 2391, s. 2–5.

⁸ AAN, MAP, sygn. 2391, s. 7–8.

⁹ Ibidem.

podnosił on, że zasadne byłoby włączenie w do zarządzanego przez niego województwa przygranicznej części Prus Wschodnich. Wskazywał on, że stanowiloby to rekompensatę terytorialną za wschodnią część województwa, białostockiego która znalazła się poza granicami państwa polskiego¹⁰. Od 3 lutego w Białymstoku funkcjonowało także Biuro Pełnomocnika Rządu na Prusy Wschodnie, (przekształcone 5 kwietnia tegoż roku w Delegaturę Pełnomocnika Rządu na Prusy Wschodnie), powołane nie przez władze centralne, lecz Wojewodę białostockiego w ramach jego urzędu¹¹.

Nagłące zagadnienie przyjęcia najodpowiedniejszej formy zarządu Ziem Odzyskanych podjęte zostało wreszcie przez Rząd Tymczasowy. Sprawa ta stanęła na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 12 marca 1945r.¹². Dyrektor BZZ E. Giebartowski przedstawił wówczas propozycję powołania centralnego organu władzy dla Ziem Odzyskanych w postaci Komisariatu Generalnego, komisariatów okręgowych i obwodowych¹³. Inicjatywa ta była niewątpliwie bliska koncepcji forsowanej przez MAP, z tego też względu spotkała się z poparciem E. Ochaba (ministra administracji publicznej). Rada Ministrów nie przyjęła jednak zgłoszonej propozycji. Krytycznie odniósł się do niej B. Bierut, wskazując, że „projekt stworzenia Generalnego Komisariatu nie jest szczęśliwie pomyślany, chociażby ze względu na wyodrębnienie tych ziem od reszty Polski. Raczej słuszne byłoby utworzenie Ministerstwa Ziem Zachodnich. Czołowym zadaniem tego ministerstwa byłoby rozwiązanie sprawy zasiedlenia tych terenów”¹⁴. Wobec braku rozstrzygnięcia problemu i pojawienia się wskazanych wyżej kontrowersji, powołana została komisja do opracowania wniosków w kwestii ustalenia formy zarządu Ziem Odzyskanych, w której skład weszli: E. Ochab reprezentujący MAP, J. Berman reprezentujący MSZ i E. Giebartowski reprezentujący BZZ. Szybkie postępy Armii Czerwonej, przesuwający się front i sytuacja w terenie wymuszały jednak sprawne podjęcie chociażby doraźnych decyzji, które pozwoliłyby na organizowanie się polskiej administracji na wyzwolonych już obszarach¹⁵,

¹⁰ T. Majer, *Pełnomocnik Rządu RP na Okręg Mazurski – budowa aparatu państwowego*, „Studia Prawnoustrojowe” 2012, nr. 18, s. 104.

¹¹ R. Degan, *Kancelarie wojewódzkich urzędów administracji ogólnej na Ziemiach Odzyskanych w latach 1945–1950*, Warszawa 2005 r., s. 19.

¹² M. Jaworski, *Na piastowskim szlaku. Działalność Ministerstwa Ziem Odzyskanych w latach 1945–1949*, Warszawa 1973, s. 45.

¹³ AAN, Urząd Rady Ministrów (URM), sygn.5/1097, s. 145 W przywoływanym protokole z posiedzenia Rady ministrów zamiast słowa Komisariat użyto terminu sekretariat, należy jednak domniemywać, że była to pomyłka pisarska, zwłaszcza, iż w toku dyskusji używano terminu komisariat.

¹⁴ Cyt. za M. Jaworski, op. cit., s. 45; także AAN, URM, sygn. 5/1097, s. 145.

¹⁵ 22 stycznia 1945 r. zdobyty został Olsztyn. W lutym wojewoda białostocki wysłał na tereny byłych Prus Wschodnich pierwsze ekipy urzędników i przedstawicieli różnych zawodów a także podejmował pierwsze kroki w celu stworzenia tam zrębów polskiej administracji. Świadczy o tym treść telegramu p.o. wojewody białostockiego W. Białkowskiego z lutego 1945 r. do Prezesa

