

# Ludwik Łysiak

---

## Z problematyki podziałów terytorialnych państwa u progu II Rzeczypospolitej

---

Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio F, Humaniora 37,  
211-227

---

1982

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

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach  
dozwolonego użytku.

Instytut Historyczno-Prawny  
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

Ludwik ŁYSIAK

**Z problematyki podziałów terytorialnych państwa  
u progu II Rzeczypospolitej**

**К проблеме территориального деления Польши накануне основания  
Второй Речи Посполитой**

**La question du démembrement territorial de l'Etat polonais au seuil  
de la II<sup>e</sup> République**

Wśród wielu problemów, jakie od pierwszych dni niepodległości stały przed władzami centralnymi odradzającego się po pierwszej wojnie światowej państwa polskiego, jednym z najbardziej pilnych i wymagających choćby tymczasowego rozwiązania było stworzenie nowego, jednolitego dla wszystkich części Rzeczypospolitej modelu ustroju administracyjnego, szczególnie zaś jego struktury terytorialnej. Administracja bowiem w sytuacji, kiedy tworzyły się zręby państwowości polskiej na ziemiach, które przez blisko półtora stulecia pozostawały pod rządami różnych systemów prawnych państw zaborczych, poza swoimi normalnymi funkcjami miała być także ważnym czynnikiem wpływającym na realne zespolenie i unifikację całego terytorium państwowego. Z wielu względów jednakże nie było to zadanie łatwe. I choć pod koniec marca 1922 r. Prezydent Ministrów A. Ponikowski złożył na forum Sejmu Ustawodawczego oświadczenie, że ujednoczenie ustroju administracyjnego zostało już niemal zakończone, a pozostały jedynie różnice w prawodawstwie<sup>1</sup>, w rzeczywistości droga do całkowitej unifikacji tego ustroju była nadal trudna i jeszcze dość długa.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Spraw. sten. SU, pos. 290.

<sup>2</sup> Tak oceniano ją współcześnie przy okazji uchwalania różnych ustaw tymczasowych (Spraw. sten. SU, pos. 83, 203). Por. S. Kasznica: *Władze administracji ogólnej po reorganizacji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 1928, VIII, s. 137 i n.

Jednym z głównych czynników utrudniających proces unifikacji administracyjnej poszczególnych części składowych odrodzonego państwa polskiego były znaczne odrębności w ustrojach administracyjnych ziem polskich, utrzymujące się w chwili odzyskania niepodległości w kształcie nadanym im przez państwa zaborcze.<sup>3</sup> Odrębności te w pierwszych latach istnienia II Rzeczypospolitej ulegały nawet instytucjonalnej petryfikacji i w rezultacie granice terytorialnych podziałów państwa dla potrzeb administracji przez długi czas pokrywały się ściśle z dawnymi kordonami zaborczymi. Znamiennym świadectwem takiej właśnie sytuacji są liczne akty prawne z okresu poprzedzającego faktyczne wejście w życie konstytucji marcowej, normujące problematykę podziałów terytorialnych w różnych dziedzinach administracji, wśród których nie znajdujemy ani jednego, który by obejmował swoim zasięgiem całe terytorium państwowe. Wszystkie bowiem były adresowane do konkretnych tylko części ziem polskich, stale w nich określanym mianem byłej dzielnicy pruskiej, austriackiej lub rosyjskiej, byłego Królestwa Polskiego, byłej Galicji itp. Dodajmy, że terminologią taką posługiwał się prawodawca każdego szczebla niezależnie od tego, czy struktury terytorialnego podziału kraju nadal jeszcze opierały się na modelach zaborczych, czy też w poszczególnych dzielnicach obowiązywał już nowy podział na województwa.<sup>4</sup> Unikano przy tym starannie wszelkich nazw staropolskich.<sup>5</sup> Jest to jednak zrozumiałe, ponieważ przedrozbiorowe prowincje dawnej Rzeczypospolitej nie pokrywały się terytorialnie z żadną dzielnicą zaborczą. W następstwie wspomnianej tu praktyki legislacyjnej zamiast postępów w unifikacji administracyjnej całego terytorium państwowego utrwały się odrębności poszczególnych dzielnic zaborczych, które tym samym stawały

<sup>3</sup> K. W. Kumaniecki: *Ustrój państwowych władz administracyjnych na ziemiach polskich*, Kraków 1920, s. 64 i n.; L. Łysiak: *L'Administration locale en Pologne au seuil de la II<sup>e</sup> République*, *Entwicklungsfragen der Verwaltung in Mitteleuropa*, „*Studia iuridica auctoritate Universitatis Pécs publicata*”, 1972, 80, s. 139 i n.

<sup>4</sup> Zapoczątkowała ten podział ustawa z 1 sierpnia 1919 r. o tymczasowej organizacji zarządu b. dzielnicy pruskiej (DzPPP nr 64 poz. 385) oraz ustawa tymczasowa z 2 sierpnia tegoż roku o organizacji władz administracyjnych drugiej instancji na terenie b. Królestwa Polskiego (DzPPP nr 65 poz. 395).

<sup>5</sup> Do wyjątków pod tym względem należy Rozporządzenie Prezesa Głównego Urzędu Likwidacyjnego z 12 stycznia 1921 r. w przedmiocie utworzenia Głównej Komisji Szacunkowej we Lwowie i miejscowych komisji szacunkowych w Małopolsce (DzURP nr 9 poz. 49), Rozporządzenie Ministra b. Dzielnicy Pruskiej z 23 września 1923 r. w sprawie utworzenia wielkopolskiej i pomorskiej izby skarbowej (DzURP nr 101 poz. 724) czy też Spis miejscowości o charakterze miejskim w Małopolsce, stanowiący załącznik do Rozporządzenia Ministra Skarbu z 31 grudnia 1921 r. w przedmiocie przepisów wykonawczych do ustawy o poborze nadzwyczajnej daniny państwowej (DzURP nr 1 z 1922 r., poz. 4).

się prawnie usankcjonowanymi jednostkami terytorialnego podziału kraju, prawodawczy zaś partykularyzm w zakresie regulacji ustroju administracyjnego umacniał i tak już silne z innych przyczyn tendencje separatystyczne niektórych ziem. Od czasu do czasu odzywały się wprawdzie w Sejmie Ustawodawczym i w jego Komisji Administracyjnej głosy, stanowczo domagające się zatarcia granic między Królestwem Polskim a Galicją i zaborem pruskim i zaprzestania owej praktyki konserwującej zaborcze podziały ziem polskich<sup>6</sup>, ale nie odnosiły one większego skutku. Z drugiej bowiem strony zwolennicy utrzymania aktualnej decentralizacji terytorialnej nie negowali oczywiście potrzeby ściślejszego zespolenia całego terytorium państwowego i nadania mu jednolitego ustroju administracyjnego, ale równocześnie kładli nacisk na konieczność poszanowania istniejących odrębności, dopóki same drogą ewolucji nie ulegną zanikowi.<sup>7</sup> Zwracano przy tym uwagę na nie zakończony jeszcze proces kształtowania się granic państwa, uniemożliwiający reformę ustroju administracyjnego od podstaw, czyli od wytyczenia jednostek terytorialnego podziału kraju dla potrzeb administracji.<sup>8</sup>

