

Agnieszka Brzostek  
Wydział Bezpieczeństwa Narodowego  
Akademia Sztuki Wojennej w Warszawie

## Proces tworzenia organów administracji terenowej w województwie białostockim w latach 1944–1945

**Słowa kluczowe:** organy administracji terenowej, Polska Ludowa, władza ludowa, województwo białostockie.

**Keywords:** Alocal administration, People's Republic of Poland, folk authority, Bialystok voivodship.

Kiedy w lipcu 1944 r. w Lublinie swoją działalność rozpoczynał Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego, na terenie województwa białostockiego sytuacja była wyjątkowo skomplikowana. Armia Czerwona wyzwoliła województwo i rozpoczęła stacjonowanie na jego terenie. W samym Białymstoku było kilka ośrodków władzy. Pierwszą stanowiła Miejska Rada Delegatów Ludu Pracującego *Gorsowiet*<sup>1</sup> drugi – Okręgowy Delegat Rządu RP Józef Przybyszewski, który jednocześnie pełnił funkcję

---

Adres/Adresse: dr Agnieszka Brzostek, Wydział Bezpieczeństwa Narodowego, Akademia Sztuki Wojennej w Warszawie, al. gen. A. Chruściela „Montera” 103, 00-910 Warszawa-Rembertów, brzostek.agnieszka@gmail.com.

<sup>1</sup> *Gorsowiet* reprezentująca Białoruską SRR (nawiązującą do okupacji województwa białostockiego z lat 1939–1941) opuścił Białystok w dniu 2 sierpnia 1944 r. M. Kietliński, *Zaraz po wojnie?*, Białystok 2005, s. 3–4. Zob. A. Dobroński, *Białystok. Historia miasta*, Białystok 1998, s. 180. Daniel Boćkowski, opisując te wydarzenia, używa nazwy *Gorispolkom*. „W efekcie w Białymstoku i okolicach pojawiła się dwuwładza, a nawet trójwładza. W mieście zainstalował się *Gorispolkom*, w części rejonów przedstawiciele komitetów rejonowych. Wraz z nimi instalowały się struktury NKWD i NKGB. W Białymstoku pojawiły się informacje o powrocie miasta i całego obwodu do BSRR, w terenie ogłoszono mobilizację do Armii Czerwonej roczników 1894–1926, zarządzono nawet wprowadzenie czasu moskiewskiego. Z chwilą przybycia działaczy PKWN sytuacja się nieco skomplikowała, gdyż uważali oni, zgodnie z wytycznymi otrzymanymi w Lublinie, że są to tereny polskie, na których należy bezzwłocznie wprowadzić administrację polską. W mieście przez kilka dni działała także szczytkowa administracja polska podległa Delegatowi Rządu”. D. Boćkowski, *Na zawsze razem. Białostoczczyzna i Łomżyńskie w polityce radzieckiej w czasie II wojny światowej (IX 1939 – VIII 1944)*, Warszawa 2005, s. 275 i n.

województwa<sup>2</sup>. Trzeci ośrodek władzy ukształtował się wraz z przybyciem do Białegostoku przedstawicieli PKWN<sup>3</sup> i powołaniem przez nich wojewódzkiej i miejskiej rady narodowej w Białymstoku.

Pierwszym etapem w walce o przejęcie władzy było rozpoczęcie rozmów między przedstawicielami Delegatury Rządu i Armii Czerwonej. Doszło do nich 28 lipca 1944 r. Zgodnie z założeniami planu „Burza” przedstawiciele Sztabu Białostockiej Armii Krajowej i władz cywilnych mieli się ujawnić przed sowieckim dowództwem. „Prezydent Gołębiowski świetną ruszczyzną powitał przedstawicieli bohaterskiej Armii Czerwonej i serdecznie dziękował za wyzwolenie spod okupacji hitlerowskiej”. Z kolei w innej rozmowie, z dowódcą 3 Armii, jako „gospodarz” województwa wystąpił wojewoda Józef Przybyszewski. „Przedstawiam się jako Okręgowy Delegat na województwo białostockie rządu polskiego, mającego tymczasową siedzibę w Londynie. W ciągu trzech lat okupacji niemieckiej wspólnie ze swoim aparatem administracyjnym, samorządem i Armią Krajową kierowałem z podziemia życiem polskim na terytorium województwa białostockiego, prowadząc jednocześnie bezustanną walkę z okupantem”<sup>4</sup>. Zdaniem A. Dobrońskiego to NKWD zainicjowało rozmowy w komendanturze wojskowej miasta, znajdującej się przy ul. Mickiewicza 35, pomiędzy przedstawicielami Delegatury Rządu a przedstawicielami Armii Czerwonej, które później przekształciły się w bardziej zorganizowane działania mające na celu zdobycie i utrzymanie władzy<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> M. Kietliński, *Zaraz po wojnie?*, s. 3–4. Oprócz władz samorządowych, powołanych przez wojewodę, działała Armia Krajowa, która po rozwiązaniu jej w styczniu 1945 r. przekształciła się w Armię Krajową Obywatelską (inaczej zwaną Obywatelską Armią Krajową) oraz Narodowe Zjednoczenie Wojskowe (NZW), powstałe z Narodowych Sił Zbrojnych i Narodowej Organizacji Wojskowej. W maju 1945 r. Armia Krajowa Obywatelska podporządkowała się Delegaturze Sił Zbrojnych, a po jej rozwiązaniu weszła w skład organizacji Wolność i Niezawisłość (WiN). Na terenie województwa można było rozróżnić wpływy istniejących organizacji. Narodowe Zjednoczenie Wojskowe posiadało wpływy w zachodniej części województwa, szczególnie w powiatach wysoko mazowieckim i łomżyńskim. Nie miała żadnego wpływu w powiatach: augustowskim, białostockim i suwalskim. Wolność i Niezawisłość działało na terenie całego województwa. W powiecie bielsko-podlaskim i częściowo w powiecie białostockim przebywała 5 Wileńska Brygada Armii Krajowej pod dowództwem majora Zygmunta Szendzielarza, pseud. „Łupaszka”.

<sup>3</sup> 27 lipca 1944 r. do Białegostoku, z ramienia Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego przybyli: Edwarda Orłowska, która była odpowiedzialna za zorganizowanie struktur terenowych PPR, Tadeusz Paszta, odpowiedzialny za zorganizowanie aparatu bezpieczeństwa oraz Zygmunt Zieliński. Następnego dnia, 28 lipca 1944 r., przybyli Leonard Borkiewicz i Jerzy Sztachelski odpowiedzialni za zorganizowanie aparatu administracyjnego. Zob. J. Kulak, *Pierwszy rok sowieckiej okupacji Białostoczczyzny w latach 1944–45*, Białystok 1996, s. 23.

<sup>4</sup> Ibidem, s. 19.

<sup>5</sup> A. Dobroński, *Białystok*, s. 180. Zdaniem J. Kulaka pierwsza próba sił nastąpiła poprzez umieszczanie ulotek, w ramach tzw. wojny ulotkowej. Rozpoczęło ją umieszczenie przez przedstawicieli PKWN, L. Borkowicza i J. Sztachelskiego odezwy, w której ogłaszali, że są jedyną legalną władzą w Polsce. Odpowiedzią była odezwa wojewody Przybyszewskiego dezawuująca

Rozmowy nie przyniosły rezultatów, przede wszystkim ze względu na zasadnicze różnice dotyczące przynależności województwa białostockiego. Opuszczenie Białegostoku 2 sierpnia 1944 r. przez *Gorsowiet* (*Gorispółkom*) wyjaśniło kwestię jego przynależności i oznaczało, że nie będzie on należał do Białoruskiej Socjalistycznej Republiki Rad. Jednak województwo straciło powiat grodzieński i wołkowyski<sup>6</sup>.

W tym samym dniu, czyli 2 sierpnia, Józef Przybyszewski rozpoczął urzędowanie jako wojewoda białostocki, wicewojewodą został Henryk Jastrzębski, a prezydentem miasta Ryszard Gołębiowski. 7 sierpnia 1944 r. NKWD aresztowało J. Przybyszewskiego i R. Gołębiowskiego, a dwa dni później Przybyszewskiego przewieziono do Moskwy<sup>7</sup>. W połowie sierpnia 1944 r. nastąpiły aresztowania żołnierzy AK, szeregowych kierowano do obozu w Dojlidach, gdzie formowano 4 Zapasowy Pułk Piechoty 1 Armii Wojska Polskiego, innych wcielano do Armii Czerwonej. Oficerów przesłuchiowano i niektórych z nich, bardziej niechętnych wobec władzy ludowej, aresztowano<sup>8</sup>.