które znajdowały się wówczas pod kontrolą wojskowej administracji radzieckiej. Podczas posiedzenia Rady Ministrów w dniu 14 marca 1945 r. E. Giebartowski referując efekty prac powołanej dwa dni wcześniej komisji ogłosił, że rekomenduje ona mianowanie pełnomocników na nowo odzyskane tereny. E. Ochab uzupełniając jego wypowiedź stwierdził z kolei, że „do czasu wyjaśnienia sprawy ziem zachodnich przez Ambasadę Sowiecką kwestie związane z terenami zachodnimi będą prowadzone przez Biuro Ziemi Zachodnich”¹⁶. Zapropował również ich podział na cztery okręgi oraz kandydatury delegowanych do nich pełnomocników. Pokreślił równocześnie, że „Jeśli chodzi o sposób ich działania, to muszą oni mieć szerokie pełnomocnictwa, skupiając w swoim ręku władzę i zarazem współdziałając z sąsiednimi województwami. Głównym zagadnieniem, które stanie przed pełnomocnikami jest sprawa bezpieczeństwa. Dlatego proponowałbym ażeby we wszystkich okręgach pierwszym zastępcą pełnomocnika był delegat Ministerstwa Bezpieczeństwa Publicznego”¹⁷. B. Bierut, choć nie sprzeciwiał się wprost tej propozycji, zaznaczył, że „zapropnowane wydzielenie czterech okręgów, na które wyznaczeni zostaną pełnomocnicy, nie przesądza dalszego rozwiązania sprawy w sposób bardziej ogólny. Jaki charakter będą mieć ci pełnomocnicy. Uważam, że oni będą mieli charakter jaki mają pełnomocnicy wyjeżdżający w tereny, gdzie nie działa administracja polska, podobnie jak to było w stosunku do terenów bliższych tzn. w gruncie rzeczy będą pełnili obowiązki wojewodów. Logicznie rozumując pełnomocnik jedzie dlatego, że na danym terenie nie ma innych organów władzy. Z chwilą kiedy organa tego czy innego ministerstwa powstają, to on im przekazuje władzę”¹⁸. Można zatem stwierdzić, iż nie był on entuzjastą tego rozwiązania i traktował je jedynie jako przejściowe, dążąc przy tym do ograniczenia przekazanych pełnomocnikom uprawnień.

Po zreferowaniu ustaleń komisji oraz przeprowadzeniu dyskusji, już na tym samym posiedzeniu Rady Ministrów (14 marca 1945r.) podjęto uchwałę o podziale terenów zachodnich, która w zasadzie uwzględniała postulaty zgłoszone przez E. Giebartowskiego i E. Ochaba. Zgodnie z jej postanowieniami, Ziemia Zachodnie podzielona została na cztery okręgi: I – Śląsk Opolski, II – Śląsk Dolny, III – Pomorze Zachodnie, IV – Prusy Wschodnie, do których imiennie przyporządkowani zostali nowo mianowani pełnomocnicy

Rady Ministrów o następującej treści „Powołany przeze mnie pełnomocnik Rządu na uwolnione tereny Prus Wschodnich raportuje rozpaczliwą sytuację gospodarczo-polityczną. (...) Grupy operacyjne, które wysłałem z Białegostoku nie są dopuszczane do działania z braku odpowiednich rozkazów władz sowieckich. Proszę natychmiast interweniować u centralnych czynników sowieckich w Moskwie celem wydania dowództwu Armii Czerwonej odnośnych rozkazów. Czekam z przygotowanymi do wyjazdu grupami operacyjnymi na decyzję”, [w:] *Okręg Mazurski w raportach Jakuba Prawina...*, op. cit., s. 28.

¹⁶ AAN, URM, sygn. 5/1097, s. 150.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Ibidem.

okręgowi rządu RP¹⁹. Lakoniczny w treści akt formułował również zasadę, iż „*pierwszym Zastępcą Pełnomocnika Okręgu będzie delegat Ministerstwa Bezpieczeństwa Publicznego*”²⁰. Co ważne, nie regulował on jednak bezpośrednio kwestii kompetencji nowo utworzonych organów władzy, pozostawiając ją z formalnego punktu widzenia nierozstrzygniętą. Można zatem odnieść wrażenie, że kluczowe znaczenie miały tu opinie wyrażone podczas dyskusji poprzedzającej podjęcie przedmiotowej uchwały, stanowiące formę jej wykładni autentycznej. Można również założyć, iż zagadnienie to zostało miało niejako spontanicznie rozwiązane przez rozpoczynających swoje działania pełnomocników, po skonfrontowaniu się przez nich z realiami służby oraz uwzględnieniu przywoływanych już wyżej poglądów dotyczących ich roli, wyartykułowanych w toku prac nad uchwałą z 14 marca 1945 r. Na szczeblu centralnym nie ustawiano jednak w wysiłkach, mających na celu nadanie administracji Ziem Odzyskanych ram formalnych, tak by zafunkcjonowały one jako spójna i zhierarchizowana struktura, mogąca podolać swym trudnym zadaniom. Efektem tych starań było przyjęcie na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 11 IV 1945 r. przedstawionych przez E. Ochaba wniosków, dotyczących zarządu Ziem Zachodnich²¹. W efekcie uchwalono, by:

„I Ministra Administracji Publicznej naznaczyć ma Pełnomocnika Generalnego dla Ziem Odzyskanych

II Utworzyć w Ministerstwie Administracji Publicznej urząd podsekretarza stanu do spraw Ziem odzyskanych

III Dotychczasowe Biuro Ziem Zachodnich wyłączyć z Prezydium Rady Ministrów, a włączyć do Ministerstwa Administracji Publicznej, z tym, że Dyrektor Biura będzie podporządkowany Podsekretarzowi Stanu do spraw Ziem Zachodnich.