Prace nad przebudową zaborczych ustrojów administracyjnych i nad ich dostosowaniem lub zastąpieniem nowymi strukturami w warunkach odrodzonej państwowości polskiej koncentrowały się u progu II Rzeczypospolitej głównie w rękach warszawskiej Rady Ministrów. Z początkiem 1919 r. włączył się do nich Sejm Ustawodawczy i powołana przezeń w tym właśnie celu Komisja Administracyjna. Współpraca między nimi nie układała się jednakże na tym polu zbyt harmonijnie<sup>9</sup>, co uznać należy także za jeden z ważnych czynników opóźniających proces unifikacji administracyjnej całego terytorium państwowego. Sądzę, że winą za ten stan rzeczy można obciążać zarówno Radę Ministrów jak też Sejm Ustawodawczy. Z jednej bowiem strony wielokrotnie i słusznie podnoszono w ostrych nieraz wystąpieniach poselskich na forum sejmowym, iż rząd organizuje nową administrację, nie posiadając w tym zakresie żadnego

<sup>6</sup> Spraw. sten. SU, pos. 4, 45, 70, 83, 105, 161, 170, 173, 193 i inne. W kwestii odrębności b. dzielnicy pruskiej zob. K. Dembski: *Wielkopolska w początkach II Rzeczypospolitej. Zagadnienia prawnoustrojowe*, Poznań 1972, s. 42 i n.

<sup>7</sup> Tak m.in. poseł ks. Adamski motywował z ramienia Komisji Administracyjnej projekt ustawy o tymczasowej organizacji zarządu b. dzielnicy pruskiej (Spraw. sten. SU, pos. 83). Por. też Spraw. sten. SU, pos. 206, 208, 211, 217, 244.

<sup>8</sup> Zob. wystąpienie Ministra Spraw Wewnętrznych S. Wojciechowskiego na posiedzeniu sejmowym z 13 maja 1919 r. (Spraw. sten. SU, pos. 37).

<sup>9</sup> Trzeba zaufania i poparcia dla władzy wykonawczej, a nie zwalczania jej na każdym roku przez sejm — mówił S. Wojciechowski na posiedzeniu z 1 października 1919 r. (Spraw. sten. SU, pos. 85). Z kolei poseł J. Buzek na posiedzeniu z 15 października 1920 r. podnosił brak harmonii między władzą ustawodawczą a wykonawczą, stwierdzając m.in.: My uchwalamy ustawy, a biurokracja ich nie wykonuje (Spraw. sten. SU, pos. 173).

z góry ustalonego programu i w konsekwencji podejmowane przezeń kroki noszą wszelkie cechy działalności pośpiesznej i nie zawsze zgodnej z wymaganiami nowoczesnego państwa. Zaliczano do nich m. in. nadmierne rozbudowanie organów centralnych i podporządkowanych im organów terenowych bez należytego rozgraniczenia ich kompetencji, co pociągało za sobą wzrost kosztów utrzymania całej administracji i często prowadziło do kolizji albo nawet do konkurencji między poszczególnymi jej działami. Powszechnej i surowej krytyce poddawano również kadre urzędniczą wszystkich szczebli, widząc w niej często główne źródło złego funkcjonowania całej administracji państwowej. Zapominano wszelako, że na tym właśnie odcinku spadek po zaborcach był wyjątkowo niekorzystny i że niedostatkom kadrowym nie zaradzi ze skutkiem natychmiastowym żaden program i żaden akt prawny określający tryb i warunki powoływania na stanowiska urzędnicze w aparacie administracyjnym. Wskazywano wreszcie na pilną potrzebę szerokiego rozwoju instytucji samorządowych, które — jak to niejednokrotnie podkreślano — winny stać się skutecznym remedium na wszelkie schorzenia całej administracji terytorialnej.<sup>10</sup> Z drugiej jednakże strony wydaje się, że owa totalna i na ogół uzasadniona krytyka sejmowa nie sprzyjała pracom rządowym nad przebudową i ujednoczeniem ustroju administracyjnego w początkach II Rzeczypospolitej. Zmuszała ona bowiem Radę Ministrów i poszczególne organy centralne do wprowadzania doraźnych rozwiązań na odcinkach najbardziej krytykowanych i podejmowania działań skutecznych tylko na krótką metę, które w sumie przesłaniały pole widzenia problemów ogólniejszych i dla tegoż ustroju podstawowych. Dawały temu wyraz programy rządowe przedstawiane Sejmowi Ustawodawczemu przy każdorazowej zmianie gabinetów, zawsze wysuwające na czoło reformę administracji i podkreślające konieczność przyśpieszenia prac w tym zakresie<sup>11</sup>, a także wystąpienia poszczególnych członków rządu, krytycznie oceniające stosunek do niego ze strony sejmu i „nieodpowiedzialnych” komisji sejmowych.<sup>12</sup>

Jak już wspomniałem na wstępie, unifikacja ustroju administracyjnego na terenie wszystkich ziem polskich była u progu II Rzeczypospolitej sprawą niezwykle pilną i wymagającą konkretnych, choćby prowizorycznych regulacji prawnych. Mając te względy na uwadze, 2 maja 1919 r. Minister Spraw Wewnętrznych S. Wojciechowski przedstawił na

<sup>10</sup> Spraw. sten. SU, pos. 14, 48, 70, 150, 151, 170, 171, 172, 173, 211, 244, 249, 264, 286, 293 i inne.

<sup>11</sup> Spraw. sten. SU, pos. 105 (L. Skulski), 166, 203 (W. Witos), 247, 290 (A. Poniński), 333 (J. Nowak).

<sup>12</sup> Zob. sprawozdanie Prezydenta Ministrów I. Paderewskiego złożone na posiedzeniu sejmowym 12 listopada 1919 r. (Spraw. sten. SU, pos. 97).

