

# Łubiarz, Tomasz

---

## Koncepcje województwa w Materiałach Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów w II Rzeczypospolitej (1928-1933)

---

Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego 11, 215-244

---

2008

Artykuł został zdigitalizowany i 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](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

TOMASZ ŁUBIARZ  
(Lublin)

## *Koncepcje województwa w Materiałach Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów w II Rzeczypospolitej (1928–1933)*

### **Konzepte der Woiwodschaft in den Unterlagen der Kommission für Rationalisierung der Öffentlichen Verwaltung beim Prämierminister in der 2. Republik Polen**

1. Uwagi wstępne; 2. Województwo a ludność; 3. Województwo a wielkość jego terytorium; 4. Województwo a funkcjonowanie w nim administracji publicznej; 5. Podsumowanie.

1. Einführungsbemerkungen; 2. Woiwodschaft und die Bevölkerung; 3. Woiwodschaft und ihre Gebietsgröße; 4. Woiwodschaft und das Funktionieren ihrer öffentlichen Verwaltung; 5. Zusammenfassung.

## 1

W okresie istnienia II Rzeczypospolitej jednym z wielu zagadnień, które wymagało rozwiązania, była reforma ustroju administracji publicznej odziedziczonej po czasach rozbiorów.

Jednym z elementów tegoż ustroju, którego reformą się zajmowano, była problematyka podziału administracyjnego, a w nim – podziału państwa na województwa. Zagadnienie podziału administracyjnego stanowiło kanwę licznych opracowań – zarówno na niwie funkcjonujących wówczas organów administracji publicznej, jak również wśród środowiska naukowego i publicystycznego. Autorzy tychże opracowań, traktując o podziale państwa na województwa, poświęcili szczególną uwagę kwestii samego województwa. Projektowali je pod kątem kilku aspektów, które da się zebrać w trzy kategorie: ludność, wielkość terytorium oraz funkcjonowanie administracji publicznej.

Artykuł niniejszy jest próbą przedstawienia ówczesnych poglądów na instytucję i funkcjonowanie województwa, opublikowanych w I, IV i V tomie *Materiałów Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej...*<sup>1</sup>. Działalność Komisji od-

<sup>1</sup> *Materiały Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów*, t. I: *Podział administracyjny państwa*, Warszawa 1929; t. IV: *Podział administracyjny państwa*, Warszawa 1930; t. V: *Podział administracyjny państwa. Wnioski Komisji*, Warszawa 1931.

biła się najbardziej doniosłym echem w ramach prac odnoszących się do tej kwestii, podjętych przez organy administracji publicznej.

Komisja dla Usprawnienia Administracji Publicznej została powołana Uchwałą Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 27 września 1928 r. i podlegała ówczesnemu Prezesowi Rady Ministrów – prof. Kazimierzowi Bartłowi. Składała się z osób powołanych przez Prezesa Rady Ministrów. Na jej czele stanął Maurycy Jaroszyński – były podsekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych. W jej skład weszli m.in.: W. Raczkiewicz – wojewoda wileński, W. Roman – były wojewoda poleski, J. Buzek – dyrektor Głównego Urzędu Statystycznego, W. Brzeziński – referent w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, a sekretarzem generalnym komisji został J. Brzozowski – radca ministerialny. Przy Komisji powołano następujące sekcje: 1) ds. podziału administracyjnego państwa; 2) systemu pracy; 3) dekoncentracji; 4) spraw urzędniczych oraz 5) organizacji województwa stołecznego. Powołano także referat zbioru praw<sup>2</sup>.

Sekcja ds. podziału administracyjnego Państwa – najważniejsza ze względu na problematykę artykułu<sup>3</sup> – przystępując do pracy nad zagadnieniem zaprojektowania całokształtu reformy podziału administracyjnego, nie dysponowała w tej sprawie żadnymi materiałami, które by mogły służyć za podstawę jej wniosków. Wynikało to stąd, iż ówczesna literatura polska tycząca spraw administracji (z lat 1918–1928), była bardzo uboga i fragmentaryczna, zaś dwie komisje utworzone przy Prezesie Rady Ministrów, które uprzednio się tą kwestią zajmowały<sup>4</sup>, pozostawiły jedynie pewne materiały w postaci protokołów z kilku posiedzeń (komisja z 1923 r.) oraz swoje wnioski, jednakże bez żadnych materiałów je uzasadniających (tzw. Komisja trzech z 1926 r.). Pracę więc rozpoczęto od gromadzenia materiałów. W tym celu została rozpisana bardzo szeroko ujęta ankieta, którą rozesłano ludziom nauki, przedstawicielom administracji rządowej i samorządowej, organizacjom i reprezentacjom życia gospodarczego, a wreszcie poszczególnym osobom, znanym ze swych zainteresowań kwestiami wiążącymi się z podziałem administracyjnym państwa<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> J. Przygodzki, *Problematyka reformy administracji w pracach rządowych komisji do usprawnienia administracji w II Rzeczypospolitej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, No 2616, Prawo CCLXXXVIII, 2004, s. 293–294.

<sup>3</sup> W ramach tejże sekcji nadesłano najwięcej opinii, które są dla nas źródłem informacji.

<sup>4</sup> Komisja do reformy administracji powołana Uchwałą Rady Ministrów w 1923 r. oraz Komisja powołana do opracowania projektu reorganizacji administracji państwowej – tzw. „Komisja trzech” – Uchwałą Rady Ministrów w 1925 r.; *Projekty reformy podziału administracyjnego państwa*, referat wygłoszony na posiedzeniu Sekcji dla spraw podziału administracyjnego państwa w dn. 6 XII 1928 r. przez p. Wł. Konkolnaka – radcę ministerialnego w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych [w:] *Materiały...*, t. I, s. 60 i 67.

<sup>5</sup> A. Tarnowska, *O przekraczaniu pozaborczych granic, czyli o międzywojennych projektach podziału terytorialnego i ich współczesnych cechach uwag kilka*, „Zeszyty Naukowe”, nr 14, 2006, [Wyższa Szkoła Suwalsko-Mazurska im. Papieża Jana Pawła II w Suwałkach], s. 32–48. W 1929 r. na łamach prasy administracyjnej zwrócono się do *wszystkich zajmujących się zagadnieniem podziału administracyjnego z jakiegokolwiek bądź punktu widzenia* o zajęcie stanowiska w sprawie administracyjnego podziału państwa.

Pytania ankiety w sprawie podziału administracyjnego państwa zawierały zagadnienie istoty instytucji i funkcjonowania województwa. W ogólności dotyczyły wielkości województwa, jako: 1) tworzonego dla celów administracji ogólnej; 2) jednostki samorządu terytorialnego; 3) uwzględniającego: a) czynnik regionalny rozumiany jako warunki ustroju gospodarczego ziem Polski, b) warunki geograficzne, komunikacyjne, c) warunki rozwoju kulturalnego ludności; oraz 4) uzgodnienie z podziałem dla celów administracji niezespalonej<sup>6</sup>.

W odpowiedzi na ankietę Komisja otrzymała znaczną ilość opinii, jednakże w *Materiałach...* zamieściła opinie tylko niektórych autorów, a mianowicie: J. Sułkiego – radcy ministerialnego w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych (t. I), Stanisława Bukowieckiego – prezesa Prokuratury Generalnej, Władysława Dalbora – dyrektora Biura Samorządowego dla Wielkopolski i Pomorza, Stanisława Dowinarowicza – prezesa Krajowego Towarzystwa Melioracyjnego, b. ministra spraw wewnętrznych (oprócz ogólnej odpowiedzi na ankietę przedłożył trzy wartościowe prace: projekt województwa pomorskiego, projekt województw wschodnich, ogólny projekt podziału administracyjnego państwa na województwa), Piotra Dunin-Borkowskiego – wojewody poznańskiego, Władysława Grabskiego – b. prezesa Rady Ministrów, Włodzimierza Konkolnia – radcy ministerialnego w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, kierownika referatu podziału administracyjnego państwa, Stanisława Podwińskiego – naczelnika Wydziału w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, Szczęsnego Wachholza, Mariana Zbrowskiego – b. naczelnika wydziału samorządowego w Urzędzie Wojewódzkim w Krakowie, Czesława Żułkiewicza – inspektora starostw w Urzędzie Wojewódzkim w Krakowie (t. IV), a także własne wnioski odnośnie do problematyki podziału administracyjnego państwa (t. V)<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> *Materiały...*, t. IV, s. 3–7.

<sup>7</sup> Oprócz tu wymienionych, opinie swoje nadesłali m.in.: Zygmunt Beczkowicz – wojewoda nowogródzki; Stanisław Bogatkowski – starosta lidzki; L. Bryndza-Nacki; Alfons Erdman – senator; Zygmunt Gąsiorowski – kurator Poleskiego Okręgu Szkolnego; dr Michał Grażyński – wojewoda śląski (projekt rozszerzenia obszaru województwa śląskiego); dr Jan Hupka; Izby Przemysłowo-Handlowej: w Warszawie, w Łodzi, w Lublinie, w Krakowie, w Bydgoszczy, w Grudziądzu, w Katowicach, w Sosnowcu; Jan Kraheński – wojewoda poleski (projekt województwa poleskiego; obszerna, bardzo wartościowa praca o charakterze monograficznym); dr Mikołaj Kwaśniewski – wojewoda krakowski; prof. Mieczysław Limanowski z Wilna; dr Jerzy Stefan Langrod (obszerna teoretyczna praca o charakterze monografii, zakończona projektem nowego podziału administracyjnego na województwa); dr Jerzy Medeyski – b. min. pełn. RP; Nowogródek – Komitet Obywatelski Ziemi Nowogródzkiej; inż. Władysław Olszewski z Królewskiej Huty; dr Wiktor Orficki – docent Uniwersytetu Jagiellońskiego; Płock – Komitet Obywatelski w Płocku; Pomorski Wydział Krajowy (projekt rozszerzenia obszaru woj. pomorskiego); Józef Przyłuski – prokurator przy Sądzie Apelacyjnym w Wilnie; Władysław Raczkiewicz – wojewoda wileński; inż. Karol Rolle – prezydent m. Krakowa; Slonim – Komitet Obywatelski; Stanisław Srokowski – b. wojewoda wołyński; dr Zygmunt Wąsowicz – docent Uniwersytetu Jana Kazimierza we Lwowie; Józef Włodek – prezydent m. Grudziądza; Rada Naczelna Organizacji Ziemiańskich w Warszawie; prof. dr August Zierhoffer ze Lwowa; dr Maksymilian Ziomek z Krakowa, *Materiały...*, t. V, s. 3–6.

## 2

Instytucja i funkcjonowanie województwa w aspekcie ludnościowym – wedle opinii i propozycji przedstawionych przez S. Bukowieckiego, J. Suskiego, S. Downarowicza, P. Dunin-Borkowskiego i W. Grabskiego oraz autorów wniosków Komisji – opierała się na kilku czynnikach: 1) ośrodka miejskim (stolicy); 2) narodowościowym i etnicznym oraz 3) gęstości zaludnienia.

