

Maciej Szczurowski

ORCID: 0000-0003-3954-5772

Uniwersytet Gdański

Polityczne aspekty tworzenia administracji polskiej na Ziemiach Zachodnich i Północnych w 1945 roku

**Political aspects of creating Polish administration in the Ziemie
Zachodnie and Północne in 1945**

Słowa kluczowe: Ziemie Zachodnie i Północne, administracja, druga wojna światowa, rząd polski

Keyword: Ziemie Zachodnie i Północne, administration, World War II, Polish government

Streszczenie

Kwestia przyłączenia Ziemi Zachodnich i Północnych do Polski, była w okresie II wojny światowej ważnym elementem polityki rządu polskiego w Londynie i komunistów polskich w otoczeniu Stalina w ZSRR. Przygotowania do przejęcia przez polską administrację, inspirowaną przez Stalina, ZZ i Płn. obejmowały, oprócz stworzenia podstaw prawnych i uregulowania stosunków z wojskową administracją wojenną, także opracowanie ogólnej koncepcji działania oraz zgromadzenie niezbędnych środków do realizacji tego zamierzenia. Trudności z tworzeniem administracji na Ziemiach Zachodnich wynikały nie tylko z ogólnego chaosu powojennego, z braku jednolitych i jasno sformułowanych podstaw prawnych, ale również z niedostatku precyzyjnie określonych zadań i kompetencji.

Abstract

The issue of joining the Ziemie Zachodnie and Północne to Poland was an important element of the policy of the Polish government in London and the Polish communists in the vicinity of Stalin in the USSR during World War II. Preparations for the takeover by the Polish administration, inspired by Stalin, the Ziemie Zachodnie and Północne included, in addition to creating the legal basis and regulating relations with the military administration of war, also the development of a general concept of operation and the collection of the necessary funds to achieve this goal. Difficulties with establishing administration in the Western territories resulted not only from the general post-war chaos, the lack of uniform and clearly formulated legal foundations, but also from the lack of precisely defined tasks and competences.

Koncepcja przyłączenia Ziemi Zachodnich i Północnych do Polski była w okresie II wojny światowej ważnym elementem polityki rządu polskiego w Londynie. Podobnie z drugiej strony, w otoczeniu Stalina i komunistów polskich w ZSRR, krystalizowała się wizja przyszłego państwa z zachodnią granicą opartą na Odrze i Nysie Łużyckiej¹. Kręgi polityczne zbliżone do rządu londyńskiego problem niepodległości, ujmując w wielkim skrócie, wiązały przede wszystkim z odzyskaniem przez Polskę terytoriów w granicach z 1939 roku², a w następnej kolejności stawiały kwestię nabytków na terenach na zachód i północ od tych granic. Natomiast komuniści, już w deklaracji PPR „O co walczymy?” z 1943 roku, pisali o „włączeniu w granice państwa polskiego wszystkich ziem polskich i zgermanizowanych przez przemoc niemiecką”. Podobnie, powołana przez Stalina Krajowa Rada Narodowa, na swoim pierwszym posiedzeniu 1 stycznia 1944 roku w uchwale programowej stwierdziła, że dążyć będzie do przywrócenia Polsce wszystkich utraconych ziem na Zachodzie i Północy. Nacisk komunistów na kwestie uwzględnienia w powojennym ładu w Europie konieczności rekompensaty terytorialnej dla Polski w postaci przejścia części dotychczasowych ziem III Rzeszy, wiązał się ściśle z planem Stalina przyłączenia do Związku Radzieckiego wschodnich terenów Polski na wschód od tzw. Linii Curzona.

¹ Z jednej strony dokumentują to między innymi liczne materiały archiwalne znajdujące się w Archiwum Instytutu Polskiego i Muzeum im. gen. W. Sikorskiego w Londynie. Z drugiej, wiadomo, że w obozie komunistycznym problemami zagospodarowania potencjalnie przyznanych po wojnie Polsce terenów zachodnich zajmowało się m.in. istniejące od jesieni 1943 roku do 22 lipca 1945 roku Biuro Badań Gospodarczych przy Związku Patriotów Polskich oraz inne instytucje i ośrodki.

² Często w literaturze przedmiotu dla ziem polskich w granicach sprzed września 1939 roku znajdujemy określenie „ziemie dawne”, z którego będę korzystał w tym artykule.

W miarę zbliżania się końca wojny oraz rozwoju sytuacji politycznej i militarnej, komuniści rozszerzali i uzupełniali swój program „powrotu” na ziemię nad Odrą i Bałtykiem. Wydany w lipcu 1944 roku „Manifest” – PKWN, wzywał naród do walki (...) *o powrót do Matki – Ojczyzny starego polskiego Pomorza i Śląska Opolskiego, o Prusy Wschodnie, o szeroki dostęp do morza, o polskie słupy graniczne nad Odrą*³. Linia polityczna i dążenia PKWN, *aby granicą Polski stała się rzeka Odra – od swojego ujścia do Bałtyku aż po kolano w dolnym jej biegu, tam gdzie wpada do niej Nysa Łużycka aż do Sudetów*⁴, kontynuowana była następnie w 1945 roku przez Rząd Tymczasowy R. P.

Powyższa koncepcja polityczna na arenie międzynarodowej była inspirowana i wspierana przez Związek Radziecki. Najlepszym tego przykładem był nacisk na polskich komunistów, aby na ZZ i Płn. realizowali politykę faktów dokonanych, zanim na konferencji pokojowej zostanie przyznane Polsce prawo administrowania tymi terenami. Bynajmniej nie był to ze strony Stalina gest dobrej woli czy przyjaźni wobec Polaków, ale wyrachowana gra przede wszystkim o zagarnięcie wschodnich ziem II Rzeczypospolitej. Potwierdza to między innymi nieustępliwe stanowisko rządu radzieckiego podczas rozmów dyplomatycznych na temat przyszłych granic w Europie. Ponadto Stalin kalkulował, że jeśli Amerykanie wycofają się z Europy, to granice socjalizmu mogą wyglądać inaczej. W obliczu trwającej wojny na Dalekim Wschodzie była to całkiem realna kalkulacja. Znana jest powszechnie następująca wypowiedź Mieczysława Moczara: *Związek Radziecki jest naszym przyjacielem, ale to jest prawda dla narodu, dla nas, partyjniaków, Związek Sowiecki jest naszą ojczyzną, a granic tej ojczyzny nie jestem w stanie dziś określić, dziś są na Łabie, jutro mogą być na Gibraltarze*⁵.

Przywódcy mocarstw sojuszniczych wiązali kwestię zachodnich granic Polski z uregulowaniem problemu niemieckiego po zakończeniu wojny. W zasadzie byli zgodni co do tego, że Polska powinna otrzymać pewne obszary na zachodzie i północy, jednak mimo nalegań ze strony ZSRR, ostateczne decyzje odkładali do czasu powojennej konferencji pokojowej.

Jak istotna dla powojennego ładu była kwestia granic i miejsca Polski w Europie, świadczą prowadzone jeszcze na długo przed zakończeniem wojny rozmowy dyplomatyczne. Już w marcu 1943 roku Harry Hopkins, doradca prezydenta Stanów Zjednoczonych Roosevelta, wspomina, że na spotkaniu z ministrem spraw

³ „Rzeczpospolita”, nr 1, z 23.07.1944 r.

⁴ „Trybuna Wolności”, z 14.09.1944 r.

⁵ Cyt. za: *Polski Dziki Zachód*, „Biuletyn Instytutu Pamięci Narodowej” 2005, nr 9–10 (56–57), s. 10.

zagranicznych Wielkiej Brytanii Edenem, prezydent podniósł kwestię przesiedlenia ludności niemieckiej z Prus Wschodnich, których przekazanie Polsce uznał za konieczne.

W 1944 roku w listach do Mikołajczyka, zarówno rząd Wielkiej Brytanii (2.02.1944 r.), jak i prezydent Roosevelt (17.02.1944 r.), wyrażali poparcie dla koncepcji granicy na Odrze i wysiedlenia z przyznanych Polsce terenów ludności niemieckiej. Jesienią tegoż roku wyraźnie wzrosła aktywność przedstawicieli rządu londyńskiego na forum międzynarodowym, a szczególnie w kwestii granic Polski, co wynikało z faktu zaostrożenia walki o władzę w kraju. Również PKWN brał czynny udział w rozmowach nad tym problemem.

W listopadzie 1944 roku w Teheranie, szefowie trzech mocarstw w zasadzie uzgodnili, że Polska powinna uzyskać dodatkowe tereny na zachodzie, ponieważ wymaga tego „nie tylko interes Polski, ale również interes wszystkich Narodów Zjednoczonych”. Podczas konferencji, omawiając sprawę zachodnich i północnych granic Polski, posługiwano się mapami z dokładnym opisem linii Odry i pasa wybrzeża długości „ponad 300 mil”. Na konferencji w Jałcie w lutym 1945 roku, mimo nalegań ze strony Związku Radzieckiego uznania, że zachodnia granica Polski powinna przebiegać od Szczecina (dla Polski) i dalej na południe wzdłuż Odry i Nysy Łużyckiej, zgodzono się jedynie na stwierdzenie, że Polska powinna otrzymać znaczne nabytki terytorialne na północy i zachodzie⁶. Postąpiono tak, nie chcąc łamać prawa międzynarodowego. Szczegółowe ustalenie granic Polski odłożono do czasu odbycia konferencji pokojowej po zakończeniu wojny⁷.

