

Kallas, Marian

Województwo w Drugiej Rzeczypospolitej : z dziejów podziałów terytorialnych w latach 1919-1939

Acta Universitatis Nicolai Copernici. Historia 30 (322), 145-161

1997

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

Toruń

Marian Kallas

WOJEWÓDZTWO W DRUGIEJ RZECZYPOSPOLITEJ (Z DZIEJÓW PODZIAŁÓW TERYTORIALNYCH W LATACH 1919–1939)

Sytuacja w Polsce dojrzała w istocie do tego, aby uchwalić Konstytucję Trzeciej Rzeczypospolitej. Świadczyłyby to o aktualności znanego sformułowania *o powołaniu naszych czasów do stanowienia konstytucji*¹. Wymaga jednak rozstrzygnięcia politycznego, czy parlamentarna debata konstytucyjna, jak i referendum konstytucyjne powinny zbiegać się z kampanią wyborczą 1997 r. Udziałem koalicji rządzącej będzie rozwiązanie tego dylematu. Zadaniem opozycji parlamentarnej, jak i pozaparlamentarnej, jest dbałość o doprowadzenie do uchwalenia nowej ustawy zasadniczej jako trwałego aktu o najwyższej mocy prawnej mającego poparcie przeważającej większości obywateli państwa polskiego.

Utrzymujące się od 1989 r. prowizorium konstytucyjne stanowi, paradoksalnie, niezwykle korzystną okoliczność dla nowej, racjonalnej regulacji w konstytucji zagadnień administracyjnych. Dotyczyć to winno zarówno organizacji administracji publicznej, jak i kształtu terytorialno-administracyjnego. Impet przemian ustrojowych zapoczątkowanych przywróceniem samorządu terytorialnego w gminach nie przetrwał 1993 r. Głoszone od tego czasu przez rządzącą koalicję deklaracje o reformie administracyjnej zostały jedynie w części zrealizowane.

Konstytucyjna regulacja zagadnień administracyjnych winna odzwierciedlać stan wynikający z przeprowadzonych dotychczas reform ustrojowych. Równocześnie tekst nowej ustawy zasadniczej powinien zawierać postanowienia odpowiadające nowej wizji ustrojowej Polski jako kraju o zdecentralizowanej administracji z rozbudowaną strukturą samorządów funkcjonujących w ramach jednostek podziału administracyjnego opartych na historycznych i racjonalistycznych kryteriach. Kolejnym założeniem leżącym u podstaw regulacji konstytucyjnych winno być utrzymanie unitarnego charakteru państwa polskiego. Problematyka przyszłego ustroju administracyjnego Polski i jej organizacji terytorialnej od wielu lat pozostaje przedmiotem zainteresowania parlamentu oraz wielu ośrodków naukowych, jak i niezależnych instytucji pozarządowych.

¹ M. Szerer, *O powołaniu naszych czasów do stanowienia konstytucji*, Państwo i Prawo 1947, z. 11.

W pracach nad ostateczną wersją nowej ustawy zasadniczej powinny być rozważone wszelkie wnioski wynikające z ewolucji ustroju administracyjnego po odzyskaniu niepodległości w 1918 r. W związku z tym pozostaje charakterystyka *podziału administracyjnego państwa* (1), a następnie najważniejszych przesłanek, którymi kierowano się przy formułowaniu koncepcji *postulowanych zmian w podziale Polski na województwa* (2).

1. Na terytorium dawnej Polski występowała mozaika jednostek podziału terytorialnego. Podział na równorzędne między sobą ziemie i województwa był wynikiem długotrwałej ewolucji. W odróżnieniu od historycznego charakteru jednostek podziału w Koronie, do Wielkiego Księstwa Litewskiego wprowadzono na początku drugiej połowy XVI w. racjonalistyczny podział na województwa dzielące się na powiaty.

Podstawy współczesnego polskiego podziału terytorialnego, dokonanego po I wojnie światowej, związane są z epoką porozbiorową. W trakcie kolejnych rozbiorów w miejsce polskiego ustroju administracyjnego, jak i podziału terytorialnego Rosja, Prusy i Austria wprowadziły własne instytucje ustrojowe. Z kolei kształt terytorialny Prus i Austrii miał charakter historyczny. Jednakże pod wpływem Francji, jak i w wyniku rozciągnięcia swego władztwa na ziemie polskie, niektóre jednostki podziału w tych państwach oparto na kryteriach racjonalistycznych. Państwa zaborcze w granicach swych nadziałów narzuciły ludności polskiej obcy ustrój administracyjny wraz z jednostkami podziału terytorialnego. Niektóre z tych jednostek uzyskały znamię trwałości, co w szczególności odnosi się do pruskich podziałów terytorialnych, które przetrwały niemal do połowy XIX w. na centralnych ziemiach polskich (Księstwo Warszawskie, Królestwo Polskie) ze zmianami wynikającymi z regulacji granic państwowych w 1807 i 1815 r. Wprowadzone na części ziem polskich w XVIII w. pruskie departamenty kamer (na ogół w nie zmienionych granicach) nazwano w Księstwie Warszawskim departamentami (10), co jedynie werbalnie odpowiadało stosunkom francuskim. Z kolei w 1816 r. obszar tych jednostek znajdujących się w granicach Królestwa Polskiego nazwano, nawiązując do tradycji Pierwszej Rzeczypospolitej, województwami (8). Wówczas zgodnie ze stwierdzeniem Huberta Izdebskiego: „Województwo stało się tym samym po raz pierwszy najwyższą jednostką systematycznego podziału terytorialnego...”². Kolejna zmiana nastąpiła w roku 1837, kiedy to województwa przemianowano na gubernie³.

Od drugiej połowy XIX w. nasiliły się zmiany w podziale terytorialnym ziem polskich znajdujących się pod zaborami. W Królestwie Polskim zwiększono w 1866 r. liczbę guberni do 10, a powiatów do 85. Występowała tam gmina zbiorowa, składająca się z gromad wyposażonych od 1864 r. w uprawnienia samorządowe. Ziemie polskie wchodziły w skład 6 prowincji Królestwa Pruskiego, dzielących się od 1815 r. na obwody rejencyjne. Od 1872 r. powiat stał się jednostką

² H. Izdebski, *Historia administracji*, wyd. 3, Warszawa 1996, s. 124 (bibliografia – s. 323-341).

³ Zmiana obszaru guberni nastąpiła dopiero w 1845 r., kiedy zmniejszono ich liczbę do 5.

administracji rządowej i samorządowej. Liczba powiatów wzrosła od 1879 r., w tym w Wielkopolsce do 41. W zaborze pruskim istniała gmina jednostkowa (jednowioskowa), która od 1871 r. uzyskała uprawnienia samorządowe. Równorzędną gminie jednostką były pozostające poza nią obszary dworskie. Zabór austriacki obejmował przede wszystkim Królestwo Galicji i Lodomerii, podzielone na stosunkowo niewielkie pod względem obszaru powiaty, których liczba wzrosła w 1908 r. do 79. W 1866 r. powołano samorząd powiatowy. Równocześnie samorząd używały gminy, tak jak w zaborze pruskim, będące gminami jednostkowymi. W czasie pierwszej wojny światowej terytorium Królestwa Polskiego znajdowało się (od 1915 r.) pod okupacją wojenną państw centralnych. W utworzonych generał-gubernatorstwach warszawskim i lubelskim zniesiono dotychczasowy podział na gubernie. W obu tych jednostkach utworzono stosunkowo duże pod względem obszaru powiaty. Jednocześnie utrzymano samorząd gminny. Spadkiem po rządach zaborczych był więc niezwykle zróżnicowany kształt terytorialno-administracyjny ziem, z których większość weszła w skład odrodzonej Polski.

