

była za prace dywersyjne prowadzone przez Polaków w krajach okupowanych Europy Zachodniej¹⁰³.

4.2. Państwo podziemne

Z kolei postulat zachowania ciągłości państwowości na obszarze okupowanym oraz potrzeba prowadzenia nadal walki z obydwojma okupantami wymuszały przyjęcie określonego rozwiązania prawno-organizacyjnego. Tym bardziej iż od września 1939 r. rozpoczęły się próby tworzenia struktur politycznych i wojskowych na ziemiach polskich, które zamierzały się przeciwstawić militarnie władzom okupacyjnym i wspierać społeczeństwo polskie. Chodziło o kontynuację pewnych struktur państwowych w konspiracji, czyli stworzenie podziemnego państwa. Specyfika tego państwa polegać miała na skupieniu swojej aktywności na dwóch kierunkach: wojskowym i cywilnym. W tym drugim obszarze planowano utworzyć m.in. podstawy konspiracyjnej administracji. Już w końcu września 1939 r. nowe władze RP przebywające we Francji podjęły próbę przejęcia kontroli nad tymi wszystkimi miejscowymi inicjatywami, wysyłając z misją mjr. Galinata do Warszawy i powierzając początkowo gen. J. Rómmelowi, a następnie gen. Tokarzewskiemu pełnomocnictwa do kierowania walką z okupantami w kraju. Te działania stanowiły początek kształtowania się zrębów struktur podziemnego państwa polskiego. Zamknęło go utworzenie **Komitetu Ministrów do spraw Kraju** na posiedzeniu rządu 8 listopada 1939 r. (przemianowanego na początku 1940 r. na Komitet do spraw Kraju). Na jego czele stanął gen. Kazimierz Sosnkowski, ponadto w skład Komitetu wchodził: Aleksander Ładoś, Marian Seyda, Jan Stańczyk i Marian Kukiel. Głównym zadaniem tego podmiotu miało być „czuwanie nad wszystkimi sprawami związanymi z krajem i tajnymi wysiłkami Narodu zmierzającymi do wyzwolenia Rzeczypospolitej”. Stanowił on więc swoisty łącznik pomiędzy rządem RP we Francji a krajem. Początkowo zakładano, iż Komitet skupi swoją aktywność na niwie wojskowej. Zresztą przewodniczący Komitetu był jednocześnie zastępcą Naczelnego Wodza. Kolejne miesiące to trwające rozmowy w kołach rządowych, przekazywane meldunki z kraju oraz brak jasnej koncepcji organizacji struktury podziemnej władzy w kraju. Nie można zapominać, iż premier i Naczelnny Wódz stale byli bombardowani alarmującymi informacjami o próbach dominacji piłsudczyków w organizacjach wojskowych powstałych w kraju. Tokarzewski nieustannie podkreślał w depeszach

¹⁰³ E. Duraczyński, *Rząd Polski na uchodźstwie 1939–1945: organizacja, personalia, polityka*, Warszawa 1993, s. 167.

palącą konieczność powołania jednolitego przedstawicielstwa rządu w kraju. Na początku 1940 r. rząd wyszedł z inicjatywą powołania w kraju sieci (mężów zaufania) komisarzy politycznych, którzy mieli reprezentować rząd w sprawach cywilnych. Jeszcze w grudniu 1939 r. utworzono referat polityczny w Prezydium Rady Ministrów, który był odpowiedzialny za sprawy cywilne w kraju. Na jego czele stanął minister S. Kot. Należy pamiętać, iż wówczas pod kwestią cywilną rozumiano zarówno działalność partii politycznych, jak również nas interesującą problematykę administracji podziemnej.

Pierwszym cywilnym reprezentantem rządu w kraju został 27 kwietnia 1940 r. płk Jan Skorobohaty-Jakubowski, który został tymczasowym Delegatem Rządu na Kraj. Jego misja obejmowała następujące zagadnienia:

- wykonywać zadania rządu i premiera,
- zapewnić łączność z krajem,
- doprowadzić do instytucjonalnego porozumienia partii politycznych działających na obszarze okupowanym,
- stworzyć aparat wykonawczy.

Kolejne miesiące stanowiły okres burzliwych dyskusji mających na celu przeformowanie stanowiska kraju na temat kształtu organizacji cywilnego kierownictwa konspiracji. Ostatecznie premier W. Sikorki na początku grudnia 1940 r. powołał na stanowiska: Głównego Delegata Rządu dla terenów Generalnego Gubernatorstwa Cyryla Ratajskiego i Adolfa Bnińskiego dla obszaru przyłączonego do Rzeszy. Natomiast na ziemiach anektowanych do ZSRR, ze względu na szeroką infiltrację polskich środowisk opiniotwórczych przez sowieckie służby bezpieczeństwa z dużymi trudnościami, udało się ustanowić przy komendancie Obszaru Lwowskiego ZWZ stanowisko komisarza cywilnego, które powierzono Władysławowi Zychowi. Należy dodać, iż jego kompetencje odpowiadały funkcji delegata, jednak osoba Zycha nie została zatwierdzona na tym stanowisku przez władze RP.

