

JAROSŁAW TULISZKA

SŁUPSK

HISTORYCZNO-PRAWNE ASPEKTY POWSTANIA URZĘDU BEZPIECZEŃSTWA PUBLICZNEGO

Policja polityczna jest potrzebna do bezpiecznego funkcjonowania każdego państwa. Dba o to, aby nikt nie zagrażał bytowi politycznej formy organizacji społeczeństwa. Nikt nie kwestionuje tej niepopularnej przez społeczeństwo potrzeby. Trudno jednak znaleźć tych, którzy doceniają pracę funkcjonariuszy policji politycznej. Szczególną nienawiść żywią do niej ci, którzy są obiektem jej zainteresowania.

Służba Bezpieczeństwa Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, licząca w ostatnim okresie swojego istnienia około 25 tysięcy funkcjonariuszy, przez prawie 46 lat znaczyła mocno swoją obecność. Po 15 latach od likwidacji nie poszła w zapomnienie. Cały czas funkcjonuje żywo w polskim życiu politycznym i społecznym.

Służba Bezpieczeństwa powstała w 1944 r. pod nazwą Urząd Bezpieczeństwa Publicznego (dalej: UBP¹). Podstawą jej funkcjonowania, jak każdej policji politycznej, była konieczność zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Podmiotem jednak nie było państwo. Pod szyldem tego zadania UBP prowadził działania zmierzające do zniszczenia wszelkiej opozycji w stosunku do jednej partii politycznej – Polskiej Partii Robotniczej (dalej: PPR) oraz przeciwników wprowadzania nowego ustroju.

Jednak nie dzieje UBP są przedmiotem tego artykułu. Pragnę przedstawić własny punkt widzenia na drobną, ale w moim przekonaniu istotną sprawę. Chcę zadać pytanie: na podstawie jakiego aktu prawnego powołano UBP? Wydaje mi się, że nie ma takiego aktu. Jeżeli jednak jest, to mam nadzieję na rzeczową i naukową dyskusję, która pozwoli na ostateczne wyjaśnienie tego problemu.

Zacznijmy jednak od historycznego aspektu powstania UBP.

Sytuacja polityczna, jaka wytworzyła się w trakcie trwania drugiej wojny światowej, stworzyła polskim komunistom szansę na zaistnienie w legalnych strukturach politycznych kraju, współrządzenia, a nawet samodzielnego rządzenia. Dała również Związkowi Radzieckiemu, a konkretnie Józefowi Stalinowi, możliwość zabezpieczenia granic własnego państwa poprzez stworzenie kordonu złożonego z państw

¹ Potocznie nazywany był Urzędem Bezpieczeństwa (UB).

przyjaźnie nastawionych. Późniejsze wydarzenia pokazały, że możliwe było nawet powołanie w tych krajach komunistycznych rządów, które dążyły do wprowadzenia ustroju socjalistycznego. Wydaje się, że w przypadku Polski, sprzyjającą mu sytuację stworzyło wycofanie ze Związku Radzieckiego Armii Polskiej dowodzonej przez gen. Andersa. Armia ta powstała dzięki... napaści Niemiec na ZSRR. Wielka Brytania i ZSRR, nie bacząc na dzielące je różnice polityczne, zawiązały sojusz militarny skierowany przeciwko Niemcom. Rząd polski na emigracji w Wielkiej Brytanii, a konkretnie premier i Wódz Naczelny gen. Sikorski, również musiał uznać wyższość innych celów nad konfliktem z ZSRR (rząd polski w Wielkiej Brytanii uznawał, że w związku z radzieckim wkroczeniem na ziemie polskie we wrześniu 1939 r. Polska była w stanie wojny z ZSRR). Pierwszym celem było oswobodzenie polskich żołnierzy i ludności cywilnej znajdujących się na terenie ZSRR. Dzięki temu możliwy był do realizacji drugi cel – stworzenie tam armii, która miała wziąć udział w walce z Niemcami. Dowództwo tej armii Sikorski powierzył Andersowi.

