

JACEK PRZYGODZKI

Uniwersytet Wrocławski

Prace nad podziałem terytorialnym Rzeczypospolitej do przewrotu majowego w 1926 roku

Odrodzone państwo polskie w listopadzie 1918 r. miało do rozwiązania wiele problemów wynikających z ponadwiekowego podziału zaborczego. Administracja była budowana w chwili, gdy nieznany był jeszcze ostateczny kształt naszego państwa, a stosunki wewnętrzne nieuregulowane. W chwili odzyskania niepodległości istniało na terytorium Rzeczypospolitej aż dziewięć różnych systemów ustawodawstwa administracyjnego. W zaborze austriackim zasadnicze różnice zachodziły w sytuacji prawnej organów administracji rządowej w byłej Galicji i Księstwie Cieszyńskim. W byłym zaborze rosyjskim różnice występowały w kompetencjach organów administracyjnych Królestwa Polskiego oraz ziem zachodniej Białorusi i Ukrainy, które należały do państwa rosyjskiego. Jednolity system administracyjny występował jedynie na ziemiach zaboru pruskiego¹.

W takiej sytuacji palącą potrzebą było stworzenie najpierw tymczasowej organizacji administracji, a następnie podjęcie prac nad stworzeniem zuniifikowanego systemu administracyjnego. Wskutek braku polskiej państwowości w XIX w. rodzimy model administracji publicznej, utworzony w okresie stanisławowskim, nie mógł wywrzeć żadnego wpływu na kształtowanie się administracji polskiej u progu niepodległości, a konstruowanie nowego modelu dokonywać się musiało ze znacznym uwzględnieniem rozwiązań państw zaborczych. Łączyło się to często z wyborem dla całego państwa – lub przynajmniej dla większości jego obszaru – rozwiązań bliskich tym, które funkcjonowały w jednym z państw zaborczych².

¹ *Historia państwa i prawa Polski 1918–1939. Część I*, pod red. F. Ryszki, Warszawa 1962, s. 168.

² H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998, s. 69.

Jeden z najbardziej naglających problemów do rozwiązania stanowiła kwestia podziału terytorialnego. Bez załatwienia tej sprawy trudno było myśleć o tworzeniu aparatu administracyjnego do celów administracji ogólnej i samorządowej.

Jako jeden z pierwszych z projektem organizacji systemu administracji, w tym podziału terytorialnego, wystąpił prof. K.W. Kumaniecki, ogłaszając jeszcze w 1918 r. *Zarys urzędzenia administracji w Polsce*. Według projektu państwo miało się dzielić na ziemie, których organami władzy miały być: prezydent ziemi, sejmiki ziemskie oraz rada ziemska. W projekcie proponowano, aby prezydent ziemi był mianowany przez „najwyższą władzę państwa” na wniosek ministra spraw wewnętrznych i miał wykształcenie prawnicze. Do jego zadań należałoby samodzielne kierownictwo nad „Urzędem Ziemskim”, przewodniczenie radzie ziemskiej, radzie szkolnej, komisjom podatków bezpośrednich, czuwanie nad bezpieczeństwem i porządkiem publicznym w ziemi, kierowanie policją bezpieczeństwa oraz administracją szkolną i skarbową. Miał również głos stanowczy w radzie ziemskiej, którą K.W. Kumaniecki planował jako organ wykonawczy ziemi z wyłączeniem spraw zastrzeżonych dla prezydenta. Pełnić miała ona również funkcje rady szkolnej przez dokooptowanie do jej składu przedstawicieli szkół i wyznań oraz komisji podatkowej przez włączenie do jej składu „przedstawicieli opodatkowanych”. Zarządzać miała również finansami ziemi, nadzorowała urzędników i miała być dla nich komisją dyscyplinarną. Natomiast organem uchwałodawczym i kontrolującym miał być trzydziestoosobowy sejmik ziemski wybrany na sześcioletnią kadencję przez sejmiki powiatowe³.

Według projektu prof. Kumanieckiego ziemie miały się dzielić na powiaty. Organami powiatowymi byłyby starosta, wydział powiatowy i sejmik powiatowy. Starostę mianowałby minister spraw wewnętrznych spośród osób mających wykształcenie prawnicze i praktykę administracyjną. Miał on kierować starostwem, przewodniczyć wydziałowi powiatowemu, radzie szkolnej i komisji podatkowej, a wspólnie z dwoma ławnikami wybranymi przez wydział powiatowy zajmować się orzecznictwem karnym. Zgodnie z projektem organem wykonawczym byłby sześciuosobowy wydział powiatowy zajmujący się sprawami powiatu z wyjątkiem spraw zastrzeżonych dla starosty. Pełnić miał również funkcję komisji podatków bezpośrednich przy pomocy „przedstawicieli opodatkowanych” oraz rady szkolnej wraz z przedstawicielami szkół i wyznań. Członkowie wydziału mieli być wybierani na sześć lat przez sejmik powiatowy. Organem uchwałodawczym i kontrolującym w powiecie miał być sejmik powiatowy złożony z 24 członków wybieranych na sześcioletnią kadencję przez rady gmin miejskich i wiejskich, a jego kompetencje odpowiadały zadaniom sejmiku ziemskiego⁴.

Ostatnim szczeblem podziału administracyjnego państwa miały być okręgi gminne złożone z gmin wiejskich i miast niewydzielonych z powiatowego związ-

³ *Dekret o organizacji administracji rządowej*, Gazeta Administracji, R. XVIII, nr 17, Warszawa 1936, s. 521–522.

⁴ *Ibidem*, s. 522.

ku terytorialnego oraz okręgi miejskie utworzone na podstawie ustawy o „wielkich miastach”. Na czele okręgu gminnego stał naczelnik okręgowy lub miejski mianowany przez prezydenta ziemi na wniosek wydziału powiatowego. Miał wykonywać zadania z zakresu administracji i policji, jemu podlegali również burmistrzowie i wójtowie. W gminach organami uchwałodawczymi były rady gminne lub miejskie, a organami wykonawczymi w gminach wiejskich miał być wójt, w „średnich” miastach burmistrz, w „większych” miastach zaś prezes rady miejskiej. Z miast wydzielonych z okręgowego, powiatowego i ziemskiego związku terytorialnego projekt tworzył tzw. miasta kasztelańskie, gdzie jako organy władzy prof. Kumaniecki przewidywał kasztelana, którego pozycja ustrojowa była podobna do prezydenta ziemi, oraz radę kasztelańską o podobnym zakresie władzy jak rada ziemską⁵.

W swoim projekcie K.W. Kumaniecki przedstawił również projekty dotyczące postępowania administracyjnego i sądownictwa administracyjnego. W sprawach karnych pierwszą instancją, ewentualnie wspólnie z ławnikami, mieli być naczelnik okręgu, starosta powiatowy, kasztelan, a w drugiej instancji – starosta powiatowy, rada ziemską, prezydent ziemi, minister spraw wewnętrznych. W sprawach niekarnych skarga powinna być rozpatrzona w terminie 10 tygodni przez organ wyższego szczebla, w przeciwnym razie obywatelowi służyć miała skarga wprost do Koronnego Trybunału Administracyjnego z pominięciem administracyjnych sądów ziemskich⁶.