Istotne, a zarazem praktyczne znaczenie w realiach okupacji miał stosunek kierownictwa wojskowego podziemia do tworzonej cywilnej administracji konspiracyjnej. W tym względzie swoje stanowisko wyłożył na początku 1941 r. w rozmowie z Delegatem Rządu C. Ratajskim Komendant Główny ZWZ gen. Stefan Rowecki. „Wojsko nie będzie ingerować w wewnętrzne sprawy administracji państwowej, a jedynym postulatem jest powołanie przy delegatach wszystkich szczebli wydziałów wojskowych, które opracowałyby dezyderaty wojska i przedstawiałyby je delegatom”¹⁰⁴. Ostatecznie 30 lipca 1942 r. Rada Ministrów uchwaliła Dekret o tymczasowej organizacji władz na ziemiach RP podpisany przez prezydenta 1 września. Miał on

¹⁰⁴ Za: G. Mazur, *Administracja Polski podziemnej w latach 1939–1945*, Toruń 1995, s. 71.

określać tryb funkcjonowania władz w okresie przejściowym, tj. pomiędzy zakończeniem okupacji a przybyciem do kraju najwyższych władz państwowych z emigracji. W praktyce postanowienia Dekretu stanowiły podstawę dla tworzenia organizacji administracji w okresie okupacji. Najwyższą cywilną władzę w kraju powierzono Delegatowi Rządu, który występował w randze ministra i posiadał uprawnienia władz naczelnych w zakresie administracji państwowej. Przejął on kompetencje dotychczas działających trzech głównych Delegatów Rządu. Jego władza kończyła się automatycznie w momencie powrotu do kraju premiera bądź upoważnionego ministra. Zgodnie z dekretem wyposażono Delegata w aparat pomocniczy w postaci Biura Delegata. Po uregulowaniu spraw związanych ze statusem prawnym Delegata premier gen. Sikorski odwołał C. Ratajskiego i wyznaczył na nowe stanowisko prof. Jana Piekalkiewicza, jako Delegata Rządu na obszar całej Rzeczypospolitej bez względu na podział tych ziem przez obydwu okupantów. Z kolei delegatów okręgowych przyjęto po sporach, iż powołuje Główny Delegat. Pozycja prawno-ustrojowa Delegata wydatnie wzrosła, gdy 23 stycznia 1944 r. przyjął on obowiązki zastępcy Prezesa Rady Ministrów w kraju. W takiej sytuacji uległa skomplikowaniu pozycja zastępców Delegata. W celu jej uregulowania tuż przed wybuchem Powstania Warszawskiego rząd RP postanowił ich włączyć do swojego składu. Na podstawie tej decyzji Delegat Rządu 30 lipca 1944 r. ustanowił Krajową Radę Ministrów, w której skład wchodził Delegat Rządu jako wicepremier oraz jego trzech zastępcy jako ministrowie. W taki sposób ostatecznie ukonstytuował się ośrodek władzy rządowej w kraju.

Bardzo istotnym zagadnieniem budzącym spory w podziemiu stanowił stosunek Delegata Rządu do dowództwa wojskowego w kraju oraz relacje z Radą Jedności Narodowej. W statucie Delegatury na czas działalności konspiracyjnej przejęto, iż jest najwyższym reprezentantem rządu w kraju oddziaływującym na środowisko polityczne i wojskowe. Niemniej ważnym problemem, mającym znaczenie praktyczne, było stworzenie podziemnego aparatu administracyjnego. Na początku 1943 r. przyjęto statut Biura Delegata Rządu, który miał regulować zasady działania tzw. administracji zastępczej. Należy pamiętać, że zaczątki cywilnej administracji pod okupacją niemiecką datuje się na koniec 1940 r. Już wówczas tymczasowy Delegat Rządu wyznaczył na stanowisko Generalnego Sekretarza Delegatury J. Michalewskiego, którego głównym zadaniem miało być zorganizowanie centralnego aparatu Delegatury. Na początku powołano do życia jednostki organizacyjne w postaci departamentów. Wśród nich znalazł się Departament Spraw Wewnętrznych. Cały rok 1941 r. poświęcono na uruchomienie organizacyjne poszczególnych departamentów. Starano się do pracy pozyskiwać osoby mające doświadczenie w pracy administracji publicznej sprzed września 1939 r.

We wspomnianym statucie Biura Delegata określono zadania tego organu pomocniczego:

- przygotowanie projektów aktów wydawanych przez Delegata,
- tworzenie kadr dla podziemnej administracji,
- zarządzanie i nadzór nad administracją terenową.

W celu realizacji tych zadań przyjęto strukturę organizacyjną Biura, którą początkowo stanowiło czternaście departamentów:

1. Prezydyalny.
2. Spraw Wewnętrznych.
3. Skarbu.
4. Spraw Wojskowych.
5. Sprawiedliwości.
6. Oświaty i Kultury.
7. Rolnictwa.
8. Przemysłu i Handlu.
9. Pracy i Opieki Społecznej.
10. Komunikacji.
11. Poczty i Telegrafów.
12. Likwidacji Skutków Wojny.
13. Odbudowy i Robót Publicznych.
14. Prasy i Informacji.

Zakres przedmiotowy poszczególnych departamentów odpowiadał standardowi administracji centralnej funkcjonującej w warunkach pokoju. Podobnie wewnętrzne struktury poszczególnych departamentów odpowiadały przedwojennym wzorcom. Starano się wykorzystać, w miarę możliwości, kadrę urzędniczą z tamtego okresu. Jedynie o specyfice i szczególnych warunkach działania podziemnej administracji świadczył brak komórki zajmującej się sprawami zagranicznymi oraz istnienie Departamentu Likwidacji Skutków Wojny i Odbudowy. Natomiast brak departamentu spraw wojskowych stanowił odbicie sporów na temat niezależności czynnika wojskowego od zwierzchnika administracji cywilnej.

