

Tomasz Tadeusz Majer

Pełnomocnik Rządu RP na Okręg Mazurski - budowa aparatu państwowego

Studia Prawnoustrojowe nr 18, 103-119

2012

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.

Tomasz Tadeusz Majer

doktorant

Katedra Teorii i Filozofii Prawa i Państwa

Wydział Prawa i Administracji UWM

Pełnomocnik Rządu RP na Okręg Mazurski – budowa aparatu państwowego

Budowa aparatu państwa jest zazwyczaj procesem skomplikowanym i długotrwałym, wymagającym nie tylko działań legislacyjnych, ale również zapewnienia tworzonej administracji materialnego i społecznego zaplecza. Sytuacja, w jakiej znalazła się Polska i jej nowe władze po II wojnie światowej, charakteryzowała się zaś deficytem każdego z tych czynników. Tym większy respekt budzić mogą sprawne działania odradzających się struktur państwa. Władze, prócz odtworzenia aparatu administracyjnego na terenach wyzwolanych spod okupacji, musiały rozpocząć proces jego budowy „od zera” – chociażby w podstawowej formie – na mających dopiero zostać przyłączonymi do Polski ziemiach zachodnich i północnych. Przejęcie zarządu nad zniszczonymi pod względem gospodarczym obszarami, których tkanka społeczna praktycznie przestała istnieć, zaludnianych w sposób gwałtowny przez rzesze repatriantów stanowiło olbrzymie wyzwanie. Powodzenie tej operacji, której kluczowym organem był Pełnomocnik Okręgowy, będący najwyższym przedstawicielem państwa na inkorporowanych terenach, czyni analizę zastosowanych w niej metod i rozwiązań tym bardziej interesującą. W niniejszym artykule na przykładzie Okręgu Mazurskiego postaram się przedstawić model funkcjonowania tego organu.

Działania wojenne na terenie Prus Wschodnich rozpoczęły się w połowie stycznia 1945 r. ofensywą II i III Frontu Białoruskiego i trwały do maja 1945 r. Na zajmowanych terenach władzę sprawowały radzieckie Wojskowe Komen-dantury Wojenne. Ich działalność usankcjonowana była umową z 26 lipca 1944 r. zawartą między Polskim Komitetem Wyzwolenia Narodowego a rządem Związku Radzieckiego¹. Biorąc pod uwagę fakt, iż część Prus Wschodnich miała zostać przyłączona do państwa polskiego, nieodzowne stało się ustalenie modelu ich administracji oraz – co w warunkach toczącej się jesz-

¹ E. Wojnowski, *Warmia i Mazury w latach 1945–1947. Kształtowanie się stosunków politycznych*, Olsztyn 1968, s. 40.

cze wojny mogło okazać się najtrudniejsze – wprowadzenie tych rozwiązań w życie. Nim władze centralne podjęły starania w tym kierunku, wojewoda białostocki Jerzy Sztachelski rozpoczął już zagospodarowywanie wyzwolonych ziem oraz przygotowywanie ich administracji. Jego gorliwość tłumaczyć może bliskość geograficzna tych terenów oraz plan przyłączenia ośmiu powiatów byłych Prus Wschodnich do zarządzanego przez niego województwa². Dał temu wyraz m.in. w memoriale z 5 marca 1945 r. skierowanym do Prezesa Rady Ministrów Tymczasowego Rządu Rzeczypospolitej Polskiej. Podnosił w nim, iż stanowiłoby to swego rodzaju rekompensatę terytorialną za wschodnią część woj. białostockiego, która znalazła się poza granicami państwa polskiego. Istotne były również powiązania gospodarcze regionów oraz sieć dróg i linii kolejowych je łącząca: „Nie mniej istotne są argumenty natury gospodarczej. [...] Linia kolejowa Białystok–Królewiec jest naturalną magistralą kolejową tego obszaru. Białystok stanowi obecnie centralny punkt przerzutowy mas repatriacyjnych poza linię Curzona. Wykorzystując olbrzymie możliwości kolonizacyjne w nowo przyłączonych powiatach Prus Wschodnich, Białystok będzie mógł wykonać zadanie planowego rozmieszczenia ludności polskiej spoza linii Curzona na terenach Prus Wschodnich”³. Zainteresowanie wojewody białostockiego terenami Prus Wschodnich, poza sferą planów i deklaracji, zyskało także dość szybko swój instytucjonalny wymiar. Od 3 lutego 1945 r. w Białymstoku funkcjonowało Biuro Pełnomocnika Rządu na Prusy Wschodnie, przekształcone 5 kwietnia tegoż roku w Delegaturę Pełnomocnika Rządu na Prusy Wschodnie⁴, powołane nie przez władze centralne, lecz wojewodę białostockiego w ramach jego urzędu⁵. Dokonało ono m.in. podziału mającego przypaść Polsce fragmentu Prus Wschodnich na trzy obwody:

1) zachodni, w skład którego wchodziły: Braniewo, Elbląg, Kwidziń, Malbork, Morąg, Pasłęk, Susz, Sztum;

2) centralny: Bartoszyce, Dąbrowa, Lidzbark, Nidzica, Olsztyn, Ostróda, Pruska Hława, Reszel, Szczytno, Święta Siekierka;

3) wschodni: Ełk, Gierdawy, Giżycko, Gołdap, Kętrzyn, Mrągowo, Olecko, Pisz, Węgorzewo⁶.

² Wojewódzkie Archiwum Państwowe w Olsztynie (WAPO), Urząd Pełnomocnika Rządu (UPR), sygn. 28, Memoriał Wojewody Białostockiego do Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 marca 1945 r., s. 64.

³ Ibidem.

⁴ E. Wojnowski, op. cit., s. 60; A. Wakar, *Kształtowanie się Władzy Ludowej na Warmii i Mazurach 1945–1947*, Towarzystwo Wiedzy Powszechnej, Olsztyn 1966, s. 2; WAPO, UPR sygn. 29, Sprawozdanie z działalności Delegatury Pełnomocnika Rządu RP na Okręg Mazurski w Białymstoku z dnia 22 czerwca 1945 r., s. 11.

⁵ R. Degan, *Kancelarie wojewódzkich urzędów administracji ogólnej na Ziemiach Odzyskanych w latach 1945–1950*, Warszawa 2005, s. 19.

⁶ F. Sokołowski, *Z badań nad administracją Okręgu Mazurskiego 1945–1946*, „Komunikaty Mazursko-Warmińskie” 1974, nr 3.

Obwody cieszyły się dość zróżnicowanym zainteresowaniem ze strony władz w Białymstoku. Świadczyć może o tym nie tyle kolejność powoływania odpowiedzialnych za nie inspektorów, co długi okres czasu dzielący nominację na to stanowisko w graniczącej z województwem białostockim jednostce oraz dwóch pozostałych. Jako pierwszy – już 5 lutego 1945 r. – swojego zwierzchnika zyskał obwód III (wschodni). Funkcję tą objął porucznik A. Potolec. Analogiczne stanowiska w pozostałych dwóch jednostkach obsadzone zostały znacznie później: 28 marca w obwodzie I (zachodnim) oraz na początku kwietnia w obwodzie II (centralnym). Ostatniej nominacji dokonał już pełnomocnik rządu RP na Okręg Mazurski płk dr Jakub Prawin⁷. Uwaga wojewody białostockiego skoncentrowana była przede wszystkim na wschodniej części Prus Wschodnich, bowiem – co zostało już wyżej wspomniane – planował on włączenie tych obszarów do swojego województwa.

