

JACEK PRZYGDZKI

Uniwersytet Wrocławski

## Kilka uwag na temat końcowych wniosków Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej z 1928 roku o podziale administracyjnym państwa na województwa

Problematyka podziału administracyjnego stanowiła jeden z najważniejszych elementów prac piątej komisji do spraw całościowej reformy administracji działającej w II Rzeczypospolitej, powołanej przez rząd premiera Kazimierza Bartla 27 września 1928 r.<sup>1</sup> Komisja dla Usprawnienia Administracji Publicznej, bo tak brzmiała jej oficjalna nazwa, pracowała pod jego formalnym kierownictwem. Faktyczne przewodnictwo komisji należało do Maurycego Jaroszyńskiego, byłego podsekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych. W jej skład weszli m.in.: wojewoda wileński Władysław Raczkiewicz, były wojewoda poleski senator Walery Roman, dyrektor Głównego Urzędu Statystycznego Józef Buzek, referent w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych Waclaw Brzeziński, a sekretarzem generalnym komisji został radca ministerialny Jerzy Brzozowski<sup>2</sup>. Niestety, materiały archiwalne dotyczące jej prac zostały zniszczone w czasie II wojny światowej, dlatego nieocenionym źródłem informacji o działalności komisji są materiały publikowane przez nią samą. Tom 5 *Materiałów Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów* poświęcony jest wnioskowi dotyczącemu podziału terytorialnego, w tym podziału na województwa. Niniejszy artykuł w dużej mierze zostanie oparty na tym wydawnictwie źródłowym.

---

<sup>1</sup> Monitor Polski 1928, nr 224.

<sup>2</sup> R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie Administracji Spraw Wewnętrznych*, Warszawa 1939, s. 153.

Podział administracyjny państwa stanowi podstawę właściwego funkcjonowania administracji publicznej. Odrodzone państwo polskie po latach zaborów miało skomplikowaną strukturę terytorialną. Obok uregulowań prawnych państw zaborczych, istniały rozwiązania francuskie na ziemiach byłego Księstwa Warszawskiego, węgierskie na Spiszu i Orawie oraz systemy wprowadzane w czasie I wojny światowej, tj.: na terenach Generalnego Gubernatorstwa Warszawskiego i Lubelskiego, Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich, Zarządu Cywilnego Ziem Wołynia i Frontu Podolskiego, Zarządu Terenów Przyfrontowych i Etapowych, Litwy Środkowej, a także przez Polską Komisję Likwidacyjną w Galicji, Naczelną Radę Ludową w zaborze pruskim, czy Radę Narodową Księstwa Cieszyńskiego, Spiszu i Orawy<sup>3</sup>. W tej sytuacji należało wypracować kształt właściwego podziału administracyjnego, na którym oparłaby się administracja publiczna.

Wszystkie komisje pracujące nad usprawnieniem administracji zajmowały się podziałem administracyjnym państwa. Również przy komisji Maurycego Jaroszyńskiego stworzono Sekcję do spraw Podziału Administracyjnego Państwa. Jej przewodniczącym został Walery Roman, a na członków powołano Stanisława Czekanowskiego dyrektora departamentu w Ministerstwie Rolnictwa, Mariana Falskiego radcę ministerialnego Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, R. Grochowskiego wicedyrektora Biura Zjazdów Samorządu Ziemskiego, Jana Około-Kułaka naczelnika wydziału w Ministerstwie Skarbu, Stanisława Paprockiego dyrektora Instytutu Badań Spraw Narodowościowych, Juliana Suskiego radcę ministerialnego w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, M. Świątkowskiego dyrektora departamentu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, Romana Starzyńskiego majora dyplomowanego w Ministerstwie Spraw Wojskowych, inż. S. Sztolcmana z Ministerstwa Komunikacji, Kordiana Zamorskiego pułkownika dyplomowanego ze Sztabu Głównego, W. Zwolińskiego naczelnika wydziału w Ministerstwie Przemysłu i Handlu oraz Wacława Brzezińskiego jako sekretarza sekcji<sup>4</sup>.