Analizując projekt prof. K.W. Kumanieckiego, możemy zauważyć, że nie był to projekt ostateczny, a według autora stanowił zarys problematyki i powinien skłaniać do dalszej dyskusji. Wypływa z niego jednak podkreślenie trójstopniowego podziału terytorialnego oraz zasady zespolenia wszystkich działów administracji łącznie z administracją szkolną i skarbową, a także całkowite połączenie administracji rządowej z samorządową na szczeblu powiatu i ziemi. Projekt przewidywał stworzenie prężnej administracji, działającej w toku dwuinstancyjnym z udziałem czynnika obywatelskiego, kontrolowanej przez sądy administracyjne. Podkreślał także ścisłe działanie administracji na podstawie ustaw i innych przepisów prawa jako odpowiedź na nowoczesne pojmowanie państwa⁷.

Kolejnym, kompleksowym projektem organizacji administracji, w którym znalazły się również zagadnienia podziału terytorialnego państwa, było przedsięwzięcie Polskiego Towarzystwa Prawniczego we Lwowie, które w porozumieniu ze środowiskami prawniczymi Krakowa, Poznania i Warszawy powołało sekcję administracyjną do „pielęgnowania nauk administracyjnych, a przede wszystkim w chwili obecnej – współpracy nad reformą władz administracyjnych w Polsce”. 19 czerwca 1919 r. sekcja wybrała byłego kierownika w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych S. Ustianowskiego na stanowisko przewodniczącego, na jego zastęp-

⁵ *Ibidem*, s. 522–523.

⁶ *Ibidem*, s. 523.

⁷ *Ibidem*, s. 523–524.

cę wybrano byłego członka Wydziału Krajowego dr. S. Dąbskiego, sekretarzem generalnym został R. Hausner, a po jego oddelegowaniu do służby w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych w Warszawie dr W. Rappe. W pracach brali również udział L. Brąglewicz, N. Latoszyński, dr Z. Próchnicki, dr J. Skwarczyński, a w dwóch posiedzeniach uczestniczyli dr S. Kasznica i prof. J. Michalski⁸.

Efektom pracy sekcji był projekt *O organizacji władz administracyjnych*. Przewidywał on potrzebę przeprowadzenia szerokiej dekoncentracji władzy i odciążenia ministerstw przez pozostawienie im jedynie spraw ogólnych i rozstrzygania spraw w II instancji w sprawach trudniejszych, ograniczenie toku instancji do dwóch, utworzenie sądów administracyjnych i wprowadzenie szerokiego samorządu terytorialnego. W sprawach podziału administracyjnego sekcja proponowała podział na województwa, powiaty i gminy. Województwa miały być organami II instancji zamieszkałymi przez ok. 2 miliony mieszkańców, Warszawa zaś miastem wydzielonym. Granice województw miały się pokrywać z okręgami wojskowymi, okręgami izb skarbowych, władz szkolnych i sądów okręgowych. Organem wykonawczym miał być wojewoda, mianowany przez Naczelnika Państwa na wniosek ministra spraw wewnętrznych, który przewodniczył również radzie wojewódzkiej złożonej z ośmiu osób mianowanych przez sejmik wojewódzki i czterech urzędników delegowanych przez wojewodę. Organem uchwałodawczym miał być sejmik wojewódzki wybierany w wyborach pośrednich przez rady miejskie miast wyłączonych z powiatowego związku terytorialnego, rady gmin zbiorowych i zawodowe korporacje publiczne⁹.

Województwa miały dzielić się na powiaty. Przewidywano, że będą one małe i że pełnić będą rolę tylko organów administracji rządowej. Na tym szczeblu podziału terytorialnego nie miały istnieć organy samorządowe, a zadania istniejących związków powiatowych miały być przeniesione do organów wojewódzkich wraz z majątkiem. Zakładano, że organami powiatowymi będą naczelnik powiatu (starosta) powoływany przez ministra spraw wewnętrznych oraz wydział powiatowy złożony z czterech osób wybieranych przez rady miejskie i rady gmin zbiorowych, a także dwóch urzędników delegowanych przez starostę. Sprawy *stricte* administracyjne załatwiać miał starosta, a sprawy związane z samorządem terytorialnym i orzecnictwem administracyjnym – wydział powiatowy. Miasta powyżej 300 000 mieszkańców miały tworzyć osobny powiat podległy bezpośrednio władzy wojewódzkiej, zarządzany przez prezydenta lub burmistrza, który pełniłby również funkcję starosty¹⁰.

Zgodnie z projektem powiaty dzieliły się na gminy. Sekcja przewidywała istnienie gmin zbiorowych, złożonych z gmin miejscowych, folwarków i kolo-

⁸ *Projekt organizacji władz administracyjnych w Polsce, opracowany przez Sekcję administracyjną Towarzystwa prawniczego we Lwowie*, Przegląd Prawa i Administracji, red. prof. dr E. Till, R. 44, z. 4–6, Lwów 1919, s. 182.

⁹ *Ibidem*, s. 183–188.

¹⁰ *Ibidem*, s. 188–190.

nii, w których zamieszkiwałoby od 5000 do 10 000 mieszkańców, i gmin miejscowych. Organami władzy w gminach zbiorowych mieli być naczelnik gminy i jego zastępca, mianowani przez wojewodę na wniosek wydziału powiatowego, organami uchwałodawczymi zaś – rady gmin wybierane przez rady gmin miejscowych. Projekt przewidywał, że w gminach miejscowych organami władzy będą wójt i jego zastępca, wybierani przez radę gminną, a organem stanowiącym i kontrolnym – rada gminy¹¹.

Projekt zawierał również wytyczne dotyczące postępowania administracyjnego, administracyjno-karnego, dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego, służby bezpieczeństwa, finansów województw i gmin oraz pozycji urzędników państwowych¹².

Pierwszym rozwiązaniem ustrojowym wprowadzającym podział na województwa była ustawa Sejmu Ustawodawczego z dnia 1 sierpnia 1919 r. „O tymczasowej organizacji zarządu b. dzielnicy pruskiej”¹³. Art. 9 przewidywał utworzenie dwóch województw: poznańskiego, obejmującego ziemie byłego Wielkiego Księstwa Poznańskiego, części powiatów namysłowskiego i sycowskiego, oraz województwa pomorskiego obejmującego pozostałe tereny zaboru pruskiego. Organem władzy miał być wojewoda mianowany przez Naczelnika Państwa na wniosek ministra dla b. dzielnicy pruskiej, uchwalony na Radzie Ministrów¹⁴.

Zaraz następnego dnia Sejm wydał „ustawę tymczasową o organizacji władz administracyjnych II instancji”¹⁵. Już w samym tytule ustawodawca określił wprowadzone rozwiązania jako tymczasowe, a w art. 1 stwierdzał: „do czasu wejścia w życie ustawy o ustroju administracyjnym Rzeczypospolitej Polskiej tworzy się na razie” pięć województw: warszawskie, łódzkie, kieleckie, lubelskie i białostockie, a Warszawa jako stolica państwa została odrębną jednostką administracyjną. Organem władzy, według ustawy, był wojewoda mianowany przez Naczelnika Państwa na wniosek ministra spraw wewnętrznych, uchwalony przez Radę Ministrów, a organem opiniodawczym była rada wojewódzka pod przewodnictwem wojewody¹⁶.

