

IZABELA LEWANDOWSKA-MALEC (Kraków)

Próba zreformowania podziału terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej w latach 1928–1933

I. Zagadnienia ogólne

W związku z toczącymi się niedawno pracami sejmowymi nad nowym podziałem terytorialnym państwa odpowiedź na pytanie o to, jak tę kwestię rozstrzygnięto w okresie II Rzeczypospolitej (1918–1939), staje się szczególnie interesująca. Odrodzona Polska stanęła bowiem w obliczu szeregu problemów związanych ze stanem zastanym w poszczególnych „dzielnicach”.

Do roku 1922 został ukształtowany podział Polski na województwa. Niższe jednostki administracyjne dla celów administracji ogólnej i samorządu terytorialnego pozostawiono w niezmienionym stanie. W stosunku do czasów zaborów różnice polegały na utworzeniu powiatów w województwach wschodnich i drobnych korektach granicznych¹. Trójstopniowy podział na województwa, powiaty i gminy ustanawiała Konstytucja marcowa 1921 r.²

Stworzony naprędce podział na województwa z pozostawieniem dotychczasowych powiatów i gmin od początku budził szeroką krytykę³. W samym jednak swym założeniu miał charakter tymczasowy, co tępiło w dużym stopniu ostrze krytyki jego oponentów⁴. Za jedną z głównych wad tego podziału

¹ L. Rutkowski, *O terytorialnym podziale administracyjnym państwa*, *Gazeta Administracji i Policji Państwowej* (dalej GAiPP) 1922 nr 52, s. 3.

² Art. 65 Konstytucji, Dz.U. R.P. 1921 nr 44 poz. 267; poza powiatami i gminami, które, choć nie miały jednolitego charakteru, pozostawiono z okresu zaborów, województwa utworzono jako raczej nowe jednostki. Jako systematyczne jednostki podziału terytorialnego pojawiły się na ziemiach polskich dopiero w Królestwie Polskim, jednak w 1837 roku przemianowano je na gubernie, zniesione następnie w okresie I wojny światowej przez okupantów: niemieckiego i austriackiego. Tworząc województwa nawiązywano jednak przynajmniej częściowo do granic dawnych guberni, zwłaszcza na Kresach Wschodnich, por. H. Izdebski, *Historia administracji*, Liber Warszawa 1996, s. 124, 128.

³ L. Rutkowski, op. cit., s. 4

⁴ Ibidem, s. 4.

uważano ponadto nawiązywanie do dawnych granic zaborczych⁵, co znacznie utrudniało przełamywanie barier prawnych, gospodarczych, komunikacyjnych i innych pomiędzy dzielnicami⁶. Podział na jednostki terytorialne w byłych trzech zaborach był niejednolity⁷, w szczególności była zauważalna nierównomierność w zakresie obszaru i zaludnienia⁸. Jego wadliwość upatrywano w różnym podejściu byłych zaborców do budowanych jednostek. W szczególności w zaborze rosyjskim wbrew interesom mieszkańców budowano wiejskie gminy zbiorowe⁹.

Niezadowolenie z istniejącego stanu prowadziło do szerokiej debaty nad potrzebą zmian¹⁰. Wacław Brzeziński wskazywał na ogromną rolę właściwego podziału terytorialnego jako jednego z wielkich „zagadnień ustrojowych” państwa współczesnego¹¹. Celem przebudowy jest bowiem, jego zdaniem, dostosowanie go do współczesnych zadań administracji publicznej¹².

Niemal natychmiast po ustanowieniu jednostek terytorialnych rozpoczęto działania, początkowo lokalne, a później ogólnopaństwowe celem przeprowadzenia reformy. Zmiany zostały zapoczątkowane przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, które jeszcze w roku 1920 zarządziło gromadzenie przez wojewodów na obszarze byłego zaboru rosyjskiego wniosków w przedmiocie zmiany granic gmin wiejskich i opracowanie dla każdego powiatu nowego podziału na gminy¹³.

W 1923 r. została powołana przez Radę Ministrów specjalna komisja dla reformy administracji. W jej ramach utworzono podkomisję w sprawie podziału terytorialnego państwa. W lutym i w marcu 1923 r. odbyła kilka posiedzeń w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, dyskutując głównie nad projektem posła Alfonsa Erdmana, proponującego własne rozwiązanie kwestii podziału terytorialnego¹⁴. Komisja ta nie wypracowała jednak swojego stanowiska w tej sprawie, pozostawiając jedynie protokoły posiedzeń¹⁵.

