

ROBERT LITWIŃSKI

O bezpieczeństwo wewnętrzne odrodzonej Rzeczypospolitej (1917–1922)

Użyte w tytule sformułowanie „bezpieczeństwo wewnętrzne” jest w tym przypadku jedynie terminem umownym, który – *nota bene* nie tylko współcześnie – trudno jest zdefiniować¹. Już w okresie międzywojennym

¹ Na tę kwestię zwracali uwagę m.in.: Stanisław Sulowski, zob. S. Sulowski, *W poszukiwaniu definicji bezpieczeństwa wewnętrznego*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” (dalej: PBW) 2009, nr 1, s. 10–13; P. Majer, *W poszukiwaniu uniwersalnej definicji bezpieczeństwa wewnętrznego*, PBW 2012, nr 7, s. 11–18; idem, *Bezpieczeństwo wewnętrzne Polski w rozwoju dziejowym od X wieku do końca Polski Ludowej*, Szczepko 2012, s. 9–16. O II Rzeczypospolitej Andrzej Misiuk stwierdza wręcz: „zarówno w przepisach prawa, jak też doktrynie prawa konstytucyjnego i administracyjnego, na próżno będziemy szukali tego pojęcia”. Zob. A. Misiuk, *Kształtowanie się systemu bezpieczeństwa wewnętrznego w II Rzeczypospolitej w latach 1918–1922* [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne Drugiej Rzeczypospolitej*, red. A. Peplowski, A. Szymanowicz, Wrocław 2010, s. 11. Przypisać należy, że z terminem tym nie zmierzono się w wyczerpujący sposób m.in. w następujących pracach: M. Wiśniewska, L. Wyszczelski, *Bezpieczeństwo narodowe Polski w latach 1918–1939. Teoria i praktyka*, Toruń 2009; J. Zalewski, *Bezpieczeństwo polityczne Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa–Bełchatów 2012. Z kolei Henryk Stańczyk w swym tekście skoncentrował się przede wszystkim na aspekcie międzynarodowym i wojskowym bezpieczeństwa. Zob. H. Stańczyk, *System bezpieczeństwa II RP 1919–1939* [w:] *Si vis pacem, para bellum. Bezpieczeństwo i polityka Polski. Księga Jubileuszowa ofiarowana Profesorowi Tadeuszowi Dubickiemu*, red. R. Majzner, Częstochowa–Włocławek 2013, s. 485–502. Co ciekawe, nawet autorzy, którzy podejmują problematykę samego bezpieczeństwa wewnętrznego/publicznego, nierzadko nie pochylają się nad znaczeniem tego terminu. Z nowszych publikacji wymienić należy m.in.: J. Dworzecki, *Rola Policji Województwa Śląskiego w kształtowaniu bezpieczeństwa wewnętrznego w okresie II RP*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Finansów i Prawa w Bielsku-Białej” 2015, nr 3, s. 133–192; M. Fałdowski, *Bezpieczeństwo i porządek publiczny na przykładzie II RP*, „Przegląd Policyjny” 2017, nr 4, s. 48–61. W tym miejscu chciałbym również zaznaczyć, że używając sformułowania „o bezpieczeństwo wewnętrzne”, zamierzam uwypuklić fakt, że przedmiotem moich rozważań nie jest sam mechanizm funkcjonowania „bezpieczeństwa wewnętrznego”

na komplikacje z jednoznacznym jego określeniem zwracał uwagę między innymi Władysław Czapinowski. Podkreślał, że ustalenie definicji pewnych pojęć stwarza nierzadko rozmaite trudności i prowadzi do interpretacyjnych rozbieżności. Do takich przypadków zaliczył właśnie te, które ówczesnie traktowano jako elementy składowe bezpieczeństwa wewnętrznego, tj.: „bezpieczeństwo publiczne”, „spokój publiczny” i „porządek publiczny” i nierzadko uznawano za synonimiczne². Zaznaczył wręcz, że „nowoczesne prawo karne, w tem również prace najnowsze, a w szczególności także polskie projekty kodeksu karnego i ustawy o wykroczeniach nie dają kryteriów dla odróżnienia pojęcia spokoju publicznego od pojęcia porządku publicznego, posługując się niemi w tem samym znaczeniu”³.

Uwzględniając powyższe problemy definicyjne, możemy się jednak pokusić o pewne propozycje. Otóż, jak stwierdzał u schyłku lat trzydziestych XX w. Władysław Kawka: „znaczeniowo pod wyrazami bezpieczeństwo, spokój i porządek publiczny ogólnie rozumiemy pewne dodatnie stany, panujące w organizacji społecznej, których zachowanie gwarantuje uniknięcie określonych szkód tak przez całość organizacji, jak i przez poszczególnych jej członków”⁴. Możemy więc przyjąć, że „bezpieczeństwo publiczne” traktowano ówczesnie jako „stan, w którym ogół społeczeństwa i jego interesy, jako też państwo wraz ze swymi celami mają zapewnioną ochronę od szkód, zagrażających im

w interesującym mnie okresie, ale ówczesne koncepcje dotyczące zorganizowania modelu tegoż bezpieczeństwa.

² W. Czapinowski, *Bezpieczeństwo, spokój i porządek publiczny w naszym prawie administracyjnym*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” (dalej: GAiPP) 1929, nr 9, s. 317; *idem*, *Bezpieczeństwo, spokój i porządek publiczny – w ustawach karnych*, GAiPP 1929, nr 18, s. 633–638; *idem*, *Bezpieczeństwo, spokój i porządek publiczny – próba konstrukcji teoretycznej*, GAiPP 1929, nr 19, s. 673–679.

³ W. Czapinowski, *Bezpieczeństwo, spokój i porządek publiczny – w ustawach...*, s. 638.

⁴ W. Kawka, *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1939, s. 46. Rozwija tę definicję Piotr Majer, który zaznacza, że w Polsce międzywojennej bezpieczeństwo wewnętrzne traktowano „jako stan nie tylko zabezpieczenia organów państwa oraz ładu i porządku publicznego, lecz także skutecznego zaspokajania potrzeb obywateli, które zależały od sytuacji społecznej i gospodarczej kraju”. Zob. P. Majer, *Bezpieczeństwo wewnętrzne...*, s. 146. Z kolei Misiuk pisze: „«Bezpieczeństwo wewnętrzne» może być postrzegane jako pewien stan stosunków społecznych i politycznych oraz określenie czynników mających wpływ na ten stan, a także charakterystykę działań instytucji publicznych na rzecz osiągnięcia odpowiedniego poziomu stabilizacji wewnętrznej w państwie”. Zob. A. Misiuk, *Kształtowanie się systemu bezpieczeństwa wewnętrznego...*, s. 11–12. Natomiast Wojciech Śleszyński za „bezpieczeństwo wewnętrzne” uważa „stan gotowości oraz działania właściwych organów administracji publicznej, mające na celu zapobieganie aktom godzącym w dobro państwa i porządek polityczny, ze szczególnym uwzględnieniem aspektów polityczno-prawnych, narodowo-etnicznych i religijno-wyznaniowych”. Zob. W. Śleszyński, *Bezpieczeństwo wewnętrzne w polityce państwa polskiego na ziemiach północno-wschodnich II Rzeczypospolitej*, Warszawa 2007, s. 23.

z jakiegokolwiek źródła”. Ochrona tego bezpieczeństwa była jednym z zadań państwa, które tym samym decydowało, co jest potencjalnym zagrożeniem⁵. Jako „porządek publiczny” Kawka traktował „zespół norm, których przestrzeganie warunkuje normalne współżycie jednostek ludzkich w organizacji państwowej”⁶. Z kolei za Czapińskim, który nieco rozwija ten koncept, „porządek publiczny” możemy zdefiniować jako „normalne (względnie uważane za normalne) dla danego okresu czasu ukształtowanie się całości stosunków w państwie, tak pod względem prawnym, jak faktycznym (włączając w to również zjawiska natury), pozwalające na normalną egzystencję państwa i obywateli”⁷. Pojęcie „spokoju publicznego” było trudniejsze do uchwycenia. Kawka, traktując go jako ogólny spokój w państwie oraz podstawę bezpieczeństwa i porządku publicznego, definiował jako „stan, którego zakłócenie nie może przenosić zdolności znoszenia przeciętnie zdrowego pod względem nerwowym środowiska”⁸.

Podsumowując te uwagi wstępne i bazując na analizie znanego mi materiału badawczego z okresu międzywojennego, chciałbym zaznaczyć, że za „bezpieczeństwo wewnętrzne” uważano wówczas stan, który obejmował właśnie wspomniane trzy elementy: bezpieczeństwo, porządek i spokój publiczny⁹.

Praworządne państwo powinno posiadać instytucje, których zadaniem ma być utrzymanie bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego oraz zagwarantowanie realizacji obowiązującego prawa. Dlatego też już w latach Wielkiej Wojny pojawiły się pierwsze koncepcje systemowego rozwiązania kwestii polskich organizacji bezpieczeństwa publicznego. Co prawda, nie zaliczały się do nich jeszcze stráže obywatelskie ani też milicje miejskie, ale warto im poświęcić kilka uwag, ponieważ były one znaczącym elementem zdobywanych doświadczeń, które wykorzystano w późniejszym czasie.

⁵ W. Kawka, *Policja...*, s. 46.

⁶ *Ibidem*, s. 69.

⁷ W. Czapiński, *Bezpieczeństwo, spokój i porządek publiczny w naszym...*, s. 319.

⁸ W. Kawka, *Policja...*, s. 80.

⁹ Niniejszy tekst jest efektem moich dotychczasowych zainteresowań problematyką bezpieczeństwa wewnętrznego II Rzeczypospolitej, których wynikiem są między innymi następujące prace: *Policja Państwowa w województwie lubelskim 1919–1939*, Lublin 2001; *O polską policję. Koncepcje organizacji bezpieczeństwa publicznego na ziemiach polskich w czasie Wielkiej Wojny* [w:] *Lata Wielkiej Wojny. Dojrzwianie do niepodległości 1914–1918*, red. D. Grinberg, J. Snopko, G. Zakiewicz, Białystok 2007, s. 244–258; *Korpus policji w II Rzeczypospolitej. Służba i życie prywatne*, Lublin 2010; *W imię polskiej racji stanu. Aparat policyjny II Rzeczypospolitej Polskiej wobec działalności komunistycznej* [w:] *Komuniści w II Rzeczypospolitej. Ludzie – struktury – działalność*, red. M. Bukała, M. Krzysztofiński, Rzeszów 2015, s. 399–420; *Policja Państwowa wobec ruchu komunistycznego w międzywojennej Warszawie* [w:] *Komuniści w międzywojennej Warszawie*, red. E. Kowalczyk, Warszawa 2014, s. 175–194; „Ministerstwo Spraw Wewnętrznych II Rzeczypospolitej wobec komunizmu i komunistów” [publikacja w druku].

