

Wiesław Skrzyd

Kształtowanie się aparatu państwowego w okresie PKWN

Rocznik Lubelski 7, 25-45

1964

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

KSZTAŁTOWANIE SIĘ APARATU PAŃSTWOWEGO W OKRESIE PKWN

Gdy w lipcowych dniach 1944 r. na wyzwolonych skrawkach polskiej ziemi zaczęto organizować nowy aparat państwowy rodzącego się państwa, wiele istotnych zadań w tej dziedzinie zostało już wcześniej dokonanych. Nie przychodziło zatem tworzyć nowych instytucji z niczego i działać po omacku, nie było potrzeby zastanawiania się nad zasadniczymi rysami modelu nowego państwa. Zaszło wcześniej w społeczeństwie polskim podstawowe wydarzenia miały decydujący wpływ na wykonywanie zadań postawionych przez rozwój wypadków, na stworzenie aparatu państwowego mas pracujących.

Mówiąc o tych wydarzeniach historycznych wcześniejszych w stosunku do dokonanych w lipcu 1944 r. wskazać należy:

1. powstanie w 1942 r. Polskiej Partii Robotniczej, która wzięła na siebie zadanie kierowania walką o wyzwolenie narodowe i społeczne, która opracowała swe zasady programowe i wytyczyła w nich nie tylko wizję przyszłej Polski, ale ukazała także środki służące osiągnięciu tego celu;

2. proces konsolidowania sił ludowych, demokratycznych, które w obliczu bankructwa polityki ośrodka londyńskiego stworzyły obóz ludowy, i które założyły podwaliny pod zorganizowaną na przełomie 1943/44 Krajową Radę Narodową, organ władzy walczącego narodu;

3. opracowanie głównych zasad dotyczących ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego Polski Ludowej w takich dokumentach, jak „Deklaracja ideowa Związku Patriotów Polskich w ZSRR z 10 czerwca 1943 r., Manifest demokratycznych organizacji społeczno-politycznych i wojskowych z 15 grudnia 1943 r. i Deklaracja programowa Krajowej Rady Narodowej z 1 stycznia 1944 r.¹

4. utworzenie w warunkach konspiracyjnych załóżków aparatu przyszłego państwa w postaci sił zbrojnych i rad narodowych.

W ten sposób ukształtowane zostały ośrodki kierownicze życia politycznego, nakreślony program rozwoju społeczeństwa, a wyzwolenie kraju stanowić mogło w tej sytuacji otwarcie możliwości realizacji zaplanowanych podstawowych reform społecznych i gospodarczych, także politycznych, których celem było odsunięcie od władzy państwowej klas posiadających, objęcie władzy przez lud pracujący miast i wsi.

¹ Dokumenty te zawarte zostały w wydawnictwie *Kształtowanie się podstaw programowych Polskiej Partii Robotniczej w latach 1942—1945*. Warszawa 1958, s. 449 i n.

I. IDEOWE PODSTAWY ORGANIZACJI APARATU WŁADZY

Kiedy 21 lipca 1944 r. wyzwolony został Chełm Lubelski — pierwsze większe miasto na ziemiach polskich, Krajowa Rada Narodowa, dotychczasowy organ władzy walczącego narodu, stała się tymczasowym parlamentem tworzącego się państwa ludowego. W tym też dniu, przystępując do realizacji rewolucyjnych zadań, powołała w drodze ustawy Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego, „jako tymczasową władzę wykonawczą dla kierowania walką wyzwolenczą narodu, zdobycia niepodległości i odbudowy państwowości polskiej” (podkr. W. S.)². W toku lipcowej ofensywy Armia Radziecka wyzwoliła obszar ok. 100 tys. km² złożony z terenów województwa lubelskiego, niemal całego białostockiego i rzeszowskiego, kilku powiatów woj. warszawskiego i skrawków kieleckiego. Były to obszary dawnej Polski B, poważnie zniszczone rabunkową gospodarką okupanta, zdewastowane w toku działań wojennych i krwawych pacyfikacji, zamieszkałe przez ok. 5,5 mln ludności.

Ziemie te stały się kolebką ludowej państwowości. Zostały one objęte władzą organów państwowych powstającej w trudnych warunkach Polski Ludowej, gdy do zorganizowania swej władzy szykowały się tu m. in. organy podporządkowane „rządowi” londyńskiemu. Na terenach tych zaczęły kiełkować nowe idee ustrojowe i powstawać nowe instytucje. Władza ludowa w Polsce wyłoniła się w toku rewolucji społecznej, w toku przemian, które oznaczały zniszczenie ekonomicznych i politycznych podstaw panowania burżuazji. Władza ta nie szukała zatem dla siebie podstawy prawnej, żadnego uzasadnienia w obowiązujących do katastrofy wrześniowej normach prawnych Polski burżuazyjno-obszarnicznej. Czerpała ona legitymację swą nie z norm prawnych, lecz z „woli walczącego narodu”, jak dają temu wyraz dokumenty programowe z okresu okupacji, a także Manifest Lipcowy PKWN.

Rewolucyjny rodowód Polski Ludowej widoczny jest także w dziedzinie tworzenia aparatu państwowego. Nowe siły społeczne, które objęły władzę w Polsce, nie były związane dawnymi normami prawa, wyrażającymi przecież wolę i interesy burżuazji oraz obszarników. Nowa klasa, obejmując władzę mogła wykorzystać stare przepisy prawne, ale w stopniu i w granicach, jakie uznawała za konieczne³. Stąd też w zakresie porządku prawnego mieliśmy do czynienia niejednokrotnie z da-

² Manifest PKWN, załącznik do Dz. U. 1944 nr 1. Powołując PKWN Krajowa Rada Narodowa wypełniła swoją zapowiedź, zawartą w deklaracji z 1 I 1944 r. o powołaniu rządu tymczasowego „...w chwili kiedy wymagać tego będzie interes narodu”. Zob. *Kształtowanie się podstaw programowych...*, s. 471. W tym względzie KRN działała zgodnie z treścią decyzji zapadłych 20 VII 1944 r. w Moskwie, kiedy to przebywająca w ZSRR delegacja KRN, działająca w porozumieniu z KC PPR i Prezydium KRN, na posiedzeniu odbytym z Zarządem Głównym Związku Patriotów Polskich postanowiła utworzyć „...w wyzwolonej części kraju Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego, który ogłosi manifest do narodu polskiego oraz rozpocznie wydawanie swego organu prasowego, dziennika „Rzeczpospolita”. Zob. *Polska Partia Robotnicza. Kronika. I 1945—V 1945*. Warszawa 1962, s. 189.

³ Por. na ten temat W. Skrzydło *Charakter i znaczenie polityczno-prawne Manifestu PKWN*. „Czasopismo Prawno-Historyczne”. 1959, z. 2, oraz podaną tam literaturę.

wnymi normami prawnymi, które jednak obowiązywały tylko dlatego, że odpowiadało to woli mas ludowych.

Przedmiotem niniejszego opracowania nie jest zagadnienie porządku prawnego, lecz problem ściśle z nim związany — kwestia aparatu władzy państwowej.

Obóz lewicowy już w okresie okupacji przygotowywał aparat, aby był on zdolny do objęcia władzy w imieniu ludu pracującego miast i wsi w momencie wyzwolenia kraju. Wyrazem tych dążeń było powstanie Krajowej Rady Narodowej, powołanie przez nią Armii Ludowej, tworzenie rad narodowych. Problem ten nabiera szczególnego znaczenia w momencie powstawania państwa ludowego, a przygotowany zrab aparatu ułatwił masom pracującym wykonanie podstawowego zadania — ujęcia władzy państwowej.

W każdej rewolucji zagadnieniem centralnym jest problem władzy państwowej. Jest on ściśle związany z kwestią mechanizmu tej władzy, formowaniem aparatu państwowego. Klasa, która dochodzi do władzy może, bądź przejąć dotychczasowy aparat, poddając go jedynie pewnym modyfikacjom w celu dostosowania do nowych zadań i taki sposób postępowania obrała burżuazja w toku zwycięskiej walki z feudałami — bądź też zbudować nowy aparat, nowy zarówno pod względem form organizacyjnych, jak też składu personalnego kadr.

Analizując doświadczenia Komuny Paryskiej, rozwinął K. Marks teorię marksistowską państwa i podkreślił w sposób wyraźny: „*Komuna musiała natychmiast z góry uznać, że klasa robotnicza z chwilą dojścia do władzy nie może dalej gospodarować za pomocą starej maszyny państwowej, że klasa robotnicza o ile nie chce stracić ponownie swej własnej, dopiero co zdobytej władzy, musi... usunąć cały aparat ucisku...*”⁴ (podkr. W. S.).

Skoro klasa robotnicza ma budować nowy ustrój społeczny, oparty na zniesieniu prywatnej własności środków produkcji i wycisku człowieka przez człowieka, to nie może posługiwać się aparatem nastawionym na ochronę ustroju kapitalistycznego. Do rządu czynnika warunkującego zwycięstwo rewolucji socjalistycznej podniesiona została zasada zburzenia starej maszyny państwa burżuazyjnego i zbudowania na jej gruzach nowej, odpowiadającej celom i zadaniom państwa socjalistycznego. Podkreśla to także Lenin w następujących słowach: „...*wyzwolenie klasy uciskanej niemożliwe jest nie tylko bez rewolucji, opartej na przemocy, ale i bez zniesienia tego aparatu władzy państwowej, który stworzony został przez klasę panującą.*”⁵ (podkr. W. S.).

Teza ta staje się w pełni zrozumiała, gdy weźmie się pod uwagę fakt, że treść społeczna państwa i wynikające stąd zadanie determinują formy aparatu państwowego i metody jego działania.