Jak wspomniano, Departament Spraw Wewnętrznych funkcjonował już w początkach 1941 r. Jego pierwszym dyrektorem został Leopold Rutkowski. Od początku borykano się z trudnościami organizacyjnymi i finansowymi. W 1942 r. wykształcił się następujący schemat organizacyjny Departamentu:

- Wydział Ogólny, który przejął funkcje przedwojennego Gabinetu Ministra oraz część zadań Departamentu III Administracyjnego.
- Wydział Samorządowy – dawniej Departament Samorządu.
- Wydział Bezpieczeństwa – wykonujący zadania Departamentu I Politycznego.

Jak widać, nie do końca odtworzono przedwojenną strukturę MSW. Departament IV Techniczno-Budowlany trafił do Departamentu Robót Publicznych i Odbudowy. Zadania Biura Aprowizacji znalazły się w Departamencie Rolnictwa. Ze zrozumiałych względów zabrakło miejsca dla spraw wojskowych w tym Departamencie.

W takim kształcie organizacyjnym dotrwała ta komórka Biura Delegata aż do Powstania Warszawskiego.

Natomiast szczegółowe kompetencje poszczególnych wydziałów w poważnym stopniu różniły się od przedwojennych odpowiedników. Z naturalnych przyczyn warunki okupacyjne odcisnęły piętno na praktyczną realizację funkcji administracji spraw wewnętrznych.

Zatem pierwsza komórka Departamentu, Wydział Ogólny nie stanowił *sensu stricto* komórki gabinetowej, a bardziej techniczno-organizacyjnej. Służył do organizacji łączności z terenowymi delegaturami, zarządzał finansami Departamentu, a także przygotowywał projekty aktów prawnych Delegata. Przedmiotem pracy wydziału była też analiza funkcjonowania niemieckiej administracji okupacyjnej. Wraz z przejściem kadr i zadań Wojskowego Biura Spraw Wewnętrznych, co miało miejsce na przełomie 1943/1944 r. wyodrębniono komórki organizacyjne wewnątrz tego Wydziału. W tym czasie objął kierownictwo Wydziału Jerzy Strowski, który jednocześnie pełnił funkcję jednego z zastępców dyrektora Departamentu Spraw Wewnętrznych.

Drugi Wydział, Samorządowy, kierowany przez Wacława Januszewskiego, przejawiał najmniejszą aktywność. Początkowo próbowano utrzymać wpływy w tym formach administracji samorządowej, które okupant zachował. Później przygotowano projekty aktów prawnych i rozwiązań organizacyjnych, które pozwoliłyby sprawnie odbudować samorząd terytorialny po wyzwoleniu.

W realiach okupacyjnych również najważniejszą rolę w resorcie spraw wewnętrznych odgrywała problematyka bezpieczeństwa i porządku publicznego. Dlatego też w Departamencie Spraw Wewnętrznych najbardziej rozbudowaną strukturę wewnętrzną posiadał Wydział Bezpieczeństwa. Jego budowę na wiosnę 1942 r. powierzono Tadeuszowi Miklaszewskiemu. Na początku skupiono cały wysiłek organizacyjny na utworzeniu tzw. Komórki Bezpieczeństwa, która miała wykonywać zadania kontrwywiadowcze, polegające na rozpracowaniu operacyjnym niemieckiego aparatu policyjnego. Pracami tej jednostki Wydziału kierował Tadeusz Myśliwski. We wrześniu 1942 r. Komórka Bezpieczeństwa zajęła się też penetracją polskich organizacji politycznych działających w podziemiu, a odrębne zainteresowanie wzbudzała działalność rodzimych komunistów. Te dwa zadania powierzono pracownikom komórki: W. Rościszewskiemu i J. Berdycho¹⁰⁵. Następnie rozpo-

¹⁰⁵ *Ibid.*, s. 135.

często budowę ogniw terenowych kontrwywiadu politycznego. W wyniku aresztowań członków Wydziału Bezpieczeństwa na wiosnę 1943 r., a przede wszystkim Delegata Rządu J. Piekalkiewicza doszło do faktycznego rozbicia tworzonych struktur kontrwywiadowczych Delegatury. W miejsce aresztowanego Myśliwskiego kierownictwo Komórki Bezpieczeństwa objął Eugeniusz Gitterman, który rozpoczął prace nad odbudową struktur.

W końcu 1943 r. opracowano Statut organizacyjny Wydziału Bezpieczeństwa, w którym określono kształt organizacyjny wydziału i jego zadania.

W skład Wydziału wchodziły:

- Oddział Organizacyjno-Inspekcyjny.
- Oddział Bezpieczeństwa.
- Oddział Społeczno-Polityczny.

W ramach pierwszego Oddziału Organizacyjno-Inspekcyjnego znajdowały się dwa referaty: organizacji i inspekcji. Obydwie te komórki zajmowały się opracowaniem koncepcji funkcjonowania służb specjalnych w okresie przejściowym po wyzwoleniu, tzw. *Instrukcję Bezpieczeństwa*, ale również kontrolą organizacji kontrwywiadowczych działających w podziemiu. W wymienionym dokumencie przedstawiono zakres zadań i określono czas, w którym zamierzano wprowadzić przejściowy system ochrony bezpieczeństwa. Instrukcja zawierała także katalog czynności, jakie zamierzano podjąć w stosunku do osób oraz obiektów wymagających szczególnej ochrony. Planowano internowanie i przesiedlanie tych osób, które mogły zagrażać tworzonemu porządkowi prawnemu, wprowadzenie rygorystycznej ewidencji broni, pojazdów i ruchu granicznego oraz podjęcie aktywnych działań wobec świata kryminalnego, który mógł się zaktywizować podczas wyzwolania terenów spod okupacji.