Jeden z przedstawicieli PKWN, mjr Leonard Borkiewicz tak wspominał przejęcie władzy w Białymstoku: „W lipcu 1944 r. nieoczekiwanie zaczęła się moja kariera administracyjna: zostałem mianowany pełnomocnikiem Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego na województwo białostockie. Bardzo się wówczas lubowano w powoływaniu różnych pełnomocników. Praktycznie zostałem wojewodą, może z nieco szerszymi kompetencjami. Kiedy dziś spotykam się Jerzym Sztachelskim, z którym razem wówczas dokładaliśmy wysiłków, aby zdobyć Białostoczną dla władzy ludowej, nieodmiennie wracamy w rozmowie do przedziwnie skomplikowanej sytuacji, jaką na tym terenie zastaliśmy. Jeszcze przed wyzwoleniem miasta delegat okręgowy rządu emigracyjnego Józef Przybyszewski wydał odezwę, w której podkreślał, że jedynym legalnym rzą-

---

PKWN. Innym przykładem było uniemożliwienie przez przedstawicieli PKWN podjęcia działalności przez zarząd miejski, z prezydentem Gołębiowskim. Zob. J. Kułak, *Pierwszy rok sowieckiej okupacji Białostoczczyzny w latach 1944–1945*, s. 24–25.

<sup>6</sup> 26 lipca 1944 r. przedstawiciele PKWN podpisali w Moskwie porozumienie z rządem radzieckim o stosunkach między radzieckim naczelnym wodzem a polską administracją po wkroczeniu wojsk radzieckich na terytorium RP. Porozumienie to KRN ratyfikowała 9 września 1944 r. Zgodnie z treścią porozumienia dowódcy jednostek radzieckich zobowiązani zostali do natychmiastowego przekazywania wyzwalanych regionów administracji polskiej. Uzgodniono, że granica wschodnia Polski przebiegać będzie wzdłuż linii Curzona ze zmianami na korzyść Polski. Zgodnie z tą decyzją województwo białostockie, poza powiatami grodzieńskim i wołkowyskim, znalazło się w granicach Polski. Umowa o granicy państwowej polsko-radzieckiej między rządami RP a ZSRR została podpisana dopiero 16 sierpnia 1945 r. Zob. M. Gnatowski, *Specyficzne uwarunkowania się władzy ludowej w regionie białostockim*, w: *Studia nad procesami rozwoju regionu białostockiego w 40-lecie PRL*, Białystok 1985, s. 13.

<sup>7</sup> A. Dobroński, *Białystok*, s. 180.

<sup>8</sup> J. Kułak, *Pierwszy rok sowieckiej okupacji Białostoczczyzny w latach 1944–1945*, s. 28.

dem jest rząd emigracyjny w Londynie, i wzywał mieszkańców województwa do dochowania mu wierności i poparcia wysiłków jego przedstawicieli. Zaraz po wyzwoleniu Białegostoku, Przybyszewski ujawnił się wobec władz radzieckich i rozpoczął z nimi pertraktacje w sprawie przekazania władzy cywilnej przedstawicielom rządu emigracyjnego. Budynek przy ulicy Warszawskiej 35 zajął Zarząd Miejski, na czele z prezydentem miasta Gołębiowskim, który na polecenie Przybyszewskiego przystąpił też do organizowania milicji. Wszystko to działo się 27 i 28 lipca, a właśnie w tym dniu przyjechaliśmy z Jerzym [Sztachelskim – A.B.] do Białegostoku. Jasne, że w warunkach swoistej »dwuwładzy« realizacja naszych zadań okazała się wcale niełatwa. Myśleliśmy naturalnie o rozwijaniu w Białymstoku życia gospodarczego i społecznego. Przeprowadziliśmy wiele rozmów z ludźmi, których Sztachelski znał osobiście lub znane mu były ich rodziny. Wszyscy odpowiadali, że chętnie staną do pracy, ale przedtem muszą mieć zgodę pełnomocnika rządu londyńskiego<sup>9</sup>. Do spotkania doszło, aby nie zaognić i tak już napiętych stosunków. Przedstawiciele PKWN, zdaniem L. Borkiewicza, zdecydowali, że wybór pozostawia społeczeństwu<sup>10</sup>.

Obszar terytorialny województwa białostockiego, w lipcu 1944 r., czyli w chwili powołania PKWN, ograniczał się do miasta Białegostoku oraz powiatów: białostockiego, bielskiego, sokólskiego, wysokomazowieckiego oraz fragmentów powiatu augustowskiego, suwalskiego i łomżyńskiego, przy czym stolice tych powiatów zostały wyzwolone znacznie później. Wyzwalanie Białostoczczyzny trwało kilka miesięcy. Białystok wyzwolono 27 lipca 1944 r., ale Łomżę dopiero 13 września 1944 r., Suwałki 23 października 1944 r., Augustów 24 października 1944 r. Pod okupacją niemiecką do końca 1944 r. pozostała północna część powiatu łomżyńskiego, cały powiat grajewski<sup>11</sup> oraz niewielkie obszary augustowskiego i suwalskiego. Powiat grajewski został wyzwolony 23–25 stycznia 1945 r.<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> L. Borkiewicz, *Od Białegostoku do Szczecina*, w: W. Góra, H. Kamińska, J. Paszta (red.), *Takie były początki*, Warszawa 1965, s. 781.

<sup>10</sup> *Ibidem*, s. 782.

<sup>11</sup> Autor posłużył się nazwą powiat grajewski, choć właściwa nazwa w tym okresie to powiat szczuczynski, który został zmieniony na grajewski w 1948 r. Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 23 lutego 1948 r. o zniesieniu powiatów: szczuczynskiego i utworzeniu powiatu grajewskiego w województwie białostockim, stopnickiego i utworzeniu powiatu buskiego w województwie kieleckim, błońskiego i utworzeniu powiatu grodzisko-mazowieckiego w województwie warszawskim oraz nieszawskiego i lubawskiego i utworzenia powiatów aleksandrowskiego i nowomiejskiego w województwie pomorskim, Dz.U. 1948, Nr 12, poz. 97. Nazwa „powiat grajewski” jest spopularyzowana i występuje w większości publikacji naukowych.

<sup>12</sup> Zob. Archiwum Państwowe w Białymstoku (APB), Urząd Wojewódzki Białostocki (UWB), Sprawozdanie sytuacyjne (miesięczne) wojewody białostockiego 1944 r., sygn. 230, Sprawozdanie za listopad 1944 r., k. 32.

7 lipca 1945 r. do obszaru województwa białostockiego włączone zostały trzy tzw. powiaty mazurskie, tj. ełcki, gołdapski i olecki. Wydarzenie to ukształtowało podział administracyjny województwa, który różnił się od kształtu województwa sprzed 1939 r. Część województwa znalazła się poza granicami Polski. Były to powiaty: grodzieński, wołkowyski, parę gmin wchodzących w skład powiatów augustowskiego i sokólskiego. Do województwa białostockiego włączono powiat łomżyński, który przed II wojną światową wchodził w skład województwa warszawskiego<sup>13</sup>. W 1948 r. powstał nowy powiat w województwie – kolneński. Nastąpiły zmiany w granicach powiatów przygranicznych. Cztery gminy powiatu augustowskiego znalazły się poza granicami kraju. Powiat sokólski utracił kilkadziesiąt wsi z przygranicznych gmin, ale zyskał większą część gminy Krynki i kilka wsi z gminy Hołynka powiatu grodzieńskiego. Powiat białostocki także powiększył swój obszar o część gminy Jałówka, z powiatu Wołkowysk oraz kilka wsi gminy Hołynka z powiatu grodzieńskiego. Powiat bielski utracił kilkanaście wsi z gmin Narewka i Białowieża, ale zyskiwał większą część gminy Tarnopol, z powiatu wołkowyskiego oraz gminy Klukowicze z powiatu Brześć nad Bugiem. W wyniku zniszczeń wojennych, niektóre miasta utraciły prawa miejskie i włączono je do sąsiednich gmin. Dotyczyło to m.in. Tykocina i Sokóły w powiecie wysokomazowieckim, Kleszczeli w powiecie bielskim, Dąbrowy i Suchowoli w powiecie sokólskim. Mniejsze gminy, takie jak Sokolany w powiecie sokólskim uległy likwidacji, a kilka gmin ze względu na trudności lokalowe i zniszczenia przeniosły swoje siedziby do innych miejscowości<sup>14</sup>.