Stalin wyraził zgodę na formowanie polskiego wojska na terenie ZSRR i zobowiązał się do jego wyposażenia, wyekwipowania oraz zapewnienia żywienia (pomimo trudności, jakie wówczas występowały w tym kraju²). Należy jednak przypuszczać, że w stosunku do Polaków nie opuściła go podejrzliwość. Nietrudno było mu zatem uzyskać informacje o negatywnym nastawieniu gen. Andersa i wyższych oficerów podległej mu armii do władz radzieckich. Dla Stalina powstała bardzo trudna sytuacja. Miał na terenie swojego państwa, które z trudem starało się odeprzeć niemiecką agresję, kilkudziesięciotysięczną armię z dowództwem wrogo nastawionym do jego państwa. Zakładając, że wojsko to zgodnie z polsko-radzieckim porozumieniem będzie walczyło z Niemcami, to po wkroczeniu na ziemie polskie pojawiłyby się kolejne problemy, których nie rozwiązały dotychczasowe rozmowy – na przykład przebieg granicy polsko-rosyjskiej. Nie było też gwarancji, że władze polskie powstałe po zakończeniu wojny będą przychylnie nastawione do ZSRR. Stalin postanowił wykorzystać nadarżającą się okazję, aby te problemy rozwiązać.

Pierwsze rozmowy przeprowadzono już pod koniec 1941 r. Na prośbę władz polskich Stalin zgodził się początkowo na ewakuację części polskiej armii.

W styczniu 1942 r. komuniści polscy, zrzućeni wcześniej do kraju na polecenie Międzynarodówki Komunistycznej (*de facto* Stalina), założyli PPR. W lutym wojska radzieckie odrzuciły Niemców spod Moskwy. Miesiąc później premier Wielkiej Brytanii, Winston Churchill, potwierdził uznanie polsko-radzieckiej granicy według stanu, jaki powstał po wrześniu 1939 r.

W ten sposób powstawały podwaliny pod utworzenie nowych władz politycznych, które po wojnie miały przejąć władzę w Polsce dzięki wsparciu wojsk radzieckich, wyzwalających ziemie polskie spod okupacji niemieckiej.

Stalin nie oponował już w sprawie wycofania całej Armii Polskiej do Iranu, co nastąpiło w sierpniu 1942 r. Na terenie ZSRR pozostali polscy komuniści i jeszcze wielu Polaków, którzy nie zdążyli do armii Andersa.

² Część tego zaopatrzenia pochodziła z dostaw z USA.

Komuniści polscy nie stanowili odpowiedniej siły politycznej, aby po wojnie marzyć o objęciu władzy w kraju. Wszystkie działania podejmowane w tym celu były jednak dobrze zaplanowane i miały potężnego sojusznika w osobie Stalina. PPR potrzebowała armii. Jej zaczątkami były oddziały partyzanckie utworzone już w maju 1942 r. W 1943 r. w ZSRR z pozostałych tam Polaków zaczęto formować regularne oddziały wojskowe, zaczynając od dywizji piechoty. Dalsze kroki w celu objęcia władzy miały zmierzać do uzyskania społecznego poparcia dla programu politycznego oraz do stworzenia odpowiedniego aparatu strzegącego porządku i bezpieczeństwa wewnętrznego, czyli policji porządkowej i politycznej. Poparcie można było uzyskać jedynie poprzez publikacje zawierające polityczne założenia programowe. Tworzenie organów policyjnych trzeba było odłożyć do czasu wyzwolenia przynajmniej części Polski. Kadry do policji politycznej przygotowywano jednak już wcześniej. Wiosną 1944 r. komuniści polscy uzyskali zgodę Stalina na kilkumiesięczne przeszkolenie ponad dwustu przyszłych funkcjonariuszy UBP w radzieckiej Szkole Kontrwywiadu w Kujbyszewie³.

Po klęsce armii niemieckich pod Stalingradem i Kurskiem wojska radzieckie przeszły do ofensywy. Sukcesywnie zbliżały się do ziem polskich. Po zajęciu pierwszych miast, na ziemiach wyzwolonych spod niemieckiej okupacji⁴ w lipcu 1944 r. komuniści polscy przejęli władzę. Jeszcze 31 grudnia 1943 r. z inicjatywy PPR w Warszawie powstał konspiracyjny odpowiednik sejmu – Krajowa Rada Narodowa⁵, a 21 lipca 1944 r. odpowiednik rządu – Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego (dalej: PKWN). W składzie PKWN powstał Resort Bezpieczeństwa Publicznego (dalej: RBP)⁶. Pierwsze komórki organizacyjne tego resortu rozpoczęto tworzyć w sierpniu 1944 r. w Lublinie. Wówczas właśnie przybyli do tego miasta funkcjonariusze przeszkoleni w Kujbyszewie. Opierając się na tych kadrach, utworzono w skła-

³ S. Marat, J. Snopkiewicz, *Ludzie bezpieki. Dokumentacja czasu bezprawia*, Warszawa 1990, s. 344-346; *Ochrona bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego w Polsce 1944-1988*, red. nauk. T. Walichnowski, Warszawa 1989, s. 15; L. Szmidt, W. Gajewski, *Rola Polskiej Partii Robotniczej w tworzeniu organów bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Warszawa 1981, s. 39, 143. Po powstaniu UBP część z nich została skierowana do szkolenia nowo przyjętych funkcjonariuszy.