Powołana w 1926 r. tzw. Komisja Trzech również zakończyła swe prace bez ostatecznego wyniku¹⁶.

⁵ W. Konkolniak, *Kilka projektów podziału administracyjnego państwa*, GAiPP 1929 nr 6, s. 6.

⁶ Por. GAiPP nr 1929 nr 24, s. 17, W. Wakar, *Prace nad podziałem administracyjnym Polski*, Gmina 1930 nr 4, s. 9.

⁷ L. Rutkowski, op. cit., s. 6.

⁸ W. Konkolniak, op. cit., s. 6.

⁹ L. Rutkowski, op. cit., s. 4.

¹⁰ W. Wakar, op. cit., s. 9.

¹¹ W. Brzeziński, *Przewodnie idee organizacyjne reformy podziału administracyjnego państwa*, GAiPP 1931 nr 18, s. 12.

¹² W. Brzeziński, *Ogólne zasady podziału administracyjnego Państwa Polskiego na województwa*, GAiPP nr 10, s. 2.

¹³ L. Rutkowski, op. cit., s. 4.

¹⁴ W. Konkolniak, op. cit., s. 9.

¹⁵ Materiały Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów, t. 1. Podział administracyjny Państwa, Warszawa 1929, s. III.

¹⁶ W. Konkolniak, op. cit., s. 9, także Materiały t. 1, ibidem, s. V.

Krytykę ówczesnego podziału przeprowadził w roku 1928 Roman Starzyński, albowiem, jak twierdził, zabrakło w trakcie jego ustalania „elementarnych warunków”, do których należy zaliczyć warunki geograficzne, gospodarcze i kulturalne. Autor tego poglądu uważał przy tym, że reforma powinna być dokonana niezwłocznie po 1931 r., kiedy to zostanie sporządzony nowy spis ludności¹⁷.

Podział wynikający z Konstytucji marcowej sankcjonowało rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej¹⁸. Akt ten obowiązywał na obszarze całego kraju z wyjątkiem województwa śląskiego. W ten sposób funkcjonował dotychczasowy podział w niezmiennych granicach.

Do prac nad zmianą podziału terytorialnego kraju przystąpiono zdecydowanie pod koniec lat 20., powołując uchwałą Rady Ministrów z 27 września 1928 roku Komisję dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów, a w niej Sekcję do Spraw Podziału Administracyjnego Państwa pod przewodnictwem Walerego Romana¹⁹. Zespół ten zakresił sobie bardzo ambitne plany. Komisja uważała reformę za pilną, gdyż zbyt długo trwał już stan tymczasowości i niepewności²⁰. Reforma powinna być jednak przygotowana precyzyjnie, „drogą dokładnych studiów” w zakresie problemów administracyjnych, samorządowych, gospodarczych, ludnościowych i obrony państwa. To powinno zapewnić trwałość podziału administracyjnego, gdyż zmian nie należy wprowadzać zbyt często²¹. Komisja zauważyła przy tym, że w okresie powojennym następuje gruntowna przemiana poglądów na rolę administracji publicznej. Wywołuje to potrzebę reform administracyjnych, w tym reform podziału terytorialnego. Komisja przywołuje doświadczenia innych krajów w tym zakresie (Anglia, Francja, Niemcy, Rosja, Rumunia, Jugosławia, Czechosłowacja)²². W owym czasie zauważono szczególną analogię pomiędzy Polską a Rumunią w zakresie historycznych doświadczeń tych krajów, przede wszystkim występowanie odrębnych dzielnic na ziemi rumuńskiej: porosyjskiej, poaustriackiej oraz dawnego Królestwa Rumunii. Tam też przeprowadzono reformę administracyjną w roku 1929, opierając ją o trójstopniowy podział terytorialny państwa²³.

¹⁷ W. Konkolniak, *ibidem*, s. 10.

¹⁸ Dz.U. R.P. 1928 nr 11 poz. 86.

¹⁹ J. Brzozowski, *Sprawozdanie z działalności Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej*, GAIPP 1929 nr 7, s. 2.

²⁰ Z przemówienia W. Romana wygłoszonego na posiedzeniu Senatu 3 marca 1932 roku, GAIPP 1932 nr 7, s. 20.

²¹ Podsumowanie działalności Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej, GAIPP 1930 nr 3, s. 14.

²² W.B. *Wnioski Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów w sprawie reformy podziału administracyjnego Państwa*, Samorząd Terytorialny 1931 z. 1 i 2, s. 129.

²³ W.B. *Reforma administracji rumuńskiej 1929 roku*, Samorząd Terytorialny 1931 z. 1 i 2, s. 103–104.