Już pod koniec lipca 1914 r., gdy rozpoczęto ewakuację Zagłębia Dąbrowskiego, przedstawiciele środowisk przemysłowych pomyśleli o utworzeniu organizacji odpowiedzialnej za zapobieżenie grabieżom. W wyniku rozmów z przedstawicielami rosyjskiej administracji wypracowano zasady, na podstawie których planowano utworzyć w poszczególnych gminach strażę obywatelskie. 30 lipca poszczególne straże, znajdujące się pod kierownictwem Komendy Okręgu Straży Obywatelskich Zagłębia, na czele której znalazł się Kazimierz Srokowski, rozpoczęły przejmowanie posterunków od policji rosyjskiej¹⁰.

W tym samym miesiącu rozpoczęto również tworzenie Straży Obywatelskiej w Warszawie, a twórcą tego pomysłu był Stanisław Popowski. Szczegółową koncepcję, przygotowaną przez Leona Supińskiego, zaprezentowano 2 sierpnia rosyjskiemu generał-gubernatorowi. Opowiadano się w niej za:

- 1) zabezpieczeniem dostaw artykułów pierwszej potrzeby;
- 2) znalezieniem pracy dla osób pozbawionych środków do życia;
- 3) zagwarantowaniem bezpieczeństwa publicznego.

Na ten ostatni punkt Rosjanie nie wyrazili zgody, dlatego też nad stworzeniem organizacji bezpieczeństwa pracowano w tajemnicy. Rozwój wypadków wojennych sprawił, że dopiero w październiku warszawska Straż Obywatelska uzyskała możliwość jawnej działalności. Jednak wstrzymana wówczas ewakuacja spowodowała zawieszenie jej aktywności¹¹.

Wycofanie się Rosjan z terenu Królestwa latem 1915 r. zadecydowało, że straż ponownie podjęła swe czynności, a o zakresie ówczesnych prac mogą świadczyć słowa jej członka Henryka Wardęskiego, który wspominał: „Zameldowań było bardzo wiele. Meldowano kradzieże, wnoszono skargi na stróżów, którzy po wyjściu policji rosyjskiej poczuli się na wolnej stopie, nie chcieli zamiatać ulic, ani sprzątać kamienic, maltretowali przytem lokatorów. Sprawdzano dorożkarzy, którzy od razu pochowali takse i brali ceny dowolne. Zgłaszały się wreszcie żony ze skargami na mężów – pijaków blagając, aby nareszcie polska Straż Obywatelska zmusiła pijaków do porzucenia nałogu”¹².

¹⁰ *Idem*, *O polską policję...*, s. 245; *Dziesięciolecie Służby Bezpieczeństwa w Polsce Odrodzonej*, red. E. Grabowiecki, Warszawa 1925, s. II; A. Misiuk, *Tworzenie się polskich organów policyjnych w okresie I wojny światowej (1914–1918)*, „Problemy Kryminalistyki” 1987, nr 176, s. 249; W. Starościk, *Kazimierz Srokowski – pierwszy przewodniczący Rady Miejskiej w latach 1917–1924*, „Raptularz Kulturalny” 2005, nr 1, s. 54–55.

¹¹ H. Wardęski, *Moje wspomnienia policyjne*, Warszawa 1926, s. 27; *Księga pamiątkowa Straży Obywatelskiej st. m. Warszawy i Przedmieść 5 VIII 1915 – 31 I 1916*, oprac. J. P., Warszawa–Lwów 1916, s. 3–4; R. Litwiński, *O polską policję...*, s. 245–246.

¹² *Księga pamiątkowa...*, *passim*; *Okupacja Warszawy. Zbiór dokumentów i głosów prasy dotyczących sprawy polskiej w związku z zajęciem Warszawy przez wojska niemieckie. Sierpień 1915 r.*, Fryburg 1915, s. 5; H. Wardęski, *Moje wspomnienia...*, s. 39–40.

W tym miejscu wypada podkreślić, że podobne formacje, funkcjonujące pod szyldami straży obywatelskich, straży bezpieczeństwa lub milicji obywatelskich, powstawały także w innych miastach Królestwa. Były one penetrowane przez działaczy niepodległościowych, środowiska endeckie oraz socjalistów (zarówno Polską Partię Socjalistyczną – Lewicę, jak i Polską Partię Socjalistyczną – Frakcję Rewolucyjną). Przewaga tej czy innej opcji politycznej była uzależniona od lokalnych uwarunkowań. Z kolei w ośrodkach przemysłowych podejmowano próby tworzenia milicji robotniczych. Wszystkie te organizacje zajmowały się głównie:

- 1) utrzymywaniem bezpieczeństwa i porządku publicznego;
- 2) kontrolą osób podejrzanych;
- 3) nadzorem nad stanem zdrowia i higieny ludności;
- 4) współdziałaniem z organizacjami niosącymi pomoc najuboższym¹³.

Przyznać należy, że zgoda władz rosyjskich na tworzenie tego rodzaju formacji była oczywiście efektem zmieniającej się sytuacji militarnej. Przewidywano, że po powrocie administracji carskiej zostaną one rozwiązane. Dlatego też w przekonaniu Rosjan miały one jedynie charakter tymczasowy. Wypada się również zastanowić nad celami strony polskiej. Ile w tych działaniach było rzeczywistych planów politycznych zmierzających do stworzenia rodzimego systemu bezpieczeństwa, a ile po prostu doraźnej chęci zabezpieczenia własnego mienia przed grabieżą? Wydaje się, że w tym okresie przeważał głównie ten drugi element. Państwa centralne, wkraczając na obszar Królestwa, do zastanych organizacji porządkowych odnosiły się koniunkturalnie. Najpierw wyraziły zgodę na ich funkcjonowanie, a następnie stopniowo ograniczały ich swobodę. Członkowie straży dobrze znali po prostu lokalne problemy i mogli odciążyć okupacyjne siły policyjne. Dlatego państwa centralne chętnie się nimi posługiwały. W momencie gdy Austriacy i Niemcy sami zaczęli zapoznawać się z sytuacją, zdecydowali się na ograniczenie polskich organizacji¹⁴.

W lutym 1916 r. warszawską Straż Obywatelską przekształcono w Milicję Miejską (MM). Na temat zadań tej formacji czytamy w regulaminie służbowym: „ma za zadanie utrzymywać należyty porządek na ulicach i zawiadywać całkowitym ruchem ulicznym miejskim. Następnie winna ona działać w dziedzinie opieki nad dobrem publicznym, specjalnie zaś w dziale sanitarnym, przemysłowym i budowlanym i być organem wykonawczym w zwykłych sprawach gminnych”. Zabroniono jednocześnie prowadzenia

¹³ Archiwum Państwowe w Lublinie (dalej: AP w Lublinie), Lubelski Obywatelski Komitet Gubernialny, Wstęp do inwentarza, k. 1–4; W. Strzelecki, *Bezpieczeństwo na ziemiach Polski. Od kmiecia grodowego do granatowej armii*, Warszawa 1934, s. 165–172; R. Litwiński, *O polską policję...*, s. 246–248.

¹⁴ R. Litwiński, *O polską policję...*, s. 248.

jej spraw kryminalnych i obyczajowych, zastrzegając je dla policji niemieckiej. Istotnym ograniczeniem był również zakaz interwencji wobec osób wojskowych i niemieckich urzędników¹⁵. Milicje miejskie, podobnie jak straże obywatelskie, nie stanowiły nigdy jednolitej organizacji kierowanej centralnie¹⁶.

Funkcjonowanie straży i milicji działających na terenie poszczególnych ośrodków miejskich doprowadziło jednak do tego, że coraz częściej zastanawiano się nad charakterem przyszłej formacji policyjnej. Rozważano zarówno model samorządowy, jak i państwowy. Przyznać należy, że ze względu na sprawność wykonywania obowiązków oraz sposób zarządzania w skali całego kraju właściwsze było drugie rozwiązanie. Ku niemu zaczęto się zresztą skłaniać od 1917 r. Zdawano bowiem sobie sprawę, że działalność formacji podporządkowanych wielu nieskoordynowanym czynnikom decyzyjnym stworzy jedynie pozory bezpieczeństwa¹⁷.

Pojawienie się pierwszych prac koncepcyjnych nad zapewnieniem bezpieczeństwa wewnętrznego możemy powiązać z Tymczasową Radą Stanu (TRS), w której utworzono Departament Spraw Wewnętrznych. W jego składzie znalazł się między innymi pierwszy naczelnik warszawskiej MM Franciszek Radziwiłł. W styczniu 1917 r. wniesiono pod obrady wniosek w sprawie utworzenia Krajowej Straży Bezpieczeństwa Publicznego. Ten postulat pozostał jednak tylko projektem, albowiem państwa okupacyjne nie chciały się zgodzić na utworzenie scentralizowanej policji. To właśnie w łonie TRS wyraźnie zaznaczyły się rozbieżności dotyczące charakteru przyszłej organizacji bezpieczeństwa publicznego. Jak stwierdza Jerzy Kochanowski: „Podstawą nieporozumień stała się sprawa wewnętrznej organizacji policji: czy budować małe i słabe autonomiczne policje gminne i wiejskie, czy też stworzyć organizację ogólnokrajową”. Konsensusu jednak nie osiągnięto¹⁸.

O ile akt 5 listopada stworzył możliwość (przynajmniej teoretycznie) pracy nad przygotowaniem podstaw dla przyszłej, jednolitej służby bezpieczeństwa, o tyle to dopiero Rada Regencyjna podjęła pełniejsze prace koncepcyjne. Wśród tej aktywności na uwagę zasługują przede wszystkim starania ministra spraw wewnętrznych Jana Steckiego, który uważał, że

¹⁵ *Regulamin służbowy dla Milicji Miejskiej st. m. Warszawy*, Warszawa 1916, s. 3–16; H. Wardęski, *Moje wspomnienia...*, s. 70–71; W. Strzelecki, *Bezpieczeństwo...*, s. 160–164.

¹⁶ R. Litwiński, *O polską policję...*, s. 249; *Kalendarzyk Polityczno-Historyczny miasta stołecznego Warszawy na 1917 rok*, Warszawa b.d.w., s. 94.

¹⁷ R. Litwiński, *O polską policję...*, s. 250.