Podstawowym zadaniem, jakie stanęło przed przedstawicielami komitetu lubelskiego była organizacja administracji. Manifest Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego głosząc, że PKWN sprawuje władzę poprzez wojewódzkie, powiatowe i gminne rady narodowe, nie ustalił zasad ich powoływania, nazwy, kompetencji ich organów wykonawczych oraz wzajemnych stosunków pomiędzy radami i pełnomocnikami PKWN. Pełnomocnicy wzywali przedwojennych pracowników administracji do powrotu na swoje stanowiska, zamierzając wykorzystać ich doświadczenie zawodowe. Wydziały przedwojennego Urzędu Województwa Białostockiego otrzymały nazwę wydziałów Wojewódzkiej Rady Narodowej<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> H. Majecki, *Białostoczczyzna w pierwszych latach władzy ludowej 1944–1948*, Warszawa 1977, s. 30. Warto zauważyć, że wojewoda białostocki wystąpił do WRN z inicjatywą powołania specjalnej komisji, która zajęłaby się opracowaniem podziału terytorialnego województwa białostockiego, uwzględniając warunki gospodarcze, komunikacyjne i społeczne. Zob. APB, Wojewódzka Rada Narodowa (dalej WRN), Protokoły z posiedzeń Wojewódzkiej Rady Narodowej 1944–1950, sygn. 30, Protokół z posiedzenia Wydziału Wojewódzkiego z dnia 19 września 1945 r., k. 7.

<sup>14</sup> H. Majecki, *Białostoczczyzna w pierwszych latach władzy ludowej 1944–1948*, s. 30.

<sup>15</sup> *Ibidem*, s. 17.

W województwie białostockim w okresie okupacji nie powołano rad narodowych. Pierwsze posiedzenie Wojewódzkiej Rady Narodowej w Białymstoku odbyło się 28 sierpnia 1944 r. w budynku przy ul. Warszawskiej 57 a. Rada liczyła wówczas 23 członków i należy zaznaczyć, że w jej składzie nie było przedstawicieli powiatowych rad narodowych, które wówczas jeszcze nie istniały. Członkowie rady uchwalili zakres swoich zadań. Należało do nich: kierowanie życiem województwa przez wydawanie rozporządzeń, kontrola społeczna nad działalnością wojewodów i wykonywaniem funkcji samorządu terytorialnego II instancji<sup>16</sup>. Rada wojewódzka uchwaliła samodzielnie taki zakres zadań z powodu braku uregulowań prawnych.

Podstawą prawną funkcjonowania Wojewódzkiej Rady Narodowej był Statut Tymczasowy i Manifest PKWN, gdyż nie została jeszcze uchwalona ustawa 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych.

Przewodniczącym WRN został przedstawiciel PKWN Jerzy Sztachelski, któremu jednocześnie powierzono funkcję wojewody białostockiego. J. Sztachelski, jako przewodniczący Wojewódzkiej Rady Narodowej w Białymstoku, powierzył Wacławowi Białkowskiemu ustalenie właściwej struktury urzędu, który objął funkcję kierownika wydziału ogólnego<sup>17</sup>. Jeden z członków rady, Henryk Rożkowski „oświadczył, że w obecnej chwili wskazane jest skoncentrowanie kierownictwa życiem województwa w rękach jednej osoby, a przeto rada winna skorzystać z uprawnień nadanych jej przez art. 1 ust. 2 dekretu z dnia 21 sierpnia 1944 r. o powołaniu władz administracji ogólnej I i II instancji, co do opiniowania w kwestii osoby wojewody przez wskazanie najodpowiedniejszego kandydata na to stanowisko dr Jerzego Sztachelskiego i zakomunikowanie tej swojej opinii kierownikowi resortu administracji publicznej PKWN”<sup>18</sup>. Przedstawiona propozycja została przez radę jednogłośnie przyjęta.

---

<sup>16</sup> APB, WRN i WW, Protokoły posiedzeń Wojewódzkiej Rady Narodowej w Białymstoku 28 sierpień–25 listopad 1944 r., nr 1–4, sygn. 42, Protokół z posiedzenia Wojewódzkiej Rady Narodowej w Białymstoku z dnia 28 sierpnia 1944 r., k.2.

<sup>17</sup> Zob. H. Majecki, *Białostoczczyzna w pierwszych latach władzy ludowej 1944–1948*, s. 17.

<sup>18</sup> Zob. APB, WRN i WW, Protokoły posiedzeń Wojewódzkiej Rady Narodowej w Białymstoku 28 sierpień–25 listopad 1944, nr 1–4, sygn. 42, Protokół z posiedzenia Wojewódzkiej Rady Narodowej z dnia 28 sierpnia 1944 r., k. 2. Zaisniala tu pewna rozbieżności. Jerzy Sztachelski, według materiałów źródłowych został „obsadzony na stanowisku wojewody”. Aktem regulującym tę kwestię była uchwała PKWN z dnia 8 listopada 1944 r. o powierzeniu przewodniczącym wojewódzkich rad narodowych obowiązków wojewody. Z dniem 25 lutego 1945 r. miało miejsce m faktyczne, stopniowe rozdzielanie tych funkcji. Zob. A. Kochański, *Polska 1944–1991: informator historyczny. Podział administracyjny, ważniejsze akty prawne, decyzje i enuncjacje państwowe (1944–1956)*, t. 1, Warszawa 1996, s. 43.

Zastępcami przewodniczącego zostali Jakub Antoniuk i Władysław Nieśmiałek, a sekretarzem Tadeusz Jackowski. Powierzenie funkcji wojewody Jerzemu Sztachelskiemu wymusiło zmiany w składzie prezydium, 21 października 1944 r., na trzecim z kolei posiedzeniu WRN, wyłoniono nowe prezydium: przewodniczącym został Jan Kuśniarek (PPR), zastępcą Jakub Antoniuk (SL), a członkami: Bolesław Sokół (SL) i Eugenia Krassowska (bezpartyjna, później SD). Taki skład prezydium WRN utrzymał się do lutego 1945 r. W rezultacie dalszych zmian osobowych, prezydium WRN przedstawiało się następująco: przewodniczący Tadeusz Jackowski (bezpartyjny), zastępca Bolesław Podedworny (SL) oraz członkowie: Edwarda Orłowska (PPR), Bolesław Sokół (PPS) oraz Eugenia Krassowska<sup>19</sup>.

Konspiracyjny „Głos Ziemi Białostockiej” bacznie przyglądał się nowo tworzonemu organom. „Teraz dopiero ta cała »demokratyczna« komedia przybrała najbardziej groteskowe formy! Bo kogóż po długiej i smutnej wędrówce i całowaniu w kłamkę znalazł na współpracowników młody dr [Jerzy – A.B.] Sztachelski w Białymstoku? Przewodniczącym Rady Miejskiej został młodzieniec w wieku poborowym, mgr [Witold – A.B.] Wenclik. »Naczelnym« lekarzem [został – A.B.] p. [Jan] Zabłocki, który z taką gorliwością pomagał hitlerowskim okupantom wysyłać młodzież polską na niewolnicze roboty do Rzeszy i na lekarskiej komisji miękł jedynie na widok kilku kilogramów masła lub słoniny. Organizuje władzę p. Bohle, więcej aniżeli volksdeutsch, parobek niemiecki, za czasów germańskiego terroru dyrektor fabryki tytoniowej w Białymstoku i bardzo »twórczy« pracownik Hitlera! Panowie Doroszewscy kładą podwaliny pod polskie szkolnictwo! Szpicle gestapo chodzą bezpiecznie po ulicach miasta, a żołnierze Armii Krajowej porywa się nocą z domów [...]. W ten sposób na naszych oczach powstaje „suwerenne państwo [...]”<sup>20</sup>. Nie sposób nie odnieść wrażenia, że przedstawiony fragment artykułu miał pejoratywny charakter, a jego głównym celem było zdyskredytowanie nowej władzy w oczach opinii publicznej. Szczególnie widoczne jest to w opisie osób, które wchodziły w skład rady. Ton takich tekstów był nie tylko niewygodny, ale wręcz niebezpieczny dla przedsta-

<sup>19</sup> M. Gnatowski, H. Majecki, *Kształtowanie się władzy ludowej na Białostocczyźnie w latach 1944–1947*, s. 13–14.

<sup>20</sup> Cyt. za: J. Kułak, *Pierwszy rok sowieckiej okupacji Białostocczyzny w latach 1944–1945*, s. 24. Zdaniem J. Kułaka pismo prawdopodobnie wychodziło z ponadtygodniowym opóźnieniem i jego redaktorzy nie mogli 22 sierpnia 1944 r. znać nowego stanowiska Witolda Wenclika, skoro – według H. Majeckiego – W. Wenclik został przewodniczącym MRN dopiero 31 sierpnia 1944 r. Zob. H. Majecki, *Białostocczyzna w pierwszych latach władzy ludowej 1944–1948*, s. 12.

wiciele PKWN w województwie białostockim. Mogły stać się przyczyną jeszcze większej niechęci mieszkańców Białegostoku w stosunku do władzy ludowej, co w sytuacji ciągłego zagrożenia życia działaczy było szczególnie niebezpieczne<sup>21</sup>.