Ustawę uzupełniał załącznik „Projekt podziału terytorialnego na województwa”, który określał również liczbę ludności oraz powiatów w poszczególnych województwach. Najludniejsze było województwo kieleckie liczące 2 623 148 mieszkańców, podzielone na szesnaście powiatów. Kolejnym województwem było województwo warszawskie podzielone na 23 powiaty z 2 515 226 mieszkańcami. Na trzecim miejscu znajdowało się województwo łódzkie podzielone na

¹¹ *Ibidem*, s. 190–193.

¹² *Ibidem*, s. 103–203.

¹³ *Dziennik Praw Państwa Polskiego* (dalej Dz.Pr. PP), 1919, nr 64, poz. 385, s. 675–677.

¹⁴ *Ibidem*, s. 676; o organizacji Ministerstwa byłej Dzielnicy Pruskiej zob. A. Gulczyński, *Ministerstwo byłej Dzielnicy Pruskiej (1919–1922)*, Poznań 1995.

¹⁵ Dz.Pr. PP, 1919, nr 65, poz. 395, s. 698–700.

¹⁶ *Ibidem*, s. 698; J. Suski, *Podział administracyjny Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1930, s. 3–5.

13 powiatów i liczące 2 436 710 mieszkańców. Województwo lubelskie podzielone było na 19 powiatów i miało 2 406 932 mieszkańców. Ostatnie, piąte, województwo białostockie podzielone na 12 powiatów zamieszkały 1 362 884 osoby. Załącznik nie określił podziału miasta stołecznego Warszawy oraz jej liczby mieszkańców¹⁷. Ustawa zezwalała także na dalszy podział województw, ale jedynie na podstawie ustawy.

Sejm Ustawodawczy podjął również problematykę podziału Górnego Śląska. 15 lipca 1920 r. „ustawą konstytucyjną dla województwa śląskiego”¹⁸ tworzone autonomiczne województwo śląskie. Ustawa tworzyła je jeszcze przed rozstrzygnięciem plebiscytu, który miał zdecydować o przynależności tej ziemi do Rzeczypospolitej Polskiej. Przywidywała ona istnienie urzędu Wojewody Śląskiego, Rady Wojewódzkiej i organu uchwałodawczego, jakim miał być Sejm Śląski¹⁹.

Po uregulowaniu organizacji województw na ziemiach byłego zaboru pruskiego i w byłym Królestwie Polskim, kolejnym terytorium, które czekało na organizację, była dawna Galicja i Lodomeria. Jej podział przyniosła ustawa Sejmu Ustawodawczego z 3 grudnia 1920 r. „o tymczasowej organizacji władz administracyjnych II instancji (województw) na obszarze b. królestwa Galicji i Lodomerii z W. Ks. Krakowskim oraz na wchodzących w skład Rzeczypospolitej Polskiej obszarach Spisza i Orawy”²⁰. Zgodnie z art. 1 ustawy rozciągnięto obowiązki ustawy tymczasowej z dnia 2 sierpnia 1919 r. „o organizacji władz administracyjnych II instancji”, czyli wprowadzono podział tego terenu na cztery województwa: krakowskie, lwowskie, stanisławowskie i tarnopolskie. Wprowadzono tutaj również organy władzy wynikające z ustawy z 2 sierpnia 1919 r.²¹

Ustawa z 3 grudnia 1920 r. uzupełniona była załącznikiem pod nazwą „Podział terytorialny na województwa”, który określał również liczbę powiatów w poszczególnych województwach. Województwo krakowskie dzieliło się na 24 powiaty, lwowskie – 28, stanisławowskie – 16 i tarnopolskie – 17²².

Kolejne rozstrzygnięcia, które zmieniały terytorium naszego państwa, przyniósł pokój ryski kończący wojnę polsko-bolszewicką. Organizację tych ziem wprowadzała ustawa z 4 lutego 1921 r. „o unormowaniu stanu prawno-politycznego na ziemiach przyłączonych do obszaru Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie umowy o preliminaryjnym pokoju i rozejmie, podpisanym w Rydze dnia 12 października 1920 r.”²³ Rozciągała ona na tym terenie, zgodnie z art. 1, jurysdykcję Sejmu, Naczelnika Państwa i ministrów, jak również obowiązywanie

¹⁷ Dz.Pr. PP, 1919, nr 65, poz. 395, s. 700.

¹⁸ Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (dalej Dz.U. RP), 1920, nr 73, poz. 497, s. 1298–1305.

¹⁹ O organizacji Sejmu Śląskiego i władz wojewódzkich zob. H. Rechowicz, *Sejm Śląski 1922–1939*, Katowice 1971.

²⁰ Dz.U. RP, 1920, nr 117, poz. 768, s. 2064–2066.

²¹ *Ibidem*, s. 2064.

²² *Ibidem*, s. 2065–2066.

²³ Dz.U. RP, 1921, nr 16, poz. 93, s. 216–217.

ustawy tymczasowej z 2 sierpnia 1919 r. „o organizacji władz administracyjnych II instancji”. Utworzono tutaj, zgodnie z art. 3, trzy województwa: województwo wołyńskie z siedzibą w Łucku, województwo polskie z siedzibą w Pińsku i województwo nowogródzkie z siedzibą w Nowogródku. Powiaty grodzieński, wołkowyski, białowieski (z wyjątkiem gmin Płowce, Wierzchowice, Dymitrowicze i Dworce, które wróciły do powiatu brzeskiego) ustawa przyłączała do województwa białostockiego. Ustawa zapowiadała również rozgraniczenie województwa nowogródzkiego z mającym powstać województwem wileńskim²⁴.

Ustawa z 4 lutego 1921 r. zawierała również załącznik, który określał liczbę powiatów w nowych województwach. Najwięcej powiatów miało województwo nowogródzkie – 10, a województwa wołyńskie i poleskie – 9²⁵.

Rozstrzygnięcie dotyczące Wilna i okolic zapadło na mocy ustawy z 6 kwietnia 1922 r. „o objęciu władzy państwowej nad Ziemią Wileńską”²⁶. Zgodnie z nią ziemia wileńska złożona z powiatów wileńskiego, trockiego, brasławskiego, oszmiańskiego i święciańskiego została przyłączona do Rzeczypospolitej na podstawie uchwały Sejmu Ustawodawczego z 24 marca 1922 r. i rozciągnięto na jej terenie jurysdykcję Sejmu, Naczelnika Państwa i ministrów. Zgodnie z art. 8 ustawa przyłączała do ziemi wileńskiej również powiaty dziśnieński, duniłowiczowski i wilejski z województwa nowogródzkiego. Organem władzy miał być Delegat Rządu dla Ziemi Wileńskiej mianowany przez Naczelnika Państwa na wniosek Rady Ministrów. Miał on pozycję ustrojową zgodną z przepisami „ustawy tymczasowej z dnia 2 sierpnia 1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji”²⁷. Natomiast obowiązywanie całej ustawy z 2 sierpnia 1919 r. rozciągnęło na ziemię wileńską rozporządzenie Rady Ministrów z 8 czerwca 1922 r. „w przedmiocie organizacji władz administracyjnych II instancji na Ziemi Wileńskiej”²⁸.