Biuro Pełnomocnika Rządu na Prusy Wschodnie, na którego czele stanął Henryk Olejniczak⁸, miało stworzyć zręby polskiej administracji na tym obszarze, prowadzić akcję osiedleńczą oraz ułatwiać odbudowę jego gospodarki. Wskazuje na to m.in. fragment sprawozdania Delegatury Pełnomocnika Rządu RP na Okręg Mazurski w Białymstoku: „Delegatura za zadanie miała wykonywanie zleceń i zarządzeń Wojewody Białostockiego – Patrona Okręgu Mazurskiego – po linii organizacji władz administracji państwowej, rejestracji na wyjazd, wysyłanie transportów z pracownikami do obsady starostw, montowanie ekip na zapotrzebowanie starostw, składających się z fachowców, wysyłanie rolników i robotników w ogóle zgłaszających się na wyjazd z terenu woj. białostockiego i z poza linii Curzona. [...] Koordynowanie pracy przy organizacji akcji przesiedleńczej z poszczególnymi instytucjami państwowymi na terenie województwa, ogólne kierownictwo akcji zaludniania b. Prus, a w szczególności III inspektoratu⁹”. W cytowanym wyżej dokumencie wojewoda białostocki określany jest jako „Patron na Okręg Mazurski”. Stanowisko to z całą pewnością wykraczało poza ramy systemu organów administracyjnych i należy raczej przyjąć, iż była to próba określenia funkcji, jaką J. Sztachelski pełnił na początku 1945 r. wobec b. Prus Wschodnich. Do roli takiej predestynował go m.in. fakt dużej dysproporcji w rozwoju woj. biało-

⁷ Ibidem.

⁸ Pod pismem Wojewody Białostockiego do Premiera Tymczasowego Rządu RP z dnia 19 marca 1945 r. swoje podpisy złożyli J. Sztachelski i H. Olejniczak. Pierwszy z nich używał tytułu po. wojewody, natomiast drugi pełnomocnika rządu na Prusy Wschodnie, chociaż uchwała uchwały Rady Ministrów z 14 marca 1945 r. powoływała na stanowisko pełnomocnika rządu na Okręg IV (Prusy Wschodnie) J. Sztachelskiego. Cztery dni później w piśmie do Premiera Tymczasowego Rządu RP z dnia 23 marca 1945 r. J. Sztachelski używa już tytułu pełnomocnika tymczasowego rządu RP na Prusy Wschodnie. Należy zatem przyjąć, iż przypisanie H. Olejniczakowi tej funkcji to pomyłka – WAPO, UPR, sygn. 28, s. 30 i 38.

⁹ WAPO, UPR, sygn. 29, Sprawozdanie z działalności Delegatury Pełnomocnika Rządu RP na Okręg Mazurski w Białymstoku, s. 11.

stockiego i b. Prus Wschodnich. Chodzi tu nie tylko o kwestię rozwoju aparatu państwa, lecz również o tak elementarne czynniki, jak gęstość zaludnienia i stan gospodarki. Zniszczenia wojenne miast sięgały 40–50%, a zabudowań wiejskich 25–30%¹⁰. Na całkowicie wyludnionym obszarze Warmii i Mazur miała skoncentrować się w opinii wojewody białostockiego akcja osiedleńcza repatriantów przebywających na terenie administrowanego przez niego województwa¹¹.

Pierwszą oficjalną decyzją władz centralnych dotyczącą kwestii zarządu tzw. Ziem Odzyskanych była uchwała Rady Ministrów z 14 marca 1945 r. dotycząca podziału administracyjnego tych terenów na cztery okręgi: Śląsk Opolski, Śląsk Dolny, Pomorze Zachodnie i Prusy Wschodnie. Akt ten regulował również kwestie zarządu wymienionych obszarów, tworząc dla nich instytucje pełnomocników rządu¹². Na administrowanych terenach przysługiwał im bardzo szeroki zakres władzy cywilnej, obejmujący w początkowym okresie działalności również nadzór nad organizacją władz niezespolonych¹³, a ich zarządzenia były obowiązujące dla wszystkich urzędów cywilnych. Uchwała ustalała również, że pierwszymi zastępcami pełnomocników okręgowych będą delegaci Ministerstwa Bezpieczeństwa Publicznego.

Stanowisko pełnomocnika rządu w Okręgu Warmii i Mazur objął ówczesny wojewoda białostocki J. Sztachelski¹⁴, występujący wcześniej wobec ziem Okręgu Mazurskiego w roli „patrona”. Ostatnia z wymienionych funkcji nie miała jednak charakteru formalnego, lecz czysto faktyczny, co może wydawać się zrozumiałe, biorąc pod uwagę ciężkie warunki działania ówczesnej administracji – toczące się cały czas działania wojenne – oraz odbudowę zrębów polskiej administracji na wyzwalanych terenach. W literaturze podnosi się, iż podstawą działań wojewody białostockiego jako „patrona” mogły być ustne upoważnienia i zalecenia władz centralnych¹⁵. Równoległe z końcem lutego 1945r. funkcjonować zaczęli pełnomocnicy rządu RP przy dowództwach frontów radzieckich. Funkcję tę przy dowództwie operującego na terenie Prus

¹⁰ E. Wojnowski, op. cit., s. 53.

¹¹ WAPO, UPR, sygn. 28, Pismo Wojewody Białostockiego do Premiera Tymczasowego Rządu RP z dnia 19 marca 1945 r., s. 29–30: „Jeżeli zaś chodzi o rozwiązanie kwestii repatriacji, to także b. Prusy Wschodnie powinny stać się terenem, na którym musi się skoncentrować cała akcja osiedleńcza, akcja kolonizacyjna”.

¹² Archiwum Akt Nowych (AAN), Ministerstwo Ziem Odzyskanych (MZO), sygn. 105, Wyciąg z akt protokołów nr 19 posiedzenia RM w dniu 14 marca 1945 r., s. 1. Akt ten przewidywał, iż na czele okręgu stał okręgowy pełnomocnik rządu, natomiast na czele obwodu (jednostki równorzędnej z powiatem) obwodowy pełnomocnik rządu.

¹³ E. Kierejczyk, *Województwo olsztyńskie w latach 1945–1949*, Olsztyn 1980, s. 53.

¹⁴ AAN, Ministerstwo Administracji Publicznej (MAP), sygn. 2441, Wyciąg z posiedzenia Rady Ministrów z 14 III 1945 r., s. 10; AAN, MZO, sygn. 51, Wyciąg z posiedzenia Rady Ministrów z 14 III 1945 r., s. 6; WAPO, UPR, sygn. 33, Sprawozdanie z działalności władz administracji ogólnej w Okręgu Mazurskim, s. 183 i n.

¹⁵ E. Kierejczyk, op. cit., s. 38; E. Wojnowski, op. cit., s. 60.

Wschodnich III Frontu Białoruskiego objął w marcu 1945 r. płk dr Jakub Prawin¹⁶. W dniach 14–22 marca przeprowadził on inspekcję tego obszaru, a poczynione ustalenia i obserwacje przedstawił w raporcie premierowi Rządu Tymczasowego¹⁷. Wkrótce objął on także stanowisko pełnomocnika rządu na Okręg Mazurski, które powierzono mu uchwałą Prezydium KRN z dnia 30 marca 1945 r.¹⁸ Grupa operacyjna mająca za zadanie zorganizować aparat administracyjny na wzmiankowanym obszarze skompletowana została w Warszawie, a do Olsztyna dostała się w dwóch rzutach – 28 marca pod kierownictwem Jerzego Burskiego, drugiego zastępcy pełnomocnika rządu, 30 marca pod kierownictwem samego dr. J. Prawina¹⁹. W związku z objęciem władzy w Okręgu Mazurskim i zainstalowaniem się w Olsztynie przedstawicieli władz centralnych dotychczas działające w Białymstoku Biuro Pełnomocnika Rządu RP na Prusy Wschodnie zostało przekształcone 5 kwietnia 1945 r. w Delegaturę Pełnomocnika Rządu RP na Okręg Mazurski podporządkowaną J. Prawinowi (głównym zadaniem delegatury była rekrutacja kadr do pracy na obszarze b. Prus Wschodnich)²⁰. Czynności delegatury zakończono 20 czerwca 1945 r. na skutek zarządzenia Pełnomocnika Rządu na Okręg Mazurski z dnia 14 czerwca 1945 r.²¹ Jedną z przyczyn tej decyzji była śmierć kierującego delegaturą Henryka Olejniczaka, który zginął 7 czerwca w wyniku zamachu²².