Ważnym czynnikiem określającym ustrój administracyjny państwa jest podział jego terytorium. Z kolei kształt terytorialny państwa w znacznej mierze jest uzależniony od funkcji aparatu administracyjnego, a także m.in. od stopnia rozwoju gospodarczego, warunków geograficznych czy demograficznych. Podział terytorialny może być czynnikiem utrudniającym bądź ułatwiającym rozwój samorządu lokalnego i regionalnego. Podziału terytorialnego państwa dokonuje się przede wszystkim dla potrzeb funkcjonowania administracji publicznej. Stanowi on zarazem podstawę dla tworzenia jednostek samorządu terytorialnego. Niezbędnym warunkiem sprawnego funkcjonowania administracji rządowej, jak i samorządowej jest dokonanie trwałego podziału terytorialnego kraju. Jednocześnie ze względu na różnorodne konsekwencje, jak i koszty należy unikać częstych, motywowanych względami politycznymi, zmian w podziale terytorialnym państwa. Natomiast uzasadnione jest dostosowywanie kształtu terytorialno-administracyjnego państwa do zmieniających się warunków rozwoju Polski. W dalszych wywodach przyjęto za Zbigniewem Leońskim, iż

podziałem terytorialnym nazywać będziemy względnie trwałe rozczłonkowanie przestrzenne państwa dokonywane dla pewnej grupy lub określonych tylko jednostek organizacyjnych państwa, lub jednostek niepaństwowych, wszakże wykonujących zadania państwowe⁴.

W literaturze prawa administracyjnego wskazuje się, iż niesłuszne jest zastępowanie pojęcia podziału terytorialnego zwrotem „podział administracyjny”, mimo że niekiedy używa go ustawodawca. W tworzonym dla potrzeb administracji rządowej i samorządowej podziale terytorialnym rozróżnia się następujące rodzaje tego podziału: (1) zasadniczy (podstawowy), (2) pomocniczy oraz (3) podział dla celów specjalnych.

⁴ *System prawa administracyjnego*, t. 1, red. tomu J. Starościak, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk 1977, s. 370.

Jednym z najpilniejszych zadań władz państwowych po odzyskaniu niepodległości było przeprowadzenie unifikacji administracji publicznej. Zamierzenie to okazało się jednak niemożliwe do spełnienia w krótkim czasie. To samo odnosiło się do w pełni uzasadnionego postulatu zatarcia granic pomiędzy poszczególnymi zaborami. Okoliczności te przesądziły o zaniechaniu dążenia do wprowadzenia nowego, trwałego podziału terytorialnego Polski w okresie ustalania ostatecznego przebiegu granic państwa (1919-1923). W związku z tym zdecydowano się na stopniowe kształtowanie podziału terytorialnego państwa polskiego. Niektóre z aktów prawnych wprost podkreślały tymczasowość wprowadzonych podziałów. Wiązało się to także z przebiegiem prac projektodawczych nad pierwszą ustawą zasadniczą Polski Niepodległej. W wyniku wydania szeregu aktów uzyskano pewną formalną jednolitość podziału terytorialnego Polski, m.in. poprzez zmianę nazewnictwa niektórych jednostek podziału. Jednocześnie władze państwowe czasowo uznawały odrębności ustrojowe byłych dzielnic zaborczych, które przetrwały do 1928 r. Wyrazem tego było powołanie Ministerstwa byłej Dzielnicy Pruskiej z siedzibą w Warszawie, Generalnego Delegata Rządu dla byłej Galicji oraz Zarządu Cywilnego na Kresach Wschodnich.

W sposób ewolucyjny wprowadzano (od połowy 1919 r.) trójstopniowy podział Polski na województwa, powiaty i gminy. Ta koncepcja podziału terytorialnego wyrażała wolę ustawodawcy w odrodzonej Polsce. Podział ten odrzucono w czasie hitlerowskiej i stalinowskiej okupacji wojennej terytorium Rzeczypospolitej (1939-1945). W zmienionych warunkach politycznych władze Polski Ludowej przywróciły trójstopniowy podział jednostek terytorialnych. Po pewnym czasie w wyniku uchwalenia *ustawy o dwustopniowym podziale administracyjnym państwa* z 28 maja 1975 r.⁵ zniesiono powiaty.

Pierwszym aktem określającym organizację terytorialną odrodzonej Polski była *ustawa o tymczasowej organizacji zarządu byłej Dzielnicy Pruskiej* z 1 sierpnia 1919 r.⁶, która kreowała 2 województwa: pomorskie i poznańskie. Następnie na mocy *ustawy tymczasowej o organizacji władz administracyjnych II instancji* z 2 sierpnia 1919 r.⁷ terytorium byłego Królestwa Polskiego podzielono na 5 województw: warszawskie, białostockie, kieleckie, lubelskie i łódzkie. Status odrębnej jednostki administracyjnej uzyskało miasto stołeczne (m.st.) Warszawa (nie wchodzące w skład województwa warszawskiego). Zgodnie z tekstem ustawy konstytucyjnej z 15 lipca 1920 r.⁸ utworzono województwo śląskie. Wówczas świadomie, po raz pierwszy, granice województwa objęły obszary należące do dwóch dzielnic zaborczych: pruskiej (część Górnego Śląska) i austriackiej (część Śląska Cieszyńskiego). Tego rodzaju scalenie różnych jednostek terytorialnych nastąpiło także przy wytyczaniu granic województwa białostockiego. Jedynie wojewódz-

⁵ Dziennik Ustaw (cyt. dalej Dz.U.) Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 1975, nr 16, poz. 91.

⁶ Dziennik Praw Państwa Polskiego z 1919, nr 64, poz. 385.

⁷ Tamże, z 1919, nr 65, poz. 395.

⁸ Dz.U. Rzeczypospolitej Polskiej (cyt. dalej Dz.U. RP) z 1920, nr 73, poz. 497.

twu śląskiemu przyznano, ze względów politycznych, stosunkowo szeroki zakres autonomii. Na podstawie ustawy o tymczasowej organizacji byłego zaboru austriackiego z 3 grudnia 1920 r.⁹ utworzono kolejne 4 województwa: krakowskie, lwowskie, stanisławowskie i tarnopolskie. Kresy Wschodnie na podstawie ustawy z 4 lutego 1921 r.¹⁰ podzielono na 3 województwa: nowogródzkie, poleskie i wołyńskie.