Coraz bardziej realne i bliskie wejście Rosjan na tereny niemieckie leżące na zachód i północ od przedwojennych granic Polski, wymagało natychmiastowego podjęcia decyzji i działań w dziele stworzenia na tych obszarach, za zgodą i akceptacją Związku Radzieckiego, polskiej administracji. Poczynania w tym kierunku miały na celu, poprzez politykę faktów dokonanych, wyrzucić presję na opinię, przede wszystkim mocarstw zachodnich. Zakładano, że kiedy zapadać będą ostateczne ustalenia odnośnie do granic w Europie, Stany Zjednoczone i Wielka Brytania będą musiały poważnie liczyć się z prężną działalnością polskich władz na ZZ i Płn.⁸

⁶ „Głos Ludu”, nr 37, z 14.02.1945 r.

⁷ Szerzej patrz: M. Fic, *Termin, terytorium i ludność, [w:] Powrót do Macierzy? Ziemie Zachodnie i Północne w Polsce Ludowej*, red. M. Fic, Katowice 2020, s. 14–15.

⁸ „Rzeczpospolita”, nr 172, z 29.06.1945 r.

Należy pamiętać, że od połowy 1944 roku narastała wewnątrz kraju eskalacja konfliktu odnośnie do kształtu polityczno-społecznego przyszłej Polski. Pomijając sprawy związane ze skutkami tragedii wojny i okupacji, wyniszczenia biologicznego i gospodarczego kraju, w rekonstrukcję którego należało włożyć ogrom pracy i wysiłku, okres ten był początkiem bezwzględnej walki z jednej strony o utrzymanie legalnej władzy, z drugiej o przejęcie rządów w państwie przez skrajną lewicę. Dwie główne dążące do władzy orientacje to z jednej strony komuniści i ich poplecznicy, reprezentowani przez KRN i PKWN, a następnie mający zdecydowaną przewagę w Rządzie Tymczasowym, inspirowani i wspierani przez władze radzieckie, zaś z drugiej, cieszący się poparciem mocarstw zachodnich rząd londyński, posiadający w kraju przygotowane w okresie wojennej konspiracji struktury władzy i administracji, mający ogromne wpływy i poparcie większości społeczeństwa. To, że pierwszy etap tej walki rozstrzygnęły na swoją korzyść siły komunistyczne skupione wokół PPR, był sukcesem Stalina i jego zauszników. Jednocześnie komuniści zdawali sobie sprawę z potrzeby kontynuowania rozpoczętego dzieła z żelazną konsekwencją i przy użyciu wszystkich metod i sposobów, gdyż każde ich niepowodzenie stawało się jednocześnie sukcesem legalnych i prawomocnych władz reprezentujących rząd w Londynie.

Przygotowania do przejęcia przez polską administrację ZZ i Płn. obejmowały, oprócz stworzenia podstaw prawnych i uregulowania stosunków z wojskową administracją wojenną, także opracowanie ogólnej koncepcji działania oraz zgromadzenie niezbędnych środków do realizacji tego zamierzenia. Pamiętać należy, że w porównaniu do ziem dawnych były to obszary wyraźnie zróżnicowane pod względem demograficznym, w znacznej mierze wyeksploatowane przez hitlerowską maszynę wojenną, dodatkowo zniszczone działaniami wojennymi, częściowo opustoszałe.

Przygotowując się do wkroczenia na tereny ZZ i Płn., komuniści zdawali sobie sprawę, że należy tu przyjąć inne metody działania niż na ziemiach dawnych, ze względu na warunki i zakres tworzenia polskiej administracji. O ile na terenach Polski w granicach z 1939 roku przejmowanie i uruchamianie administracji odbywało się głównie na zasadzie lokalnej inicjatywy, to w odniesieniu do ZZ i Płn. niezbędna była interwencja i uczestnictwo administracji państwowej we wszystkich fazach tego procesu⁹.

⁹ Z. Mazur, *O legitymizowaniu przynależności Ziemi Zachodnich i Północnych do Polski*, [w:] *Ziemie Odzyskane/ Ziemie Zachodnie i Północne 1945–2005*, red. A. Sakson, Poznań 2006, s. 27–44.

W tym miejscu warto przypomnieć, że latem 1944 roku rozpoczęto na ziemiach polskich wprowadzanie systemu zarządu terytorialnego, który łączył w sobie zarówno organy przejęte z ustroju przedwojennego, jak i instytucje zupełnie nowe. Z jednej strony zachowano podział terytorialny administracji publicznej na administrację rządową i samorząd terytorialny. Nawiązując do rozwiązań obowiązujących w II RP, rządowe władze lokalne stanowiły instytucje administracji ogólnej i specjalnej. Zachowano przedwojenny dwustopniowy system administracji ogólnej, której organami byli wojewodowie i starostowie powiatowi. Tych ostatnich podporządkowano w 1944 roku pod Resort (a następnie Ministerstwo) Administracji Publicznej¹⁰. Natomiast w odniesieniu do ZZ i Płn. postanowiono, przynajmniej czasowo, przyjąć nieco inne rozwiązania o czym poniżej.

Środki, jakimi wówczas dysponowały władze centralne, były niewystarczające. Zdaniem komunistów należało uczynić ten problem zadaniem ogólnokrajowym, poprzez zakrojoną na szeroką skalę akcję propagandową, wywołać w społeczeństwie odruch spontaniczności, pobudzić, przyciągnąć i zespolić do realizacji tego zamierzenia przedstawicieli różnych środowisk, z jednoczesnym tworzeniem na wzór radziecki prężnego, dobrze zorganizowanego i scentralizowanego aparatu kierowniczego. Ułatwienie stanowił fakt, że kwestie przejęcia administracji i zagospodarowania Ziemi Zachodnich i Północnych potraktowano w sensie propagandowym jako szczególną misję, mającą w efekcie przynieść zadośćuczynienie Polakom za krzywdy doznane od Niemców w czasie wojny. Komuniści podkreślali, że w odniesieniu do obywateli polskich, mieszkańców Kresów Wschodnich, przesiedlenie czy repatriacja na ziemie poniemieckie miała przynieść wymierne korzyści ekonomiczno-gospodarcze, oparte na ewidentnej transpozycji kulturowej¹¹.

Osoby odpowiedzialne w komunistycznym kierownictwie rządu i partii za opracowanie i realizację tego zadania były zgodne co do tego, że sprawdzona już na ziemiach dawnych metoda działania Grup Operacyjnych także w nowych warunkach powinna okazać się skuteczna. Różnice wyłoniły się dopiero przy ustalaniu charakteru, składu osobowego i metod działania grup. Jednak ostatecznie te spory udało się zlikwidować. Za przyjętą koncepcją przemawiało wiele czynników. Pomimo, że praca GO na ziemiach dawnych, czyli tych w granicach

¹⁰ R. Degen, *Kancelaria wojewódzkich urzędów administracji ogólnej na Ziemiach Odzyskanych w latach 1945–1950*, Warszawa 2005, s. 22.

¹¹ M. Hejger, *Przekształcenia narodowościowe na Ziemiach Zachodnich i Północnych w latach 1945–1956 – próba bilansu*, [w:] *Ziemie Odzyskane/ Ziemie Zachodnie i Północne 1945–2005*, red. A. Sakson, Poznań 2006, s. 343–360.

sprzed września 1939 roku, dobiegała już końca, że część ludzi z ich składów objęła już różnego rodzaju stanowiska w administracji bądź po prostu znalazła inne zajęcia¹², to jako całość były one organizacją sprawną, gotową do działania. Przygotowywane od jesieni 1944 roku do przejścia administracji, zdobyły podczas swojej działalności na ziemiach dawnych wiele doświadczeń przede wszystkim organizacyjnych, ale i politycznych, głównie w zakresie walki z przedstawicielami miejscowych społeczności oraz struktur Polskiego Państwa Podziemnego. Ujawnione zaś braki i niedomagania w ich działalności można było w znacznej części usunąć¹³.

Nie bez znaczenia był fakt, że ekipy te stanowiły jedyny, funkcjonujący aparat o charakterze ogólnokrajowym, ponieważ komunistyczna administracja rządowa była dopiero w stadium organizacji. Istotnym było też oparcie struktury organizacyjnej na terytorialnym podziale zadań i kompetencji (okręg, miasto, powiat). Stwarzało to obiektywne możliwości powiązania działalności ekip rządowych i resortowych z zadaniami samorządowych czynników administracyjnych, politycznych i społecznych, a przede wszystkim nadzoru nad tymi drugimi i centralnego nimi sterowania.