Tworzenie struktur administracyjnych na Ziemiach Odzyskanych odpowiadało ich hierarchicznemu pionowemu podporządkowaniu. Jako pierwszy zorganizowany został urząd Okręgowego Pełnomocnika Rządu. Następnie pełnomocnik okręgowy powoływał pełnomocników obwodowych, którzy wraz z przydzielonymi sobie grupami administracyjnymi starali się zainicjować działalność urzędów obwodowych, co nierzadko stanowiło poważne wyzwanie logistyczne²³. Urzędy te przejęły również czasowo funkcje organów samorządu terytorialnego, które nie funkcjonowały wówczas na administrowanym

¹⁶ WAPO, UPR, sygn. 65, Raport płk. Prawina z 23 marca 1945 r. dla Prezesa Rady Ministrów E. Osóbki-Morawskiego, s. 16–17; E. Kierejczyk, op. cit., s. 16.

¹⁷ WAPO, UPR, sygn. 65, Raport płk. Prawina z 23 marca 1945..., s. 16–17.

¹⁸ E. Wojnowski, op. cit., s. 61. Zmiana ta podyktowana była m.in. objęciem przez J. Sztachelskiego stanowiska ministra aprowizacji i handlu; AAN, MAP, sygn. 2441, Wyciąg z protokołu nr 23 Posiedzenia Rady Ministrów z dnia 30 marca 1945 r., s. 20.

¹⁹ A. Wakar, op. cit., s. 3. W Warszawie istniała Delegatura Pełnomocnika Rządu (zlikwidowana w połowie maja 1945 r.).

²⁰ E. Kierejczyk, op. cit., s. 40.

²¹ WAPO, UPR, sygn. 29, Sprawozdanie z działalności Delegatury Pełnomocnika Rządu RP na Okręg Mazurski w Białymstoku z dnia 22 czerwca 1945 r., s. 11.

²² A. Wakar, op. cit., s. 4.

²³ W sprawozdaniu dla Ministerstwa Administracji Publicznej za okres od 23 maja do 10 czerwca Pełnomocnik Rządu na Okręg Mazurski stwierdził: „zostały już zorganizowane i obsadzone prawie wszystkie powiaty z wyjątkiem Świętej Siewierki, Pruskiej Hławy oraz Darkiejn...”. Zob. *Okręg Mazurski w raportach Jakuba Prawina. Wybór dokumentów*, oprac. T. Baryła, poz. 24, s. 76.

przez nich obszarze²⁴. Było to spowodowane specyficzną sytuacją społeczno-gospodarczą na Ziemiach Odzyskanych. Ich struktura uległa bowiem całkowitej dezintegracji na skutek działań wojennych, a liczba osób narodowości polskiej była bardzo mała. Nierzadko członkowie przerzucanych ekip administracyjnych byli jedynymi Polakami w obejmowanych przez nich miastach²⁵. Napływ osadników oraz tworzenie polskich organizacji politycznych to proces rozciągnięty w czasie i związany z licznymi wyzwaniami logistycznymi. Jako że infrastruktura wielu miast uległa bardzo poważnym zniszczeniom, warunki życia były tam trudne, co podnosili często pełnomocnicy obwodowi. Konsekwencją tego stanu rzeczy były problemy z zasiedlaniem obejmowanych terenów. Wpływ na tę sytuację miał również zły stan bezpieczeństwa²⁶.

Utworzenie uchwałą z 14 marca 1945 r. Okręgu Mazurskiego i powierzenie jego administracji pełnomocnikowi rządu nie spowodowało automatycznego przejęcia władzy na tym terenie przez organy państwa polskiego. Sprawowała ją bowiem cały czas wojskowa administracja radziecka. Czas współistnienia obu struktur wykorzystany został przez stronę polską na niezbędne działania organizacyjne, wspomaganie osadnictwa oraz stworzenie aparatu administracji w terenie²⁷. Trzeba bowiem pamiętać, że duże problemy logistyczne sprawiało już samo stworzenie urzędu Pełnomocnika Rządu RP na Okręg Mazurski mieszczącego się w Olsztynie, a sytuacja na prowincji pod względem aprowizacyjnym oraz bezpieczeństwa była znacznie gorsza²⁸. Okres przejściowy w działalności polskiej administracji na Warmii i Mazurach zakończyło symboliczne przekazanie przez organy wojskowe w dniu

²⁴ WAPO, UPR, sygn. 33, Sprawozdanie Miesięczne Pełnomocnika Rządu dla MAP za miesiąc czerwiec z dnia 16 VII 1945 r., s. 8: „Rady Narodowe na terenie Okręgu Mazurskiego nie funkcjonują, jako ich namiastka działa Wojewódzki Komitet Osiedleńczy w Olsztynie [...] odpowiednio w niektórych powiatach Powiatowe Komitety Osiedleńcze”; zob. także Pismo okólnego ministra Ziem Odzyskanych z 15 IV 1946 r. w sprawie wykonywania uprawnień rad narodowych przez pełnomocników rządu (Dz. Urz. MZO 1946, nr 7, poz. 119) za: E. Kierejczyk, op. cit., s. 54; podobnie H. Rybicki, *Powstanie i działalność władzy ludowej na zachodnich i północnych obszarach Polski 1945–1949*, Poznań 1976, s. 124 (autor odnosi się przede wszystkim do działalności takiej, jak zarząd majątkiem samorządowym).

²⁵ A. Magierska, *Ziemie zachodnie i północne w 1945 r.*, Warszawa 1978, s. 97.

²⁶ AAN, MAP, sygn. 2457, Sprawozdanie Pełnomocnika Rządu na Okręg Mazurski dla Ministerstwa Administracji Publicznej na dzień 13 maja 1945 r., s. 1; Sprawozdanie inspektorów Biura Kontroli Państwa przy prezydium KRN z delegacji do Okręgu Mazurskiego celem zebrania danych dla Ministerstwa Ziem Odzyskanych z 24 grudnia 1945r., [w:] *Okręg Mazurski w raportach...*, poz. 43, s. 197.

²⁷ WAPO, UPR, sygn. 33, Sprawozdanie Pełnomocnika Rządu RP na Okręg Mazurski za okres od 13 do 23 maja 1945 r. dla Ministerstwa Administracji Publicznej, s. 1.

²⁸ Odnosiło się do tego sprawozdanie pełnomocnika rządu J. Prawina, w którym stwierdzona on: „Brak transportu nie pozwala na utrzymanie łączności w terenie i administrowanie okręgiem, oraz na zaprowiantowanie nie tylko, polskiej ludności miejscowej i napływowej, ale nawet pracowników administracji państwowej”, AAN, MAP, sygn. 2457, Sprawozdanie Pełnomocnika Rządu na Okręg Mazurski dla Ministerstwa Administracji Publicznej na dzień 13 maja 1945 r., [w:] *Okręg Mazurski w raportach...*, poz. 18, s. 59.

23 maja 1945 r. pełni władzy cywilnej pełnomocnikowi rządu²⁹. W uroczystościach, które odbyły się w sali teatru w Olsztynie, udział wzięli przedstawiciele III Frontu Białoruskiego i miejscowych władz wojskowych oraz pełnomocnik rządu na Okręg Mazurski J. Prawin³⁰. Starał się on przyspieszać proces faktycznego przejmowania odpowiedzialności za region, zalecając podległym sobie starostom objęcie władzy w dziesięciodniowym terminie³¹.