Zasadniczo ww. autorzy wyrażali koncepcję, w ramach której województwo skupiało się wokół ośrodka miejskiego – większego miasta – ogniska życia gospodarczego i kulturalnego, gdyż niezależnie od podziału terytorialnego było ono atrakcyjne dla okalających je terytoriów. Bukowiecki podnosił, iż województwo stanowiło zarazem wyraz zasady różnorodności *utworów życia publicznego*, która była bardziej racjonalna *od sztucznie robionych okręgów z tendencją utworzenia jednostek o równym obszarze i zaludnieniu*<sup>8</sup>. Podkreślał, że poprzez sublimację ośrodka miejskiego na stolicę województwa stawał się on (a tym samym i województwo) czynnikiem stymulującym napływ inteligencji polskiej, co z kolei ograniczało wpływy ludności niepolskiej, kształtującej demograficzne i gospodarcze relacje na jego terytorium<sup>9</sup>. Ten sam autor pisał dalej, iż województwo spajało w ten sposób ośrodek miejski (np. Łódź) z okręgiem miejskim (np. okręg fabryczny), co miało zostać jeszcze wzmocnione po utworzeniu samorządu wojewódzkiego<sup>10</sup>. Uzupełnieniem do powyższego pozostawała opinia Suskiego i tezy zawarte we Wnioskach Komisji, że w ośrodku miejskim, o dobrych właściwościach regionalnych i gospodarczych<sup>11</sup>, będącym węzłem regionalnym dla całego obszaru województwa, zbiegały się nici życia społecznego i gospodarczego województwa, i – co za tym szło – krzyżowały się główne szlaki komunikacyjne. Miało to – jak uważano – istotne znaczenie dla wojewody, gdyż tenże, jako naczelny organ władzy publicznej, musiał mieć swą siedzibę w punkcie możliwie doskonale ogniskującym życie społeczne, i to nie tylko ze względu na pełnienie nadzoru nad jego organizacją w województwie, ale przede wszystkim ze względu na konieczność oparcia się w realizacji wojewódzkiego programu polityki na zorganizowanym społeczeństwie.

Ci sami autorzy podkreślali, że społeczeństwo stanowiło zbyt wielką siłę polityczną, ażeby Rada Ministrów mogła realizować swoje zamierzenia wyłącznie za pośrednictwem administracji, bez współpracy społeczeństwa. Z drugiej strony,

<sup>8</sup> *Materiały...*, t. IV, s. 26–27.

<sup>9</sup> *Ibidem*, s. 28.

<sup>10</sup> *Loc. cit.*

<sup>11</sup> *Materiały...*, t. I, s. 78–81.

było dla nich ważną rzeczą, ażeby wojewoda, który miał współtworzyć program, *był bezustannie w kontakcie z miejscowymi sferami intelektualnymi, bo bez ich współpracy, jako człowiek częstokroć z innego środowiska przybyły, nie zawsze mógłby się zdobyć na należyte zrozumienie miejscowych potrzeb, stosunków i tradycji*. Należyty wybór siedzib władz wojewódzkich był kwestią szczególnie doniosłą, gdyż istniał szereg miast, które w przeciągu wieków wykształciły się na ośrodki regionalne pierwszorzędnej wartości, pełniły zawsze na swoim obszarze pewną określoną misję w stosunku do państwowości polskiej i stanowiły wówczas dla Polaków cenną spuściznę historyczną, którą trzeba należyście wykorzystać. Nigdy nie ulegało wątpliwości – czytamy we Wnioskach Komisji – że miasta, jak Kraków, Lwów, Lublin, Wilno i Poznań, należało uczynić siedzibami wojewódów. Chodziło jednak o ułatwienie tym miastom sprawowania ich właściwej roli, a więc o wykreślenie województwom takich granic, które by obejmowały obszar istotnych wpływów gospodarczych i kulturalnych ośrodka wojewódzkiego. Oceniając wartość regionalną ośrodków miejskich, nieodzowne pozostawało zbadanie aktualnego zasięgu ich wpływów, które były skrupowane obecnym naówczas podziałem administracyjnym, oraz wzięcie pod uwagę ich możliwości rozwojowych w nowym podziale administracyjnym<sup>12</sup>.

Niezależnie od powyższego, istniał również pogląd, wyrażony przez Downarowicza, iż stolicę województwa należało umieścić w mieście raczej małym (jak to zrobiono w USA, gdzie stolicę umieszczono w Waszyngtonie), dobrze usytuowanym pod względem komunikacyjnym (łatwa możliwość dojazdu zarówno do stolicy, jak również do najdalej położonych powiatów w województwie) i bezpiecznym, zwłaszcza od granicy, *gdzie w spokoju i z dala od zgiełku można by załatwiać sprawy administracyjne (Siedlce lub Biała Podlaska zamiast Brześcia nad Bugiem lub Pińska – woj. podlaskie, Płock zamiast Warszawy – woj. mazowieckie przemianowane z warszawskiego, Kalisz zamiast Łodzi – woj. łódzkie)*<sup>13</sup>.

W odniesieniu do czynnika narodowościowego (etnicznego), autorzy propozycji (Suski, Bukowiecki, Dunin-Borkowski, Grabski, Komisja we Wnioskach) odwoływali się do konieczności korekty ówczesnych granic województw, wyznaczonych jeszcze przez b. państwa zaborcze i utrzymanych przez ustawodawstwo polskie. Autorzy Wniosków Komisji uważali, że poprzez niwelację granic zaborczych, województwo będzie sprzyjać moralnej unifikacji narodowej, gdyż – w przeciwnym razie – ludność, nie mając potrzeby komunikowania się ze sobą, nadal pozostanie w swoich wzajemnych uprzedzeniach, powstałych na tle dzielnicowego światopoglądu, co łącznie z odrębnością prawną b. dzielnic stało niejednokrotnie na prze-

<sup>12</sup> *Materiały...*, t. V, s. 119–120.

<sup>13</sup> *Materiały...*, t. IV, s. 84.

szkodzie jej psychicznemu scementowaniu, podtrzymywało separatyzmy dzielnicowe, przeszkadzało nawiązaniu m.in. stosunków gospodarczych, a na zewnątrz mogło wywoływać wrażenie tymczasowości państwa polskiego. W konsekwencji – twierdzili autorzy Wniosków – postępowało zjawisko *konserwowania odrębności prawnej byłych dzielnic*, gdyż zamknięcie ich w odrębnych ramach administracyjnych nie wywoływało potrzeby intensywniejszej pracy nad unifikacją prawną państwa polskiego. Pisali dalej, iż to, co było konieczne w chwili tworzenia podziału administracyjnego (1919), w dobie unifikacji ustawodawstwa polskiego (1931) stanowiło przeszkodę do przekroczenia granic województw byłych państw zaborczych, szczególnie tam, gdzie było to wskazane ze względu na: układ stosunków gospodarczych i komunikacyjnych czy też życie kulturalne kraju<sup>14</sup>. Wyrażając swoją opinię w tej mierze, Suski podkreślał, że tworząc województwo, należało zwracać uwagę na stosunki społeczne tam istniejące przed jego powstaniem, gdyż wszelka zmiana granic województw mogła być dotkliwie odczuwana przez ludność (która przyzwyczała się i dostosowała już swoje warunki życiowe), niezależnie od korzyści, jakie ta zmiana miała dać w przyszłości<sup>15</sup>. Dunin-Borkowski dodawał przy tym, iż województwo nie mogło być wyłącznie efektem niwelacji – metodami administracyjnymi – różnic spowodowanych rozbiorami, gdyż mogło to doprowadzić do powstania tendencji odśrodkowych, separatystycznych. Wspomniane niwelacje mogły nastąpić *tylko drogą ewolucyjną, w szybszym lub wolniejszym tempie, zależnie od warunków społecznych*<sup>16</sup>.

Według Suskiego województwo zasadniczo powinno mieć obszar etnograficznie jednolity, co ułatwiałby prowadzenie jednolitej polityki w stosunku do istniejących na nim zagadnień społecznych<sup>17</sup>, zaś Bukowiecki proponował, aby w przypadku występowania na terytorium województwa ludności etnicznie mieszanej – uregulowania prawne, w nim obowiązujące, zawierały normy uwzględniające różnoetniczność (np. drugi język urzędowy). Bukowiecki zwracał przy tym uwagę na fakt niewystępowania wówczas okręgów etnicznie jednolitych, współmiernych z naturalnym oddziaływaniem ośrodka miejskiego, stąd też nie widział konieczności tworzenia województwa według kryterium etnicznego<sup>18</sup>, zaś Grabski dodawał, iż nie trzeba uwzględniać także kryterium narodowościowego i mniejszościowego, a raczej powinno ono „mieć własny zakres działania, twórczości i podnoszenia kultury miejscowej”<sup>19</sup>.

<sup>14</sup> *Materiały...*, t. V, s. 103.

<sup>15</sup> *Materiały...*, t. I, s. 74–77.

<sup>16</sup> *Materiały...*, t. IV, s. 97.

<sup>17</sup> *Materiały...*, t. I, s. 78–81.

<sup>18</sup> *Materiały...*, t. IV, s. 28.

<sup>19</sup> *Ibidem*, s. 64.

W celu określenia gęstości zaludnienia województwa, Bukowiecki optował za stosowaniem kryterium wielkości miasta (siedziby władz województw), jako wykładnika naturalnego rozwoju tegoż miasta, gdyż pozostałe (historyczne, cywilizacyjne) kryteria nie miały obiektywnych sprawdzianów. Pisał: *Gdyby wziąć cyfrę 100 000 ludności, jako odpowiednią dla miasta wojewódzkiego, w takim razie ogniskami władz II instancji (wojewódzkich) byłyby Lwów, Kraków, Poznań, Wilno, Warszawa, Łódź, Bydgoszcz, Katowice, Lublin. Jednocześnie ze względu na zasadę, iż terytoria województw powinny pokrywać się z okręgami władz specjalnych, istnieje możliwość dodania do ww. grona jednego lub dwóch miast*<sup>20</sup>. Z kolei Downarowicz twierdził, że minimalna liczba ludności województwa nie powinna być mniejsza od 1 mln mieszkańców, gdyż taka liczebność pozwoliłaby samorządowi wojewódzkiemu na zrównoważenie swojego budżetu, niezbędnego do realizacji swoich zadań gospodarczych i kulturalnych<sup>21</sup>. Żułkiewicz zaś postulował podział państwa na 10–11 województw – aby każde z nich liczyło około 3 mln mieszkańców<sup>22</sup>.

W *Materiałach...* zamieszczono również argumenty przemawiające za mniejszym ludnościowo województwem. Dunin-Borkowski opierał swoje stanowisko na tym, iż obowiązujące standardowe wówczas województwo – dochodzące do 3 mln mieszkańców – uniemożliwiałoby ograniczenie – nawet przez najzdolniejszego i wyjątkowo utalentowanego administratora (wojewodę) – całej administracji i skupienie w jednej ręce rzeczywistego kierownictwa województwa<sup>23</sup>. Żułkiewicz poddawał w wątpliwość wykorzystywanie gęstości zaludnienia jako czynnika kształtowania województwa, bardziej uzależniając jego wielkość (miało być wielkie, z zatartymi granicami zaborczymi i jednolitym ustawodawstwem) od wpływu ogólnej polityki państwowej<sup>24</sup>. Dopuszczano jednak – jak Dunin-Borkowski – tenże czynnik pośrednio, mówiąc o obowiązku wojewody, polegającym na pełnym opanowaniu powierzonego mu terenu, a „jego znajomość ludzi i stosunków powinna być tak dokładna, że wszelkie wybitniejsze osobistości na obszarze województwa powinien znać osobiście, a żadne ważniejsze zagadnienie z jakiegokolwiek bądź dziedziny na obszarze województwa nie powinno być mu obce”, co było realne na obszarze małego województwa, obejmującego kilka powiatów, z liczbą mieszkańców wynoszącą około pół miliona, i miało mu to zająć najdalej 2–3 lata<sup>25</sup>.

Z przedstawionych dotychczas opinii wynika, iż województwo miało się skupiać wokół dużego ośrodka miejskiego, jako swojej stolicy, co wydaje się słusznym

<sup>20</sup> *Ibidem*, s. 26–27 (niestety autor opinii nie podaje ich nazw).

<sup>21</sup> *Ibidem*, s. 87.

<sup>22</sup> *Ibidem*, s. 149–150.

<sup>23</sup> *Ibidem*, s. 100.

<sup>24</sup> *Ibidem*, s. 149.