⁴ Na ziemiach uznanych przez władze radzieckie i polskich komunistów w ZSRR za ziemie polskie, czyli za linią Curzona.

⁵ W składzie KRN oprócz komunistów (PPR) byli również socjaliści (PPS), ludowcy (SL), Stronnictwo Demokratyczne (SD) oraz przedstawiciele związków zawodowych, organizacji społecznych, wojewódzkich rad narodowych.

⁶ Była to nowość w porównaniu z okresem międzywojennym. Wówczas w składzie rządu znajdowało się Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Zajmowało się ono jednocześnie nadzorem nad administracją państwową i bezpieczeństwem wewnętrznym. W PKWN, po długiej dyskusji, utworzono osobny resort zajmujący się sprawami bezpieczeństwa wewnętrznego (RBP) i osobny zajmujący się administracją (Resort Administracji Publicznej – kierownik, Stanisław Kotek-Agroszewski). Ponieważ SL, o którego przychylność zabiegała PPR, dążyło do objęcia teki resortu spraw wewnętrznych w PKWN, a PPR chciała w swoich rękach skupiać całość policji politycznej i porządkowej – znaleziono rozwiązanie w rozdzieleniu zadań jednego resortu na dwa resorty.

dzie Resortu operacyjny Wydział Bezpieczeństwa Publicznego. Składał się z pięciu grup, które zajmowały się:

- I – aresztowaniami przestępców politycznych,
- II – obserwacją osób podejrzanych o przestępstwa polityczne,
- III – zwalczaniem nielegalnych polskich organizacji podziemnych,
- IV – prowadzeniem śledztw i dochodzeń,
- V – [brak danych, czym zajmowała się ta grupa]⁷.

Równoległe powstawały terenowe organy bezpieczeństwa i porządku publicznego – Milicja Obywatelska (MO) i UBP. Organizowane one były przez tzw. grupy operacyjne.

W Hrubieszowie powiatowy UBP powstał 26 lipca, a 30 lipca Wydział Bezpieczeństwa Publicznego przy Wojewódzkiej Radzie Narodowej w Lublinie. To wskazuje, że początkowo terenowe przedstawicielstwa RBP podlegały wojewódzkim radom narodowym jako ich wydziały.

W Lublinie organizowano grupy operacyjne, które wyjeżdżały do miast wojewódzkich z zadaniem zakładania tam wojewódzkich urzędów BP⁸. Wojewódzkie urzędy tworzyły z kolei grupy operacyjne, które były wysyłane do okolicznych miast powiatowych, aby utworzyć tam powiatowe urzędy BP⁹. W gminach funkcjonariusze UBP operowali przeważnie z posterunków MO¹⁰.

Na ziemiach polskich wyzwolonych przez wojska radzieckie wojewódzkie urzędy BP powstały we wrześniu 1944 r. w Rzeszowie i Białymstoku¹¹ oraz w Rytwiach dla wyzwolonej części województwa kieleckiego (przyczółek sandomierski)¹², a w listopadzie – na zajętych wschodnich obszarach województwa warszawskiego¹³.

Dzięki napływowi nowych kadr¹⁴ możliwe było tworzenie następnych grup operacyjnych UBP z przeznaczeniem do wysłania na kolejne wyzwolane ziemie polskie oraz tzw. ziemie odzyskane, czyli Śląsk, Pomorze Zachodnie, Warmię i Mazury (tab. 1).

⁷ L. Szmidt, W. Gajewski, *Rola Polskiej Partii Robotniczej...*, s. 57.

⁸ Niektóre grupy operacyjne nie miały takich zadań. Były wysyłane w teren jedynie w celu zabezpieczenia tworzenia organów władzy na danym terenie.

⁹ Niekiedy powiatowe UBP powstawały wcześniej niż wojewódzkie.

¹⁰ *Ochrona bezpieczeństwa państwa...*, s. 17.