forum sejmowym rządowy projekt ustawy upoważniającej Radę Ministrów do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy w przedmiocie tymczasowej organizacji administracji państwowej.<sup>13</sup> Rozporządzenia takie — zgodnie z intencją wnioskodawcy — miały usprawnić prace rządu nad wprowadzeniem aktualnie możliwej unifikacji w omawianej dziedzinie i winny obowiązywać do czasu, kiedy ostateczny i całościowy model polskiego ustroju administracyjnego zostanie przygotowany i ustawowo zatwierdzony. Ponieważ jednak tytuł do organizowania ustroju na terenie byłego Królestwa Polskiego dawał już Radzie Ministrów dekret Rady Regencyjnej z 3 stycznia 1918 r. o tymczasowej organizacji władz naczelnych<sup>14</sup>, przytoczony tu projekt domagał się odpowiednich pełnomocnictw dla rządu przede wszystkim w odniesieniu do innych dzielnic zaborczych. Po stosunkowo krótkiej dyskusji, w której wyraźnie zarysował się dylemat, czy regulacja prawna ustroju administracyjnego powinna należeć tylko do organów władzy ustawodawczej czy również wykonawczej, Sejm Ustawodawczy odesłał całą tę sprawę do rozważenia Komisji Konstytucyjnej. Ta zaś — jak było do przewidzenia — projekt zdecydowanie odrzuciła. Tak więc Sejm Ustawodawczy, stojąc zresztą na gruncie własnej uchwały z 20 lutego 1919 r.<sup>15</sup>, zachował w swoich rękach monopol na stanowienie prawa i do końca swego istnienia bardzo rzadko z niego rezygnował.<sup>16</sup> Był on jednak niepełny o tyle, że Rada Ministrów i poszczególne resorty zachowały nadal swoje uprawnienia w zakresie organizowania administracji, wynikające ze wspomnianego wyżej dekretu Rady Regencyjnej, a z czasem nawet poszerzyły je na województwa wschodnie utworzone na ziemiach byłego zaboru rosyjskiego.<sup>17</sup> Niemniej jednak przesunięcie punktu ciężkości w procesie formowania ustroju administracyjnego z organów wykonawczych do Sejmu Ustawodawczego nie zwiastowało szybkiego postępu na tym polu, zważywszy m. in. znaczną rozbieżność poglądów na kształt przyszłej administracji jak również dość powolny mechanizm prac ustawodawczych. Jak dalece przewlekały się te prace, może świadczyć projekt ustawy o wprowadzeniu władz administracji ogólnej II instancji na terenie byłego zaboru austriackiego, który przez 9 miesięcy spoczywał w Komisji

<sup>13</sup> Spraw. sten. SU, pos. 32.

<sup>14</sup> DzPKP nr 1 poz. 1.

<sup>15</sup> DzPPP nr 19 poz. 226.

<sup>16</sup> Przykładem dotyczącym podziałów terytorialnych może być ustawa z 7 lipca 1921 r., upoważniająca Radę Ministrów do dokonywania zmian granic powiatów, ich kasowania i tworzenia nowych (DzURP nr 64 poz. 400).

<sup>17</sup> Z powołaniem się na ten dekret Rada Ministrów wydała 18 listopada 1920 r. rozporządzenie o utworzeniu władz administracyjnych drugiej instancji na obszarze objętym umową o preliminarjnym pokoju i rozejmie, podpisaną w Rydze 12 października 1920 r. (DzURP nr 115 poz. 760).

Administracyjnej, zanim został uchwalony przez Sejm pod koniec 1920 r.<sup>18</sup>

Pierwsze, nowe podziały terytorialne dla potrzeb administracji pojawiają się na ziemiach byłego Królestwa Polskiego w ostatnich miesiącach 1918 r.<sup>19</sup> W miarę postępującej rozbudowy władz centralnych szybko zaczęła rozrastać się także administracja terenowa, jako że każde ministerstwo lub inne tworzone *ad hoc* organy centralne uważały za konieczne powoływać do życia własne aparaty administracyjne niższych szczebli. Tak doszło do powstania już w pierwszych miesiącach po odzyskaniu niepodległości owego często krytykowanego nadmiaru urzędów<sup>20</sup>, który z kolei pociągał za sobą niemal automatycznie nadmiar i różnorodność podziałów terytorialnych typu specjalnego lub pomocniczego.<sup>21</sup> W sumie w latach 1918—1922 można doliczyć się ponad trzydzieści takich podziałów o różnej, nieraz krótkiej trwałości czasowej, z których żaden nie pokrywał się z istniejącymi lub od nowa tworzonymi podziałami zasadniczymi dla celów administracji ogólnej.<sup>22</sup> Wprowadzano je aktami prawnymi różnego szczebla, wydawanymi przez Sejm Ustawodawczy, Naczelnika Państwa, Radę Ministrów oraz poszczególnych ministrów i innych szefów urzędów centralnych. Całość tego materiału normatywnego nie

<sup>18</sup> DzURP nr 117 poz. 768.

<sup>19</sup> Por. Postanowienie Rady Ministrów z 19 października 1918 r. w przedmiocie ustanowienia okręgowych komisji ziemskich (DzPKP nr 13 poz. 25) wydane w wykonaniu dekretu Rady Regencyjnej z 11 października 1918 r. w przedmiocie przepisów tymczasowych o urzędach ziemskich (DzPKP nr 11 poz. 22); dekret Rady Regencyjnej z 30 października 1918 r. o organizacji władz na obszarze Generalnego Gubernatorstwa Lubelskiego (DzPKP nr 15 poz. 33); dekret Rady Regencyjnej z 31 października 1918 r. o opiece nad zabytkami sztuki i kultury (DzPPP nr 16 poz. 36); przepisy o organizacji Milicji Ludowej z 5 grudnia 1918 r. (DzPPP nr 19 poz. 53).

<sup>20</sup> Por. wyżej przyp. 10. K. W. Kumaniecki: *Ustrój państwowych władz administracyjnych...*, s. 15 i n.

<sup>21</sup> Terminologię podziałów stosuję za M. Elżanowskim: *Pojęcie i rodzaje podziału terytorialnego*, „Państwo i Prawo”, 1979, XXXIV/1, s. 54 i n.

<sup>22</sup> Własne podziały przez cały ten okres lub jego część posiadały: administracja ogólna, sądowa, wojskowa, skarbowa, szkolna, kolejowa, pocztowo-telegraficzna, górnicza, kontrola państwowa, prokuratoria generalna, zarząd i ochrona lasów, organy porządku i bezpieczeństwa publicznego, komisje i urzędy ziemskie, opieka konserwatorska nad zabytkami kultury i sztuki, służba archiwalna, straż graniczna, inspekcja pracy, aprowizacja, państwowy nadzór mieszkaniowy, pośrednictwo pracy, opieka nad wychodźcami, więziennictwo, zarząd dróg kołowych, robót publicznych, dóbr państwowych, rzek żeglownych, ubezpieczenia, urzędy zbożowe, urzędy walki z lichwą, służba weterynaryjna, urzędy probiercze, administracja cel, komisje szacunkowe dla ustalania i szacowania świadczeń i strat wojennych, urzędy do spraw obrotu towarowego z zagranicą, komitety pomocy rolnej, organy powołane do odbudowy miast i wsi, badania żywności i inne.

świadczy najlepiej o technice legislacyjnej w omawianej tu dziedzinie i w pełni potwierdza zasadność wspomnianej wyżej krytyki sejmowej, podnoszącej m. in. brak szerszego programu w pracach rządowych nad kształtem nowej administracji.