<sup>25</sup> *Ibidem*, s. 100.



postulatem, jeśliby przyjąć, iż administracja w województwie miałyby charakter bardziej świadczący, aniżeli koordynacyjny lub planujący. W tym drugim przypadku, opcja siedziby w niewielkim, spokojnym ośrodku miejskim zasługiwałaby na głębsze rozważenie, i ewentualne zastosowanie, po spełnieniu innych warunków, jak choćby dostępności komunikacyjnej i logistycznej. Na uwagę zasługuje otwartość autorów w kwestii występowania zjawiska wielonarodowości (wieloetniczności), którą należałoby uwzględnić dla dobra dalszego współistnienia jego mieszkańców. Zdawano sobie jednak sprawę, iż rzeczą niemożliwą było bezwzględne dążenie do jednolitości etnicznej mieszkańców województwa; skutkowałoby to wybuchem konfliktów i dezorganizacją funkcjonowania województwa. Jak najbardziej godnym akceptacji był również pogląd uzależniający gęstość zaludnienia województwa, którego mieszkańcy mieli w pierwszej kolejności zapewnić zrównoważenie budżetu samorządu wojewódzkiego, bez oczekiwania na pomoc z zewnątrz, tj. z budżetu państwa, jak to dziś ma miejsce.

### 3

Zawarte w *Materiałach...* opinie (w szczególności Downarowicza, Dunin-Borkowskiego, Bukowieckiego, Suskiego, Dalbora, Grabskiego, Żułkiewicza i samej Komisji oraz Wachholza) ujmowały wielkość województwa przy uwzględnieniu kilku czynników, a mianowicie: historycznego i komunikacyjnego, gospodarczego, występowania jednolitego zagadnienia społecznego, czynnika regionalnego oraz w ramach zespolenia władz administracji ogólnej z władzami administracji specjalnej (niezespolonej).

Uwzględnianie czynnika historycznego według Downarowicza polegało na tym, że województwo należycie miało wykorzystywać dorobek przeszłości do budowania swej przyszłości (co – jego zdaniem – nie działo się w przypadku Wilna i Lwowa – w obowiązującym wówczas podziale administracyjnym)<sup>26</sup>.

Dla Dunin-Borkowskiego województwo było przejawem ewolucyjnej organizacji wewnętrznej Państwa: od przestarzałych form historycznych (Polska przedrozbiorowa) do przystosowanych do nowych potrzeb zadań i zagadnień administracji państwowej, stąd też należało przy jego tworzeniu uwzględnić dane historyczne oraz *te dane, które w czasach rozbiorowych wycisnęły swoje piętno na strukturze Polski obecnej*. Następnie, dla tegoż autora, konieczne było baczenie na okoliczność, iż Polska nie miała jednolitego charakteru, wynikającego z różnic cywilizacyjnych pomiędzy wschodem i zachodem, więc – w sytuacji centralnego

<sup>26</sup> *Ibidem*, s. 87.

kierownictwa w sprawach administracyjnych – *zarządzenie wydane dla całego obszaru Rzeczypospolitej Polskiej, wskazane i konieczne w jednej części, było błędne i nieracjonalne, a czasami wręcz szkodliwe i dla ludności niezrozumiałe, w innej części kraju*<sup>27</sup>. Zatem nieodzowne dla dobra województwa było – według niego – uchwycenie tych różnic, i to one *powinny stanowić granice wielkich jednostek administracyjnych*<sup>28</sup>.

Równocześnie nie brakowało też krytycznych opinii wobec czynnika historycznego. Bukowiecki określał województwo jako wyraz bardziej chwili bieżącej i patrzenia w przyszłość, aniżeli wspominków historycznych<sup>29</sup>, zaś Suski stwierdzał, że projektując województwo na nowo, należało je uwolnić od balastu granic dawnych zaborów, znacznej nierówności pod względem: a) obszaru; b) liczby jednostek I instancji, jakimi administrował urząd wojewódzki<sup>30</sup>. Według Suskiego, województwo stanowiło jednostkę podziału administracyjnego o połączonych w nim terenach, komunikacyjnie ze sobą powiązanych, natomiast musiało być pozbawione terenów o utrudnionym wzajemnym komunikowaniu, choćby miały one historyczne powiązania<sup>31</sup>.

Omawiając – wywołany już – czynnik komunikacyjny, Dalbor postulował, aby punktem wyjścia w pracach projektowych nad zakreśleniem terytorium województwa była zasada stanowiąca, iż *winno być [nim] łączenie tego, co samo życie łączy, co chce być złączone, mówiąc popularnie, co „samo się prosi” o złączenie z powodu węzłów gospodarczych i kulturalnych*, ponadto by dalszą przesłankę stanowiły względy łatwości administrowania, czyli tworzenie województwa o równym okręgu z innymi województwami, przy uwzględnieniu przede wszystkim względów komunikacyjnych<sup>32</sup>. Znajdujemy tu przeciwstawne zdanie Bukowieckiego, który pisał, że obszar i zaludnienie, jako kategorie zupełnie różne, nie mogły być równocześnie podstawami zasadniczymi utworzenia województwa i kreślenia jego wielkości<sup>33</sup>, podobnie jak i miejscowe warunki komunikacyjne (kolejowe, drogi szosowe), ze względu na ich niedostatek w stosunku do potrzeb<sup>34</sup>. Dla uzupełnienia powyższego należy dodać, że Dunin Borkowski wyrażał pogląd, iż czynnik powyższy nie może mieć wpływu na wielkość województwa, z uwagi na niejednorodność stosunków zarówno w odniesieniu do dróg bitych, jak i żelaznych,

<sup>27</sup> *Ibidem*, s. 97.

<sup>28</sup> *Ibidem*, s. 98.

<sup>29</sup> *Ibidem*, s. 28.

<sup>30</sup> *Materiały...*, t. I, s. 74–77.

<sup>31</sup> *Ibidem*, s. 71–74.

<sup>32</sup> *Materiały...*, t. IV, s. 40.

<sup>33</sup> *Ibidem*, s. 15–16.

<sup>34</sup> *Ibidem*, s. 16.

wodnych oraz brak przeszkód naturalnych, zaś *drogi bite mogą być budowane we wszelkich kierunkach, a tak samo jest swobodny rozwój dróg żelaznych*<sup>35</sup>.

Znaczenie czynnika gospodarczego w projektowaniu wielkości województwa autorzy koncepcji (Suski, Dunin-Borkowski, Grabski, Bukowiecki) ujęli w kilku kontekstach, a mianowicie: poziomu rozwoju gospodarczego istniejącego na jego terytorium (w tym przemyśle i rolnictwa) oraz wystarczalności na potrzeby samorządu terytorialnego województwa.

Województwo miało – według Suskiego – tym większy obszar, im lepszą, bardziej rozwiniętą, sieć komunikacyjną, lepsze rozkłady jazdy, większy promień zasięgu urzędu wojewódzkiego, jednakże skorygowany o wzgląd regionalny, czyli o tworzenie z województwa węzła gospodarczego<sup>36</sup>, historycznego, geograficznego i socjologicznego, oraz siłę atrakcyjną swojego ośrodka<sup>37</sup>. Dunin-Borkowski czynił przy tym zastrzeżenie generalne, że *w żadnej mierze granice jednostek administracyjnych w jednym Państwie nie mogą wywrzeć żadnego wpływu na życie gospodarcze*, a jedynie wyjątkowo należy kierować się udogodnieniem wynikającym z bliskości urzędów dla łatwiejszego kontaktu oraz normalnie większego zainteresowania tychże potrzebami gospodarczymi<sup>38</sup>. Zdaniem Grabskiego, województwo miało być większe (od ówczesnego) także z powodu sprawniejszego i bardziej planowego działania, zaś wyjątkowo, przy rozwoju życia gospodarczego, dopuszczalne było *pozostawienie mniejszych jednostek tam, gdzie one zostały przez życie wyrobione, a łamanie życia przy rozwoju kulturalnym szczególnie niepożądane*<sup>39</sup>. Dobrze było – jak to określał Suski – jeśli wchodziły w skład województwa tereny powiązane ze sobą pod względem gospodarczym, posiadające podobne potrzeby i warunki rozwoju<sup>40</sup>. Jednocześnie wspomniany autor był zwolennikiem tezy, iż województwo powinno zarazem obejmować tym mniejszy obszar, im większa jego gęstość zaludnienia, zasobność materialna wyższa, wyżej rozwinięty przemysł i handel, wyższe opodatkowanie na głowę – bez obawy o zdolność wytworzenia silnego i owocnie pracującego samorządu wojewódzkiego<sup>41</sup>.

Stosując kryterium gospodarcze w określaniu województwa, należało – w opinii Bukowieckiego – raczej poprzez jego utworzenie osiągnąć określony efekt gospodarczy (poprzeć pewne rodzaje wytwórczości), aniżeli przystosować województwo do wytworzonego już położenia rzeczy. Wnioskował dalej, że przy zmienno-

<sup>35</sup> *Ibidem*, s. 92.

<sup>36</sup> Co oznaczało według niego, by nie rozdzielać ośrodków konsumujących artykuły pierwszej potrzeby od okolicznych terenów bezpośrednio je zaopatrujących, *Materiały...*, t. I, s. 74–77.

<sup>37</sup> *Loc. cit.*

<sup>38</sup> *Materiały...*, t. IV, s. 95.

<sup>39</sup> *Ibidem*, s. 65.

<sup>40</sup> *Materiały...*, t. I, s. 71–74.

<sup>41</sup> *Ibidem*, s. 74–77.

ści sytuacji gospodarczej, skutkowałoby płynnym ukształtowaniem województwa, a to z kolei pozostawałoby w sprzeczności z trwałością jego funkcjonowania, wynikającą z zasady trwałości podziału administracyjnego<sup>42</sup>. Dalej autor ten – wychodząc z założenia, że polityka gospodarcza województwa miała być zgodna z ogólnym kierunkiem polityki gospodarczej, idącej za myślą centralną, jednolitą dla całości – podnosił, iż wszelkie interesy lokalne, regulowane przez władze lokalne, nie mogły pozostawać w sprzeczności z ogólnymi widokami rządu, zaś ścierające się – należało bardziej łagodzić, niż uświęcać je niejako *a priori*. W przeciwnym bowiem razie – przestrzegał – pozostawienie urządzania się każdemu województwu z osobna mogło by doprowadzić do wykształcenia szeregu województw wyłącznie przemysłowych bądź wyłącznie rolniczych, z jednoczesnym zaniedbywaniem innych produkcji. Jego zdaniem, idealny stan to taki, w którym województwo zawierało ogniska pracy gospodarczej wszelkiego rodzaju, o ile tylko miały one w nim naturalne warunki rozwoju<sup>43</sup>. Potwierdzał ów tok myślenia Bukowiecki, który uważał, iż województwo nie mogło być dostosowane obszarowo do przeważającego typu wytwórczości, lecz stosownie do zasady *et haec sunt facienda et illa non omittenda* – czyli, że władza powinna troszczyć się o rozwój wszelkiej pracy pożytecznej. A jeżeli w danym czasie – pisał dalej – jakiś rodzaj pracy wymagać mógł szczególnie troskliwej opieki, to z powodów natury ogólnogospodarczej czy politycznej, a nie zaś dlatego, że w pewnym okręgu odnośny rodzaj wytwórczości przeważał, co w konsekwencji mogłoby doprowadzić do dominującego znaczenia w samorządzie wojewódzkim przedstawicieli większości produkcji, z upośledzeniem produkcji mniejszości<sup>44</sup>. W stosunku niuansującym powyższe zagadnienie pozostawała jednocześnie opinia Dunin-Borkowskiego, że województwo, jako jednostka terytorialnego podziału administracyjnego, wywierało większy wpływ na przemysł i handel, niż na rolnictwo, co wynikało z większej ruchliwości tych pierwszych i odczuwania przez nie większej potrzeby bliskości urzędów państwowych, ponieważ miały więcej spraw do załatwienia aniżeli rolnik; dotyczyło to przede wszystkim władz drugoinstancyjnych (województw), które posiadały szerszy zakres działania i szersze uprawnienia aniżeli powiatowe władze administracji ogólnej, przy których tworzeniu z kolei rolniczy charakter Polski miał doniosłe znaczenie<sup>45</sup>.