Podstawy ustroju administracyjnego Polski Niepodległej oparto początkowo na obcych rozwiązaniach teoretycznych, które stopniowo zastępowano własnymi, oryginalnymi koncepcjami. W pierwszych miesiącach po odzyskaniu niepodległości wprowadzono dwustopniową organizację władz administracyjnych opartą na zasadzie specjalizacji. Pod wpływem krytyki tego stanu rzeczy nastąpiło wydatne zmniejszenie nie zespolonych jednostek organizacyjnych w powiecie, na czele którego usytuowano starostę. Zmiany te zawierało *rozporządzenie o tymczasowej organizacji powiatowych władz administracyjnych I instancji na obszarze byłego zaboru rosyjskiego* wydane 28 sierpnia 1919 r. przez Radę Ministrów (RM)¹¹. Wzorując się na tym akcie, na całym obszarze Polski dokonano znacznego zespolenia administracji.

Ustawa z 2 sierpnia 1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji określiła status wojewody stojącego na czele województwa. Nominacji na ten urząd dokonywał Naczelnik Państwa¹². Wojewoda został przedstawicielem rządu w województwie i odpowiadał za jego zarząd przed RM. Wojewoda był zwierzchnikiem podległych mu władz i urzędów. Ustawa z 2 sierpnia 1919 r. zapewniła zespolenie przez wojewodę większości działów administracji publicznej, które podlegały różnym ministrom. Znacznie ograniczono liczbę jednostek administracji nie zespolonej.

Decydujące znaczenie dla organizacji administracji publicznej miały postanowienia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 17 marca 1921 r. (Konstytucja marcowa). Akt ten w szczególności stanowił, iż

Dla celów administracyjnych Państwo Polskie podzielone będzie na drodze ustawodawczej na województwa, powiaty i gminy miejskie i wiejskie, które będą równocześnie jednostkami samorządu terytorialnego (art. 65)¹³.

Doniosłe znaczenie miała deklaracja, iż ustrój Rzeczypospolitej Polskiej (RP) opiera się na „zasadzie szerokiego samorządu terytorialnego” (art. 3). Zapowiedziano powołanie samorządu gospodarczego. Jednocześnie uznano, że

⁹ Dz.U. RP z 1920, nr 117, poz. 768.

¹⁰ Dz.U. RP z 1920, nr 16, poz. 93.

¹¹ Dz.U. RP z 1919, nr 72, poz. 426.

¹² Charakterystyki pozycji wojewody w czasach Drugiej Rzeczypospolitej dokonał m.in. J. Śluszewski, *Wojewoda w systemie administracji państwowej*, Warszawa 1981, s. 8-27.

¹³ Dz.U. RP z 1921, nr 44, poz. 267.

W organizacji administracji przeprowadzana będzie zasada dekoncentracji. Organy administracji państwowej w poszczególnych jednostkach terytorialnych mają być przy tym zespolone w jednym urzędzie, pod jednym zwierzchnikiem (art. 66)¹⁴.

W ten sposób administracja terytorialna w Polsce została zorganizowana na zasadzie dualizmu administracyjnego. Równocześnie wprowadzono hierarchiczną strukturę organów administracji rządowej. Na podstawie norm Konstytucji marcowej nastąpiło przyspieszenie unifikacji ustroju administracyjnego. Wzmocnieniu uległa pozycja wojewody (jak i starosty) jako organów administracji ogólnej. Konstytucja z 1921 r. ustanowiła jednolity podział terytorialny Polski na województwa, powiaty i gminy miejskie i wiejskie. Utworzenie na mocy ustawy z 22 grudnia 1925 r. województwa wileńskiego (zwanego wcześniej Ziemią Wileńską) zakończyło zapoczątkowane w 1919 r. prace nad podziałem kraju¹⁵ na województwa.

Wynikiem aktywności w unifikacji ustroju administracyjnego państwa było dojście do skutku kilku aktów prawnych, z których szczególne znaczenie miało rozporządzenie Prezydenta RP z 19 stycznia 1928 r. *o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej*¹⁶. Rozporządzenie to według Jerzego Służewskiego „...ujmowało w przepisy prawne oryginalną polską koncepcję organizacyjną administracji terenowej...”¹⁷. Akt ten utrzymywał dotychczasowy trójstopniowy podział terytorialny kraju. Rozporządzenie z 19 stycznia 1928 r. określiło pozycję prawną władz administracji terytorialnej. Na podstawie tego aktu organem administracji ogólnej był wojewoda i Komisarz Rządu na m.st. Warszawę oraz starostowie powiatowi i grodzy. Wojewodę mianował Prezydent RP na uprzednio przedstawiony wniosek ministra spraw wewnętrznych, wymagający następnie zaaprobowania przez RM. Wojewoda pozostał przedstawicielem rządu na województwo i został szefem administracji ogólnej, jak i działów administracji specjalnych zespolonych z administracją ogólną. Wojewodzie przyznano uprawnienia nadzorcze wobec władz administracji specjalnych, których liczbę zdołano ograniczyć do kilkunastu. W sytuacjach nadzwyczajnych wojewoda przejmował kierownictwo całej administracji rządowej w województwie (poza kilkoma wyjątkami, co dotyczy w szczególności administracji wojskowej, jak i wymiaru sprawiedliwości). Przy wojewodzie utworzono organy kolegialne w postaci rady wojewódzkiej i wydziału wojewódzkiego. Obok województwa śląskiego utrzymywały się jeszcze pewne odrębności w organizacji województw pomorskiego i poznańskiego. Szczególny status uzyskało m.st. Warszawa, której ustrój tymczasowo określały przepisy rozporządzenia Prezydenta RP z 19 stycznia 1928 r. Zarząd administracji ogólnej w stolicy sprawował Komisarz Rządu na m.st. Warszawę mający stanowisko rów-

¹⁴ Dz.U. RP z 1921, nr 44, poz. 267. Zob. m.in. W. Komarnicki, *Zarys ustroju państwowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1923, s. 45-55; Z. Cybichowski, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1925, s. 41-43.

¹⁵ Dz.U. RP z 1926, nr 6, poz. 29.

¹⁶ Dz.U. RP z 1936, nr 80, poz. 555 (tekst jednolity).

¹⁷ J. Służewski, *Wojewoda*, s. 15.

norzędne wojewodzie. Dopiero 16 sierpnia 1938 r. uchwalono ustawę o samorządzie Warszawy. Akt ten uznał gminę m.st. Warszawy za jednostkę samorządu: gminnego, powiatowego i wojewódzkiego. Za Andrzejem Ajnenkiem można powiedzieć, iż rozporządzenie z 19 stycznia 1928 r. „...podniosło i tak już wysoki prestiż wojewody.”¹⁸ Jego stanowisko miało charakter wyraźnie polityczny.