⁴ K. Marks *Wojna domowa we Francji*. W: *Dzieła wybrane*. T. I. Warszawa 1949, s. 453. Szerzej pogląd ten wyraża Marks w liście do Kugelmana z 12 IV 1871, gdzie pisze: „Jeżeli zajrzyć do ostatniego rozdziału mego („Osiemnasty brumaire”), to przekonasz się, że za następną próbę rewolucji francuskiej uważam nie jak to było dotychczas przekazanie biurokratyczno-militarnego aparatu z jednych rąk w drugie, lecz rozbicie go i to jest wstępnym warunkiem każdej rzeczywiście ludowej rewolucji...” K. Marks *Listy do Kugelmana*. Warszawa 1950, s. 122 (podkr. W. S.).

⁵ W. I. Lenin *Państwo a rewolucja*. *Dzieła wybrane*. T. II. Warszawa 1949, s. 158, 181.

W zakresie omawiania problematyki przemian rewolucyjnych w Polsce i ich charakteru dostrzega się w dotychczasowych publikacjach swego rodzaju schematyzm. Patrząc z perspektywy 20 lat na zasięg i treść przemian społeczno-politycznych, określa się je jako socjalistyczne, gdyż do władzy doszły nowe siły społeczne, uciskane w okresie międzywojennym i odsuwane od wpływu na politykę państwa. W ostatecznym rachunku teza ta jest niewątpliwie słuszna, jednak traktując o pewnych okresach rewolucji ujmuje się je w sposób, który można określić jako statyczny. Dla uzyskania pełnego obrazu trzeba widzieć dynamikę przemian, jest bowiem rzeczą niewątpliwą, że w procesie ich realizacji obok planowego działania ośrodków kierowniczych występowała także żywiołowa, oddolna inicjatywa mas w terenie.

W przeprowadzeniu przeobrażeń społeczno-politycznych w okresie PKWN brały właśnie udział różne siły społeczne. Wynikało to z haseł KRN i programu walki o wyzwolenie narodowe i społeczne, programu, który pozwalał w ówczesnych warunkach skupić pod wspólnym sztandarem wszystkie siły postępowe, lewicowe. Program ten skupiał więc przede wszystkim robotników i chłopów, ale także różnorodne warstwy nie proletariackie, a nawet drobnomieszczańskie⁶. Polaryzacja tych właśnie sił społecznych dokonywała się wraz z biegiem wydarzeń, w miarę upływu czasu i to po obydwu stronach barykady. W okresie tym społeczeństwo polskie dzieliło się na dwa obozy, jeden określany mianem postępu i demokracji, drugi — reakcji społecznej. Trzeba jednak zdawać sobie sprawę z faktu, że obie te grupy, czy obozy, cechuje duża różnorodność i zarazem płynność. W ramach obozu ludowego znajdują się zarówno siły świadomie rewolucyjne, lewica społeczna stojąca od lat na radykalnych pozycjach i poprzez Polską Partię Robotniczą nadająca kierunek wydarzeniom, a także elementy społeczne raczej zachowawcze, wchodzące w skład szeroko wówczas pojmowanego frontu narodowego, częściej określanego frontem demokracji polskiej. Znajdzie się tu mieszczaństwo, liberalno-burżuazyjne elementy inteligencji, szerokie warstwy chłopstwa, czyli te siły społeczne, które porywał program reform społeczno-gospodarczych, które działały z pobudek patriotycznych, gdyż nie odpowiadało im hasło stania z bronią u nogi w okresie, gdy okupant zmierzał do fizycznego wyniszczenia narodu, ale które nie zawsze w pełni rozumiały i co więcej nie zawsze konsekwentnie popierały hasła walki o wyzwolenie społeczne spod ucisku kapitalistycznego.

Drugi obóz także cechowała duża różnorodność. Zaliczyć tu można elementy skrajnie reakcyjne, faszystujące, pragnące przywrócenia stosunków społeczno-politycznych z okresu międzywojennego, ale obok nich znaleźli się również ludzie zagubieni, obawiający się programu przemian społecznych, zastraszeni hasłami wrogiej propagandy skierowanej przeciwko ZSRR i postępowym warstwom narodu. W trakcie wydarzeń społecznych następują istotne przemieszczenia sił w ramach tych obozów. Liczne jednostki i całe grupy społeczne przechodzą z jednego do drugiego ugrupowania. W toku przemian społeczno-politycznych, w procesie budowy nowego aparatu władzy następowała polaryzacja tych sił, tym ostrzejsza, im bardziej widoczne stawały się elementy wojny domowej

⁶ For. *Гезерат Sprawozdawczy KC PZPR na II Zjazd Partii*. „Nowe Drogi” nr 3, 1954.

w kraju. Różne siły społeczne wykazywały tendencje odchodzenia od obozu, w którego ramach dotychczas działały, w miarę jak jaśniejsze stawały się cele, o które każdy z nich walczył, jak rosła świadomość polityczna narodu polskiego.

Nie są to bynajmniej tezy bez pokrycia. Liczne fakty z terenu woj. lubelskiego i innych wschodnich ziem Polski świadczą o tym, że w skład organów państwowych wchodziły także elementy, które nie uważały się za związane ideowo z obozem lewicy społecznej. W skład rad narodowych, organów wymiaru sprawiedliwości, a także MO często wchodziłi dawni członkowie AK, ludzie nie prowadzący spekulacji politycznych, ludzie, których pociągała wizja Polski niepodległej, których do działania zachęcał patriotyzm. Atakowani przez reakcję za udział w tworzeniu nowego aparatu państwowego i ustroju społecznego, kształtowali swe oblicze ideowe w ogniu walki, dojrzewali, stawali się świadomymi budowniczymi nowego życia. Nawet w szeregach PPR byli akowcy stanowili poważny odsetek członków partii (tak działo się np. w pow. krasnostawskim, podobne fakty występowały i w innych powiatach).

Są także, choć mniej liczne, przykłady przyjmowania postawy zupełnie przeciwnej. Były przypadki, gdy ludzie, którzy brali udział w walce o Polskę Ludową i w tworzeniu władzy ludowej, pod wpływem różnych czynników załamywali się, przechodząc do przeciwnego obozu. Niektórzy z nich nasyłani przez reakcję od wewnątrz chcieli rozkładać aparat ludowy, ale byli i tacy, którzy szukali miejsca dla siebie i dawali się oszukiwać wrogiem, reakcyjnej propagandzie. Przykłady te świadczą o wielkiej polaryzacji sił społecznych, dowodząc zarazem jak niebezpieczną jest rzeczą zamykanie się w schematach, malowanie obrazu przy pomocy tylko dwu barw, czarnej i białej, szufladkowanie wydarzeń, sztuczne ich izolowanie. Niebezpieczeństwo popadnięcia w schematyzm jest tym większe, im większego uogólnienia się podejmujemy, im bardziej odległy staje się okres o którym mówimy, im bardziej naszą wiedzę o nim czerpiemy nie z własnych doświadczeń i obserwacji, lecz z publikacji.

Powstaje zatem pytanie, jak w Polsce Ludowej wyglądał problem tworzenia aparatu władzy państwowej, czy w tej dziedzinie miały zastosowanie wskazówki klasyków marksizmu-leninizmu, czy tworząc mechanizm władzy ludowej, przywracano Polsce dawne instytucje, czy też budowano nowe, tak w sensie form organizacyjnych, jak też od strony treści społecznej.

Rewolucyjnymi przemianami w Polsce od początku kierowała partia klasy robotniczej, działająca w oparciu o zasady ideologii marksistowskiej. Jest zatem rzeczą oczywistą, że w pracach nad zorganizowaniem władzy państwowej posługiwano się tezą Marksa o potrzebie zbudowania nowego mechanizmu państwowego. Z drugiej jednak strony nie można nie dostrzegać, że proces ten musiał uwzględniać konkretne polskie warunki społeczne i polityczne, które w wielu przypadkach narzucały potrzebę szukania nowych rozwiązań, często tylko przejściowych. Stąd też proces tworzenia aparatu państwowego w Polsce przebiegał w wielu dziedzinach odmiennie niż działo się to w toku Rewolucji Październikowej, czy też Komuny Paryskiej, gdyż w sposób twórczy

wprowadzano zasady ideologii marksistowskiej, dostosowując je do konkretnych warunków i potrzeb.

Pierwsza różnica w stosunku do Komuny Paryskiej czy też Rewolucji Październikowej wynikała już stąd, że w zasadzie nie istniała w Polsce potrzeba burzenia starego aparatu władzy burżuazyjnej. Zadanie to w r. 1939 wykonał okupant hitlerowski, kładąc kres istnieniu państwa i wprowadzając własną machinę panowania. Mechanizm okupacyjny z kolei zburzony został w toku wyzwania ziem polskich. Stąd też w Polsce istniał nie problem burzenia starego aparatu państwowego, ale budowania nowego i udaremniania prób objęcia władzy w kraju przez różne ugrupowania burżuazyjne podporządkowane „rządowi londyńskiemu”. W toku wykonywania zadań rewolucji problem w zakresie aparatu państwowego sprowadza się przede wszystkim do pytania — kto burzy dawny mechanizm państwowy, kto buduje nowy i co tworzy, na jakich zasadach go opiera.

W dziedzinie tworzenia aparatu władzy mas ludowych w Polsce w r. 1944 godne odnotowania są dwa momenty:

1. w toku tych prac z jednej strony uwzględniano zasady ideologii marksizmu-leninizmu — potrzeby przebudowy społeczno-gospodarczej i posługiwania się formami odpowiadającymi tendencjom zmierzającym do demokratyzacji życia społeczno-politycznego;

2. z drugiej strony wprowadzono szereg instytucji właściwych aparatowi państwa burżuazyjno-demokratycznego w postaci znanej z okresu obowiązywania Konstytucji Marcowej⁷.