Trudno oceniać z dzisiejszego zwłaszcza punktu widzenia, które z działań administracji specjalnej, organizowanych nieraz naprędce w pierwszych latach II Rzeczypospolitej, były rzeczywiście niepotrzebne. Tworzono je bowiem w sytuacji szczególnej, w jakiej znalazły się ziemie polskie po długiej niewoli, wyniszczone w dodatku pierwszą wojną światową. Z góry zresztą działalność niektórych z nich była obliczona tylko na okres przejściowy. Przykładowo można tu wymienić organy powołane do ustalania i szacowania świadczeń i strat wojennych, do spraw pomocy rolnej, odbudowy miast i wsi, opieki nad wychodźcami, walki z lichwą, aprowizacji, skupu i normowania obrotu ziemiopłodami, państwowy nadzór mieszkaniowy i inne. Nie ulega wątpliwości, że zadania, dla których zostały one powołane, w niejednym przypadku mogły być od początku przydzielone organom administracji ogólnej lub innym zorganizowanym już działom administracji specjalnej. Pozwoliłoby to uniknąć postępującego rozdrobnienia całej administracji państwowej, której późniejsze zespolenie — jak się okazało — nie było zabiegiem łatwym do przeprowadzenia.<sup>23</sup> Niemniej jednak sądzę, iż omawiany tu nadmiar urzędów i ściśle z nim związany nadmiar podziałów terytorialnych nie stanowił głównej przeszkody w procesie kształtowania nowej administracji w pierwszych latach niepodległości.

Inaczej — moim zdaniem — należy oceniać przebieg prac podejmowanych u progu II Rzeczypospolitej nad organizowaniem tych działów administracji specjalnej, które nie były obliczone na potrzeby i sytuacje szczególne, z reguły przejściowe, ale winny zapewniać normalne funkcjonowanie państwa w warunkach już ustabilizowanych.<sup>24</sup> Wiele okoliczności przemawia za tym, że w kwestii podziałów terytorialnych właśnie tutaj najwyraźniej daje się zauważyć brak konkretnego i konsekwentnie realizowanego programu działania. Niezbyt konstruktywną rolę odegrała również na tym polu praktyka legislacyjna, wywodząca się od wspomnianego już uprzednio dekretu Rady Regencyjnej o tymczasowej organizacji władz naczelnych w Królestwie Polskim.

<sup>23</sup> L. Ł y s i a k: *Le démembrement ou l'unité d'Administration en Pologne aux temps de la II<sup>e</sup> République (1918—1939)*. [w:] *Entwicklung der städtischen und regionalen Verwaltung in den letzten 100 Jahren in Mittel- und Osteuropa*, II, Budapest 1979, s. 163 i n.

<sup>24</sup> Do grupy tej trzeba zaliczyć większość wymienionych w przyp. 22 działów administracji państwowej.



Pomijam różne niedoskonałości techniczne aktów prawnych dotyczących wszelkich podziałów terytorialnych. Nie zaważyły one w istotny sposób na ich ostatecznej strukturze. Można do nich zaliczyć m. in. rozporządzenia wydawane bez powołania się na odpowiednią podstawę prawną bądź takie, które wprowadzały zmiany w dokonanych już podziałach bez uchylenia wcześniej w tej mierze wydanych przepisów. Dla całokształtu omawianych prac nie było natomiast obojętne, że od uchwalenia niektórych ustaw z dziedziny administracji upływał zbyt długi okres do chwili wydania wprowadzających je w życie rozporządzeń wykonawczych.<sup>25</sup> Nie sprzyjały im również dość częste przypadki regulacji prawnej podziałów terytorialnych, dokonywanej w ramach tych samych działów administracji na przemian rozporządzeniami Rady Ministrów i odpowiednich ministrów lub innych szefów organów centralnych. Praktyka taka pozwala przypuszczać, iż w łonie samego rządu te sfery działania nie były wyraźnie rozgraniczone bądź też istniała tu pewna konkurencja między Radą Ministrów i poszczególnymi resortami. Z podobną konkurencją spotykamy się również w stosunkach między Radą Ministrów i Sejmem Ustawodawczym.<sup>26</sup> Wszystko to świadczy o braku jednego ośrodka decyzyjnego, kierującego pracami nad ukształtowaniem nowej administracji, co w konsekwencji wpływało ujemnie na ich przebieg i nie stwarzało możliwości szybkiego ujednoczenia tej ważnej dziedziny ustroju państwowego.

Brak wyraźnej koncepcji na temat, jaka winna być administracja w odrodzonej Polsce, przejawiał się na omawianym tutaj odcinku w różny sposób. W szczególności żaden z ośrodków decyzyjnych nie posiadał bliżej sprecyzowanego poglądu w kwestii podstawowej, a mianowicie wielkości jednostek terytorialnego podziału kraju. Zdecydowane różnice w tych sprawach wystąpiły — jak będzie o tym mowa poniżej — w toku prac przygotowawczych i podczas debaty sejmowej nad wprowadzeniem do ustroju administracji ogólnej pośredniego szczebla w postaci województw. Dlatego też na terenie poszczególnych dzielnic dla tych samych działów administracji państwowej tworzono w pierwszych latach niepodległości jednostki o różnej wielkości, obejmujące niekiedy w całości

<sup>25</sup> Tak np. rozporządzenie wykonawcze do ustawy z 31 lipca 1919 r. o organizacji władz i urzędów skarbowych na terenie byłego Królestwa Polskiego wydane zostało 30 stycznia 1920 r. (DzURP nr 15 poz. 80), do ustawy zaś z 6 lipca 1920 r. o organizacji urzędów ziemskich dopiero 12 października 1921 r. (DzURP nr 85 poz. 616).

<sup>26</sup> Przykładem może tu być normalizacja stanu prawno-politycznego na ziemiach wschodnich, dokonana najpierw rozporządzeniem Rady Ministrów z 18 listopada 1920 r. (DzURP nr 115 poz. 760), a następnie ustawą sejmową z 4 lutego 1921 r. (DzURP nr 16 poz. 93).

były terytoria zaborcze<sup>27</sup>, niekiedy zaś tylko kilka lub kilkanaście powiatów. Bywało i tak, że organizowanie nowych władz rozpoczynano od powoływania pojedynczych organów terenowych i od zakreślania ich właściwości terytorialnej, zanim została ustalona ramowa struktura odpowiednich działów administracji specjalnej.<sup>28</sup> Decydowały o tym przede wszystkim chwilowe potrzeby i aktualne możliwości. A ponieważ jedne i drugie w trudnych początkach II Rzeczypospolitej ulegały ciągłym zmianom, trzeba było stosunkowo często modyfikować raz już dokonane podziały i zastępować je innymi nie zawsze lepszymi. Najwięcej takich zmian notujemy w administracji powołanej do przebudowy ustroju rolnego, sądowej, skarbowej, szkolnej, inspekcji pracy, więziennictwa oraz ochrony lasów. Nie trzeba tłumaczyć, jak niekorzystnie odbijało się to na procesie stabilizacji całej administracji państwowej.