Proces tworzenia struktur terenowych rad narodowych w województwie białostockim rozpoczął się w sierpniu 1944 r., wraz z powołaniem Powiatowej Rady Narodowej w Białymstoku<sup>22</sup> oraz Powiatowej Rady Narodowej w Bielsku Podlaskim. Przewodniczącym PRN w Bielsku został Wincenty Hermanowski, a sekretarzem Edward Zalewski. Starostą bielskim został mianowany Michał Drzewicki<sup>23</sup>.

W Białymstoku 31 sierpnia 1944 r. powstała Miejska Rada Narodowa. Przewodniczącym został Witold Wenlik, który jednocześnie pełnił obowiązki prezydenta miasta, a że Białystok był miastem wydzielonym, także funkcję starosty grodzkiego<sup>24</sup>. Jego zastępcami zostali Jan Pietkiewicz i Jan Janowski, a Józef Burak został wybrany na sekretarza<sup>25</sup>.

Kształtowanie się rad narodowych trwało na terenie województwa stosunkowo krótko. 10 września 1944 r. utworzono Powiatową Radę Narodową w Sokółce, której przewodniczącym został pełniący funkcję starosty Michał Borowiecki. Tego samego dnia zorganizowano PRN w Wysokim Mazowieckim. 22 grudnia 1944 r. ukonstytuowała się PRN powiatu łomżyńskiego z siedzibą w Zambrowie. Przewodniczącym został Bolesław Podedworny, a sekretarzem Bolesław Decewicz<sup>26</sup>. 20 stycznia 1945 r. rozpoczęła działalność PRN powiatu augustowskiego w Lipsku. Przewod-

---

<sup>21</sup> APB, UWB, Sprawozdania sytuacyjne (miesięczne) wojewody białostockiego 1945 r., sygn. 231, Sprawozdanie wojewody białostockiego za listopad 1945 r., k. 207. Brak bezpieczeństwa w województwie białostockim spowodował, że w okresie od 1 maja 1945 r. do 31 grudnia 1945 r. z rąk podziemia zginęło: 83 działaczy PPR, 7 działaczy PPS i 7 działaczy SL. Zob. H. Majecki, *Białostoczczyzna w pierwszych latach władzy ludowej 1944–1948*, s. 13.

<sup>22</sup> Zob. M. Gnatowski, H. Majecki, *Kształtowanie się władzy ludowej na Białostoczczyźnie w latach 1944–1947*, s. 15.

<sup>23</sup> Ibidem, s. 15. Jednocześnie sam proces organizacji rad narodowych trwał krótko. Na przykład w powiecie bielskim MRN powstała 18 sierpnia 1944 r., natomiast 20 sierpnia 1944 r. zorganizowano GRN we wszystkich 20 gminach, a 23 sierpnia 1944 r. powstało PRN. Zob. H. Majecki, *Białostoczczyzna w pierwszych latach władzy ludowej 1944–1948*, s. 20.

<sup>24</sup> W Białymstoku funkcje przewodniczącego MRN i prezydenta miasta zostały rozdzielone dopiero 30 maja 1945 r. Zob. H. Majecki, *Białostoczczyzna w pierwszych latach władzy ludowej 1944–1948*, s. 24.

<sup>25</sup> J. Kulak, *Pierwszy rok sowieckiej okupacji Białostoczczyzny w latach 1944–1945*, s. 22.

<sup>26</sup> APB, WRN, Protokoły posiedzeń Wojewódzkiej Rady Narodowej w Białymstoku 28 sierpień–25 listopad 1944 r., nr 1–4, sygn. 42, Protokół z posiedzenia Wojewódzkiej Rady Narodowej w Białymstoku z dnia 28 września 1944 r., k. 22. 12 stycznia 1945 r. PRN przeniosła swoją siedzibę do Łomży. Zob. H. Majecki (red.), *Materiały do dziejów Białostoczczyzny (1944–1975)*, Białystok 1976, s. 11.



niczącym został wybrany Waclaw Stańczyk, który jednocześnie pełnił funkcję starosty powiatowego<sup>27</sup>.

23 października 1944 r. po zaciętych walkach na ulicach Suwałk, wojska 3 Frontu Białoruskiego pod dowództwem gen. Wasilija Głagoliewa wyzwoliły miasto. Władzę przejął starosta Stanisław Łapot, który miał swoją tymczasową siedzibę w Sejnach. Zadaniem starosty była organizacja życia politycznego i gospodarczego. 25 stycznia 1945 r. wybrano PRN w Suwałkach<sup>28</sup>.

Skład Miejskiej Rady Narodowej w Grajewie wybrano 28 stycznia 1945 r. Przewodniczącym został Jan Niczyporowicz. Na zebraniu wyborczym wybrano również Zarząd Miejski w Grajewie. 1 marca 1945 r. dokonano wyboru członków PRN powiatu szczuczyńskiego w Grajewie, przewodniczącym został Waclaw Machina<sup>29</sup>.

Organizacja organów samorządowych na terenie tzw. powiatów mazurskich dobiegła końca w styczniu 1946 r. Jeszcze w listopadzie 1945 r. ukonstytuowała się Miejska Rada Narodowa w Gołdapi. W jej skład weszło 12 osób<sup>30</sup>. 11 kwietnia 1945 r. funkcję starosty gołdapskiego objął Piotr Lewandowski, którego zadaniem była organizacja życia politycznego w zniszczonym wojną powiecie. 29 listopada 1945 r. Powiatowa Rada Narodowa w Gołdapi rozpoczęła swoją działalność<sup>31</sup>.

14 kwietnia 1945 r. do powiatu oleckiego przybyły osoby, których zadaniem było zorganizowanie starostwa powiatowego. W wyniku ich działań 3 listopada 1945 r. rozpoczęła pracę PRN w Olecku z Waclawem Ruczko jako przewodniczącym<sup>32</sup>. Zorganizowano także Miejską Radę Narodową w Olecku oraz sześć gminnych rad narodowych. Zostały powołane organy wykonawcze wszystkich związków samorządowych, które

---

<sup>27</sup> Wobec rozdziału stanowisk starosty i przewodniczącego powiatowej rady narodowej, 22 marca 1945 r. PRN wybrała na przewodniczącego Zygmunta Szczodrowskiego. Augustów stał się siedzibą PRN na przełomie stycznia i lutego 1945 r. Zob. APB, UWB, Sprawozdania miesięczne Starostwa Powiatowego Augustowskiego 1944–1945, sygn. 144, Sprawozdanie za luty 1945 r., k. 16. Zob. także H. Majecki (red.), *Materiały do dziejów Białostoczczyzny*, s. 11.

<sup>28</sup> H. Majecki (red.), *Materiały do dziejów Białostoczczyzny*, s. 11.

<sup>29</sup> Ibidem, s. 12.

<sup>30</sup> APB, UWB, Sprawozdania sytuacyjne (miesięczne) wojewody białostockiego 1945 r., sygn. 231, Sprawozdanie wojewody białostockiego za listopad 1945 r., k. 170.

<sup>31</sup> Daty te podaje wojewoda białostocki w APB, WRN i WW, Sprawozdanie miesięczne z działalności Wojewódzkiej Rady Narodowej w Białymstoku 1945 r., sygn. 101, Sprawozdanie z działalności Wojewódzkiej Rady Narodowej w Białymstoku za listopad 1945 r., k. 35. Natomiast według M. Gnatowskiego i H. Majeckiego nastąpiło to dzień wcześniej, 29 listopada 1945 r. Zob. M. Gnatowski, H. Majecki, *Kształtowanie się władzy ludowej na Białostoczczyźnie w latach 1944–1947*, Białystok 1965, s. 15.

<sup>32</sup> APB, WRN i WW, Sprawozdanie miesięczne z działalności Wojewódzkiej Rady Narodowej w Białymstoku 1945 r., sygn. 101, Sprawozdanie z działalności Wojewódzkiej Rady Narodowej w Białymstoku za listopad 1945 r., k. 35.

przystąpiły do regularnej pracy, pomimo że nie była jeszcze ustalona linia graniczna na północy województwa<sup>33</sup>.

W marcu 1945 r. na terenie województwa białostockiego działało 8 powiatowych rad narodowych, jedna Miejska Rada Narodowa w Białymstoku, 26 miejskich rad narodowych w miastach niewydzielonych oraz 107 gminnych rad narodowych<sup>34</sup>.

Radą powiatową, która jako ostatnia ukonstytuowała się na terenie województwa białostockiego była Powiatowa Rada Narodowa w Elku, która rozpoczęła swoją działalność 18 sierpnia 1945 r.<sup>35</sup>.