¹⁸ J. Kochanowski, *O kształt polskiej policji: styczeń 1917 – listopad 1918*, „Przegląd Historyczny” 1986, t. LXXVII, z. 3, s. 482–484; J. Z. Pająk, *O rząd i armię. Centralny Komitet Narodowy (1915–1917)*, Kielce 2003, s. 484, 177–179.

obowiązki związane z koniecznością utrzymania bezpieczeństwa publicznego powinny znaleźć się w kompetencjach ogólnopolskiej służby policyjnej¹⁹. Podczas prac projektowych nad modelem polskiej administracji za jedno z najpilniejszych zadań uznano powołanie policji o charakterze państwowym lub przynajmniej stworzenie dla niej szerokiego zaplecza kadrowego. Słusznie bowiem Stecki uważał, że: „Władza, pozbawiona aparatu wykonawczego, jest bezsilną; poczynania władzy takiej są daremne, a samo jej istnienie może być raczej szkodliwym, niż pożytecznym. Lepiej jest rządzić na razie przez jakiś czas na podstawie praw wadliwych i przepisów mniej doskonałych, lecz mieć środki do nakazania posłuchu tym prawom i do utrzymania ładu, aniżeli snuć plany reform, opracowywać ulepszenia prawodawstwa, wydawać doskonałe przepisy i nie posiadać organów wykonawczych do nakazania uległości prawu. Zasada ta szczególnie ważna jest w warunkach, w jakich tworzy się państwo polskie, zagrożone od wewnątrz skutkami głębokiego rozstroju gospodarczego i niewyrobień politycznego oraz podminowane niebezpieczną agitacją zewnętrzną”²⁰. Zdawał sobie przy tym sprawę, że działalność prewencyjno-represyjną trzeba będzie prowadzić nie tylko w stosunku do przestępców kryminalnych, ale również politycznych, a jak najszybsze utworzenie organizacji policyjnej mogło jego zdaniem przyczynić się do zdobywania odpowiednich doświadczeń²¹.

Możemy przyjąć, że już wiosną 1918 r. w kierowanym przez Steckiego Ministerstwie Spraw Wewnętrznych ostatecznie przeważał pogląd, że najlepszym rozwiązaniem będzie stworzenie jednolitej policji państwowej, zorganizowanej na wzór żandarmerii i niezależnionej od władz samorządowych. Nowa formacja miała być instytucją o charakterze wojskowym – podporządkowaną ministrowi spraw wewnętrznych i przeznaczoną do strzeżenia bezpieczeństwa, spokoju oraz porządku publicznego. Co prawda dopuszczano dalsze istnienie milicji miejskich, które w niektórych miastach zajmowałyby się kontrolą ruchu ulicznego i pozostawały na utrzymaniu gmin miejskich, ale w zakresie zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa wewnętrznego podlegałyby one policji. Jej szeregi planowano uzupełnić kandydatami narodowości polskiej, służącymi wcześniej w żandarmeriach austriackiej i niemieckiej²².

¹⁹ Biblioteka Uniwersytecka Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego (dalej: BUKUL), Archiwum Jana Steckiego (dalej: AJS), rkps 571, Zasady tworzenia polskiej administracji i policji opracowane w 1918 r., k. 3–4.

²⁰ *Ibidem*, k. 7–9v.

²¹ *Ibidem*.

²² BUKUL, AJS, rkps 571, Plan J. Steckiego przygotowane dla Komisji Mieszanej w przedmiocie przejmowania administracji z 10 V 1918, k. 67–69.

Poglądy ówczesnych decydentów na sprawę przyszłego organu bezpieczeństwa możemy poznać na podstawie projektu dekretu o tymczasowej organizacji policji, który został wniesiony pod obrady Rady Ministrów w październiku 1918 r. Uznano, że ze względu na możliwość występowania powikłań politycznych i wstrząsów społecznych (można więc sądzić, że właściwie przewidziano wydarzenia, jakie nastąpiły na ziemiach polskich na przełomie lat 1918 i 1919) należy się oprzeć na organach władzy administracyjnej zależnych tylko od rządu. Dlatego opowiedziano się za koniecznością utworzenia silnej, scentralizowanej policji ogólnopaństwowej. Nie wykluczano jednak powołania w przyszłości formacji podlegających samorządom, które nadzorowałyby pewne sfery działalności administracji (policja sanitarna, budowlana, targowa, polowa i leśna). Ciekawe, że dostrzegając odmienność charakteru pracy policji w dużych ośrodkach miejskich oraz na innych obszarach, planowano utworzenie Królewsko-Polskiej Policji Miejskiej i Królewsko-Polskiej Policji Powiatowej. To jednak nie wykluczało ogólnopaństwowego charakteru tej organizacji. Wybiegając już w przyszłość, należy zaznaczyć, że ta koncepcja, choć po trosze zmodyfikowana, została wprowadzona w życie po odzyskaniu niepodległości²³.

Projekt dekretu o tymczasowej organizacji policji w Polsce jest interesującą lekturą, tym bardziej że wiele jego elementów zostało wykorzystanych podczas tworzenia ustawy o Policji Państwowej w 1919 r. Przede wszystkim rozwiązywał on sprawę dotychczasowych milicji samorządowych. Stwierdzał mianowicie, że istniejące formacje komunalne, powiatowe lub gminne zostaną upaństwowione, a zwierzchnictwo nad nową policją zostanie powierzone ministrowi spraw wewnętrznych, który swe uprawnienia miał realizować poprzez terenowe władze polityczne. Zwyciężyła więc idea dominacji czynnika administracyjnego w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego. Wśród innych rozwiązań przewijających się w projekcie wymienić należy:

- 1) rozłożenie wydatków na utrzymanie policji pomiędzy skarb państwa i samorządy;
- 2) zastosowanie wojskowej organizacji;
- 3) współdziałanie z władzami sądowymi i prokuratorskimi w prowadzeniu dochodzeń;
- 4) podział na policję miejską i powiatową;
- 5) zastrzeżenie prawa rozmieszczania posterunków w obrębie powiatu dla szefa powiatowych władz administracji państwowej;
- 6) podporządkowanie funkcjonariuszy policji tymczasowym przepisom służbowym;

²³ *Ibidem*, k. 189.

7) wprowadzenie odpowiedzialności dyscyplinarnej²⁴.

Wspomniany projekt zaproponowany Radzie Ministrów 20 października 1918 r. został przyjęty. W trakcie obrad ustalono, że z chwilą przejścia w Królestwie Polskim administracji państwowej zostanie utworzona Straż Policyjna Państwowa, a funkcjonujące dotychczas organizacje milicyjne zostaną upaństwowione i podporządkowane ministrowi spraw wewnętrznych. Dokładne zasady organizacji, zadania straży policyjnej oraz sposób podziału kosztów utrzymania (pomiędzy Skarb Państwa i poszczególne samorządy) miały zostać określone w osobnym akcie²⁵. Według przygotowanych planów policja na terenie 10 guberni (warszawskiej, kaliskiej, kieleckiej, lubelskiej, łomżyńskiej, piotrkowskiej, radomskiej, płockiej, siedleckiej i suwalskiej) miała się składać z 84 komisarzy, 84 podkomisarzy, 246 sierżantów, 1304 kaprali, 5 590 szeregowych, 252 urzędników, 84 woźnych i 84 gońców. Zmieniająca się na przełomie października i listopada 1918 r. sytuacja polityczna zweryfikowała jednak te plany²⁶.

Główną rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa, porządku i spokoju publicznego miało odgrywać i odgrywało Ministerstwo Spraw Wewnętrznych wraz z podporządkowanymi sobie organami. Był to jeden z najważniejszych resortów w II Rzeczypospolitej, a zakres kompetencji kierującego nim ministra był niezmiernie szeroki. Jego obowiązki zostały – w odróżnieniu od pozostałych ministrów – ukształtowane, jak zaznaczył Wojciech Witkowski, zgodnie z tzw. zasadą negatywną (inaczej klauzulą generalną). Do jego prerogatyw zaliczono bowiem wszelkie zagadnienia natury wewnętrznej, niezastrzeżone dla innych resortów²⁷. Co ważne, minister był szefem służby bezpieczeństwa w państwie, odpowiedzialnym za nadzór nad:

- 1) stanem bezpieczeństwa oraz zapobieganiem wewnętrznym niepokojom;
- 2) ruchem ludności, wydalaniem cudzoziemców oraz sprawami meldunkowymi i paszportowymi;
- 3) sprawami zgromadzeń i wieców;
- 4) ruchem granicznym i całością granic państwa;
- 5) aresztami policyjnymi;
- 6) zagadnieniami ruchu publicznego;

²⁴ *Ibidem*, k. 189–195v.; R. Litwiński, *O polską policję...*, s. 255.

²⁵ BUKUL, AJS, rkps 571, Dekret Rady Regencyjnej o zorganizowaniu straży policyjnej państwowej, wniesiono na Radę Ministrów 20 X 1918 r. Uchwała zapadła zgodnie z wnioskiem, k. 197.

²⁶ BUKUL, AJS, rkps 571, Stan osobowy funkcjonariuszy służby zewnętrznej KP Policji w 84 powiatach poszczególnych guberni (październik 1918), k. 198–199v.; R. Litwiński, *O polską policję...*, s. 256.

²⁷ W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Warszawa 2007, s. 328–329; R. Litwiński, „Ministerstwo Spraw Wewnętrznych...”.

- 7) organizacją organów policyjnych wraz z wykonywaniem zadań w zakresie bezpieczeństwa publicznego;
- 8) obrotem materiałami niebezpiecznymi (m.in. bronią, amunicją i materiałami wybuchowymi);
- 9) stowarzyszeniami wraz legalizacją, rejestracją i zatwierdzaniem statutów;
- 10) prasą, drukarniami i składami druków;
- 11) teatrami, kinami i widowiskami²⁸.

Zasługi poszczególnych szefów resortu w omawianym okresie były zróżnicowane. Warto wspomnieć przede wszystkim: Jana Steckiego, choć siłą rzeczy jego aktywność, z racji charakteru ówczesnych rządów Rady Regencyjnej, była mocno ograniczona, a także Stanisława Wojciechowskiego, kierującego resortem w gabinecie Ignacego Paderewskiego i uznawanego za „najwybitniejszą osobistość” tego rządu. To za Wojciechowskiego, słusznie zapatrzonemu we wzorce angielskie, przygotowano i przyjęto ustawę o Policji Państwowej oraz stworzono pion służby politycznej, odpowiedzialnej za zwalczanie przestępczości antypaństwowej²⁹.

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych było urzędem przeznaczonym do realizowania zadań wynikających z zakresu działania ministra zarówno jako członka rządu, jak i szefa resortu. W zakresie zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego realizował on swe kompetencje poprzez stosowne komórki resortu, którymi w kolejności chronologicznej były:

- 1) Sekcja II z funkcjonującym w jej ramach Wydziałem Policji i Bezpieczeństwa Publicznego (1918–1919);
- 2) Sekcja III Bezpieczeństwa i Obyczajności Publicznej (1919–1920), składająca się z wydziałów: Policji Państwowej, Bezpieczeństwa Publicznego, Inspekcyjnego i Prasowego;
- 3) Sekcja III Bezpieczeństwa Publicznego i Prasy (1920–1921) z wydziałami: Bezpieczeństwa, Stowarzyszeń, Prasowym oraz Policji;
- 4) Departament III Bezpieczeństwa Publicznego i Prasy (1921–1926) obejmujący wydziały: Bezpieczeństwa Publicznego, Porządku Publicznego i Policji, Prasowy i Stowarzyszeń;
- 5) Departament II Polityczny (1926–1932) z wydziałami: Społeczno-Politycznym, Narodowościowym i Bezpieczeństwa;
- 6) Departament I Polityczny (1932–1939) z dotychczasowymi wydziałami.