Nadal najbardziej rozbudowaną komórką był Oddział Bezpieczeństwa, kierowany po reorganizacji przez Dominika Piotrkowskiego. Składał się on z czterech referatów:

- bezpieczeństwa publicznego i spraw organów bezpieczeństwa,
- przestępczości i obozów,
- informacji,
- bezpieczeństwa wewnętrznego.

Charakteryzując kierunki działania tego oddziału można przyjąć, iż odnosiły się one do następujących zagadnień:

- funkcjonowania podziemnych służb policyjno-porządkowych,
- prowadzenia działalności kontrwywiadowczej zabezpieczającej organizację państwa podziemnego przed dekonspiracją i prowokacjami,

- organizacji wywiadu politycznego, tj. rozpracowywanie aparatu władz okupacyjnych, inwigilację tworzących się organizacji komunistycznych oraz przekazywanie raportów informacyjnych dla rządu londyńskiego,
- szczególne znaczenie miała praca referatu II, który zbierał i opracowywał informacje nie tylko na temat represji i zbrodni hitlerowskich w Polsce, ale także oceniał stan zagrożenia przestępczością pospolitą i bandytyzmem, które w okresie okupacji przybrały duże rozmiary.

Z kolei zakres zadań Oddziału Społeczno-Politycznego, kierowanego przez Jana Bacha, przypominał kompetencje przedwojennego Departamentu Politycznego MSW. W referacie polityczno-prasowym obserwowano życie społeczno-polityczne podziemia, na ich podstawie opracowano raporty i analizy na potrzeby Delegata i rządu londyńskiego. Nadal aktualny problem stanowiły stosunki narodowościowe na ziemiach okupowanych, tym bardziej że władze niemieckie prowadziły świadomą politykę antagonizowania interesów poszczególnych narodowości. Dlatego też przedmiotem zainteresowania referatu II były sprawy postaw i zachowań środowisk mniejszości ukraińskiej, białoruskiej, rosyjskiej i litewskiej. Wreszcie coraz większa aktywność środowisk komunistycznych w podziemiu spowodowała głębsze zainteresowanie nimi aparatu Delegatury Rządu.

W ramach Departamentu Spraw Wewnętrznych działały jeszcze dwie jednostki: **Główny Inspektorat Państwowego Korpusu Bezpieczeństwa i Biuro Wschodnie**. Nawet ograniczony warunkami okupacyjnymi resort spraw wewnętrznych nie mógł się obyć bez konspiracyjnej służby policyjnej. Dwa względy wpłynęły na to, iż już pod koniec 1939 r. rozpoczęto tworzenie podziemnej policji. Po pierwsze, okupant wracając do doświadczeń z I wojny światowej zdecydował się włączyć niektórych funkcjonariuszy przedwojennej Policji Państwowej do tworzonej formacji – Policja Polska – o której będzie mowa szerzej w dalszej części opracowania. Kierownictwo podziemia liczyło na wykorzystanie doświadczenia i możliwości wynikających ze służby w niemieckiej instytucji na potrzeby konspiracji. Po drugie, okres okupacji w naturalny sposób ułatwia aktywizację świata przestępczego i środowisk patologicznych. Działalność podziemnej policji pozwalała na walkę z takimi postawami i zachowaniami, a także niezbędna była w czasie przejściowym – przejmowanie władzy w kraju. Początkowo organizację i kierowanie Państwowym Korpusem Bezpieczeństwa powierzono płk. Marianowi Koziulewskiemu, przedwojnemu komendantowi m.st. Warszawy, a w czasie okupacji wysokiemu funkcjonariuszowi Policji Polskiej. Do 1942 r. w zasadzie ograniczono się do utworzenia struktur centralnych Korpusu. Planowano jednak zarówno w okresie okupacji, jak i powojennym powołać zawodową Straż Samorządową powiązaną z jednostkami samorządu

terytorialnego i tym samym nawiązać do doświadczeń z początków II RP „obywatelskiego pospolitego ruszenia” w postaci Straży Obywatelskiej.

Kształtowanie się konspiracyjnej formacji porządkowej, jak słusznie zauważa G. Górski, stało się obszarem dość gwałtownych sporów politycznych¹⁰⁶. Z jednej strony dominował pogląd, iż stanowiska kierownicze w PKB przejęli przedwojenni policjanci – naturalni zwolennicy obozu sanacyjnego. Jednocześnie przedstawiciele politycznych ugrupowań mieli ochotę uzyskania wpływu na te formacje. W związku z tym w 1943 r. miejsce ppłk. Tadeusza Wasilewskiego jako zastępcy PKB zajął przedstawiciel SL Stanisław Tabisz, który dążył do rozbudowy Straży Samorządowej na wsi. Następnie w kierownictwie Korpusu pojawiła się grupa zwolenników Unii Pracy – K. Sienkiewicz i S. Eustachiewicz. W takiej sytuacji M. Kozielewski złożył rezygnację z dowodzenia Korpusem. Głównym Inspektorem PKB został St. Tabisz, a jego zastępcą – Bolesław Kontrym.