Na przełomie stycznia i lutego 1945 roku, przyjmując zasadę faktów dokonanych, na porządku dziennym stała sprawa szybkiego administracyjnego opanowania chaosu w rejonach za zachodnią i północną granicą Polski sprzed 1939 roku. Do akcji tej sukcesywnie zaczęto także włączać reaktywowane lub powoływane do życia od nowa, instytucje i organizacje w mniejszym lub większym stopniu akceptujące i popierające nową władzę, m.in.: Polski Związek Zachodni, Państwowy Urząd Repatriacyjny, a w okresie nasilenia akcji osadnictwa na ZZ i Płn., Centralny Komitet Przesiedleńczy (CKP) skupiający przedstawicieli prokomunistycznych partii i stronnictw politycznych, związków zawodowych i organizacji społeczno-politycznych. Celem działalności CKP było kierowanie akcją repatriacyjną i osiedleńczą na ZZ¹⁴. Należy tu stwierdzić, że instytucje te często wzajemnie przeszkadzały sobie w działalności, bądź też starały się pewne zadania rzucić na barki jedna, drugiej. Z tego powodu zostały w końcu podporządkowane organizacyjnie Ministerstwu Administracji Publicznej, a następnie Ministerstwu Ziem Odzyskanych.

Wobec szybko postępującego wyzwania terenów poza zachodnią granicą z 1939 roku, umożliwiono komunistycznym władzom polskim ściślejszy kontakt

¹² „Życie Warszawy”, nr 96, z 8.04.1945 r.

¹³ Ibidem.

¹⁴ „Głos Ludu”, nr 134, z 26.05.1945 r.

zarówno z rządem radzieckim, jak i z dowództwami poszczególnych Frontów Armii Czerwonej. Istotnego znaczenia nabral fakt wydania przez Państwowy Komitet Obrony ZSRR w dniu 20 lutego 1945 roku zarządzenia, które stwierdzało, że zachodnią granicę Polski do czasu konferencji pokojowej ustala się na Odry i Nysie Łużyckiej¹⁵. Powołując się na porozumienie z 26 lipca 1944 roku uznano, że „na całym terytorium Polski, wyzwolonym przez AC (...) działa polska administracja”. Dalej stwierdzono iż „Uznaje się za celowe powołanie przy Radach Wojennych Frontów Armii (...) przedstawicieli Tymczasowego Rządu Polskiego”. Ponadto, aby zapobiec nieporozumieniom pomiędzy administracją cywilną a wojskową, utworzono ruchomy pas przyfrontowy o szerokości 60 do 100 km, w którym wszelkie kwestie w zakresie prowadzonej wojny należały do radzieckich władz wojskowych, podobnie jak nadzór nad kolejami i transportem. Akt ten w pewien sposób pozwolił na rozpoczęcie przez Rząd Tymczasowy prac przygotowawczych do wyjazdu na ZZ i Płn. w celu przejęcia administracji nad tymi terenami.

Z punktu widzenia prawa międzynarodowego zarządzenie PKO ZSRR z 20 lutego było działaniem bezprawnym, aktem samowoli Rosjan, którzy sami realizując politykę faktów dokonanych, wymuszali jej stosowanie na marionetkowym komunistycznym rządzie polskim. Do czasu konferencji pokojowej Rosjanie nie mieli prawa samodzielnie decydować o politycznym podziale powojennej Europy, o tym kto i jakimi ziemiami będzie administrował. Stwierdzenie, że dotychczasowe ziemie niemieckie na wschód od Odry i Nysy Łużyckiej przeszły w posiadanie Polski i że władzę sprawuje tam polska administracja, było niezgodne z prawem i nie znajdowało pokrycia w faktach. W praktyce bowiem władza wojskowej administracji frontowej w pasie bezpośrednich działań wojennych była nieograniczona, podobnie zresztą jak i komendantur wojennych na obszarze nie tylko ziem należących przed wojną do III Rzeszy, ale również na terytorium przedwojennej Polski¹⁶.

Na postawie wspomnianego zarządzenia PKO z 20 lutego, 26 lutego 1945 roku Rada Ministrów powołała i zatwierdziła pełnomocników Rządu Tymczasowego przy dowództwach Frontów, zlecając im przede wszystkim współpracę

¹⁵ Postanowienie nr 7558 PKO ZSRR z dnia 20 lutego 1945 roku, w: *Dokumenty i materiały do historii stosunków polsko-radzieckich*, t. 8, Warszawa 1974.

¹⁶ Piszę na ten temat m.in. w: *Okupacja wojskowa w Polsce w czasie drugiej wojny światowej, poglądy aliantów zachodnich na jej sprawowanie*, „Zeszyty Naukowe Akademii Obrony Narodowej” 1993, nr 3, s. 252–270; *Polska i Polskie Siły Zbrojne wobec okupacji wojskowej w okresie II wojny światowej*, „Teki Historyczne”, Londyn 1994–1995, t. XXI, s. 273–288.

z AC przy organizowaniu polskiej administracji na wyzwolonych terenach oraz uczestnictwo w rozwiązywaniu najistotniejszych zagadnień natury politycznej i ekonomicznej. Na stanowiska pełnomocników powołani zostali: płk Eugeniusz Szyr przy dowództwie 1 FU na Dolnym Śląsku i Opolszczyźnie, ppłk Leonard Borkowicz przy 1 FB operującym na Pomorzu Zachodnim i Ziemi Lubuskiej, płk Jakub Prawin i mjr J. Kole przy dowództwach 2 i 3 FB operujących na Pomorzu Gdańskim i w Prusach Wschodnich.

Poważną przeszkodę w określeniu zadań polskiej administracji na ZZ stanowił brak traktatu pokojowego oraz nieuregulowanie spraw mienia ponemieckiego i odszkodowań wojennych. Ziemie Zachodnie objęte były wojenną administracją radziecką, która uzurpowała sobie prawo dysponowania przejętym mieniem przemysłowym i innym, które w większości zabezpieczano głównie w celu wykorzystania dla potrzeb frontu lub wywózki do Związku Radzieckiego. Wszelki majątek traktowany był jako zdobycz wojenna, a przejęcie go przez władze polskie utrudniał wspomniany brak ostatecznych ustaleń.

Pojęcie zdobyczy wojennej precyzyjnie ujęte zostało w postanowieniu PKO ZSRR z 20 lutego 1945 roku, które w artykule 6 normowało te sprawy, a które następnie zastąpiono zawartym 26 marca 1945 roku porozumieniem pomiędzy Rządem Tymczasowym R. P. a Dowództwem Armii Czerwonej. Uznawało ono za zdobycz wojenną, a zatem dysponowanie nim spoczywało w rękach AC, wszystkie zakłady przemysłowe na terenach wcielanych do Polski¹⁷.

Pierwsze komendantury wojenne powoływane były jeszcze w 1944 roku na ziemiach dawnych. Mówił o tym rozkaz Naczelnego Dowództwa 1 FB z 22 września 1944 roku, który określał także tryb ich funkcjonowania. Z kolei poszczególne dowództwa Frontów zorganizowały tzw. Szefostwa Komendantur Wojennych, którym podlegały powoływane, przez sztaby Frontów, komendantury wojenne sprawujące władzę na obszarach okupowanych. Komendantury tworzone w zasadzie w oparciu o niemiecki podział administracyjny. Ich wewnętrzna struktura była uzależniona od aktualnych potrzeb i wielkości obszaru działania. W formie pomocniczej, komendanci powoływali organa złożone z przedstawicieli miejscowej ludności niemieckiej. W pierwszych tygodniach po wejściu Armii Czerwonej, było to zjawisko powszechne, zwłaszcza na Dolnym Śląsku. Jeszcze w czerwcu 1945 roku w wielu wioskach sołtysami byli Niemcy, na czele szeregu gmin stali niemieccy wójtowie, w miastach spotkać można było niemieckich burmistrzów, jak np. we Wrocławiu. Wykonując zarządzenia radzieckich władz

¹⁷ A. Magierska, *Ziemie Zachodnie i Północne w 1945 roku*, Warszawa 1978, s. 62–63.

okupacyjnych, pomocnicza administracja niemiecka organizowała między innymi prace porządkowe, rolne, uruchamiała zakłady przemysłowe. Niemieccy burmistrzowie i sołtysi, często przy pomocy pracowników starej hitlerowskiej administracji, ewidencjonowali miejscową ludność, tworzyli formacje policyjne, które zabezpieczały pozostawione mienie jak miało to miejsce m.in. w Zielonej Górze i Gorzowie. Dzięki ich inicjatywie wprowadzono system kartkowego przydziału żywności¹⁸.