Stwierdzenie, iż w początkowym okresie istnienia Polski Ludowej wykorzystywano stare formy ustrojowe i instytucje nie może jednak doprowadzić do wniosku, że nastąpiła restytucja dawnego aparatu państwowego. O restytucji nie może być mowy, gdyż nie ma dowodów, by taka właśnie była wola nowych sił społecznych, które doszły do władzy w wyniku rewolucyjnych przemian. Restytucja oznaczałaby przywrócenie całego aparatu przewidzianego w Konstytucji Marcowej, a przecież ustrojodawca Polski Ludowej nie trzymał się norm prawnych w ustawie tej zawartych, korzystając tylko z niektórych burżuazyjno-demokratycznych zasad ustrojowych. Stąd też, mimo przyjęcia zasady pięcioprzymiotnikowego prawa wyborczego, czy też nadrzędności parlamentu, nie wprowadził zasady dwuizbowości najwyższego organu przedstawicielskiego, gdyż zarówno tymczasowy parlament (KRN), jak i Sejm Ustawodawczy był z góry pomyślany jako organ jednoizbowy⁸.

W kierowniczych kołach polskiej rewolucji istniała zatem świadomość potrzeby budowania nowego aparatu. Dawał temu wyraz m. in. W. Gomułka w przemówieniu wygłoszonym 13 XI 1944 r.: „*Budować nową demokratyczną Polskę, budować w ogóle Polskę jako taką musimy zacząć od budowy nowej, demokratycznej państwowości polskiej, demokratycznego aparatu władzy państwowej... Polityczne oblicze Polski zależy właśnie od jej państwowości, zależy od tego w czyich rękach znaj-*

⁷ Por. na ten temat A. Burda *Polskie prawo państwowe*. Warszawa 1962, s. 90 i n.

⁸ Manifest Lipcowy zapowiada przeprowadzenie wyborów opartych na pięcioprzymiotnikowym prawie wyborczym i stwierdza, że dotyczyć to będzie Sejmu Ustawodawczego, a więc jednej tylko izby.

duje się aparat państwowy⁹. Dalej zaś W. Gomułka wskazuje cztery podstawowe składniki aparatu państwowego, które wywierają decydujący wpływ na stosunki społeczne każdego kraju i polityczne oblicze państwa. Zalicza do nich: 1. rząd, 2. administrację państwową, 3. siły zbrojne, 4. sądownictwo i więzienia. Przedmiotem naszych rozważań są trzy z wymienionych składników, siły zbrojne pominięto bowiem z uwagi na specyfikę tego zagadnienia.

Kierownictwo obozu ludowego zdawało sobie sprawę z zadań stojących przed Polską Ludową, doceniało znaczenie budowy nowego aparatu władzy. Wyrazem tego jest stwierdzenie: „Jeżeli chcemy naprawdę budować nową, demokratyczną Polskę, to musimy na miejscu starego aparatu państwowego, który był zbudowany pod hasłem walki z demokracją i tym duchem przepojony, zorganizować nowy, duchem demokratycznym przeziąknięty aparat państwowy odrodzonej Polski”¹⁰.

Przytoczone wypowiedzi, jak też dokumenty PPR świadczą wyraźnie, że w kierowniczych kołach obozu ludowego istniała świadomość potrzeby posługiwania się rewolucyjnymi doświadczeniami opracowanymi przez Marksa i Lenina. Jednak fakt złożonej sytuacji społeczno-politycznej tego okresu, szeroko pojmowany front narodowy, liczenie się ze stopniem świadomości mas ludowych i ich przywiązaniem do instytucji wyrosłych na gruncie Konstytucji Marcowej, zdawanie sobie sprawy z tego, że podział społeczeństwa w okresie okupacji przebiegał wokół stosunku do Konstytucji Marcowej i Kwietniowej — te i inne czynniki spowodowały, że problem budowy aparatu państwowego nabrał w Polsce Ludowej wielu cech specyficznych.

Aparat okupanta burzyły siły zbrojne Związku Radzieckiego i Wojsko Polskie. Ta strona zagadnienia jest stosunkowo prosta. Bardziej skomplikowana jest strona druga — kto budował ten aparat, jakie powoływał organy i na jakich opierał je zasadach. W tworzeniu mechanizmu władzy ludowej brały udział siły społeczne, zgrupowane w szeroko pojmowanym froncie narodowym, co nie pozostawało bez wpływu na proces budowy tego aparatu, na jego skład i charakter, na przyjęte zasady organizacyjne. Stanowi to niewątpliwie specyfikę polskiej rewolucji.

Jej cechą szczególną jest także fakt, że podejście do rozwiązania problemu organów kluczowych, decydujących o utrzymaniu władzy państwowej było inne niż w odniesieniu do pozostałych ogniw aparatu państwowego.

Problem aparatu władzy jest złożony, składa się co najmniej z dwu zagadnień. Jedno to formy organizacyjne, instytucje i ich struktura, a także stosunki zachodzące między poszczególnymi składnikami mechanizmu państwowego. Nosi ono wyraźnie charakter organizacyjny, jest to czynnik, który określić można jako formę aparatu. Drugi czynnik jest dynamiczny, żywy, stanowiący treść pierwszego. Są nim kadry, element ludzki, w którym na plan pierwszy wysuwają się osoby piastujące stanowiska kierownicze.

W procesie budowy nowego aparatu państwowego, procesie długo-

⁹ W. Gomułka *Zadania partii w zakresie organizacji siły zbrojnej Odrodzonej Polski. Przemówienia*. T. I, Warszawa 1962, s. 125.

¹⁰ Tamże, s. 125—126.

trwałym, ale szeroko rozwiniętym już w okresie PKWN, należy wyrazić nie wyróżnić kluczowe ogniwa władzy — rząd, siły zbrojne, aparat bezpieczeństwa i Milicja Obywatelska, a z drugiej strony ogniwa administracji terenowej i wymiaru sprawiedliwości.

Gdy idzie o ogniwa decydujące, to tak od strony treści, jak i formy były one budowane od nowa, nie wzorowano się przy ich powoływaniu na instytucjach państwa burżuazyjnego. KRN i PKWN są zarówno pod względem struktury wewnętrznej, jak też składu osobowego organami nowymi. Inne są także stosunki zachodzące między tymczasowym parlamentem Polski Ludowej i jego tymczasowym organem wykonawczym.

W zakresie naczelných organów państwa zerwano konsekwentnie z burżuazyjną zasadą konstytucyjnego podziału władzy, w to miejsce wprowadzono zasadę jej jednolitości. Stąd też, jeśli źródłem władzy był naród, a jego najwyższym, tymczasowym przedstawicielem Krajowa Rada Narodowa, to dla realizacji władzy powołała ona swój organ wykonawczy w postaci PKWN. Zasady dotyczące wzajemnych stosunków KRN — PKWN są oryginalne, świadczą o nowości rozwiązania, o koncentracji władzy i jej jednolitości.

Analogicznie wyglądała sprawa dotycząca innych organów, w tym i armii. Wojsko Polskie utworzone zostało na mocy ustawy z 21 VII 1944 r. o przejęciu zwierzchnictwa nad Armią Polską w ZSRR i o scałeniu Armii Ludowej i Armii Polskiej w ZSRR w jednolite Wojsko Polskie¹¹. Podobnie wyglądał problem aparatu służby bezpieczeństwa, a także MO powołanej dekretem z 7 X 1944 r. o Milicji Obywatelskiej¹², czyli organów zabezpieczających istnienie nowej władzy. Aparat ten umacniał się i rozbudowywał w ogniu zastrających się sprzeczności klasowych, w trakcie narastania elementów wojny domowej.

W zakresie administracji terenowej i organów wymiaru sprawiedliwości w pełni widoczna jest żywość oddolna w procesie tworzenia tego aparatu. Fakt szerokiego dążenia mas pracujących do organizowania aparatu władzy w terenie, przywiązanie do demokratycznych instytucji z okresu obowiązywania Konstytucji Marcowej, obalonych następnie przez faszyzm, wpływ różnych sił biorących udział w przeprowadzaniu przemian znalazły wyraz i w tym, że o ile na szczyblu centralnym zerwano z zasadą podziału władz i na nowych zasadach oparto wzajemne stosunki naczelných organów państwa, to w terenie wzorowano się na dawnych formach. Stąd dwutorowość w administracji terenowej, podział na organy administracji rządowej i samorządowej. Sytuacja ta wynikała także stąd, że poza zinstytucjonalizowanymi siłami społecznymi jak partie polityczne, związki zawodowe (szczególnie aktywny w pow. Krasnystaw Związek Zawodowy Robotników Rolnych), w tworzeniu aparatu państwowego brały udział i siły niezinstytucjonalizowane. Stwarzało to obraz złożony, niejednolity, w którym obok cech nowych, właściwych rewolucji socjalistycznej, pojawiały się często i przejściowo trwały elementy stare, znane w ustroju kapitalistycznym.

W organach administracji państwowej w terenie i w aparacie wymiaru sprawiedliwości — czyli w ogniwach przedstawiających również dużą doniosłość polityczną, nie tego jednak ciężaru gatunkowego, co części

¹¹ Dz. U. nr 1, poz. 2.

¹² Dz. U. nr 7, poz. 33.

scharakteryzowane uprzednio — w dużym stopniu wykorzystano stare formy organizacyjne, dawne instytucje i w poważnych rozmiarach także kadry. Zatrudniono pokaźną część dawnego personelu¹³, z wyłączeniem oczywiście stanowisk kierowniczych.