Uchwała Rady Ministrów z dnia 14 marca 1945 r. (dotycząca podziału ziem zachodnich i północnych) była aktem fundamentalnym dla kwestii organizacji zarządu Ziem Odzyskanych. Wprowadziła ona także do systemu ich administracji urzędy pełnomocników rządu, które tworzone na szczeblu okręgu i obwodu – można je zatem porównać do urzędów wojewódzkich i starostw powiatowych działających równoległe na ziemiach znajdujących się wcześniej w granicach II RP. Zakres ich kompetencji był jednak nieporównanie szerszy³². Fakt ten nie może jednak dziwić, bowiem miały one za zadanie stworzenie podstaw władzy państwowej na terenach nie tylko obcych, lecz również wyludnionych, pozbawionych podstawowej tkanki społecznej. Były one również obszarem dopiero co zakończonych intensywnych działań wojennych. Wyposażenie władzy administracyjnej w nadzwyczajne kompetencje wydaje się być zatem krokiem w pełni zrozumiałym i zasadnym.

Koncepcja pełnomocników rządu jako organów administracji państwa miała swój początek w manifeście PKWN, który stanowił, że „Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego sprawuje władzę poprzez wojewódzkie, powiatowe, miejskie i gminne rady narodowe i przez upełnomocnionych przedstawicieli”. Nie była to zatem instytucja przeznaczona specjalnie dla zarządu Ziem Odzyskanych. Jej powstanie wymusiła konieczność działania organów państwa w bardzo specyficznych warunkach – odbudowy jego struktur szczupłymi siłami oraz braku wykwalifikowanych kadr. W chwili uchwalania manifestu skala polskich nabytków terytorialnych na zachodzie nie była zaś jeszcze znana. Pełnomocnicy działali m.in. jako przedstawiciele władz polskich przy sztabach frontów, organizowali aparat administracyjny w poszczególnych województwach. Z tej formy działania korzystały również poszczególne resorty. Instytucja pełnomocnika została zatem zaadaptowana na potrzeby organizacji aparatu państwa, jak również (w początkowym okresie jej funkcjonowania) infrastruktury społecznej i gospodarczej. Rozwiązanie to okazało się

²⁹ WAPO, UPR, sygn. 64, Instrukcja Pełnomocnika Rządu RP na Okręg Mazurski dla Starostów i Prezydentów miast wydzielonych, s. 95–97.

³⁰ A. Wakar, op. cit., s. 4.

³¹ WAPO, UPR, sygn. 33, Sprawozdanie Pełnomocnika Rządu RP na Okręg Mazurski za okres od 13 do 23 maja 1945..., s. 1.

³² M. Jaworski, *Na piastowskim szlaku – działalność Ministerstwa Ziem Odzyskanych w latach 1945–1948*, Warszawa 1973, s. 93: „Byli oni organizatorami szefami władz zespolonych na obszarze swoich okręgów. W początkowym okresie tytuł pełnomocników rządu dawał zwierzchnictwo nad wszystkimi instytucjami okręgu, łącznie z koleją pocztą i milicją”.

odpowiednią formą władzy na tym obszarze ze względu na sygnalizowaną już wcześniej konieczność działania w ciężkich warunkach oraz bardzo szeroki zakres obowiązków i kompetencji. Uchwała Rady Ministrów z 14 marca 1945 r.³³ powołująca urzędy pełnomocników nie precyzowała szczegółowo ich uprawnień i zakresu działania. Jest to w pewnym stopniu zrozumiałe, bowiem mieli oni dostosowywać się do dynamicznie zmieniającej się sytuacji, a ich działania miały w zależności od potrzeb dotyczyć wielu sfer życia społecznego, w tym kontaktów z radzieckimi komendantami obejmowanych miast³⁴. Dowodzi tego m.in. instrukcja Rządu Tymczasowego dla pełnomocników okręgowych z marca 1945 r., która w dość lakoniczny sposób wymienia podstawowe kierunki ich działań.

Zgodnie z wskazanym wyżej dokumentem, „pełnomocnik okręgowy jest organizatorem i szefem władz zespolonych na obszarze swojego okręgu. Zadaniem jego jest przygotowanie terenu na przyjęcie osadnictwa polskiego. Dla wypełnienia tego zadania zaleca się pełnomocnikom okręgowym zorganizowanie ścisłej współpracy z pełnomocnikami Rządu Tymczasowego przy sztabach frontów drogą a) osobistego kontaktowania się w terenie, b) wzajemnego desygnowania oficerów łącznikowych, względnie łączników. Pełnomocnicy okręgowi są zobowiązani: 1. Do składania miesięcznych sprawozdań (najpóźniej do dnia 15 następnego miesiąca) z całokształtu swej działalności oraz działalności podległych im urzędów. 2. Do przedkładania miesięcznych preliminarzy budżetowych. 3. Do przedstawiania kandydatów na stanowiska pełnomocników obwodowych pełnomocnikowi generalnemu do zatwierdzenia. 4. Do niezwłocznego przesyłania duplikatów wszelkich zarządzeń i obwieszczeń pełnomocnikowi generalnemu. Niezależnie od obowiązków wyznaczonych w pkt 1 niniejszej instrukcji, poleca się pełnomocnikowi okręgowemu nadesłać pełnomocnikowi generalnemu w terminie możliwie najkrótszym od dnia objęcia urzędowania sumarycznego sprawozdania, które winno obejmować: [...] e) Sprawozdanie szefa Bezpieczeństwa Publicznego. Zaleca się przy tym pełnomocnikom okręgowym zorganizowanie punktów kwaterunkowo-aprowizacyjnych dla potrzeb przyszłego osadnictwa. [...] Również obowiązkiem pełnomocników jest zabezpieczenie wszelkich akt, registratur, archiwów i muzeów ponemieckich [...]”³⁵.

Pełnomocnikom rządu przysługiwała na administrowanych przez nich obszarach pełnia władzy cywilnej. Chociaż ich kompetencje nie zostały do-

³³ AAN, MZO, sygn. 105, Wyciąg z akt protokołów nr 19 posiedzenia RM w dniu 14 marca 1945 r., s. 1.

³⁴ E. Kierejczyk (op. cit., s. 54) stwierdza, iż pełnomocnicy rządu zapełniali luki w sieci organów funkcjonujących w normalnych warunkach, które nie zdążyły się jeszcze ukonstytuować, przekazując im sukcesywnie uprawnienia niezbędne do realizacji zadań statutowych.

³⁵ H. Szczegóła, *Źródła do początków władzy ludowej na ziemi lubuskiej 1945–1947*, Poznań – Zielona Góra 1971, s. 6; T. Baryła, *Warmiacy i Mazurzy w PRL. Wybór dokumentów rok 1945*, Olsztyn 1994, s. 25.

kładnie określone, można przyjąć, że do zakresu ich działania należały wszystkie sprawy nie zastrzeżone wyraźnie dla innych organów. Do tej kategorii od samego początku należało sądownictwo i wojskowość³⁶. W miarę stabilizowania się sytuacji w kraju liczba ograniczeń we władzy pełnomocników rosła. Z jednej strony rozwijały się struktury administracji centralnej państwa, mogące przejmować część odpowiedzialności od pełnomocników, z drugiej zaś sytuacja na Ziemiach Odzyskanych nie wymagała już tak silnej koncentracji władzy.

Wiosną 1945 r. zakres odpowiedzialności pełnomocników rządu był jednak bardzo szeroki³⁷. Poza kierowaniem administracją zespoloną obejmował również nadzór nad organizacją władz niezespolonych, takich jak bezpieczeństwo publiczne, milicja, sądownictwo, poczta, telegraf, skarbowość i szkolnictwo³⁸. Świadczy o tym pismo Kierownika Grup Operacyjnych Ministerstwa Przemysłu z 30 marca 1945 r.: „Teren Prus Wschodnich jest podległy administracyjnie Pełnomocnikowi Rządu na Prusy Wschodnie, w chwili obecnej wojewodzie białostockiemu kpt. Sztachelskiemu, który jest jedynym kierownikiem wszystkich spraw związanych z administracją przemysłową itp. na terenie Prus Wschodnich”³⁹.