Jednym z głównych celów sekcji było przygotowanie ogólnych zasad podziału na województwa oraz gminy i powiaty, a także też częściowego zespolenia podziału dla celów administracji ogólnej z podziałem administracji niezespolonej<sup>5</sup>.

Sekcja do spraw podziału administracyjnego przejęła dokumentację dotyczącą podziału państwa wypracowaną przez wcześniejsze komisje. Jednak materiałów tych nie było zbyt dużo, aby szybko przedstawić wnioski komisji. Dlatego

---

<sup>3</sup> *Mapa nawarstwienia systemów prawnych w Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] K. Dubiel, *Przełamanie granic w podziale administracyjnym państwa*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1929, nr 23, s. 828 (12); A. Bosiacki, *Od naturalizmu do etatyzmu. Doktryna samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej 1918–1939*, Warszawa 2006, s. 18.

<sup>4</sup> *Materiały Komisji dla usprawnienia administracji publicznej przy Prezesie Rady Ministrów*, t. I. *Podział administracyjny państwa*, Warszawa 1929, s. IV.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

sekcja przygotowała projekt *Ankiety w sprawie podziału administracyjnego państwa*. Miała być ona rozesłana do profesorów szkół wyższych i praktyków pracujących w administracji<sup>6</sup>.

Odpowiedzi na ankietę przesłali między innymi Stanisław Bukowiecki — Prezes Prokuratury Generalnej, dr Władysław Dalbor — Dyrektor Biura Samorządowego dla Wielkopolski i Pomorza, Władysław Grabski — były prezes Rady Ministrów i profesor Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, inż. Stanisław Downarowicz — były minister spraw wewnętrznych i były wojewoda poleski, Piotr Dunin-Borkowski — były wojewoda łwowski i poznański, Marian Zborowski — były Naczelnik Wydziału Samorządowego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie, dr Szczesny Wachholz oraz Czesław Żułkiewicz — inspektor starostw województwa krakowskiego<sup>7</sup>.

W swoich odpowiedziach ankietowani w przeważającej większości uznawali, że ówczesna liczba 16 województw jest zbyt duża. Postulowali utworzenie 9–10 dużych województw. Zauważalny był również pogląd o zniesieniu autonomii dla województwa śląskiego i zunifikowaniu administracyjnym tego regionu. Respondenci postulowali również powołanie dużych powiatów pod względem siły gospodarczej i właściwego budżetu. Dopiero wtedy mogłyby one realizować swoje ustawowe zadania. Gminy w nowym podziale administracyjnym,

---

<sup>6</sup> Szerzej o ankiecie zob. J. Przygodzki, *Problem Ankiety w sprawie podziału administracyjnego państwa w pracach Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej z 1928 roku*, „Studia Historycznoprawne”, AUW No 2887, Prawo 298, red. A. Konieczny, Wrocław 2006, s. 275–293.

<sup>7</sup> *Materiały Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów*, t. 4. *Podział administracyjny państwa*, Warszawa 1930, s. 1–156. Obok powyższych odpowiedzi respondentami ankiety, których tekstów nie publikowano w materiałach komisji, byli: Zygmunt Beczkowski — wojewoda nowogródzki, Stanisław Bogatkowski — starosta lidzki, L. Bryndza-Nacki, senator Alfons Erdman, Zygmunt Gašiorowski — kurator Poleskiego Okręgu Szkolnego, dr Michał Grażyński — wojewoda śląski, dr Jan Hupka — były członek Wydziału Krajowego Izby Przemysłowo-Handlowej w Warszawie, Łodzi, Lublinie, Krakowie, Bydgoszczy, Grudziądzu, Katowicach, Sosnowcu, Jan Krahelski — wojewoda poleski, dr Mikołaj Kwaśniewski — wojewoda krakowski, Włodzimierz Konkolniali — radca ministerialny w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, prof. Mieczysław Limanowski z Wilna, dr Jerzy Stefan Langrod, dr Jerzy Madeyski — były minister pełnomocny Rzeczypospolitej Polskiej, Komitet Obywatelski Ziemi Nowogródzkiej, inż. Władysław Olszewski z Królewskiej Huty, dr Wiktor Ormicki — docent Uniwersytetu Jagiellońskiego, Komitet Obywatelski w Płocku, Stanisław Podwiński — naczelnik wydziału w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, Pomorski Wydział Krajowy, Józef Przyłuski — prokurator przy Sądzie Apelacyjnym w Wilnie, Władysław Raczkiewicz — wojewoda wileński, inż. Karol Rolle — prezydent Krakowa, Komitet Obywatelski w Słoniemiu, Stanisław Srokowski — były wojewoda wołyński, dr Zygmunt Wąsowicz — docent Uniwersytetu Jana Kazimierza we Lwowie, Józef Włodek — prezydent Grudziądza, prof. dr August Zierhoffer ze Lwowa i dr Maksymilian Ziomek z Krakowa, zob. M. Jaroszyński, *Wstęp*, [w:] *Materiały Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów*, t. 5. *Podział administracyjny państwa. Wnioski Komisji*, Warszawa 1931, s. 4–5; o problematyce podziału państwa na województwa patrz również u T. Lubiarsza, *Koncepcje województwa w Materiałach Komisji dla Sprawowania Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów w II Rzeczypospolitej (1928–1939)*, [w:] *Studia z dziejów państwa i prawa polskiego*, t. 11, Kraków-Lublin-Lódź 2008, s. 215–244.