Powszechnie uznaje się, że od 1928 r. nastąpiła stabilizacja struktur administracyjnych państwa. Jednocześnie nastąpiło wzmocnienie stanowiska prawnego i faktycznego wojewody. Stan ten ugruntowały przepisy *ustawy o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego* z 23 marca 1933 r.¹⁹ (ustawa scaleniowa). Akt ten zdaniem Jana Molendy²⁰ ostatecznie ukształtował podział państwa na województwa, powiaty, gminy miejskie i wiejskie oraz gromady nie będące jednostkami zasadniczego podziału administracyjnego, a jedynie jednostkami pomocniczymi. Ustawa z 23 marca 1933 r. stosuje pojęcie wiejskiej gminy zbiorowej (wielowioskowej). Po dyskusjach zdecydowano się na przyjęcie tej koncepcji gminy wiejskiej. Jednocześnie zniesiono utrzymujące się dotąd w byłym zaborze pruskim obszary dworskie. Natomiast w województwie śląskim zachowano gminy jednostkowe. Istniejący dotychczas zarówno ustrój administracyjny, jak i podział terytorialny państwa utrzymywały w mocy postanowienia *Ustawy Konstytucyjnej* z 23 kwietnia 1935 r. (Konstytucja kwietniowa). Akt ten postanawiał, iż

Dla celów administracji ogólnej Państwo będzie podzielone pod względem terytorialnym na obszary administracyjne, a mianowicie województwa, powiaty oraz gminy miejskie i wiejskie (art. 73 pkt. 121).²¹

Jednym z nielicznych przykładów regulacji prawnych mających na celu zatarcie granic zaborczych była *ustawa o zmianach granic województwa pomorskiego, poznańskiego, warszawskiego i łódzkiego* z 12 czerwca 1937 r.²² W wyniku tych zmian nastąpiło znaczne powiększenie obszaru i ludności województwa pomorskiego, co znalazło odbicie w pojęciu *Wielkiego Pomorza*. Następnie na mocy ustawy z 9 kwietnia 1938 r. zwiększono obszar województwa łódzkiego i warszawskiego. Nastąpiło to w wyniku zmiany przynależności kilkunastu powiatów między tymi województwami kosztem województw lubelskiego i białostockiego. Na tej podstawie w obrębie tych województw znalazły się obszary leżące wcześniej w zaborze pruskim i rosyjskim.

¹⁸ A. Ajnenkiel, *Administracja w Polsce. Zarys historyczny*, Warszawa 1975, s. 89.

¹⁹ Dz.U. RP z 1933, nr 35, poz. 274.

²⁰ J. Molenda, *Podział terytorialny kraju. Podstawowe problemy*, [w:] *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, pod red. A. Piekary i Z. Niewiadomskiego, Warszawa 1992, s. 206.

²¹ Dz.U. RP z 1935, nr 30, poz. 227.

²² Dz.U. RP z 1937, nr 46, poz. 350.

Według stanu prawnego z 1 kwietnia 1939 r. na terytorium RP znajdowało się, poza m.st. Warszawą, 16 województw²³, 264 powiaty, 611 gmin miejskich, 3195 gmin wiejskich oraz 40533 gromady²⁴.

Zakres zmian w organizacji terytorialnej w czasach Drugiej Rzeczypospolitej najbardziej uwidocznił się w stosunku do najwyższej jednostki podziału administracyjnego, jaką było województwo. Reforma ta miała jednak ograniczony charakter. Stało się tak dzięki niemożności przewyciężenia w szerszym zakresie granic z czasów zaborów, o czym świadczy w szczególności podział terytorialny Kresów Wschodnich²⁵. Należy jednak wskazać na to, że w zaborze austriackim nie występował wcześniej podział na województwa. Po części odnosi się to także do byłego Królestwa Polskiego. Natomiast w toku reform administracyjnych utrzymano w istocie podział na powiaty i gminy ukształtowany w epoce rozbiorowej. Znaczne różnice powierzchni powiatów występowały pomiędzy zaborem rosyjskim a pozostałymi dzielnicami.

Mimo znacznych osiągnięć w procesie unifikacji ustroju administracyjnego nie zdołano przed 1939 r. doprowadzić do faktycznego ujednoczenia kształtu terytorialnego Polski. Było to rezultatem różnorodnych czynników. W literaturze przedmiotu akcentuje się przede wszystkim tymczasowość (w założeniu) reformy podziału terytorialnego kraju po odzyskaniu niepodległości, który poza niewielkimi modyfikacjami przetrwał do 1939 r. Przeprowadzenie podziału terytorialnego warunkowało bowiem organizację aparatu państwowego odrodzonej Polski. Z kolei dokonanie podziału terytorialnego utrudnione było początkowo m.in. brakiem wiarygodnych danych statystycznych. Oceniając ogólnie kształt terytorialny Drugiej Rzeczypospolitej, należy stwierdzić, iż oparto go zarówno na podziałach historycznych, jak i racjonalistycznych.

2. Wkrótce po wydaniu pierwszych tymczasowych aktów określających organizację terytorialną odrodzonego państwa polskiego pojawiła się ich krytyka. Znalazło to odzwierciedlenie w literaturze przedmiotu przedstawiającej zróżnicowane skutki wprowadzanych w życie regulacji prawnych. Formułowano różnorodne projekty zmiany systemu podziału terytorialnego kraju. Ich znajomość, a co ważniejsze argumentacja na rzecz często przeciwstawnych propozycji w znacznej mierze dotychczas nie straciła swojej aktualności. Dotyczy to również przyjmowanych ówczesnie kryteriów podziału Polski na województwa. Ocena istniejącego podziału terytorialnego oraz koncepcja zespolenia większości administracji spe-

²³ Były to województwa: warszawskie, łódzkie, kieleckie, lubelskie, białostockie, wileńskie, nowogródzkie, poleskie, wołyńskie, poznańskie, pomorskie, śląskie, krakowskie, lwowskie, stanisławowskie i tarnopolskie.

²⁴ J. Molenda, *Podział terytorialny kraju*, tab. 3, po s. 206.

²⁵ „W rezultacie województwo było nadal bardziej gubernią niż «województwem» – a wyjątek samorządowego województwa śląskiego z Sejmem Śląskim potwierdza tylko regułę” – jest to opinia A. Kostarczyka, *Województwo jako jednostka ustroju terytorialnego kraju (uwarunkowania historyczno-administracyjne)*, [w:] *Województwo w zmienionej strukturze terytorialno-administracyjnej Polski*, zbiór studiów pod red. M. Kallasa, Warszawa 1994, s. 67.

cyjnych z administracją ogólną miały decydujący wpływ na kształt planowanej reformy administracyjnej. Wymagało to znajomości stanu funkcjonowania administracji publicznej. Dla potrzeb zamierzonej reformy brakowało niezbędnych materiałów dokumentacyjnych i polskich opracowań poświęconych problematyce podziału terytorialnego. Odnosiło się to w szczególności do pierwszego dziesięciolecia Polski Odrodzonej. W tym okresie widoczne były pewne postępy w procesie unifikacji podziałów terytorialnych. Obok stopnia rozwoju gospodarczego poszczególnych dzielnic, proces ten utrudniały odmienne formy ustroju gmin wiejskich zarazem znacznie zróżnicowanych pod względem obszaru. Decydujące znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania państwa miał podział dla potrzeb administracji ogólnej i samorządowej. Model tego podziału wprowadziła Konstytucja marcowa (art. 65, 66).