Jedną z przyczyn koncentracji władzy w rękach pełnomocników – prócz ich ogólnie zakreślonych kompetencji – były często warunki zastane przez nich w miejscu urzędowania, a także osobiste predyspozycje i ambicje. Niejednokrotnie byli oni – wraz z kierowanymi przez siebie ekipami administracyjnymi – pierwszymi i przez długi czas jedynymi urzędnikami reprezentującymi władze polskie na obejmowanych terenach. Sytuacja taka skłaniała do koncentracji władzy w okręgu. Sprzyjał temu fakt, że ich kompetencje obejmowały

³⁶ E. Kierejczyk, op. cit., s. 53; F. Sokołowski, op. cit.

³⁷ Pełnomocnik Rządu na Okręg Mazurski starał się podporządkować organa MO podległemu sobie aparatowi administracyjnemu. Wynika to m.in. z jego sprawozdania miesięcznego za czerwiec 1945 r. z 16 VII 1945 r. Zob. AAN, MAP, sygn. 2172, s. 2–8; „Błędny pogląd na zakres obowiązków wynikający z mylnej interpretacji art. 4 Dekretu, który podaje, że MO podlega kierownictwu MBP, powoduje ciągle nieporozumienia między starostą a MO, które przez to nie ma zamiaru wykonywać poleceń starosty wynikających z charakteru rzeczowego (w zakresie działania i wykonania obowiązków podległych resortowi Min. Admin. Publ.). Rozkaz głównego komendanta MO do kom woj. MO w tej sprawie zmieniłby całkowicie mocno niezdrowy z punktu widzenia administracyjnego stan”. Cytowany fragment odnosi się do postanowień Dekretu PKWN z 7 października 1944 r. o Milicji Obywatelskiej. Pełnomocnik Rządu na Okręg Mazurski wydał także okólnik nr 136 „Zakres uprawnień starosty w stosunku do organów MO”, Mazurski Dziennik Pełnomocnika Rządu nr 3, poz. 46.

³⁸ AAN, MAP, sygn. 45, Referat o pracach Ministerstwa Administracji Publicznej z 9 VIII 1945 r., s. 15: „Do ustanowienia admin. na ziemiach wyzwolonych wysłano w teren liczne grupy operacyjne obejmujące 2000 ludzi z szerokimi pełnomocnictwami, obejmującymi także nadzór nad organizacją władz niezespolonych jak bezpieczeństwo publiczne, milicja, sądownictwo, poczta, telegraf, skarbowość i szkolnictwo”. Zob. także M. Jaworski, op. cit., s. 93.

³⁹ WAPO, UPR, sygn. 28, Pismo Kierownika grup operacyjnych Ministerstwa Przemysłu do Kierownika grupy morskiej oraz Pełnomocnika Ministerstwa Przemysłu z dnia 30 marca 1945 r., s. 61.

mowały m.in. nadzór nad organizacją władz niezespolonych, w tym Milicją Obywatelską⁴⁰. Występowali oni zatem od początku z uprzywilejowanej pozycji w stosunku do przedstawicieli poszczególnych resortów w okręgu. Nie bez wpływu na poczynania pełnomocników rządu był – pozostający niewątpliwie w związku trudną sytuacją, w jakiej działali – swobodny stosunek do wymogów formalnych. Tocząca się cały czas wojna oraz działania w strefie przyfrontowej wymuszały szybkie i skuteczne działanie kosztem jego strony formalnej⁴¹. Przykładem takiego postępowania jest objęcie przez wojewodę białostockiego nie mieszczącej się w żadnej obowiązującej wówczas pragmatyce służbowej funkcji „Patrona Prus Wschodnich” przed jego nominacją na pełnomocnika rządu na te tereny. W zarządzeniu z 6 marca 1945 r. w sprawie organizacji życia publicznego w wyzwolonej części b. Prus Wschodnich – wyprzedzającej uchwałę rządu z 14 marca – powierzył on pełnomocnikowi rządu niemal nieograniczoną władzę, w dosłowny sposób artykułując potrzebę „skoncentrowania całej władzy w ręku pełnomocnika rządu” oraz „zachowania karność opartej na systemie wojskowym”⁴². Akt ten przewidywał m.in. że wszyscy pracujący na terenie b. Prus Wschodnich odpowiadają służbowo i osobowo przed pełnomocnikiem rządu, a wydane przez niego zarządzenia są dla wszystkich wiążące. Wzmiankowany wyżej dokument mógł mieć duży wpływ na postrzeganie statusu pełnomocnika w okresie późniejszym – już podczas obowiązywania uchwały Rady Ministrów z 14 marca.

Wobec lapidarności tej regulacji kompetencje pełnomocnika i zakres jego władzy tak merytoryczny, jak geograficzny (określenie granic okręgu) doprecyzowywał statut organizacyjny jego urzędu. Jego pierwszy projekt składał się z czterech części (I. Przepisy ogólne, II. Kompetencje Pełnomocnika Rządu RP, III. Władze administracyjne Okręgu Mazurskiego, IV. Urząd Pełnomocnika Rządu Okręgu Mazurskiego), a poszczególne jego postanowienia ujęte zostały w paragrafach. Zgodnie z zawartymi w nim regulacjami, urząd składał się z 11 wydziałów, a Okręg Mazurski obejmował „ziemie tzw. Prus Wschodnich, począwszy od dawnej granicy Wolnego Miasta Gdańska wzdłuż Bałtyku – do linii ustalonej między Rządem RP a rządem ZSRR – wzdłuż tej linii do jej punktu styku z granicą Państwa Polskiego z roku 1939. Od południa i zachodu wzdłuż granicy Państwa Polskiego do granicy dawnego Wolnego Miasta Gdańska”⁴³. Zgodnie z treścią § 2, Okręg Mazurski miał być administrowany przez Pełnomocnika Rządu RP powołanego przez Radę Mi-

⁴⁰ M. Jaworski, op. cit., s. 93.

⁴¹ E. Kierejczyk (op. cit., s. 55) określa to zjawisko mianem „improwizacji władzy”.

⁴² E. Wojnowski, op. cit., dodatek źródłowy poz. nr 3.

⁴³ WAPO, UPR, sygn. 64, Statut Organizacyjny Urzędu Pełnomocnika Rządu na Okręg Mazurski, s. 14. Statut nie ma daty, dlatego też trudno określić datę początkową jego obowiązywania. W literaturze przeważa pogląd, że statut pochodzi z kwietnia 1945 r. – zob. np. E. Kierejczyk, op. cit., s. 58.

nistrów. Jego kompetencje określone zostały zaś w § 5, który stanowił: „Do kompetencji pełnomocnika Rządu RP należy wydawanie wszelkich rozporządzeń urzeczywistniających pełnię władzy Rzeczypospolitej Polskiej w administrowanym Okręgu Mazurskim, nie wyłączając ustalania rocznego budżetu okręgu, zatwierdzania zamknięć rachunkowych, zaciągania pożyczek, zbywania, zamiany i obciążania nieruchomości publicznej majątku okręgu, nakładania podatków i opłat publicznych, zabezpieczania mienia opuszczonego i ponemieckiego”⁴⁴. Statut określał również organizację władz okręgu. Do naczelnych organów administracji prócz samego pełnomocnika zaliczał on również Radę Okręgu, która stanowiła ciało opiniodawcze i doradcze (§ 8). Składała się ona z pełnomocnika rządu, jego dwóch zastępców oraz członów powołanych przez niego spośród delegowanych do jego dyspozycji przez Ministrów Rządu RP kierowników poszczególnych działów administracji rządowej. Mógł on również zaprosić do Rady przedstawicieli miejscowej społeczności, by wysłuchać ich opinii (§ 9).