Komendantury wojenne powstawały natychmiast po przejściu linii frontu. Na Warmii i Mazurach oraz na Śląsku Opolskim pierwsze komendantury powołano po 20 stycznia 1945 roku, na Dolnym Śląsku po 22 stycznia, a od początku lutego tworzone je na Pomorzu Zachodnim i Ziemi Lubuskiej. Do głównych zadań komendantur należało organizowanie zaplecza frontu (aprowizacja, transport, łączność, służby bezpieczeństwa), a następnie organizacja podstaw życia gospodarczego, głównie uruchomienie i nadzorowanie pracy tych zakładów przemysłowych, których produkcja zabezpieczała potrzeby walczących wojsk.

Zadania i działalność komendantur wykraczała często poza sferę czysto wojskową, obejmując również sprawy organizowania życia publicznego, administracji cywilnej, zaopatrywania ludności w środki do życia, organizowanie drobnego handlu, rzemiosła i przemysłu. Były one (komendantury) tworzone także przez jednostki 1 AWP biorące udział w operacji zajęcia ziem Pomorza Zachodniego w składzie 1 FB, m.in. w Kołobrzegu, Trzebiatowie, Kamieniu Pomorskim i Goleniowie.

Niepodważalne są zasługi komendantur w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i wprowadzenia porządku publicznego w pierwszych dniach po wyzwoleniu, a także w zwalczaniu przejawów dywersji, niszczenia obiektów przemysłowych itp. przez część pozostałej ludności niemieckiej lub grupy dywersyjne. Z drugiej strony to komendantury wojenne należy obarczyć odpowiedzialnością za demontaż i wywózkę do Związku Radzieckiego, często bezprawną i nieuzasadnioną, mienia z terenów będących pod ich administracją. Komendanci wojenni uprawiali proceder wywózek także w celu osiągnięcia własnych korzyści, bądź „opłacenia się” przełożonym lub np. organom NKWD. Wszak lepiej było pełnić obowiązki komendanta wojennego na zachodzie Europy niż być skierowanym do służby liniowej na Dalekim Wschodzie. Kradziono i wywożono wszystko, co wpadło w ręce. Dotyczy to zarówno niższych rangą oficerów, jak i wyższej kadry

¹⁸ S. Jankowiak, *Trudny „powrót do macierzy”*, „Biuletyn Instytutu Pamięci Narodowej” 2005, nr 9–10 (56–57), s. 29.

dowódczej¹⁹. Część komendantów, czując się bezkarnie na swoich stanowiskach, dopuszczała się aktów demontażu maszyn i urządzeń przemysłowych, wywożenia zmagazynowanych dóbr itp., ponad ustalone umowami wielkości. Tak działo się jeszcze długo po podpisaniu aktu końcowego konferencji pokojowej. Były liczne przypadki celowego opóźnienia przekazywania obiektów przemysłowych i innych polskiej administracji.

Podsumowując, spełnianie funkcji okupacyjnych przez radzieckie komendantury wojenne na ZZ i Płn., sposób zarządzania tymi obszarami sprowadzał się w zasadzie do podejmowania jednoosobowych decyzji przez komendantów lub ich zastępców. Zakres merytoryczny tych decyzji ograniczony był do rozwiązywania najbardziej istotnych spraw i to w sposób najprostszy. Funkcje administracyjne w stosunku do miejscowej ludności niemieckiej komendanci uważali za drugorzędne i z reguły zezwalali na powoływanie przedstawicielstw tejże ludności, które spełniały szereg funkcji samorządowych. Komendantury z jednej strony zabezpieczały bieżące potrzeby walczących wojsk, ich pobyt na terenach zdobytych, wreszcie powrót do Związku Radzieckiego, lecz z drugiej przyczyniły się do ogromnych spustoszeń w mieniu i gospodarce ZZ i Płn.

Polskie czynniki rządowe i propaganda komunistyczna w niewielkim stopniu starały się wyjaśnić i spopularyzować zarówno w społeczeństwie, jak i wśród obejmujących ZZ i Płn. ekip administracyjnych, obowiązujące kwestie prawne na tych terenach, a przede wszystkim działania radzieckiej administracji wojennej w zakresie dysponowania wszelkim mieniem na tych terenach w imię prawa do zdobyczy wojennych i reparacji. Inna sprawa, że gruntowne wyjaśnienie tych zagadnień byłoby po części nieadekwatne do linii propagandowej, mówiącej o powrocie Polski na dawne ziemie piastowskie.

Zajmując ZZ i Płn. w wielu przypadkach polskie ekipy administracyjne nawiązywały kontakty nie tylko z wojenną administracją radziecką, ale również z miejscową pomocniczą administracją niemiecką. Nie zawsze ta współpraca układała się dobrze. O ile bowiem w stosunku do Rosjan Niemcy prezentowali poddańczą uległość, to wobec Polaków, polskiej administracji często zdarzały się przypadki lekceważenia, niechęć i wręcz ignorowanie jej przez Niemców. Powszeczne były skargi polskich urzędników na faworyzowanie Niemców, całkowicie zależnych i najczęściej ślepo posłusznych Rosjanom²⁰.

¹⁹ Patrz m.in., M. Szczurowski, *5 Brygada Artylerii. Historia, tradycje, współczesność*, Warszawa 1996, s. 261–262.

²⁰ Szerzej patrz, „*Ziemie Odzyskane*” po drugiej wojnie światowej, red. C. Osękowski, G. Strauchold, Zielona Góra 2015.

Bezkarność urzędników niemieckich wynikała z faktu, że często korzystali ze wsparcia Rosjan. Podawane są przykłady, jak chociażby z Pomorza, gdzie żołnierze niemieccy, w mundurach z odznaczeniami, rozmawiali przyjaźnie z żołnierzami radzieckimi, co wzbudzało uzasadniony strach nielicznych Polaków. Z kolei w okolicach Jeleniej Góry Rosjanie aresztowali żołnierza polskiego i zmusili go do zbierania z drogi gołymi rękami końskich odchodów. Przyglądał się temu rozbawiony tłum Niemców²¹. O poczuciu pewności siebie, swoistej buty niemieckich urzędników świadczy przykład ogłoszenia, jakie niemiecki burmistrz rozplakatował w połowie 1945 roku we Wrocławiu. Otóż w ten sposób wzywał on wszystkich Żydów, pół-Żydów i Polaków do stawienia się w wyznaczonym czasie i miejscu w celu przydziału pracy²².

W szczególnych okolicznościach polska administracja przejmowała władze w Szczecinie. Zdecydowany protest Stanów Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii przeciwko objęciu miasta w posiadanie przez Polaków przed ustaleniami konferencji pokojowej spowodował, że ekipy administracyjne trzykrotnie opuszczały Szczecin. Za każdym razem tamtejsi Niemcy okazywali nadzwyczajną aktywność w dążeniach do przejęcia zarządu nad miastem, do tego stopnia, że w pewnym okresie zaczęli powoływać niemieckich sołtysów w promieniu 30 kilometrów od miasta²³.

Po zakończeniu wojny Rosjanie dokonali gwałtownej zmiany swojej polityki wobec Niemców. Skończył się prosty wzorzec, w myśl którego należało wszelkimi sposobami pokonać Niemcy. Rozpoczęto realizację polityki, która była obliczona na to, żeby jak najwięcej Niemców i jak największa część terytorium niemieckiego pozostała pod wpływem radzieckim²⁴.

Z chwilą przybycia polskich ekip administracyjnych na ZZ i Płn. starano się rozwiązywać pomocniczą administrację niemiecką. Próbę kompleksowego rozstrzygnięcia tej sprawy podjęto dopiero 28 maja 1945 roku w Warszawie podczas konferencji, w której wzięli udział m.in. prezydent KRN – Bolesław Bierut, Pełnomocnik Generalny dla Ziem Odzyskanych – Edward Ochab i radziecki generał Siergiej Szatilow. Zapadła wówczas decyzja o przekazaniu całej władzy cywilnej w ręce pełnomocników rządu polskiego. W administracji państwowej wszystkie stanowiska mieli objąć Polacy, zaś niemieccy burmistrzowie mogli

²¹ S. Jankowiak, op.cit., s. 29.

²² Ibidem.

²³ P. Zaremba, *Pierwszy szczeciński rok*, Poznań 1970, s. 110–112.

²⁴ *Polski Dziki Zachód*, op.cit., s. 13.

mieć jedynie głos doradczy w sprawach Niemców i to tylko za zgodą władz polskich²⁵. W praktyce polska administracja przejęła władzę tylko tam, gdzie zezwolili na to radzieccy wojskowi i to w ograniczonym zakresie.

Kolejna ważna data w przejmowaniu funkcji administracyjnych od radzieckich komendantur wojennych to 9 lipca 1945 roku, kiedy do sztabu Generalnego WP nadeszła z Moskwy szyfrówka zawierająca wykaz miejscowości, w których funkcje cywilne komendantów wojennych miały być przekazane polskiej administracji. Lista obejmowała 57 miejscowości Dolnego Śląska, 40 Pomorza Zachodniego, 20 na Śląsku Opolskim i 6 na Warmii i Mazurach. Nie oznaczało to bynajmniej likwidacji komendantur wojennych we wszystkich miastach, albowiem zostały one utrzymane w kilkunastu miastach, m.in. we Wrocławiu, Legnicy i Opolu.