Prace nad organizowaniem nowej administracji, w tym również nad ustalaniem odpowiednich podziałów terytorialnych, komplikowały się od początku także dlatego, że ani Rada Ministrów, ani Sejm Ustawodawczy nie posiadały podówczas stosownego programu w kwestii zespolenia administracji oraz wzajemnych relacji między administracją ogólną i poszczególnymi działami administracji specjalnej. W połowie 1919 r. pod naciskiem krytyki sejmowej zaczął się wprawdzie rysować taki program, ale z kolei działy specjalne, przyzwyczajone już do separatyzmów resortowych, nie zawsze chętnie wyrażały gotowość do podporządkowania się wojewodom i starostom.<sup>29</sup> Dają temu wyraz liczne okólniki Ministerstwa Spraw Wewnętrznych od końca 1919 r., podkreślające z jednej strony, że zespolone urzędy nie podniosły sprzeciwów wobec likwidacji ich odrębności, z drugiej zaś strony apelujące do wojewodów i starostów o zachowanie należytego taktu i utrzymanie harmonijnej współpracy zarówno z urzędami zespolonymi, jak też niezespolonymi. Realne zespolenie utrudniały ponadto niektóre przepisy wykonawcze, utrzymujące nadal w różnych formach odrębności resortowe.<sup>30</sup> W tej sytuacji rola admini-

<sup>27</sup> Np. Oddział Prokuratury Generalnej w Poznaniu obejmował swym zasięgiem działania całą dzielnicę pruską (DzURP z 1920 r., nr 73 poz. 503), okręg szkolny z siedzibą we Lwowie przez pewien czas rozciągał się na całą Galicję (DzURP z 1921 r., nr 16 poz. 97), okręg Izby Kontroli w Poznaniu obejmował ziemie b. zaboru pruskiego (DzURP z 1921 r., nr 85 poz. 620), zaś Okręgowy Zarząd Lasów Państwowych we Lwowie był terytorialnie właściwym na obszarze całego zaboru austriackiego (DzURP z 1920 r., nr 114 poz. 753).

<sup>28</sup> Najczęściej postępowano tak przy organizowaniu nowego sądownictwa.

<sup>29</sup> Podobną niechęć wyrażały już w początkach 1919 r. różne organy administracji powiatowej w związku z podjętą wówczas przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych próbą poszerzenia uprawnień powiatowych komisarzy rządowych na terenie b. Królestwa Polskiego.

<sup>30</sup> Były to m. in. odrębności etatowe, lokalowe, kancelaryjne itp.

stracji ogólnej w unifikacji podziałów terytorialnych była więc z góry ograniczona.

Podziały terytorialne dla potrzeb administracji ogólnej w początkach II Rzeczypospolitej kształtowały się na ogół podobnie i bez większych zakłóceń we wszystkich częściach kraju. Dotyczy to przede wszystkim władz administracyjnych pierwszej instancji, które z pewnymi modyfikacjami w poszczególnych dzielnicach<sup>31</sup> zachowały ciągłość działania w granicach zaborczych podziałów na powiaty.<sup>32</sup> Rychło też podjęte zostały prace nad wprowadzeniem nowych władz administracji ogólnej drugiej instancji i określeniem ich właściwości terytorialnej. Ich pierwsze rezultaty zostały ujęte w ustawie z 1 sierpnia 1919 r. o tymczasowej organizacji zarządu byłej dzielnicy pruskiej, dokonującej podziału tej dzielnicy na województwa poznańskie i pomorskie<sup>33</sup>, oraz w ustawie tymczasowej z 2 sierpnia tegoż roku o organizacji władz administracyjnych drugiej instancji na terenie byłego Królestwa Polskiego, wprowadzającej jego podział na województwa: warszawskie, łódzkie, kieleckie, lubelskie i białostockie.<sup>34</sup> Pierwsza z tych ustaw miała bez wątpienia charakter specjalny i poza podziałem byłej dzielnicy pruskiej na województwa nie wносиła ona żadnych innych elementów do procesu unifikacji administracyjnej ziem polskich, a nawet — jak już uprzednio wspomniałem — proces ten hamowała. O wiele ważniejszą rolę z tego punktu widzenia odegrała druga z wymienionych ustaw, której podstawowe założenia stały się wzorem dla późniejszych regulacji prawnych w zakresie administracji ogólnej na terenie byłej dzielnicy austriackiej<sup>35</sup>, kresów wschodnich<sup>36</sup> oraz ziemi wileńskiej<sup>37</sup>.

W debacie sejmowej nad ustawami wprowadzającymi nowy podział

<sup>31</sup> K u m a n i e c k i: *Ustrój państwowych władz administracyjnych...*, s. 65 i n.

<sup>32</sup> Potwierdzały ten stan liczne akty prawne wydawane od końca 1918 r. w sprawach dotyczących organizacji zarówno administracji ogólnej jak też specjalnej, uwzględniające wszystkie dzielnice kraju.

<sup>33</sup> DzPPP nr 64 poz. 385. Rozważano także możliwość objęcia tą ustawą województwa śląskiego jako części zaboru pruskiego, ale z uwagi na nie wyjaśnioną jeszcze przynależność Śląska do Polski z koncepcji tej zrezygnowano.

<sup>34</sup> DzPPP nr 65 poz. 395.

<sup>35</sup> Ustawa z 3 grudnia 1920 r. o tymczasowej organizacji władz administracyjnych drugiej instancji na obszarze b. zaboru austriackiego wprowadzała podział na województwa krakowskie, lwowskie, stanisławowskie i tarnopolskie (DzURP nr 117 poz. 768).

<sup>36</sup> Ustawa z 4 lutego 1921 r. powoływała na ziemiach wschodnich województwa wołyńskie, poleskie i nowogrodzkie (DzURP nr 16 poz. 93).

<sup>37</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z 8 czerwca 1922 r. rozciągało na ziemię wileńską moc obowiązującą ustawy z 2 sierpnia 1919 r. (DzURP nr 47 poz. 410). Na województwo przemianowano ziemię wileńską dopiero ustawą z 22 grudnia 1925 r. (DzURP nr 6 poz. 29).

kraju na województwa podnoszono wiele zastrzeżeń. Wyrażano m. in. wątpliwość, czy tak zasadnicze dla całego ustroju administracyjnego decyzje, chociażby nawet tymczasowe, mogą być przez Sejm Ustawodawczy podejmowane, zanim uchwalona zostanie ustawa konstytucyjna. Zwracano uwagę, że projektowane podziały nie wytrzymają próby życia ze względu na zbyt wielkie rozmiary poszczególnych województw, tworzonych nie zawsze z poszanowaniem warunków geograficznych, komunikacyjnych, gospodarczych, narodowościowych, historycznych i innych. Jak się później okazało, na tym właśnie tle rozdziły się między województwami różne konflikty terytorialne.<sup>38</sup> W związku z tym podkreślano także, iż granice niektórych województw nie zostały należycie wytyczone, zważywszy m. in. lokalizację miast wojewódzkich na terenie byłej Galicji. Wskazywano zresztą więcej takich miast, które z uwagi na bogate tradycje i aktualne znaczenie mogły również pretendować do roli ośrodków wojewódzkich. Ale wówczas musiałoby nastąpić poważne zwiększenie liczby projektowanych jednostek nowego podziału terytorialnego kraju i automatyczne zmniejszenie rozmiarów poszczególnych województw. Krytycznie wreszcie oceniano fakt, iż nowy podział nadal jeszcze respektował dawne kordony zaborcze, utrudniając tym samym administracyjną unifikację wszystkich ziem polskich. Stosunkowo mało miejsca w całej tej dyskusji poświęcono relacjom między administracją ogólną i specjalną, co najwyżej wyrażając tylko obawy przed nadmiernym skupieniem władzy w rękach wojewodów.<sup>39</sup>