IV Stanowisko podsekretarza stanu do spraw Ziem odzyskanych powierzyć Ob. Aleksandrowi Kaczocha-Józefskiemu.

Mianować Ob. L. Berkowicza Pełnomocnikiem na Okręg Pomorze Zachodnie, niezależnie od jego pracy Pełnomocnika przy I froncie białoruskim.”²²

¹⁹ AAN, MAP, sygn. 2441, Wyciąg z posiedzenia Rady Ministrów z 14 III 1945 r., s. 10; także AAN, MZO, sygn. 105, s. 1. Zgodnie z tymi dokumentami na funkcje pełnomocników zostali wyznaczeni: „*Na Okręg I Generał Zawadzki; II Wicewojewoda Kielecki St. Piaskowski; III Ob. Kaczocha; IV Ob. Sztachelski oraz Burski jako jego II Zastępca*”.

²⁰ Ibidem.

²¹ AAN, URM, sygn. 5/1097, s. 216, Protokół posiedzenia Rady Ministrów z 11 IV 1945 r.; także M. Jaworski, op. cit., s. 46.

²² Nieco inną treść tej samej uchwały przedstawia jej odpis znajdujący się w aktach Ministerstwa Ziem Odzyskanych. Zgodnie z tą jej wersją brzmi ona:

„*I Ministra Administracji Publicznej naznaczyć ma Pełnomocnika Generalnego dla Ziem Odzyskanych.*

II Dotychczasowe Biuro Ziem Zachodnich wyłączyć z Prezydium Rady Ministrów, a włączyć do Ministerstwa Administracji Publicznej, z tym, że Dyrektor Biura będzie podporządkowany Podsekretarzowi Stanu Ziem Zachodnich.

Przyjęte rozwiązania miały rudymentarne znaczenie dla funkcjonowania powołanych miesiąc wcześniej Okręgowych Pełnomocników Rządu RP. Do tego momentu kwestia ich hierarchicznego podporządkowania nie była bowiem w pełni wyjaśniona. W okresie tego swoistego interregnum na Ziemach Odzyskanych kluczowe decyzje podejmowane były bezpośrednio przez Radę Ministrów. To właśnie uchwałą tego gremium powołany został na stanowisko, z dniem 30 marca, nowy pełnomocnik Rządu RP na Okręg Mazurski – J. Prawin²³. Istotną rolę pełniło również działające przy Prezydium Rady Ministrów Biuro Ziem Zachodnich. Brak ustalonego formalnie systemu podległości służbowej prowokował zaś – w okresie formowania się administracji – do odwoływania się do najwyższych organów państwa. Pełnomocnicy Okręgowi często kontaktowali się bezpośrednio z premierem lub poszczególnymi ministrami²⁴. Z upływem czasu, w miarę stabilizowania się sytuacji i wypracowywania odpowiednich procedur, przestrzegana była już właściwa dla poszczególnych spraw, droga służbowa. Istotne stało się również powołanie na szczeblu centralnym komórek właściwych problematyce Ziem Odzyskanych (poza Pełnomocnikiem Generalnym). Ministerstwo Administracji Państwowej w celu usprawnienia prac w dziedzinie organizowania na tym terenie tymczasowej administracji i gospodarki lokalnej utworzyło w Departamencie Samorządowym (III) Wydział Ziem Odzyskanych (5)²⁵.

Podjęta, w miesiąc od powołania pełnomocników okręgowych, decyzja o utworzeniu Urzędu Pełnomocnika Generalnego dla Ziem Odzyskanych stanowiła niezbędne dopełnienie tego systemu, który faktycznie funkcjonował już od 14 marca 1945 r. Fakt, iż stało się to po upływie tak długiego czasu dowodzi jednak, że kwestia wyboru jego określonego modelu nie była już oczywista. Przyjęte rozwiązanie było zaś próbą usatysfakcjonowania zarówno zwolenników Komisariatu Generalnego, jak i Ministerstwa Ziem Zachodnich. Połączenie funkcji ministra administracji publicznej i pełnomocnika generalnego dla ziem odzyskanych wskazywało też na ścisły związek zarządu ziemiami dawnymi oraz odzyskanymi i czyniło zadość postulatowi B. Bie-

Mianować Ob. L. Berkowicza Pełnomocnikiem na Okręg Pomorze Zachodnie, niezależnie od jego pracy Pełnomocnika przy I froncie białoruskim.”, AAN, MZO, sygn. 105, s. 1.