Ostatecznie ziemia wileńska została przekształcona w województwo wileńskie na mocy ustawy z 22 grudnia 1925 r. „w sprawie utworzenia województwa wileńskiego z siedzibą władz wojewódzkich w Wilnie”²⁹. Art. 1 tworzył województwo wileńskie złożone z ośmiu powiatów: oszmiańskiego, święciańskiego, wileńsko-trockiego, dziśnieńskiego, duniłowiczowskiego, wilejskiego, brasławskiego i powiatu Wilno-miasto. Art. 2 rozciągał zaś obowiązywanie na ten teren ustawy tymczasowej z dnia 2 sierpnia 1919 r. „o organizacji władz administracyjnych II instancji”.

Kwestie podziału terytorialnego poruszała również pierwsza konstytucja niepodległego państwa polskiego z 17 marca 1921 r.³⁰ Potwierdzała ona system wprowadzony przez ustawy tymczasowe, omówione wyżej. W art. 65 ustawa za-

²⁴ *Ibidem*, s. 216.

²⁵ *Ibidem*, s. 217.

²⁶ Dz.U. RP, 1922, nr 26, poz. 213, s. 400–401.

²⁷ *Ibidem*, s. 401.

²⁸ Dz.U. RP, 1922, nr 47, poz. 410, s. 745.

²⁹ Dz.U. RP, 1926, nr 6, poz. 29, s. 66.

³⁰ Dz.U. RP, 1921, nr 44, poz. 267, s. 633–658.

sadnicza stwierdzała, że do celów administracyjnych państwo polskie miało być podzielone na województwa, powiaty oraz gminy miejskie i wiejskie, które stanowiły również jednostki samorządu terytorialnego. Kolejny artykuł zapowiadał budowę struktur administracyjnych na zasadzie dekoncentracji. Organy administracji państwowej w poszczególnych jednostkach terytorialnych „miały w granicach określonych być zespolone w jednym urzędzie pod jednym zwierzchnictwem”. Przewidywano wprowadzenie również zasady udziału obywatelskiego w działalności administracji w granicach określonych ustawami. Art. 71 określał, że odwołania od decyzji administracyjnych wystawianych przez organy rządowe i samorządowe będą dopuszczalne tylko do jednej instancji wyższej, o ile ustawy nie określą sytuacji wyjątkowych³¹.

Rozstrzygnięcia konstytucji marcowej oraz obowiązującego podziału administracyjnego potwierdzały różnice wynikające jeszcze z okresu zaborów. Tworzone województwa różniły się pod względem liczby ludności czy organizacji administracji niezespolonej. Również podział na powiaty i gminy pochodził z czasów zaborczych. Jednym z pierwszych wniosków reformujących system podziału administracyjnego państwa był „Wniosek nagły posła A. Erdmana i tow. z Klubu P.S.L. w sprawie nowego podziału administracyjnego Rzeczypospolitej Polskiej” złożony w Sejmie Ustawodawczym 29 lipca 1921 r. Alfons Erdman i trzydziestu posłów klubu parlamentarnego PSL „Piast” dokonali oceny ówczesnego podziału państwa i podali projekt nowego kształtu Rzeczypospolitej. Na wstępie wnioskodawcy kategorycznie stwierdzali, że „dzisiejszy podział Rzeczypospolitej na województwa nie odpowiada najelementarniejszym potrzebom kraju i wymaga szybkiej i gruntownej rewizji”. Przy jego tworzeniu nie brano pod uwagę warunków geograficznych, stosunków gospodarczych i kulturalnych oraz lekceważono dawne zależności historyczne. Zatem oceniany podział był „sztucznym tworem biurokratycznym”. Na potwierdzenie swojej tezy wnioskodawca przedstawił przykład łączenia w jeden region Częstochowy z Sandomierzem i Radomiem, ziemi siedleckiej z Siedlcami z Lublinem czy ziemi kaliskiej z Łodzią. A. Erdman zaznaczał także, że same ustawy wprowadzające ówczesny podział administracyjny określały, iż są rozwiązaniami tymczasowymi. Stwierdzał również stanowczo, że „dalsze zwlekanie z uchwaleniem i wprowadzeniem w życie ustawy, na Konstytucji opartej, o podziale i ustroju administracyjnym Rzeczypospolitej Polskiej byłoby niewskazane i szkodliwe. Mamy już ukończoną wojnę, mamy uchwaloną Konstytucję i przechodzimy do twórczej pracy pokojowej – czas najwyższy ze wszelkimi prowizorjami [pisownia oryginalna]”³².

³¹ *Ibidem*, s. 644–645; K.W. Kumaniecki, J. Langrod, L. Wachholz, *Zarys ustroju, postępowania i prawa administracyjnego w Polsce*, Kraków–Warszawa 1939, s. 17; W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej*, Wilno 1937, s. 54–55.

³² Odpis wniosku A. Erdmana zob. J. Hubert, *Sprawa nowego podziału Rzeczypospolitej Polskiej na województwa. Uwagi nad wnioskiem nagłym posła Erdmana i tow. z klubu P.S.L. (Druk sejmowy Nr 2963)*, Poznań 1921, s. 24–25; J.S. Langrod, *Ze studiów nad podziałem administracyjnym państwa*, Kraków 1931, s. 117–118.

Posel Erdman zaproponował również nowy podział na województwa, powiaty, gminy miejskie i wiejskie. Wniosek zawierał propozycję powołania dziewiętnastu nowych województw, ostatnim, dwudziestym miało być miasto stołeczne Warszawa. Posel proponował powołanie województwa pomorskiego z siedzibą w Tczewie, kujawsko-chełmińskiego z siedzibą w Toruniu, poznańskiego z Poznaniem, kaliskiego z Kaliszem, łódzkiego z siedzibą w Łodzi, mazowieckiego z Warszawą, białostockiego z Białymstokiem, podlaskiego z siedzibą w Siedlcach, lubelskiego z Lublinem, sandomierskiego z siedzibą w Radomiu, krakowskiego z Krakowem, przemyskiego z Przemyślem, podolskiego z siedzibą we Lwowie, halickiego z siedzibą w Stanisławowie, wołyńskiego z siedzibą w Łucku, poleskiego z siedzibą w Pińsku, nowogródzkiego z Nowogródkiem, śląskiego z siedzibą w Bytomiu oraz wileńskiego z Wilnem. Ostatnie dwa województwa miały dopiero powstać po ostatecznym uregulowaniu ich sytuacji prawnej³³.

Krytykę wniosku A. Erdmana i posłów PSL „Piast” przeprowadził dr Julian Hubert w pracy *Sprawa nowego podziału Rzeczypospolitej Polskiej na województwa. Uwagi nad wnioskiem nagłym posła Erdmana i tow. z klubu P.S.L. (Druk sejmowy Nr 2963)*. Autor poddał głębokiej analizie prawnej wniosek ludowców pod względem formalnym i materialnym. Zdaniem dra Huberta, wniosek pod względem formalnym był niezgodny z konstytucją, gdyż zgodnie z jej przepisami (art. 10) wniosek ustawodawczy powinien zawierać projekt ustawy lub wezwanie rządu do przygotowania takiego projektu i przedłożenia go sejmowi w określonym terminie. Wniosek ludowców takiego projektu i wezwania do Rady Ministrów nie zawierał. Autor polemiki wskazywał również, że zakładane wydzielenie powiatów oświęcimskiego, żywieckiego i białeckiego z województwa śląskiego i przyłączenie ich do województwa krakowskiego, zgodnie z ustawą autonomiczną dla Śląska z 15 lipca 1919 r., może się odbyć jedynie za zgodą Sejmu Śląskiego. Takiego wymogu wniosek posła Erdmana w ogóle nie brał pod uwagę. Dlatego przepis ten również był niekonstytucyjny³⁴.