Według stanu z 1 października 1929 r. w Polsce istniało jeszcze 15 administracji specjalnych, poza województwem śląskim, gdzie stan zespolenia władz z administracją ogólną był najpełniejszy. Podział kraju tak na województwa, jak i na powiaty oraz gminy był bardzo nierównomierny. Dotyczyło to w pierwszym rzędzie obszaru województw: od 16,2 tys. km² (tarnopolskie) do 36,7 tys. km² (poleskie). Pominięto w tym zestawieniu m.st. Warszawę, liczącą 121 km² powierzchni oraz województwo śląskie (najmniejsze ze wszystkich) o obszarze 4,3 tys km². Występowała także znaczna rozpiętość w zaludnieniu. Określenie granic województwa lwowskiego poprzez przesunięcie ich na zachód zapewniało przewagę ludności polskiej nad Rusinami (Ukraińcy). Rozwiązanie to, dotyczące także w części województwa tarnopolskiego, przyczyniło się do nasilenia konfliktów narodowościowych. Wiele zastrzeżeń wywołało także ustalenie ośrodków stołecznych niektórych województw (poleskie i wołyńskie) w oparciu głównie na kryteriach historycznych. Wskazywano też na to, że przy ustalaniu granic województw niejednokrotnie naruszano zasady gospodarki przestrzennej. Województwa znacznie różniły się między sobą pod względem liczby powiatów, ich zaludnienia i obszaru, co także odnosi się do gmin wiejskich i miejskich. Obliczono, że przeciętna powierzchnia województwa wynosiła 24 tys. km², a ludność 1,7 mln osób. Podział na województwa miał, jak wiadomo, charakter tymczasowy. Zarazem zapowiedź wprowadzenia ostatecznego podziału administracyjnego państwa oraz samorządu wojewódzkiego zawarta w ustawie z 3 grudnia 1920 r. o utworzeniu województw w byłej Galicji nie została zrealizowana. W wyniku wprowadzenia w życie podziału terytorialnego po I wojnie światowej powstały stosunkowo duże województwa. Wyrazem krytycznego stosunku do tego podziału było używanie, również w publicystyce politycznej, zwrotu *sztuczne województwa*.

Wkrótce po uchwaleniu Konstytucji marcowej pojawiły się pierwsze propozycje zmian podziału Polski na województwa oraz powiaty i gminy. Były to liczne, zróżnicowane pod względem formy i treści teksty projektów i postulatów włącznie z propozycjami rozwiązań cząstkowych²⁶. W połowie lipca 1921 r. poseł Al-

²⁶ Ostatnio problematyką tą zajęli się w szczególności C. Leszczyńska, *Województwo w Drugiej Rzeczypospolitej*, [w:] *Polskie województwo. Doświadczenia i perspektywy*, red. A. Kukliński, P. Swa-

fons Erdman z Polskiego Stronnictwa Ludowego „Piast” złożył w Sejmie Ustawodawczym projekt modyfikacji istniejącego podziału kraju na województwa, który jednakże nie doczekał się rozpatrzenia. Natomiast do niektórych koncepcji w nim zawartych nawiązywano w późniejszych zabiegach o zmianę kształtu terytorialno-administracyjnego Polski. W składzie rządowej komisji dla reformy administracji utworzonej w 1923 r. znajdowała się podkomisja do spraw podziału administracyjnego. Przedstawiła ona propozycję zmiany liczby województw i korekty granic pomiędzy niektórymi z nich, koncentrując swoją uwagę również na problematyce regionalizacji kraju. Z inicjatywy Aleksandra Skrzyńskiego w 1926 r. powołano tzw. Komisję Trzech, której rezultatem prac był projekt reorganizacji administracji publicznej, przewidujący również modyfikację obszaru i granic niektórych województw.

Na mocy uchwały RM z 27 września 1928 r. utworzono Komisję dla Usprawnienia Administracji Publicznej. Funkcjonowała ona przy Prezesie RM pod przewodnictwem Maurycego Z. Jaroszyńskiego²⁷. Komisja została powołana m.in. w celu opracowania założeń reformy podziału administracyjnego. W związku z tym powołano osobną Sekcję do Spraw Podziału Administracyjnego Państwa. Jednym z zadań Sekcji było „opracowanie projektu zmian w podziale na województwa, ogólnych zasad dla podziału na gminy i powiaty oraz też dla częściowego zespolenia podziału dla celów administracji ogólnej z podziałem dla celów administracji nie zespolonej”. Prace nad projektem zmian w podziale administracyjnym poprzedziło zgromadzenie różnorodnych opracowań zawierających również wyniki badań porównawczych. Szczególne znaczenie miały jednak wyniki *Ankiety w sprawie podziału administracyjnego państwa*²⁸ przygotowanej w 1929 r. w Sekcji do Spraw Podziału Administracyjnego i rozesłanej do specjalistów. Wiele z pytań zawartych w *Ankiecie* nie straciło swej aktualności i dlatego zasadne jest przypomnienie niektórych z nich: A. Ogólne tezy do podziału Państwa dla celów administracji ogólnej i samorządowej. I. Wielostopniowość podziału. Czy trójstopniowy podział na województwa, powiaty i gminy przewidziany przez art. 65 Konstytucji, odpowiada warunkom administracyjnym Państwa Polskiego czy też byłoby wskazane wprowadzić podział dwustopniowy, względnie czterostopniowy. II. Wielkość i siła gospodarcza gmin, powiatów i województw. 1. Wielkość województw, powiatów i gmin jako jednostek terytorialnych dla celów administracji ogólnej:

niewicz, *Rozwój regionalny – Rozwój lokalny – Samorząd terytorialny* 23, Warszawa 1990, s. 40-65, 76-82 (bibliografia – s. 111-114); A. Kowalczyk, *Dotychczasowe doświadczenia i aktualny stan prac badawczych nad reformą podziału Polski na regiony*, [w:] *Czy Polska będzie państwem regionalnym?*, red. nauk. G. Gorzelak, B. Jałowiecki, *Studia regionalne i lokalne* 9(42), Warszawa 1993, s. 104-107.

²⁷ Wynikiem działalności Komisji było obszerne wydawnictwo *Materiały Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej*, t. 1-5, Warszawa 1929-1931 (cyt. dalej *Materiały dla Usprawnienia Administracji*).

²⁸ Tamże, *Podział administracyjny państwa*, t. 4, Warszawa 1930, s. 3-7.

a) wielkość województw, powiatów i gmin pod względem obszaru i zaludnienia. 2. Wielkość województw, powiatów i gmin jako jednostek samorządu terytorialnego. III. warunki regionalne podziału administracyjnego Państwa. 1. Warunki wynikające z ustroju gospodarczego ziem Polski. 2. Warunki geograficzne i komunikacyjne podziału administracyjnego Państwa. 3. Warunki rozwoju kulturalnego przy podziale administracyjnym Państwa. B. Ogólne tezy w sprawie uzgodnienia podziału dla celów administracji ogólnej z podziałem dla celów administracji nie zespolonej. 1. Ujemne skutki rozbieżności między podziałem Państwa dla celów administracji ogólnej z podziałem dla celów administracji nie zespolonej. C. Projekt nowego podziału na województwa.