W opozycji do powyższych autorów występował Grabski, którego zdaniem nie należy tworzyć województwa według kryterium rolnictwa czy też przemysłu, gdyż Polska oprócz Górnego Śląska nie posiadała *ani jednego rejonu czysto przemysłowo-*

<sup>42</sup> *Materiały...*, t. IV, s. 23.

<sup>43</sup> *Ibidem*, s. 22–23.

<sup>44</sup> *Ibidem*, s. 22.

<sup>45</sup> *Ibidem*, s. 95.

wego, co oznaczało, iż była krajem typowo rolniczym<sup>46</sup>. Wreszcie, Downarowicz wyrażał pogląd generalnie przeciwny wpływowi różnorodności rozwoju gospodarczego na wielkość województwa, a mianowicie stwierdzał, że województwo powinno być zachować jednolitość pod względem gospodarczym, co miało pozwolić samorządowi wojewódzkiemu na stworzenie programu działania, zharmonizować pracę samorządową, usprawnić administrację i zmniejszyć jej koszty.

W odniesieniu do następnego czynnika kształtowania wielkości województwa Downarowicz argumentował, że miało ono być *o ile możliwości samowystarczalne pod względem niezbędnych mu produktów rolnych, zwłaszcza żyta, owsa i okopowizny*, co miało ułatwić i usprawnić: *wewnętrzną gospodarkę wojewódzką, organizację handlu i transportów w całym Państwie*”, stąd też było wyrazem dążenia Polski, *aby mieć terytoria produkujące ponad własne potrzeby dla aprowizowania większych ośrodków miejskich i na eksport, oraz terytoria co najmniej samowystarczalne, tj. hinterlandy, np. przydzielenie do woj. poleskiego obszarów melioracyjnych, zapewniających mu niezbędne ilości żywności bez konieczności importu, podobnie wydzielenie z woj. warszawskiego obszarów podmiejskich i włączenie ich do Miasta Stołecznego Warszawy*<sup>47</sup>. Ten ostatni pogląd spotkał się jednakże z krytyką Dunin-Borkowskiego, iż tzw. *hinterland* był z punktu widzenia gospodarczego obojętny (*życie gospodarcze jest tak silne, że mu często-kroć nawet granice państwowe nie mogą stawiać poważnej przeszkody*), więc nie występowała potrzeba jego administracyjnego podkreślenia w wykreślaniu terytorium województwa<sup>48</sup>. Kontynuując pogląd Downarowicza, Żułkiewicz podnosił, iż kontekst wystarczalności determinował tworzenie województwa nie w sposób szablonowy, lecz z uwzględnieniem specyficznego i indywidualnego traktowania, zwłaszcza wpływu gospodarczego danego obszaru, wydajności źródeł podatkowych, aby obok siebie nie istniały województwa bogate i biedne, lecz posiadające się przeciętną, zdolne własnymi siłami spełnić przepisane im obowiązki<sup>49</sup>.

Pozostając w tym duchu, Komisja skłaniała się ku tezie, że województwo powinno być gospodarczo wystarczalne na potrzeby samorządu terytorialnego, czego nie należało jednak pojmować jako samowystarczalności, o której mogła być mowa tylko wtedy, kiedy produkcja danego okręgu (województwa) zdolna była sprostać zapotrzebowaniu konsumpcji. Tak pojęta samowystarczalność gospodarcza miała wielkie znaczenie dla państwa, ale nie dla jednostki administracyjnej. Komisja twierdziła dalej, że wystarczalność gospodarcza na potrzeby samorządu terytorialnego oznaczała tylko wystarczalność danego terytorium na pokrycie

<sup>46</sup> *Ibidem*, s. 65.

<sup>47</sup> *Ibidem*, s. 87.

<sup>48</sup> *Ibidem*, s. 95.

<sup>49</sup> *Ibidem*, s. 165.

świadczeń na rzecz samorządu. Zatem województwo miało być – według Komisji – podstawą terytorialną samorządu wojewódzkiego, co z punktu widzenia potrzeb samorządu wojewódzkiego, powodowało postawienie kolejnej tezy, że im większy był obszar województwa, tym łatwiej zasadniczo o odpowiednią dla jego zadań koncentrację środków i intensywną gospodarkę samorządową. Większy obszar pozwalał przy tym na lepsze wyrównanie ciężarów finansowych na rzecz samorządu wojewódzkiego i robienie inwestycji gospodarczych w częściach województwa słabiej rozwiniętych pod względem gospodarczym, a tych inwestycji właśnie potrzebujących. Było zarazem rzeczą nieodzowną, ażeby obszar obejmował zagadnienia wchodzące w całości do zakresu jego działania, a nie dzielił ich z sąsiednimi województwami. Wreszcie Komisja zwracała uwagę na istnienie w owym czasie w państwach europejskich (np. Francja) tendencji do obejmowania jednostkami terytorialnymi pewnych zagadnień, bez względu na to, jaki to da efekt w wielkości obszaru tej jednostki, i zapewnienia samorządowi terytorialnemu podstawy materialnej pozwalającej na odpowiednią koncentrację środków i intensywną gospodarkę samorządową<sup>50</sup>.

Kolejnym czynnikiem kształtującym wielkość terytorium województwa było występowanie jednolitego zagadnienia społecznego, wymagającego rozwiązania przez administrację. Komisja zgadzała się co do tego, że województwo stanowiło wyraz dominującej dążności do obejmowania jednostkami administracyjnymi pewnych wyodrębniających się terytorialnie zagadnień. Dążność owa – pisała Komisja – przeciwstawiała się wówczas panującemu systemowi podziału administracyjnego na jednostki wyższego rzędu, opartemu na pewnym schematyzmie – na kryteriach formalnych obszaru i zaludnienia. W związku z tym pojawiał się kierunek zmierzający do dekoncentracji administracji, gdyż ona, rozszerzając zakres kompetencji władz lokalnych, pozwalała na dostosowanie polityki władz administracyjnych do warunków miejscowych, a następnie – do decentralizacji, ażeby w rozwiązywaniu problemów miejscowych dać odpowiedni udział samorządowi terytorialnemu. Zdaniem Komisji, zarówno dekoncentracja, jak i decentralizacja, ze względów gospodarczych, wymagały dużych jednostek administracyjnych, dlatego że rozbudowany, a przez to bardziej kosztowny aparat władz lokalnych musiał być wyzyskany przez przydzielenie mu odpowiednio dużego okręgu właściwości (dekoncentracja), a także ze względu na konieczność zapewnienia samorządowi odpowiednich środków finansowych, wystarczających dla podjęcia jego zwiększonych zadań (decentralizacja). Wreszcie, Komisja podnosiła, że również i tendencja do obejmowania jednostkami administracyjnymi wyodrębniających się terytorialnie zagadnień skutkowałaby w efekcie występowaniem jednostek większych

<sup>50</sup> *Materiały...*, t. V, s. 121.

od ówczesnych<sup>51</sup>. W związku z powyższym pozostawał wreszcie postulat Komisji głoszący stworzenie odrębnego wojewódzkiego (regionalnego) programu wewnętrznej polityki państwowej dla obszaru, na którym występujące zagadnienia państwowe wyróżniały go z kryterium państwa<sup>52</sup>.

Regionalnie rzecz biorąc – w ujęciu Grabskiego – województwo stanowiło jednostkę podziału administracyjnego o różnej wielkości, według kryterium żywotności i posiadania istotnej stolicy. Miało być krajem, całością gospodarczą i historyczną, ziemią – stąd też należało dążyć do ich zmniejszenia ilościowego, w porównaniu do ówczesnego stanu<sup>53</sup>. Komisja proponowała, aby w utworzonym województwie uwzględniony był faktyczny układ stosunków gospodarczych i kulturalnych – i co z tym było nieodłącznie związane – regionalnych powiązań pewnych ośrodków miejskich z otaczającymi je obszarami. Powyższy pogląd popierała argumentem, że terytorium państwa dzieliło się na pewne wyodrębniające się ze swego otoczenia całości terytorialne, które można było nazwać regionami, skoncentrowane około jakiegoś ośrodka miejskiego splotami stosunków gospodarczych czy kulturalnych. Charakteryzowała zaś te regiony – w jej mniemaniu – jednolitość występujących na ich terenie zagadnień gospodarczych i społecznych, a przez to: wspólność zainteresowań w rozwoju tej lub innej dziedziny gospodarstwa społecznego, dążność do otworzenia pewnych zakładów naukowych lub wybudowania pewnych linii komunikacyjnych, czy innych urządzeń użyteczności publicznej, itp. Wspomniane, wspólne zainteresowanie gospodarcze, społeczne i kulturalne – w opinii Komisji – w pewnej mierze wchodziły zawsze w zakres zagadnień administracji rządowej i samorządowej, i dlatego każdy z tych regionów stanowił dla administracji publicznej pewną zindywidualizowaną całość. Wedle Komisji, podstawowym wymogiem utworzenia jednostki podziału administracyjnego – tu województwa – było dążenie do objęcia tych regionów jednostkami administracyjnymi (tu województwem), o ile możliwości w całości i niedzielenie interesujących administrację zagadnień między parę jednostek, albowiem warunkiem racjonalnej organizacji pracy w administracji publicznej było – wspomniane już – stworzenie dla każdego zagadnienia administracyjnego odpowiedniego programu i konsekwentne jego realizowanie. Było to niemożliwe do osiągnięcia, jeżeli wyodrębniające się terenowo zagadnienia administracyjne dzielono pomiędzy parę jednostek administracyjnych, jak w ówczesnym podziale państwa na województwa<sup>54</sup>. Komisja wyrażała zarazem zastrzeżenie, że wzgląd regionalny mógł służyć jedynie za

<sup>51</sup> *Ibidem*, s. 90–91.

<sup>52</sup> *Ibidem*, s. 116.

<sup>53</sup> Stąd też – zdaniem Grabskiego – województwa w Nowogrodzku, Stanisławowie i Tarnopolu, Brześciu, a nawet i Toruniu nie miały racji bytu; *Materiały...*, t. IV, s. 64.

<sup>54</sup> *Materiały...*, t. V, s. 93.

kanwę, na której się projektuje podział administracyjny – wielkość województwa, ponieważ musiał być on dostosowany przede wszystkim do potrzeb administracji. Potrzeby te zaś były wówczas bardzo różnorodne i czasem tak ze sobą sprzeczne, że w rezultacie kierowano się wyłącznie właściwościami regionalnymi kraju<sup>55</sup>.

W ramach tego kontekstu istniała także przeciwstawna koncepcja Wahcholza, mówiąca o tym, że docelowo województwo było niepotrzebne, gdyż *powołanie do życia jednostek powiatowych o odpowiednim zasięgu terytorialnym, a stąd gospodarczo zdolnych do podjęcia trudniejszych i kosztowniejszych zadań administracyjnych, czyni zbędnym tworzenie dalszych, wyższych jednostek administracyjnych o stałych granicach*<sup>56</sup>. Tam, gdzie zadania przerastałyby możliwości powiatów – pisał dalej Wahcholz – utworzyłyby one związki komunalne (związki powiatów) na podstawie faktycznej potrzeby, urzeczywistniając w ten sposób ideę regionalizacji. Owa idea organizacyjna uwzględniałaby w najszerszych rozmiarach postulaty życia – tj. *samokształtowanie się* jednostek administracyjnych w państwie, zgodnie z potrzebami faktycznymi, z tendencjami odśrodkowymi i dośrodkowymi, które poszczególne obszary wykazywały – zdaniem autora – względem siebie, w związki międzykomunalne, czyli regionalne. W jego opinii, posiadały one większą elastyczność – tj. zdolność przystosowawczą do zmiennych warunków, wynikających z układu sił gospodarczych – a przez to większą żywotność, w odróżnieniu od organizacji (województw) o sztywnym i niezmiennym wymiarze terytorialnym, narzuconej podziałem semantycznym, stąd też województwa nie miały dla niego racji bytu. Województwo nie miało jej tym bardziej – wypukła autor – w sytuacji zmniejszenia liczby powiatów i zwiększenia ich obszarów, co zmniejszyłoby obciążenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, wynikające z obsługi administracyjnej podległych sobie jednostek (we Francji istniało wówczas 86 departamentów bezpośrednio podległych ministerstwu, a jednak administracja Francji uchodziła za jedną z najlepszych w Europie)<sup>57</sup>.