Inny charakter miała druga samodzielna komórka Departamentu – Biuro Wschodnie powołane do życia na przełomie 1941/1942 r. Ze względu na poważne kłopoty z utworzeniem na terenach okupowanych przez ZSRR samodzielnej organizacji reprezentującej interesy rządu na emigracji zdecydowano się na przygotowywanie kadr i organizacji administracji konspiracyjnej na Kresach Wschodnich za pomocą aparatu Delegatury Rządu. Do tych celów zorganizowano Biuro Wschodnie kierowane początkowo przez Aleksandra Zwierzyńskiego. W chwili tworzenia wschodnich ekspozytur Delegatury Rządu działalność Biura stała się bezprzedmiotowa. Ostatecznie zostało rozwiązane pod koniec 1943 r.

O wiele trudniejszym przedsięwzięciem w warunkach okupacji było stworzenie struktur państwa podziemnego na szczeblu lokalnym. Dotkliwy brak przygotowanych do pracy w trudnych warunkach ludzi, ograniczone środki oraz większe niebezpieczeństwo dekonspiracji spowodowały, że wojewódzkie i powiatowe delegatury rządu przez długi okres właściwie wegetowały. Jak słusznie zauważa badacz dziejów podziemnego państwa G. Górski, dodatkowo utrudniało działalność cywilnych struktur podziemnych brak jednolitej koncepcji funkcjonowania terenowych delegatur. Na początku 1943 r. przyjęto przepisy określające organizację i zadania tymczasowej administracji cywilnej w okresie okupacji na terenie Generalnej Guberni. Zdecydowano się na tworzenie struktur terenowych na podstawie podziału terytorialnego wprowadzonego przez okupantów. Dopiero w momencie wyzwolenia zamierzano powrócić do przedwojennego podziału administracyjnego kraju.

W związku z tym powołano na terenie GG pięć delegatur okręgowych, na obszarze wcielonym do Rzeszy, kolejnych pięć (śląski, łódzki, wielkopolski, pomorski i ciechanowski) i wreszcie na Kresach Wschodnich – trzy okręgowe delegatury

¹⁰⁶ *Ibid.*, s. 144.

(wileński, białostocki i wołyński). Nie w każdym okręgu zamierzano utworzyć delegatury okręgowe. Przykładowo, delegat rządu we Lwowie swoim zakresem władzy obejmował województwa tarnopolskie i stanisławowskie, a wileński – teren okręgu nowogródzkiego. Z kolei miasta Warszawa i Łódź miały stanowić odrębne okręgi z wydzielonymi urzędami Delegatów Rządu. Praktyka życia konspiracyjnego wymuszała ciągle zmiany i reorganizacje. Pozycja prawno-ustrojowa okręgowego Delegata Rządu odpowiadała, uwzględniając realia okupacyjne, kompetencjom przedwojennego wojewody. Wspomniane przepisy określały Delegata jako przedstawiciela rządu w terenie. Obok tradycyjnych zadań odnoszących się do sprawowania zwierzchnictwa nad całą podziemną administracją tymczasową w terenie Delegat był zobowiązany śledzić stosunki społeczno-polityczne wśród ludności polskiej i oddziaływać na nie, prowadzić obserwację działań władz okupacyjnych, współdziałać z władzami wojskowymi, a także przygotowywać się do przejęcia władzy cywilnej po likwidacji okupacji.

Do tych celów służył Delegatowi okręgowemu aparat wykonawczy w postaci Biura, które tworzyły następujące wydziały:

- administracyjny,
- bezpieczeństwa,
- samorządowy,
- oświecenia publicznego,
- propagandy i prasy,
- polityki społecznej i zdrowia,
- rolnictwa,
- skarbowy,
- przemysłu i handlu.

Zadania administracji spraw wewnętrznych wykonywał przede wszystkim Wydział Bezpieczeństwa.

Na szczeblu powiatu natomiast działały powiatowe delegatury, które posiadały podobne kompetencje, ale dysponowały szczuplejszym aparatem pomocniczym. Delegat Rządu w powiecie dysponował 1–2 zastępcami i grupą referentów, którzy kierowali następującymi merytorycznymi referatami:

- bezpieczeństwa,
- samorządowy,
- rolnictwa i aprowizacji,
- sanitarny,
- wojskowy,
- techniczny,
- opieki społecznej.

Tutaj też zadania z zakresu administracji spraw wewnętrznych realizował referat bezpieczeństwa, który był odpowiedzialny za stan bezpieczeństwa i porządek w powiecie.

Wydane przez Delegata Rządu na Kraj 31 marca 1944 r. przepisy o organizacji i zadaniach Tymczasowej Administracji Rządowej w okresie okupacji jeszcze bardziej precyzowały zadania służb cywilnych, ustalały ich miejsce w systemie władz państwa podziemnego, a także wprowadzały nowe rozwiązania organizacyjne w postaci miejskich delegatur rządu w dużych aglomeracjach.

Zmodyfikowano też kształt organizacyjny biur delegatów rządowych. Po zmianach tworzyły je następujące wydziały:

- administracyjny,
- bezpieczeństwa,
- samorządowy,
- ochrony pracy,
- prasy i informacji,
- robót publicznych,
- opieki społecznej,
- zdrowia publicznego,
- likwidacji,
- rolnictwa,
- oporu społecznego,
- skarbowy,
- przemysłu i handlu.

Każdym wydziałem kierował kierownik, który podlegał bezpośrednio dyrektorowi biura. Ten ostatni był odpowiedzialny za sprawne funkcjonowanie poszczególnych wydziałów, zwłaszcza trzech pierwszych oraz nadzorował działalność biur miejskich i powiatowych delegatur. Po zmianach 1944 r. – jak widać – nie uległ przekształceniu zakres zadań Wydziału Bezpieczeństwa. Kierownika tegoż wydziału powoływał okręgowy Delegat Rządu po uzgodnieniu z Dyrektorem Departamentu Spraw Wewnętrznych.