Nie oznacza to jednak, by restytuowano stary aparat państwowy w tych dziedzinach. Mimo wielu formalnych podobieństw aparat administracji państwowej w okresie PKWN różni się przecież widocznie od administracji z okresu obowiązywania konstytucji 1921 r. Wprowadzie na mocy dekretu z 21 VIII 1944 r.¹⁴ przywrócono urzędy wojewodów i starostów wraz z podległymi im organami, jednakże równocześnie administracja terenowa doznała poważnych przeobrażeń w postaci powołania rad narodowych. Na przykładzie tym widać jak dalece zasady marksizmu-leninizmu w zestawieniu z konkretnymi stosunkami społeczno-politycznymi dają specyficzny obraz. Statut tymczasowy rad narodowych przewidywał w terenie wyłączność rad, Manifest PKWN zapowiadał powołanie upoważnionych przedstawicieli PKWN, a więc organów dodatkowych. Konkretna sytuacja okresu po wyzwoleniu wymagała odejścia na okres przejściowy od schematu założonego w latach okupacji¹⁵.

Przyczyny tego stanu rzeczy były złożone i wielorakie. Wpłynął na nie m. in. fakt, że:

1. rady narodowe były jeszcze instytucją stosunkowo młodą, mało okrzepłą, o niewielkim zasobie doświadczenia — zaś zadania okresu rewolucji wymagały istnienia administracji sprężystej, działającej szybko i sprawnie;

2. sama instytucja rad mało była w naszym społeczeństwie spopularyzowana. Nie ułatwiały tego przecież konspiracyjne formy pracy rad narodowych;

3. sam skład społeczny i polityczny rad nie zawsze dawał należytą gwarancję, że organy te będą w stanie sprawnie i skutecznie realizować linię polityczną władzy ludowej.

Również i aparat wymiaru sprawiedliwości przypominał pod wieloma względami obraz znany z okresu międzywojennego. Dotyczyło to zarówno struktury organów sądowych, ich form organizacyjnych, jak też składu personalnego, z którego wyłączono elementy skompromitowane współpracą z okupantem i odpowiedzialnością za faszyczację kraju. Należy jednak pamiętać, że na mocy dekretu PKWN z 12 IX 1944 r. powołano sądy specjalne dla spraw zbrodniarzy faszystowsko-hitlerowskich¹⁶, sądy wojskowe¹⁷ — organizowane według nowych zasad i w oparciu o nowe kadry.

Przyjęcie takich założeń spowodowało, że obraz aparatu państwowego w okresie PKWN nie był jednolity, że obok nowych instytucji ustrojowych, odpowiadających istocie dokonywanych przemian społeczno-politycznych istniały organy przypominające w dużym stopniu

¹³ Por. S. Rozmaryn *Polskie prawo państwowe*. Warszawa 1951, s. 201—202.

¹⁴ O trybie powołania władz administracji ogólnej I i II instancji. Dz. U. nr 2, poz. 8.

¹⁵ Szerzej na ten temat por. A. Burda *op. cit.*, s. 97 i n.

¹⁶ Dz. U. nr 4, poz. 21.

¹⁷ Prawo o ustroju sądów Wojskowych i Prokuratury Wojskowej. Dekret PKWN z 23 IX. Dz. U. nr 6, poz. 29.

części składowe aparatu okresu międzywojennego. Jednakże o niejednolitości tego mechanizmu mówić można tylko w sensie formalnym, patrząc nań od strony jego form organizacyjnych, nie zaś od strony treści społecznej i funkcji państwowych. Świadczy o tym szereg faktów:

1. w skład aparatu państwowego, głównie w ogniwa kierownicze, wprowadzone zostały nowe kadry wywodzące się z sił społecznych odsuniętych od władzy w okresie międzywojennym,

2. kadry aparatu, jego aktyw kierowniczy powiązany był organizacyjnie z partią klasy robotniczej,

3. wśród pracowników aparatu prowadzona była akcja ideowego wychowania,

4. aparat ten systematycznie oczyszczano z elementów przypadkowych i prowadzących działalność wrogą wobec ustroju;

5. wprowadzono i rozwijano stałe zasadę kontroli społecznej ze strony mas nad działalnością organów państwowych.

Zadania jakie stały przed PKWN i partiami politycznymi, które przystąpiły do dzieła budowy Polski Ludowej, były olbrzymie. Należało stworzyć i uruchomić mechanizm nowej władzy, a odczuwano dotkliwie brak kadr, szczególnie kierowniczych, i dobrych organizatorów. Jest to zrozumiałe skoro weźmie się pod uwagę, że lud pracujący był w okresie międzywojennym odsuwany od udziału w rządzeniu państwem, brakowało mu więc doświadczenia w tej dziedzinie. Należało więc stosunkowo szeroko sięgać po kadry posiadające doświadczenie i przygotowanie z okresu sprzed września 1939 r. Często burżuazja nasyłała do aparatu wrogie elementy, aby rozbić go nie tylko od zewnątrz, ale i od wewnątrz. Tym większą jest zasługą PKWN, że mimo tych trudności potrafił stworzyć aparat władzy ludowej, który udoskonalony przez Rząd Tymczasowy i późniejsze naczelne organy wykonawcze coraz lepiej wykonywał zadania państwa socjalistycznego.

II. POWSTAWANIE OGNIW NOWEJ WŁADZY

Podstawowe ogniwo władzy państwa ludowego — Krajowa Rada Narodowa utworzona została jeszcze w okresie okupacji. Wyzwolenie części kraju zadecydowało o zmianie jej charakteru, gdyż z organu „walczącego narodu” stała się organem najwyższym niepodległego państwa¹⁸.

KRN była organem nowym nie tylko w sensie składu społecznego i politycznego posłów, ale nowym i z uwagi na rewolucyjny sposób jego powstania i obsadzania mandatów, jak również i z racji nowej roli ustrojowej i stojących przed nią zadań. Podstawą prawną działania KRN stała się ustawa o organizacji i zakresie działania rad narodowych z 11 IX 1944 r.

1. Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego

Krajowa Rada Narodowa dzieło swe w zakresie tworzenia nowego ustroju państwa ludowego rozpoczęła już w charakterze organu państwo-

¹⁸ Na temat charakteru KRN zob. Z. Jarosz, J. Zakrzewska *Krajowa Rada Narodowa. Z dziejów kształtowania się ludowego parlamentu*. „Czasopismo Prawno-Historyczne”. T. XVI, z. 1, 1964.

wego od powołania Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego — swego komitetu wykonawczego. Utworzyła zatem pierwszy rząd Polski Ludowej.

W charakterze naczelných organów państwowych zaszły jednak w Polsce Ludowej znaczne zmiany w porównaniu z okresem międzywojennym. Wyrażają się one nie tylko w nowej roli ustrojowej, strukturze (jednoizbowość), nazwie i składzie Krajowej Rady Narodowej, czy w jej kompetencjach, szerszych w porównaniu z tymi, jakie konstytucja 1921 r. przyznawała Sejmowi. Pojawiły się także nowe organy, jak Prezydium KRN czy też PKWN, nie mające pełnego odpowiednika w strukturze aparatu państwowego, określonej w Konstytucji Marcowej.

Pierwszy rząd Polski Ludowej utworzony został w nowy sposób, oryginalny w polskiej praktyce ustrojowej, a jego stosunek do parlamentu mieścił się w ramach nie stosowanego nigdy w Polsce systemu politycznego. Rzuca to zarazem światło i stanowi cenną wskazówkę interpretacyjną, jak należy rozumieć stwierdzenie Manifestu Lipcowego głoszące, że KRN i PKWN działają na podstawie Konstytucji Marcowej, której podstawowe założenia obowiązują aż do zebrania się Sejmu Ustawodawczego.

Konstytucja 1921 r. przyjmowała zasadę ustrojową podziału władz, a jednocześnie wzajemne stosunki między parlamentem, głową państwa i rządem ustalała w ramach systemu parlamentarnego. W systemie tym istotną pozycję odgrywa parlament, głowa państwa jest politycznie nieodpowiedzialna, a rząd powoływany przez prezydenta ponosi odpowiedzialność przed parlamentem za swą działalność i za akty głowy państwa.

Krajowa Rada Narodowa powołując PKWN wyszła z ram tego systemu, zerwała z podziałem władz, wprowadzając zasadę jednolitości władzy skoncentrowanej w rękach tymczasowego parlamentu. Widoczne jest to w tym, że ustawa z 21 VII 1944 r.¹⁹ powołała PKWN nie tylko jako tymczasowy organ wykonawczy, ale jednocześnie określała osoby powołane w skład pierwszego rządu. Weszli doń Edward Osóbka-Morawski — przewodniczący i Kierownik Resortu Spraw Zagranicznych. Andrzej Witos — wiceprzewodniczący i kierownik Resortu Rolnictwa i Reform Rolnych, Wanda Wasilewska — wiceprzewodnicząca, generał broni Michał Rola-Żymierski — kierownik Resortu Obrony Narodowej, gen. dyw. Zygmunt Berling — zastępca kierownika Resortu Obrony Narodowej, Stanisław Kotek-Agroszewski — kierownik Resortu Administracji Publicznej, Jan Stefan Haneman — kierownik Resortu Gospodarki Narodowej i Finansów, Jan Czechowski — kierownik Resortu Sprawiedliwości, Stanisław Radkiewicz — kierownik Resortu Bezpieczeństwa Publicznego, Bolesław Drobner — kierownik Resortu Pracy Opieki Społecznej i Zdrowia, Jan Michał Grubecki — kierownik Resortu Komunikacji, Poczty i Telegrafu, Emil Sommerstein — kierownik Resortu Odszkodowań Wojennych, Stanisław Skrzyszewski — kierownik Resortu Oświaty, Wincenty Rzymowski — kierownik Resortu Kultury i Sztuki, Stefan Jędrychowski — kierownik Resortu Informacji i Propagandy.