Ustawa z 2 sierpnia 1919 r. wprowadziła na stałe dwa ważne elementy do powstającego modelu administracji terytorialnej II Rzeczypospolitej. Po pierwsze, ustanowiła władze administracji ogólnej drugiej instancji i określiła ich terytorialne właściwości. Po drugie, rozgraniczyła wyrażnie sfery działania administracji ogólnej i specjalnej, zapoczątkowując jednocześnie likwidację dotychczasowego nadmiaru władz i urzędów. Odtąd więc cała administracja państwowa funkcjonowała w ramach dwóch odrębnych struktur, a mianowicie zespolonej i podporządkowanej wojewodom oraz niezespolonej, do której zaliczono administrację wojskową, sądową, skarbową, szkolną, kolejową, pocztowo-telegraficzną i urzędów ziemskich.<sup>40</sup> Dodajmy od razu, że początkowo nie wprowadzono instytucjonalnych powiązań między tymi strukturami, pozostawiając każdemu z działów administracji niezespolonej pełną na ogół niez-

<sup>38</sup> Konflikty takie wystąpiły np. między województwem poznańskim i pomorskim oraz ziemią wileńską i województwem nowogrodzkim.

<sup>39</sup> Spraw. sten. SU, pos. 83, 193.

<sup>40</sup> Ustawą z 18 października 1921 r. wyłączono dodatkowo spod kompetencji wojewodów administrację górnictw (DzURP nr 87 poz. 635). W praktyce poza administracją zespoloną pozostawały jeszcze niektóre inne działy administracji specjalnej.

leżność w stosunku do władz administracji ogólnej.<sup>41</sup> Przedstawiając omawianą ustawę Sejmowi Ustawodawczemu, Komisja Administracyjna przygotowała również rezolucję, w której wezwała rząd, „aby celem usunięcia dezorganizacji władz administracyjnych pierwszej instancji i położenia tamy mnożeniu się odrębnych urzędów w zakresie tych gałęzi administracji, które w myśl niniejszej ustawy mają być w drugiej instancji skupione w województwach, przeprowadził bezzwłocznie analogiczne zespolenie administracji powiatowej”.<sup>42</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z 28 sierpnia 1919 r. spełniało już ten postulat, co nie oznacza jednakże, iż rzeczywiste zespolenie nastąpiło tu równie szybko.

Mogłoby się wydawać, iż ustanowienie jednolitego na terenie całego kraju podziału na województwa, przy zachowaniu istniejących już podziałów na powiaty, doprowadzi do pewnego ładu w nadmiernie rozbudowanej i silnie zróżnicowanej strukturze wszystkich innych podziałów terytorialnych. Wskazują na to zresztą niektóre rozporządzenia, wydawane z wyraźną intencją dostosowania terytorialnych zakresów działania poszczególnych władz i urzędów do podziałów obowiązujących w administracji ogólnej.<sup>43</sup> W rzeczywistości jednak postępy w tej dziedzinie były dość skromne i ostatecznie akcją tą objęto tylko niektóre działy administracji niezespolonej. Nie zawsze przy tym postępowano konsekwentnie i w sposób, który by wskazywał na istnienie tu jakiegoś z góry przygotowanego programu działania. Tak np. okręgi izb skarbowych na ziemiach byłego zaboru pruskiego i w Królestwie Polskim zostały dostosowane do nowego podziału na województwa<sup>44</sup>, natomiast w dzielnicy austriackiej i na ziemiach wschodnich podziały te nie pokrywały się już ze sobą.<sup>45</sup> Podobnie przedstawiała się struktura podziałów w administracji szkolnej drugiej instancji, której okręgi na ziemiach wschodnich i zaboru pruskiego odpowiadały poszczególnym województwom<sup>46</sup>, w Galicji zaś

<sup>41</sup> Pierwsze powiązania instytucjonalne między administracją zespoloną i niezespoloną wprowadzało Rozporządzenie Rady Ministrów z 11 lutego 1924 r. (DzURP nr 21 poz. 225).

<sup>42</sup> Spraw. sten. SU, pos. 83. Odpowiednie rozporządzenie w tej sprawie zob. DzURP nr 72 poz. 426.

<sup>43</sup> Należy tu m.in. Rozporządzenie Ministra Sztuki i Kultury z 24 stycznia 1920 r. o podziale obszaru byłego zaboru rosyjskiego na okręgi konserwatorskie (DzURP nr 7 poz. 48), Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Dóbr Państwowych z 30 kwietnia 1920 r. w przedmiocie ustanowienia nowych okręgów dla urzędów ochrony lasów (DzURP nr 38 poz. 225), Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych w przedmiocie utworzenia komend okręgowych policji państwowej dla województw lwowskiego, krakowskiego, stanisławowskiego i tarnopolskiego (DzURP nr 21 z 1921 r., poz. 122).

<sup>44</sup> DzURP z 1920 r., nr 15 poz. 80 oraz DzURP z 1921 r., nr 101 poz. 724.

<sup>45</sup> DzURP z 1921 r., nr 39 poz. 243 oraz DzURP z 1921 r., nr 41 poz. 254.

<sup>46</sup> DzURP z 1921 r., nr 15 poz. 91 oraz DzURP z 1921 r., nr 46 poz. 283.

oraz na terenie Królestwa Polskiego ustalone zostały w tym zakresie podziały odmienne.<sup>47</sup> Nadal różnie kształtowały się także podziały terytorialne w tych gałęziach administracji państwowej, które mocą wspomnianych wyżej aktów prawnych z sierpnia 1919 r. oraz późniejszych rozporządzeń wykonawczych<sup>48</sup> uznano za część składową administracji zespolonej. Dotyczy to np. okręgów i obwodów konserwatorskich<sup>49</sup>, ochrony lasów<sup>50</sup>, inspekcji pracy<sup>51</sup> i innych, które mimo obowiązującego podziału na powiaty funkcjonowały w oparciu o własne zakresy właściwości terytorialnej. Stan taki sprzyjał oczywiście utrzymywaniu się odrębności resortowych i utrudniał zarówno realne zespolenie administracji jak też ujednoczenie istniejących podziałów terytorialnych.