Niemniej ważnym czynnikiem, a znajdującym wówczas również swoje konstytucyjne umocowanie, był czynnik administracyjny, w ramach którego – jak postulowali Suski, Komisja, Bukowiecki, Grabski i Żułkiewicz – województwo konkretyzowało tendencję do zespolenia władz administracyjnych (ogólnej i specjalnej) oraz stanowiło podstawę terytorialną samorządu wojewódzkiego.

Tendencja do zespolenia władz administracyjnych – według opinii Suskiego – wynikała wprost z art. 65 i 66 Konstytucji marcowej (z 17 marca 1921 r.), a jej słuszność usprawiedliwiała oszczędność społeczna oraz przejrzystość budowy ad-

<sup>55</sup> *Ibidem*, s. 109.

<sup>56</sup> *Materiały...*, t. IV, s. 131.

<sup>57</sup> *Ibidem*, s. 131–133.



ministracji. W województwie miały się „schodzić” okręgi terytorialne poszczególnych władz administracyjnych, zaś proces ten nie był zarazem zależny od postępu zespolenia urzędów, jednakże im to zespolenie było większe, tym lepiej<sup>58</sup>.

Komisja podkreślała konieczność zgodności podziału państwa na województwa z podziałem terytorialnym dla innych działów administracji (wówczas 15), co miało powodować, że w województwie – w miarę możliwości – podziały specjalne się *pokrywają, zazębiają i nie tworzą sieci niesłychanie splecionej, w której trudno się zorientować nie tylko ludności, lecz i urzędnikom administracyjnym. Obywatel może załatwić wszystkie sprawy w jednym możliwie urzędzie, który jest spoiwem wszystkich działów administracji, co przyspiesza załatwienie spraw i powoduje zmniejszenie korespondencji, a przez to i kosztów administracyjnych, a także zniweluje trudności w momentach dla Państwa krytycznych, np. w czasie mobilizacji*<sup>59</sup>. Uzgodnienie wielkości terytorium województwa z innymi okręgami administracyjnymi – pisała dalej Komisja – mogło nastąpić w stosunku prostym (województwo = okręg), co było bardziej pożądane, a jeśli to niemożliwe – w stosunku wielokrotnym (dwa lub trzy województwa = okręg lub odwrotnie), byleby tylko granice tych okręgów nie zazębiały się. Rzecz niezbędną stanowiło uzgodnienie wielkości województwa, z podziałem na okręgi wojskowe, skarbowe, szkolne, sądowe, ziemskie, dyrekcyjne poczt i telegrafów, inspekcji pracy, ubezpieczeń społecznych, urzędów probierczych, legalizacji miar i celne. Podstawą tegoż uzgodnienia było województwo, gdyż dla województw właściwości terenu miały znaczenie zasadnicze, w odróżnieniu od innych, niezespolonych działów administracji. Jedyny wyjątek – zdaniem Komisji – dotyczył administracji wojskowej; jeżeli: z ważnych względów obrony państwa, nie mogłaby ona dostosować granic swoich jednostek terytorialnych do granic województw. Wówczas jednak to granice województw powinno się było dostosować do granic okręgów wojskowych, choćby powyższe skutkowało szkodą dla administracji ogólnej i samorządu wojewódzkiego<sup>60</sup>.

Wyrażając swój pogląd w tej materii, Bukowiecki określał województwo, jako okręg II instancji władz specjalnych, występujących na obszarze państwa, zespolonych pod przewodnictwem ogólnego naczelnika, tu: wojewody<sup>61</sup>, w szczególności: 1) w zakresie spraw wymagających uzgodnień poszczególnych władz specjalnych, np.: obrona narodowa w zakresie mobilizacji (okręg wojskowy = województwo); 2) ze względów społecznych, wymagających nie tylko sprawnej administracji rządowej, lecz również wytworzenia miejscowych ośrodków życia społecznego, kul-

<sup>58</sup> *Materiały...*, t. I, s. 9.

<sup>59</sup> *Materiały...*, t. V, s. 105.

<sup>60</sup> *Ibidem*, s. 122.

<sup>61</sup> *Materiały...*, t. IV, s. 29–30.

turalnego i gospodarczego = samorządu terytorialnego, jako ogniwa pośredniego pomiędzy organizacją państwową a wolnym życiem społecznym, skupiającego kierowaną duchem publicznym działalność nad rozwiązywaniem wszelkich ważniejszych zadań społecznych na danym terytorium (tu: województwa)<sup>62</sup>; 3) w zakresie sądownictwa (okręg sądowy apelacyjny = województwo)<sup>63</sup>.

W korespondencji do powyższego poczynione były również zastrzeżenia. I tak: Grabski uwypuklał tezę, że należy dążyć do uzgodnienia terytorium województwa z administracją specjalną, lecz nie było konieczne, *aby każdy dział administracji miał te same szczeble* [co administracja ogólna – przyp. aut.] *i jednostki tylko, by do ich granic terytorialnych się każdy dział stosował*, – dotyczyło to głównie szkolnictwa oraz opieki społecznej i pracy<sup>64</sup>. Suski dodawał tu także władze skarbowe, zaś nie do końca – władze pocztowe, wojskowe (z uwagi na rzadki czynnik mobilizacyjny oraz zmienność dyslokacji wojsk, stosownie do sytuacji zewnętrznej). Ten sam autor postulował, aby w siedzibie i obszarze województwa zawierały się siedziby i obszary okręgów administracyjnych najważniejszych dla ludności działów administracji – skarbowej i sądowej, lub też na jego obszarze było kilka okręgów tychże działów. Mogły się też zawierać wraz z innymi województwami – nie więcej niż trzema – w jednym okręgu administracyjnym danego działu administracji: wojskowego, kolejowego<sup>65</sup>. W przypadku władz specjalnych – argumentował zaś Bukowiecki – niewystępujących na obszarze całego kraju (np. władz górniczych, dyrekcji kolejowych, dróg wodnych i śródlądowych, portów morskich), ośrodek (stolica) województwa był siedzibą tychże władz, jeśli stanowił jednocześnie stację węzłową, główny port morski czy rzeczny itp.<sup>66</sup> Wyrażał również opinię, że województwo nie mogło być utworzone w kolizji z celami obrony narodowej, stąd też w ramach zasady zespolenia władz podlegało jedynie okręgom tworzonym dla celów wojskowości, i im było podporządkowane obszarowo. Konkludował w swym wywodzie, że *mielibyśmy 10 okręgów wojskowych, województw, okręgów sądowych, kolejowych, szkolnych, skarbowych, Izb Kontroli Państwa, oddziałów Prokuraturii Generalnej, Dyrekcji pocztowych, dyrekcji lasów państwowych – do 9 ośrodków wojewódzkich dochodziłby jeszcze jeden – Białystok*<sup>67</sup>.

W kwestii wpływu czynnika samorządowego na wielkość terytorium województwa autorzy koncepcji (Żułkiewicz, autorzy Wniosków Komisji), wychodząc od uregulowań konstytucyjnych z 1921 r., uwypuklali przeważnie tezę sfor-

<sup>62</sup> *Ibidem*, s. 31–32.

<sup>63</sup> *Ibidem*, s. 34.

<sup>64</sup> *Ibidem*, s. 65.

<sup>65</sup> *Materiały...*, t. I, s. 74–77.

<sup>66</sup> *Materiały...*, t. IV, s. 32–33.

<sup>67</sup> *Ibidem*, s. 34–35.

mułowaną wyraźnie przez Żułkiewicza, iż samorząd terytorialny – wojewódzki związek komunalny – miał pokrywać się z jego obszarem<sup>68</sup>. Komisja, pozostając w zgodności z powyższym założeniem, podnosiła, że samorząd terytorialny (wojewódzki) pod względem miał być w swojego ustroju i działalności w daleko większym stopniu był uzależniony od podstaw terytorialnych, niż administracja rządowa, bowiem roztaczała ona swoją działalność na teren całego państwa, miała swój zakres działania ściśle określony przepisami prawnymi, a środki na pokrycie własnych wydatków czerpała z budżetu państwa. Stąd też województwo, stanowiąc jednostkę administracyjną, nie wywierało na nią wpływu decydującego, bo w każdej dziedzinie administracji rządowej istniała pewna możliwość dostosowania form organizacyjnych do przyjętego terytorium jednostki, w ramach podziału administracyjnego. Administracja samorządowa – argumentowała dalej Komisja – zaś przeciwnie: była co do swych zadań i co do środków materialnych, jakimi na przeprowadzenie tych zadań rozporządzać mogła, ściśle uzależniona od materialnej podstawy swego działania – tzn. od własnego terytorium, poza granice którego władztwo jej nie sięgało. Z jednej strony, od wielkości terytorium jednostki samorządowej – województwa – zależała zawsze ilość i jakość problemów, rozwiązanie których ciążyło na tej jednostce, ponieważ mogła ona się podjąć zaspokojenia tych tylko potrzeb publicznych, które terytorialnie mieściły się w jej granicach. Z drugiej zaś – zdaniem Komisji – od wielkości terytorium jednostki samorządowej zależała również w znacznym stopniu jej zasobność w środki gospodarcze, a także w niezbędny do pracy w samorządzie element społeczny, co znów decydowało o zdolności danej jednostki do wykonywania ciężących na niej obowiązków<sup>69</sup>. Innymi słowy – definiowała zagadnienie Komisja – podstawę terytorialną samorządu województwa stanowił krąg interesów i potrzeb publicznych, zaspokojenie których miało zostać powierzone jednostce samorządowej<sup>70</sup>.

Jak z powyższego wynika, uwzględnianie czynnika administracyjnego powodowało nadanie województwu cechy swoistej ogniskującej determinanty i punktu odniesienia dla podziałów administracji specjalnej. W przyszłości siedziba województwa miała stać się w miarę możliwości administracyjnym węzłem wszystkich działów administracji, a – co szczególnie ważne i dziś – „odpowiednia” wielkość województwa miała stanowić również podstawę działalności samorządu terytorialnego, głównie poprzez zapewnienie mu środków na zaspokajanie potrzeb społecznych.

W *Materiałach...* przedstawiono również konkretne propozycje *pro futuro*, co do wielkości województwa, w nawiązaniu do powyższych kontekstów

<sup>68</sup> Art. 65 Konstytucji Marcowej z 17 III 1921 r.; *ibidem*, s. 156.

<sup>69</sup> *Materiały...*, t. V, s. 18–19.