Ostatecznie, po zakończeniu działań wojennych i ustaleniu granicy, w skład województwa białostockiego wchodziło 12 powiatów, jedno miasto na prawach powiatu (Białystok), 131 gmin wiejskich i 3692 gromad<sup>36</sup>.

W celu sprawnego przeprowadzenia procesu organizacji powołano inspektora samorządu gminnego, którego zadaniem było nadzorowanie organizacji miejskich i gminnych rad narodowych oraz zapoznanie radnych z instrukcjami i przepisami prawa<sup>37</sup>. Inspektorzy często występowali wspólnie z pełnomocnikami PKWN, którzy pełnili funkcję starostów. Organizowali oni rady przy aktywnej pomocy członków partii politycznych: PPS, PPR, oficerów Wojska Polskiego i Milicji Obywatelskiej. Starostowie, po objęciu urzędu, przygotowywali plan powołania i ukonstytuowania się organów przedstawicielskich. Ustalali ogólną liczbę członków rady i brali udział w pracach związanych z organizacją konferencji międzypartyjnych, podczas których dokonywano podziału mandatów. Po sporządzeniu imiennej listy członków delegowanych do rady, starosta zwoływał pierwsze posiedzenie miejskiej lub powiatowej rady narodowej. Z reguły na drugim posiedzeniu rady zaprzysiężano nowych członków, dokonywano wyboru organu wykonawczego oraz wyboru delegatów do Wojewódzkiej Rady Narodowej. Powiatowe i miejskie rady narodowe były tymi, które w województwie białostockim powstawały jako

---

<sup>33</sup> APB, UWB, Sprawozdania sytuacyjne z terenu województwa białostockiego za styczeń 1946 r., sygn. 234, Sprawozdanie wojewody białostockiego za styczeń 1946 r., k. 3.

<sup>34</sup> M. Gnatowski i H. Majecki zwrócili uwagę, że skład osobowy rad nie był wówczas w pełni skompletowany. Partie polityczne nie wszędzie były w jednakowy sposób reprezentowane. Wynikało to stąd, że „w wielu rejonach województwa nie rozwinęły się one większej działalności, a aktualnym problemem pozostawało umocowanie terenowych ogniw władzy ludowej”. Zob. M. Gnatowski, H. Majecki, *Kształtowanie się władzy ludowej na Białostocczyźnie w latach 1944–1947*, s. 19.

<sup>35</sup> M. Gnatowski, H. Majecki, *Kształtowanie się władzy ludowej na Białostocczyźnie w latach 1944–1947*, s. 15.

<sup>36</sup> M. Kietliński, *Zaraz po wojnie?*, s. 23.

<sup>37</sup> APB, WRN, Protokoły posiedzeń Powiatowej Rady Narodowej w Łomży 1944–1945, sygn. 213, Sprawozdanie z działalności Wydziału Powiatowego w Łomży za miesiąc marzec 1945 r., k. 113.

pierwsze. Na ich prezydiach spoczywał obowiązek powołania rad niższego stopnia<sup>38</sup>. Zajmowali się tym przewodniczący lub ich wysłannicy. Na przykład w marcu 1945 r. w powiecie łomżyńskim „inspektor samorządu gminnego główną część pracy poświęcił organizowaniu MRN i GRN oraz związanymi z tym czynnościami instrukcyjnymi i zapoznaniu się z obowiązującymi przepisami prawnymi, w przedmiocie powołania rad narodowych i organów wykonawczych tych rad”<sup>39</sup>.

Gminne rady narodowe powoływano na ogólnych zebraniach mieszkańców danej miejscowości. W podobny sposób wybierano wójta, burmistrza czy sołtysa. Nie były to wybory powszechne, ponieważ dokonywano ich na ogólnych zebraniach mieszkańców danej miejscowości, wśród tylko tych, którzy przybyli na zabranie. Głosowanie odbywało się w sposób jawny. Wraz z utworzeniem rad wylaniano skład organu wykonawczego zarządu gminy, z wójtem na czele. Natomiast nie wszystkie gminne rady narodowe, szczególnie w powiatach mazurskich, zorganizowały swoje prezydium i organy wykonawcze. Duża liczba rad narodowych nie przejawiała żadnej aktywności w wyniku działania podziemia niepodległościowego. Przeprowadzona przez wojewodę białostockiego 7–9 maja 1945 r. inspekcja wykazała liczne niedociągnięcia w organizacji i działaniu rad. „W czasie lustracji [...] stwierdziłem [wojewoda białostocki – A.B.], że organizacja związków samorządowych, których rola w administracji, zwłaszcza w zakresie potrzeb lokalnych jest ogromna, nie stoi na wysokości zadania, [należy – A.B.] utworzyć zarządy gminne i miejskie i zatrudnić w nich taką liczbę pracowników, jaka jest niezbędna, [by – A.B.] powołać do życia rady narodowe, utworzyć w starostwie powiatowym dział administracji samorządowej”<sup>40</sup>.

Te wytyczne zostały uzupełnione pismem Biura Prezydzialnego KRN 2 października 1945 r. do Przewodniczącego WRN w Białymstoku. „Mając na uwadze, że w obecnej chwili ziemie te [powiaty mazurskie – A.B.] nie są jeszcze dostatecznie zaludnione przez ludność Polską, Prezydium KRN uznało za konieczne: po pierwsze, tymczasowe rady narodowe win-

<sup>38</sup> Odmianą tezę tworzenia terenowych rad narodowych, w województwie białostockim stawiał H. Majecki. Jego zdaniem powiatowe rady narodowe powstały dopiero po zorganizowaniu rad gminnych i delegowaniu przez nich swoich przedstawicieli do składu PRN. Nie ma wątpliwości, że skład PRN uległ zmianie po utworzeniu gminnych rad narodowych, gdyż ich przedstawiciele weszli w skład PRN. Zob. H. Majecki, *Białostoczczyzna w pierwszych latach władzy ludowej 1944–1948*, s. 20.

<sup>39</sup> APB, WRN, Protokoły posiedzeń Powiatowej Rady Narodowej w Łomży 1944–1945, sygn. 213, Sprawozdanie z działalności Wydziału Powiatowego w Łomży za miesiąc marzec 1945 r., k. 113.

<sup>40</sup> APB, UWB, Zarządzenia i okólniki wojewody 1944–1945, sygn. 6, Pismo wojewody białostockiego z dnia 31 sierpnia 1945 r. do starostów powiatowych w Elku, Oleku i Goldapi, k. 24.

ny być powoływane w zmniejszonym składzie, a to dla umożliwienia uzupełnianiu ich składu osobowego, w miarę zaludniania ziem zachodniej przez ludność polską. Po drugie, ludność niemiecka winna być całkowicie wykluczona od udziału w radach narodowych, ludność tę należy wykluczyć od udziału w zebraniach, wiecach itp. Po trzecie, prezydium tymczasowych rad narodowych jest organem wykonawczym samorządu terytorialnego, a zatem nie powołuje się zarządów gminnych, wydziałów powiatowych i wojewódzkich. Wszelkie uprawnienia i funkcje zarządów gmin wiejskich i miejskich oraz wydziałów wojewódzkich i powiatowych, przewidziane w obowiązującym na terenie RP ustawodawstwie dla tych organów, przejmują prezydium tych organów. Po czwarte, w posiedzeniach prezydium biorą udział z głosem doradczym kierownicy urzędów niezespolonych, w sprawach dotyczących ich resortów. Po piąte, większe gromady lub związane ze sobą skupiska ludności, w których ludność polska osiągnęła 500 osób i na terenie których istnieją dostateczne warunki osiedlania się 1500 osób należy przekształcić w odrębne gminy wiejskie<sup>41</sup>. Rozwiązania przyjęte w organizacji administracji w północnych rejonach województwa wynikały z dwóch zasadniczych powodów: słabej, a czasem wręcz nieistniejącej wcale obsady personalnej w urzędach oraz z braku rozwiniętych struktur partii politycznych.