Przedstawiony projekt statutu funkcjonował jednak bardzo krótko, ponieważ już 1 lipca 1945 r. w pierwszym numerze „Mazurskiego Dziennika Pełnomocnika Rządu RP” ogłoszony został nowy statut organizacyjny urzędu – był on jednak od początku określany jako tymczasowy. Opublikowany dokument różnił się od poprzedniego zarówno pod względem treści, jak i konstrukcji. Jego postanowienia wyartykułowane zostały w 36 paragrafach podzielonych na dwa działy: Postanowienia Ogólne oraz Podział Urzędu Pełnomocnika Rządu RP na Okręg Mazurski. Tak sformułowany statut uzupełniały: Szczegółowy Podział Czynności poszczególnych jednostek wchodzących w skład urzędu, Przepisy Kancelaryjne⁴⁵ (zawarte w 15 paragrafach), statut organizacyjny starostw powiatowych oraz regulamin pracy organów I i II instancji w Okręgu Mazurskim).

Z dniem ogłoszenia statutu zmianie uległa zarówno struktura samego urzędu, w skład którego wchodziły odtąd 22 wydziały (Organizacyjny, Budżetowo-Gospodarczy, Personalny, Inspekcji i Starostw, Administracyjny, Społeczno-Polityczny, Osiedleńczy, Samorządowy, Wojskowy, Zdrowia, Pracy i Opieki Społecznej, Kultury i Sztuki, Aprowizacji i Handlu, Komunikacyjny, Odbudowy, Przemysłowy, Rybacki, Pomiarów, Informacyjno Propagandowy, Weterynaryjny, Leśny oraz Wojewódzki Inspektorat Pożarniczy), jak i system organów władzy okręgu. W dokumencie brak było bowiem wzmianki o Radzie Okręgu. Wydaje się, że na jej likwidację wpływ miało ukonstytuowanie się 1 czerwca 1945 r. Wojewódzkiego Komitetu Osiedleńczego w Olsztynie, którego przewodniczącym był pełnomocnik rządu⁴⁶. Ciało to – będące na-

⁴⁴ WAPO, UPR, sygn. 64, Statut Organizacyjny...

⁴⁵ Miały one charakter załączników do statutu, choć nie były w ten sposób zatytułowane.

⁴⁶ E. Kierejczyk, op. cit., s. 91.

miastką rad narodowych – mogło przejąć funkcje doradcze Rady Okręgu⁴⁷. Statut nie poruszał również kwestii granic obszaru administrowanego przez pełnomocnika – najprawdopodobniej z racji przewidywanych zmian. Już 7 lipca, tj. tydzień po ogłoszeniu statutu, uchwałą Rady Ministrów do województwa gdańskiego włączono powiaty: elbląski, malborski, sztumski i kwidzyński, do województwa białostockiego zaś ełcki, olecki i gołdapski⁴⁸. Jak podnosi M. Jaworski, „Pełnomocnik Rządu RP na Okręg Mazurski, organizując administrację polską i osadnictwo na tym terenie od marca do sierpnia 1945 r. [...], nie znał dokładnej linii granicznej swego okręgu”⁴⁹. Jeszcze w październiku 1945 r. w piśmie do Departamentu Organizacyjnego Ministerstwa Administracji Publicznej Pełnomocnik Rządu na Okręg Mazurski wskazywał, że „obecne rozgraniczenie terenów administrowanych przez władze polskie z jednej, a władze radzieckie z drugiej strony, nie posiada dokładnej linii demarkacyjnej. Dokonane ono zostało na podstawie protokołów zdawczo-odbiorczych pomiędzy poszczególnymi komendantami wojsk radzieckich i odnośnymi starostami powiatowymi Okręgu Mazurskiego bez dokładnego wyszczególnienia punktów granicznych [...]. Jednocześnie prosilem o ustalenie granicy polsko-radzieckiej na odcinku Okręgu Mazurskiego i przysłanie komisji delimitacyjnej dla ustalenia teźże granicy. [...] W konkluzji powyższych argumentów przedkładałam wniosek spowodowania poprawek w dotychczasowym biegu linii granicznej w tym kierunku, by miasta, a równocześnie węzły kolejowe: Darkiejny, Gierdawy, Frydland, Zinten i Święta Siekierka znalazły się po stronie polskiej”⁵⁰.

Dla określenia pozycji i roli pełnomocnika rządu kluczowe były postanowienia dwóch pierwszych paragrafów nowego statutu. Zgodnie z treścią pierwszego, „Pełnomocnik Rządu RP na Okręg Mazurski załatwia sprawy należące do jego zakresu działania bądź osobiście, bądź przy pomocy Urzędu Pełnomocnika RP na Okręg Mazurski, władz administracji ogólnej oraz innych podległych mu na obszarze mazurskim władz urzędów i organów”. Imperium, którym dysponował pełnomocnik, wykraczało zatem poza ramy administracji ogólnej. Kolejna jednostka redakcyjna określa Urząd Pełnomocnika Rządu jako jego organ wykonawczy zarówno w odniesieniu do

⁴⁷ WAPO, UPR, sygn. 33, Sprawozdanie Miesięczne Pełnomocnika Rządu dla MAP za miesiąc czerwiec z dnia 16 VII 1945 r., s. 8: „Rady Narodowe na terenie Okręgu Mazurskiego nie funkcjonują, jako ich namiastka działa Wojewódzki Komitet Osiedleńczy w Olsztynie [...] odpowiednio w niektórych powiatach Powiatowe Komitety Osiedleńcze”. Komitet osiedleńczy jako substytut samorządu mógł pełnić rolę ciała doradczego, jakim była Rada Okręgu

⁴⁸ Ibidem, s. 43, a także AAN, MAP, sygn. 2424, Pismo Pełnomocnika Generalnego RP dla Ziem Odzyskanych nr 698/Pg/45 do Wojewody Białostockiego z lipca 1945 r. z poleceniem objęcia administracją powiatów Ełk, Gołdap, Margrabowo, s. 89.

⁴⁹ M. Jaworski, op. cit., s. 97.

⁵⁰ AAN, MAP, sygn. 2391, Pismo Pełnomocnika Rządu na Okręg Mazurski L.dz. 6734/org/45r. do Ministerstwa Administracji Publicznej Departament Organizacyjny z października 1945 r., s. 35–37.

spraw wynikających z funkcji reprezentanta rządu, jak i szefa administracji ogólnej. Statut stwierdzał również, że aparat wykonawczy pełnomocnika i poszczególni jego funkcjonariusze zawsze występują w imieniu pełnomocnika (§ 3)⁵¹.

Prócz konieczności nadania tworzącym się strukturom administracji ram formalnych, kwestią wymagającą szybkiego rozstrzygnięcia – z racji rosnącej z upływem czasu liczby polskich osadników przybywających do Okręgu Mazurskiego – było określenie obowiązującego na tym terenie porządku prawnego. Pełnomocnik rządu wyprzedził w tym wypadku działania władz centralnych i już 9 sierpnia 1945 r. wydał rozporządzenie uchylające na administrowanym przez siebie terenie niemieckie prawo karne i wprowadzające przepisy polskie⁵². Rozporządzenie działało przy tym z mocą wsteczną od 23 maja – dnia symbolicznego objęcia pełni władzy cywilnej w regionie przez polską administrację. Nie był to jedyny przykład działań o charakterze quasi-prawodawczym ze strony pełnomocnika rządu. 30 sierpnia 1945 r. w odpowiedzi na pismo Kierownika Sądu Grodzkiego w Olsztynie rozciągnięto moc obowiązującą ustawy z dnia 6 maja 1945 r. o majątkach opuszczonych i porzuconych⁵³ na Okręg Mazurski⁵⁴, co zostało ogłoszone w nr 2 „Mazurskiego Dziennika Pełnomocnika Rządu”.