Ponadto minister dysponował podległą terenową administracją państwową i organami policji, stanowiącymi aparat wykonawczy³⁰.

²⁸ W. Kozyra, *Polityka administracyjna ministrów spraw wewnętrznych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1918–1939*, Lublin 2009, s. 69.

²⁹ R. Litwiński, *O polską policję...*, s. 244–258; *idem*, „Ministerstwo Spraw Wewnętrznych...”.

³⁰ Okólnik (295 i 361) Ministra Spraw Wewnętrznych do Szefów Sekcji, Naczelników Wydziałów i wszystkich Urzędników Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w sprawie podziału

Jak już uprzednio zazaczyłem, w czasie Wielkiej Wojny tworzenie polskich formacji policyjnych wynikało początkowo raczej z nagłego rozwoju wypadków niż z dobrze przygotowanych planów politycznych. *De facto* dopiero od 1918 r. możemy mówić o przyspieszeniu prac zmierzających do stworzenia organizacji policyjnej i przejęcia kontroli nad bezpieczeństwem publicznym od Niemców i Austriaków. W konfrontacji dwóch koncepcji – formacji o charakterze samorządowym lub ogólnopaństwowym – zwyciężyła ta ostatnia, propagowana szczególnie mocno u schyłku I wojny światowej. Niemniej jednak w pierwszych miesiącach niepodległości nie tylko odżyła koncepcja zdecentralizowanych samorządowych organów policyjnych, ale pojawiało się kolejne stanowisko – opowiadające się za przekształceniem partyjnej organizacji porządkowej, za jaką należy uznać na przykład Milicję Ludową Polskiej Partii Socjalistycznej, w ogólnopaństwową milicję. Poza tym nie zdecydowano jeszcze, czy organizacja bezpieczeństwa publicznego powinna mieć charakter wojskowy w postaci żandarmerii, czy też należałoby utworzyć formację cywilną. Jakby tego było mało, to rywalizacja polityczna w odrodzonym kraju spowodowała, że niemal każde ugrupowanie polityczne chciało posiadać paramilitarną organizację i zmierzało do uczynienia zeń organu bezpieczeństwa publicznego. Stąd wynikał między innymi szybki rozwój właśnie Milicji Ludowej, będącej w pewnym sensie sukcesorką Pogotowia Bojowego PPS. Co ciekawe, pojawiały się nawet głosy, że Polacy w swoim państwie sami będą dbali o swe bezpieczeństwo i nie potrzebują w związku z tym żadnej policji³¹.

Ówczesną mozaikę policyjnych instytucji i poziom bezpieczeństwa publicznego trafnie opisywał Jędrzej Moraczewski, gdy konkludował: „Służbę bezpieczeństwa pełniły najrozmaitsze formacje. W miastach istniały milicje miejskie, zorganizowane dawniej lub organizujące się obecnie, a zbrojne w karabiny odebrane okupantom. Po wsiach tworzone milicje gminne i ludowe. W okupacji austriackiej i w Galicji istniała i gospodarowała na swoją rękę żandarmeria polowa, zdemoralizowana, rabująca, łapownicza na

czynności w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych z 13 VI 1919 r., Dziennik Urzędowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (dalej: DzU MSW) z 1919 r., nr 37, poz. 484; Okólnik (846) Ministra Spraw Wewnętrznych do Szefów Sekcji, Naczelników Wydziałów i wszystkich urzędników Minist[erstwa] Spraw Wewnętrznych w sprawie reorganizacji Minist[erstwa] Spraw Wewnętrznych, DzU MSW z 1920 r., nr 5, poz. 832; R. Hausner, *Pierwsze dwudzieściolecie administracji spraw wewnętrznych*, Warszawa 1939, s. 38, 40–42; R. Litwiński, „Ministerstwo Spraw Wewnętrznych...”.

³¹ R. Litwiński, *O polską policję...*, s. 257; *idem*, *Policja Państwowa w województwie lubelskim...*, s. 23; J. Tomasiewicz, P. Grudka, *Paramilitarne struktury i działalność spiskowo-bojowa Polskiej Partii Socjalistycznej 1918–1928*, „Bezpieczeństwo. Teoria i praktyka” 2017, nr 2, s. 92–94; J. Tomasiewicz, *Paramilitarne struktury i działalność spiskowo-bojowa polskiej pracy 1918–1933*, „Bezpieczeństwo. Teoria i praktyka” 2016, nr 2, s. 67–68, 77–78.

wskroś, jak za dawnych austriackich czasów. Zdjęli bączka z czapek, a nałożyli orzelka, ale ducha swego ani metod nie zmienili. Część straży skarbowej przemieniła się w straż graniczną dla pilnowania granicy zachodniej. Kolejarze zorganizowali straż kolejową, mającą pilnować budynków, magazynów i torów kolejowych. Narodowa Demokracja poczęła tworzyć białą gwardię, tak zwaną straż obywatelską. [...] Polska Partia Socjalistyczna formowała milicję ludową [...]. Również lewica pepesu i Socjaldemokracja Królestwa Polskiego i Litwy tworzyły swoje formacje bojowe. Miasto i wieś zbroiły się w broń odebraną okupantom. Wobec wielkiego napięcia, rosnącego z dnia na dzień między partiami, tworzącymi te formacje, spodziewano się lada chwili wybuchu walk ulicznych. Strzelanina na ulicach miasta należała do rzeczy powszechnych. Zwłaszcza nocami zdawać się mogło, że bratobójcza walka już się rozpoczęła, tak gęsto strzelano w Warszawie, Krakowie, Lublinie, Łodzi i innych miastach³². Warto również przytoczyć opinię Stanisława Wojciechowskiego, który odnosząc się do sytuacji wewnętrznej kraju zanotował: „w Kaliskiem, Wieluńskiem, Biłgorajskiem uzbrojone bandy dywersantów napadały na organizujące się wojsko polskie, w Kieleckiem szerzył się bandytyzm, a milicja ludowa (ML), powołana przez rząd dla utrzymania porządku i bezpieczeństwa, sama nieraz dawała powód do ekscesów samowolnymi wystąpieniami w Opatowskiem, Kieleckiem, Radomskiem”³³.

Dla skonfrontowania z dwoma powyższymi opiniami przedstawicieli obozu socjalistycznego, można przytoczyć jeszcze stanowisko reprezentanta prawej strony sceny politycznej. Otóż ówczesny komisarz generalny w Lublinie Juliusz Zdanowski zanotował w swym dzienniku pod datą 23 listopada 1918 r.: „Ciągła scysja między POW a wojskiem. Ta sama scysja między milicją ludową a obywatelską strażą bezpieczeństwa³⁴. Znowu dzisiaj komisarz ludowy [Władysław] Kunicki zażądał jej rozbrojenia. Kiedy udała się do niego poważna delegacja ze sprzeciwem, powołał się na rozkaz [Juliusza] Poniatowskiego. Ten skonfrontowany oświadczył, że nie domaga się wykonania rozkazu i zostawia do woli Kunickiego. Dowodzenie komisarza jest takie, że straż bezpieczeństwa jest znienawidzona przez milicję i że bez rozwiązania dojdzie do rozlewu krwi, bo milicja chce straż rozbroić. Nienawiść zaś pochodzi stąd, że raz w raz straż wśród milicji wynajduje bandytów”³⁵.

³² J. Moraczewski, *Przewrót w Polsce*, wstęp i oprac. T. Nałęcz, Warszawa 2015, s. 79–80.

³³ S. Wojciechowski, *Moje wspomnienia*, cz. II, wstęp i oprac. J. Łazor, Warszawa 2017, s. 7.

³⁴ Zdanowski ma na myśli Straż Bezpieczeństwa Publicznego utworzoną w Lublinie w październiku 1918 r. Zob. R. Litwiński, *Lubelskie Służby Bezpieczeństwa Publicznego w okresie listopad 1918 – lipiec 1919 roku*, „Annales UMCS” 1997/1998, vol. LII/LIII, sec. F, s. 360–361.

³⁵ *Dziennik Juliusza Zdanowskiego*, t. II: 15 X 1918 – 23 VI 1919, przedmowa i oprac. J. Faryś et al., Szczecin 2013, s. 73–74.

Ze względu na napiętą sytuację polityczną i społeczną rząd centralny zdecydował się na rozwiązanie problemu w sposób długofalowy. Najpierw więc zdecydowano się na ujęcie ML w ścisłe ramy organizacyjne i podporządkowanie jej rządowi drogą upaństwowienia. Jeszcze w grudniu 1918 r. formalnie powołano ją „dla ochrony i zapewnienia spokoju i bezpieczeństwa ludności miast i wsi oraz walki ze wszelkimi przejawami bezładu społecznego, dla przeprowadzania zarządzeń władz państwowych”. Zapowiedziano zorganizowanie jej na sposób wojskowy i podporządkowano ministrowi spraw wewnętrznych, a w celu wykonywania nałożonych na nią obowiązków miała współpracować z samorządowymi milicjami miejskimi i milicjami powiatowymi³⁶. Następny krok, jaki wobec niej został zastosowany, to decyzja o jej rozwiązaniu. Zdawano bowiem sobie sprawę z zagrożeń, jakie mogły wynikać z oparcia systemu bezpieczeństwa na tak radykalnej formacji³⁷.

Dlatego też jednocześnie rozwijano formacje samorządowe, a wynikiem było utworzenie Policji Komunalnej (PK), zastępującej Milicję Miejską. Ta druga, współpracująca przeciw z władzami na terenie okupacji austriackiej i niemieckiej, nie mogła stać się podstawą służby bezpieczeństwa publicznego w odrodzonym państwie. PK utworzono w styczniu 1919 r. jako formację o charakterze samorządowym, której powierzono zapewnienie bezpieczeństwa osobistego i porządku publicznego. Była organem wykonawczym władz państwowych i samorządowych sprawującym nadzór nad przestrzeganiem przepisów prawa w zakresie czynności policji lokalnej. Wszystkie dotychczas istniejące na terenie państwa organizacje bezpieczeństwa publicznego, za wyjątkiem ML, miały zostać przekształcone w policje komunalne³⁸.

Milicja Ludowa funkcjonowała więc nadal, a dodatkowo organem odpowiedzialnym za utrzymanie bezpieczeństwa publicznego była Żandarmeria Krajowa. W tej sytuacji ogromne problemy stwarzał przede wszystkim brak dokładnie określonych wzajemnych relacji pomiędzy nimi. Słusznie więc przypuszczano, że może to prowadzić do powstawania sytuacji konfliktowych. Wszak minister spraw wewnętrznych Stanisław Wojciechowski na forum sejmowym podkreślał: „Naszem nieszczęściem jest nie to, że

³⁶ Przepisy o organizacji Milicji Ludowej z 5 XII 1918 r., *Dziennik Praw Państwa Polskiego* (dalej: DzPPP) z 1918 r., nr 19, poz. 53; Dekret w przedmiocie uzupełnienia przepisów o organizacji Milicji Ludowej, (DzPPP z 1919 r., nr 14, poz. 153); W. Czapiński, *Bezpieczeństwo, spokój i porządek publiczny w naszem...*, s. 317.