¹¹ Przedstawiciele władzy lubelskiej dotarli do Białegostoku już 27 lipca 1944 r. Nie mieli jednak żadnego poparcia terenowego. W mieście władzę próbowali przejąć przedstawiciele rządu londyńskiego. Dzięki wsparciu oddziałów AK władzę policyjną sprawował Państwowy Korpus Bezpieczeństwa (dalej: PKB), który wyszedł z konspiracji. Dopiero w połowie sierpnia władzę w mieście przejęła grupa lubelska, a PKB został rozbrojony. Grupa funkcjonariuszy UBP z Lublina do Białegostoku wyjechała dopiero 18 sierpnia. L. Szmidt, W. Gajewski, *Rola Polskiej Partii Robotniczej...*, s. 59-60, 68.

¹² Same Kielce były jeszcze zajęte przez Niemców.

¹³ Tamże, s. 61, 74-78.

¹⁴ Na początku, oprócz już wspomnianych „kujbyszewiaków”, do UBP przyjmowano partyzantów z Armii Ludowej oraz radzieckich oddziałów partyzanckich, komunistów, którzy w czasie okupacji nabyli doświadczeń podczas współpracy z wywiadem radzieckim i polskim, członków PPR oddelegowanych do organów przez własną partię. *Ochrona bezpieczeństwa państwa...*, s. 16.

Tabela 1

Daty powstania WUBP w miastach wyzwolonych w 1945 r.

Miasto	Data powstania WUBP
Kielce	20 stycznia 1945 r.
Kraków	21 stycznia 1945 r.
Łódź	21 stycznia 1945 r.
Katowice	początek lutego 1945 r.
Poznań	luty 1945 r.
Bydgoszcz	luty 1945 r.
Olsztyn	13 kwietnia 1945 r.
Gdańsk	kwiecień 1945 r.
Szczecin	maj 1945 r. ¹⁵
Wrocław	czerwiec 1945 r.

W teren grupy operacyjne UBP wyruszały w składzie grup operacyjnych władz administracyjnych. Składały się one najczęściej z pełnomocnika rządu na województwo, który później obejmował urząd wojewody, zastępcy pełnomocnika, referentów odpowiednich wydziałów (rolnictwo, przemysł, handel, oświata, aprowizacja, weterynaria), komendanta MO oraz kierownika UBP¹⁶. Kierownik UBP przez krótki czas podlegał pełnomocnikowi. Związane to było z brakiem możliwości komunikowania się z władzami zwierzchnimi w RBP oraz koniecznością zapewnienia przedstawicielowi rządu realizacji rozszerzonych kompetencji w obejmowanym terenie. W ten sposób powstał UBP i sieć jego jednostek terenowych.

W dotychczasowej historiografii poświęconej UBP różnie interpretowano fakt powstania tego urzędu *de iure*. Do 1989 r. sprawa była delikatna i lepiej było jej szczegółowo nie analizować. Po roku 1989 r. nie miał już kto dokonać takiej analizy.

¹⁵ Wskutek nacisków mocarstw zachodnich w połowie maja 1945 r. polskie władze cywilne, a wraz z nimi WUBP, do czasu rozstrzygnięć konferencji poczdamskiej zmuszone były opuścić Szczecin. WUBP 19 maja 1945 r. został przeniesiony najpierw do Stargardu Szczecińskiego, a potem do Koszalina. Do Szczecina powrócił dopiero 1 stycznia 1946 r., chociaż w różnych opracowaniach podawane są różne daty. J. Czerniakiewicz, *Z problemów kształtowania się i działalności Milicji Obywatelskiej i Służby Bezpieczeństwa na Pomorzu Zachodnim*, Zeszyty Naukowe ASW 1980, nr 27, s. 14-15; Z. Dulczewski, K. Golczewski, K. Kersten, *Przeobrażenia społeczne na Pomorzu Zachodnim w latach 1945-1947*, red. Z. Dulczewski, Poznań 1964, s. 27; S. Jastrzębski, *Szkice o początkach polskiej administracji na Ziemiach Zachodnich i Północnych ze szczególnym uwzględnieniem Milicji Obywatelskiej i Urzędów Bezpieczeństwa*, Warszawa 1986, s. 113, 115; *Ochrona bezpieczeństwa państwa...*, s. 26; *Ojczyźnie i społeczeństwu. Działalność Milicji Obywatelskiej i Służby Bezpieczeństwa na Pomorzu Środkowym w latach 1945-1984*, Koszalin 1985, s. 39.

¹⁶ *Ojczyźnie i społeczeństwu...*, s. 19.

Nie było chętnych, nikt takimi problemami z dziejów UBP nie zajmował się. W opracowaniach okresu PRL albo przedstawiano akty prawne dające podstawę prawną do działania (a nie powstania), albo delikatnie wskazywano na brak odpowiedniej regulacji prawnej, nie rozszerzając problemu. Były też opracowania, które dyplomatycznie pomijały ten aspekt z dziejów organów bezpieczeństwa.