²³ AAN, MAP, sygn. 2441, s. 20, Wyciąg z protokołu nr. 23 posiedzenia Rady Ministrów z dnia 30 marca 1945 r. Nieco inaczej przedstawia to E. Wojnowski, op. cit., s. 61. Autor pisze tam, że: „Po powołaniu doktora Sztachelskiego w skład Rządu Tymczasowego zaszły zmiany na stanowisku pełnomocnika rządu na Prusy Wschodnie. Urząd ten uchwałą prezydium KRN z 30 marca 1945 r. powierzono pułkownikowi Jakubowi Prawinowi.”

²⁴ Wojewódzkie Archiwum Państwowe w Olsztynie (WAPO), Urząd Pełnomocnika Rządu (UPR), sygn.28, Pismo Pełnomocnika Rządu na Prusy Wschodnie do Premiera Tymczasowego Rządu R.P. z 23 marca 1945 r., s. 38; także R. Degan, op. cit., s. 27.

²⁵ AAN, MAP, sygn. 2424, Pismo MAP do Okręgowych Pełnomocników Rządu z czerwca 1945 r. ws. Kwestionariuszy o stanie administracji i gospodarki lokalnej na ziemiach odzyskanych, s. 95.

ruta, by forma ich administracji podkreślała związek z resztą kraju, nie zaś ich odrębność. Jednocześnie stworzony został odrębny, wyposażony w specjalne plenipotencje, organ odpowiedzialny za sytuację na tym obszarze, co postulowali zarówno E. Ochab, jak i E. Giebartowski²⁶. Należy jednak zauważyć, iż wzmiankowana już uchwała Rady Ministrów z 11 kwietnia 1945 r. była aktem niezwykle lakonicznym, przez co poza zakresem jej normowania znalazło się wiele istotnych kwestii, co rodzi podejrzenie, że w odniesieniu do wielu zagadnień nie zdołano wypracować na szczytach władzy konsensusu. W efekcie zdecydowano się na regulację niepełną, niemalże kadłubową, która faktycznie nie przesądzała o wyborze konkretnego modelu administracji Ziem Odzyskanych, co wiązało się z jej licznymi wadami. Nie precyzowała ona przede wszystkim zakresu kompetencji pełnomocnika generalnego dla Ziem Odzyskanych²⁷. Fakt ten rzutował, co oczywiste, zarówno na jego pozycję w aparacie władzy, jak i zakres podejmowanych działań. Jego aktywność koncentrować miała się głównie na ujednoczeniu działalności pełnomocników okręgowych²⁸. Brak było zaś formalnych możliwości wpływania na organa władzy centralnej bądź koordynacji ich aktywności na Ziemiach Odzyskanych. Poszczególne ministerstwa niejednokrotnie ignorowały wręcz Urząd Pełnomocnika Generalnego dla Ziem Odzyskanych²⁹.

Wielu z tych wad pozbawiony był projekt dekretu w sprawie objęcia Ziem Odzyskanych w administrację Rzeczypospolitej Polskiej z 7 IV 1945 r., przygotowany w Biurze Ziem Zachodnich³⁰. Zgodnie z jego pierwszym artykułem, odzyskane obszary polskie, położone na wschód od linii Nysy i Odry oraz na północ od granicy Polski z roku 1939 r. podlegać miały władzy pełnomocnika generalnego Tymczasowego Rządu Rzeczypospolitej Polskiej. Funkcję tęobjąć miał zaś minister administracji publicznej. W dalszej części (art. 5) dokument ten odnosił się do aparatu pomocniczego pełnomocnika stanowiąc, że *„sprawuje on swoją władzę przy pomocy Urzędu Pełnomocnika Generalnego, którego organizacja ustalona została przez Pełnomocnika Generalnego w porozumieniu z właściwymi Ministerstwami w drodze rozporządzeń wykonawczych do niniejszego dekretu”*³¹. W skład urzędu miało włączone zostać przy tym Biuro Ziem Zachodnich. Art. 6 projektu określał natomiast kompetencje pełnomocników okręgowych. Zgodnie z jego brzmieniem, wszystkie urzędy w okręgach i obwodach na ziemiach odzyskanych były zespolone

²⁶ A. Magierska, op. cit., s. 76.

²⁷ Ostatnie zaniechanie miało charakter recydywy, bowiem uchwała Rady Ministrów z 14 III 1945 r. również nie regulowała w wystarczający sposób tej ważnej kwestii.