Pod względem materialnym, zdaniem J. Huberta, wniosek o podziale państwa nie sprzeciwiał się konstytucji, gdyż zgodnie z jej art. 65 kraj miał być podzielony na województwa, powiaty oraz gminy miejskie i wiejskie, które miały być równocześnie jednostkami samorządu terytorialnego. Wątpliwości budziła kwestia skutków finansowych proponowanych zmian, gdyż wprowadzały one nowe województwa z aparatem administracyjnym, na który nie przewidziano środków finansowych. Natomiast zgodnie z art. 10 ustawy zasadniczej „wnioski i projekty ustaw, pociągające za sobą wydatki Skarbu Państwa, muszą podawać

³³ J.S. Langrod, *op. cit.*, s. 118–119; J. Hubert, *op. cit.*, s. 26–29; W. Konkolniak, *Projekty reformy podziału administracyjnego Państwa*, [w:] *Materiały Komisji dla usprawnienia administracji publicznej przy Prezesie Rady Ministrów*, t. I: *Podział administracyjny państwa*, Warszawa 1929, s. 57–58.

³⁴ J. Hubert, *op. cit.*, s. 3–6; W. Konkolniak *Kilka projektów podziału administracyjnego państwa*, *Gazeta Administracji i Policji Państwowej*, 1929, nr 6, s. 199.

sposób ich zużycia i pokrycia”³⁵. Zdaniem autora polemiki, pod tym względem wniosek posła Erdmana był sprzeczny z konstytucją.

J. Hubert krytykował również pominięcie kwestii finansowych i organizacyjnych, jakie niosły zmiany proponowane przez klub PSL „Piast”. Autor uznał, że tworzenie czterech nowych województw, likwidacja jednego i przeniesienie siedziby kolejnego pociągnęłyby za sobą miliardowe koszty oraz czasowy chaos organizacyjny i brak nadzoru nad administracją rządową na 1/3 terytorium państwa, co przekreśliłoby zdobycze w tej dziedzinie życia społeczno-politycznego. Autor krytykował także brak merytorycznego uzasadnienia proponowanych zmian oraz polemizował z usytuowaniem nowych siedzib władz wojewódzkich³⁶.

Krytyka autora objęła również kwestie podziału na powiaty i gminy. Wprowadzenie nowych województw łączących w swoich granicach powiaty i gminy pochodzące jeszcze z czasów zaborczych, tak jak proponowali to wnioskodawcy, nie spełniłoby – zdaniem dra Huberta – oczekiwań w zakresie sprawnej organizacji państwa, ze względu na istniejące tam różne systemy prawne. Przykładem mogą być proponowane województwa kaliskie i kujawsko-chełmińskie, które łączyłyby w swoich granicach powiaty z ziem byłego zaboru pruskiego i byłego Królestwa Polskiego. Istnienie takiej dwoistości systemów w jednym województwie, według J. Huberta, spowoduje „zupełny rozstrój administracji państwa”³⁷.

Konkludując, autor polemiki stwierdzał, że z formalnego punktu widzenia wniosek posła A. Erdmana jest niezgodny z konstytucją. Pod względem materialnym „załatwia sprawę podziału administracyjnego Rzeczypospolitej na województwa tymczasowo, w sposób nierealny, niczym nieuzasadniony, a poza tym szkodliwy dla administracji polskiej, nie dając w zamian żadnej korzyści”. J. Hubert ocenił projekt jako przedwczesny, gdyż nie ustalono jeszcze jednolitych zasad organizacji, opartych na nowych danych statystycznych, które pozwoliłyby na narysowanie granic nowych województw. Dlatego wniosek posła A. Erdmana i klubu PSL „Piast” nawet po usunięciu błędów formalnych nie powinien być merytorycznie rozpatrywany³⁸.

Oprócz prac parlamentarnych, rząd podjął również prace nad reorganizacją administracji. 12 lutego 1923 r. rozpoczęła działalność komisja do spraw reformy administracji pod przewodnictwem ówczesnego prezesa Rady Ministrów generała Władysława Sikorskiego. W skład komisji weszli prof. Michał Bobrzyński, były namiestnik Galicji, senator prof. Stanisław Kasznica, prezes Towarzystwa Obrony Kresów Wschodnich Eugeniusz Starczewski, wiceminister spraw wewnętrznych Karol Olpiński, inż. Julian Eberhardt, wiceminister kolei żelaznych,

³⁵ Dz.U. RP, 1921, nr 44, poz. 267, s. 635.

³⁶ J. Hubert, *op. cit.*, s. 9–11.

³⁷ *Ibidem*, s. 15–19.

³⁸ *Ibidem*, s. 21–22.

prezes Prokuraturii Generalnej Stanisław Bukowiecki, wojewoda lubelski Stanisław Moskałewski i senator Wacław Januszewski³⁹.

W pierwszych posiedzeniach komisji z 12 i 13 lutego oprócz stałego składu udział wzięli wiceminister skarbu Bolesław Markowski, zastępca szefa sztabu generalnego generał Józef Rybak, z ramienia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych zaś dyrektorzy departamentów Tadeusz Koncki i Władysław Weissbrod. Na tych posiedzeniach prezes Rady Ministrów W. Sikorski przedstawił plan reformy administracji oparty na zasadach konstytucji marcowej⁴⁰.

Jednym z głównych punktów tego planu było przeprowadzanie zespolenia organów administracji I i II instancji w rękach władz politycznych zgodnie z art. 66 konstytucji marcowej, który określał, że: „W organizacji administracji państwowej przeprowadzona będzie zasada dekoncentracji. Organy administracji państwowej w poszczególnych jednostkach terytorialnych mają być przy tym zespolone w jednym urzędzie pod jednym zwierzchnikiem. Zarazem uwzględniona będzie zasada udziału obywateli, powołanych drogą wyborów, w wykonywaniu zadań tych urzędów w granicach określonych ustawami”⁴¹.

Zespolenie miało objąć wszystkie organy administracji w większym lub mniejszym stopniu. Jeśli jakiś dział administracji miał pozostać poza strukturami województw lub powiatów, należało zapewnić wojewodom lub starostom możliwości nadzoru nad nim i odpowiedni wpływ na jego działalność, a jeśli chodzi o administrację pocztową i kolejową, ze względu na ich wagę dla obronności kraju, to wojewodowie i starostowie mieli mieć głos doradczy przy obsadzie ważniejszych stanowisk kierowniczych. Kroki te miały doprowadzić do stworzenia jednolitej administracji rządowej, działającej harmonijnie i prężnie, podniesienia rangi wojewodów i starostów jako przedstawicieli rządu, a w wypadku wcielenia jakiegoś działu administracji do władz politycznych – do zmniejszenia wydatków personalnych i rzeczowych⁴².