Wydając rozporządzenie derogujące na podległym sobie obszarze niemieckie ustawodawstwo karne i zastępujące je polskim, pełnomocnik rządu powołał się na „pełnomocnictwa udzielone mu przez Radę Ministrów w dniu 14 marca 1945 r.” (tj. postanowienia uchwały Rady Ministrów z 14 marca). Mimo iż działanie to uznać należy za niezmiernie istotnie z punktu widzenia

⁵¹ Podkreślenie tego faktu było konieczne, bowiem z racji niskich kwalifikacji kadr często mylone były zadania organu i jego aparatu wykonawczego. WAPO, UPR, sygn. 64, Pismo Pełnomocnika Rządu RP na Okręg Mazurski z dnia 6 IX 1945 r. do wszystkich ob. Naczelników Wydziałów Urzędu Pełnomocnika Rządu oraz Starostw Powiatowych i Prezydenta m. Olsztyna, s. 219: „Zdarzają się wypadki, iż podległe mi Urzędy, a nawet poszczególni urzędnicy odnoszą się w różnych sprawach służbowych i wzajemnych skarg wprost do Ministerstwa Administracji Państwowej lub też innych urzędów ministerialnych z pominięciem własności instancyjnej [...]”.

⁵² WAPO, UPR, sygn. 21, Rozporządzenie Pełnomocnika Rządu RP na Okręg Mazurski z dnia 9 VIII 1945 r. uchylające niemieckie przepisy karne, s. 9: „Na podstawie pełnomocnictw udzielonych mi przez Radę Ministrów z dnia 14 III 1945 r. zarządzam co następuje: § 1 W imieniu Rzeczypospolitej uchylam wszelkie niemieckie ustawy karne obowiązujące na terenie Okręgu Mazurskiego z wyjątkiem przepisów zastrzeżonych wyraźnie w poszczególnych ustawach dekretach i rozporządzeniach władz polskich. § 2 Na terenie Okręgu Mazurskiego wprowadzam następujące przepisy prawne z mocą obowiązującą od 23 V 1945 r. 1. Kodeks Karny, 2. Prawo o wykroczeniach, 3. Przepisy wprowadzające w brzmieniu ustalonym rozporządzeniem Prezydenta RP z dnia 14 VIII 1932 r. (Dz.U. RP z 1932 r., nr 60, poz. 571, 572, 573), 4. Kodeks postępowania karnego w brzmieniu ustalonym przez KZ URP nr 8/1939, poz. 44, 5. Prawo karne – skarbowe, 6. Wszystkie dekryty Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego i Tymczasowego Rządu Jedności Narodowej zawierające przepisy karne”.

⁵³ Dz.U. R.P. z 1945 r., nr17, poz. 97.

⁵⁴ WAPO, UPR, sygn. 21, Pismo Naczelnika Wydziału Organizacyjnego Urzędu Pełnomocnika Rządu na Okręg Mazurski z dnia 30 VIII 1945 r. do Kierownika Sądu Grodzkiego w Olsztynie, s. 14.

potrzeby zapewnienia bezpieczeństwa w okręgu⁵⁵, duże wątpliwości budzi fakt, iż porządek prawny kształtował organ administracji⁵⁶. Legalność wydanego przez J. Prawina rozporządzenia nie została jednak nigdy zbadana ani podważona. Okres jego obowiązywania ograniczył się zresztą tylko do kilku miesięcy i wydaje się, że miał spełniać również cele propagandowe, by podkreślić związek okręgu z państwem polskim. W równym stopniu mógł być on rekacją na faktyczne stosowanie ustawodawstwa polskiego – przede wszystkim przez organa bezpieczeństwa. Kwalifikacje, w tym również świadomość prawna ich funkcjonariuszy pozostawiały wiele do życzenia, toteż wprowadzenie polskiego ustawodawstwa karnego niosło ze sobą najmniej komplikacji.

Sprawę obowiązującego na Ziemiach Odzyskanych porządku prawnego wyjaśnił w sposób kompletny dopiero dekret z dnia 13 listopada 1945 r., rozciągający na te tereny ustawodawstwo obowiązujące na obszarze Sądu Okręgowego w Poznaniu, a w zakresie prawa pracy – ustawodawstwo obowiązujące na obszarze górnośląskiej części województwa śląskiego⁵⁷.

Dowodem pewnej chaotyczności w kształtowaniu struktur polskiej administracji cywilnej na Ziemiach Odzyskanych – prócz dość ogólnie zarysowanych kompetencji jej podstawowych organów⁵⁸ – była kwestia ustalenia zasad ich podległości organom centralnym państwa. Urząd Pełnomocnika Generalnego dla Ziem Odzyskanych został utworzony dopiero uchwałą Rady Ministrów z 11 kwietnia 1945 r., a więc prawie miesiąc po powołaniu podległych mu okręgowych pełnomocników rządu. Do tego momentu kwestia ich hierarchicznego podporządkowania nie była w pełni wyjaśniona. W okresie tego swoistego interregnum na Ziemiach Odzyskanych kluczowe decyzje podejmowane były przez Prezydium Krajowej Rady Narodowej. To właśnie uchwałą tego gremium J. Prawin z dniem 30 marca powołany został na stanowisko pełnomocnika rządu na Okręg Mazurski. Istotną rolę pełniło również Biuro Ziem Zachodnich, działające od 2 lutego 1945 r. przy Prezydium Rady Ministrów. Brak ustalonego formalnie systemu podległości służbowej w okresie formowania się administracji prowokował jednak do odwoływania się do najwyższych organów państwa. Pełnomocnicy okręgowi często

⁵⁵ Stosowanie przez organa państwa polskiego ustawodawstwa hitlerowskiego uznać należy za niemożliwe zarówno z przyczyn praktycznych (nieznajomość prawa i brak jego źródeł), jak i ideologicznych. Było to wszak ustawodawstwo uznane za zbrodnicze.

⁵⁶ Działanie Pełnomocnika Rządu wskazuje na jego dążenie do maksymalnego rozszerzenia granic swoich kompetencji na terenie okręgu.

⁵⁷ Dekret o zarządzie Ziem Odzyskanych z 13 listopada 1945 r. (Dz.U. z 1945 r., nr 51, poz. 295).

⁵⁸ AAN, MAP, sygn. 2424, Uzasadnienie do projektu uchwały Rady Ministrów z lipca 1945 r. o organizacji zarządu Ziem Odzyskanych, s. 109: „Uchwałą RM z dnia 14 marca 1945 r. postanowiono podzielić Ziemię Odzyskaną na cztery okręgi administracyjne i powołać na poszczególne okręgi Pełnomocników Okręgowych. Uchwałą RM z dnia 11 kwietnia 1945 r. wyznaczono Ministra Administracji Publicznej Pełnomocnikiem Generalnym dla Ziem Odzyskanych. Do tychczas jednak nie zostały określone kompetencje tych pełnomocników”.

kontaktowali się bezpośrednio z premierem lub poszczególnymi ministrami⁵⁹. Z upływem czasu, w miarę stabilizowania się sytuacji i wypracowywania odpowiednich procedur, przestrzegana była już właściwa dla poszczególnych spraw droga służbowa. Istotne stało się również powołanie na szczeblu centralnym komórek właściwych dla problematyki Ziem Odzyskanych (poza Pełnomocnikiem Generalnym). Ministerstwo Administracji Państwowej w celu usprawnienia prac w dziedzinie organizowania na tym terenie tymczasowej administracji i gospodarki lokalnej utworzyło w Departamencie Samorządowym (III) Wydział Ziem Odzyskanych (5)⁶⁰.