²⁸ AAN, MAP, sygn. 2421, s. 40, Sprawozdanie z działalności Urzędu Pełnomocnika Generalnego dla Ziem Odzyskanych.

²⁹ Ibidem.

³⁰ AAN, MAP, sygn. 2387, s. 2; ibidem, sygn. 2424, s. 11–12. Projekt ten dotarł do Ministerstwa Administracji Publicznej w dniu 11 IV 1945 r.

³¹ Ibidem.

i podlegały bezpośrednio pełnomocnikowi. Kolejna jednostka redakcyjna tekstu odnosiła się natomiast do kwestii obowiązującego na Ziemiach Odzyskanych porządku prawnego. Dwa ostatnie artykuły – 8 i 9 – miały zaś charakter przepisów wprowadzających. Pierwszy z nich powierzał wykonanie aktu ministrowi administracji publicznej, drugi zaś wskazywał datę jego wejścia w życie. Przedstawiony wyżej projekt, choć w dużej mierze zbieżny z postanowieniami zawartymi w uchwałach Rady Ministrów z 14 III i 11 IV 1945 r., uznać należy niewątpliwie za bardziej spójny i kompletny. Nie tylko grupował on normy dotyczące podziału Ziem Odzyskanych, powołania pełnomocnika generalnego oraz pełnomocników okręgowych w jednym akcie, lecz odnosił się również do kwestii pominiętych w przywołanych wyżej aktach, takich jak zakres kompetencji nowo powołanych organów oraz ich aparat pomocniczy. Choć dokument ten nigdy nie wyszedł poza stadium projektu, stanowi cenne źródło informacji, ukazujące koncepcję funkcjonowania administracji Ziem Odzyskanych prezentowaną przez BZZ, która bliska była również reprezentantom Ministerstwa Administracji Publicznej.

Powierzenie ministrowi administracji publicznej funkcji pełnomocnika generalnego dla Ziem Odzyskanych nie zakończyło procesu koncentracji w jego rękach odpowiedzialności za sytuację na tych terenach. Szybko dostrzeżono bowiem potrzebę synchronizacji działań, podejmowanych tam przez wiele instytucji. Z tego też względu już na posiedzeniu Rady Ministrów, w dniach 12–13 kwietnia podjęto uchwałę o podporządkowaniu ministrowi administracji publicznej Państwowego Urzędu Repatriacyjnego (dalej PUR), którego dyrektor Władysław Wolski powołany został równocześnie na stanowisko podsekretarza stanu w MAP z zachowaniem dotychczasowej funkcji generalnego pełnomocnika rządu dla spraw repatriacji³². Niedługo później – 7 maja 1945 r. – znowelizowany został zaś dekret PKWN z 7 października 1944 r. o utworzeniu Państwowego Urzędu Repatriacyjnego³³, czego konsekwencją było rozszerzenie kompetencji tego urzędu. W granicach jego zadań znajdowała się do tej pory przede wszystkim repatriacja ludności polskiej z obszarów innych państw oraz opieka nad przybyłymi do kraju. Do tego katalogu dodana została „*organizacja powrotu wysiedlonych przez niemieckiego okupanta do poprzednich miejsc zamieszkania oraz organizacja przesiedlania na tereny odzyskane ludności z innych okręgów Państwa Polskiego*”³⁴. W tym ogólnym trendzie, zmierzającym do polepszenia przepływu informacji wewnątrz aparatu władzy oraz koordynacji działań podejmowanych na znajdujących się pod polskim zarządem obszarach położonych za zachód i północ od dawnej granicy II RP, mieściła się również uchwała Rady

³² „Gazeta Administracji”, numer specjalny 5A, 1947 r., s.8.

³³ Dz. U. R.P. z 1945 r., nr 18, poz.101.

³⁴ Ibidem, art.1.

Ministrów z 29 maja 1945r., powołująca Komitet Międzyministerialny dla Spraw Przesiedlenia i Osiedlenia Ziem Odzyskanych³⁵. Do gremium tego mieli zostać włączeni: pełnomocnik generalny dla Ziem Odzyskanych, dwóch wiceministrów z MAP oraz podsekretarze stanu reprezentujący ministerstwa: obrony narodowej, bezpieczeństwa publicznego, informacji i propagandy, rolnictwa i reform rolnych, komunikacji, aprowizacji i handlu, przemysłu, skarbu oraz oświaty. Brak jednak informacji, by ciało to odgrywało poważniejszą rolę i miało rzeczywisty wpływ na obraz sytuacji w powierzonym mu dziedzinie. Powołująca do życia komitet uchwała, nie wspominała wszak o żadnych jego uprawnieniach władczych. Stanowiąc on mógł zatem, w najlepszym wypadku, gremium czysto konsultacyjne.