Równocześnie z reorganizacją zewnętrzną władz administracyjnych zamierzano przeprowadzić rewizję systemu administracji i biurowości celem osiągnięcia jak największej sprawności w urzędowaniu i zmniejszeniu wydatków administracyjnych⁴³.

Wytyczne premiera na równi z zespoleniem administracji stawiały kwestie przeprowadzenia nowego podziału terytorialnego państwa. Jak zauważono, dotychczasowy podział terytorialny wykazywał pewne braki, gdyż nie pokrywał się z podziałem administracyjnym oraz że okręgi administracyjne I instancji nie były jednolite pod względem obszaru i zaludnienia⁴⁴.

³⁹ Monitor Polski (dalej Mon. Pol.), 1923, nr 35.

⁴⁰ *Ibidem*, 1923, nr 37.

⁴¹ Dz.U. RP, 1921, nr 44, poz. 297.

⁴² Mon. Pol., 1923, nr 37.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ *Ibidem*.

Przy komisji wyłoniono trzy podkomisje⁴⁵:

1. do spraw zespolenia organów administracji I i II instancji pod przewodnictwem Stanisława Kasznicy wraz z członkami Stanisławem Moskalewskim, Wacławem Januszewskim, Józefem Rybakiem i Tadeuszem Konckim;

2. do spraw podziału terytorialnego pod przewodnictwem Eugeniusza Starczewskiego wraz z członkami Julianem Eberhardtem, Karolem Olpińskim i Józefem Rybakiem;

3. do spraw samorządu pod przewodnictwem Michała Bobrzyńskiego oraz z członkami Wacławem Januszewskim, Stanisławem Bukowieckim, Eugeniuszem Starczewskim, Karolem Olpińskim i Władysławem Weissbrodem.

W przyszłości przewidywano stworzenie podkomisji do spraw uproszczenia systemu administracji i biurowości.

W celu usprawnienia prac podkomisji premier wydał zarządzenie, aby ministerstwa wyznaczyły odpowiednich urzędników do udzielenia im potrzebnych wyjaśnień. Podkomisje miały ukończyć swoje prace do czterech tygodni, następnie na posiedzeniu komisji rozpatrzone miały być wyniki ich prac oraz ustalone pewne tezy dla rządu, pomocne przy opracowywaniu projektów ustaw i rozporządzeń wykonawczych Rady Ministrów w zakresie reformy administracji. Na tych posiedzeniach dokonana miała być interpretacja art. 72 konstytucji⁴⁶. Obrady podkomisji odbywały się najczęściej w budynku Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, przy aktywnym udziale urzędników tego resortu, przede wszystkim L. Rutkowskiego i R. Hausnera⁴⁷.

Podkomisja do spraw podziału terytorialnego obradowała również nad drugą propozycją posła A. Erdmana, który wraz z posłami PSL „Piast” złożył w Sejmie wniosek „w sprawie uchwalenia ustawy zasadniczej normującej ustrój administracyjny i podstawy samorządu”. Składał się on z 21 artykułów podzielonych na cztery rozdziały: Rozdział I. *O podziale administracyjnym*, Rozdział II. *O zasadach ustroju administracyjnego*, Rozdział III. *O zasadach ustroju terytorialnego* i Rozdział IV. *Przepisy końcowe*. Według wniosku obszar województwa planowano na 20 000 km², liczbę ludności zaś na 1 500 000 mieszkańców. Powiaty liczyłyby od 30 000 do 60 000 mieszkańców na obszarze od 750 km² do 1000 km² w województwach wschodnich. Warszawa miała być odrębnym województwem, a miasta powyżej 25 000 mieszkańców stanowiłyby odrębne powiaty. Wniosek proponował skasowanie komisariatów obwodowych w województwie poznańskim i urzędów rejonowych w województwach wschodnich. Posłowie proponowali skasowanie obszarów dworskich i wprowadzenie gmin jednowioskowych. Wszystkie okręgi administracji specjalnej miały być uzgodnione z podziałem administracyjnym państwa⁴⁸.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie Administracji Spraw Wewnętrznych*, Warszawa 1939, s. 152.

⁴⁸ *Dekret o organizacji administracji rządowej*, *Gazeta Administracji*, R. XVIII, nr 18, Warszawa 1936, s. 559–560.

Wniosek Erdmana rozpatrywany był na plenarnym posiedzeniu komisji do spraw reformy administracji 12 grudnia 1923 r. Jednak propozycjom poselskim nie nadano dalszego biegu, gdyż delegat Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, naczelnik wydziału organizacyjnego Roman Hausner poinformował komisję, że rząd wniesie niebawem pod obrady sejm ugotowane już projekty ustaw o organizacji samorządu terytorialnego, a projekty organizacji administracji rządowej są przygotowywane na podstawie wytycznych komisji⁴⁹.

W czasie spotkań członkowie podkomisji do spraw podziału terytorialnego mieli różne zdanie w sprawie wielkości oraz zaludnienia województw i powiatów. Zastanawiano się również, czy przeprowadzenie zmian podziału terytorialnego nastąpić ma ewolucyjnie, czy jednorazowo z możliwością dokonania drobnych zmian. Cały skład komisji opowiedział się również za zniesieniem województwa nowogródzkiego i podzieleniem jego terytorium między województwa wileńskie i poleskie oraz za przełamaniem byłych granic zaborczych przez wcielenie części województwa kieleckiego do krakowskiego, części województwa łódzkiego i warszawskiego do poznańskiego i pomorskiego oraz jednego powiatu z województwa wołyńskiego do lubelskiego⁵⁰.

Komisja uchwaliła również zasady ogólne podziału administracyjnego Rzeczypospolitej. Miał być on oparty na zasadach wynikających z konstytucji z 1921 r., czyli delimitacji na województwa, powiaty i gminy, przeprowadzonej na podstawie ustawy. Jednak do czasu przygotowania samorządu wojewódzkiego reformę podziału administracyjnego należało zawęzić do podziału na województwa, a granice powiatów i gmin powinny być zmienione w miarę konieczności. Wielkość województw i powiatów nie powinna być ustalana szablonowo, a o ich wielkości miały decydować czynniki gospodarcze, kulturalne, komunikacyjne, demograficzne, historyczne czy wojskowe. Województwa i powiaty bardziej rozwinięte pod względem gospodarczym powinny być mniejsze (np. w b. zaborze pruskim), a mniej rozwinięte – większe (w byłej Kongresówce). Na wielkość jednostek terytorialnych powinno mieć wpływ istnienie dużych miast, tj. Warszawy, Krakowa, Lwowa, Poznania czy Wilna. Ich oddziaływanie na okoliczne powiaty, według komisji, było ogromne, dlatego powinny być stolicami dużych województw. W województwach kresowych należało tworzyć stolice bliżej centrum państwa z powodu istnienia mniejszości narodowych. Pod względem ekonomicznym w województwach powinny być łączone powiaty mające wspólne potrzeby ekonomiczne, czyli powiaty rolnicze należało łączyć z rolniczymi, powiaty przemysłowe zaś z przemysłowymi. Ze względów administracyjnych na obszarze województwa powinny się skupiać również organy administracji specjalnej⁵¹.

Z zasad ogólnych komisja do spraw reformy administracji wywiodła tezy ogólne podziału administracyjnego. Miał on objąć zmianę delimitacji województw,

⁴⁹ *Ibidem*, s. 559.