¹⁹ O utworzeniu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego. Dz. U. nr 1, poz. 1.

PKWN powołany został nie przez głowę państwa, lecz przez tymczasowy parlament i stanowił jego organ wykonawczy. Natomiast późniejsza praktyka nie jest w pełni konsekwentna, gdyż zmiany w składzie PKWN, przeprowadzane kilkakrotnie, dokonywane były nie przez KRN, lecz decyzją PKWN²⁰ lub Przewodniczącego Prezydium KRN²¹. Przyczyny tych zmian wiązały się m. in. z polaryzacją sił społecznych, z faktem, że niektórzy członkowie PKWN inaczej pojmowali program zawarty w Manifestie, niż to wynikało z intencji jego twórców lub przechodzili do innych obozów politycznych.

PKWN działał w okresie od 21 VII do 31 XII 1944 r., kiedy to Prezydent KRN na mocy ustawy z 31 XII o powołaniu Rządu Tymczasowego mianował premiera i ministrów. W tym krótkim okresie w organizacji władz naczelnych zachodzą istotne zmiany, gdyż modyfikacji ulega stosunek wzajemny parlament — głowa państwa — rząd, a także i skład społeczno-polityczny rządu.

2. Rady narodowe

Podczas gdy na szczeblu centralnym, w przypadku KRN, jej Prezydium, PKWN mamy do czynienia z nowymi organami, nie znajdującymi pełnego odpowiednika w strukturze organów państwa kapitalistycznego, to w terenie sytuacja kształtuje się w sposób daleko bardziej zróżnicowany. Sam zresztą jej obraz ulega zmianie na przestrzeni stosunkowo krótkiego czasu. O ile w *Statucie tymczasowym rad narodowych* przewidziany był wyłącznie system rad, to z chwilą wyzwolenia pierwszych polskich terenów ulegają przejściowej zmianie koncepcje w tej dziedzinie. Znajdą one wyraz w wydaniu cytowanego już dekretu z 21 VIII 1944 r. i powołaniu organów administracji rządowej w postaci wojewodów i starostów.

W okresie PKWN prace w zakresie tworzenia organów administracji państwowej w terenie szły niejako dwoma torami. Z jednej strony obejmowały one organizowanie rad narodowych, w zasadzie jednorodnych w swej istocie z najwyższym organem przedstawicielskim²², z drugiej zaś organów tzw. administracji rządowej, co powodowało złożoność tego aparatu.

Rady narodowe, szczególnie w woj. lubelskim, posiadały w momencie wyzwolenia wschodnich części kraju własną historię. Sieć tych organów rozbudowana została stosunkowo szeroko jeszcze w okresie okupacji, a pierwszą radą narodową w kraju była lubelska konspiracyjna Wojewódzka Rada Narodowa, zorganizowana 18 II 1944 r. w Rudce Kijań-

²⁰ M. in. w ten sposób zwolniony został w listopadzie 1944 r. Grubecki ze stanowiska kierownika Resortu Komunikacji, Poczty i Telegrafów, a na jego miejsce powołany J. Rabanowski. Zob.: Prot. posiedz. PKWN w dniu 4 XI 1944 r. Księga protokółów PKWN, Archiwum Akt Nowych w Warszawie, k. 120—121.

²¹ Zob.: Księga protokółów posiedzeń PKWN, AAN, k. 147. Posiedzenie w dniu 20 XI, na którym zakomunikowano o decyzji B. Bieruta w sprawie zwolnienia S. Kotka Agroszewskiego ze stanowiska kierownika Resortu Administracji Publicznej (i k. 173) prot. posiedzenia w dniu 1 XII, w którym zakomunikowano o decyzji powołania Ob. Kapelińskiego na to stanowisko.

²² Z. Jarosz, J. Zakrzewska *op. cit.*, s. 88.

skiej — pow. Lubartów²³. W skład wybranego wówczas Prezydium WRN weszli: Kazimierz Sidor, jako przewodniczący, Zygmunt Goławski, zastępca przewodniczącego oraz Anna Gadzałanka, Bronisława Czarnotówna i Ludwik Czugała, jako członkowie. Przewodniczącym WRN do dnia 14 X 1944 r. był Kazimierz Sidor, który zrzekł się tego stanowiska w związku z objęciem funkcji wojewody lubelskiego. Na jego miejsce przewodniczącym WRN został Paweł Dąbek, a jego zastępcą Ludwik Czugała.

Inne rady wojewódzkie na terenach wyzwolonych powstały znacznie później, gdyż dopiero po 22 lipca²⁴. W woj. białostockim rady narodowe organizował Jerzy Sztachelski. Pierwszym przewodniczącym WRN w Rzeszowie został Wiktor Jedliński, I zastępcą Stanisław Janusz, II zastępcą Tomasz Wiśniewski. III zastępcą Henryk Bromboszcz, sekretarzem — Julian Przyboś. Członkami Prezydium WRN byli: ks. Marian Borowiec, Antoni Bomba, Józef Augustyn i Michał Ostrowski.

W okresie konspiracyjnym na terenach wschodnich, głównie w woj. lubelskim i rzeszowskim powstało wiele rad narodowych i to zarówno na szczeblu powiatowym, jak i gminnym²⁵. Niektóre z nich w momencie wyzwolenia już nie działały, inne trzeba było zreorganizować, tam, gdzie ich nie było, musiano je tworzyć.

W Zamościu mimo istnienia w okresie okupacji PRN, 27 VII powołano zreorganizowaną Tymczasową PRN²⁶, która działała do 20 X 1944 r., tzn. do momentu przeorganizowania jej zgodnie z postanowieniami usta-

²³ Zob. Prot. posiedzenia WRN w Lublinie. WAPL, Zespół WRN, sygn. 39, s. 1 i n. oraz materiały dotyczące działalności WRN. WAPL, Zespół WRN, sygn. 117, s. 77 i n.

²⁴ WRN w Rzeszowie powstała 18 8 1944 r. a więc prawie na rok przed utworzeniem województwa rzeszowskiego. Por. wydawnictwo *Władza ludowa rodziła się w walce. Wspomnienia*. Rzeszów 1959, s. 27 i n. Zob. także *Materiały z sesji popularno-naukowej poświęconej ruchowi robotniczemu woj. rzeszowskiego (lata 1880—1948)*. Rzeszów 1962, głównie t. I. K. Bieland *Działalność PPR, GL i Armii Ludowej na terenie Rzeszowszczyzny (lata 1942—1945)* i t. II. W. Kruczek *Rozwój polityczny województwa. O powstaniu rad narodowych w woj. białostockim zob. W. Góra i R. Halaba *Powstanie i działalność Polskiej Partii Robotniczej*. W: *Z dziejów Polskiej Partii Robotniczej na Ziemi Białostockiej*. Lublin 1963, s. 32 i n.*

²⁵ Por. W. Kozdra *Z dziejów PPR na Lubelszczyźnie*. Lublin 1962, s. 33. Zob. także A. Weber *Podziemne rady narodowe w walce o Polskę Ludową*. Warszawa 1954, s. 59 i H. Wolikowska *U progu wolności. Z dziejów powstania lubelskiej Wojewódzkiej Rady Narodowej*. Warszawa 1955, s. 78 i n. O tworzeniu rad narodowych w woj. lubelskim zob. Prot. posiedzeń WRN, WAPL, Zespół WRN, s. 37 i n.; S. Krzykała *Tworzenie się organów władzy ludowej na Lubelszczyźnie w latach okupacji*. W: *Polska Partia Robotnicza, Gwardia Ludowa i Armia Ludowa na Lubelszczyźnie w okresie okupacji hitlerowskiej*. Lublin 1958; A. Wendel *KRN i PKWN — pierwsza władza Polski Ludowej*; P. Dąbek *Wojewódzka Rada Narodowa w Lublinie 1944—1959*. „Rocznik Lubelski”. T. II. Lublin 1959. Tworzenie rad narodowych napotykało na opór ze strony reakcji. Wymownym tego dowodem jest rozkaz wydany przez Radwaną w dniu 30 4 1944 r. gdzie czytamy: „W związku z aktualnymi przygotowaniami PPR: a) organizacyjnymi, b) propagandowymi — proszę o szybkie przekazanie posiadanych informacji a) gdzie stwierdzono fakty utworzenia wzgl. prób utworzenia rad pow. gminnych i milicji ludowych — ich skład personaln.” (Archiwum Służby Bezpieczeństwa w Rzeszowie).

²⁶ Prot. I posiedzenia nowo powstałej na podstawie ustawy z 11 IX 1944 r. PRN w Zamościu. Zob. Prot. posiedzeń plenarnych PRN w Zamościu. Zespół WRN, WAPL, sygn. 421, s. 1 i n.

wy z 11 IX 1944 r.²⁷. Podobnie postąpiono w Chełmie, gdzie na wiecu ludności 30 VII powołano PRN²⁸. W Lubartowie PRN wybrano 4 VIII na zebraniu z udziałem 350 delegatów gmin tego powiatu²⁹. Mniej więcej w analogiczny sposób tworzono, czy też reorganizowano rady w innych jednostkach administracyjno-terytorialnych. Wykazywano przy tym dużą samodzielność i oryginalność. Nie czekając na szczegółowsze instrukcje, prowadzono szeroką działalność zmierzającą do szybkiego tworzenia organów władzy ludowej, uniemożliwienia objęcia władzy przez delegatów „rządu” londyńskiego. Przewodniczący Prezydium RN w Lubartowie pismem z 7 VIII 1944 r. skierowanym do zarządów miejskich i gminnych w powiecie poleca przeprowadzenie w gromadach wyborów gromadzkich rad narodowych (ustalając granicę czynnego prawa wyborczego na lat 21 i biernego 25), działających pod przewodnictwem sołtysów, a także przygotowanie wyborów rad gminnych³⁰. Są to przejawy twórczej, żywiołowej inicjatywy oddolnej, aktywności mas, które wykazały wielkie wyczucie i zrozumienie istoty, jak też roli ustrojowej rad narodowych. Akcja ta prowadzona była w zasadzie przez siły zinstytucjonalizowane, ale w niektórych przypadkach i przez niezorganizowane, co z punktu widzenia składu społecznego i politycznego tych organów nie zawsze dawało należyte rezultaty.