proponowanym przez większość uczestników ankiety, miały mieć charakter zbiorowy, odrzucano koncepcję gminy jednowioskowej. Zmienić należało również strukturę administracji specjalnej, dostosowując ją do nowego podziału państwa<sup>8</sup>.

Ankieta nie była jedynym przejawem działania sekcji. Organizowała ona również konferencje z udziałem autorytetów z różnych dziedzin. Dnia 21 listopada 1929 r. odbyła się konferencja poświęcona zagadnieniom prawnym i organizacyjnym wynikającym z ewentualnego przekroczenia granic dawnych państw zaborczych przez przyszłe województwa. W dniach 12 i 13 grudnia 1929 r. odbyła się konferencja pod przewodnictwem M. Jaroszyńskiego, której tematem było omówienie ogólnych zasad podziału administracyjnego. W 1930 r. odbył się cykl konferencji na temat wielkości gmin wiejskich, zagadnień gospodarczych, roli wojewodów i kształtu administracji w powiększonych województwach oraz kształtu terytorialnego poszczególnych jednostek wojewódzkich. W spotkaniach tych, obok wybitnych praktyków i parlamentarzystów, brali udział najznamienitsi teoretycy nauk administracyjnych profesorowie: Stanisław Kasznica, Kazimierz Kumaniecki i Bohdan Wasiutyński<sup>9</sup>.

Prace Sekcji do spraw Podziału Administracyjnego zakończyły się w 1931 r. Sformułowanie wniosków powierzono komitetowi redakcyjnemu pod przewodnictwem Walerego Romana. W skład komitetu weszli również Stanisław Downarowicz, Julian Suski, Władysław Skłodowski oraz Waclaw Brzeziński, który miał być głównym referentem. Kolegium uchwalające Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej w składzie: Maurycy Jaroszyński — przewodniczący oraz Walery Roman, Władysław Raczkiewicz i Antonii Lewalski jako członkowie, przyjęło wnioski sekcji na dwóch posiedzeniach 18 maja i 8 czerwca 1931 r. Uchwały kolegium były jednomyślne. Jedynie w sprawie województwa wołyńskiego *votum separatum* złożył W. Roman, postulując jego likwidację i włączenie do województwa lubelskiego. Wnioski komisji zostały następnie przesłane Prezesowi Rady Ministrów<sup>10</sup>.

Projekt komisji rozpoczyna się wstępem, w którym autorzy stwierdzali, że reforma podziału administracyjnego powinna być fragmentem ogólnej reformy administracji publicznej państwa. Ówczesne państwa europejskie tworzyły swój podział administracyjny na przełomie XVIII i XIX w. w okresie upadku monarchii feudalnych i powstawania ustrojów nowożytnych. W projekcie przedstawiono założenia reform podziału administracyjnego Francji, Rosji, Niemiec, Anglii, Czechosłowacji, Rumunii i Jugosławii. Z ich analizy wnioskodawcy wysunęli pewne prawidłowości. Zauważyli, że na wyższym stopniu podziału należy tworzyć wielkie jednostki administracyjne, w których realizowana będzie dekoncentracja

<sup>8</sup> J. Przygodzki, *op. cit.*, s. 292.