⁵⁰ J.S. Langrod, *op. cit.*, s. 119–120; W. Konkolniak, *Projekty reformy...*, s. 62–63.

⁵¹ W. Konkolniak, *Projekty reformy...*, s. 63–65.

przy odłożeniu zmian w systemie organizacji powiatów i gmin, aż do czasu powołania samorządu wojewódzkiego. Komisja postulowała, aby obszar i zaludnienie województw projektować według istniejących zasad, a granice byłych zaborów nie powinny stanowić przeszkody przy tworzeniu nowych jednostek. Komisja proponowała przeprowadzenie zmian w istniejącym podziale w kierunku usunięcia wad w zakresie administracji, komunikacji czy gospodarki oraz uzgodnienie granic okręgów administracji specjalnej z administracją wojewódzką, szczególnie z podziałem wojskowym⁵². Projekt podziału administracyjnego przedstawia mapa 1.

W zakresie zespolenia organów administracji państwowej w I i II instancji komisja uchwaliła również tezy ogólne. Stwierdzały one, że podział administracyjny na województwa i powiaty powinien być zgodny z podziałem administracji nies zespolonej. Zwłaszcza administracja skarbowa, szkolna i reform rolnych pokrywała się w II i I instancji z województwami i powiatami. Okręgi administracji drogowej i budowlanej pokrywały się w II instancji z województwami, w I zaś dopuszczano tworzenie urzędów w dwóch lub kilku mniejszych powiatach. Komisja proponowała również ustanowienie siedzib urzędów w poszczególnych okręgach terytorialnych w jednej miejscowości w celu ułatwienia komunikacji między urzędami oraz dla wygody obywateli⁵³. Mimo przygotowania przez komisję do spraw reformy administracji też dotyczących podziału administracyjnego nie doczekały się one realizacji ze względu na upadek rządu gen. Władysława Sikorskiego.

2 stycznia 1926 r. rząd Aleksandra Skrzyńskiego powołał następną komisję do spraw reformy administracji pod prezydencją prof. Michała Bobrzyńskiego. Oprócz niego do komisji weszli jeszcze Stanisław Kasznica i Stanisław Smólski. Ze względu na trzyosobowy skład gremium to nazwano „komisją trzech”, a jednym z głównych jej zadań była rewizja podziału administracyjnego państwa⁵⁴.

Po intensywnych pracach komisja przygotowała „Sprawozdanie Komisji powołanej przez Pana Prezesa Rady Ministrów do opracowania projektu reorganizacji Administracji Państwowej”. W sprawozdaniu komisja poinformowała, że ze względu na krótki czas pracy zawężyła swoje działania jedynie do administracji w ściślejszym tego słowa znaczeniu, tj. z wykluczeniem administracji sądowej, wojskowej i wszelkiego rodzaju przedsiębiorstw państwowych, poczty, kolei, monopolu. W sprawozdaniu nie ujęto także kwestii związanych z naprawą biurowości i rachunkowości, gdyż do tych spraw powołano kompetentne ciało (Naczelną Komisję Oszczędnościową). Członkowie komisji podkreślali, że podjęli się przygotowania projektu administracji jako znawcy przedmiotu, nie kierując się względami politycznymi ani naciskami pochodzącymi od pracowników administracyjnych niezadowolonych z kierunku ich prac⁵⁵.

⁵² *Ibidem*, s. 66.

⁵³ *Ibidem*, s. 66–67.

⁵⁴ R. Hausner, *op. cit.*, s. 152–153; R. Hausner, *Poczynania organizacyjno-oszczędnościowe w Polsce w latach 1918–1934*, Warszawa 1935, s. 141.

⁵⁵ M. Bobrzyński, S. Kasznica, S. Smólski, *Projekt reorganizacji administracji państwowej*, [w:] W.L. Jaworski, *Projekt konstytucji*, Kraków 1928, s. 210–211.



Mapa 1. Projekt podziału Rzeczypospolitej na województwa w latach 1923–1924⁵⁶.

⁵⁶ J. Suski, *Projekt podziału Państwa na województwa*, [w:] *Materiały Komisji dla usprawnienia administracji publicznej...*, wklejka.

W sprawozdaniu członkowie komisji przedstawili swoje obawy, że część ich pracy może nie uzyskać dalszego toku ustawodawczego. Jednak byli przekonani, że opinia publiczna, która żywo interesowała się ich pracami, powinna dowiedzieć się, jak reorganizację administracji widzą apolityczni fachowcy stojący poza rządem. Ponadto mieli świadomość, że proces zmian w administracji będzie długotrwały, a ewentualne odrzucone projekty mogą być wykorzystane w późniejszym czasie. W przygotowanym zestawieniu „komisja trzech” wskazywała, że nie przygotowała kompleksowego projektu zmian w administracji ze względu na niedostatek czasu i dlatego skoncentrowała się na przygotowaniu projektów niezbędnych ustaw i wytyczeniu kierunku gruntownej naprawy aparatu administracyjnego⁵⁷. Swoje spostrzeżenia komisja podzieliła na cztery punkty:

1. Zespolenie władz rządowych
2. Samorząd
3. Ustrój urzędów wewnętrzny
4. Granice województw.

W pierwszym podpunkcie komisja uznała za naturalną zasadę zespolenie władz, w szczególności w państwie zarządzanym w systemie parlamentarno-gabinetowym. Przypomniała, że problematyką tą zajmowała się już komisja powołana przez rząd W. Sikorskiego, ale doprowadzono jedynie do wydania rozporządzenia z 11 lutego 1924 r. o wewnętrznym zespoleniu urzędów wojewódzkich. Dlatego należało dążyć do kontynuowania tej tematyki i likwidacji odrębnych urzędów resortowych, a także podporządkowania ich wojewodom lub starostom powiatowym. Ich istnienie, zdaniem komisji, powoduje nadmierny rozrost urzędów, uniemożliwia przeprowadzenie akcji oszczędnościowej w wydatkach osobowych i rzeczowych oraz utrudnia ludności załatwianie spraw w urzędach⁵⁸.

Ostatnia część sprawozdania poświęcona została granicom województw. Komisja postulowała następujące zmiany zmierzające do, w miarę równomiernego, rozkładu liczby ludności w poszczególnych województwach:

1. do województwa pomorskiego należało przyłączyć powiaty bydgoski, szubiński i wyrzykowski z województwa poznańskiego, a powiaty rypiński, lipnowski i nieszawski z województwa warszawskiego. Po przyłączeniu liczba ludności wzrosłaby z 935 679 do 2 724 839 mieszkańców;

2. do województwa krakowskiego należało przyłączyć powiaty będziński, olkuski i miechowski z województwa kieleckiego. Po tych zmianach województwo liczące 1 992 810 ludności powiększyłoby się do 2 724 839 mieszkańców;

3. do województwa łódzkiego powinien zostać przyłączony powiat częstochowski z województwa kieleckiego. Po tych zmianach liczba ludności województwa łódzkiego z 2 252 769 zwiększyłaby się do 2 487 661 mieszkańców, województwo kieleckie zaś liczące 2 535 781 mieszkańców miałoby ich tylko 1 568 860;

⁵⁷ *Ibidem*, s. 211.

⁵⁸ *Ibidem*, s. 212–213.