Wstępnyymi przygotowaniem do przejęcia ZZ i Płn. na szczeblu centralnym władzy komunistycznej kierowało Biuro Ziem Zachodnich. Na wniosek jego przedstawicieli, na podstawie uchwały Rady Ministrów z 14 marca 1945 roku utworzono na terenach ZZ i Płn. 4 okręgi administracyjne²⁶, w których władzę powierzono Pełnomocnikom Rządu²⁷: Aleksandrowi Zawadzkiemu na Śląsku Opolskim, Aleksandrowi Kaczosze-Józewskiemu na Pomorzu Zach., Stefanowi Piaskowskiemu na Dolnym Śląsku²⁸ oraz Jerzemu Sztachelskiemu na Warmii i Mazurach (w Prusach Wschodnich). 30 marca od J. Sztachelskiego przejął obowiązki płk Jakub Prawin, zaś 11 kwietnia A. Kaczochę, w związku z przejściem na stanowisko podsekretarza w Ministerstwie Administracji Publicznej, zastąpił ppłk Leonard Borkowicz²⁹. Jednocześnie w dniu 14 marca Rada Ministrów mianowała dr Bolesława Drobnera na urząd prezydenta we Wrocławiu jako mieście wydzielonym³⁰. Funkcje pierwszych zastępców pełnomocników mieli pełnić przedstawiciele Ministerstwa Bezpieczeństwa Publicznego. Stanowiska pełnomocnika okręgowego i obwodowego na ZZ i Płn. odpowiadały urzędom wojewody i starosty na ziemiach dawnych.

Pełnomocnicy Okręgowi, po przyjęciu obowiązków, przystępowali do organizowania zespołów obwodowych i w miarę możliwości wysyłali je w teren. Wobec braku ludzi prowadzono szeroko zakrojoną akcję agitacyjną, delegowano pracowników z zakładów pracy i różnych instytucji funkcjonujących już na ziemiach

²⁵ A. Magierska, op.cit., s. 50–51.

²⁶ „Głos Wielkopolski”, nr 102, z 10.06.1945 r.

²⁷ „Rzeczpospolita”, nr 73, z 18.03.1945 r.

²⁸ „Dziennik Polski”, nr 81, z 28.04.1945 r.

²⁹ „Głos Wielkopolski”, nr 71, z 9.05.1945 r.

³⁰ „Dziennik Polski”, nr 129, z 16.06.1945 r.

dawnych. Jednak podstawowym źródłem rekrutacji stały się organizacje partii komunistycznej, która wysyłała swoich członków na ZZ i Płn. z misją budowania tam nowego ustroju społeczno-politycznego Polski³¹.

7 kwietnia 1945 roku Rada Ministrów przekazała do Ministerstwa Administracji Publicznej projekt dekretu o przejęciu przez Polskę administracji ZZ i Płn. Według tego dokumentu obejmowane obszary miały podlegać Pełnomocnikowi Generalnemu Tymczasowego Rządu RP. 11 kwietnia 1945 roku Edward Ochab otrzymał nominację na Pełnomocnika Generalnego dla Ziem Odzyskanych, a jego urząd dzielić się miał na departamenty obejmujące całą problematykę ustroju administracyjnego ZZ i Płn. Pełnomocnik Generalny posiadał bardzo szerokie kompetencje, m.in. dokonywania zmian w podziale administracyjnym, wysuwania kandydatur na pełnomocników okręgowych oraz zatwierdzania nominacji pełnomocników w obwodach (powiatach). Projekt przewidywał, że wszystkie urzędy administracji w okręgach i obwodach będą zespolone i bezpośrednio będą podlegać Pełnomocnikowi Generalnemu³². Podkreślić należy, że taka struktura nie odpowiadała ogólnie przyjętym formom administracji. Wynikała z jednej strony z zasadniczych różnic w systemie prawnym przejmowanych terenów, w ich odmiennej od pozostałych ziem polskich strukturze społecznej, gospodarczej i politycznej, z drugiej zaś z wielkości i różnorodności zadań, jakie miała tu do wykonania administracja, w tym szczególnie tych, które zdaniem komunistów, powinny zostać wykonane przed rozpoczęciem konferencji pokojowej w Europie.

Do chwili nominacji na stanowisko Pełnomocnika Generalnego, Ochab był podsekretarzem stanu w Ministerstwie Administracji Publicznej. Właśnie w strukturach tego resortu skupiona była większość instytucji i organizacji, które swoim działaniem obejmowały, lub objąć miały, sprawy ZZ i Płn. W MAP centralizowano sprawy administrowania tymi obszarami, ale wówczas jeszcze nie zdecydowano się na pełną unifikację systemu administracji. Z drugiej strony, na bazie powstałych wówczas czterech okręgów administracyjnych, zamierzano utworzyć w niedalekiej przyszłości cztery województwa. Takie rozwiązania wynikały nie tylko z faktu, że do czasu konferencji pokojowej sprawa zachodniej granicy Polski pozostawała otwarta. Przede wszystkim oczekiwano na rozstrzygnięcia konferencji pokojowej, aby w oparciu o jej ustalenia tworzyć nowy porządek prawny na terenach przyznanych Polsce.

³¹ H. Mordawski, *Ziemie Odzyskane 1945–1956*, Brzezia Łąka 2015.

³² A. Magierska, *op.cit.*, s. 75–76.

Warto podkreślić, że działania centralnej administracji państwowej, głównie Rady Ministrów, a w pewnym stopniu także KRN nie nadążały za potrzebami w terenie, w wielu wypadkach zaś brak odgórnych ustaleń hamował proces przejęcia administrowania ZZ i Płn. Pomimo szeregu obiektywnych trudności, przede wszystkim skomplikowanej sytuacji politycznej, zarówno wewnętrznej, jak i międzynarodowej, zastanawia fakt, że brak było wypracowanej, jednolitej koncepcji ich obejmowania, tworzenia administracji, przejmowania i uruchamiania gospodarki. Pracujące w terenie, delegowane przez rząd ekipy odczuwały brak konkretnej, natychmiastowej pomocy w formie zarządzeń regulujących i określających kompetencje, metody pracy i działania. Pełnomocnicy rządowi narzekali na brak centralnych rozstrzygnięć lub ich opóźnianie w stosunku do potrzeb itp., zaś wielokrotne monity u władz centralnych nie dawały rezultatów³³. Niedolność rządzących powodowała, że zawiodło najistotniejsze ogniwo komunistycznego systemu centralnego zarządzania. Władze polskie, zamiast podejmować próby formalno-prawnego usankcjonowania obecności polskiej administracji na ZZ i Płn., swoją polityką i decyzjami pogłębiały stan niepewności, tymczasowości i chaos. Przedstawiciele władz centralnych nie dość, że w większości nie znali ani historii, ani ówczesnej skomplikowanej sytuacji prawno-politycznej tych ziem, to jeszcze nie potrafili znaleźć właściwego uzasadnienia na obecność polskiej administracji na tych ziemiach. Generalizując sprawę, odrzucano tezy o rekompensacie, natomiast nie potrafiono dowieść tezy o „powrocie do macierzy”³⁴. Sądzić należy, że skutki tego faktu odczuwamy do dzisiaj.

Pierwsze grupy wyjeżdżające w teren, do poszczególnych obwodów były niewielkie, liczyły od 5 do 15 osób. Dopiero z czasem liczba członków zespołów wzrastała, podobnie jak liczba milicjantów stanowiących ich ochronę. W początkowym okresie pracownicy urzędów obwodowych pozostawali bez kontaktu z władzami okręgowymi. Uwzględniając miejscowe specyficzne warunki, dano pełnomocnikom w zasadzie pełnię władzy, nie narzucając ścisłych form organizacyjno-prawnych Urzędów Pełnomocników Obwodowych. Przygotowanie wszelkiego rodzaju przepisów i instrukcji było utrudnione ze względu na brak podstaw prawnych i odgórnych dyrektyw władz centralnych. Prace nad statutami organizacyjnymi w urzędach podjęto znacznie później, po podjęciu decyzji o przyznaniu Polsce tych ziem.

³³ „Głos Wielkopolski”, nr 304, z 31.12.1945 r.

³⁴ Szerzej patrz: A. Czubiński, *Polska i Pomorze w latach 1945–1995*, [w:] *Regiony w dziejach Polski*, zeszyt 4, *Pomorze Zachodnie. 50 lat w granicach Polski*, red. K. Kozłowski, Szczecin 1996, s. 10–11.