<sup>9</sup> M. Jaroszyński, *op. cit.*, s. 6–11.

<sup>10</sup> *Ibidem*, s. 12–13.

administracji, rozszerzająca zakres kompetencji władz lokalnych i dostosowująca ich politykę do warunków miejscowych oraz zasada decentralizacji władzy realizowanej przez jednostki samorządu terytorialnego<sup>11</sup>.

W dalszej części projektu dokonano analizy problematyki podziału administracyjnego naszego państwa. Komisja stwierdzała, że ówczesny podział państwa na województwa, mimo dziesięcioletniego istnienia, jest tymczasowy i powinien być zrewidowany. Wcześniejsze komisje pracujące nad usprawnieniem administracji występowały również z projektami zmian, jednak 10 lat funkcjonowania podziału wojewódzkiego ukazało jego braki i wykazało niemożność utrzymania takiego stanu rzeczy. Projektodawcy dokonali krytyki podziału administracyjnego, który był tworzony w miarę rozciągania jurysdykcji polskich władz na poszczególne ziemie polskie w wyniku działań wojennych czy decyzji politycznych. Ogromny wpływ na kształt województw miały również odrębności ustawodawcze byłych zaborów. Przy tworzeniu tymczasowego podziału nie brano więc pod uwagę czynników gospodarczo-geograficznych czy administracyjno-organizacyjnych. Kierowano się głównie utrzymaniem pewnej równowagi w obszarze i zaludnieniu poszczególnych województw. W dalszej części twórcy wniosków przeanalizowali strukturę terytorialną kolejnych województw, wskazując błędy, które przerywają regionalne powiązania gospodarcze, kulturalne, komunikacyjne czy społeczne<sup>12</sup>.

Kolejne zarzuty wobec obowiązującego podziału administracyjnego dotyczyły petryfikowania dawnych granic zaborczych. Członkowie komisji stwierdzali, że utrzymywanie takiego stanu rzeczy doprowadza do „konserwowania prawnych, moralnych i gospodarczych skutków naszej niewoli politycznej”, a zatarcie takich różnic powinno być jednym z najpilniejszych zadań niepodległego państwa polskiego. Argumentowano dalej, że

odseparowanie ludności byłych dzielnic w odrębnych województwach nie sprzyja moralnej unifikacji narodowej, bo ludność nie mając potrzeby komunikowania się ze sobą, tkwi nadal w swoich wzajemnych uprzedzeniach, powstałych na tle dzielnicowego światopoglądu. To dzielnicowe zasklepianie się kręgu stosunków własnej dzielnicy, łącznie z odrębnością prawną tych dzielnic, stoi niejednokrotnie na przeszkodzie psychicznemu scementowaniu ich ludności, podtrzymuje separatyzmy dzielnicowe, przeszkadza nawiązaniu stosunków gospodarczych między ich ludnością, a na zewnątrz może wywoływać wrażenie tymczasowości państwa polskiego<sup>13</sup>.

W dalszej części projektu autorzy zarzucili istniejącemu podziałowi wojewódzkiemu jego niedostosowanie do potrzeb samorządu terytorialnego i administracji specjalnej. Wnioskodawcy zauważyli, że mimo braku powszechnie obo-

<sup>11</sup> *Projekt podziału administracyjnego państwa na województwa*, [w:] *Materiały Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów*, t. 5, s. 83–91.

<sup>12</sup> *Ibidem*, s. 91–102.