4. do województwa warszawskiego należało przyłączyć powiaty węgrowski, sokołowski, garwoliński i gminę Irenę z powiatu puławskiego w województwie lubelskim. Po tych zmianach województwo warszawskie (bez miasta Warszawy) powiększyłoby liczbę mieszkańców z 1 176 085 do 1 220 740⁵⁹.

Prócz powyższych zmian komisja postulowała, aby w każdym województwie, oprócz władz ogólnoadministracyjnych, powołać władzę skarbową i szkolną. Trzeba więc było utworzyć w województwie kieleckim osobną władzę szkolną, w województwach tarnopolskim i stanisławowskim osobne władze szkolne i skarbowe, a w województwie nowogrodzkim uzgodnić granice okręgu szkolnego z granicami województw⁶⁰. Projekt nowego podziału na województwa przedstawia mapa 2.

Kończąc sprawozdanie, komisja dołączyła do niego dziesięć projektów ustaw: projekt ustawy w sprawie częściowej zmiany ustawy tymczasowej z dnia 2 sierpnia 1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji; projekt ustawy w sprawie częściowej zmiany postanowień ustawy z dnia 31 lipca 1919 r. o tymczasowej organizacji władz i urzędów skarbowych; projekt ustawy o straży skarbowej; projekt ustawy o ustroju administracji szkolnej; projekt ustawy o policji państwowej; projekt ustawy o radach wojewódzkich i ich wydziałach; projekt ustawy zmieniającej niektóre postanowienia o organizacji władz samorządu powiatowego; projekt ustawy o zleceniu prezydentom niektórych miast załatwiania spraw ogólnej administracji państwowej; wykaz spraw, które mogą być przekazane z zakresu działania władz administracyjnych II instancji do kompetencji władz administracyjnych I instancji; projekt ustawy o zmianie granic województw poznańskiego, pomorskiego, warszawskiego, lubelskiego, kieleckiego, łódzkiego i krakowskiego oraz w sprawie zmiany granic powiatów na obszarze województw poznańskiego i pomorskiego⁶¹.

Mimo przedłożenia sprawozdania, rząd A. Skrzyńskiego nie zdażył go wykorzystać. 5 maja 1926 r. gabinet upadł. Powołanie rządu W. Witosy, a w jego konsekwencji przewrót majowy dokonany przez marszałka Józefa Piłsudskiego, wymusił odłożenie projektów przygotowanych przez „komisję trzech”⁶².

Podsumowując dywagacje na temat prac nad podziałem terytorialnym Rzeczypospolitej, możemy stwierdzić, że kwestia ta należała do najbardziej palących problemów, z jakimi musiało sobie poradzić niepodległe państwo polskie. Jest oczywiste, że pierwsze uregulowania prawne opierały się na rozwiązaniach zaborczych, gdyż stworzenie jednolitego systemu administracyjnego w chwili odzyskania niepodległości było niemożliwe. Dlatego ustawy dotyczące podziału na województwa wprowadzano kolejno dla byłego zaboru pruskiego, byłego Królestwa Polskiego oraz byłej Galicji i Lodomerii przy zachowaniu podziału na

⁵⁹ *Ibidem*, s. 228–230.

⁶⁰ *Ibidem*, s. 230.

⁶¹ *Ibidem*, s. 230–231; R. Hausner, *Poczynania...*, s. 141–143.

⁶² M. Baumgart, *Gabinet Aleksandra hr. Skrzyńskiego 20.XI.1925–5.V.1926 r.*, [w:] *Gabinety drugiej Rzeczypospolitej*, pod red. J. Farysia i J. Pajewskiego, Szczecin–Poznań 1991, s. 138–147.



⁶³ J. Suski, *Projekt podziału Państwa...*

W pierwszych projektach ogłoszonych przez prof. K.W. Kumanieckiego i Polskie Towarzystwo Prawnicze we Lwowie zauważamy postulaty wprowadzenia trójstopniowego podziału administracyjnego oraz zasady zespolenia administracji rządowej i samorządowej na tych samych szczeblach podziału administracyjnego. Również wniosek nagły posła Alfonsa Erdmana był ciekawą próbą kompleksowego zunifikowania administracji państwowej zgodnie z zasadami konstytucji marcowej, choć zawierał on również uchybienia formalne. Propozycje A. Erdmana i posłów klubu PSL „Piast” po raz pierwszy łamały zasadę utrzymywania różnic zaborczych, ponieważ wnioskodawcy proponowali łączenie powiatów z byłego zaboru pruskiego i rosyjskiego w jedno województwo. Pomimo krytyki wniosku ludowców przez J. Huberta, który zarzucał mu niekonstytucyjność i niedopracowanie, był on *novum* w pojmowaniu podziału administracyjnego państwa.

Projekt nowego podziału na województwa przedstawia mapa 2. Również prace komisji do spraw reformy administracji z 1923 r. i „komisji trzech” skupiały się na problematyce podziału administracyjnego. Pierwsza z nich proponowała podział na województwa, jednak podział na powiaty i gminy miał być przeprowadzony po wprowadzeniu samorządu wojewódzkiego oraz złamaniu zasady niełączenia powiatów pochodzących z różnych zaborów w jedno województwo, biorąc pod uwagę czynniki ekonomiczne, demograficzne, komunikacyjne czy wojskowe. Postulowała również wprowadzenie zasady zespolenia organów administracji rządowej z administracją specjalną. „Komisja trzech”, ze względu na krótki okres swej działalności, podjęła tylko prace zmierzające do korekt województw warszawskiego, łódzkiego, krakowskiego i pomorskiego w celu wyrównania liczby ludności w województwach oraz wprowadzenia administracji szkolnej i skarbowej na szczeblu wojewódzkim.

Rezultaty prac obu komisji nie zostały jednak wprowadzone w życie głównie z przyczyn politycznych, gdyż upadek rządu gen. W. Sikorskiego i A. Skrzyńskiego odroczył kompleksowe zmiany podziału administracyjnego. Osiągnięcia komisji były jednak wykorzystywane w dalszych pracach prowadzonych już po przezwrocie majowym.

Die Ausarbeitung der territorialen Gliederung Polens vor dem Maiumsturz des Jahres 1926

Zusammenfassung

Die Problematik der territorialen Gliederung Polens nach der Wiedererlangung der Unabhängigkeit gehörte zu den wichtigsten Aufgaben der damaligen Staatsorgane. Die ersten Regelungen stützten sich selbstverständlich auf den in den ehemaligen Teilungsstaaten geltenden Lösungen, da die sofortige Schaffung eines einheitlichen Verwaltungssystems nicht möglich war. Daher wurden die Gesetze über die Wojewodschaftsgliederung der Reihe nach im ehemaligen preußischen Teilgebiet, im ehemaligen Königreich Polen sowie im ehemaligen Galizien und Lodomerien eingeführt,

unter Erhaltung der früheren Kreis- und Gemeindegliederung. Im Aufsatz wird auf die Vorschläge der Verwaltungsgliederung eingegangen, die von K. W. Kumaniecki, vom Polnischen Rechtsverein in Lemberg, von dem Abgeordneten A. Erdman, von der Kommission für Verwaltungsreform aus dem Jahre 1923 und der Dreier-Kommission aus dem Jahre 1926 vorgelegt wurden.