Uznać należy, że w czerwcu 1945 roku zakończył się pierwszy etap organizowania administracji polskiej na ZZ i Płn. 7 lipca 1945 roku Rada Ministrów wprowadziła nowy podział administracyjny ZZ i Płn.³⁵ W jego wyniku z Warmii i Mazur trzy obwody (ełcki, gołdapski i olecki) przekazano do województwa białostockiego, cztery (elbląski, kwidzyński, sztumski i malborski) do województwa gdańskiego, które przejęło jednocześnie pięć obwodów z okręgu zachodniopomorskiego (słupski, lęborski, miasteczki, sławieński i bytowski). Natomiast dwa obwody (człuchowski i złotowski) z tego ostatniego okręgu przeszły pod administrację województwa pomorskiego. Dalej, czternaście obwodów z okręgów Pomorza Zachodni i Dolny Śląsk (zielonogórski, gorzowski, międzyrzecki, krośnieński, gubiński, świebodziński, wschowski, strzelecki, skwierzyński, rzepiński, sulęciński, babimojski, pilski i trzcianecki) przekazano do województwa poznańskiego. Wojewodowie w Poznaniu, Białymstoku, Gdańsku i Bydgoszczy, na terenach przyłączonych obwodów otrzymali uprawnienia pełnomocników okręgowych. W praktyce oznaczało to, że wojewodowie ci zostali podwójnie podporządkowani pod względem administracyjnym. W odniesieniu do ziem dawnych Ministerstwu Administracji Publicznej, natomiast w odniesieniu do przyłączonych obwodów Urzędowi Pełnomocnika Generalnego dla Ziem Odzyskanych, a następnie Ministerstwu Ziem Odzyskanych.

Lipcowa decyzja Rady Ministrów nosiła znamiona tymczasowej i nie sprzyjała procesowi administracyjnego zespolenia ZZ i Płn. z resztą kraju. Skutkowała nawet poważnymi utrudnieniami we wprowadzonym przez komunistów centralnym zarządzaniu gospodarką planowaną. Trudno też zgodzić się ze zdaniem ówczesnych władz, że był to istotny etap na drodze do wprowadzenia obowiązującego na ziemiach dawnych systemu administracyjnego opartego o województwa, powiaty, gminy miejskie i zbiorowe gminy wiejskie. Prowadzone dość niemrawo prace unifikacyjne pozwoliły dopiero w połowie 1946 roku zespolić ZZ i Płn. w jeden organizm państwowy z ziemiemi dawnymi³⁶.

Komuniści zdawali sobie sprawę, że wprowadzając wzorowany na radzieckim ustrój społeczno-polityczny, będą musieli zabiegać o jego akceptację przez znaczną część społeczeństwa. Jednocześnie zdawano sobie sprawę, że nie jest możliwe przeniesienie żywcem na grunt polski stalinowskich wzorców rządzenia państwem. Dlatego, we wdrażanym totalitarnym systemie zarządzania krajem, uznano za celową, przynajmniej w początkowym okresie, pewną demokrację aparatu admi-

³⁵ „Rzeczpospolita” z 12.07.1945 r.

³⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 maja 1946 r. w sprawie tymczasowego podziału administracyjnego Ziem Odzyskanych, Dz.U., 1946, nr 28, poz. 177.

nistracji terenowej. Wyrazem tego miało być pozostawienie na pewien czas tradycyjnych elementów samorządu terytorialnego i powołanie rad narodowych. Na ziemiach zachodnich szczególnej roli nabierało zorganizowanie i umocnienie polskiej administracji, głównie w kwestiach organizacyjnych, ale także przygotowania jej do realizacji kierunków działania określonych przez PPR i współpracujące z nią inne ugrupowania skrajnej lewicy. Specyfika ZZ i Płn. spowodowała, że w pierwszym okresie władza została scentralizowana w rękach pełnomocników rządu, którzy sprawowali nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego. Pełnomocnicy działali na zasadach żywo przypominających funkcjonowanie komendantur wojennych.

Powstający z reguły samorzutnie czynnik społeczno-obywatelski, na współpracy z którym opiera się działalność administracji, został w nowym ustroju Polski, a zwłaszcza na ZZ i Płn. zastąpiony szeregiem organów opiniodawczo-doradczych w postaci prokomunistycznych partii politycznych, związków zawodowych i organizacji społecznych i środowiskowych. Istotną rolę odgrywały tu m.in. Międzypartyjne Komitety Porozumiewawcze (PPR, PPS, SL, SD), wobec braku elementu polskiego spełniające w początkowym okresie rolę rad narodowych, a także społeczne komitety osiedleńcze³⁷. Od wytycznych KRN pewnego odstępstwa dokonał wojewoda poznański, który 16 sierpnia 1945 roku nakazał pełnomocnikom w obwodach na Ziemi Lubuskiej dokonać w miastach i gminach wiejskich wyborów od 2 do 5 ławników spośród zasłużonych i godnych zaufania obywateli, którzy współtworzyliby z władzami zwierzchnimi administrację tychże gmin³⁸.

Dobre przedwojenne tradycje powoływania władzy administracyjnej a zwłaszcza samorządowej, skutkowały na tejże Ziemi Lubuskiej w ten sposób, że jeszcze w pierwszej połowie 1945 roku przybyli tu przedstawiciele Wielkopolski powoływali pierwsze przedstawicielstwa samorządowe w miejscowościach gdzie były większe skupiska ludności polskiej, m.in. w Krośnie Odrzańskim i Dąbrowce Wielkiej. Podobną inicjatywę można było zaobserwować we wschodnich obwodach Pomorza Zachodniego, m.in. w Wałczu i Jastrowiu. Te pierwsze, samorzutnie powstające rady działały w trudnych warunkach. Nie dość, że nieliczne, to wyraźnie odczuwały brak organu nadrzędnego w postaci wojewódzkiego szczebla administracji. Z drugiej strony, powstałe najczęściej w wyniku oddolnej, spo-

³⁷ Powoływane one były na podstawie instrukcji Urzędu Pełnomocnika Generalnego z 25 maja 1945 roku. Treść instrukcji patrz, „Biuletyn UPG dla Ziem Odzyskanych”, nr 1, z 25.05.1945 r., poz. 16/45.

³⁸ *Źródła do początków władzy ludowej na Ziemi Lubuskiej 1945–1947*, wybór i oprac. H. Szczegóła, Poznań–Zielona Góra 1971, s. 97.

łecznej inicjatywy wymykały się spod kontroli komunistycznych specsłużb i nie stanowiły pewnego ramienia sprawowania władzy przez komunistów. Stąd zostały stosunkowo szybko – czasami w sposób brutalny – zlikwidowane. Niemniej wniosły pewne doświadczenia w zakresie kształtowania się organów społecznego przedstawicielstwa.

W ramach procesu organizowania administracji na ZZ i Płn., w drugiej połowie 1945 roku przystąpiono do przygotowań do powoływania rad doradczych przy pełnomocnikach. Został przygotowany projekt statutu organizacyjnego i regulaminu rad tymczasowych. Miały spełniać rolę przedstawicielstw poszczególnych społeczności w sprawach potrzeb gospodarczych, administracyjnych i kulturalnych oraz miały być wyrazicielem opinii społecznej w sprawach działania organów administracji państwowej i samorządowej. Rady miały być powoływane na podstawie zarządzeń pełnomocnika.

2 października 1945 roku Biuro Prezydialne KRN zaleciło powoływanie tymczasowych rad narodowych na ZZ i Płn. Podstawę prawną stanowić miała ustawa z 11 września 1944 roku o organizacji i zakresie działania rad narodowych³⁹, jednak z uwagi na brak ludności polskiej na tych terenach, odstąpiono od niektórych postanowień ustawy. Między innymi postanowiono, że na ZZ i Płn. rady będą powoływane w zmniejszonym składzie, aby można było uzupełniać liczbę radnych po przybyciu na dany teren kolejnych osadników. Prezydium rad przejmowały zadania zarządów gminnych, wydziałów powiatowych i wojewódzkich i w ten sposób stawały się władzą wykonawczą samorządu terytorialnego. Ustalono, że rady gminne mogły być powołane w miejscowościach już zamieszkałych przez co najmniej 500 Polaków oraz w tych, gdzie były możliwości osiedlenia się 1500 osadników. Szczególne wątpliwości w wytycznych budził rozdział kompetencji między administracją ogólną a radami narodowymi⁴⁰.

W tym miejscu należy podkreślić, że w pierwszych latach powojennych polskie ustawodawstwo samorządowe było ogromnie zróżnicowane. Składały się nań zarówno akty prawne ustanowione przez nową władzę komunistyczną, ustawy przedwojenne, jak również niektóre przepisy polskich ustaw dzielnicowych oraz starych ustaw zaborczych⁴¹.

W początkowym okresie przejmowania administracji na ZZ i Płn. ekipy pełnomocników okręgowych i obwodowych, w zakresie przepisów normujących

³⁹ Dz.U. 1944, nr 5, poz. 22.

⁴⁰ A. Magierska, op.cit., s. 227–229.