Problematyka administracyjna, tak żywo dyskutowana w Sejmie Ustawodawczym przy różnych okazjach, nie zajęła zbyt eksponowanego miejsca w pracach nad konstytucją i prawie bez echa przeszła także w toku sejmowej debaty konstytucyjnej. Dotyczy to w szczególności podziałów terytorialnych państwa, które już w samych projektach konstytucji albo w ogóle zostały pominięte, albo też ujęte w taki sposób, iż w późniejszych pracach nad redakcją ustawy konstytucyjnej nie odegrały większej roli.<sup>52</sup> Jedynym pod tym względem wyjątkiem był projekt Ankiety, rozpoczynający sformułowane w art. 71 zasady ustroju admi-

<sup>47</sup> DzURP z 1921 r., nr 16 poz. 97 oraz DzURP z 1921 r., nr 82 poz. 575. Rozporządzenia Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego z 3 maja 1922 r. wprowadziły kolejne zmiany w okręgach szkolnych na terenie b. Królestwa Polskiego i na ziemiach wschodnich (DzURP nr 34 poz. 282—286).

<sup>48</sup> Rozporządzenia Rady Ministrów z 13 listopada 1919 r. (DzURP nr 90 poz. 488—490). Pierwsze z tych rozporządzeń uwzględniła sytuację, kiedy zakres działania odrębnych dotąd organów administracji powiatowej rozciągał się na teren kilku powiatów. „W takim razie organ ten wchodzi w skład starostwa tego powiatu, w którego obrębie ma swoją siedzibę urzędową. Natomiast w zakresie wykonywania czynności, związanych z odnośną dziedziną administracji państwowej, organ ten podlega staroście tego powiatu, którego czynność służbowa dotyczy” (art. 3). Nie wprowadzono podobnego przepisu do rozporządzenia wykonawczego dotyczącego organizacji władz administracji ogólnej drugiej instancji.

<sup>49</sup> DzURP z 1920 r., nr 7 poz. 48.

<sup>50</sup> DzURP z 1920 r., nr 37 poz. 225.

<sup>51</sup> DzURP z 1921 r., nr 23 poz. 131 i nr 55 poz. 345.

<sup>52</sup> Do takich należał projekt Związku Sejmowego Ludowo-Narodowego, przewidujący podział kraju na ziemie „jako terytorialne jednostki samorządne i administracyjne” o znacznych rozmiarach oraz projekt J. Buzka zakładający, iż „Rzeczpospolita składa się z ziem” (ok. 70) połączonych w luźną federację, z uwzględnieniem dotychczasowych podziałów zaborczych. Poza tym jeszcze projekt Związku Polskich Posłów Socjalistycznych ograniczał się do stwierdzenia, że „ziemie Rzeczypospolitej o ludności mieszanej pod względem narodowościowym lub w przeważnej części niepolskiej stanowią będą odrębne jednostki administracyjne” (*Projekty konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1920, s. 49, 69, 83). Por. S. Krukowski: *Geneza konstytucji z 17 marca 1921 r.*, Warszawa 1977, s. 119—122 i 127—128.

nistracyjnego od postanowienia: „Gminy połączone będą w powiaty a powiaty w województwa i do tego podziału zastosowana będzie organizacja wszystkich władz państwowych i ciał samorządowych”.<sup>53</sup> Zważywszy sytuację, jaka podówczas istniała w sferze podziałów terytorialnych ziem polskich, było to postanowienie, które mogło radykalnie zmienić ich strukturę a przede wszystkim doprowadzić do likwidacji nadmiernego ich zróżnicowania. W dalszej zaś kolejności ujednoczenie podziałów mogło stanowić dogodny punkt wyjścia do zespolenia wielu odrębnie dotąd funkcjonujących działów administracji państwowej.

Mimo iż projekty poprzedzające konstytucję marcową na ogół wstrzeмиęźliwie odnosiły się do ustroju administracyjnego państwa, Komisja Konstytucyjna zdołała wprowadzić do jej ostatecznego tekstu kilka ważnych dla tegoż ustroju przepisów. Otwierał je art. 65, którego pierwsze zdanie wzoruje się niewątpliwie na przytoczonym wyżej postanowieniu z projektu Ankiety. Zapowiadało ono, że „dla celów administracyjnych Państwo Polskie podzielone będzie w drodze ustawodawczej na województwa, powiaty i gminy miejskie i wiejskie, które będą równocześnie jednostkami samorządu terytorialnego”.<sup>54</sup> Porównując to sformułowanie z projektem Ankiety należy stwierdzić, że zasada jedności podziałów terytorialnych dla wszystkich działów administracji państwowej ujęta została w konstytucji mniej kategorycznie od swego pierwowzoru. Wzmacniało ją wszelako drugie zdanie art. 66, które w brzmieniu ogłoszonym bezpośrednio po uchwaleniu konstytucji stanowiło: „Organy administracji państwowej w poszczególnych jednostkach terytorialnych mają być przytem zespolone w jednym urzędzie pod jednym zwierzchnikiem”.<sup>55</sup> Skoro więc cała administracja państwowa winna być zespolona, należy domniemywać, iż zapowiedziany w art. 65 podział kraju na województwa, powiaty i gminy będzie wspólny dla wszystkich jej działów.

W toku debaty konstytucyjnej Sejm Ustawodawczy przyjął bez dyskusji i poprawek zarówno zasadę jedności podziałów terytorialnych, jak też zasadę zespolenia administracji. Realne zbudowanie ustroju administracyjnego II Rzeczypospolitej w duchu obu tych zasad nie było jednak łatwe. Ustrój ten bowiem w chwili uchwalania konstytucji marcowej ciągle jeszcze wykazywał z całą ostrością te same wady, które tak często były dotąd przedmiotem krytyki sejmowej. Nic więc dziwnego, że rychło po wejściu w życie konstytucji Sejm Ustawodawczy znów podjął dyskusję nad reformą administracji. Zapoczątkowało ją wystąpienie posła A. Suligowskiego na posiedzeniu w dniu 1 października 1921 r., poddające generalnej krytyce aktualny stan polskiej administracji ze szczegól-

<sup>53</sup> *Projekty konstytucji...*, s. 149. Krukowski: *Geneza konstytucji...*, s. 43 i n.

<sup>54</sup> *DzURP z 1921 r.*, nr 44 poz. 267.

<sup>55</sup> *Ibid.*

nym uwzględnieniem znanego już z poprzednich dyskusji sejmowych nadmiaru władz i urzędów, wzajemnie ze sobą nie powiązanych a często też zbędnych. Czas więc najwyższy, aby wyrażona w art. 66 konstytucyjna zasada zespolenia znalazła tu odpowiednie zastosowanie i aby nastąpiło to jeszcze, zanim Sejm Ustawodawczy zakończy swoją kadencję.<sup>56</sup> Finał całej tej sprawy był dość nieoczekiwany. Oto bowiem na posiedzeniu w dniu 28 kwietnia 1922 r. poseł I. Daszyński zakwestionował brzmienie zdania drugiego art. 66 konstytucji w wersji ogłoszonej w Dzienniku Ustaw. Wskazał on mianowicie, że już po uchwaleniu przez Sejm owego zdania, formułującego zasadę zespolenia administracji państwowej, została do niego wprowadzona przez głównego referenta konstytucji E. Dubanowicza poprawka stylistyczna, która okazała się ważną zmianą merytoryczną. Opuszczone bowiem zostały słowa „o ile to będzie możliwe”, nadając tym samym omawianej zasadzie brzmienie zbyt kategoryczne.<sup>57</sup> Jak potwierdziły sprawozdania stenograficzne Sejmu Ustawodawczego, kwestionowana zmiana istotnie miała tu miejsce. Aby więc przywrócić pierwotne brzmienie ustalonej w konstytucji zasadzie zespolenia, Komisja Konstytucyjna zaproponowała uchwałę, wzywającą marszałka sejmu do sprostowania tekstu zdania drugiego art. 66 przez dodanie po wyrazie „zespolona” słów „w miarę możliwości”.<sup>58</sup> I taka uchwała została przez Sejm jednomyślnie podjęta.<sup>59</sup> W praktyce oznaczało to, że zarówno dalsze zespolenie administracji jak też ściśle z nim związane ujednoczenie podziałów terytorialnych odłożone zostały na czas nieokreślony.