<sup>13</sup> *Ibidem*, s. 102.

wiązujących rozstrzygnięć prawnych dotyczących samorządu wojewódzkiego, działania samorządowe w województwie pomorskim wykazały brak sprawności działania tego elementu podziału terytorialnego. Również eksperci komisji na specjalnej konferencji, wzmiankowanej powyżej (12 i 13 grudnia 1929 r.), stwierdzili autorytatywnie, że samorząd wojewódzki nie może opierać się na ówczesnym podziale administracyjnym. Podobnie oceniano działania administracji specjalnej. Komisja stwierdziła, że w naszym państwie razem z podziałem do celów administracji ogólnej istniało 15 różnych podziałów do celów administracji niespolonej. Jako kuriozum komisja wskazywała istnienie powiatów, dla których siedziby władz II instancji znajdują się w siedmiu różnych miastach. Dlatego po zbadaniu stanu faktycznego komisja postulowała zasadniczą przebudowę podziału wojewódzkiego, uwzględniając podziały do celów administracji niespolonej. Aby zrealizować powyższe zamierzenia, projekt proponował stworzenie dużych jednostek terytorialnych, które będą brały pod uwagę ekonomikę i racjonalizację działania administracji publicznej<sup>14</sup>.

Komisja zauważała, że nie można zwlekać z przeprowadzaniem reformy podziału wojewódzkiego. Każdy rok istnienia „starych województw” tworzy nową sytuację ekonomiczną. Budowane były nowe gmachy publiczne czy domy mieszkalne dla urzędników. Również ludność w miastach wojewódzkich żyje coraz bardziej ze swoim „stołecznym” charakterem. Dlatego dla dobra państwa i jego interesów ekonomiczno-gospodarczych powinna być szybko wprowadzona reforma podziału administracyjnego<sup>15</sup>.

Dalej komisja przesądziła problem wielostopniowości podziału państwa. Odrzuciła na wstępie podział dwustopniowy na duże powiaty i duże gminy zbiorowe, proponowany jedynie przez Włodzimierza Wakara. Podkreślała, że koncepcja ta krytykowana była przez ekspertów jako bardzo trudna do realizacji z przyczyn techniki zarządzania licznymi jednostkami powiatowymi. Komisja zauważyła jednak, że pozytywną stroną propozycji Wakara była idea regionalizacji naszego państwa. Projektodawcy odrzucili również projekt podziału czterostopniowego, jednak podkreślili, że stworzenie czwartego szczebla w postaci 5–6 prowincji, ziem czy krajów stanowiło śmiałą propozycję przebudowy kompetencji władczych szefów kolejnych szczebli podziału administracyjnego. Szef czwartego szczebla podziału mógłby prowadzić prowincjonalną politykę wewnętrzną państwa, a wojewoda byłby urzędnikiem fachowym pełniącym funkcję kierownika administracji ogólnej II instancji. Jednak ze względu na finanse państwa, problemy z wyznaczeniem właściwych granic prowincjonalnych oraz kłopoty z rozdziałem kompetencji między poszczególnych kierowników szczebli podziału administracyjnego, jego wprowadzenie komisja uważała za przedwczesne. Dlatego opty-

<sup>14</sup> *Ibidem*, s. 102–106.

<sup>15</sup> *Ibidem*, s. 106–107.



malnym rozwiązaniem na ówczesne możliwości naszego państwa, był podział trójstopniowy na województwa, powiaty i gminy<sup>16</sup>.

W myśl zasad wypracowanych przez komisję województwa miałyby pełnić dwojakie funkcje: administracyjne i rządzenia. Podstawą tworzenia tych jednostek miało być wyodrębnianie takich obszarów, które mogły realizować „odrębny wojewódzki program wewnętrznej polityki państwa”. Program taki byłby tworzony przy inicjatywie i aktywnym udziale wojewody, uwzględniałyby miejscowe warunki, a władze centralne miały ograniczać się jedynie do roli dostosowania takich wojewódzkich programów do ogólnego programu politycznego państwa oraz kontroli spójności jego wykonywania z polityczną linią rządu<sup>17</sup>.