Do połowy grudnia 1945 r. stanowisko pełnomocnika rządu w Okręgu Mazurskim sprawował J. Prawin, a po jego odejściu objął je dr Zygmunt Robel. Był on zwolennikiem szybkiego nadania okręgowi statusu województwa, dlatego też mimo iż formalnie sprawował urząd pełnomocnika rządu, używał tytułu wojewody⁶¹. Można odnieść wrażenie, że próbował on wymusić w ten sposób na władzach centralnych szybkie utworzenie województwa w miejsce Okręgu Mazurskiego lub wyprzedzić ich działania w tym zakresie⁶². Dekret z 13 listopada 1945 r. o zarządzie Ziem Odzyskanych przewidywał jednak, że Rada Ministrów na wniosek Ministra Ziem Odzyskanych dokona w drodze rozporządzeń tymczasowego podziału Ziem Odzyskanych na województwa i powiaty (art. 5 dekretu) oraz mianuje ich wojewodów (art. 6). Mieli oni objąć zwierzchnie kierownictwo nad wszystkimi działaniami zarządu państwowego (art. 7). Okres swoistej uzurpacji stanowiska wojewody przez dr. Z. Robla trwał do aż wiosny 1946 r. Zakończyło go wydanie przez Radę Ministrów w dniu 29 maja rozporządzenia w sprawie tymczasowego podziału administracyjnego Ziem Odzyskanych⁶³, tworzącego województwo olsztyńskie (w miejsce Okręgu Mazurskiego) z siedzibą władz wojewódzkich w Olsztynie. Zgodnie z pismem okólnym z dnia 7 czerwca 1946 r. skierowanym przez Departament Administracji Publicznej MAP do wszystkich wojewodów na obszarze ziem zachodnich: „Z dniem ogłoszenia rozporządzenia dotychczasowa nazwa Okręg Administracyjny zmieni się na województwo, pełnomocnik okręgowy Rządu RP na Wojewoda zaś nazwa Urząd Pełnomocnika na Urząd Wojewódzki”⁶⁴.

⁵⁹ WAPO, UPR, sygn. 28, Pismo Pełnomocnika Rządu na Prusy Wschodnie do Premiera Tymczasowego Rządu RP z 23 marca 1945 r., s. 38; R. Degan, op. cit., s. 27.

⁶⁰ AAN, MAP, sygn. 2424, Pismo MAP do Okręgowych Pełnomocników Rządu z czerwca 1945 r. ws. kwestionariuszy o stanie administracji i gospodarki lokalnej na Ziemiach Odzyskanych, s. 95.

⁶¹ WAPO, UPR, sygn. 30, Pismo Pełnomocnika Rządu RP na Okręg Mazurski do Ministerstwa Ziem Odzyskanych z 7 I 1946 r., s. 5 i 6. Z. Robel używa w nim w stosunku do siebie tytułu wojewody. Podobnie F. Sokołowski, op.cit.

⁶² Jak pokazała powojenna historia, metoda faktów dokonanych, nawet jeśli wychodziła poza ramy obowiązujących przepisów, przynosiła często rezultaty. Należy w tym miejscu przypomnieć działania Wojewody Białostockiego, który objął stanowisko Patrona Okręgu Mazurskiego.

⁶³ Dz.U. z 1946 r., nr 28, poz. 177.

⁶⁴ AAN, MAP, sygn. 497, s. 123–125.

Rozporządzenie z dnia 28 maja 1946 r. stanowić może swoistą cezurę okresu formowania się administracji polskiej na terenie b. Prus Wschodnich. Województwo olsztyńskie, w które przekształcony został Okręg Mazurski – mimo iż zgodnie z art. 2 dekretu z 13 listopada 1945 r. nadal podlegało Ministerstwu Ziem Odzyskanych – zbliżyło się do ogólnopolskiego modelu administracji⁶⁵. Wcześniejsza forma zarządu tego obszaru, choć bazowała na rozwiązaniach prowizorycznych i tworzonych niemal *ad hoc*, oceniona musi być jednak co najmniej jako efektywna i skuteczna, tak zresztą jak sam proces jej wprowadzenia. Należy również pamiętać, że opracowywany pod dużą presją czasu model administracji Ziem Odzyskanych w dużej mierze podtrzymany został w dekrecie o zarządzie Ziem Odzyskanych, co świadczyć może tylko o dojrzałości podjętych wiosną tegoż roku decyzji dotyczących sposobu organizacji działających tam polskich władz.

Choć pierwsze rozstrzygnięcia dotyczące warunków działania pełnomocników okręgowych na Ziemiach Odzyskanych były nadzwyczaj lakoniczne, to fakt ten okazał się ich zaletą, a nie wadą. Brak jednoznacznego i precyzyjnego określenia granic kompetencji pełnomocników sprawił, że cieszyli się oni dużą swobodą działania. Swoją aktywność mogli względnie łatwo dostosować do dynamicznie zmieniających się warunków na objętych terenach. Najistotniejsza była jednak możliwość koncentracji władzy w ręku pełnomocnika – czego dowodzi przykład Okręgu Mazurskiego. O ile pozycja wojewody na obszarach tzw. ziem dawnych, tj. znajdujących się wcześniej w granicach II RP, uległa osłabieniu w stosunku do stanu sprzed wojny, to pełnomocnicy okręgowi korzystać mogli niemal z dyktatorskich uprawnień (ich granice wyznaczały w praktyce stosunki z dowódcami wojsk radzieckich stacjonujących na terenach Ziem Odzyskanych). Jako pierwsi reprezentanci władz polskich i organizatorzy praktycznie całej administracji mieli oni silny wpływ na działanie wszystkich jej pionów, także tych realizujących zadania w zakresie utrzymania porządku publicznego. Fakt, iż władze centralne zrezygnowały z narzucania pełnomocnikom różnego rodzaju ograniczeń, chociażby w postaci konieczności współpracy z jakąś formą rad narodowych lub wyraźnego zagwarantowania organom bezpieczeństwa autonomii wobec struktur cywilnych, dowodził ich dużej determinacji w sprawie szybkiego zagospodarowania mających przypaść Polsce terenów. Skuteczność przeprowadzenia całej operacji miała jednak bardzo duże znaczenie propagandowe dla przej-

⁶⁵ Zmiana dotyczyła nie tylko sfery semantycznej, przekształceniu uległa także – stosownie do zaleceń Ministerstwa Ziem Odzyskanych – organizacja urzędu wojewódzkiego. Został on podzielony na 16 wydziałów, a na znaczeniu zyskali wicewojewodowie, którzy przejęli część spraw zastrzeżonych do tej pory dla wojewody. WAPO, UPR, sygn. 30, Załącznik (Projekt Statutu Organizacyjnego Urzędu Wojewódzkiego) do Pisma Pełnomocnika Rządu RP na Okręg Mazurski skierowanego do Ministerstwa Ziem Odzyskanych z 7 I 1946 r., s. 7; także E. Kierejczyk, op. cit., s. 74–76.

mujących ster władzy w państwie sił politycznych. Właściwe dla nich pryncypia ideologiczne, faworyzujące kolegialny typ przywództwa, zejść musiały zatem na plan dalszy, ustępując miejsca rozwiązaniom wynikającym z czysto pragmatycznych kalkulacji, tj. preferującym silną władzę i skuteczne jej sprawowanie.

Summary

Plenipotentiary of the Government of District of Masuria – organization of the administration

Key words: East Prussia, District of Masuria, Plenipotentiary of the Government.

After the acquisition of Poland's control over the western lands, there was no possibility of relying on the German system of government. It became necessary therefore to create from scratch there, the new Polish government structures. The construction of the state apparatus is usually a complicated and long process, requiring not only legislative, but also material and social base. The deficit of all these elements made the organization of the Polish administration in the Recovered Territories a serious challenge, both from the logistical and the formal point of view. Resolution of the Council of Ministers from 14 March 1945 about dividing the western lands was the first step at this area. In accordance with the resolution, the Western Territories were divided into four districts: I – Opole Silesia, II – Lower Silesia, III – Western Pomerania, IV – East Prussia, to which the district plenipotentiaries of the Polish government were nominally assigned to. The formation of administrative structures in the East Prussia is the main theme of this article.