Nie mielibyśmy jednak pełnego obrazu sytuacji panującej w zakresie pracy nad tworzeniem rad, gdyby pominąć rolę czynnika politycznego—partii, a w pierwszym rzędzie Polskiej Partii Robotniczej. Inicjatywa rad narodowych nie zrodziła się samorzutnie, lecz wynikała z zasad, koncepcji ustrojowych głoszonych przez partię robotniczej. PPR była inicjatorką utworzenia KRN i rad narodowych³¹ Partia nie tylko rzuciła hasło tworzenia rad, ale zmobilizowała najlepszy swój aktyw do tej działalności. O wadze jaką PPR przywiązywała do instytucji i roli rad świadczą liczne dokumenty, tak z okresu okupacji, jak i pierwszych tygodni po wyzwoleniu. W okólniku Komitetu Obwodowego PPR w Lublinie z 14 VII 1944 r. czytamy: *„Cały wysiłek naszej partii skierowany być musi obecnie na montowanie nowego, demokratycznego aparatu władzy państwowej, na budowanie nowego życia i ładu społecznego.. Władza ludu i narodu na wyzwolonej ziemi polskiej przejawiać się może najlepiej tylko w postaci dobrze zorganizowanych Rad Narodowych”*³².

Stąd też jako podstawowe zadanie aktualnego okresu uznał Komitet Obwodowy mobilizację wysiłków w celu:

1. usprawnienia działalności rad istniejących;
2. skompletowania rad narodowych niepełnych i nie obejmujących wszystkich demokratycznych przedstawicieli różnych warstw narodu;
3. zbudowania rad wszędzie tam, gdzie one dotychczas nie istnieją.

Aby wykonać te zadania PPR skierowała najlepszy swój aktyw do pracy w radach narodowych. Stąd też w woj. lubelskim udział człon-

²⁷ O organizacji i zakresie działania rad narodowych. Dz. U. nr 5, poz. 22.

²⁸ „Rzeczpospolita” nr 2, 4 VIII 1944, s. 4.

²⁹ Prot. posiedzeń PRN Lubartów, WAPL, Zespół PRN Lubartów, sygn. 33.

³⁰ Powiatowa Rada Narodowa w Lubartowie, WAPL, Zespół WRN, sygn. I.

³¹ Por. *Kształtowanie się podstaw programowych...*, s. 175 i n.

³² Składnica Akt KW PZPR w Lublinie, sygn. 1/V/6, s. 1.

ków PPR w radach powiatowych wahał się w granicach 25—40%, podobnie w radach miejskich, w gminnych zaś większość stanowili członkowie SL (około 60%), podczas gdy członkowie PPR tylko 15—30%³³.

Równie doniosłą rolę odgrywała PPR w zakresie obsadzania stanowisk kierowniczych w aparacie terenowym i to zarówno w radach narodowych, jak i w organach administracji rządowej (województw, starostów). O sprawach tych z reguły decydowano na posiedzeniach egzekutywy KP³⁴, przy czym w toku tych czynności przestrzegano zasad współpracy międzypartyjnej, a PPR czyniła wysiłki, by do pracy w radach przyciągnąć także działaczy innych partii demokratycznych. Obsadę stanowisk kierowniczych uzgadniano w myśl ustalonego klucza partyjnego³⁵.

PPR starała się zapewnić obsadę stanowisk kierowniczych w organach administracji ludźmi o właściwym pochodzeniu społecznym, organizacyjnie związanymi z PPR lub innymi partiami demokratycznymi, realizującymi politykę władzy ludowej. Fakt ten rzuca właściwe światło na ocenę charakteru terenowego aparatu władzy, który mimo zewnętrznego podobieństwa, różni się przecież w sposób istotny od aparatu z okresu międzywojennego.

Nie zawsze odbywało się to bez trudności, skład organów przechodził różne przeobrażenia w miarę, jak następowała polaryzacja sił. Aparat administracyjny w terenie, którego organizację rozpoczęto w okresie PKWN, nie odpowiadał z pewnością w pełni istocie ustroju socjalistycznego. Niemniej jednak, już w przyjętej wówczas postaci dawał podstawę wyjścia do późniejszych przeobrażeń idących w kierunku dostosowywania form organizacyjnych tego mechanizmu do społecznej istoty i zadań państwa socjalistycznego. Wielką rolę w tych przemianach, w realizacji wysuniętych zadań odegrały właśnie rady narodowe. Rady założone jako szkoła rządzenia mas ludowych oraz organy walki narodu o wyzwolenie narodowe i społeczne, a następnie planujące rozwój swego terenu oraz kontrolujące inne ogniwa aparatu, przejawiały troskę o budowę organów odpowiedzialnych za porządek i bezpieczeństwo w

³³ Zob. W. Góra *Polska Partia Robotnicza w walce o utrwalenie władzy ludowej*. Warszawa 1958, s. 28. W różnych powiatach sytuacja kształtowała się inaczej, np. wg sprawozdania KP PPR w Kraśniku z r. 1944 w prezydiach rad narodowych tego powiatu członkowie PPR stanowili ok. 80% (składn. Akt KW PZPR w Lublinie, sygn. 6/VA/2), w PRN w Lubartowie na 32 członków 15 należało do SL, 14 do PPR i 3 było bezpartyjnych (WAPL, Zespół PRN Lubartów, sygn. 146), w PRN Biłgoraj na 29 osób 4 należały do PPR, 3 do SL, 1 do AK, reszta bezpartyjni (WAPL, Zespół WRN sygn. 113, s. 15) w PRN Tomaszów na 23 członków po 2 było z PPR, SL i Związków Zawod., ale dodać należy, że rada ta wybrana została bez udziału przedstawicieli partii politycznych i 6 stycznia 1945 r. została rozwiązana. W nowej PRN 9 osób należało do PPR, tyleż do SL, 5 do Związków Zawodowych 4 do Samopomocy Chłopskiej (WAPL, Zespół WRN, sygn. 113. Sprawy społeczno-organizacyjne 1944—1946, s. 19 i 33—34). Natomiast w Kraśniku na 22 członków PRN 11 należało do PPR, 5 do SL i 6 bezpartyjnych, w radach gminnych tego powiatu na 507 radnych w listopadzie 1944 r. 104 należało do PPR, 70 do SL (WAPL, sygn. 113, s. 21).

³⁴ W ten sposób wysunięto kandydaturę starosty w Krasnymstawie (Składn. Akt KW PZPR w Lublinie, sygn. 7/IV/1, s. 2) w Białej Podlaskiej (Składn. Akt, KW PZPR, sygn. 2/IV/1, w Tomaszowie Lubelskim (Składn. Akt KW PZPR, sygn. 15/IV/1).

³⁵ Np. Egzekutywa KP PPR w Krasnymstawie na posiedzeniu w dniu 8 XI 1944 r. ustaliła, że PPR obsadza swymi członkami stanowiska przewodniczącego PRN i starosty (Składn. Akt KW PZPR, sygn. 7/IV/1).

terenie. Działy w tym zakresie zgodnie z wytycznymi Manifestu Lipcowego, który powierzył im zadanie organizowania Milicji Obywatelskiej.

3. Milicja Obywatelska

Zarówno służba bezpieczeństwa, jak też organy milicji należą do grupy tych ogniw, którym w całości aparatu państwowego przypadło szczególne zadanie. Są to bowiem organy, które obok armii mają decydujące znaczenie dla utrzymania władzy państwowej i skutecznego odparcia ataków reakcji. W zakresie tych organów polaryzacja sił społecznych dokonywała się najwcześniej, uświadomienie pracowników rosło w miarę pojawiania się elementów wojny domowej, jednostki obce, przypadkowe szybko odpadały, tym bardziej, że przeciw służbie bezpieczeństwa i milicjantom kierował się przede wszystkim atak reakcji, a zdecydowana większość tego aparatu umacniała się w słuszności swych przekonań i wysiłków.

Okupant hitlerowski przez cały okres okupacji posługiwał się policją granatową. Władza ludowa już w Manifestie PKWN nakazała rozwiązanie organów okupanta, w tym i policji granatowej, a w to miejsce rozpoczęto organizowanie Milicji Obywatelskiej. Jeżeli uprzednio postawiona została teza, że organy bezpieczeństwa i milicji to aparaty nowe, znaczy to, że od podobnych instytucji państwa kapitalistycznego, różnią się one nie tylko nazwą, ale przede wszystkim składem personalnym i strukturą organizacyjną. W skład PKWN obok kierownika Resortu Administracji Publicznej wchodził odrębny kierownik Resortu Bezpieczeństwa Publicznego, któremu na zasadzie art. 4 dekretu z 7 X 1944 r. o Milicji Obywatelskiej³⁶ podlegała MO. Organy milicji, a w jeszcze większym stopniu służba bezpieczeństwa, organizowane były pod nadzorem PPR, która czuwała zwłaszcza nad doбором kadr, widząc w tych organach istotny czynnik, gwarantujący skuteczną walkę z reakcją społeczną.