³⁷ R. Litwiński, *O polską policję...*, s. 257–258; A. Leinwand, *Pogotowie Bojowe i Milicja Ludowa w Polsce 1917–1919*, Warszawa 1972; R. Litwiński, *Policja Państwowa w województwie lubelskim...*, s. 19–23.

³⁸ Dekret o organizacji policji komunalnej z 9 I 1919 r. (DzPPP z 1919 r., nr 5, poz. 98); W. Czapiński, *Bezpieczeństwo, spokój i porządek publiczny w naszem...*, s. 318.

jest milicja ludowa, nie to, że jest żandarmeria polowa, bo to stopniowo się reorganizuje i poprawia, ale to, że mamy w głowie różną Polskę i nie ma jednomyślnej opinii, jaką ma być Polska. Stąd owe różnice, podszepty i rozbieżne prądy. Stąd niepokój: a może powróci ten stan rzeczy, jaki był za czasów zaborców, a z drugiej strony niepokój, a może zechcą z nas zrobić republikę sowiecką. Otóż ten niepokój i stan zdenerwowania i strachu, w którym nasze społeczeństwo w ciągu 5 lat wojny pozostawało, to jest ta właśnie niezmiernie trudna sytuacja, która nie pozwala postawić organizacji służby bezpieczeństwa publicznego w szybkim tempie na wysokości zadania [...]. Zaznaczam, że milicja ludowa powstała w tym celu, aby przede wszystkim zlikwidować wszystkie samorodne i samorzutnie powstałe najrozmaitsze bojówki. Jest to jej wielką zasługą, bowiem w ten sposób wszystkie tajne istniejące organizacje zostały ujęte w karby organizacji publicznej, jawnej i podlegającej kontroli rządowej. Poczuliśmy udoskonalać ten aparat, aby go postawić na wysokości zadania. Muszę stwierdzić, że nie tylko oczyszczanie milicji ludowej, ale i żandarmerii polowej, i policji komunalnej [...] odbywa się stale. Jeżeli sobie uprzytomni, że w niespełna 2 miesiącach pochłonęły te organizacje do 20 tysięcy ludzi bez należytego aparatu wyszkolenia, to jasną jest rzeczą, że mogły i musiały się przedostać najrozmaitsze elementy niepożądane. I tak z samej milicji ludowej w okresie 6 tygodniowym usunięto 1300 ludzi, których komenda milicji ludowej uznała za nieodpowiednich. [...]. Ja stwierdzam, że istotnie organów bezpieczeństwa w Polsce jest za dużo. [...] w Polsce powinien być i będzie jeden tylko organ i odnośną ustawę o jednej służbie bezpieczeństwa w Rzeczypospolitej Polskiej ministerstwo przygotowuje, i w ciągu najbliższych 10 dni, może 2 tygodni, będę miał zaszczyt wnieść ją do Sejmu”³⁹.

Znaczną rezerwę wobec zapowiedzi uzdrowienia sytuacji zachowywał przywoływany już Zdanowski. Otóż pod datą 14 marca 1919 r. zanotował: „W Warszawie znowu stwierdzono udział milicji ludowej w napadzie bandyckim. Nie dość na tym. Towarzysze przyszli potem z oddziałem odbijać aresztowanych kolegów. W Lublinie z okazji przedwczorajszego strajku milicja ludowa rozpędziła robotników w fabryce Łaskiewicza, każąc im strajkować. [Milicjanci] Dowodzili przy tym, że są właśnie od takiego bronięcia praw ludu. Są tu zupełnie logiczni. Taka była prakonceptcja, ale co na to p. Wojciechowski? Czy jemu też wystarczają, tak jak mnie muszą wystarczać, zapewnienia tow[arzysza] Jura (szefa państwowej służby bezpieczeństwa, Gorzechowskiego), że wszystko idzie ku lepszemu i że się milicję ludową bierze w karby? Gorzechowski mówił do mnie jak rzetelny państwowiec, ale równocześnie dowiaduję się, że są w toku przebudowania

³⁹ „Sprawozdanie stenograficzne z 16. Posiedzenia Sejmu Ustawodawczego” z dn. 20 III 1919 r., łam 869–870.

służby bezpieczeństwa, ale z poddaniem mu żandarmerii. Przy tym wietrzy-
my w powietrzu usunięcie co tęższych ludzi i dążność do zrobienia kadr
właśnie z milicji ludowej⁴⁰.

Ostatecznie zdecydowano się na likwidację dotychczasowych cywilnych
organów bezpieczeństwa, ograniczenie uprawnień żandarmerii do osób woj-
skowych i utworzenie nowej instytucji. 16 maja 1919 r. odbyło się w Sejmie
pierwsze czytanie projektu o utworzeniu Straży Bezpieczeństwa, przygotowa-
nego przez komendanta głównego Policji Komunalnej i Milicji Ludowej Kazi-
mierza Młodzianowskiego i szefa Sekcji II MSW Stefana Urbanowicza. Pod-
czas sejmowej debaty minister Wojciechowski argumentował: „Opracowanie
ustawy o straży bezpieczeństwa wywołane zostało palącą potrzebą uzdrowienia
i uregulowania stosunków, panujących w dziedzinie ochrony bezpieczeństwa
i porządku publicznego. Istnienie różnorodnych organów bezpieczeństwa pu-
blicznego jako to: policji komunalnej, milicji ludowej, żandarmerii polowej,
straży kolejowej itp., zorganizowanych na zasadach odmiennych, a często na-
wet wzajemnie się wykluczających, bez ściśle określonej kompetencji każdego
z tych organów wywołuje nieuniknione tarcia, szkodliwą rywalizację i wymaga
utworzenia jednolitego organu bezpieczeństwa publicznego, przystosowanego
ściśle do warunków i potrzeb państwa polskiego⁴¹”.

Straż miała być państwową organizacją bezpieczeństwa publicznego, al-
bowiem dotychczasowa praktyka pokazała, że formacje samorządowe nie
były odpowiednio przygotowane do realizacji takich zadań. Nowa formacja
miała je wykonywać nie tylko w imieniu władz państwowych, ale również
właśnie samorządowych. Wojciechowski wspominał: „W projekcie ustawy
policję nazwałem rozmyślnie «Straż Bezpieczeństwa», ponieważ ludzie war-
tościowi, których chciałem pozyskać dla tej służby, wzdragali się na sam
wyraz «policja», poprzednio zaś chętnie służyli w strażach obywatelskich,
jakie powstawały w okresie okupacji⁴²”. Ostatecznie, na wniosek Sejmowej
Komisji Administracyjnej, zmieniono jednak nazwę na „Policja Państwo-
wa”. Przymiotnik „państwowa” dodano dla podkreślenia jej państwowego,
scentralizowanego charakteru. Co ciekawe, minister, znając już ustalenia
prac komisji, zdecydował się na wydanie pierwszych aktów wykonaw-
czych związanych z tworzeniem nowej formacji, zanim jeszcze Sejm przyjął
ustawę⁴³. Ostatecznie również w niepodległej Rzeczypospolitej przeważała
więc koncepcja cywilnej, ogólnopaństwowej i scentralizowanej formacji

⁴⁰ *Dziennik Juliusza Zdanowskiego...*, s. 167.

⁴¹ „Sprawozdanie stenograficzne z 39 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego” z dn. 16 V 1919 r., łam XXXIX/4–XXXIX/5.

⁴² S. Wojciechowski, *Moje wspomnienia...*, s. 87.

⁴³ *Ibidem*, s. 88.

bezpieczeństwa publicznego. Jak się jednak okazało, nie objęła swym zasięgiem całego terytorium państwa (o czym poniżej).

24 lipca 1919 r. Sejm uchwalił ustawę o Policji Państwowej, która jako organ wykonawczy władz państwowych i samorządowych miała za zadanie ochronę bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego. Została zorganizowana i wyszkolona na wzór wojskowy, a jej terenową organizację przystosowano do podziału administracyjnego kraju. Na czele policji stał komendant główny, podlegający ministrowi spraw wewnętrznych⁴⁴.

W zakresie zapewnienia bezpieczeństwa publicznego (zwalczanie przestępczości kryminalnej/popolitej i antypaństwowej/politycznej) policja została podporządkowana przedstawicielom rządu, tj. wojewodom – w województwach i starostom – na terenie powiatów. To władze administracyjne były więc odpowiedzialne za kreowanie polityki bezpieczeństwa i stanowiły ośrodek decyzyjny. Organa policyjne zobowiązane były natomiast do wykonywania ich poleceń. Należy zaznaczyć, że właśnie zasad tego procesu decyzyjnego bardzo często nie uwzględniano przy ocenie działań policji, obarczając ją winą za rozpraszanie demonstracji czy likwidowanie strajków. Ponadto podczas prowadzenia dochodzeń policja podlegała urzędowi wymiaru sprawiedliwości⁴⁵.

Policję Państwową zorganizowano początkowo w pięciu województwach: białostockim, kieleckim, lubelskim, łódzkim i warszawskim oraz mieście stołecznym Warszawie. Wraz z wprowadzaniem polskiej władzy na kolejne tereny II Rzeczypospolitej rozszerzano jej organizację. W grudniu 1919 r. MSW przejęło na swój etat funkcjonariuszy Żandarmerii Krajowej i policji wojskowej w Galicji. Na czele policji na obszarze byłej Galicji postawiono komendanta PP dla byłej Galicji, mianowanego przez ministra spraw wewnętrznych⁴⁶. Jednocześnie utworzono tam trzy tymczasowe komendy okręgowe – lwowską, krakowską i przemyską⁴⁷. Po utworzeniu województw: krakowskiego, lwowskiego, stanisławowskiego i tarnopolskiego w grudniu 1920 r. oraz ustanowieniu władz wojewódzkich w marcu następnego roku dokonano reorganizacji i ostatecznego utworzenia komend

⁴⁴ „Sprawozdanie stenograficzne z 76 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego” z dn. 24 VII 1919 r., łam LXXVI/4–LXXVI/26; Ustawa o Policji Państwowej z 24.07.1919 r. (DzPPP z 1919 r., nr 61, poz. 363).

⁴⁵ Ustawa o Policji Państwowej z 24.07.1919 r. (DzPPP z 1919 r., nr 61, poz. 363).

⁴⁶ Rozporządzenie wykonawcze Ministra Spraw Wojskowych i Ministra Spraw Wewnętrznych w przedmiocie wcielenia żandarmerii krajowej i policji wojskowej na obszarze byłej Galicji do Policji Państwowej na zasadzie art. 3-go Przep. Przejściowych do Ustawy o Policji Państwowej z dnia 24-go lipca 1919 r. (DzPPP nr 61, poz. 363 z 12 XI 1919 r.); opublikowany także: (Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: DzURP) z 1919 r., nr 87, poz. 475).