<sup>70</sup> *Ibidem*, s. 27–28.

czynnika gospodarczego. Wedle poglądu Dalbora, województwo miało posiadać duże terytorium, obejmujące 30 powiatów<sup>71</sup>, uwzględniające wypełnianie na jego obszarze nawet zadań, które mogłaby realizować prowincja w zakresie ogólnej polityki narodowościowej i dzielnicowej, ze względu na historyczny rozwój, co powodowałoby wówczas funkcjonowanie tegoż województwa na zasadzie autonomii (pod nazwą: „województwo” lub „ziemia”)<sup>72</sup>. Dalej, Dalbor województwo ujmował jako okręg (przewidywano 10 większych i racjonalnie utworzonych), który winien obejmować obszary ciężące gospodarczo, komunikacyjnie i kulturalnie do ośrodka miejskiego (Warszawa, Łódź, Poznań, Kraków, Lwów, Wilno, Katowice, Lublin, Brześć nad Bugiem lub Kowel oraz Toruń lub Bydgoszcz), oraz – w miarę możliwości – nie przekraczać granic zabiorczych ze względu na odmienne ustawodawstwo, z wyjątkiem obszarów krańcowych (przyłączenie pd.-zach. części woj. kieleckiego do woj. krakowskiego, powiatów: tomaszowskiego i biłgorajskiego z woj. lubelskiego do woj. lwowskiego)<sup>73</sup>. W innej koncepcji – Żułkiewicza – każde z województw (10–11) liczyło około 40 tys. km kw., jednakże przy jego stanowieniu należało jeszcze uwzględnić warunki regionalne, geograficzne, gospodarczo-finansowe (zdolność finansową uzyskaną z odpowiedniego Urzędu Statystycznego danych obszarów do spełniania funkcji administracyjnych i samorządowych), narodowościowe, rodzaj zatrudnienia ludności, topograficzne<sup>74</sup>. Komisja zaś w swoich wnioskach wyrażała tezę, iż podstawą utworzenia województwa był – określony wówczas przez nią – region administracyjny (12): 1) region lwowski; 2) region Wołynia; 3) region poleski; 4) region północno-wschodni; 4) region lubelski; 6) region krakowski; 7) śląski region górniczo-hutniczy; 8) przemysłowy region łódzki; 9) region poznański; 10) region pomorski; 11) region warszawski; 12) region stołeczny, obejmujący Warszawę i obszar podmiejski bezpośrednio z miastem związany<sup>75</sup>. Bukowiecki dodawał jeszcze jedną formę województwa w tym kontekście, a mianowicie: odrębny okręg administracyjny dla stolicy Polski – Warszawy (województwo grodzkie z wojewodą), co podyktowane było zaludnieniem, ważnością jako centralny punkt państwa i siedziba władz) oraz koniecznością zachowania bezpośredniego stosunku naczelnika władz rządowych z ministrami, bez pośrednictwa wojewody; z władz specjalnych województwo to miało skupiać jedynie okręg władz szkolnych i skarbowych. Swoją opinię popierał argumentem,

<sup>71</sup> *Ibidem*, s. 50.

<sup>72</sup> W zakresie art. 3 ust. 4 Konstytucji z 17 III 1921 r.: *Rzeczpospolita, opierając swój ustrój na zasadzie szerokiego samorządu terytorialnego, przekaże przedstawicielstwu tego samorządu właściwy zakres ustawodawstwa, zwłaszcza z dziedziny administracji, kultury i gospodarstwa, który zostanie bliżej określony ustawami państwowymi*; *ibidem*, s. 59.

<sup>73</sup> *Ibidem*, s. 57.

<sup>74</sup> *Ibidem*, s. 150.

<sup>75</sup> *Materiały...*, t. V, s. 123.

iz stolica państwa tworzyła silny, zamknięty okręg, ugrupowanie – ognisko – życia społecznego, niezależnie od zespolenia w nim władz II instancji<sup>76</sup>.

W przedstawionych opiniach autorzy nie zachowują jednolitego stanowiska co do wpływu czynników historycznego i komunikacyjnego na wielkość województwa. Zgodzić się jednak można z zauważalną sugestią, iż nie miały one w tej kwestii raczej pierwszorzędного znaczenia, zaś ich wpływ mógłby podlegać ograniczeniom bez uszczerbku dla ówczesnego funkcjonowania województwa, gdyż częstokroć zachodziła niedająca się pogodzić niewspółmierność pomiędzy odczuwanymi dawnymi powiązaniem historycznymi (I Rzeczpospolita) oraz ówczesnymi wyzwaniem komunikacyjnymi. Z toku wypowiedzi na temat wpływu czynnika gospodarczego na wielkość województwa można było natomiast zauważyć nowoczesną wówczas tendencję do nadawania kształtowanie województwa pewnej elastyczności, uwzględniającej spektrum uwarunkowań i procesów gospodarczych wyróżniających pewne obszary, aniżeli do czysto mechanicznego wykreślenia obszaru województwa. Jednocześnie – co jest bardzo cenne – zwracano uwagę na całościowe rozumienie zagadnień gospodarczych (przemysł i handel a rolnictwo – z jednej strony, oraz zgodność polityki gospodarczej lokalnej z państwową – z drugiej), nadając im zarazem charakter służebny wobec potrzeb samorządu wojewódzkiego, ujmowanych tutaj w kontekście wystarczalności – zdolności do generowania dochodów dla wywiązania się tegoż z nałożonych zadań publicznych. Z tych też względów obszar województwa był raczej wynikiem dynamiki zjawisk występujących na pewnym terytorium, co mogło skutkować zaistnieniem województw o różnej wielkości, przyjmujących za punkt wyjścia podobne zagadnienia gospodarcze i możliwości finansowe dla swojego funkcjonowania.

Zamieszczone powyżej opinie skłaniają do konstatacji, iż zarówno czynnik uzależniający wielkość województwa od występowania na jego terytorium jednolitego zagadnienia społecznego, jak i podobny do niego w swej funkcji czynnik regionalny (objęcia granicami województwa pewnej wyodrębniającej się całości terytorialnej) pogłębiały i precyzowały – wspomnianą już wcześniej – elastyczną istotę procesu kształtowania się województwa. Na uwagę zasługuje szczególnie opinia, iż proces ten miał doprowadzić do przejścia województwa od fazy scentralizowanej – poprzez dekoncentrację – do fazy zdecentralizowanej (wykorzystującej realizację zadań publicznych przez samorząd wojewódzki). Wydaje się, iż pogląd perspektywicznie negujący istnienie województwa i zastąpienie go przez ewentualne „regionalne” związki powiatów (międzykomunalne) miał bardziej na względzie świadczące funkcjonowanie administracji, stąd też wprowadzenie go życie wielce utrudniałoby rozwiązywanie zagadnień życia społecznego, wy-

<sup>76</sup> *Materiały...*, t. IV, s. 35–36.

magających od administracji zaangażowania planistycznego, koordynacyjnego i nadzorczego.

Przedstawione powyżej koncepcje, określające wielkość województwa przez pryzmat czynnika administracyjnego, pozwalają na stwierdzenie, że najbardziej doniosłe znaczenie miało ukazanie go jako swoistego węzła regionalnego, ogniskującego w sobie różnorakie zadania gospodarcze i społeczne, wymagające rozwiązania przez administrację. Administrację – w jak największym stopniu zespoloną po stronie rządowej oraz wyposażoną w konieczną wystarczalność dochodową po stronie samorządowej. Istotne było również przewidywanie odrębnego województwa dla miasta stołecznego Warszawy, czego niestety do dziś nie udało się przeprowadzić.

#### 4

Nie mniej miejsca – w porównaniu do poprzednich aspektów – autorzy opinii (Suski, Downarowicz, Dunin-Borkowski, Dalbor, Bukowiecki, Zbrowski, Wachholz, Komisja, Żułkiewicz, Grabski) zamieszczonych w *Materiałach...* poświęcili funkcjonowaniu administracji publicznej w województwie, projektując je najczęściej według kategorii: instancyjności, organu naczelnego (osoby i zadań wojewody), a także instytucji samorządu terytorialnego.

Suski nazywał je okręgiem administracyjnym II instancji<sup>77</sup>, zaś Downarowicz, zgadzając się z nim, uzupełniał swoją definicję o element posiadania przezeń optymalnej ilości jednostek administracyjnych I instancji (powiatów), z możliwością tworzenia w jego obrębie grup powiatów (tzw. rejonów), bez nadawania im charakteru nowej instancji władzy<sup>78</sup>. Dla Suskiego, z jednej strony – granicę ilości powiatów wyznaczały możliwości kontroli administracyjnej i liczba korespondencji, z drugiej zaś – zasadność wydatków na nadbudowę administracyjną, jaką była, będąc instancją pośrednią pomiędzy Ministerstwem Spraw Wewnętrznych a powiatami<sup>79</sup>. Dunin-Borkowski uważał województwo za instancję odwoławczą (w podziale trójstopniowym) od decyzji powiatu w I instancji, jednakże zastrzegał przy tym, aby ministerstwo nie stawało się faktycznie instytucją zażaleniową od rozstrzygnięcia województwa, przez co traciłoby swój charakter władzy regiminalnej, powołanej do decydowania w sprawach ogólnopaństwowych<sup>80</sup>. Zdaniem Dalbora, wychodzącego z ówczesnych przesłanek konstytucyjnych, województwo

<sup>77</sup> *Materiały...*, t. I, s. 71–74.

<sup>78</sup> *Materiały...*, t. IV, s. 72.

<sup>79</sup> *Materiały...*, t. I, s. 74–77.

<sup>80</sup> *Materiały...*, t. IV, s. 99.

było jednostką administracyjną najwyższego rzędu (w podziale trójstopniowym), w którym miał być wykonywany odrębny wojewódzki program państwowej polityki wewnętrznej przez administrację rządową i samorząd wojewódzki. Składało się z 30 powiatów; posiadało wyposażony w rozbudowany i obsadzony zróżnicowanymi referentami i specjalistami urząd wojewódzki, prowadzący także działalność koordynacyjną i wyjaśniającą, obsługującą powiaty. Powyższa struktura kompetencyjna miała – w jego opinii – sprzyjać ekonomicznie pracy, polegającej na jednolitym kierunku administracji na większym terytorium o tych samych stosunkach; – przykład: *dwóch wojewodów* [stanisławowskie i tarnopolskie – przyp. T. Ł.] *i podwójni referenci osobno trudnią się rozwiązywaniem tej samej kwestii, a w dodatku nieraz bez specjalnego powodu zupełnie inaczej je rozwiązują i w tych samych kwestiach osobno trudnią władz centralne*<sup>81</sup>.

W opozycji do powyższego pozostawała teza Dunina-Borkowskiego, że województwo nie było najwyższą jednostką instancyjną i podziałową, lecz miało zostać podporządkowane prowincji, na zasadzie pełnego podporządkowania się urzędu wojewódzkiego jej szefowi – zarówno pod względem osobowym, jak i służbowym. W jednym wariantcie – w województwie jedynie miano rozstrzygać w toku instancji i sprawować funkcje inspekcyjno-kontrolne, względnie województwo fungować mogło jedynie w wypadkach większej wagi jako pierwsza instancja. W drugim – to w województwie miał być pozostawiony punkt ciężkości administracji, pomimo zmniejszenia obszaru tegoż<sup>82</sup>. W innej koncepcji w tej mierze – Zbrowskiego – województwo stanowiło jednostkę podległą wielkorządztwu (wyjątek: woj. miejskie – Warszawa – podległe centrali) w systemie czterostopniowym podziału administracyjnego<sup>83</sup>. Wreszcie Wachholz wyrażał pogląd, iż województwo już wówczas miało charakter przejściowy, zmierzający do zaniku, a istniało jedynie ze względu na brak świadomości i wykształcenia społeczeństwa co do zakresu i wagi swych obowiązków (bycia podmiotem, a więc nie „poddanym”, lecz „współrządzącymi”), wynikających z pojmowania gminy i powiatu w powiększonych obszarach i zwiększonej ilości zadań administracji ogólnej w ramach administracji samorządowej, jako poziomej rozbudowie władzy administracyjnej pozostającej w ręku (zarządzie) obywateli, hierarchicznie żadnej władzy niepodlegającej, stanowiącej rodzaj administracji publicznej, której celem było osiągnięcie maksimum dobrobytu jej członków (obywateli), przy zapewnieniu podstaw dla pomyślnego rozwoju na przyszłość<sup>84</sup>.

Kolejnym czynnikiem w ramach aspektu funkcjonowania administracji publicznej w województwie, omawianym w *Materiałach...*, była osoba i zadania organu

<sup>81</sup> *Ibidem*, s. 50.

<sup>82</sup> *Ibidem*, s. 101.

<sup>83</sup> *Ibidem*, s. 122.