PKWN dnia 15 VIII 1944 r. wydał dekret o rozwiązaniu policji granatowej³⁷ i powołał Franciszka Józwiaka na stanowisko komendanta tworzącej się MO. W tym też dniu uchwalony został dekret o powołaniu Milicji Obywatelskiej, który jednak nie został opublikowany w Dzienniku Ustaw i nie wszedł w życie. Formalną więc podstawą działania MO stał się dopiero dekret z 7 X 1944 r. Trudno dziś z całą pewnością ustalić przyczyny, które spowodowały, że dekret z 15 VIII nie wszedł w życie, choć jego treść znana była w wyniku opublikowania jej w „Rzeczypospolitej”. Można przypuszczać, że czynnikiem niewątpliwie istotnym był fakt, że miejsce jakie wyznaczono MO — wg przepisów tego dekretu — w systemie organów państwowych nie odpowiadało ówczesnym potrzebom, a podporządkowanie całkowite MO radom narodowym, które były jeszcze wówczas nieokrzesłe i o różnym składzie politycznym i społecznym rodzić mogło wiele niebezpieczeństw dla tworzącej się władzy ludowej.

Nie warto więc chyba kruszyć kopii w sporze od kiedy formalnie istnieje Milicja Obywatelska w Polsce. Formalne narodziny tej insty-

³⁶ Dz. U., nr 7, poz. 33.

³⁷ Dz. U., nr 2, poz. 6.

tucji — gdy przyjmie się za podstawę dzień 7 X 1944 r. — nie pokrywają się z faktycznym powołaniem MO. Należy jednak pamiętać, że o organach MO mówi wyraźnie Manifest PKWN i że, jak to często w czasie rewolucji bywa, dekret o Milicji nie zapoczątkował tworzenia tych organów, gdyż zaczęto je organizować wcześniej, a akt ten stworzył jedynie prawne podstawy ich istnienia. Kilka tygodni wcześniej, bo już 26 VII utworzono w Lublinie pierwszą w kraju Komendę Wojewódzką MO, opartą na kadrach AL, a jej komendantem został płk G. Korczyński. Jednostka ta przyjęła nazwę Lubelskiej Obwodowej Komendy MO. Komendantami powiatowymi MO zostali dowódcy oddziałów partyzanckich GL i AL³⁸.

W podobny sposób, choć nieco później powstaje Komenda MO w Rzeszowie. Utworzono ją na mocy rozkazu pełnomocnika kierownika Resortu Bezpieczeństwa Publicznego z 3 IX 1944 r., skierowanego do dowódcy Brygady Partyzanckiej im. Głowackiego³⁹, i oddano ją do dyspozycji Komendanta Wojewódzkiego płk Fr. Księżarczyka.

Oddziały partyzanckie AL już w miesiącu sierpniu tworzyły pierwsze komendy i posterunki MO w oparciu o postanowienia Manifestu PKWN⁴⁰. Zdarzało się, że kiedy grupa partyzancka przybywała w celu zorganizowania jednostki MO zastawała już posterunki obsadzone przez AK (tak działo się, np. w Skierbieszowie, pow. Zamość, w Łęcznej, pow. Lublin)⁴¹. Często też ludność samorzutnie powoływała jednostki porządkowe, np. w Przemyślu na Zasaniu 20 VII utworzono straż obywatelską, która liczyła w skali powiatu ok. 200 ludzi. Straż ta po przybyciu 18 VIII delegata PKWN przekształcona została w MO⁴².

I znów podobnie jak w przypadku rad narodowych, tak też i w toku organizowania jednostek MO olbrzymią pracę organizacyjną przeprowadziła PPR. Instrukcja Komitetu Obwodowego PPR w Lublinie 19 VIII 1944 r. stwierdza: „*Fartia nasza zainteresowana jest w tym, aby ustrojowe oblicze budującej się Polski było na wskroś demokratyczne... musi zwrócić uwagę na resort bezpieczeństwa publicznego. Resort ten winien być obsadzony we wszystkich ogniach kierowniczych przez zdolnych i oddanych partii członków*”⁴³ (podkreśl. W. S.). Rola tych organów była doceniana, gdyż w przy-

³⁸ Zostali nimi: w Białej Podlaskiej ppor. C. Jastrzębski, w Biłgoraju por. A. Pajdo, w Chełmie por. A. Paczkowski, w Hrubieszowie por. A. Szubara, w Kraśniku ppor. Marcinkowski, w Krasnymstawie por. L. Radecki, w Lubartowie kpt. Fiątek, w pow. Lublin ppor. P. Niewinny, w mieście Lublin por. Urban, w Łukowie ppor. S. Waśik, w Puławach por. R. Dorosz, w Radzynie kpt. A. Melucha, w Siedlcach kpt. B. Drabik, w Tomaszowie Lub. por. Bartłomowicz, we Włodawie por. K. Zybura, w Zamościu por. Małysz.

³⁹ Archiwum KW MO w Rzeszowie.

⁴⁰ W woj. rzeszowskim w sierpniu 1944 r. powstało 7 komend powiatowych MO: w Kolbuszowej, 4 VIII w Nisku, 8 VIII w Rzeszowie, 15 VIII w Tarnobrzegu, 18 VIII w Przemyślu, 20 VIII w Lubaczowie i 25 VIII w Dębicy. Archiwum KW MO w Rzeszowie teczka pt. Historia oraz charakterystyki KP MO i posterunków MO woj. rzeszowskiego.

⁴¹ „Biuletyn Komisji Historycznej KW MO w Lublinie” nr 1. Lublin 1959. s. 4—5.

⁴² Historia oraz charakterystyki KP MO i posterunków MO woj. rzeszowskiego. Archiwum KW MO w Rzeszowie.

⁴³ Składnica Akt KW PZPR w Lublinie sygn. 1/V/8, s. 1.

padku innych ogniw aparatu państwowego troska partii skupiała się na obsadzeniu stanowisk kierowniczych przez demokratów, w przypadku organów bezpieczeństwa akcent spoczywa na członkostwie w PPR.

W ten sposób, kierując najlepszy swój aktyw do pracy w bezpieczeństwie, tworząc komendy i posterunki MO z całych jednostek partyzanckich, zabezpieczała PPR właściwy społecznie skład tych organów. Nie znaczy to jednak, że do MO czy służby bezpieczeństwa nie przedostawały się elementy niewłaściwe. Zdarzały się przypadki, że do MO wstępowali niekiedy dawni funkcjonariusze policji granatowej lub osoby chcące uchronić się przed wysłaniem na front, wrogie elementy nasyłała także reakcja. Właściwy skład i odpowiednia postawa tych organów były zawsze troską PPR⁴⁴. Świadczą o tym m. in. takie fakty, jak przypadki wybierania członków MO i jej komendantów na zebraniach organizacji partyjnych⁴⁵.

Podstawę prawną działania MO stanowił dekret z 7 X 42, który powołał tę instytucję, opierając ją na nowych kadrach i zasadach organizacyjnych. Stwarzało to gwarancję, że MO spełni zadanie ochrony ustroju demokracji ludowej. W trosce zaś o podniesienie poziomu moralno-politycznego stworzony został rozkazem gen. Franciszka Jóźwiaka z dn. 21 X 1944 r. aparat polityczno-wychowawczy MO, co nastąpiło w wyniku wykonania uchwały Biura Politycznego KC PPR w sprawie ożywienia pracy politycznej i partyjnej w szeregach milicyjnych.

Dzięki pracy wychowawczej starano się poprawić poziom działania jednostek MO, poziom nastęrczający sporo zastrzeżeń z uwagi na brak odpowiedniego przygotowania funkcjonariuszy do wykonywania tych zadań. Starano się także systematycznie oczyszczać aparat MO z elementów przypadkowych i obcych.

Mimo więc występowania wypadków naruszania przepisów, niekiedy nadużywania władzy przez jednostki zdemoralizowane, ogólny obraz pracy i dorobku w omawianym okresie jest pozytywny. U zdecydowanej większości funkcjonariuszy MO spotykamy się z przejawami olbrzymiego poświęcenia i oddania sprawie. Jest to fakt tym bardziej znamieny i godny podkreślenia, że niemal wszystkie raporty pochodzące zarówno od jednostek MO, jak też rad narodowych, czy też starostów świadczą o bardzo niskim uposażeniu pracowników MO, nieterminowym wypłacaniu go, o niezwykle słabym uzbrojeniu i umundurowaniu funkcjonariuszy, o tym, że milicjanci przeważnie pełnili służbę we własnym ubraniu.

Powyższą tezę można zilustrować przykładami z terenu woj. lubelskiego, obrazującymi stan uzbrojenia i umundurowania jednostek MO. W woj. lubelskim wg stanu na dzień 20 IX 1944 r. było⁴⁶:

| | | | | |
|---|------|------|------|-------|
| Płaszczy mundurów spodni czapek trzewików | | | | |
| 1551 | 1829 | 1832 | 1843 | 1844. |

⁴⁴ Zob. Prot. posiedzeń Egzekutywy KP PPR w Kranymstawie.

⁴⁵ Zob. np. protokół nr 1 z posiedzenia członków PPR we wsi Bojary, gm. Opole, pow. Włodawa z dnia 30 VII 1944 r. Składnica Akt KW PZPR, sygn. 4/V/1, s. 2.

⁴⁶ „Biuletyn Komisji Historycznej przy KW MO w Lublinie” nr 1, s. 7—8.

W okresie tym w woj. lubelskim MO liczyła ogółem 4455 funkcjonariuszy, w tym 106 oficerów, 1340 podoficerów i 3009 szeregowców⁴⁷.

Nie lepiej też wyglądała sprawa uzbrojenia, skoro na dzień 20 IX 1944 r. w woj. lubelskim do dyspozycji MO było:

KM RKM PPS PPSza KB MPi Pist.

46 82 148 634 2667 52 182

przy czym broń ta nie była rozdzielona równomiernie, i tak np. w KP MO Biała Podlaska na 184 funkcjonariuszy przypadało tylko 40 jednostek broni i 27 kompletów mundurów⁴⁸.