W praktyce organizacja konkretnych biur i wydziałów odbiegała od przyjętych zasad i przedstawiała się różnie w poszczególnych okręgach. W pomorskiej delegaturze Wydział Bezpieczeństwa tworzyło kilka osób. Naczelnik dysponował sekretarzem prowadzącym archiwum oraz referentami: od spraw organizacyjno-inspekcyjnych oraz społeczno-politycznych. Ponadto działała komórka wywiadu politycznego. Dopiero w 1944 r. strukturę wewnętrzną Wydziału tworzyły dwa oddziały: Bezpieczeństwa i Polityczno-Narodowościowy, komenda wojewódzka PKB oraz komórka Straży Samorządowej. Wydział skupiał swoją działalność na

zbieraniu informacji i meldunków politycznych oraz aktywności okupacyjnych służb represyjnych i na ich podstawie opracowywał sprawozdania na potrzeby centrali. Podobnie w innych okręgach głównym celem działania wydziałów bezpieczeństwa było powołanie do życia jednostek PKB i Straży Samorządowej. Te starania nie zawsze kończyły się powodzeniem. Przykładowo, na terenie okręgu łódzkiego, którego większa część obszaru wchodziła do ziem włączonych do Rzeszy, nie udało się rozbudować struktur konspiracyjnej policji. Korzystniej przedstawiała się sytuacja na terenie Generalnego Gubernatorstwa. W okręgu krakowskim Wydział Bezpieczeństwa kierowany początkowo przez Ojrzanowskiego, a następnie Sokołowskiego zorganizował sprawnie działający pion wywiadu politycznego prowadzący obserwację konspiracyjnego życia politycznego oraz ugrupowań komunistycznych. W tym celu zorganizowano nawet specjalną brygadę wywiadowczą. Funkcjonowały też jednostki wojewódzkie PKB i Inspektorat Straży Samorządowej tworzone przez środowiska wiejskie na potencjale Batalionów Chłopskich, a w miastach Milicji Ludowej PPS. Dużym osiągnięciem władz cywilnych tego okręgu stanowiło utworzenie w 1943 r. we wszystkich powiatach referatów bezpieczeństwa, a nawet pośrednich ogniw pomiędzy okręgami a powiatami w postaci centrów informacyjnych w Krakowie, Dębicy, Sanoku, Przemyślu i Rzeszowie¹⁰⁷.

Dość często działalność wydziałów bezpieczeństwa wzbudzała kontrowersje polityczne. W okręgu lubelskim doszło do konfliktu pomiędzy delegatem Władysławem Cholewą naczelnikiem związanym SL a naczelnikiem wydziału bezpieczeństwa Leszczyńskim sympatyzującym z SN. Ten ostatni zarzucał delegatowi brak zaangażowania się w bieżące sprawy delegatury. Ostatecznie naczelnika odwołano z funkcji, a Wydział Bezpieczeństwa przez kilka miesięcy w 1943 r. pozbawiony został kierownictwa. Pomimo tych trudności nowy naczelnik, Józef Dolina, dość sprawnie zorganizował konspiracyjny aparat bezpieczeństwa. W lipcu 1944 r., gdy wkraczały na Lubelszczyznę wojska sowieckie, jednostki PKB i SS tego okręgu przejęły faktyczną służbę policyjną na terenach wyzwolonych. Po miesiącu w wyniku intensywnych działań radzieckich organów bezpieczeństwa, dwuwładza policyjna w Lubelskiem została zlikwidowana. Podobnie na Kielecczyźnie początkowo Wydział Bezpieczeństwa został opanowany przez ludowców. Nowo powołany w sierpniu 1943 r. okręgowy delegat rządu Stefan Fiszer przeprowadził zmiany w kierownictwie tego wydziału, które doprowadziły do zerwania współpracy z miejscowym kierownictwem SL.

Świadectwem trudności wewnętrznych, z którymi borykali się organizatorzy państwa podziemnego, była bierność konspiracyjnych władz cywilnych w Warszawie w dziedzinie bezpieczeństwa. W takiej sytuacji powstał niezależny Komitet

¹⁰⁷ *Ibid.*, s. 242.

Bezpieczeństwa Warszawy, który charakteryzował się społeczną inicjatywą dbałości o stan porządku i bezpieczeństwa w stolicy. Ta propozycja nawiązywała do samorządowych doświadczeń z I wojny światowej. Jednocześnie – jak zwraca uwagę G. Górski – Komitet nie aspirował do władzy w podziemiu warszawskim, a bardziej chciał stanowić „element społecznej pomocy dla władz legalnych”¹⁰⁸. Organem wykonawczym Komitetu był Sekretariat, na który składały się następujące sekcje:

- bezpieczeństwa,
- informacji,
- propagandy,
- samorządu dzielnicowego,
- pracy,
- gospodarcza,
- młodzieży,
- kultury,
- bratniej pomocy.