<sup>56</sup> Spraw. sten. SU, pos. 249. Tych samych spraw dotyczyła uchwała Sejmu Ustawodawczego z 16 grudnia 1921 r.: „Sejm Ustawodawczy uznaje konieczność wydatnego zmniejszenia ilości państwowych władz, urzędów i zakładów cywilnych i wojskowych oraz personelu w nich zatrudnionego i poleca Rządowi: aby w tym celu przedstawił w terminie możliwie krótkim, na podstawie propozycji Ministra Skarbu, wnioski, dotyczące zmian w organizacji państwowych władz, urzędów i zakładów zarówno cywilnych jak i wojskowych, opartych na ustawie, nie wyłączając ministerstw i urzędów centralnych, dalej wnioski o częściowe skasowanie tych władz i urzędów, celem doprowadzenia ich ogólnego stanu do liczby, odpowiadającej istotnej potrzebie oraz o przekazanie agend organów skasowanych władzom i urzędom pozostałym”. Analogiczne zmiany winna przeprowadzić Rada Ministrów w stosunku do władz i urzędów, których istnienie i działalność opierały się na jej własnych uchwałach. Przewidziano ponadto uproszczony tryb prac ustawodawczych we wszystkich sprawach wnoszonych do Sejmu w myśl powyższej uchwały (DzURP nr 104 poz. 750). Jednym z pierwszych posunięć w tej dziedzinie była ustawa z 17 lutego 1922 r. o zniesieniu Ministerstwa Sztuki i Kultury i przejściu zakresu jego czynności przez Ministerstwo Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego (DzURP nr 14 poz. 128).

<sup>57</sup> Spraw. sten. SU, pos. 301, 302.

<sup>58</sup> Spraw. sten. SU, pos. 341. Było to już przedostatnie posiedzenie Sejmu Ustawodawczego.

<sup>59</sup> DzURP z 1922 r., nr 101 poz. 935.



## РЕЗЮМЕ

Значительные различия в административном устройстве земель, вошедших в состав возрожденного после Первой мировой войны польского государства, стали одним из главных факторов, мешающих их административному унифицированию. Особенно остро они проявились при территориальном разделении страны, обусловленном потребностями государственной администрации. Эти различия сохранились даже в первые годы существования Второй Речи Посполитой, так как во всех новых правовых регулированиях польских властей, эти земли трактовались как отдельные регионы. Хотя внутри них и проводились соответствующие административные изменения, но не было попыток общепольского урегулирования этого вопроса. Этот региональный характер носили все правовые акты, изданные в первые годы суверенитета независимо от того, кто был их автором. В результате с самого основания Второй Речи Посполитой в государственной администрации выступили разного рода отрицательные явления, в том числе мозаика временных и постоянно изменяющихся территориальных делений, проводимых для потребностей отдельных ведомств и без всякой концепции. Мало изменений внесли конституционные прения, которые не вызвали особенного интереса со стороны Законодательного Сейма даже в пунктах, касающихся административного деления государства. Мало места этой проблематике посвятили также проекты конституции, предшествующие прениям. В этом отношении исключением был проект анкеты, в котором читаем: „Гмины будут объединены в повяты, а повяты в воеводства, и такому делению будет соответствовать вся система государственной власти и органов местного самоуправления”. Новая конституция, вошедшая в жизнь в 1921 г., хотя и приняла этот принцип в несколько измененной форме, но в конституционной практике он применялся только для потребностей общей администрации. Все другие области государственной администрации, несмотря на некоторые попытки приспособления их к конституционному делению государства на повяты и воеводства, в принципе остались при своем старом территориальном делении, в котором почти ни одно не отвечает делению, принятому в общей администрации. В результате в территориальном делении сохранился разноряд, который осложнял процесс объединения всей государственной администрации.

## R É S U M É

Les différences importantes dans la structure administrative héritée des partages de la Pologne ne constituaient qu'une partie de facteurs capitaux qui entraînaient le procès de l'unification administrative des terres qui formèrent l'Etat polonais, réformé après la I<sup>e</sup> Guerre Mondiale. Elles se manifestèrent le plus distinctement sur le plan du démembrement territorial du pays exécuté pour l'administration d'Etat. Ces différences, même au cours des premières années de la II<sup>e</sup> République, s'affirmaient officiellement, parce que tous nouveaux règlements juridiques des autorités polonaises traitaient les anciens territoires partagés comme régions séparés, à l'intérieur desquels, on introduisait, au fur et à mesure des besoins, des modifications nécessaires dans les systèmes administratifs de partage, sans essayer de soumettre à ce procès la Pologne entière. Par ce caractère régionaliste se distinguaient tous les actes juridiques qui dataient des premières années de l'indépendance sans égard au fait de qui ils provenaient. En effet, dès le

début de la II<sup>e</sup> République, de divers phénomènes désavantageux existaient dans l'administration du pays, de même qu'une diversité considérable des démembrements, établis sans délai, changés tout le temps, sans aucune conception précise, selon les besoins des secteurs particuliers. Les débats constitutionnels y apportèrent une amélioration minime, les points qui concernaient le système administratif n'ayant pas éveillé d'ailleurs l'intérêt de la Diète Législative. Les projets de la constitution qui précédaient ces débats consacèrent aussi peu de place à ce problème. L'exception n'y fut que le projet de l'Enquête qui, en ce qui concerne le démembrement du pays, proposait ce qui suit: „Les communes seront unies en cantons, les cantons — en voïvodies; à ce démembrement sera appliquée l'organisation de toutes les autorités d'Etat et des corps autonomes.” Décrétée définitivement en 1921, la constitution adopta ce principe après avoir le modifié quelque peu, mais dans la pratique constitutionnelle, il ne fut appliqué que dans l'administration générale. Tous les autres secteurs de l'administration du pays, en dépit des tentatives visant leur adaptation au démembrement constitutionnel du pays en cantons et voïvodies, gardèrent, au fond, leurs propres modèles de démembrement territorial, dont presque aucun ne correspondait à celui qui fut en vigueur dans l'administration général. En conséquence, cette diversité des démembrements se maintint et c'était elle, entre autres, qui entravait, le procès de l'unification administrative du pays.

Le testament du prince Józef Antoniowski