<sup>84</sup> *Ibidem*, s. 138–139.

władzy, jakim był – w zgodnej opinii autorów nadesłanych propozycji – wojewoda. Według Downarowicza, województwem powinna zarządzać osoba o następujących kwalifikacjach: politycznym wyrobieniu, zdolna do stworzenia i przedstawienia rządowi programu działania na terenie powierzonego mu województwa, wreszcie zdolna do zrealizowania tego programu przy pomocy podwładnego jej aparatu, obejmującego zagadnienia polityki ogólnej i gospodarczej, i zatwierdzonego przez rząd<sup>85</sup>. Rolą wojewody – pisał dalej Dalbor – było należyte zorganizowanie pracy jego aparatu, ogólny nadzór i osobiste decydowanie w sprawach najważniejszych. Zwracał uwagę, że powiększenie województwa (w porównaniu do ówczesnych) sprowadzałoby się do powiększenia urzędu wojewódzkiego, co przynieść by mogło oszczędności finansowe, poprzez skasowanie dwóch istniejących urzędów. Istotę zaś pracy wojewody – zdaniem Dalbora – charakteryzowały: *jasność i określoność stojących przed nim zagadnień w zakresie polityki ogólnej i gospodarczej, możliwość stworzenia w obu tych kierunkach programu działania i możliwość realizowania go*<sup>86</sup>. Dunin-Borkowski precyzował obowiązek wojewody jako – wspomniane w niniejszym artykule przy przedstawianiu koncepcji odnoszącej się do wpływu aspektu ludnościowego na województwo – *zupełne opanowanie powierzonego mu terenu, zaś jego znajomość ludzi i stosunków powinna być tak dokładna, że wszelkie wybitniejsze osobistości na obszarze województwa powinien znać osobiście, a żadne ważniejsze zagadnienie z jakiegokolwiek bądź dziedziny na obszarze województwa nie powinno być mu obce*, co będzie realne na obszarze małego województwa obejmującego kilka powiatów, z ogólną ludnością około pół miliona mieszkańców, i to powinno mu zająć najdalej 2–3 lata<sup>87</sup>.

Omawiając zadania wojewody, Dunin-Borkowski wychodził z założenia, że województwo było drugą instancją administracyjną (w systemie trójstopniowym), a nie tylko wykonawczą, wobec tego wojewoda mógł *kierować 35 powiatami i znać stosunki w nich tylko o tyle, o ile do tego kierowania mu potrzeba*, zaś szczegółowych informacji miały mu dostarczyć same starostwa lub cyklicznie organizowanie konferencje ze starostami. Wojewoda, będąc *mężem zaufania rządu do ogólnego kierownictwa w pewnej części państwa, stanowiącej pewną całość do nadzoru i roztrząsania odwołań*, nie mógł sprawować tak określonej funkcji w małym województwie<sup>88</sup>. Downarowicz klasyfikował wojewodę jako bezpośredniego zwierzchnika starostów oraz pomocniczą instancję, odciążającą władzę naczelną (ministerstwo)<sup>89</sup>, chociaż w ujęciu Dunina-Borkowskiego, wojewoda miał

<sup>85</sup> *Ibidem*, s. 85.

<sup>86</sup> *Ibidem*, s. 86.

<sup>87</sup> *Ibidem*, s. 100.

<sup>88</sup> *Ibidem*, s. 51.

<sup>89</sup> *Ibidem*, s. 72.



stanowisko wyłącznie o charakterze administracyjnym, podległe szefowi prowincji (instancji pomiędzy ministerstwem a województwem w podziale czterostopniowym), który z kolei piastować miał funkcję czysto polityczną<sup>90</sup>. Z kolei w rozumieniu Komisji, wojewoda był przedstawicielem rządu i jako taki, powołany był – oprócz funkcji reprezentacyjnych – do: 1) uzgadniania działalności całej administracji na obszarze województwa z zasadniczą linią polityczną rządu; 2) ogólnego nadzoru nad sprawami osobowymi funkcjonariuszy państwowych ze stanowiska wymogów bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego, oraz 3) uzgadniania działalności administracji cywilnej, jako też interesów gospodarczych województwa w potrzebami obrony państwa. Oprócz tego – według Komisji – był szefem administracji ogólnej, łączącej w sobie tzw. zespolone działy administracji rządowej, a więc skupiał w swoim ręku funkcje rządzenia z funkcjami administracyjnymi. Jeżeli jednak porównać państwową doniosłość tych funkcji, to Komisja widziała w wojewodzie przede wszystkim reprezentanta rządu, wykonującego część zdekoncentrowanych funkcji rządzenia. Posiadać miał inicjatywę i współdziałał w tworzeniu i konsekwentnym realizowaniu wojewódzkiego programu politycznego<sup>91</sup>, nazywanego też regionalnym programem polityki wewnętrznej państwa<sup>92</sup>.

Program ów – zdaniem Komisji – nie miał być jakimś abstraktem, treścią rozumową ubraną w formę memoriału czy książki i podzieloną na paragrafy, zaopatrzoną w szereg instrukcji wykonawczych, która mogłaby być wprowadzona w życie przez każdego, kto ten mandat otrzyma. Stanowił plan – jak pisała Komisja – obejmujący cel i drogi do tego celu prowadzące, najściślej z indywidualnością twórcy tego planu i osobą realizatora związany. Ażeby jakiś program polityczny realizować – jak postulowała Komisja – trzeba było nie tylko ten program znać i z nim się zgadzać, lecz również w każdej chwili i w niedających się nigdy przewidzieć okolicznościach umieć powziąć decyzję, która niejednokrotnie obarczałaby wielką odpowiedzialnością przed władzą i przed własnym sumieniem. Należało więc mieć wiarę w słuszność i realność tego programu. Dlatego – w argumentacji Komisji – to wojewodzie powinna była przysługiwać inicjatywa w tworzeniu, a potem w rozwijaniu i dostosowywaniu wojewódzkiego programu politycznego do zmienionych warunków. Władze centralne powinny były się ograniczyć do roli, którą by im określono: 1) do dostosowania tego programu do ogólnego programu politycznego państwa i 2) do kontroli, czy wykonywanie programu wojewódzkiego nie odbiegałoby od zasadniczej linii politycznej rządu.

<sup>90</sup> *Ibidem*, s. 100.

<sup>91</sup> *Materiały...*, t. V, s. 117–118.

<sup>92</sup> *Ibidem*, s. 115.

Dalej Komisja zastrzegła, że program taki mógł powstać tylko w wypadku jeżeli czynny udział i inicjatywę w opracowaniu tego programu wzięliby na siebie reprezentanci rządu stojący na czele okręgów, do których program polityki wewnętrznej miał być dostosowany. Tylko oni bowiem, jako realizatorzy tych programów, mogli wziąć odpowiedzialność za to, czy wskazane w programie drogi prowadziłyby istotnie do celów założonych przez ogólny program polityki wewnętrznej państwa. O potrzebie stworzenia wojewódzkiego programu zdaniem Komisji – decydować miał z jednej strony – stopień wyodrębnienia się danego okręgu z całości terytorium państwowego z uwagi na występujące w nim zagadnienia, a z drugiej strony – państwowa doniosłość tych zagadnień. Komisja w swoich wnioskach twierdziła, że program – oprócz powyższego – zależał także od objęcia w całości granicami województwa owego zagadnienia, stanowiącego cechę wyróżniającą terytorium województwa, czy też podzielenia go pomiędzy parę województw. W jednej sprawie mógł być bowiem jeden tylko program i jeden tego programu wykonawca<sup>93</sup>.

Komisja określiła też zagadnienia, z racji których miano tworzyć wojewódzki program polityki wewnętrznej państwa, a mianowicie: a) ich państwową doniosłości; b) wielkość obszaru, jaki dane zagadnienie miał obejmować – czyli te, które przerastały ramy terytorialne powiatu, tzn. występowały na obszarze pewnej grupy powiatów jako zagadnienia jednolite, i których ze względu na państwową doniosłość nie należałoby dzielić między parę jednostek administracyjnych, ani też łączyć w jednej jednostce z innymi, o równej doniosłości zagadnieniami, lecz powierzyć je do rozwiązania jednej, specjalnie dla każdego z nich powołanej, jednostce (tu województwu). Chodziło Komisji o zagadnienie, które byłoby uznane w danym terenie za najdonioślejsze dla państwa i które z tej właśnie racji trzeba było powierzyć do rozwiązania jednej jednostce administracyjnej, a nie dzielić pomiędzy parę poszczególnych województw. W przypadku kolizji zagadnień – rozstrzygała Komisja – pierwszeństwo miałyby zagadnienia o doniosłości ogólnopaństwowej, przed zagadnieniami gospodarczymi i ściśle administracyjnymi, a w niektórych wypadkach pierwszeństwo przyznawała względem obrony państwa<sup>94</sup>.

Autorzy zamieszczonych w *Materiałach...* opinii ujmowali województwo również kontekście samorządu terytorialnego, jako konstytucyjnie jednolitego organizmu, posiadającego własny sejmik, decydującego o lokalnych sprawach<sup>95</sup>.

Komisja w swoich wnioskach, akceptując rozwiązania konstytucyjne, wychodziła w tej mierze z założenia, że województwo było jednostką terytorialną ad-

<sup>93</sup> *Ibidem*, s. 117–118.

<sup>94</sup> *Ibidem*, s. 118.

<sup>95</sup> *Materiały...*, t. I, s. 78.

ministracji ogólnej, a zarazem jednostką samorządu terytorialnego najwyższego rzędu<sup>96</sup>. Dla Downarowicza zaś powyższe oznaczało, iż *organizacyjna struktura terytorialnego samorządu odpowiadać powinna organizacyjnej strukturze administracji państwowej*<sup>97</sup>. Dunin-Borkowski, pisząc na ten temat, określał samorząd jako jednostkę administracji samorządowej, stanowiącą uzupełnienie administracji państwowej<sup>98</sup>. Zastrzegano się jednakże przy tym – co czynił Suski – że z uwagi na istniejące rozbieżności funkcjonowania ustroju administracyjnego po czasach rozbiorów, dopuszczalne było przejściowe funkcjonowanie odmiennych ustrojów administracyjnych, w tym i samorządowych, do czasu niedalekiego ujednoczenia ustroju samorządowego w całej Polsce<sup>99</sup>. Z kolei Dalbor widział włączeniu w województwie administracji ogólnej, jak i samorządu powszechnego (terytorialnego), skutek w postaci układania się nie tylko stosunków administracyjnych na obszarze województwa (w skali kraju według podziału na województwa), ale również przystosowywania się doń w ogóle wszystkich stosunków życia publicznego; stąd też, im dłużej trwać miało województwo, tym bardziej stosunki przystosowują się do niego<sup>100</sup>.

W korespondencji z powyższym pozostawała teza Bukowieckiego, iż poprzez posiadanie sejmiku wojewódzkiego, województwo miało silny bodziec, by grupować życie nie tylko publiczne, ale także gospodarcze i społeczne kraju (grupowanie się instytucji samorządu zawodowego według województw)<sup>101</sup>. Stąd też – dla Bukowieckiego – utworzenie samorządu wojewódzkiego było zależne od istnienia w Polsce sił społecznych, potrzebnych do należytego jego uruchomienia<sup>102</sup>, a jednocześnie – co dodawał Suski – ludność i obszar miały zapewnić jego funkcjonowanie<sup>103</sup>. Samorząd wojewódzki – omawiany we wnioskach Komisji – występował w charakterze dyspozycyjnej jednostki administracji publicznej o określonej zdolności do podejmowania zadań samorządowych, miał jednolity zakres działania, a jego zdolność administracyjna odpowiadała wyznaczonemu mu zakresowi działania. Powyższe powodowało – pisała Komisja – iż zdolność administracyjna (do wykonywania zadań administracji publicznej) była uzależniona od jej podstawy terytorialnej, skąd samorząd miał czerpać środki finansowe na pokrycie swoich wydatków i gdzie znajdował się niezbędny dla pracy w samorządzie element społeczny<sup>104</sup>.

<sup>96</sup> *Materiały...*, t. V, s. 115.

<sup>97</sup> *Materiały...*, t. IV, s. 89.

<sup>98</sup> *Ibidem*, s. 107–108.

<sup>99</sup> *Materiały...*, t. I, s. 81.