Dopiero pod koniec 1943 r. doszło do porozumienia między Komitetem a delegatem rządu w Warszawie M. Porowskim, w wyniku którego Delegatura przejęła cały aparat Sekretariatu Komitetu. Od czerwca 1941 r. działał samodzielnie szef Wydziału Wojskowego dla miasta Warszawy Stanisław Kowalewski, wykonując zadania analogiczne do przedwojennego komisarza rządu. Podlegał on bezpośrednio centrali. W ramach administracji zastępczej działał też prezydent miasta Stefan Drożyna. W służbach podległych S. Kowalewskiemu dość szybko udało się zbudować aparat bezpieczeństwa w postaci Oddziału Spraw Wewnętrznych, kierowanego przez Franciszka Godlewskiego. Za pomocą Brygady Wywiadowczej prowadzono rozpoznanie operacyjne środowisk politycznych podziemia i działania władz okupacyjnych.

Tutaj też udało się scalić te niezależne struktury z aparatem Delegatury w 1944 r. Powstał jednolity Wydział Bezpieczeństwa kierowany przez J. Rosickiego. Ze zrozumiałych względów aparat bezpieczeństwa był najbardziej rozbudowany organizacyjnie i kadrowo w porównaniu z innymi okręgami. Na wydział składały się cztery referaty: organizacyjny, inspekcyjny, polityczno-prasowy i informacyjny (prowadzący wywiad polityczny). Kierownictwu tego wydziału podlegały komendy: wojewódzka PKB na czele z Bronisławem Chajęckim oraz Inspektorat Straży Samorządowej. Ta pierwsza formacja rekrutowała swoje kadry spośród funkcjonariuszy policji polskiej. Dzięki temu mogła stworzyć gęstą sieć posterunków na terenie stolicy, gdzie pełniło służbę około 2 tys. osób. Mniejszy

¹⁰⁸ *Ibid.*, s. 249.

zasięg działania posiadała Straż Samorządowa. Ponadto na początku 1944 r. utworzono specjalistyczną komórkę policji kryminalnej – ekspozyturę urzędu śledczego. Zajmowała się zwalczaniem bandytyzmu, korupcji, łapownictwa i innych przejawów demoralizacji i patologii społecznej charakterystycznych dla życia w warunkach okupacji.

Tuż przed wybuchem Powstania Warszawskiego kierownictwo Wydziału Bezpieczeństwa powierzono Stanisławowi Wasilewskiemu, przedwojnemu pracownikowi administracji spraw wewnętrznych. Jego zadaniem stało się wyjście z konspiracji i podjęcie działalności w warunkach powstania. Formacje porządkowe zostały zaskoczone wybuchem powstania i dopiero po kilku dniach podjęły normalną służbę. Komplikacje spowodował też fakt, iż wielu członków PKB jednocześnie było funkcjonariuszami policji granatowej, co powiększyło zamieszanie.

Struktury terenowej administracji cywilnej na Kresach Wschodnich do rozpoczęcia wojny niemiecko-radzieckiej rozwijały się z dużymi trudnościami. Po ustanowieniu niemieckiej administracji okupacyjne władze warszawskie podjęły działania mające na celu utworzenie okręgowych i powiatowych delegatur. Najbardziej rozwiniętą działalność prowadziła Delegatura Okręgowa w Wilnie. Mimo tego doszło tu do rozłamu w 1942 r., gdy niezadowolone z decyzji miejscowego delegata rządu Zygmunta Federowicza stronnictwa SL i PPS utworzyły konkurencyjny ośrodek władzy w postaci Wileńskiej Koncentracji Demokratycznej. W jej skład wchodziły dwa podmioty: uchwałodawczy – Wileńska Rada Niepodległościowa oraz Centralny Wydział Wykonawczy. Wśród komórek wewnętrznych tego wydziału znajdowały takie, które wykonywały zadania administracji spraw wewnętrznych, tj. sekcje: sabotażowo-dywersyjna, informacyjno-propagandowa oraz milicyjna. Jednocześnie utworzono jednostki terenowe w powiatach okręgu wileńskiego. Pomimo prób mediacji ze strony władz warszawskich do wkroczenia wojsk radzieckich w 1944 r. nie udało się scalić obydwu struktur. Tym bardziej, że aparat delegata okręgowego też rozwinął swoją działalność konspiracyjną. W jego ramach funkcjonował Wydział Bezpieczeństwa kierowany przez Kazimierza Protasewicza. Różnił się on strukturą wewnętrzną od analogicznych wydziałów GG, gdyż składał się z dwóch referatów: politycznego i kryminalnego. Dopiero na początku 1944 r. dostosowano kształt organizacyjny wydziału do modelu ustalonego w przepisach Delegata Rządu na Kraj. Utworzono komendę wojewódzką PKB na czele z Zygmuntem Tomaszewskim i urząd śledczy. Gorzej przedstawiała się sytuacja w innych wschodnich okręgach. Pewne szkielety struktur organów bezpieczeństwa powołano w okręgach: nowogródzkim, brzeskim, wołyńskim i lwowskim. Na tych obszarach obok represji władz okupacyjnych utrudniało działalność polskiej konspiracji

wrogie nastawienie miejscowej ludności ukraińskiej. Dlatego też w komórkach bezpieczeństwa zbierano informacje na temat nacjonalistycznego ruchu ukraińskiego. W tych powiatach, gdzie udało się utworzyć referaty bezpieczeństwa za pomocą szczupłych jednostek PKB i SS starano się chronić polską ludność przed terrorem ukraińskim. W tym celu powołano do życia Komendę PKB dla całej Małopolski Wschodniej oraz trzy komendy wojewódzkie: lwowską, tarnopolską i stanisławowską,

Na ziemiach polskich, zajętych przez Niemcy hitlerowskie i Rosję sowiecką, obaj okupanci na własny sposób powołali własną administrację. Hitler ostatecznie zdecydował się na podział ziem okupowanych na dwie części o odmiennym statusie prawnym. Zachodnie ziemie II RP, tj. województwa: pomorskie, poznańskie i śląskie oraz część warszawskiego i łódzkiego zostały na mocy dekretu z 8 października 1939 r. bezpośrednio wcielone do Rzeszy¹⁰⁹. Z pozostałych ziem będących pod okupacją niemiecką ostatecznie Hitler zdecydował się decyzją z 12 października 1939 r. utworzyć tzw. Generalne Gubernatorstwo.