Kolejną próbą wzmocnienia władzy Pełnomocnika Generalnego był projekt uchwały Rady Ministrów w sprawie zarządu Ziem Odzyskanych, przesłany przez ministra administracji publicznej E. Ochaba Prezesowi Rady Ministrów (oraz wszystkim ministrom w dniu 5 czerwca 1945 r.) z prośbą o zarządzenie umieszczenia go w porządku dziennym najbliższego posiedzenia Rady Ministrów³⁶. Zaproponowana regulacja – co nie może dziwić – przewidywała utrzymanie połączenia funkcji pełnomocnika generalnego dla Ziem Odzyskanych oraz ministra administracji publicznej. Do zakresu działań pełnomocnika (art.3) zaliczone zostały kwestie: administracji publicznej, skarbowej, oświaty, pracy i opieki społecznej, zdrowia, rolnictwa i reform rolnych, komunikacji z wyjątkiem kolejnictwa, przemysłu, aprowizacji i handlu, kultury i sztuki, informacji i propagandy oraz odbudowy. Sprawy w tak określonych rzeczowo granicach załatwiać miał pełnomocnik generalny w porozumieniu z właściwymi ministrami. W ustępie drugim przywoływanego przepisu znajdował się natomiast zapis, iż organizację służby bezpieczeństwa publicznego, wymiaru sprawiedliwości, kolejnictwa oraz poczt i telegrafów na Ziemiach Odzyskanych określą rozporządzenia właściwych ministrów, wydane w porozumieniu z pełnomocnikiem generalnym. W dalszej części dokumentu ustalony został podział administracyjny podległego mu obszaru na okręgi, powiaty oraz gminy miejskie i wiejskie. Postanowienia dotyczące trybu powoływania pełnomocników okręgowych nie odbiegały natomiast od już przyjętych wzorców, zgodnie z którymi czyniła to Rada Ministrów na wniosek pełnomocnika generalnego.

Mimo wskazanych wyżej działań, zmierzających do usprawnienia zarządu Ziemiami Odzyskanymi, dokonana przez dyrektora Urzędu Pełnomocnika Generalnego dla Ziem Odzyskanych ocena skuteczności przyjętych rozwiązań była negatywna, choć – co należy podkreślić – była to krytyka konstruktywna. W przygotowanym przez siebie memoriale z 19 czerwca

³⁵ AAN, MZO, sygn. 105, s.1, odpis przywoływanej uchwały.

³⁶ AAN, MAP, sygn. 2424, s.40–42; AAN, URM, sygn. 5/18, s. 1.

1945 r. wskazywał on w pierwszej kolejności priorytetowe zadania stojące przed polskimi władzami. Zaliczył do nich skuteczne prowadzenie akcji osiedleńczej, organizację pełnej administracji państwowej oraz uregulowanie prawnej struktury ziem położonych na zachód i północ od dawnej granicy II RP³⁷. W dalszej kolejności odnosił się do podstawowych przeszkód, jakie stały na drodze do prawidłowej realizacji wyznaczonych celów. Wskazywał, że: „*Jako czynniki wykonawcze powołano do życia cały szereg instytucji, które ze względu na pilność potrzeb przystąpiły niezwłocznie do pracy, nie określwszy uprzednio granic swoich kompetencji*”. Autor memoriału wymieniał wśród nich: Urząd Generalnego Pełnomocnika dla Ziem Odzyskanych, Biuro Ziem Zachodnich, Biuro Przesiedlania, Biuro Studiów Przesiedleńczo-Osiedleńczych, Państwowy Urząd Repatriacyjny, Instytut Zachodni, Instytut Bałtycki, Polski Związek Zachodni, Akademię Służby Publicznej dla Ziem Zachodnich, a także komitety przesiedleńcze, urzędy ziemskie, organizacje społeczne i polityczne, Samopomoc Chłopską. Następnie odnosząc się do tego imponującego wyliczenia stwierdzał, że „*trudności lokomocji i brak środków łączności sprawiły, że instytucje te, nie mogąc porozumieć się między sobą, obejmowały swą działalnością dziedziny, które do nich nie powinny należeć. Taki stan wielotorowości jest z gruntu niezdrowy, ponieważ:*

a/ *przeczy zasadzie ekonomii środków i ludzi*

b/ *wywołuje chaos w terenie, gdyż zarządzenia dotyczące tych samych spraw dochodzą z różnych instytucji i bywają sprzeczne.*”³⁸