Należy zaznaczyć, że powiatowe rady narodowe w województwie białostockim zostały zorganizowane zgodnie z prawem. Była to duża zasługa członków Wojewódzkiej Rady Narodowej w Białymstoku i przedstawicieli administracji ogólnej. Prezydium WRN poświęciło dużo uwagi procesowi konstituowania się rad narodowych. Na posiedzeniu prezydium WRN postanowiono, że do każdej powiatowej i miejskiej rady narodowej uda się przedstawiciel WRN. „Prezydium WRN stwierdziło jednoznacznie, że kontakt administracji ze społeczeństwem winien mieć miejsce za pośrednictwem rad terenowych wszystkich stopni. Aby rady te stały na wysokości zadania należy zbadać ich skład i prawidłowe ukonstytuowanie się opierając się na art. 7 i 8 ustawy o radach narodowych. W tym celu postanowiono delegować do PRN w Suwałkach [Bolesława – A.B.] Podewornego, do PRN w Bielsku Podlaskim [Eugenię – A.B.] Krassowską, do PRN w Sokółce [Bolesława – A.B.] Sokoła, do PRN w Wysokim Mazowieckiem [Edwardę – A.B.] Orłowską, a zbadanie prawidłowości MRN i PRN w Białymstoku [powierzono Tadeuszowi – A.B.] Jackowskiemu<sup>42</sup>. Zastrzeżenia, dotyczące organizacji powiatowych rad narodowych, dotyczyły

<sup>41</sup> Ibidem, k. 24.

<sup>42</sup> APB, WRN, Protokoły posiedzeń Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w Białymstoku 1945, sygn. 51, Protokół nr 8 z posiedzenia Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w Białymstoku odbytego w dniu 26 stycznia 1945 r., k. 13.

tylko składu osobowego przede wszystkim pod względem socjalnym. Uważano, że w składzie PRN było zbyt mało robotników w porównaniu z rolnikami i pracownikami umysłowymi. Zdecydowanie większa liczba rolników uzasadniona była rolniczym charakterem województwa, a niewielka liczba robotników nie dziwi, biorąc pod uwagę nader skromną bazę przemysłową w województwie<sup>43</sup>. Opisane wydarzenie było z pewnością przykładem ogólnej tendencji władzy do kontrolowania kształtu personalnego rad narodowych. Przedstawiciele Wojewódzkiej Rady Narodowej postępowali zgodnie z wytycznymi, badając skład rad. Taka kontrola w wyniku której eliminowano osoby, zdaniem władzy niewłaściwe, w sposób zasadniczy ograniczała samodzielność organów samorządu. Zmuszone do rezygnacji z osób, często wartościowych, zaangażowanych w pracę samorządu, zgadzały się na zmianę członków rady.

Zdecydowanie więcej uchybień nastąpiło przy tworzeniu gminnych rad narodowych. Wynikały one z nieznamomości przepisów prawa oraz z zawilości i braku przejrzystości przepisów zawartych w poszczególnych aktach prawnych. Obowiązujące ustawodawstwo II Rzeczypospolitej i nowe przepisy nie zawsze jasno formułowały zadania i kompetencje organów samorządu. Prezydium Powiatowej Rady Narodowej w Bielsku Podlaskim, w drodze uchwały nr 11 z 20 stycznia 1945 r. przekazało, na podstawie art. 17 dekretu o samorządzie terytorialnym, Wydziałowi Powiatowemu w Bielsku Podlaskim kompetencje do kontroli działalności organów wykonawczych państwowych i samorządowych. To spowodowało, że Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w Białymstoku na posiedzeniu „uchwaliło zalecić wszystkim Prezydium PRN, by nie przekazywały ogólnie swych uprawnień kontrolnych wynikających z art. 28 § 2 ustawy o radach narodowych Wydziałom Powiatowym, gdyż jest to w warunkach lokalnych niepożądane”<sup>44</sup>. Brak przejrzystych uregulowań prawnych nie tylko powodował trudności w funkcjonowaniu terenowych rad i ich organów wykonawczych, ale też zniechęcał samych członków tych instytucji do pracy w administracji.

Jedną z kwestii, która wymagała szerszej interpretacji było rozgraniczenie mandatów w radach narodowych i uczestnictwa w zarządach

---

<sup>43</sup> W województwie białostockim w 1946 r. w zakładach przemysłowych i górniczych zatrudnionych było ok. 5,8 tys. osób, w tym przemyśle mineralnym ok. 480, w cegielniach – 90, przemyśle metalowym – 275, przemyśle chemicznym – 525, włókienniczym – 1450, poligraficznym – 75, skórzanym – 200, drzewnym – 1175, przetwórstwa rolno-spożywczego – 820, odzieżowym – 45, w przedsiębiorstwach budowlanych – 340, energetyce – 60, wodociągach – 130. Zob. *Rocznik statystyczny 1948*, Warszawa 1949, s. 58–59, tabela nr 2.

<sup>44</sup> ABP, WRN, Protokoły posiedzeń Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w Białymstoku 1945, sygn. 51, Protokół nr 11 z posiedzenia Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w Białymstoku odbytego w dniu 6 marca 1945 r., k. 27.

miejskich i gminnych. Zdarzały się sytuacje, że w skład rad gminnych wchodził członek zarządu gminy lub też członek rady narodowej byli jednocześnie członkami organu wykonawczego tej samej rady lub stopnia wyższego. Oznaczało to, że przepisy ustawy o radach narodowych z 11 września i przepisy dekretu o samorządzie terytorialnym z 23 listopada 1944 r. były mylnie stosowane.

Najczęściej popełnianym błędem było łączenie funkcji przewodniczącego rady narodowej i burmistrza lub wójta, co było niedopuszczalne. „Na pierwszym posiedzeniu Miejskiej Rady Narodowej w Białymstoku w dniu 31 sierpnia 1944 r. uchwałą wyborczą rady na przewodniczącego rady został wybrany Witold Wenclik, a na vice-przewodniczących Józef Jankowski i Jan Pietkiewicz. Ponieważ był to okres tworzenia administracji państwowej, oznaczający się brakiem ściśle określonych form nowego ustroju oraz chwiejnością poglądów, co do mocy obowiązującej przedwojennych przepisów prawnych, przeto przewodniczący MRN bez osobnego wyboru pełnił funkcję prezydenta miasta, a vice-przewodniczący pełnili funkcję vice prezydentów. Stan ten trwał do 30 maja 1945 r., kiedy to przez fakt odrębnych wyborów prezydium MRN i prezydenta miasta nastąpiło ściśle przeprowadzenie zasady niepołączenia funkcji przewodniczącego MRN i prezydenta miasta w jednej osobie”<sup>45</sup>. 30 maja 1945 r. na stanowisko prezydenta miasta Miejska Rada Narodowa w Białymstoku wybrała Andrzeja Krzewiaka<sup>46</sup>.

W początkowym okresie tworzenia terenowych rad narodowych często zdarzały się sytuacje, w których starosta pełnił funkcję przewodniczącego rady. Na przykład, pierwszym przewodniczącym Powiatowej Rady Narodowej w Sokółce był starosta sokólski Michał Borowski<sup>47</sup>. Wynikało to z zadań nałożonych na starostę w zakresie tworzenia administracji w terenie. Starosta, jako przedstawiciel rządu, był najbardziej odpowiednią osobą, aby kontrolować proces organizacji, a następnie działania rady. Od października i listopada 1944 r. rozpoczął się stopniowy proces rozdzielenia funkcji wojewody i starosty od funkcji przewodniczącego danej rady narodowej. Wojewoda i starosta wciąż pozostawali przedstawicielami administracji rządowej i przewodniczącymi wydziałów.

Wraz z organizacją terenowych rad narodowych tworzone były ich organy wykonawcze w postaci zarządów i wydziałów. W pierwszym okresie

<sup>45</sup> APB, WRN i WW, Protokoły posiedzeń Miejskiej Rady Narodowej w Białymstoku [1945] 1946–1947, sygn. 161, Protokół nr 16 z posiedzenia Miejskiej Rady Narodowej w Białymstoku odbytego w dniu 17 grudnia 1945 r., k. 5.

<sup>46</sup> Ibidem, k. 5.

<sup>47</sup> APB, WRN, Protokoły posiedzeń Powiatowej Rady Narodowej w Sokółce 1944–1945, sygn. 226, Protokół nr 2 z posiedzenia Powiatowej Rady Narodowej w Sokółce odbytego w dniu 4 października 1944 r., k. 2.

funkcje samorządu realizowały organy administracji rządowej, a w gminach wiejskich urzędnicy mianowani przez pełnomocników rządu. Bardzo często powołanie organów odbywało się w sposób dobrowolny, szczególnie w gminach, gdzie jednocześnie wraz z wyborem przedstawicieli do rady powiatowej dokonywano wyboru członków zarządu. H. Majecki podkreślał, że w wielu przypadkach był to wybór bezpośredni, mieszkańcy sami dokonywali wyboru na zebraniach czy wiecach. Na przykład 1 lipca 1945 r. w Supraślu odbyło się zebranie, na które przybyło 80 osób, w większości były to kobiety. Nie zachowując przepisów prawnych dokonano wyboru miejskiej rady narodowej, zarządu, burmistrza i wice-burmistrza<sup>48</sup>. Jednak już po ukonstytuowaniu się zarówno organy wykonawcze, jak i ich urzędy pomocnicze często nie pracowały<sup>49</sup>. Kolejność powoływania poszczególnych organów wykonawczych samorządu terytorialnego była podobna do tworzenia rad narodowych. Najpierw należało powołać wydział wojewódzki, a dopiero później niższe organy. W województwie białostockim, wydział ukonstytuował się dopiero 22 sierpnia 1945 r.<sup>50</sup>. Tak oto nie utrzymano tej zasady, bo w wielu wypadkach organy wykonawcze powoływane były wraz z radami narodowymi, czyli wcześniej niż Wydział Wojewódzki w Białymstoku.