Natomiast władze sowieckie przyjęły inny sposób postępowania wobec polskich ziem okupowanych i ludności ją zamieszkującej. 22 października 1939 r. odbyły się tzw. wybory do zgromadzeń ludowych Zachodniej Ukrainy i Białorusi. Tworząc w taki sposób organy przedstawicielskie tych dwóch obszarów zamierzano zrealizować w sposób pozornie demokratyczny i wymuszonej akceptacji miejscowej ludności przekreślenie przynależności tych ziem do II RP. Następnie obydwie Zgromadzenia Ludowe 27 i 29 października wystąpiły z apelem do Rady Najwyższej ZSRR o przyłączenie do tego kraju obydwu republik. W odpowiedzi na ten apel Rada Najwyższa 1 listopada 1939 r. włączyła Zachodnią Ukrainę do USSR, a dwa dni później podobnie uczyniła z Zachodnią Białorusią, włączając ją do BSRR.

W taki sposób ostatecznie obaj okupanci zdecydowali o przyszłości anektowanych ziem polskich w kampanii wrześniowej. Gwoli ścisłości należy dodać, że Wileńszczyznę początkowo spotkał inny los. Władze sowieckie na podstawie układu z 10 października 1939 r. o wzajemnej pomocy przekazały ją bowiem Litwie.

4.2.1. Państwowy Korpus Bezpieczeństwa

Państwowy Korpus Bezpieczeństwa (PKB) należał do pionu tzw. konspiracji cywilnej kierowanej przez Delegaturę Rządu na Kraj. Wśród jej departamentów znajdował się Departament Spraw Wewnętrznych („Ład”, „Sieć”, „Rój”) oraz

¹⁰⁹ Włączono obszar 92 tys. km², powiększony o Białostoczczyznę w 1941 r., tj. o kolejne 31 tys. km².

Departament Informacji i Pracy („Iskra”). Ten składał się z kilku wydziałów, m.in. Wydziału Bezpieczeństwa i Wydziału Społeczno-Politycznego, posiadał własny wywiad polityczno-obronny w postaci centralnych i terenowych oddziałów służby informacyjnej („Stożek”).

Policja granatowa miała najwięcej powiązań kadrowych z oddziałami „Iskry” i „Stożka”, jednak jej główną formą uczestnictwa w konspiracji cywilnej był PKB. Podlegał on na szczeblu centralnym dyrektorowi Departamentu Spraw Wewnętrznych, a w terenie okręgowym i powiatowym – delegatom rządu. Powstał pod koniec 1939 r. z inicjatywy ppłk. Kozińskiego, który został pierwszym komendantem tej organizacji. PKB przestał istnieć na początku 1940 r. w związku z licznymi aresztowaniami wśród oficerów warszawskiej PP, ale w marcu 1941 r. wznowiono jego działalność pod tym samym kierownictwem. Zastępcą ppłk. Kozińskiego został funkcjonariusz policji polskiej ppłk Wasilewski.

Głównym zadaniem PKB miało być zorganizowanie służby bezpieczeństwa na okres powstania oraz powojenny. Od końca 1942 r. do pierwszej połowy 1944 r. rozwinęła się rekrutacja funkcjonariuszy policji polskiej do PKB na obszarze pięciu dystryktów. Powołano komendantów wojewódzkich, na ich wniosek komendant główny mianował komendantów powiatowych i miejskich, oni z kolei tworzyli odpowiednie oddziały PKB. Zakładano, że stanowiska kierownicze znajdą się w rękach osób spoza policji, a ich zastępcami oraz kadrą instruktorską jednostek będą policjanci, jednak stale brakowało kadr cywilnych do pełnienia funkcji dowódczych, toteż sprawowali je policjanci.

Działalność PKB obejmowała kilka kierunków: studia nad przyszłym systemem bezpieczeństwa, przygotowania do zbrojnego powstania, szkolenie nowych kadr (organizowano kursy oficerskie i podoficerskie), wpływanie na pracę PP i PK, by była zgodna z interesem społecznym (ingerencja w sprawy personalne), zbieranie informacji o oficjalnych strukturach policyjnych.

W ramach PKB utworzono służbę śledczą, złożoną głównie z pracowników PK, która m.in. gromadziła informacje o przestępczości pospolitej, przygotowywała się do podjęcia walki z przestępcami po wojnie, prowadziła wywiad w instytucjach niemieckich, rozpracowywała kolaborantów.

Według szacunkowych obliczeń (braki dokumentacji) PKB w październiku 1943 r. liczył w GG (bez uwzględnienia dystryktu lubelskiego) około 8400 członków, z czego 2040 to przedwojenni policjanci, czyli prawie 15% funkcjonariuszy policji „granatowej” należało do tej organizacji. Na początku drugiej połowy 1944 r. liczba ta prawdopodobnie wzrosła o około 50%, a więc prawie co drugi oficer i co szósty szeregowy policji polskiej był członkiem Państwowego Korpusu Bezpieczeństwa.