⁴⁷ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 14 XI 1919 r. (DzURP z 1919 r., nr 91, poz. 494).

okręgowych w Krakowie, Lwowie, Tarnopolu i Stanisławowie⁴⁸. Z kolei w czerwcu 1920 r. wszelkie organa porządkowe działające na terenie Wielkopolski i Pomorza zostały wcielone do PP i przeszły na etat resortu spraw wewnętrznych. Utworzono także stanowisko komendanta Policji Państwowej dla byłej Dzielnicy Pruskiej, jako pomocnika komendanta głównego⁴⁹. W maju 1921 r. Komenda PP b. Dzielnicy Pruskiej została zlikwidowana, a komendy okręgowe PP w Poznaniu i Toruniu zostały podporządkowane Komendzie Głównej Policji Państwowej w Warszawie⁵⁰.

Dopiero po zakończeniu działań wojennych z bolszewikami można było rozpocząć wprowadzanie instytucji policyjnych na terenach wschodnich. W grudniu 1920 r. powołano komendy okręgów: wołyńskiego w Łucku, poleskiego w Brześciu Litewskim i nowogródzkiego w Nowogródku⁵¹. Po włączeniu Litwy Środkowej do Polski w 1922 r. policja Litwy Środkowej została podporządkowana komendzie w Wilnie, która następnie weszła w skład PP⁵².

Policji Państwowej nie powierzono natomiast zabezpieczenia województwa śląskiego. Otóż konsekwencją nadania polskiej części Śląska autonomii było utworzenie tam w 1922 r. Policji Wojewódzkiej (Policji Województwa Śląskiego). Co prawda wzorowanej na organizacji PP, ale podlegającej wojewodzie śląskiemu urzędującemu w Katowicach i stanowiącej odrębną organizację bezpieczeństwa publicznego⁵³. Dlatego też rok 1922 uznać należy

⁴⁸ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych w przedmiocie utworzenia Komend okręgowych policji państwowej dla Województw: Lwowskiego, Krakowskiego, Stanisławowskiego i Tarnopolskiego (DzURP z 1921 r., nr 21, poz. 122).

⁴⁹ Rozporządzenie o tymczasowej organizacji Policji Państwowej byłej Dzielnicy Pruskiej, Dziennik Urzędowy Ministerstwa b. Dzielnicy Pruskiej (dalej: DzUMBDP) z 1920 r., nr 13, poz. 114; Rozporządzenie o wprowadzeniu ustawy z dnia 24 VII 1919 r. o policji państwowej (DzPPP nr 61, poz. 363) do b. dzielnicy pruskiej (DzUMBDP z 1920 r., nr 31, poz. 264).

⁵⁰ Archiwum Państwowe w Bydgoszczy (dalej: AP w Bydgoszczy), Okręgowa Komenda Policji Państwowej w Toruniu (dalej: OKPPT), sygn. 13, Rozkaz nr 6 Dowództwa Korpusu ŻK b. Dzielnicy Pruskiej w Poznaniu z 21 VI 1920 r., k. 28–29.

⁵¹ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 13 XII 1920 r. w przedmiocie rozciągnięcia mocy obowiązującej ustawy o policji państwowej z 24 VII 1919 r. (DzPPP z 1919 r., nr 61, poz. 363), na obszarach okręgów administracyjnych Wołyńskiego, Poleskiego i Nowogródzkiego (DzURP z 1921 r., nr 3, poz. 15).

⁵² Szerzej na ten temat zob. W. Strzelecki, *Bezpieczeństwo...*, s. 182; A. Misiuk, *Policja Państwowa 1919–1939. Powstanie, organizacja, kierunki działania*, Warszawa 1996, s. 29–55.

⁵³ Rozporządzenie z dnia 17 VI 1922 r. w przedmiocie organizacji Policji Województwa Śląskiego, Dziennik Ustaw Śląskich (dalej: DzUŚl) z 1922 r., nr 1, poz. 4; Przepisy przejściowe do rozporządzenia o Policji Wojewódzkiej (DzUŚl z 1922 r., nr 1, poz. 5); J. Mikitin, *Geneza instytucji policyjnych na Śląsku w latach 1918–1922* [w:] *Administracja bezpieczeństwa na terenie województwa śląskiego w latach 1922–1939*, red. D. Gregorczyk, A. Osierda, Bielsko-Biała 2010, s. 69–76; *idem*, *Policja Województwa Śląskiego 1922–1939* [w:] *Administracja bezpieczeństwa...*, s. 77–97.

za istotną cezurę w kształtowaniu systemu bezpieczeństwa wewnętrznego II Rzeczypospolitej.

Służba policyjna opierała się na systemie prewencyjno-represyjnym. Specyficzne zadania w tej materii wykonywała policja polityczna (defensywa policyjna) oraz służba śledcza (policja kryminalna)⁵⁴. Funkcjonariusze defensywy tworzyli wyspecjalizowane jednostki przeznaczone do zwalczania działalności antypaństwowej. Szczególną uwagę przywiązywano do śledzenia wszelkich przejawów życia politycznego, społecznego, narodowościowego i zawodowego, o ile ze względu na swój charakter, tendencje lub taktykę zagrażały całości, ustrojowi lub bezpieczeństwu Rzeczypospolitej. Niezmiernie istotne było zwalczanie bolszewizmu, dlatego też stale prowadzono rozpoznanie osób podejrzanych o tę działalność, zakładano ich ewidencję, a także przygotowywano wnioski o aresztowanie lub wydalenie poza granice państwa polskiego⁵⁵.

Bardzo często zadania realizowane przez członków policji politycznej były zbieżne, lub wręcz pokrywały się, z zadaniami wykonywanymi przez organa wojskowej defensywy. Dlatego też w 1921 r. dokonano rozdzielenia ich kompetencji. Aktywność organów wywiadu i kontrwywiadu wojskowego ukierunkowano na działania ofensywne (wywiad płytki i głęboki) oraz defensywne, w postaci zwalczania antypolskiej działalności obcych państw. Z kolei policjantom przypadła ochrona bezpieczeństwa politycznego na terenie kraju⁵⁶. Z punktu widzenia interesów państwa konieczna była jednak ich ścisła współpraca. Wykraczając poza przyjętą w niniejszym tekście cezurę końcową, należy zaznaczyć, że w 1924 r. minister spraw wewnętrznych zobowiązał podległych funkcjonariuszy do udzielania pomocy wojskowym organom wywiadu i kontrwywiadu, która obejmowała między innymi:

- 1) prowadzenie wywiadu politycznego i inwigilacji osób wskazanych przez władze wojskowe;
- 2) współpracę z właściwymi Dowództwami Okręgów Korpusów w zwalczaniu szpiegostwa;
- 3) udostępnianie wojsku materiałów inwigilacyjnych i ewidencyjnych;
- 4) dostarczanie do placówek kontrwywiadu wojskowego dezertów z obcych armii oraz funkcjonariuszy władz radzieckich przekraczających nielegalnie granicę;

⁵⁴ R. Litwiński, *Początki defensywy policyjnej w województwie lubelskim (1919–1923)*, „Res Historica” 2000, t. 11, s. 21–48.

⁵⁵ AP w Lublinie, Komenda Wojewódzka Policji Państwowej w Lublinie (dalej: KWPP), sygn. 5, Instrukcja dodatkowa do przepisów o organizacji urzędów śledczych i organizacji Głównej Komendy Policji Państwowej, k. 2–3; R. Litwiński, *W imię polskiej racji stanu...*, s. 399–420; *idem*, *Policja Państwowa wobec ruchu komunistycznego...*, s. 175–194.

⁵⁶ A. Peplowski, *Kontrwywiad II Rzeczypospolitej*, Warszawa 2002, s. 15–17.

5) pozyskiwanie informacji natury wojskowej od ludzi przekraczających granicę.

Poza tym organa policyjne pełniące służbę na granicy państwowej zobowiązano do przekazywania danych o służbie granicznej, zmianie o charakterze wojskowym w pobliżu granicy, osobach nadających się do wykorzystania jako wywiadowcy i informatorzy oraz współdziałaniu w służbie kontrwywiadowczej w celu zapobieżenia działalności szpiegowskiej⁵⁷.

Z kolei służba śledcza stanowiła specjalny pion, który był przeznaczony do walki z przestępczością pospolitą (kryminalną). W trakcie wykonywania tych czynności jej funkcjonariusze byli podporządkowani władzom sądowym i prokuratorskim, stosownie do odpowiednich przepisów ustaw postępowania karnego. Zadania w zakresie zapobiegania przestępstwom, ich ujawniania i ścigania prowadziły wszystkie jednostki wykonawcze policji. Na terenach powiatów, gdzie stan przestępczości nie wymagał utrzymywania placówki śledczej, czynności te realizowali funkcjonariusze mundurowi. W powiatach charakteryzujących się większym zagrożeniem umieszczano wyszkolonych specjalistów, których przydzielano do poszczególnych komend lub do specjalnych jednostek śledczych⁵⁸. Zaznaczyć należy, że ustawowe zadania policji ulegały często rozszerzeniu, co było związane z ówczesną sytuacją społeczno-polityczną. Pojawiały się nowe obowiązki, będące niejako nakazem chwili, u podłoża których leżał szeroko rozumiany interes państwowy. Nie ulega wątpliwości, że także oddziały żandarmerii w pierwszych miesiącach II Rzeczypospolitej odgrywały istotną rolę w kwestii bezpieczeństwa publicznego. Jednak ze względu na problemy z tworzeniem instytucji państwowych, również w tym przypadku mieliśmy do czynienia z dużym chaosem organizacyjnym. W każdym z byłych zaborów żandarmerię organizowano w inny sposób. Początkowo, poza Wielkopolską, zadania z zakresu bezpieczeństwa publicznego wykonywała nie tylko w stosunku do wojskowych, ale również osób cywilnych. W kwietniu 1919 r. na terenach byłego Królestwa Polskiego żandarmeria została podporządkowana Ministerstwu Spraw Wojskowych. W konsekwencji, Dowództwu Żandarmerii Wojskowej podlegały cztery okręgi: warszawski, lubelski, kielecki i łódzki, a uprawnienia żandarmów ograniczono do osób wojskowych, pozostawiając cywili w gestii organów policyjnych⁵⁹.

⁵⁷ R. Litwiński, *Współpraca Policji Państwowej z Oddziałem II Sztabu Generalnego w zwalczaniu działalności antypaństwowej w II RP* [w:] *Polski wywiad wojskowy 1918–1945*, red. P. Kołakowski, A. Peplowski, Toruń 2006, s. 367–369.

⁵⁸ *Służba śledcza*, Warszawa 1920, s. 3; Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 4 I 1922 r. o organizacji urzędów śledczych (DzURP z 1922 r., nr 7, poz. 54).

⁵⁹ AP w Bydgoszczy, OKPPT, sygn. 1, Organizacja żandarmerii XI 1918 – IV 1919, k. 1–26.