Na przykład Longin Szmidt i Władysław Gajewski twierdzili, że UBP działał na podstawie: *ogólnie sformułowanych przepisów prawnych, zawartych w dekreście o powołaniu PKWN, zasad programowych Manifestu PKWN i zasad konstytucji z 1921 r. Za dodatkową podstawę prawną ich działania należy uznać dekret z 24 sierpnia 1944 r. o rozwiązaniu tajnych organizacji wojskowych¹⁷, powierzający to zadanie dwóm resortom: bezpieczeństwa i obrony narodowej¹⁸*. Sposób sformułowania tego zdania powoduje, że czytający je będzie miał wrażenie, że przeczytał o podstawach prawnych utworzenia UBP. Należy jednak zwrócić uwagę na to, że obaj autorzy wskazywali nie na powstanie samego urzędu, ale na podstawy prawne jego działalności.

W pracy zbiorowej pod redakcją prof. Tadeusza Walichnowskiego, opisującej naukowo dzieje MO i SB, zauważone zostało, że UBP pracował bez umocowania prawnego: *Zadania organów bezpieczeństwa publicznego określały również inne przepisy prawne wydane w okresie istnienia PKWN. Brak jednak było ciągle generalnego aktu normatywnego regulującego zakres działania i organizację Resortu Bezpieczeństwa Publicznego¹⁹*. Mamy ponownie do czynienia z ogólnym wskazaniem na akty prawne wyznaczające zadania UBP, ale w tym przypadku wyraźnie, choć bez większego komentarza podano, że nie istniał akt prawny, który formalnie powoływał do życia UBP.

Warto przeanalizować ówczesne akty prawne, aby poszukać ewentualnych śladów powstania UBP.

W ustawie z 21 lipca 1944 r. o utworzeniu PKWN²⁰ podano imienną obsadę kierowników poszczególnych resortów Komitetu. Brak było precyzyjnego sformułowania, że w składzie Komitetu powstały konkretne resorty. Zapewne twórca tego aktu prawnego uznał, że jest to jednoznaczne – jeżeli powołuje się kierownika jakiegoś resortu, to jednocześnie powołuje się ten resort do istnienia.

Wśród wymienionych komórek składowych Komitetu był również RBP. Jest zupełnie zrozumiałe, że w tym akcie prawnym, w tak lakonicznym zapisie nie będzie miejsca na wspomnienie o powołaniu UBP. Powołanie samego RBP nie było jednoznaczne z utworzeniem jednostek terenowych UBP. Siostrzana służba – MO, podlegająca RBP – utworzona została osobnym aktem prawnym – dekretem PKWN z 7 października 1944 r. o Milicji Obywatelskiej²¹.

¹⁷ Dekret PKWN z dnia 24 sierpnia 1944 r. o rozwiązaniu tajnych organizacji wojskowych na terenach wyzwolonych. DzU nr 3, poz. 12.

¹⁸ L. Szmidt, W. Gajewski, *Rola Polskiej Partii Robotniczej...*, s. 78-79.

¹⁹ *Ochrona bezpieczeństwa państwa...*, s. 15.

²⁰ DzU nr 1, poz. 1.

²¹ DzU nr 7, poz. 33.

W tym miejscu należy sprawdzić, czy ten dekret nie powoływał jednocześnie UBP. Mógłby sugerować to fakt, że w okresie PRL obie te służby wspólnie obchodziły swoje święto właśnie w dniu 7 października.

Nie można jednak sugerować się treścią artykułu 1. wspomnianego dekretu: *Milicja Obywatelska jest prawno-publiczną formacją służby Bezpieczeństwa Publicznego*. Sformułowanie *służby Bezpieczeństwa Publicznego* należy interpretować w ten sposób, że MO była służbą podległą RBP, działającą w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Konkretną podległość określał artykuł 4²². W samym dekreście jest mowa tylko i wyłącznie o MO.

Dwa akty prawne sugerują, że UBP był jednostką organizacyjną odrębną od RBP/MBP. Były to: dekret z 28 maja 1946 roku²³, oraz dekret z 3 lutego 1947 roku²⁴. W dekreście z 1946 r. znajdujemy zapis następującej treści: *Uprawnienia Ministra Spraw Wewnętrznych i władz administracji ogólnej [...] przechodzą odpowiednio na Ministra Bezpieczeństwa Publicznego i władze bezpieczeństwa publicznego*. (pogr. J.T.). Z kolei w dekreście z 1947 r. było napisane: *Przepisy niniejszego dekretu dotyczą: funkcjonariuszów Ministerstwa Bezpieczeństwa Publicznego i Urzędów Bezpieczeństwa Publicznego* (pogr. J.T.).