Od połowy lat dwudziestych XX w. nastąpiło wydatne ożywienie prac projektodawczych nad reformą administracji publicznej. Charakterystyczne, że powstawały liczne projekty indywidualne. Propozycja Włodzimierza Wakara z 1925 r. przewidywała podział kraju na prowincje z jednoczesnym zwiększeniem liczby województw. Autor ten ogłosił jeszcze kilka innych projektów zmiany podziałów terytorialnych, których treść ujawnia zmienność jego poglądów w tym zakresie. W jednym z nich uzasadnił celowość poważnego zmniejszenia liczby województw. Podział na prowincje i zwiększoną liczbę województw zawierają jeszcze projekty R. Starzyńskiego z 1928 r. oraz Stanisława Srokowskiego z 1930 r.²⁹ Również Jerzy S. Langrod przedstawił w 1930 r. swoją koncepcję ewolucyjnej reformy administracji, która winna być przeprowadzona w trzech etapach³⁰. Najpierw, po „ujednostajnieniu” samorządu wojewódzkiego miano przystąpić z końcem 1930 r. do przekształcenia obszaru kilku województw. Równocześnie nastąpiłaby zmiana w przynależności części powiatów. Na lata 1931-1932 J. S. Langrod przewidywał doprowadzenie do przewyciężenia granic zaborczych po uprzedniej unifikacji administracji publicznej, jak i po przeprowadzeniu spisu powszechnego. W wyniku tych czynności nastąpiłaby likwidacja niektórych województw i zarazem utworzenie innych. Ostatni etap reformy miał polegać jedynie na zniesieniu województwa śląskiego, co nie było możliwe do zrealizowania przed 1937 r. ze względu na zobowiązania międzynarodowe Polski w tym zakresie. Autor charakteryzowanego projektu był także zwolennikiem nadania województwom nazw historycznych.

Pewne podobieństwo do propozycji J. S. Langroda wykazywał projekt M. J. Ziomka z 1930 r. U jego podstaw leżały przesłanki gospodarcze. Przewidywał likwidację jednych i tworzenie nowych województw oraz zmiany granic między nimi. Był również zwolennikiem likwidacji województwa śląskiego, którego terytorium zostałyby włączone do województwa krakowskiego. Cechą charakterystyczną projektu Juliusza Suskiego było stwierdzenie, iż „zbyt późno już dzisiaj na budowanie nowego podziału od podstaw, bez liczenia się ze stanem istniejącym,

²⁹ C. Leszczyńska, *Województwo*, s. 80-82; A. Kowalczyk, *Dotychczasowe doświadczenia*, s. 105.

³⁰ J. S. Langrod, *Ze studiów nad podziałem administracyjnym państwa*, Kraków 1931, s. 137-233 (bibliografia s. 234-235).

a zbyt wcześnie jeszcze na gruntowną i opartą na doświadczeniu przebudowę³¹. W związku z tym J. Suski opowiadał się za dokonaniem niezbędnych modyfikacji w istniejącym podziale. Jednocześnie uznał, iż jedynie kilkanaście miast może pełnić funkcję stolicy województwa.

Szereg z przedstawionych propozycji wywołało znaczne zainteresowanie opinii publicznej. Liczne konkretne rozwiązania spotkały się z krytyką. Niektóre z projektów zostały wykorzystane w pracach Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej. Rezultaty jej działalności spotkały się z bardzo zróżnicowanym przyjęciem w zmieniającej się sytuacji politycznej kraju.

Wynikiem działalności Komisji Trzech było opracowanie nowego podziału Polski na województwa. Ostatecznie projekt ten nie stał się podstawą uchwalenia ustawy, czego oczekiwano jesienią 1931 r. Uznając konieczność doprowadzenia do unifikacji administracji, jak i uwzględniając stosunki gospodarcze, Komisja Trzech zaproponowała zniesienie kilku województw wraz ze zmianą przynależności pewnej liczby powiatów, co łącznie miało zapewnić likwidację dziedzictwa zaborców. Krytykę tego projektu ogłosił Franciszek Bujak, będący współtwórcą koncepcji regionalizacji gospodarczej. Nie była konieczna jego zdaniem zgodność podziału administracyjnego z regionalizmem gospodarczym. Uważał natomiast, że „...jest złudzeniem, jakoby źródłem istniejących różnic w narodzie polskim były jedynie zabory, wpływ prawa, szkoły i kultury obcej³², dodając, iż konsekwentnie przeprowadzona unifikacja nie ułatwi, „ale utrudni pracę administracji, bo będzie ona musiała mieć do czynienia z różnymi normami prawnymi, różnymi tradycjami i urządzeniami, których ludność nie będzie się chciała od razu wyrzec³³. W konkluzji F. Bujak stwierdzał, iż „...obecny podział administracyjny nie jest doskonały, ale projektowany wydaje mi się bez porównania dalszym od ideału doskonałości³⁴. Opowiedział się on równocześnie za zwiększeniem liczby województw, których powierzchnia liczyłaby od 10 do 25 tys. km².

Analiza projektów reformy administracji z czasów Drugiej Rzeczypospolitej uwidacznia znaczne zróżnicowanie koncepcji nowego kształtu terytorialno-administracyjnego Polski. Niemal wszystkie projekty postulowały zmiany polegające na likwidacji jednych, tworzeniu innych, jak i łączenie niektórych województw w jedno. Projektowane zmiany granic między województwami powiązano z przesuwaniami powiatów. Największym osiągnięciem prac projektodawczych w czasach Drugiej Rzeczypospolitej były rezultaty działalności Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej.

Propozycja S. Srokowskiego (1930) zakładała podział Polski na 5 prowincji (bez określenia liczby województw). Wcześniej W. Wakar (1925) zaproponował

³¹ J. Suski, *Projekt podziału Państwa na województwa*, [w:] *Materiały dla Usprawnienia Administracji. Podział administracyjny Państwa*, t. 1. Warszawa 1929, s. 71.

³² F. Bujak, *Uwagi o projekcie nowego podziału Państwa na województwa*, Warszawa 1931, s. 13.

³³ Tamże, s. 12.

³⁴ Tamże, s. 34.

podział kraju na 5 prowincji ze stolicami w Warszawie, Poznaniu, Krakowie, Lwowie i Wilnie. Niższą jednostką podziału administracyjnego stałyby się województwa (19). Do koncepcji tej nawiązywał R. Starzyński (1928), postulujący wyodrębnienie 6 prowincji. Dodał prowincję ze stolicą w Lublinie, czego nie planował W. Wakar. Omawiany projekt przewidywał podział Polski na 25-26 województw.