Kolejnymi prawidłami zaproponowanymi przez komisję, które miały obowiązywać przy budowie województw, było oparcie ich na ośrodku miejskim, będącym węzłem regionalnym dla całego obszaru. Miało tam ogniskować się życie kulturalne, gospodarcze i intelektualne oraz krzyżować się szlaki komunikacyjne. Dalej, województwo miało mieć odpowiednio duży obszar, który zapewniłby jego względną samowystarczalność gospodarczą do realizacji zadań z zakresu samorządu terytorialnego. Dlatego podział wojewódzki powinien być zsynchronizowany z przyszłą ustawą samorządową. Ostatnią zasadą dobrego podziału wojewódzkiego było dostosowanie go do potrzeb administracji specjalnej, tj.: wojskowej, skarbowej, celnej, szkolnej, sądowej, ziemskiej, poczt i telegrafów, pracy, ubezpieczeń społecznych, urzędów probierczych, urzędów legalizacji miar. Ze względu na interes państwa, wyjątek mógł być uczyniony jedynie przy tworzeniu granic administracji wojskowej, które miały priorytet nad granicami województw, nawet jeśli przyniosłoby to szkodę wojewódzkiej administracji ogólnej i samorządowej<sup>18</sup>.

W dalszej części komisja postulowała wprowadzenie regionów administracyjnych, które stanowiłyby kanwę podziału wojewódzkiego. Pierwszym regionem miał być region lwowski obejmujący ówczesne województwa stanisławowskie, tarnopolskie i wschodnią część województwa lwowskiego. Kolejnym projektowanym regionem był region wołyński, w którego skład miało wejść województwo wołyńskie z wyjątkiem powiatu sarneńskiego. Dalej przewidywano region poleski obejmujący obszar geograficznego Polesia. Czwarty to region północno-wschodni, czyli wileński obejmujący województwa wileńskie, nowogródzkie i wschodnią część województwa białostockiego. Region lubelski miał objąć ówczesne województwo lubelskie z wyłączeniem północnej części, która zasilić miała regiony poleski i warszawski. Kolejnym regionem był krakowski. W skład jego terytorium miało wejść istniejące województwo krakowskie i większa część kieleckiego z Kielcami. Dalej planowano stworzenie śląskiego regionu górniczo-hutniczego. Miał on objąć ówczesne województwo śląskie, Zagłębia

<sup>16</sup> *Ibidem*, s. 111–115.

<sup>17</sup> *Ibidem*, s. 115–118.

<sup>18</sup> *Ibidem*, s. 119–122.

Dąbrowskie i Krakowskie. W ten sposób projektowane tzw. Wielkie Zagłębie Polskie byłyby trzecim zagłębiem górniczo-hutniczym Europy. Kolejnym przewidywanym regionem był przemysłowy region łódzki zawierający województwo łódzkie wraz z jego przemysłem włókienniczym. Region poznański objąć miał teren województwa poznańskiego, powiaty kaliski, turecki, wieluński, słupecki, kolski i koniński z województwa łódzkiego z wyłączeniem powiatów północnych z Bydgoszczą, które zaliczone zostały do regionu pomorskiego. Następnym regionem to region pomorski, który miał objąć ówczesne województwo pomorskie z przyległymi powiatami województwa warszawskiego i poznańskiego z Bydgoszczą. Ostatnie dwa regiony to region warszawski, składający się z większości powiatów województwa warszawskiego i region stołeczny obejmujący miasto stołeczne Warszawę z obszarami podmiejskimi<sup>19</sup>.

Na zakończenie projektu komisja sformułowała wnioski i uwagi. Opierając się na projektowanych regionach administracyjnych, zalecała powołanie 12 województw: lwowskiego, wołyńskiego, poleskiego, wileńskiego, lubelskiego, krakowskiego, śląskiego, łódzkiego, poznańskiego, pomorskiego, warszawskiego i stołecznego. Komisja zauważyła również, że projektowany podział administracyjny jest kompromisem ze starą strukturą terytorialną, a przy tworzeniu nowej konfiguracji wojewódzkiej komisja brała pod uwagę różne czynniki, dając przewagę względem politycznym o „wielkiej doniosłości państwowej” nad aspektami administracyjnymi czy gospodarczymi. Jednak nowa siatka podziału administracyjnego oparta była na racjonalnych zasadach organizacji terytorialnej nowoczesnego państwa, stworzonej przez polskich teoretyków i znawców problemów administracji publicznej w porównaniu z rozwiązaniami europejskimi. Poza tym redukcja liczby województw z 17 do 12 przez likwidację województw białostockiego, kieleckiego, nowogródzkiego, stanisławowskiego i tarnopolskiego pozwoliłaby na rozwiązanie istniejących tam urzędów wojewódzkich, pięciu okręgowych urzędów ziemskich i zniesienie trzech izb skarbowych. Dałoby to niewątpliwie oszczędności budżetowe oraz umocniłoby zasadę dekoncentracji władzy przez powiększenie kompetencji organów administracyjnych II instancji<sup>20</sup>.