W dekreście PKWN z 15 sierpnia 1944 r. o częściowej mobilizacji i rejestracji ludności do służby wojskowej²⁵, w artykule 5, ppkt c, znajdujemy zapis: *Członkowie milicji i funkcjonariusze bezpieczeństwa publicznego*, a w artykule 8: *Na organa milicji i przedstawiciele władz bezpieczeństwa publicznego*. Wynika z tego, że wówczas działali już funkcjonariusze bezpieczeństwa publicznego. Nie rozstrzyga to jednak kwestii, kiedy formalnie i prawnie powstał UBP. Funkcjonariusze MO działali też już w tym okresie faktycznie, a formalnie MO powołano dopiero w październiku 1944 r.

Dekret PKWN z 30 października 1944 r. o ochronie Państwa²⁶ był szczególnym zbiorem norm prawnych i środków represyjnych chroniących byt państwa polskiego. Wskazanie w nim RBP jako jednego z wykonawców tego dekretu nie jest jednoznaczne z powołaniem UBP. Analogicznie należy tłumaczyć treść dekretów PKWN z 24 sierpnia 1944 roku²⁷ i z 31 sierpnia 1944 roku²⁸. Również wykonanie tych aktów prawnych poruczono m.in. RBP. Nie było w nich jednak żadnej mowy o UBP.

²² *Milicja Obywatelska podlega Kierownikowi Resortu Bezpieczeństwa Publicznego. Na czele Milicji Obywatelskiej stoi Komendant Główny.*

²³ Dekret z dnia 28 maja 1946 r. o przekazaniu uprawnień Ministra Spraw Wewnętrznych i władz administracji ogólnej, wynikających z ustawy z dnia 11 marca 1932 r. o zgromadzeniach, Ministerstwu Bezpieczeństwa Publicznego i władzom bezpieczeństwa publicznego. DzU nr 26, poz. 165.

²⁴ Dekret z dnia 3 lutego 1947 r. o odszkodowaniu dla funkcjonariuszów służby bezpieczeństwa publicznego, żołnierzy Wojska Polskiego i członków Ochotniczej Rezerwy Milicji Obywatelskiej, którzy utracili zdolność do pracy w walce z wrogami Polski Demokratycznej, oraz dla osób pozostałych po poległych w tej walce. DzU nr 14, poz. 54 z późn. zm.

²⁵ DzU nr 2, poz. 5.

²⁶ DzU nr 10, poz. 50.

²⁷ Dekret PKWN z dnia 24 sierpnia o rozwiązaniu tajnych organizacji państwowych.

²⁸ Dekret z dnia 31 sierpnia 1944 r. o wymiarze kary dla faszystowsko-hitlerowskich zbrodniarzy, winnych zabójstw i znęcania się nad ludnością cywilną i jeńcami oraz dla zdrajców Narodu Polskiego. DzU nr 69, poz. 377.

Wart odnotowania jest dekret z 4 sierpnia 1945 r. o tymczasowym uregulowaniu uposażeń *funkcjonariuszów*²⁹ służby bezpieczeństwa³⁰. Zmiana nazwy z Urząd Bezpieczeństwa Publicznego na Służba Bezpieczeństwa nastąpiła dopiero 13 listopada 1956 r. Dekret nie precyzuje, o których funkcjonariuszy chodziło. W artykule 1 napisano bowiem jedynie: *Dekret niniejszy reguluje uposażenia funkcjonariuszów służby bezpieczeństwa publicznego*. Pisownia wyrazów *służby bezpieczeństwa publicznego* wyraźnie wskazuje, że nie chodziło tu o instytucję o tej nazwie, a ogólnie o te służby mundurowe, które w swoich zadaniach zajmowały się ochroną bezpieczeństwa państwa. To, że były to służby podlegające MBP³¹, wynika z treści delegacji, która została zawarta w artykule 3: *Zasady szeregowania funkcjonariuszów służby bezpieczeństwa publicznego [...] ustali Minister Bezpieczeństwa Publicznego*. Podobne delegacje znajdowały się w artykułach: 6, 8 ust. 3 oraz 10.

Czy rzeczywiście nie ma aktu prawnego powołującego UBP?