⁴¹ Z. Chmielewski, *Kancelaria miejska na Ziemiach Zachodnich i Północnych w latach 1945–1950*, Szczecin 1982, s. 18–20.

podstawy prawne samorządów miejskich napotkali przede wszystkim przepisy pruskiej Ordynacji Miejskiej z 30 maja 1853 roku, w brzmieniu nadanym jej 12 sierpnia 1921 roku przez ministra byłej Dzielnicy Pruskiej⁴². Pierwotna ustawa z 1853 roku utrzymywała ustrój magistracki, którego sedno tkwiło w dwuizbowości organów miejskich. Organem wyłącznie ustawodawczym była rada miejska, która ze swego grona wybierała organ wykonawczy, tzw. magistrat. Z kolei rozporządzenie ministra byłej Dzielnicy Pruskiej wносиło przede wszystkim szereg poprawek do ordynacji. Stwierdzano w nim, że wybory do rady miejskiej miały być: powszechne, tajne, równe, bezpośrednie i proporcjonalne.

Z kolei ustawa z 23 marca 1933 roku, powszechnie określana mianem „ustawy scaleniowej”, w porównaniu ze znowelizowanymi przepisami pruskimi, została poszerzona o sprawy nadzoru w zakresie administracji państwowej. Jednocześnie utrzymywała ona w miastach województw poznańskiego i pomorskiego zasadę dwuizbowości oraz ustrój burmistrzowski⁴³.

Podstawowe akty prawne, regulujące sprawy administracji, wprowadzone przez komunistyczne władze w Polsce to ustawa z 11 września 1944 roku⁴⁴, następnie znowelizowana ustawą z 3 stycznia 1946 roku⁴⁵ oraz dekret PKWN z 23 listopada 1944 roku o organizacji i zakresie działania samorządu⁴⁶. Dokumenty te formułowały zasadnicze założenia ustrojowe samorządu. Ponieważ opracowując nowe podstawy prawne nie uchylono żadnej ustawy przedwojennej, a na niektóre wręcz powoływano się, w praktyce obowiązywały więc nadal przepisy ustaw przedwojennych. Z tego względu została między innymi formalnie utrzymana struktura samorządu terytorialnego oparta na przepisach wspomnianej ustawy „scaleniowej” z 1933 roku. Została jednocześnie zniesiona zasada dwuizbowości organów samorządowych. W porównaniu do ustawodawstwa przedwojennego, istotnym *novum* było powołanie do życia samorządu szczebla wojewódzkiego. Poza tym zmieniono zapisy tych artykułów, które w sposób jawny kłóciły się

⁴² Rozporządzenie Ministra b. Dzielnicy Pruskiej z dnia 12 sierpnia 1921 r. o zmianie ordynacji miejskiej dla sześciu wschodnich prowincji monarchii pruskiej z dnia 30 maja 1853 r. i o przeprowadzeniu wyborów komunalnych w miastach b. dzielnicy pruskiej, Dz.U. 1921, nr 71, poz. 490.

⁴³ Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, Dz.U. 1933, nr 35, poz. 294.

⁴⁴ Ustawa z dnia 11 września 1944 roku o organizacji i zakresie działania rad narodowych, Dz.U. 1944, nr 5 poz. 22.

⁴⁵ Ustawa z dnia 3 stycznia 1946 r. o zmianie ustawy z dnia 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych, Dz.U. 1946, nr 3, poz. 19.

⁴⁶ Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 23 listopada 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego, Dz.U. 1944, nr 14, poz. 74.

z ideologią państwa komunistycznego. Funkcje reprezentujące i stanowiące uzyskały rady narodowe, których członkowie nie pochodzili z demokratycznych wyborów. Wprowadzane sukcesywnie konstrukcje prawne zapewniały dominujący wpływ skrajnie lewicowych partii politycznych na funkcjonowanie samorządu terytorialnego, aż do jego całkowitego zaniku. Można zatem skonstatować, że podstawową normą ustrojową samorządu stała się zasada nadrzędności rad narodowych, co było wyrazem przeniesienia na grunt polski rosyjskiej, a w zasadzie radzieckiej instytucji ustrojowej.

Dekret z 23 listopada 1944 roku skutkował swoistym dualizmem władzy samorządowej i administracji. Zwraca również uwagę fakt rozbudowania na wzór radziecki administracji niezespólonej, a zwłaszcza organów Bezpieczeństwa Publicznego, milicji i sądownictwa.

Tworzenie podstaw administracji trwało do wiosny 1946 roku. W praktyce powstające na ZZ i Płn. rady narodowe nie były organami władzy terenowej w powszechnie rozumianym zakresie ich zadań i obowiązków. Spełniały przede wszystkim rolę przedstawicielstw politycznych, a w mniejszym stopniu także rolę społecznej kontroli nad administracją państwową. Była to nowa forma zarządzania, obca polskiej tradycji, stąd niezrozumiała dla większości społeczeństwa.

Walka polityczna w Polsce, która nasiliła się po zakończeniu wojny, spowodowała również spory wokół zapewnienia wpływów poszczególnych partii politycznych na obszarach ZZ i Płn. Na jesieni 1945 roku, podczas prac nad projektem dekretu o utworzeniu Ministerstwa Ziem Odzyskanych, w rolach głównych wystąpili działacze, powstałego na przełomie lipca i sierpnia 1945 roku, Polskiego Stronnictwa Ludowego, a zwłaszcza Władysław Kiernik, ówczesny minister Administracji Publicznej i Pełnomocnik Generalny dla Ziem Odzyskanych.

Dekret o powołaniu wspomnianego ministerstwa uchwalono 13 listopada 1945 roku⁴⁷. Ministrem został wicepremier i sekretarz generalny KC PPR Władysław Gomułka. Wyznaczenie go na stanowisko ministra w tym resorcie świadczy o znaczeniu, jakie komuniści przywiązywali do spraw ZZ i Płn. Dekret m.in. precyzował pojęcie Ziem Odzyskanych oraz formułował zadania i zakres działania ministerstwa, w tym zarządzanie tymi ziemiami. Struktura Ministerstwa Ziem Odzyskanych różniła się zasadniczo od innych resortów. Należy zwrócić uwagę na fakt, że na ZZ i Płn. do właściwości ministra Ziem Odzyskanych należały sprawy, które na ziemiach dawnych leżały w kompetencjach ministra Administracji Publicznej. Naczelnym zadaniem MZO było przeprowadzenie procesu

⁴⁷ Patrz: Dekret z 13 listopada 1945 r. o zarządzie Ziem Odzyskanych, Dz.U., nr 51, poz. 295.

integracji ZZ i Płn. z resztą kraju, w tym przede wszystkim w zakresie systemu administracyjnego. Z tych zadań wynikała potrzeba ścisłej współpracy obu resortów, co znalazło szczególny wyraz w zakresie powoływania ustawowych rad narodowych oraz likwidacji tymczasowo tworzonych na ZZ i Płn. urzędów i instytucji.

Aby przeprowadzić zamierzone przedsięwzięcia sięgnięto po środki szczególne, odchodząc od zasad demokratyzmu i wzmacniając jednoosobowe kierownictwa na poszczególnych szczeblach administracji w osobach pełnomocników rządu. Otóż ich kompetencje określone w dekrete o zarządzie Ziemi Odzyskanych z 13 listopada 1945 r. szczegółowo zostały zinterpretowane w piśmie okólnym nr 38 MZO z 14 kwietnia 1946 r.⁴⁸ W myśl wytycznych Pełnomocnik był zwierzchnikiem administracji ogólnej (państwowej) i przewodniczącym organów kolegialnych na terenie mu podległym. Ponadto w mocy Pełnomocnika było wydawanie poleceń służbowych kierownikom wszelkich urzędów i instytucji niezespolonych z administracją ogólną, z wyjątkiem wojska i sądownictwa. Tak więc w praktyce pełnomocnik był organizatorem i kierownikiem administracji państwowej i samorządowej, a nadto koordynatorem całokształtu życia społecznego i gospodarczego.

Wynikiem pierwszego etapu działalności MZO przy współpracy z MAP było utworzenie na ZZ i Płn. 29 maja 1946 roku 3 samodzielnych województw: olsztyńskiego, szczecińskiego i wrocławskiego⁴⁹. To rozporządzenie ujedynolicało administrację terenową na ZZ i Płn. z administracją na ziemiach dawnych. Od chwili jego wejścia w życie władzę w województwie sprawował wojewoda, a w powiecie starosta. Starostwo powiatowe było organem wykonawczym administracji ogólnej pierwszej instancji. Starostę, który służbowo podlegał wojewodzie, na wniosek tego drugiego, powoływał i odwoływał minister Ziemi Odzyskanych. Starosta z urzędu był przewodniczącym wydziału powiatowego, reprezentując na swoim terenie rząd i będąc szefem zespolonej administracji ogólnej⁵⁰.

21 stycznia 1949 roku weszła w życie ustawa podpisana 11 stycznia o scaleniu zarządu Ziemi Odzyskanych z ogólną administracją państwową⁵¹. Na mocy tej

⁴⁸ Pismo okólnie nr 38 Ministerstwa ziem Odzyskanych z dnia 14 kwietnia 1946 roku, Dziennik Urzędowy MZO, 1946, nr 4, poz. 44.