Podsumowując informacje o końcowych wnioskach Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej dotyczących podziału państwa na województwa, możemy stwierdzić, że zostały one przygotowane według najwyższych standardów merytorycznych. Usprawnienia przygotowywali najlepsi znawcy problemów administracji publicznej, korzystając z materiałów opisujących funkcjonowanie administracji w państwach europejskich, a także materiałów ankietowych i konferencyjnych zebranych przez samą komisję.

W założeniach reformy podkreślano konieczność wprowadzenia nowego podziału wojewódzkiego opartego na trójstopniowym podziale administracyjnym

<sup>19</sup> *Ibidem*, s. 123–150.

<sup>20</sup> *Ibidem*, s. 152–154.



państwa. Odrzucono podział dwustopniowy i czterostopniowy. Nowa struktura administracji miała być skorelowana z podziałem do celów administracji specjalnej oraz kształtem i zadaniami administracji samorządowej. Nowo tworzone województwa widziano jako silne ośrodki gospodarcze, kulturalne i intelektualne promieniujące na podległe powiaty. Przy ich tworzeniu brano również pod uwagę kwestie rozwoju systemu komunikacji, który ułatwiałby załatwianie spraw administracyjnych przez obywateli. Komisja proponowała autorytatywnie odrzucenie zasady utrzymywania różnic wynikających z podziałów zaborczych, które utrudniały pełną unifikację prawną, polityczną, gospodarczą i społeczną naszego społeczeństwa.

Postulowana przez komisję liczba 12 województw wynikała z wprowadzenia wielkich regionów administracyjnych, funkcjonujących ówczesznie w innych krajach europejskich. Redukowała ona liczbę najwyższych jednostek podziału administracyjnego o pięć województw. Proponowana struktura wojewódzka dawała budżetowi państwa niewątpliwe oszczędności oraz realizowała konstytucyjną zasadę dekoncentracji władzy. Komisja zdawała sobie sprawę z tego, że jej rola w tej kwestii kończy się. Opracowane postulaty nowego podziału wojewódzkiego mogły być zrealizowane jedynie przez odpowiednie ustawy, w tym ustawy samorządowe, przygotowane przez władzę wykonawczą, a następnie uchwalone w parlamencie.

## Einige Bemerkungen zu abschließenden Vorschlägen der Kommission zur Verbesserung der Öffentlichen Verwaltung von 1928 bezüglich administrativen Teilung des Staates in Woiwodschaften

### Zusammenfassung

In dem Aufsatz wurden die abschließenden Vorschläge der Kommission zur Verbesserung der Öffentlichen Verwaltung besprochen, die die Teilung des Staates in Woiwodschaften betrafen. In den Grundsätzen der Reform wies man ausdrücklich auf die Notwendigkeit hin, eine neue Verwaltungsstruktur einzuführen, die auf einer dreistufigen administrativen Teilung basieren sollte. Geplant war die Zahl der Woiwodschaften von 17 auf 12 zu reduzieren. Die neue Verwaltungsstruktur sollte mit der Teilung für die Zwecke der Sonderverwaltung sowie mit der Gestalt und den Aufgaben der Selbstverwaltung in Einklang gebracht werden. Die künftigen Woiwodschaften sah man als starke wirtschaftliche, kulturelle und intellektuelle Zentren, die auf die unterstellten Kreise einwirken sollten. Die Kommission schlug arbiträr vor, den Grundsatz zu verwerfen, nach dem die Differenzen aufrechterhalten werden sollten, die sich aus der Besatzungsteilung ergaben und die vollständige rechtliche, politische, wirtschaftliche und soziale Vereinheitlichung unserer Gesellschaft erschweren. Die angestrebte neue woiwodschaftliche Struktur brachte der Staatskasse Einsparungen und erfüllte das verfassungsmäßige Prinzip der Dekonzentration der Macht.