Jest możliwe, że UBP był traktowany jako integralna część RBP i późniejszego MBP, a wojewódzkie i powiatowe oraz gminne UBP jako jego przedstawicielstwa terenowe. Wówczas wystarczający był akt prawny powołujący RBP, a wojewódzkie i powiatowe struktury były jego wewnętrzną sprawą organizacyjną. W takiej sytuacji nie zachodziła konieczność powoływania ich osobnym aktem prawnym. Na korzyść tej koncepcji przemawia fakt, że UBP, w odróżnieniu od MO, nie miał swojej jednostki centralnej (w przypadku MO była to Komenda Główna) i podlegał bezpośrednio pod RBP/MBP.

Jest też możliwe, że w pierwotnych koncepcjach powołania policji politycznej zamierzano umieścić ją w strukturach wojewódzkich rad narodowych w randze wydziału. Świadczyć o tym może powołanie Wydziału Bezpieczeństwa WRN w Lublinie. Wówczas organizacja jednostek podległych byłaby sprawą wewnętrzną rad narodowych. Takie umieszczenie policji politycznej w strukturach władz państwowych mogłoby jednak spowodować utratę kontroli i możliwości sterowania tym organem przymusu państwowego przez PPR. Jeżeli tak było, to trudno powiedzieć, kiedy, w jaki sposób oraz na jakiej podstawie prawnej wojewódzkie i powiatowe UBP wyłączono spod podległości rad narodowych i podporządkowano bezpośrednio RBP, późniejszemu MBP. Taka podległość była korzystna dla PPR, gdyż nie pozbawiała jej możliwości sterowania tym organem przymusu państwowego i kontrolowania go.

Można jeszcze sprawdzić, czy inne jednostki paramilitarne podległe RBP, a później MBP, powstały w sposób prawny.

Początki powstania Korpusu Bezpieczeństwa Wewnętrznego (dalej: KBW) sięgają końca 1943 r. W ramach 1. Korpusu Polskich Sił Zbrojnych w ZSRR powołano Polski Samodzielny Batalion Specjalny (dalej: PSBS)³². Od maja 1944 r. przeszedł

²⁹ Pisownia oryginalna.

³⁰ Wydany przez Radę Ministrów i zatwierdzony przez KRN.

³¹ Wraz z powstaniem Rządu Tymczasowego Resort Bezpieczeństwa Publicznego przekształcono w Ministerstwo Bezpieczeństwa Publicznego.

³² Co dziwne – nie podlegał dowództwu wojskowemu, a Zarządowi Głównemu Związku Patriotów Polskich, a *de facto* Centralnemu Komitetowi Komunistów Polski.

on pod zwierzchnictwo Polskiego Sztabu Partyzanckiego, a w sierpniu tegoż roku kierownika RBP. Stale był rozbudowywany kadrowo. W listopadzie, na mocy rozkazu dowódcy PSBS, przeformowano go w Brygadę Wojsk Wewnętrznych. Pomimo toczącej się wojny i konieczności kierowania przeszkolonych żołnierzy do jednostek frontowych, w dalszym ciągu rozbudowywano Wojska Wewnętrzne³³. Uchwałą Rady Ministrów z 26 marca 1945 r. przekształcono Wojska Wewnętrzne w KBW.

Z powyższego wynika, że jednostka ta istniała już wcześniej jako samodzielny pododdział wojskowy, który po rozbudowaniu, przekazaniu pod zwierzchnictwo RBP został jedynie przekształcony w KBW. Uchwała Rady Ministrów w tym przypadku wydaje się wystarczającym aktem prawnym do przekształcenia tej formacji w inną formację³⁴.

Wojska Ochrony Pogranicza (dalej: WOP) również powstały na bazie kadrowej innych jednostek wojskowych. Po zakończeniu działań wojennych, z powodu braku specjalistycznej straży granicznej, zabezpieczenie granic państwowych powierzono regularnym oddziałom WP. Specjalistyczne WOP powołano rozkazem Naczelnego Dowódcy WP z 13 września 1945 r. Wojska te podlegały Ministerstwu Obrony Narodowej (dalej: MON), czyli były jednostkami *sensu stricto* wojskowymi. Czy do powstania tych wojsk wystarczający był rozkaz naczelnego dowódcy WP? Czy nie powinien być to akt prawny wydany przez co najmniej MON? Nie rozstrzygając ostatecznie tej kwestii, należy jednak zauważyć, że WOP zostały powołane formalnie. Można mieć jedynie wątpliwości co do rangi aktu prawnego. Dodać należy, że WOP przeszły pod podległość MBP od 1 stycznia 1949 roku³⁵.