Na niski stan uzbrojenia i umundurowania, na niedostateczne wyżywienie i uposażenie pracowników MO i służby bezpieczeństwa zwalczanej przeciw bezlitośnie przez reakcję zwracano wielokrotnie uwagę na posiedzeniach organów tak centralnych, jak też terenowych. Mówili o tym m. in. na posiedzeniu PKWN w dn. 4 X 1944 r. zarówno kierownik Resortu Bezpieczeństwa Publicznego S. Radkiewicz, jak i Komendant Główny MO gen. Franciszek Józwiak, który wskazywał, że na ogólną liczbę 13 tys. funkcjonariuszy MO zaledwie 3—4 tys. jest umundurowanych⁴⁹. Podobny obraz dały sprawozdania składane przez rady narodowe i urząd wojewódzki lubelski⁵⁰.

Podkreślić przy tym należy, że służba bezpieczeństwa w składzie swym społecznym wiernie odzwierciedlała przemiany zaszłe w państwie. Był to nowy aparat, w zdecydowanej większości złożony z robotników i chłopów. Dane z 15 IX 1944 r. wskazują, że w Woj. Urzędzie Bezpieczeństwa Publicznego w Rzeszowie na 110 pracowników aż 72 było pochodzenia chłopskiego, 34 robotniczego i tylko 4 inteligenckiego. Wykształcenie tych ludzi nie zawsze było wystarczające — tylko 10 spośród 110 posiadało wykształcenie średnie, aż 79 podstawowe i 21 nie-

Stan liczbowy MO woj. lubelskiego 20 IX 1944 r.

| | ofic. | podofic. | szer. | razem |
|-------------------|-------|----------|-------|-------|
| KP Biała Pollaska | 1 | 81 | 102 | 184 |
| Biłgoraj | 3 | 26 | 143 | 172 |
| Chełm | 7 | 60 | 127 | 194 |
| Hrubieszów | 2 | 81 | 273 | 356 |
| Kraśnik | 6 | 72 | 292 | 370 |
| Krasnystaw | 1 | 53 | 126 | 180 |
| Lubartów | 5 | 54 | 121 | 180 |
| Lublin pow. | 2 | 109 | 69 | 180 |
| Lublin miasto | 33 | 209 | 217 | 459 |
| Lublin KW | 20 | 64 | 138 | 222 |
| Luków | 2 | 54 | 126 | 182 |
| Puławy | 4 | 49 | 128 | 179 |
| Rad yń | 1 | 48 | 198 | 247 |
| Siedlce | 10 | 157 | 328 | 495 |
| Tomaszów Lub. | 2 | 68 | 130 | 200 |
| Włodawa | 3 | 48 | 225 | 276 |
| Zamość | 4 | 107 | 268 | 379 |
| Razem | 106 | 1340 | 3009 | 4455 |

⁴⁷ Tamże, s. 6. W poszczególnych powiatach sytuacja wyglądała następująco:
⁴⁸ Tamże, s. 6—8. W Biłgoraju na 172 funkcjonariuszy przypadło 164 jedn. broni i 100 kompl. umund., w Chełmie na 194 funkcj. — 27 kompl. umund., w Hrubieszowie na 356 funkcj. — 61 jedn. broni i 27 kompl. umund.

⁴⁹ Prot. posiedzenia PKWN, k. 70 i n.

⁵⁰ Zob. Sprawozdanie członków Prezydium WRN z pow. Hrubieszów, Lubartów itd. WAPL, Zespół WRN, sygn. 277, s. 5 i n. oraz sygn. 113, s. 27 i n.

pełne podstawowe. Mimo to służba bezpieczeństwa ofiarnie pełniła swe zadania, skutecznie chroniąc młodą władzę państwową przed atakami reakcji⁵¹.

4. Wymiar sprawiedliwości

W okresie PKWN organy wymiaru sprawiedliwości tworzone wzorując się powszechnie na dawnej strukturze organizacyjnej, na wzorach z okresu międzywojennego, a stanowiska obsadzano starymi kadrami, z wyłączeniem osób skompromitowanych. Na taki stan rzeczy złożyło się wiele czynników, m. in. fakt, że organy te powstawały samorzutnie. Prawnicy znajdujący się na terenach stanowiących dawniej siedzibę sądów grodzkich, okręgowych czy apelacyjnych przystępowali do tworzenia tych organów, nie zawsze czekając na zarządzenia w tej sprawie ze strony PKWN lub kierownika Resortu Sprawiedliwości.

Pierwsze wysiłki w kierunku zorganizowania aparatu sądowego można już zaobserwować w okresie okupacji. Konspiracyjna lubelska WRN powołała wówczas Sąd Ludowy⁵² przede wszystkim w ce'lu ścigania winnych mordów i walk bratobójczych. Do pełnej jednak pracy w tym zakresie przystąpić można było dopiero z chwilą wyzwolenia kraju.

W dniu 3 VIII 1944 r. odbyło się w Lublinie z inicjatywy Resortu Sprawiedliwości spotkanie sędziów, prokuratorów i adwokatów z przedstawicielami PKWN w celu uruchomienia organów wymiaru sprawiedliwości w woj. lubelskim⁵³. Wkrótce też stworzone zostały te organy na terenach podległych władzy PKWN, ustalono ich siedzibę i terytorialny zasięg działania.

Jeżeli w zakresie sądownictwa powszechnego odnotować można dużą samodzielność, a także inicjatywę prawników, to jednocześnie nie wolno pomijać faktu, że PKWN, zdając sobie w pełni sprawę z trudnej sytuacji, w jakiej znalazł się wymiar sprawiedliwości, nie ograniczał się do wykrzystania tylko wzorów przedwojennych i do instytucji znanych państwu kapitalistycznemu. W omawianym okresie stworzono także szereg nowych instytucji, które spowodowały, że wymiar sprawiedliwości Polski Ludowej już w czasie PKWN, mimo wielu nie tylko formalnych podobieństw, różnił się jednak od schematu tego aparatu z lat międzywojennych.

Właśnie z uwagi na szerokie wykorzystanie w aparacie wymiaru sprawiedliwości starych wzorów organizacyjnych i dawnego personelu zachodziły obawy, czy organy te będą w pełni realizowały politykę władzy ludowej. Nie mając tej pewności, tworzone instytucje oparte na nowych wzorach organizacyjnych i na nowych kadrach. W ten sposób na mocy cytowanych już dekretów PKWN utworzył specjalne sądy dla rozpatrywania spraw zbrodniarzy faszystowsko-hitlerowskich, jak też sądownictwo wojskowe i wojskową prokuraturę.

⁵¹ Por. maszynopis wystąpienia w dyskusji mjr. A. Lubienieckiego z KW MO w Rzeszowie, s. 5 i n.

⁵² Prot. posiedzenia WRN, WAPL, Zespół WRN, sygn. 39, s. 27.

⁵³ „Rzeczpospolita” nr 4, 6 VIII 1944 r., s. 4.

*

Nie jest rzeczą łatwą po dwudziestu latach pisać o przełomowych wydarzeniach historycznych zamkniętych w granicach zaledwie kilku miesięcy. Dzieło budowy nowego ustroju społeczno-gospodarczego i politycznego, które zapoczątkował pierwszy rząd Polski Ludowej jest olbrzymie, a wysiłek organizacyjny, jakiego wówczas dokonano — niewymierny i trudny do przedstawienia. Niezadowolający stan dokumentacji obrazującej narodziny władzy ludowej i formowania nowego mechanizmu państwowego stanowi tu trudność zasadniczą. Ludzie którzy tworzyli aparat władzy działali w trudnych warunkach, nie myśleli wówczas o dokumentacji różnych przedsięwzięć. Dziś możemy ocenić ten dorobek z perspektywy dwudziestu lat, ale entuzjazmu działania, bohaterstwa ludzi narażających swe życie w imię wielkiej sprawy, odtworzyć nie potrafimy.

Działalność PKWN w zakresie organizacji władzy ludowej, przytoczone przykłady, które z uwagi na skromny zasób materiałów ilustrują tylko drobny wycinek olbrzymiej pracy organizacyjnej, wszystko to świadczy, że tworzenie aparatu państwowego Polski Ludowej odbywało się w zasadzie zgodnie z prawidłowościami rewolucji ludowo-demokratycznej. Wykorzystano w tym zakresie wskazówki i idee marksizmu-leninizmu, dostosowano je do aktualnych zadań i potrzeb społecznych.

Działo się tak dlatego, że powstająca Polska Ludowa nie przyjęła społecznych treści międzywojennego państwa polskiego, ale stanowiła organizm całkowicie nowy, będący negacją dawnego państwa. Nie kontynuując w sensie społecznym — dawnej państwowości, mogła Polska Ludowa stworzyć i zorganizować nowy aparat władzy, odpowiadający zmienionej treści i istocie państwa. Zatem i w dziedzinie budowy aparatu władzy mamy elementy negacji, obok których, przejściowo i ubocznie, wystąpił element kontynuacji form organizacyjnych pewnych ogniw mechanizmu władzy.

Powstanie w lipcu 1944 r. Polski Ludowej oznaczało zarazem powstanie pierwszego państwa demokracji ludowej. W czasie, gdy inne narody w środkowej Europie pozostawały w dalszym ciągu pod okupacją, gdy większość ziem polskich znajdowała się jeszcze nadal pod jarzmem hitlerowskich Niemiec, w Chełmie, a następnie w Lublinie działał rząd ludowy. Jego powołanie oznaczało zapoczątkowanie ogromnych procesów społecznych — wyzwiania się spod okupacji i kapitalistycznego ucisku narodów środkowej Europy, tworzenie obozu socjalistycznego.