Pozostałe projekty uznają w zasadzie województwo za najwyższą jednostkę podziału terytorialnego kraju. Natomiast występują w nich znaczne wahania co do liczby tych jednostek (od 10 do 25-26). Koncepcję zmniejszenia liczby województw do 10 (bez m.st. Warszawy) przedstawił W. Wakar (1929). Nastąpić to miało poprzez zlikwidowanie 6 województw³⁵, których terytorium byłoby przyłączone do pozostałych. Kolejny wariant to podział państwa na 15 województw. W tym celu M. J. Ziomek (1929) w miejsce zniesionych województw: tarnopolskiego i nowogródzkiego tworzył przemyskie z jednoczesną zmianą innych województw. W późniejszym czasie (po 1937) przestałoby istnieć województwo śląskie. Opierając się na przesłankach ekonomicznych, M. J. Ziomek był rzecznikiem tworzenia nowych województw o zbliżonym obszarze i zaludnieniu. Propozycje J. S. Langroda wyróżniają się szczegółowością oraz sugestywną argumentacją na rzecz podziału terytorium Polski na 15 województw. W pierwszym etapie reformy miano dokonać poważnych zmian granic pomiędzy województwami, których skutkiem byłoby zniesienie województwa nowogródzkiego. Jednocześnie miało nastąpić powiększenie obszaru województwa pomorskiego kosztem warszawskiego, pomniejszonego na rzecz m.st. Warszawy i województwa łódzkiego. Przewidywano zarazem przyłączenie do województwa warszawskiego części województw: białostockiego i lubelskiego. W toku drugiego etapu reformy powstałoby województwo przemyskie, a zlikwidowano by tarnopolskie, a następnie śląskie (w 1937 r.). W projekcie J. Suskiego (1929) wytypowano ostatecznie 15 miast (bez Baranowicz), które byłyby stolicami województw³⁶. Nowe byłyby województwo przemyskie, a zlikwidowano by województwa nowogródzkie i tarnopolskie.

Komisja dla reformy administracji (1923) przewidywała zniesienie województwa nowogródzkiego, co oznaczało opowiedzenie się za podziałem państwa na 16 województw. W celu zatarcia granic zaborczych postulowano m.in. przyłączenie do województwa pomorskiego niektórych powiatów z województw warszawskiego i poznańskiego. Komisja Trzech w 1926 r. opowiedziała się za utrzymaniem podziału na 17 województw (z m.st. Warszawą). Jednocześnie ze względu na celowość przekraczania granic z czasów zaborów nastąpić miało w szczególności zwiększenie obszaru województw: pomorskiego (kosztem warszawskiego), krakowskiego i łódzkiego. Natomiast znacznie dalej idące wnioski zawierał późniejszy projekt Komisji Trzech (1931). Postulowano zmiany granic wszystkich województw,

³⁵ Dotyczyło to województw: białostockiego, kieleckiego, stanisławowskiego, tarnopolskiego, wołyńskiego i nowogródzkiego.

³⁶ Były to: Warszawa, Kraków, Wilno, Katowice, Białystok, Toruń (lub Bydgoszcz), Poznań, Stanisławów, Kielce, Przemysł, Pińsk, Brześć n. Bugiem, Lublin i Lwów.

z których 5 uległo likwidacji³⁷. W efekcie tych przekształceń Polska dzieliłaby się na 12 nowych województw (wraz z m.st. Warszawą). Z tym wiązało się, oparte na przesłankach gospodarczych, przesunięcie powiatów pomiędzy różnymi województwami, co prowadziło do zwiększenia obszaru m.in. województwa pomorskiego i m.st. Warszawy. Równocześnie zmalałby obszar kilku innych województw, w tym m.in. lubelskiego.

Obok propozycji W. Wakara (1925) podział kraju na 19 województw występował w projekcie A. Erdmana (1921), będącego zwolennikiem historycznych województw. Planował likwidację województwa tarnopolskiego i zarazem utworzenie 4 nowych³⁸. Na całkowicie odmiennych zasadach oparł swój projekt R. Starzyński (1928). Jego zdaniem najwłaściwszy byłby podział na województwa zamieszkałe przez ok. 1 mln osób. Na podstawie tego kryterium wydzielono 25-26 województw. Podział ten podporządkowano przede wszystkim potrzebom mobilizacji wojskowej.

Opublikowane odpowiedzi na *Ankiety* z 1929 r.³⁹ zawierają niezwykle zróżnicowane poglądy dotyczące miejsca województwa w systemie administracji publicznej. Natomiast stosunkowo ogólne propozycje odnoszą się do podziału kraju na województwa.

Najmniej zwolenników miała koncepcja dwustopniowej struktury władz. Część respondentów *Ankiety* odrzucała ją bez uzasadnienia, np. Stanisław Bukowiecki. Inni wskazywali na to, że niewłaściwe byłoby zastosowanie tej struktury ze względu na obszar Polski. Odmienny pogląd uzasadniał Szczęsny Wachholz, według którego:

Gmina i powiat są jednostkami koniecznymi dla zapewnienia stałej formy i trybu administracji i w razie odpowiedniego rozwiązania ich terytorialnego problemu czynią wymienionym wymaganiom zadość. Tym samym powodują zbędność dalszych – stałych tworów terytorialno-administracyjnych, których miejsce w nowoczesnym ustroju winny zająć ... związki regionalne⁴⁰.

Ostatecznie uznał, że w okresie przejściowym należy utrzymać województwo, co oznaczało uznanie trójstopniowego podziału kraju. Za tą koncepcją opowiadała się przeważająca część uczestników *Ankiety*, choć także z pewnymi zastrzeżeniami. Większość respondentów *Ankiety* wskazywała na potrzebę utworzenia najwyższych jednostek podziału administracyjnego o stosunkowo dużym obszarze. Postulowano więc znaczne zmniejszenie liczby województw (7-11). Wśród 10 województw w propozycji S. Bukowieckiego znajdowało się warszawskie województwo grodzkie. Zdaniem Mariana Zborowskiego podział trójstopniowy jest

³⁷ Odnosi się to do województw: stanisławowskiego, tarnopolskiego, nowogródzkiego, białostockiego i kieleckiego.

³⁸ To jest: kaliskiego, podlaskiego, przemyskiego i kujawsko-chełmińskiego.

³⁹ *Materiały dla Usprawnienia Administracji. Podział administracyjny Państwa*, t. 4, Warszawa 1930, s. 8-167. Są to teksty: S. Bukowieckiego, W. Dalbora, W. Grabskiego, S. Downarowicza, P. Dunin-Borkowskiego, M. Zborowskiego, Sz. Wachholza i Cz. Żułkiewicza.

⁴⁰ Tamże, t. 4, s. 132.

nieodpowiedni dla Polski, ale należy go jeszcze zachować przez dłuższy czas. Część respondentów *Ankiety* godziła się na utrzymanie istniejącego podziału, będąc przekonani do wprowadzenia podziału czterostopniowego. Istotę tego najpełniej wyraził S. Bukowiecki, stwierdzając, że

podział administracyjny powinien być tym bardziej rozgałęziony i mieć tym więcej stopni, oczywiście w stosunku do zaludnienia, im wyższy jest poziom kultury społecznej i gospodarczej, im większe potrzeby społeczne. Trzeba, aby administracja była jak najbardziej zbliżona do narodu i związana z jego życiem⁴¹.