Powołaniu organów wykonawczych samorządu terytorialnego nie poświęcono zbyt wiele miejsca w protokołach z posiedzeń i w sprawozdaniach z działalności rad narodowych i ich organów wykonawczych. Najczęściej ograniczano się do lakonicznych doniesień z terenu, informując, że powstał organ wykonawczy. Obserwując proces tworzenia terenowych rad narodowych, szczególnie gminnych, pierwsze doniesienia o organach wykonawczych pojawiają się zazwyczaj w kontekście przeprowadzonych przez nie inspekcji bądź utrudnień w ich pracy wskutek działań podziemia niepodległościowego. Taki opis wynikał przede wszystkim z przeświadczenia, że główną rolę w administracji terenowej odgrywały rady narodowe. Władza ludowa dążyła do utożsamienia rad narodowych z samorządem terytorialnym, tak więc celowym zabiegiem było wyróżnianie i podkreślanie organizacji, pracy i roli rad narodowych.

<sup>48</sup> Sprawozdanie pracownika starostwa białostockiego w sprawie powołania władz samorządowych Supraśla, zorganizowania nowego posterunku milicji i warunków pracy z dnia 4 lipca 1945 r., zob. J. Kułak (red.), *Dokumenty do dziejów PRL. Białostoczczyzna 1944–1945 w dokumentach podziemia i oficjalnych władz*, z. 10, Warszawa 1998, s. 240. Wyboru radnych Miejskiej Rady Narodowej w Supraślu i organów wykonawczych dokonano powtórnie, gdyż działalność powołanych wcześniej organów została przerwana przez działające uzbrojone oddziały.

<sup>49</sup> H. Majecki, *Białostoczczyzna w pierwszych latach władzy ludowej 1944–1948*, s. 22.

<sup>50</sup> APB, WRN, Sprawozdania (miesięczne) z działalności Wojewódzkiej Rady Narodowej w Białymstoku 1945 r., sygn. 101, Sprawozdanie z działalności Wojewódzkiej Rady Narodowej w Białymstoku za sierpień 1945 r., k. 13.

Podobnie jak w procesie tworzenia rad narodowych, tak samo w procesie kształtowania się organów wykonawczych nasuwały się liczne wątpliwości natury prawnej. W sierpniu 1945 r. wojewoda białostocki Stefan Dybowski zwrócił się do ministerstwa administracji publicznej o wykładnię przepisów prawnych dotyczących kwestii: czy wójt i burmistrz, wybrani spoza rady narodowej, są członkami rady narodowej. Ministerstwo uznało, że stosując analogię do stanowiska wojewody i starosty<sup>51</sup>, wchodzili w skład rady. Jednak taka interpretacja nie była właściwa, gdyż „wojewoda i starosta są członkami rad narodowych na podstawie odpowiedniego przepisu prawa – art. 3 i 9 dekretu PKWN z dnia 21 sierpnia 1944 r. o administracji ogólnej I i II instancji. Natomiast, brak takiego przepisu w stosunku do wójta i burmistrza. Stosowanie analogii, w tym przypadku jest niedopuszczalne z dwóch powodów: po pierwsze analogię stosujemy przede wszystkim w prawie prywatnym ze względu na specjalny charakter tego prawa, po drugie przy analogii musimy mieć do czynienia z dwoma identycznymi sytuacjami prawnymi, gdy tu tymczasem mamy do czynienia z czymś tylko pozornie podobnym: wojewoda i starosta są członkami rad narodowych z tytułu swojego stanowiska wchodzi do rady narodowej, natomiast takich stanowisk nie mają wójt i burmistrz i dlatego nie można im przyznać w drodze analogii uprawnień nadanych wojewodzie i staroście. Za takim rozstrzygnięciem może przemawiać fakt, że ta sytuacja jest z dziedziny prawa politycznego [państwowego – A.B.], a nabycie tego uprawnienia w tej dziedzinie może wynikać tylko z wyraźnego przepisu ustawy, którego w danym momencie brak”<sup>52</sup>. W wykładni prawa, stosowanej przez ministerstwo administracji publicznej jasno zaznaczono, że wójt, burmistrz i prezydent miasta, wybrani spoza rady, nie wchodzi do rady. Jednak zarówno wójt, burmistrz lub prezydent miasta, wybrani spośród radnych, zachowywali mandat radnego. Nie można było łączyć tylko funkcji przełożonego organu wykonawczego z mandatem członka prezydium rady narodowej. Bezsprzecznie natomiast wskazano, że wójt, który został wybrany spoza składu rady, powinien w jej posiedzeniach brać udział<sup>53</sup>.

Przepisy prawne dotyczące pozycji wojewody powodowały różne rozbieżności w interpretacji wykonywanych przez wojewodę zadań. Stąd też, żeby wyeliminować te wątpliwości przy analizie „przepisów: dekretu

<sup>51</sup> Twierdząco na te wątpliwości odpowiadała Rada Narodowa w art. *O wzajemnym stosunku organów uchwalających i wykonawczych do samorządu terytorialnego*, Rada Narodowa 1945, nr 6, s. 10.

<sup>52</sup> APB, UWB, Zarządzenia i okólniki wojewody 1944–1945, sygn. 6, Pismo wojewody białostockiego z dnia 20 sierpnia 1945 r. do ministerstwa administracji publicznej, k. 21.

<sup>53</sup> APB, UWB, Zarządzenia wewnętrzne i okólniki wojewody 1945–1950, sygn. 8, Pismo ministerstwa administracji publicznej z dnia 14 stycznia 1946 r. do wojewody białostockiego, k. 53.



PKWN z dnia 21 sierpnia 1944 r. i ustawy z dnia 11 września 1944 r. oraz rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 19 stycznia 1928 r., akty pierwszy i drugi zmieniają częściowo trzeci, ale nie zmieniły art. 9 odnośnie wojewody, jako przedstawiciela rządu. Wojewoda na obszarze podległego mu województwa, jest nadal przedstawicielem rządu i szefem administracji ogólnej. Jako przedstawiciel rządu wojewoda ma prawo i obowiązek wyłącznego reprezentowania rządu oraz koordynacji działalności całej administracji państwowej na obszarze województwa, w myśl programu działania rządu. Pod tym względem uprawnienia wojewody w niczym nie zostały naruszone trybem powoływania i odwoływania wojewodów oraz ustanowienia ich niezależności i podlegania uchwałom i decyzjom wchodzącym, w zakres właściwości samorządu<sup>54</sup>.

Na stanowisko pierwszego wojewody białostockiego został powołany w lipcu 1944 r. Jerzy Sztachelski<sup>55</sup>. Jednocześnie we wrześniu 1944 r. wyznaczono pełniących obowiązki starostów do wszystkich powiatów z zadaniem stworzenia starostw<sup>56</sup>. Pełnej obsady stanowisk starostów i wicestarostów nie można było dokonać ze względu na problemy kadrowe, szczególnie wśród przedstawicieli stronnictw demokratycznych. Dlatego też część stanowisk objęli oficerowie Wojska Polskiego, delegowani na pewien czas do pracy, w aparacie państwowym. 8–10 sierpnia 1944 r. przybyło do Białegostoku 31 oficerów i podoficerów WP, skierowanych do pracy nad budową aparatu państwowego. Zostali oni oddani do dyspozycji pełnomocnika wojewódzkiego PKWN, mjr. Leonarda Borkowicza. Niektórzy z nich objęli stanowiska starostów powiatowych, np. Michał Parafianowski w Białymstoku, Michał Drzewicki w Bielsku Podlaskim, Henryk Kalinowski w Łomży, Stanisław Segda w Wysokiem Mazowieckiem, Waclaw Stańczykowski w Augustowie i Michał Borowski w Sokółce<sup>57</sup>. W miarę rozwoju życia politycznego w powiatach byli zastępowani

<sup>54</sup> APB, UWB, Zarządzenia normatywne władz centralnych 1945, sygn. 1, Pismo ministerstwa administracji publicznej z dnia 3 października 1945 r., Okólnik nr 48, dotyczący stanowiska wojewody, w świetle obowiązujących przepisów, k. 38.