Jako remedium na problemy przedstawione w przygotowanym przez siebie dokumencie, J. Goryński proponował utworzenie przy pełnomocniku generalnym jednego aparatu zarządu Ziem Odzyskanych „*z całkowitym uniknięciem stosowanej obecnie wielotorowości*”. Podkreślał on, że do struktury tej powinny zostać włączone:

a. Urząd Pełnomocnika Generalnego dla Ziem Odzyskanych (bez działu osiedleńczego, natomiast z uwzględnieniem Akademii Służby Publicznej dla Ziem Odzyskanych),

b. Biuro Studiów, które powinno wchłonąć Biuro Ziem Zachodnich i instytuty Zachodni i Bałtycki, Biuro Studiów Przesiedleńczo-Osiedleńczych w Krakowie oraz inne placówki tego typu,

c. Centralne Biuro Akcji Przesiedleńczo-Osiedleńczej, do którego powinien zostać włączony PUR, Biuro Centralnego Komitetu Przesiedleńczo-Osiedleńczego w Warszawie, Departament Osadnictwa Ministerstwa Rolnictwa i Reform Rolnych oraz dotychczasowy Wydział Osiedleńczy Urzędu Pełnomocnika,

³⁷ AAN, MAP, sygn. 2473, s. 1–5, Memoriał dyrektora Urzędu Pełnomocnika Rządu dla Ziem Odzyskanych w sprawie jednolitego zarządu Ziem Odzyskanych z 19 czerwca 1945 r.

³⁸ Ibidem.

- a. Biuro Prawne,
- b. Biuro Propagandy Ziem Odzyskanych³⁹.

Zagadnienie niezbędnej koordynacji działań, podejmowanych przez różne organa władzy na Ziemiach Odzyskanych, poruszone zostało również w sprawozdaniu Urzędu Pełnomocnika Generalnego dla Ziem Odzyskanych (UPGdZO) z 17 lipca 1945 r., które także sygnowane było przez jego dyrektora. Już na wstępie zaznaczał on, że problemem, który kładzie się cieniem na funkcjonowaniu urzędu, jest brak podstawy prawnej jego istnienia oraz niewyjaśniony stan prawny Ziem Odzyskanych. Rozwijając pierwszy z wątków precyzował, że brak jest zarówno uchwały o powołaniu urzędu, jaki i jego statutu, co niesie ze sobą szereg niekorzystnych konsekwencji. Zgodnie z jego relacją „(...) *ministerstwa, które powinny być reprezentowane w urzędzie nie uznają jego istnienia, a Pełnomocnicy Okręgowi, których zwierzchnią władzą powinien być urząd w czasie swego pobytu w Warszawie nie uznają za stosowne Urząd ten odwiedzić*”⁴⁰.

Słabą pozycję Pełnomocnika Generalnego dla Ziem Odzyskanych w strukturze władzy pogłębiły jeszcze zmiany polityczne związane z utworzeniem Tymczasowego Rządu Jedności Narodowej i wejściem w skład Rady Ministrów przedstawicieli PSL. Tekę Ministra Administracji Publicznej i personalnie połączone z tą funkcją stanowisko pełnomocnika objął przedstawiciel ludowców – Władysław Kiernik. Wzmacnianie dotychczasowego modelu zarządu Ziemiemi Odzyskanymi nie pokrywało się zatem z interesem dominujących w kraju sił lewicowych, bowiem prowadziłoby to do pozbawienia ich wpływu na sytuację na tych obszarach. Jednocześnie, brak silnego zaplecza politycznego ograniczał możliwości oddziaływania ministra administracji publicznej na struktury terenowe, obsadzone głównie działaczami PPS lub PPR.

Rosnąca polityczna presja ze strony PPR, dążącej do pozbawienia wpływu *de facto* opozycyjnego PSL na sytuację panującą na Ziemiach Odzyskanych oraz niewydolność dotychczasowych struktur ich administracji – co potwierdzali sami ich przedstawiciele – doprowadzić musiały do zmian w formule ich zarządu. Od wiosny 1945 r. powszechnie domagano się jak najszybszego usprawnienia działającej tam administracji⁴¹. Pojawienie się na krajowej arenie politycznej PSL stanowiło jedynie katalizator przyśpieszający zmiany. W podobnym kontekście rozpatrywać należy postanowienia Konferencji Poczdamskiej, w wyniku której władze polskie zyskały swobodę działań na Ziemiach Zachodnich. Stąd w głównym nurcie debaty obecne były trzy podstawowe koncepcje przebudowy ich administracji. Pierwsza z nich reprezen-

³⁹ Ibidem.