Jego zdaniem pożądanymi byłyby podział terytorium Polski na województwa (stanowiące jednocześnie okręgi działów administracji specjalnej), ziemie, powiaty i gminy. Natomiast Piotr Dunin-Borkowski uzasadniał celowość podziału kraju na rozległe terytorialne prowincje (ziemie) w liczbie 5-6, niewielkie obszarem województwa i powiaty obejmujące znaczne pod względem powierzchni gminy. Był on jednocześnie zwolennikiem wprowadzenia czterostopniowej struktury jednostek samorządowych. Pewne podobieństwo do tej propozycji widoczne jest u M. Zborowskiego przewidującego podział państwa na wielkorządztwa (6)⁴², województwa, które w przyszłości zostałyby zniesione, oraz na powiaty i gminy. W przeciwieństwie do tego według W. Dalbora niecelowe jest rozważanie na temat czterostopniowego podziału kraju. Jednocześnie uznał za przedwczesne wprowadzanie trwałego podziału terytorialnego państwa. Odosobniony był sąd W. Dalbora o tym, że „zmiana granic między byłymi zaborami w podziałach administracyjnych na razie powinna być wyjątkiem, usprawiedliwionym konkretnymi, niewątpliwymi korzyściami”⁴³.

Wyniki konferencji z 12 i 13 grudnia 1929 r., która odbyła się w Prezydium Rady Ministrów, stały się podstawą do opracowania ogólnych tez dotyczących zasad podziału administracyjnego na gminy i powiaty. Dokument ten wraz z projektem podziału Polski na województwa miał być przedstawiony RM. Wielu uczestników konferencji opowiedziało się jednoznacznie za trójstopniowym podziałem administracyjnym. Charakterystyczne, że dominował pogląd o potrzebie wprowadzenia dużych województw (w liczbie 7-10). Odrzucono koncepcję dwustopniowego podziału jako prowadzącego do centralizacji administracji. Akcentowano natomiast, że decentralizacji może sprzyjać czterostopniowy podział. Znamienne, że jednocześnie wskazywano na to, że jeżeli:

bierze się na wzgląd sprawy narodowościowe, to zbyt wielkie województwa, swojego rodzaju „prowincje”, czy „kraje” o wyraźnym obliczu fizjograficznym i etnicznym, wskazywałyby zbyt silne dążenia odśrodkowe, co utrudniałoby dalszą konsolidację Państwa Polskiego.⁴⁴

⁴¹ Tamże, t. 4, s. 13.

⁴² Tamże, t. 4, s. 124-125. Wielkorządztwa: Warszawskie, Poznańskie, Krakowskie, Lwowskie, Lubelskie i Wileńskie.

⁴³ Tamże, t. 4, s. 40.

⁴⁴ Tamże, t. 4, s. 245.

Wcześniej, w 1920 r. Michał Bobrzyński pisał:

Rok temu ktośby był przypuścił, że do takiego rozbitcia przyjdzie w narodzie, który wyżej prawie stawał swoje zjednoczenie niż niepodległość! Dziś nie tylko zjednoczenie nie robi postępów, ale widocznie się cofa, dziś powstał już prąd, aby z różnicą i odrębnością trzech dzielnic się liczyć, aby ją unormować i na niej ustrój całego państwa oprzeć. Oprócz Sejmu walnego Rzplitej, mielibyśmy więc trzy Sejmy dzielnicowe...⁴⁵

Splot różnorodnych czynników politycznych, gospodarczych i finansowych sprawił, że projekty reform opracowane przez Komisję dla Usprawnienia Administracji Publicznej w większości nie doczekały się wprowadzenia w życie. Odnosi się to także do podziału administracyjnego państwa. Jedynie w niewielkim stopniu nawiązano do propozycji Komisji przy zmianach granic kilku województw w latach 1937-1938. W pełni trafna jest ocena H. Izdebskiego:

Na tle projektów innych ówczesnych komisji reformy administracji projekty polskiej Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej wyróżniły się nie tylko kompleksowością, ale i śmiałością niektórych postulatów. Wyprzedziły one w poważnym stopniu swoje czasy⁴⁶.

Wynikiem scharakteryzowanych prac projektodawczych była koncepcja wielkiego województwa będącego jednocześnie najwyższą jednostką zasadniczego podziału administracyjnego i jednostką samorządową. Województwu wyznaczono szereg zadań i kompetencji. Przy określeniu pozycji województwa kierowano się, w odpowiedniej proporcji, różnorodnymi przesłankami, którymi były w szczególności: stosunki gospodarcze, ekonomiczne, finansowe i narodowościowe; warunki geograficzne, komunikacyjne i kulturowe. Uznawano potrzebę odwoływania się do tradycji historycznej (łącznie z nazewnictwem).

Województwo w czasach Drugiej Rzeczypospolitej było ogniwem pośrednim między organami naczelnymi a władzami niższych szczebli. Wojewoda w szerokim zakresie sprawował nadzór i kontrolę nad organami administracji w powiatach i gminach. Nie funkcjonował natomiast (poza województwami poznańskim i pomorskim) samorząd wojewódzki.

Tymczasowy podział terytorialny kraju z pierwszych lat Polski niepodległej przetrwał w istocie do 1975 r. Wówczas, po upływie ponad trzydziestu lat od ogłoszenia *Manifestu* PKWN, wprowadzono nowy, dwustopniowy podział administracyjny Polski. Stan ten utrzymuje się dotychczas. Charakterystyczne, że w ciągu minionych kilkudziesięciu lat, w toku kolejnych reform (od 1944 r.), tworzono coraz mniejsze pod względem obszaru i potencjału gospodarczego województwa. Stało to w oczywistej sprzeczności z racjonalną koncepcją wielkiego województwa (regionu) z czasów Drugiej Rzeczypospolitej, dotychczas nie wprowadzoną w życie.

⁴⁵ M. Bobrzyński, *O zespoleniu dzielnic Rzeczypospolitej*, Kraków 1920, s. 5.

⁴⁶ H. Izdebski, *Historia administracji*, s. 212; zob. też D. Malec, J. Malec, *Historia administracji nowożytnej*, Kraków 1996, s. 166.

Obecnie możliwe jest skorelowanie reformy administracji publicznej z pracami projektodawczymi nad Konstytucją Trzeciej Rzeczypospolitej. Problematyka struktur władz administracji publicznej i kształtu terytorialnego państwa stanowi materię konstytucyjną. Należy także zabiegać o to, aby w toku debaty parlamentarnej nad projektem nowej ustawy zasadniczej uwzględniono, w zakresie odpowiadającym obecnym stosunkom, teoretyczny dorobek z czasów Drugiej Rzeczypospolitej w zakresie podstaw nowego, ostatecznego podziału terytorialnego Polski opartego na racjonalistycznych i historycznych przesłankach.

Toruń, marzec 1997 r.

Tekst opracowania uprzednio złożonego w Instytucie Spraw Publicznych w Warszawie.