⁴⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 maja 1946 roku w sprawie tymczasowego podziału administracyjnego Ziemi Odzyskanych, Dz.U. 1946, nr 28, poz.177.

⁵⁰ R. Skarżyński, *Struktura organizacyjna Kościoła i życie religijne wiernych okręgu drezdeńskiego w latach 1945–1992*, praca doktorska, Wrocław 2005, s. 65–66.

⁵¹ Ustawa z dnia 11 stycznia 1949 roku o scaleniu zarządu Ziemi Odzyskanych z ogólną administracją państwową, Dz.U. 1949, nr 4, poz. 22.

ustawy zlikwidowano Ministerstwo Ziem Odzyskanych, co w zasadzie przesądzało o uznaniu iż nastąpiła unifikacja ZZ i Płn. z ziemiami dawnymi, przede wszystkim w zakresie administrowania.

Podsumowując, administracja polska na ZZ i Płn. do 27 listopada 1945 roku, to jest do chwili wejścia w życie dekretu z 13 listopada 1945 roku o powołaniu Ministerstwa Ziem Odzyskanych, miała charakter tymczasowy. Jej ustanowienie zależało od ustaleń konferencji pokojowej. Wcześniejsze próby wprowadzania na tych obszarach polskiego zarządu na zasadzie faktów dokonanych, co miało przyczynić się do usankcjonowania przyznania tych ziem Polsce, odbywało się za przyzwoleniem okupacyjnych władz radzieckich i w granicach określonych przez Rosjan.

Trudności z tworzeniem polskiej administracji na Ziemiach Zachodnich wynikały nie tylko z ogólnego chaosu powojennego, z braku jednolitych i jasno sformułowanych podstaw prawnych, ale również z niedostatku precyzyjnie określonych zadań i kompetencji. Poważnym problemem były spory kompetencyjne pomiędzy poszczególnymi pełnomocnikami, zarówno okręgowymi, jak i na niższym szczeblu – obwodów.

Nie mniej istotną kwestią było przygotowanie fachowe i postawa moralna ludzi, którzy obejmowali funkcje w administracji na terenach nowo przyłączonych. Z jednej strony trafiały tu osoby kompetentne, doskonale przygotowane do pracy w administracji, z dużym stażem i doświadczeniem w pracy w tego rodzaju urzędach i instytucjach II Rzeczypospolitej. Były to osoby, które nie koniecznie będąc komunistami, zaakceptowały swój udział w tworzeniu polskiej państwowości na ZZ i Płn. i mimo trudności, rzetelnie starały się wywiązywać z nałożonych zadań i obowiązków. Z drugiej strony, ogrom zadań, fatalne warunki funkcjonowania polskiej administracji, niskie wynagrodzenie powodowały, że do takiej pracy trafiło wiele osób o niskich kwalifikacjach i to zarówno fachowych, jak i moralnych. W wielu przypadkach problemy, które należało rozwiązywać, przerastały dotychczas zdobyte umiejętności. Wizytujący okręg Dolny Śląsk inspektor Ministerstwa Administracji Publicznej określił tamtejszych urzędników polskich jako „bandę kielecką” niezdolną do zarządzania tym terenem⁵².

Odczuwano na ZZ i Płn. stan niepewności i tymczasowości, brakowało podstaw prawnych i przepisów wykonawczych. Przedstawiciele administracji w większości nie znali albo nie wiedzieli jak się tym prawem posługiwać. Lecz z drugiej strony administracja na tych ziemiach, w odróżnieniu od władz terenowych na

⁵² S. Jankowiak, *op.cit.*, s. 30–31.

ziemiach dawnych, nie musiała uczestniczyć w dramatycznych, z punktu widzenia między innymi skutków społecznych, wydarzeniach, takich jak likwidacja struktur administracyjnych i innych podporządkowanych rządowi polskiemu na emigracji, reforma rolna czy upaństwowienie przemysłu.

Bibliografia

Akty prawne

- Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorjalnego, Dz.U. 1933, nr 35, poz. 294.
- Ustawa z dnia 11 września 1944 roku o organizacji i zakresie działania rad narodowych, Dz.U. 1944, nr 5 poz. 22.
- Ustawa z dnia 3 stycznia 1946 r. o zmianie ustawy z dnia 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych, Dz.U. 1946, nr 3, poz. 19.
- Ustawa z dnia 11 stycznia 1949 roku o scaleniu zarządu Ziemi Odzyskanych z ogólną administracją państwową, Dz.U. 1949, nr 4, poz. 22.
- Rozporządzenie Ministra b. Dzielnicy Pruskiej z dnia 12 sierpnia 1921 r. o zmianie ordynacji miejskiej dla sześciu wschodnich prowincji monarchii pruskiej z dnia 30 maja 1853 r. i o przeprowadzeniu wyborów komunalnych w miastach b. dzielnicy pruskiej, Dz.U. 1921, nr 71, poz. 490.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 maja 1946 roku w sprawie tymczasowego podziału administracyjnego Ziemi Odzyskanych, Dz.U. 1946, nr 28, poz.177;
- Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 23 listopada 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego, Dz.U. 1944, nr 14 poz. 74.
- Dekret z 13 listopada 1945 r. o zarządzie Ziemi Odzyskanych, Dz.U., nr 51, poz. 295; „Biuletyn UPG dla Ziemi Odzyskanych” nr 1 z 25.05.1945 r., poz. 16/45.
- Pismo okólne nr 38 Ministerstwa Ziemi Odzyskanych z dnia 14 kwietnia 1946 roku, Dziennik Urzędowy MZO, 1946, nr 4, poz. 44.

Dokumenty publikowane

- Dokumenty i materiały do historii stosunków polsko-radzieckich*, t. 8, Warszawa 1974.
- Źródła do początków władzy ludowej na Ziemi Lubuskiej 1945–1947*, wyb. i oprac. H. Szczegóła, Poznań–Zielona Góra 1971.

Opracowania

- Chmielewski Zdzisław, *Kancelaria miejska na Ziemiach Zachodnich i Północnych w latach 1945–1950*, Szczecin 1982.

- Czubiński Antoni, *Polska i Pomorze w latach 1945–1995*, [w:] *Regiony w dziejach Polski*, zeszyt 4, *Pomorze Zachodnie. 50 lat w granicach Polski*, red. K. Kozłowski, Szczecin 1996.
- Degen Robert, *Kancelaria wojewódzkich urzędów administracji ogólnej na Ziemiach Odzyskanych w latach 1945–1950*, Warszawa 2005.
- Fic Maciej, *Termin, terytorium i ludność*, [w:] *Powrót do Macierzy? Ziemie Zachodnie i Północne w Polsce Ludowej*, red. M. Fic, Katowice 2020.
- Hejger Maciej, *Przekształcenia narodowościowe na Ziemiach Zachodnich i Północnych w latach 1945–1956 – próba bilansu*, [w:] *Ziemie Odzyskane/ Ziemie Zachodnie i Północne 1945–2005*, red. A. Sakson, Poznań 2006.
- Jankowiak Stanisław, *Trudny „powrót do macierzy”*, „Biuletyn Instytutu Pamięci Narodowej” 2005, nr 9–10 (56–57).
- Magierska Anna, *Ziemie Zachodnie i Północne w 1945 roku*, Warszawa 1978.
- Mazur Zbigniew, *O legitymizowaniu przynależności Ziemi Zachodnich i Północnych do Polski*, [w:] *Ziemie Odzyskane/ Ziemie Zachodnie i Północne 1945–2005*, red. A. Sakson, Poznań 2006.
- Mordawski Hubert, *Ziemie Odzyskane 1945–1956*, Brzezia Łąka 2015.
- Polski Dziki Zachód*, „Biuletyn Instytutu Pamięci Narodowej” 2005, nr 9–10 (56–57).
- Skarżyński Roman, *Struktura organizacyjna Kościoła i życie religijne wiernych okręgu drezdeneckiego w latach 1945–1992*, praca doktorska, Wrocław 2005.
- Szczurowski Maciej, *Okupacja wojskowa w Polsce w czasie drugiej wojny światowej, poglądy aliantów zachodnich na jej sprawowanie*, „Zeszyty Naukowe Akademii Obrony Narodowej” 1993, nr 3.
- Szczurowski Maciej, *5 Brygada Artylerii. Historia, tradycje, współczesność*, Warszawa 1996.
- Szczurowski Maciej, *Polska i Polskie Siły Zbrojne wobec okupacji wojskowej w okresie II wojny światowej*, „Teki Historyczne”, Londyn 1994–1995, t. XXI.
- Zaremba Piotr, *Pierwszy szczeciński rok*, Poznań 1970.
- „*Ziemie Odzyskane*” po drugiej wojnie światowej, red. C. Osękowski, G. Strauchold, Zielona Góra 2015.

Prasa

- „Dziennik Polski”
- „Głos Ludu”
- „Głos Wielkopolski”
- „Rzeczpospolita”
- „Trybuna Wolności”
- „Życie Warszawy”