Nie dość, że na odmiennych zasadach żandarmeria była organizowana w Małopolsce, to jeszcze w tym przypadku różnice występowały pomiędzy Małopolską Wschodnią a Małopolską Zachodnią. Na zachodzie przejmowano władzę bezpieczeństwa po austriackiej Żandarmerii Krajowej. Głównym inicjatorem była w tym przypadku Polska Komenda Wojskowa w Krakowie, która powołała do życia Straż dla Galicji i Śląska. W zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego podporządkowano ją Polskiej Komisji Likwidacyjnej w Krakowie, a pod względem wojskowym i administracyjnym – odpowiednim okręgowym dowództwom Straży w Krakowie, Będzinie, Cieszynie, Tarnowie, Rzeszowie, Nowym Sączu, Wadowicach i Sanoku. Pod koniec grudnia 1918 r. Straż została przemianowana na Żandarmerię, a jej dowództwo podlegało od tego momentu Dowódcy Okręgu Generalnego Kraków⁶⁰.

We wschodniej części Małopolski żandarmerię formowano w trakcie walk z Ukraińcami. We Lwowie utworzono Dowództwo Żandarmerii na Galicję Wschodnią. Podlegało ono Armii „Wschód” i tworzyło na wzór austriacki dowództwa okręgowe, powiatowe i posterunki. Było ono niezależne od dowództw w Krakowie i Warszawie. Ostatecznie pod koniec 1919 r. z dotychczasowej Żandarmerii na terenie Małopolski utworzono Żandarmerię Wojskową i Żandarmerię Polową, a część żandarmów wstąpiła do Policji Państwowej⁶¹.

W Wielkopolsce żandarmeria od samego początku zajmowała się wyłącznie sprawami wojskowymi. Po wybuchu powstania funkcjonowała jako Żandarmeria Polowa, a jej organizacja opierała się siłą rzeczy na wzorcach niemieckich i podlegała dowódcy Frontu Wielkopolskiego⁶². Z kolei na Pomorzu Żandarmeria Krajowa pełniła służbę bezpieczeństwa wobec ludności cywilnej jako organ wykonawczy cywilnych władz administracyjnych (wojewody, starosty), a Żandarmeria Polowa zajmowała się tymi kwestiami w stosunku do władz i osób wojskowych⁶³.

⁶⁰ *Ibidem*. Na temat dziejów żandarmerii na przełomie 1918 i 1919 r. zob. m.in.: J. Suliński, *Kompetencje żandarmerii w okresie dwudziestolecia międzywojennego* [w:] *Żandarmeria Wojskowa w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, red. B. Wiśniewski, P. Płonka, Mińsk Mazowiecki 2010, s. 39–43, 47–48; G. Ratajczyk, *Żandarmeria Wojska Polskiego II Rzeczypospolitej*, Toruń 2004, s. 48–87; L. Kania, *W cieniu Orląt Lwowskich. Polskie sądy wojskowe, kontrwywiad i służby policyjne w bitwie o Lwów 1918–1919*, Zielona Góra 2008, s. 222–245; M. Przeniosło, *Straż bezpieczeństwa i straże obywatelskie w Galicji Zachodniej w latach 1918–1919* [w:] *Na straży ładu i bezpieczeństwa. Formacje milicyjno-policyjne ziem polskich od czasów najdawniejszych do współczesności*, red. A. Duszyk, K. Latawiec, Radom 2009, s. 95–100.

⁶¹ Państwowe Archiwum Obwodu Lwowskiego we Lwowie, f. 121, op. 1, sp. 1109, Krótki szkic służby bezpieczeństwa we Lwowie – październik 1924 r., k. 68–88.

⁶² AP w Bydgoszczy, OKPPT, sygn. 1, Organizacja żandarmerii XI 1918 – IV 1919, k. 1–14.

⁶³ AP w Bydgoszczy, OKPPT, sygn. 13, Rozkaz nr 10 2 Brygady (Pomorskiej) Żandarmerii Krajowej b. Dzieln. Prusk., Poznań 14 I 1920 r., k. 10.

W pierwszych miesiącach odrodzonej Rzeczypospolitej nie bez znaczenia był fakt występowania kilku rodzajów żandarmerii, bardzo często działających w sposób nieskoordynowany. Można więc rzec, że mieliśmy w tym przypadku do czynienia z podobną sytuacją jak przy cywilnych instytucjach policyjnych. Jednak nierzadko żandarmeria, a właściwie żandarmerie, były jedynymi organami bezpieczeństwa publicznego na danym terenie. W konsekwencji do jej najważniejszych zadań zaliczyć możemy:

- 1) zapewnienie bezpieczeństwa publicznego (cywilnego i wojskowego);
- 2) ochronę majątków ziemskich;
- 3) rozbrajanie ludności oraz Milicji Ludowej;
- 4) wspieranie władz administracyjnych;
- 5) prowadzenie wywiadu politycznego;
- 6) zwalczanie wszelkiej działalności antypaństwowej;
- 7) współpracę z wojskowymi organami kontrwywiadu;
- 8) kontrolę osób wojskowych i cywilnych;
- 9) kontrolę ruchu granicznego;
- 10) walkę z przestępczością pospolitą;
- 11) kontrolę poborowych;
- 12) poszukiwanie dezertersów;
- 13) ochronę szlaków komunikacyjnych;
- 14) wykonywanie poleceń starostów w zakresie administracji i bezpieczeństwa publicznego⁶⁴.

Jak już wspomniano uprzednio, od kwietnia 1919 r. rozpoczął się proces ograniczania kompetencji żandarmerii do spraw ściśle wojskowych.

Znacznie dłużej przebiegał proces wypracowywania koncepcji zabezpieczenia granic państwowych odrodzonej Rzeczypospolitej. Jak zaznaczył Piotr Majer, uznać to należy przede wszystkim za konsekwencję długotrwałego procesu kształtowania obszaru państwa oraz wynik odmiennego traktowania poszczególnych linii granicznych. W konsekwencji mieliśmy do czynienia zarówno z różnorodnością formacji, jak i skomplikowanym systemem podległości⁶⁵. Początkowo za te zadania odpowiadało wojsko. Następnie w Ministerstwie Apropowizacji przygotowano projekt powołania Straży Gospodarczo-Wojskowej, a w Ministerstwie Skarbu – Straży Skarbowej. W grudniu 1918 r. powołano jednak do życia Straż Graniczną, którą stworzono z oddelegowanych oddziałów wojskowych, oddanych do dyspozycji ministra aprowizacji. Jej zadaniem było zabezpieczenie granic państwa przed nielegalnym wywozem artykułów spożywczych i pierwszej potrzeby⁶⁶. Wkrótce zmieniono jednak jej nazwę na

⁶⁴ AP w Bydgoszczy, OKPPT, sygn. 1, Organizacja żandarmerii XI 1918 – IV 1919, k. 1–26.

⁶⁵ P. Majer, *Bezpieczeństwo wewnętrzne...*, s. 165.

⁶⁶ Dekret tymczasowy Naczelnika Państwa w sprawie utworzenia straży granicznej (DzURP z 1918 r., nr 21, poz. 70).

Wojskową Straż Graniczną i podporządkowano Ministerstwu Spraw Wojskowych. Nie była to ostatnia modyfikacja, albowiem w marcu 1920 r. formację przemianowano na Strzelców Granicznych. Rok później zadania graniczne przejęły z kolei Bataliony Wartownicze, ale w kwietniu 1921 r. przekształcono je w Bataliony Celne podporządkowane Ministerstwu Skarbu, które pełniły służbę na granicy: południowej, zachodniej i północno-zachodniej. W następnym roku Bataliony zamieniono w Straż Celną, do której zadań zaliczono nadzór nad ruchem osobowym i towarowym, zwalczanie przemytu oraz sprawy bezpieczeństwa publicznego w pasie granicznym⁶⁷.

Skomplikowany był również proces kształtowania formacji granicznych na granicy wschodniej. Został on zapoczątkowany w czerwcu 1921 r., gdy Ministerstwo Spraw Wojskowych zdecydowało się powierzyć ochronę Batalionom Celnym sformowanym przez wojsko z Batalionów Wartowniczych i Batalionów Etapowych, w przekazanym do dyspozycji ministra skarbu. Ochroną zakresie spraw politycznych miały się zajmować z kolei organa policyjne. W konsekwencji swoje struktury na wschodzie posiadały aż trzy resorty: spraw wojskowych, skarbu i spraw wewnętrznych, co rzecz jasna pociągało za sobą problemy kompetencyjne. Dlatego też w listopadzie całokształt zadań związanych z zabezpieczeniem granicy objęło Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, które realizowało swoje zadania poprzez wojewodów i starostów. W ramach doskonalenia systemu w maju 1922 r. Bataliony Celne przekształcono w Straż Graniczną podległą resortowi spraw wewnętrznych, którą wspomogli funkcjonariusze Policji Państwowej. W dalszym jednak ciągu poszukiwano modelu skutecznej ochrony granic. Dlatego też rok później te zadania powierzono policji, a w 1924 r. Korpusowi Ochrony Pogranicza⁶⁸.

Elementem dbałości o bezpieczeństwo wewnętrzne, który jednakże wzbudzał zawsze emocje i to nie tylko w szeregach przeciwników politycznych, była możliwość wprowadzenia przez władze państwowe stanu wyjątkowego. Z chwilą jego ogłoszenia ministrowi lub wyznaczonemu przez niego komisarzowi nadzwyczajnemu przysługiwało prawo:

- 1) wydawania nadzwyczajnych rozporządzeń w zakresie utrzymania bezpieczeństwa publicznego;
- 2) wymierzania za złamanie tych rozporządzeń kary do wysokości trzech miesięcy więzienia lub trzech tysięcy marek grzywny, z zamianą grzywny na areszt do trzech miesięcy w przypadku niewypłacalności;

⁶⁷ P. Majer, *Bezpieczeństwo wewnętrzne...*, s. 166.

⁶⁸ *Ibidem*, s. 168–169; R. Litwiński, *Służba graniczna Policji Państwowej i Policji Województwa Śląskiego w II Rzeczypospolitej – zarys problematyki* [w:] *Dzieje organizacji polskich formacji ochrony granic. Od obrony potocznej do II wojny światowej*, red. A. Gosławska-Hrychorczuk, Kętrzyn 2007, s. 108; J. Prochwicz, *Policja Państwowa w ochronie granicy wschodniej 1923–1926* [w:] *225 lat policji w Polsce. Geneza i ewolucja policji*, red. P. Majer, M. Seroka, Olsztyn 2017, s. 113–132.

- 3) zakazywania wieców, zebrań, zgromadzeń i pochodów publicznych oraz rozpraszania siłą zbrojną tych, którzy nie zastosowali się do zakazów;
- 4) zarządzania rewizji i tymczasowego internowania osób zagrażających bezpieczeństwu publicznemu;
- 5) zarządzania konfiskaty wydawnictw zagrażających bezpieczeństwu publicznemu i zamykania na czas trwania stanu wyjątkowego drukarni.

Charakterystyczne dla ówczesnych rozwiązań było również prawo kierowania spraw związanych z przestępczością przeciwko własności, bezpieczeństwu publicznemu lub osobistemu do doraźnych sądów wojskowych⁶⁹.