<sup>55</sup> Jerzy Sztachelski pełnił funkcję wojewody do kwietnia 1945 r. Zob. ABP, WRN i WW, Protokoły posiedzeń Wojewódzkiej Rady Narodowej w Białymstoku, 20 styczeń – 18 grudzień 1945 r., nr 4–18, sygn. 44, Protokół nr 11 z posiedzenia Wojewódzkiej Rady Narodowej w Białymstoku z dnia 18 maja 1945 r., k. 71.

<sup>56</sup> APB, WRN, Protokoły posiedzeń Wojewódzkiej Rady Narodowej w Białymstoku 28 sierpień–25 listopad 1944 r., nr 1–4, sygn. 42, Protokół z posiedzenia Wojewódzkiej Rady Narodowej w Białymstoku z dnia 28 września 1944 r., k. 22.

<sup>57</sup> Zob. M. Gnatowski, H. Majecki, *Kształtowanie się władzy ludowej na Białostocczyźnie w latach 1944–1947*, s. 19. Zaprezentowani przedstawiciele objęli wszystkie istniejące w 1944 r. starostwa. Oznacza to, że nowa władza po zorganizowaniu wojewódzkiej i powiatowych rad narodowych w województwie nie posiadała żadnych zaufanych osób, którym mogła powierzyć stanowisko starosty. Edwarda Orłowska w swoich wspomnieniach pisała, że „doceniając rolę terenowych organów władzy ludowej stworzyliśmy brygady spośród najlepszych, najbardziej

przez miejscowych działaczy partii politycznych. Nie był to jednak proces łatwy, o czym zawiadamiał resort administracji publicznej PKWN, wicewojewoda Waław Białkowski: „powołanie na stanowisko p.o. starostów jest związane z wielkimi trudnościami wobec braku wśród miejscowej ludności odpowiednich kandydatów. Ponieważ jednak stanowisko nie może obejść się bez jednolitego kierownictwa, zmuszony jestem wyznaczać na te stanowiska ludzi, których rada powiatowa poznać zawczasu nie mogła. Nie może więc ona wydawać o kandydacie opinii, może natomiast powziąć opinię o osobie, która już po objęciu stanowiska wykazała się, jako odpowiednia lub też nie, do sprawowania obowiązków starosty. Zwróciłem się już do rad powiatowych z prośbą o wydanie opinii, o pełniących obowiązki starosty powiatowego”<sup>58</sup>. Stąd też częste były pisma podobnej treści, jak to z Sokółki: „Powiatowa Rada Narodowa w Sokółce jednogłośnie wyraża staroście powiatowemu Antoniemu Roszko pełne zaufanie, bez żadnych zastrzeżeń. Zdaniem rady, starosta jest jedynym człowiekiem, który może przyczynić się i doprowadzić do całkowitego unormowania się stosunków na terenie powiatu. Pracując stosunkowo krótki czas dał się poznać jako wielki patriota-demokrata, dobry administrator człowiek bezwzględnie uczciwy, któremu leży na sercu przede wszystkim dobro pracy. Dlatego też PRN w Sokółce żywiąc bezwzględne zaufanie do starosty powiatowego zwraca się z prośbą do wojewody białostockiego o pozostawienie starosty Roszko na stanowisku starosty powiatowego w Sokółce”<sup>59</sup>.

Nieodpowiednie osoby na stanowisku starostów powodowały nieufność ludności w stosunku do władzy i nadszarpnięcie jej autorytetu<sup>60</sup>.

---

ofiarnych członków partii, jednolitych frontowych działaczy PPS I SL oraz związkowców, by skierować je w teren celem organizowania powiatowych i gminnych rad narodowych. Wielu towarzyszy, którzy dobrze spisali się w tej pracy, zostało później mianowanych na stanowiska starostów lub ich zastępców, jak np. Łopot, Nawrocki, Rożko i inni”. Zob. E. Orłowska, *Zaczynaliśmy w Białymstoku*, w: W. Góra, H. Kamińska, J. Paszta (red.), *Takie były początki*, s. 367. Z tego opisu można wnioskować, że funkcja starostów lub ich zastępców była nagrodą za dobrze wykonane zadania, m.in. za organizację terenowych rad narodowych.

<sup>58</sup> APB, UWB, PKWN. Meldunki z niektórych powiatów 1944, sygn. 367, Pismo wicewojewody białostockiego W. Białkowskiego z dnia 12 grudnia 1944 r. do resortu administracji publicznej PKWN w Lublinie, k. 12.

<sup>59</sup> ABP, WRN, Protokoły posiedzeń PRN w Sokółce 1946-47, sygn. 228, Protokół nr 1 z posiedzenia Powiatowej Rady Narodowej w Sokółce z dnia 14 stycznia 1947 r., k. 52.

<sup>60</sup> Zob. APB, UWB, PKWN. Meldunki z niektórych powiatów 1944, sygn. 367, Pismo resortu administracji publicznej z dnia 18 listopada 1944 r. do wojewody białostockiego. W załączniku wyciąg ze sprawozdania powiatowych pełnomocników dla spraw świadczeń rzeczowych [powiatów – A.B.] wysokomazowieckiego i łomżyńskiego, k. 18. „Starosta Łomży, były partyzant, prowadzi bardzo złą gospodarkę administracyjną. Zachowaniem swoim i swoich podwładnych podrywa autorytet władz zwierzchnich np. od właścicieli sklepów żąda bezpłatnego dostarczania mu artykułów spożywczych, papierosów, wódki, za otrzymane artykuły wydaje kwity”. Podobnie źle wyglądała działalność starosty wysoko-mazowieckiego, który wraz z funkcjonariuszami milicji „demoralizowali ludność”.

Szeregowi pracownicy administracji rekrutowali się głównie z przedwojennej kadry urzędniczej, przy czym nie przyjmowano do pracy tych, którzy w okresie międzywojennym zaangażowani byli w działalność sanacyjnych organizacji politycznych. Weryfikacji urzędników dokonywali głównie starostowie, jednak był to proces niedokładny i przypadkowy<sup>61</sup>.

Proces tworzenia organów administracji w województwie białostockim był procesem trudnym i miało na to wpływ kilka czynników. Po pierwsze proces ten rozpoczął się jeszcze podczas trwania regularnych działań wojennych. Po ich zakończeniu stan bezpieczeństwa nie uległ zasadniczej poprawie, bo skutecznie działania w tym zakresie hamowało podziemie niepodległościowe, którego liczne oddziały były aktywne na Białostocczyźnie. Innym czynnikiem, który spowolniał ten proces były wytyczne polityczne. Przedstawiciele władzy ludowej, wprowadzając nowe organy administracji starały się opierać na zapleczu politycznym, a ono w województwie było niewielkie. Dlatego też dokonywali licznych kontroli ukonstytuowanych już organów pod względem doboru kadr, eliminując „czynnik niepewny”, którym byli doświadczeni przedwojenni urzędnicy lub osoby potencjalnie niechętne nowej władzy. Natomiast trudno było znaleźć osoby kompetentne, które „nowa władza” darzyła zaufaniem. Stąd też administracja terenowa działała wybiórczo, a w wielu miejscach nie funkcjonowała wcale.

## PROCES TWORZENIA ORGANÓW ADMINISTRACJI TERENOWEJ W WOJEWÓDZTWIE BIAŁOSTOCKIM W LATACH 1944–1945

(STRESZCZENIE)

Po wyzwoleniu w lipcu 1944 r. Białegostoku, a w następnych miesiącach całego województwa białostockiego, pełnomocnicy władzy ludowej rozpoczęli przy pomocy swoich przedstawicieli budowę struktur administracji terenowej. Proces przebiegał powoli z kilku zasadniczych powodów. Na terenie Białostocczyzny wzięź działało czynnie podziemie niepodległościowe, które uniemożliwiała powołanie organów w terenie, ale przede wszystkim nie było uformowanych struktur partyjnych, jak również brakowało osób odpowiednio przygotowanych do piastowania stanowisk w administracji.

<sup>61</sup> H. Majecki, *Białostocczyzna w pierwszych latach władzy ludowej 1944–1948*, s. 28.

## THE PROCESS OF CREATION OF ADMINISTRATION BODIES IN BIALYSTOK VOIVODESHIP IN THE YEARS 1944–1945

---

### (SUMMARY)

---

After the liberation of Białystok in July 1944, and in the following months of the entire Białystok voivodeship, the representatives of the people's authority began, through their representatives, the construction of the local administrative structures. The process was slow for several basic reasons. In the Białystok region, there was active independent underground authority which effectively prevented the establishment of administrative bodies, but primarily because of the lack of party structures and the low staffing capacity of the persons in charge of the posts held in the administration.