<sup>100</sup> *Materiały...*, t. IV, s. 38–39.

<sup>101</sup> *Ibidem*, s. 31–32.

<sup>102</sup> *Ibidem*, s. 14–15.

<sup>103</sup> *Materiały...*, t. I, s. 78.

<sup>104</sup> *Materiały...*, t. V, s. 18–19.

W jednym z poglądów – Dunina-Borkowskiego – zakładającym istnienie czterostopniowego podziału administracyjnego, dochody samorządu byłyby pokrywane z celami, do zrealizowania których byłby zobowiązany. W przypadku jednak – proponował tenże autor – gdy cel przerastałby samorząd wojewódzki, a byłby możliwy do zrealizowania przez samorząd prowincjonalny, wówczas część dochodów z nim związana przechodziłaby do tegoż samorządu. Podobnie i w drugą stronę – część dochodów samorządu powiatowego przechodziłaby na samorząd wojewódzki, wraz z realizacją celu, który przerastałby możliwości samorządu powiatowego<sup>105</sup>. Korelację dochodów do realizacji celów potwierdzała również inna opinia Dunina-Borkowskiego, iż administracja w województwie (i w ogólności) miała być sprężysta – tak z punktu widzenia interesów ludności, jak też z punktu widzenia interesów samego państwa, zaś samorząd *musi być odpowiednio ekonomicznie silny, by sprostać swoim zadaniom, względnie, jeżeli interes Państwa wymaga innego podziału aniżeli interes danych samorządów terytorialnych, należy w tym wypadku zwolnić mniejsze samorządy terytorialne od ciężarów, którym nie mogą podolać, przerzucając te ciężary na samorządy terytorialne wyższego rzędu*<sup>106</sup>.

W związku z powyższym pozostawało zagadnienie zadań samorządu wojewódzkiego. Zdaniem Komisji, zasadniczo miał on podejmować zadania przerastające terytorialne ramy powiatów i ich możliwości finansowe; miały być nimi nieliczne zadania uzupełniające administrację powiatową, o bardzo dużym terytorialnym kręgu zainteresowania w ich realizacji i wymagające znacznego skoncentrowania środków<sup>107</sup>. Żułkiewicz dodawał przy tym element nadzoru związków komunalnych (powiatów) niższego rzędu (wraz z zaleceniami i egzekutywą), np. w zakresie szpitalnictwa, opieki społecznej, budowy dróg bitych, robót melioracyjnych, a także zadania regionalne całego okręgu wojewódzkiego lub znacznej jego części<sup>108</sup>.

Innym razem – w koncepcji Downarowicza – samorząd wojewódzki stanowił nadbudowę dla samorządu powiatowego – podstawowej jednostki samorządu (samorząd gminny – podbudowa), zatwierdzał i uzgadniał programy gospodarki powiatów, nadzorował, wspomagał i uzgadniał działalność samorządów powiatowych, podejmował zadania dotyczące się całego województwa, przerastające możliwości poszczególnych związków powiatowych; nie byłyby tworzone *drogą bezpośrednich wyborów ludności całego województwa, lecz sejmik wojewódzki stanowić winni delegaci powiatowych związków samorządowych z dodaniem reprezentantów interesów gospodarczych i kulturalnych, nieznajdujących nale-*

<sup>105</sup> *Materiały...*, t. IV, s. 107–108.

<sup>106</sup> *Ibidem*, s. 96.

<sup>107</sup> *Materiały...*, t. V, s. 67.

<sup>108</sup> *Materiały...*, t. IV, s. 163.

żytego zastępstwa w samorządzie powiatowym<sup>109</sup>. Tezę o nadbudowie potwierdził również Żułkiewicz, określając samorząd wojewódzki jako nadbudowę i dając mu pierwszeństwo przed samorządem niższym, co miało być uzależnione od celowości danego przedsięwzięcia, bardziej niż od możliwości finansowych oraz od możliwości technicznych niższych samorządów do wykonania danego zadania<sup>110</sup>.

Z kolei dla Grabskiego, samorząd wojewódzki powinien *mieć własny zakres działania, twórczości i podnoszenia kultury miejscowej*, stąd też należałoby go wyposażyć w atrybuty nie tylko te, *które były wówczas pozostawione samorządowi*, lecz również w niektóre z przysługujących państwu, a związane z *kulturą gospodarczą kraju, budownictwem, sprawami drogowymi, rolnictwem oraz przemysłem i handlem*<sup>111</sup>. Należało zatem – jak pisał dalej tenże autor – zwiększyć środki finansowe na działalność samorządu wojewódzkiego w ramach zwiększenia ogólnego atrybucji samorządów, jak i środków finansowych na ich działalność<sup>112</sup>.

Proponowano również – jak to czynił Dalbor – zorganizowanie samorządu wojewódzkiego na sposób galicyjski, który występowałby jako *nadbudowa ze wszystkimi jej kompetencjami, a mianowicie obejmowałby, oprócz własnego zakresu działania [...], nadzór państwowy nad samorządami powiatowymi z prawdziwą kontrolą (lustracjami), byłby instancją odwoławczą oraz [...] miałby za zadanie pomagać samorządom niższym w ich działalności, dając im wskazówki i wzory, urządzając kursy naukowe, dając pomoc techniczną i prawną, itd.*<sup>113</sup>

Twórcy nadesłanych propozycji niewiele niestety miejsca poświęcali omówieniu organów samorządu wojewódzkiego, niezależnie od przedstawionego już konstytucyjnego unormowania w tej kwestii (organem reprezentującym był sejmik). Praktycznie autor artykułu spotkał się z jednym w miarę rozwiniętym poglądem – Dunina-Borkowskiego – pozostającym w opozycji do samej idei województwa. W jego założeniu, samorząd reprezentowała, jako organ stanowiący, rada wojewódzka (nie sejmik, z uwagi na przejściowość województwa w jego obszarze i formie) wybrana przez rady powiatowe (ziemskie i miejskie) spośród członków tychże rad i innych mieszkańców województwa, mających bierne prawo wyborcze do rad powiatowych. W Radzie miał mieć swoją reprezentację także samorząd zawodowy i element miejski. Rada wybierała zarząd, jako organ wykonawczy. Kierownikiem samorządu był wojewoda<sup>114</sup>. Rada wybierać miała również ze swego grona członków sejmiku prowincjonalnego lub ziemskiego<sup>115</sup>.

<sup>109</sup> *Ibidem*, s. 89.

<sup>110</sup> *Ibidem*, s. 163–164.

<sup>111</sup> *Ibidem*, s. 64.

<sup>112</sup> *Ibidem*, s. 65.

<sup>113</sup> *Ibidem*, s. 53.

<sup>114</sup> *Ibidem*, s. 124.

<sup>115</sup> *Ibidem*, s. 125.

Autorzy opracowań traktujących o funkcjonowaniu administracji w województwie słusznie akcentowali – idąc też za przykładem ówczesnej Konstytucji – nadrzędną pozycję województwa w hierarchii instancyjnej oraz w ramach podziału administracyjnego. Skutkiem powyższego, odpowiednio klasyfikowali również najwyższy organ władzy publicznej w województwie, jakim był dla nich wojewoda. Miał być powoływany przez władzę zwierzchnią, nawet jeśli łączyłby funkcje administracji rządowej z samorządową. Z przytoczonych opinii wynika, iż administracja rządowa w województwie miała mieć charakter planistyczny, koordynujący (tworzenie i realizacja wojewódzkiego programu polityki wewnętrznej państwa), nadzorczy wobec organów niższej instancji – powiatów, zaś administracja samorządowa – świadczący, polegający na zaspokajaniu potrzeb mieszkańców wykraczających poza ramy powiatów lub ich związków, nadzorczy wobec niższych szczebli samorządu terytorialnego w województwie. Na uwagę zasługuje również położenie nacisku przez autorów na funkcję pomocniczą, instrukcyjną wyższych szczebli administracji publicznej w województwie, względem niższych.

## 5

Podsumowując można stwierdzić, iż w koncepcjach zamieszczonych w *Materiałach Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów*, instytucja i funkcjonowanie województwa zajmowało poczesne miejsce w problematyce stanowiącej przedmiot prac Komisji. Najczęściej, wzorem rozwiązań konstytucyjnych, stanowiło dla autorów koncepcji najwyższą jednostkę podziału administracyjnego, co potwierdzała również okoliczność niewystępowania w opiniach żadnych alternatyw dla jego nazwy. Z analizy *Materiałów...* wynika pogląd, iż województwo było ujmowane w trzech aspektach: demograficznym, terytorialnym oraz administracyjnym.

W aspekcie pierwszym określano je jako jednostkę podziału administracyjnego (było ich od 9 do 12) opartą na dużym ośrodku miejskim – stolicy, w miarę możliwości jednolite etnicznie, respektujące zarazem różnoetniczność (wielonarodowość), o dużej gęstości zaludnienia (1 mln – 3 mln mieszkańców).

Na jego wielkość terytorialną największy wpływ miało występowanie zróżnicowanego rozwoju gospodarczego (przemysł i rolnictwo) oraz czynnika regionalnego uwzględniającego zarówno kontekst oddziaływania społecznego, kulturalnego, geograficznego stolicy, jak również występowanie jednolitego zagadnienia społecznego, wymagającego rozwiązania przez administrację. Nie mniej doniosłe znaczenie dla kształtu terytorialnego województwa miał czynnik administracyjny, który wyrażał się w zespoleniu władz administracji ogólnej (województwo) z okrę-

gami władz administracji specjalnej (szkolnej, wojskowej, sądowej) oraz funkcjonowaniu w nim samorządu terytorialnego, dla którego z kolei stanowiło ono jego podstawę terytorialną, zapewniając mu zdolność administracyjną tj. wystarczalność dochodową dla realizacji jego zadań. Najczęściej proponowano utworzenie 9–11 województw o niejednolitej powierzchni.

Wreszcie, w ramach aspektu funkcjonowania administracji w województwie, klasyfikowano województwo zazwyczaj jako najwyższą jednostkę trzystopniowego podziału administracyjnego, a zarazem instancję odwoławczą od decyzji władz I instancji (powiatów), posiadającą również funkcję nadzoru (województwo – powiat, samorząd wojewódzki – samorząd powiatowy). Organem naczelnym województwa był wojewoda, jednocześnie stojący na czele samorządu, co powodowało, iż miało ono charakter rządowo-samorządowy. Naczelne zadania wojewody określał program polityki wewnętrznej państwa, nawiązujący do występującego na obszarze województwa zagadnienia społecznego. Funkcjonujący w nim samorząd wojewódzki miał spełniać przede wszystkim zadania przerastające możliwości finansowe jednostek samorządu niższego szczebla, jak również rozwiązywać problemy regionalne występujące na całym jego terytorium lub jego części.

Województwo stanowić miało część realizacji polityki wewnętrznej państwa, z jednoczesnym, jak największym wykorzystaniem możliwości gospodarczych, społecznych i dochodowych, występujących na jego terytorium.

Na koniec nasuwa się spostrzeżenie, iż zamieszczone w *Materiałach...* opinie autorów, żywo zainteresowanych problematyką podziału administracyjnego na województwa, w ramach szerszego zagadnienia reformy administracji publicznej, często pozytywnie zaskakują dzisiejszego czytelnika głębią i wieloaspektowością spojrzenia na instytucję i funkcjonowanie województwa w podziale administracyjnym i funkcjonowaniu społecznym. Wydaje się, że w wielu przypadkach zachowały one swoją aktualność, którą można było zauważyć w pracach nad kształtem obecnych województw. Niektóre zaś z poglądów (np. czynnik występowania jednolitego zagadnienia społecznego) wyrażonych w II Rzeczypospolitej, do dziś nie znalazły twórczego rozwinięcia, co mogłoby stanowić kanwę do dyskusji, z racji zbliżającej się dziesiątej rocznicy wprowadzenia i wejścia w życie ostatniej reformy podziału III Rzeczypospolitej na województwa.