Poza tym minister spraw wewnętrznych w szczególnych przypadkach, gdy podległe mu organa nie były w stanie zapewnić bezpieczeństwa publicznego, mógł za wiedzą rządu zażądać wsparcia ze strony oddziałów wojskowych⁷⁰. Takie rozwiązanie mogło jednak nastąpić w ściśle określonych warunkach:

- 1) dla celów zapobiegawczych i ratowniczych podczas klęsk żywiołowych;
- 2) w celu uprzedzenia lub stłumienia zbiorowych aktów gwałtu publicznego, zbrojnych wystąpień przeciwko państwu, bezpieczeństwu życia i całości mienia obywateli;
- 3) we wszystkich innych wypadkach, przewidzianych w poszczególnych ustawach administracyjnych lub sądowych⁷¹.

Ważną rolę w interesującej mnie problematyce odegrały również regulacje o zapewnieniu bezpieczeństwa państwa i utrzymaniu porządku publicznego. Minister spraw wewnętrznych Wojciechowski wspominał: „W czasie obrad nad tym projektem w komisji sejmowej oświadczyłem, że uważam za niezbędne danie rządowi upoważnienia do ograniczenia niektórych praw obywatelskich. Znaczna większość posłów w komisji uznała za słuszne

⁶⁹ Dekret o wprowadzeniu stanu wyjątkowego z 2 I 1919 r. (DzPPP z 1919 r., nr 1, poz. 79); Rozporządzenie Rady Ministrów w przedmiocie wprowadzenia stanu wyjątkowego w Warszawie, Łodzi i niektórych powiatach (Dz. P. z 1919 r., nr 53, poz. 337); W. Czapiński, *Bezpieczeństwo, spokój i porządek publiczny w naszym...*, s. 318. O towarzyszących emocjach w trakcie prac nad wprowadzeniem stanu wyjątkowego wspominał chociażby S. Wojciechowski, *Moje wspomnienia...*, s. 28, 32–37, 39–41; L. Mażewski, *Bezpieczeństwo publiczne. Stany nadzwyczajne w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej 1918–2009*, Toruń 2010, s. 28–36.

⁷⁰ Dekret o używaniu wojska w wypadkach wyjątkowych z 2 I 1919 r. (DzPPP z 1919 r., nr 1, poz. 80); W. Czapiński, *Bezpieczeństwo, spokój i porządek publiczny w naszym...*, s. 318.

⁷¹ Rozporządzenie Rady Ministrów o sposobie użycia wojska dla zabezpieczenia porządku publicznego z 18 IV 1919 r. (DzPPP z 1919 r., nr 35, poz. 276); E. Jaroszuk, *Żandarmeria Wojskowa w latach 1921–1939*, Kraków 2009, s. 340–342; T. Banaszek, *Służba asystencyjna Wojska Polskiego w II Rzeczypospolitej – przyczynki źródłowe*, „Świętokrzyskie Studia Archiwalno-Historyczne” 2016, t. V, s. 272–274; P. Hac, *Asystencja wojskowa w II RP*, cz. I: *Przepisy regulujące i zasady udzielania*, „Bellona” 2017, nr 3, s. 116–121; *idem*, *Asystencja wojskowa w II Rzeczypospolitej*, cz. II: *Aspekty praktyczne*, „Bellona” 2017, nr 4, s. 52–53, 56–57.

udzielenie rządowi takiego pełnomocnictwa. Tylko skrajna lewica stawiała ciągle przeszkody i w ostatniej chwili starała się odwlec uchwalenie tej ustawy⁷². A podczas sejmowej już debaty wyraźnie podkreślił, że uchwalenie tych zapisów to po prostu konieczność państwowa i element utrwalania niepodległości Rzeczypospolitej⁷³.

Ostatecznie ustawa została przyjęta dzięki poparciu udzielonemu przez ugrupowania prawicowe i centrowe, a na jej podstawie Rada Ministrów upoważniła Wojciechowskiego do wydania zarządzeń wyjątkowych na czas od 2 sierpnia do 2 listopada⁷⁴. W celu zapewnienia bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego w czasie wojny wspomniane zarządzenia obejmowały:

- 1) wysiedlanie z granic państwa obcokrajowców;
- 2) pozbawianie wolności obywateli na czas nie dłuższy niż 3 miesiące;
- 3) konfiskowanie i zawieszanie wydawnictw i czasopism;
- 4) rewizje i poszukiwania;
- 5) wydawanie zezwoleń na organizowanie manifestacji ulicznych, pochodów i wszelkich zgromadzeń pod gołym niebem oraz kontrolę zebrań w lokalach zamkniętych;
- 6) wydawanie decyzji związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego⁷⁵.

Podsumowując rozważania dotyczące planów zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego II Rzeczypospolitej, należy zaznaczyć, iż za pierwsze metodyczne koncepcje uznać należy te, które pojawiły się na początku 1917 r. wraz z Tymczasową Radą Stanu. Wcześniejsze bowiem działania, podejmowane od 1914 r. w różnych częściach Królestwa Polskiego, były konsekwencją jedynie spontanicznych, choć z pewnością niezmiernie ważnych kroków inicjowanych przez działaczy politycznych i społecznych.

Jednak to dopiero w 1918 r. pod auspicjami Rady Regencyjnej rozpoczęto prace, których efekty można było zaobserwować w Polsce odrodzonej. O ile u schyłku Wielkiej Wojny zastanawiano się, czy za bezpieczeństwo wewnętrzne powinna odpowiadać instytucja państwowa, czy liczne formacje samorządowe, o tyle po odzyskaniu niepodległości doszły kolejne wątpliwości. Zaczęto bowiem rozważać, czy organizacja bezpieczeństwa publicznego powinna mieć charakter cywilny i podlegać resortowi spraw wewnętrznych, czy też może wojskowy z podporządkowaniem stosownym władzom wojskowym. Jakby

⁷² S. Wojciechowski, *Moje wspomnienia...*, s. 98–99.

⁷³ *Ibidem*; „Sprawozdanie stenograficzne z 76 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego” z dn. 24 VII 1919 r., łam LXXVI/57–LXXV/59; L. Mażewski, *Bezpieczeństwo publiczne...*, s. 36–40.

⁷⁴ S. Wojciechowski, *Moje wspomnienia...*, s. 101.

⁷⁵ Ustawa z 25 VII 1919 r. w przedmiocie zapewnienia bezpieczeństwa Państwa i utrzymania porządku publicznego w czasie wojny (DzPPP z 1919 r., nr 61, poz. 364).

tego było mało, to pojawiały się również głosy kwestionujące w ogóle potrzebę istnienia organizacji bezpieczeństwa. W konsekwencji proces wyłaniania takiej formacji był długotrwały. Co prawda obfitował na przełomie 1918 i 1919 r. w liczne rozstrzygnięcia prawne, które może i wzbudzały wówczas pewne emocje, ale z pewnością stanowiły elementy szerszego konceptu. Ostatecznie zdecydowano się bowiem na utworzenie cywilnej, scentralizowanej formacji ogólnopaństwowej – Policji Państwowej, której oddano pieczę nad bezpieczeństwem publicznym, porządkiem i spokojem w państwie. Obok niej, na obszarze województwa śląskiego, powołano wzorowaną na niej, ale całkowicie niezależną Policję Wojewódzką. Obie formacje w zakresie szeroko rozumianej służby bezpieczeństwa od samego początku podporządkowano władzom administracji państwowej.

STRESZCZENIE

Robert Litwiński, O bezpieczeństwo wewnętrzne odrodzonej Rzeczypospolitej (1917–1922)

Termin „bezpieczeństwo wewnętrzne” jest w przypadku moich rozważań sformułowaniem jedynie umownym, które u schyłku lat Wielkiej Wojny i początków II Rzeczypospolitej trudno było odpowiednio zdefiniować. Nierzadko określenie to stosowano wymiennie z „bezpieczeństwem publicznym”. Podkreślić przy tym należy, że używając w tytule sformułowania „o bezpieczeństwo wewnętrzne”, zamierzam uwypuklić fakt, że przedmiotem moich rozważań nie jest sam mechanizm funkcjonowania „bezpieczeństwa wewnętrznego” w interesującym mnie okresie, ale ówczesne koncepcje dotyczące zorganizowania modelu tegoż bezpieczeństwa i sposób wprowadzania go w życie.

Ustalając okres moich zainteresowań, zdecydowałem się na lata 1917–1922. Pierwsza cezura związana jest z pierwszymi pracami koncepcyjnymi w łonie Tymczasowej Rady Stanu, gdy wniesiono pod obrady wnioski w sprawie utworzenia Krajowej Straży Bezpieczeństwa Publicznego. Z kolei druga cezura wynika ze sfinalizowania procesu organizowania Policji Państwowej i utworzenia Policji Województwa Śląskiego.

Słowa kluczowe: II Rzeczpospolita, bezpieczeństwo wewnętrzne, bezpieczeństwo publiczne, organa bezpieczeństwa publicznego

SUMMARY

Robert Litwiński, For homeland security of the reborn Republic of Poland (1917–1922)

The term „homeland security” is in my discussion only conventional phrasing, which was hard to define properly towards the end of the Great War and at the

beginning of the Second Polish Republic. It was often used interchangeably with „public security”. Moreover, it must be highlighted that by using the term „homeland security” in the title I intend to emphasize the fact that the subject of my paper is not the mechanism of „homeland security” functioning itself in the period of interest, but the concepts concerning the organization of the model of this security and the way of putting it to life at that time.

While setting the period of my interest, I decided on the years 1917–1922. The first caesura is connected with the first conceptual works within the Provisional Council of State, when the issue of establishing the National Public Security Guard came up for debate. The second caesura results in turn from the finalization of the process of organizing the State Police and setting up the Silesian Voivodeship Police.

Keywords: Second Polish Republic, homeland security, public security, public security bodies

РЕЗЮМЕ

Роберт Литвиньски, О внутренней безопасности возрожденной Польской Республики (1917–1922)

Понятие „внутренней безопасности” в контексте моих исследований является довольно условным; в годы Второй мировой войны и начала существования Второй Речи Посполитой его было трудно сформулировать корректно. Нередко это определение применялось наряду с термином „общественная безопасность”. Стоит при этом подчеркнуть, что используя в заглавии формулировку „о внутренней безопасности”, я намереваюсь обратить особое внимание на то, что предмет моего анализа – не сам механизм функционирования „внутренней безопасности” в интересующий меня период, а концепции того времени, касающиеся организации модели этой безопасности и способ внедрения его в жизнь.

Определяя период своих научных интересов, я остановился на 1917–1922 гг. Первая дата связана с первыми разработками концепции во Временном Государственном Совете, когда на рассмотрение было внесено предложение о создании народных дружин общественной безопасности. Вторая дата относится к финальному моменту процесса организации Государственной Полиции и к созданию Полиции Силезского воеводства.

Ключевые слова: Вторая Речь Посполитая, внутренняя безопасность, общественная безопасность, органы общественной безопасности