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ Szerzej m.in., M. Jaworski, op. cit., s. 51–60; H. Rybicki, *Powstanie i działalność władzy ludowej na zachodnich i północnych obszarach Polski 1945–1949*, Poznań 1976, s. 77–79.

towana była przez ludowców, sprzeciwiających się powołaniu MZO, zakładała wzmocnienie roli MAP i powiązanych z nim instytucji, druga podkreślała niezbędność przeniesienia na ten obszar podstawowej administracji, trzecia zaś przewidywała powołanie oddzielnego ministerstwa, które swoją właściwością objęłoby całość spraw związanych z jego zarządzeniem⁴². Ostatnia z opcji popierana była zarówno przez PPS jak i PPR. Z inicjatywy tej ostatniej przygotowany został również projekt dekretu z 13 XI 1945 r. o zarządzie Ziem Odzyskanych, realizujący ten postulat. Po raz pierwszy został on przedstawiony na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 18 października 1945 r., gdzie w roli opozycji wystąpił minister administracji publicznej i pełnomocnik rządu dla Ziem Odzyskanych W. Kiernik. Jego obiekcje uznać należy za w pełni zrozumiałe – nowe rozwiązanie *de facto* wyłączało bowiem trzecią część kraju spod władztwa MAP. Opór ministra, choć konstruktywny – zgłosił on własny alternatywny projekt, przewidujący wzmocnienie podległych mu struktur – nie przyniósł jednak rezultatu. Forsowany przez PPR dekret przyjęty został na posiedzeniu Rady Ministrów 25 października (13 listopada 1945 r. zatwierdzony przez prezydium KRN). Dziesięć dni później – 23 listopada – na stanowisko ministra ziem odzyskanych powołany został wicepremier Władysław Gomułka. Pierwszy okólnik wydany przez nowo mianowanego ministra nosił znamieny tytuł „O likwidacji Urzędu Pełnomocnika Generalnego dla Ziem Odzyskanych w Warszawie”⁴³. Akt ten miał charakter czysto informacyjny. Stwierdzano w nim, że „*wskutek wejścia w życie dekretu z 13 listopada 1945 r. o zarządzie Ziem Odzyskanych /Dz.U.R.P. nr.51 poz. 295/ uległ likwidacji Urząd Pełnomocnika Generalnego Rządu R.P. dla Ziem Odzyskanych w Warszawie. Agendy tego Urzędu przejęło w dniu 5 grudnia 1945 r. Ministerstwo Ziem Odzyskanych, utworzone wyżej wymienionym dekretem.*”⁴⁴ Drugi w chronologicznej kolejności okólnik ministra ziem odzyskanych zawierał informację o siedzibie MZO, która znajdowała się na ul. Litewskiej 10 w Warszawie⁴⁵.

Literatura

- Degan R., *Kancelarie wojewódzkich urzędów administracji ogólnej na Ziemiach Odzyskanych w latach 1945–1950*, Warszawa 2005.
- Jaworski M., „*Na piastowskim szlaku.*” *Działalność Ministerstwa Ziem Odzyskanych w latach 1945–1949*, Warszawa 1973.

⁴² Ibidem.

⁴³ AAN, MZO, sygn.105, s.3 dokument niedatowany.

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ AAN, MZO, sygn. 105 s.4 dokument niedatowany.

- Magierska A., *Ziemie Zachodnie i Północne w 1945 r. Kształtowanie się podstaw polityki integracyjnej państwa polskiego*, Warszawa 1978.
- Majer T., *Pełnomocnik Rządu RP na Okręg Mazurski – budowa aparatu państwowego*, „Studia Prawnoustrojowe” 2012, nr. 18.
- Okręg Mazurski w raportach Jakuba Prawina. Wybór dokumentów 1945 r.*, przygotował T. Baryła, Olsztyn 1996.
- Wojnowski E., *Warmia i Mazury w latach 1945–1947 r. Kształtowanie się stosunków politycznych*, Olsztyn 1968.
- Rybicki H., *Powstanie i działalność władzy ludowej na zachodnich i północnych obszarach Polski 1945–1949*, Poznań 1976.
- Żukowski M., *Dzieje administracji w Polsce w XX wieku*, Warszawa 2011.

Summary

Formation of polish administration in the recovered territories

Keywords: Ministry of the Recovered Territories – Ministerstwo Ziem Odzyskanych, plenipotentiary of the Government – pełnomocnik rządu.

The construction of the state apparatus is usually a complicated and long process, requiring not only legislative, but also material and social base. The deficit of all these elements made the organization of the Polish administration in the Recovered Territories a serious challenge, both from the logistical and the formal point of view. In these circumstances, the efficiency of actions was a priority. For this reason, the administration on this territories had to be simplified. Before the final model for the administration of recovered lands was developed, there were several temporary variants. In this study, the author tries to present a further variant of the administration of the recovered territories