Podsumowując: te trzy formacje podległe MBP – MO, KBW i WOP – zostały utworzone w sposób formalny, na mocy aktów prawnych.

Czy zatem UBP funkcjonował bezprawnie? Wydaje się, że odpowiedź na to pytanie nie jest prosta i jednoznaczna. Należy wziąć pod uwagę wiele aspektów tego problemu. Przede wszystkim powstał w specyficznym czasie oraz został utworzony przez określoną opcję polityczną, która po raz pierwszy nie tylko funkcjonowała w sposób legalny³⁶ w polskim życiu politycznym, ale w dodatku była główną jego siłą, skutecznie zmierzającą do osiągnięcia pełni władzy. Ważnym narzędziem, pomocnym w tym przedsięwzięciu, był między innymi UBP.

Należy wziąć również pod uwagę okres, w którym to się działo: powojenny chaos, bałagan, ogrom spraw od największej wagi do mniej istotnych, ale również ważnych do normalizacji codziennego życia. Skuteczne działanie praktyczne stawiane było ponad formalizm prawny. Dobrym tego przykładem jest właśnie MO – ta

³³ Plan zakładał sformowanie 3 brygad i kilku samodzielnych batalionów. Udało się doprowadzić do powstania 2 brygad i dwóch batalionów.

³⁴ *Ochrona bezpieczeństwa państwa...*, s. 29-31.

³⁵ Tamże, s. 34-36.

³⁶ W szerszym kontekście czasowym, bowiem prawdziwa legalizacja powojennej władzy polskiej nastąpiła po uznaniu rządu warszawskiego i cofnięciu takiego uznania dla rządu londyńskiego przez czołowe mocarstwa ówczesnego świata.

uzbrojona formacja państwowa istniała zanim uchwalono akt prawny powołujący ją do życia.

Nie bez znaczenia jest również to, że komuniści w tym czasie nie przywiązywali większej wagi do zachowania form prawnych podejmowanych działań. Akty prawne powstałe w tym okresie były lakoniczne, bez znormalizowanych pojęć, bardzo ogólne, ramowe, nie odnoszące się w delegacjach do aktów prawnych niższego rzędu.

Można mieć pretensje do komunistów, że przygotowując się w czasie wojny do objęcia władzy, nie przygotowali zawczasu odpowiednich aktów prawnych. Należy jednak w tym miejscu uwzględnić również fakt, że zupełnie inne były ich koncepcje, które wyłaniały się w trakcie okupacji, a inna rzeczywistość, jaka zastała ich w 1944 r.

Nawet jeżeli nie było takiego aktu, to nie można mówić tu o pełnej bezprawności istnienia UBP. Nie powstał jako organ konspiracyjny. Był wymieniany w innych aktach prawnych. Funkcjonariusze UBP służyli w przekonaniu legalnego działania. Należy wziąć pod uwagę również to, że gdyby komuniści odczuwali i dostrzegli potrzebę stworzenia takiego aktu prawnego, powstałby on bez żadnego problemu.

UBP istniał do 1990 r. (od 1956 r. pod nazwą *Służba Bezpieczeństwa*). Na mocy dekretu Rady Państwa 7 grudnia 1954 r. rozwiązano MBP, a UBP podporządkowany został Komitetowi do Spraw Bezpieczeństwa Publicznego przy Radzie Ministrów³⁷. Dnia 13 listopada 1956 r. Komitet ten rozwiązano i UBP pod nazwą *Służba Bezpieczeństwa* przeszedł pod podległość Ministerstwa Spraw Wewnętrznych³⁸. Ustawą z dnia 6 kwietnia 1990 r.³⁹ SB rozwiązano, a jej miejsce zajął nowo powołany Urząd Ochrony Państwa, który obecnie nosi nazwę Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

Pytanie zadane na początku pozostaje otwarte. Może uda się na nie odpowiedzieć w dyskusji nad powyższym tekstem. Na razie wypowiedział się historyk jako tako zorientowany w prawie. Dobrze byłoby, gdyby głos zabrał teraz prawnik z zacięciem historycznym.

³⁷ Dekret z dnia 7 grudnia 1954 r. o naczelnych organach administracji państwowej w zakresie spraw wewnętrznych i bezpieczeństwa publicznego. DzU nr 54, poz. 269 z późn. zm.

³⁸ Ustawa z dnia 13 listopada 1956 r. o zmianie organizacji naczelných organów administracji publicznej w zakresie bezpieczeństwa publicznego. DzU nr 54, poz. 241.

³⁹ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa. DzU nr 30, poz. 401.