Tymczasem Komisja dla Usprawnienia Administracji, w celu gruntownego zbadania problematyki, rozpisała ankietę²⁴, skierowaną do wybitnych znawców tej tematyki. Na posiedzeniach Sekcji eksperci przedstawiali swoje referaty, oceniając kwestię usytuowania jednostek terytorialnych pod kątem widzenia rozmaitych kryteriów²⁵. Poprzez różnorakie działania Sekcja przygotowała obszerne materiały, służące gruntownemu przebadaniu tego zagadnienia, wydane drukiem w latach 1929–1931.

Jednym z podstawowych problemów był zakres przeprowadzanej reformy podziału administracyjnego. Jeszcze komisja powołana w 1923 r. zajmowała się problemem, czy dokonać jednorazowo globalnej reformy, czy też rozłożyć ją w czasie²⁶. W łonie Sekcji do Spraw Podziału Administracyjnego działającej od 1928 r. zdania były podzielone. Julian Suski, autor jednego z projektów podziału Polski na województwa, był przeciwnikiem radykalnej przebudowy. W referacie wygłoszonym na posiedzeniu Sekcji 14 lutego 1929 r. opowiedział się jedynie za usunięciem oczywistych błędów i braków obecnego podziału²⁷. Tego typu głosy ujawniły się również w trakcie dyskusji na posiedzeniu Sekcji, odbywającym się w dniach 6–7 lutego 1930 r. w oparciu o referat byłego wojewody Stanisława Downarowicza²⁸. Wśród członków Sekcji, a szczególnie w jego Prezydium przeważał jednak pogląd, że obecne reformy nie polegają na likwidacji „drobnych anachronizmów”. Wyraźnie w tej sprawie wypowiedział się W. Brzeziński w referacie wygłoszonym na konferencji Komisji w dniu 4 kwietnia 1930 r., formułując opinię Prezydium Sekcji w tej mierze. Jak stwierdził w swoim przemówieniu, reformy te dążą do „całkowitej przebudowy” podziału terytorialnego kraju²⁹.

Ostatecznie Komisja stanęła na stanowisku, że należy dokonać jednorazowej i zdecydowanej zmiany w podziale na województwa. Reformę uważała ona za konieczną ze względu na fakt, że w późniejszym czasie będzie to coraz trudniejsze do przeprowadzenia³⁰. W kwestii zaś powiatów i gmin Komisja nie wypowiadała się jednoznacznie, przygotowując jedynie „ogólne zasady reformy podziału administracyjnego”. Powiaty, w jej ocenie, powinny ulec jednorazowej zmianie, po uwzględnieniu niezbędnych okoliczności³¹. Komisja jednoznacznie opowiedziała się za etapowaniem działań związanych z reformą gminną: „Reforma terytorialna organizacji gmin wiejskich powinna być przeprowadzona stopniowo, z zastosowaniem form przejściowych, któ-

²⁴ Treść ankiety drukowana w zbiorze *Materiały Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów*, t. IV. Podział administracyjny Państwa, Warszawa 1930.

²⁵ J. Brzozowski, op. cit., s. 3.

²⁶ W. Konkolniak, op. cit., s. 9.

²⁷ J. Suski, *Projekt podziału Państwa na województwa*, w *Materiały...* t. 1, s. 72.

²⁸ GAI PP 1930 nr 6, s. 23.

²⁹ GAI PP 1930 nr 10, s. 2.

³⁰ W.B., *Wnioski...*, s. 131.

³¹ Ibidem, s. 126–127.

re by pozwoliły na przeprowadzenie reformy bez niepożądanych wstrząsów i powikłań gospodarczych i prawnych³².

W związku z faktem, że w chwili odradzania się państwowości polskiej województwa budowano z uwzględnieniem dotychczasowych granic rozbiorowych, powstał problem ich „przekroczenia” w projektowanej reformie. Zagadnieniem tym zajmowała się już komisja reformy administracyjnej w 1923 r., a w szczególności powołana specjalna podkomisja do spraw podziału administracyjnego³³. Jednak bardziej wnikliwie zajęto się tą sprawą dopiero w łonie Sekcji powołanej w ramach Komisji z roku 1928, zwłaszcza, że wówczas już zdania co do tej kwestii nie były jednolite. Przeciwnikiem unifikacji poprzez przełamywanie granic zaborów był Franciszek Bujak, który uważał, że „granice administracyjne wewnątrz zaborów nie były szkodliwe – dowodem jest fakt, że ludność polska żyła i rozwijała się w nich ilościowo i kulturalnie wcale pomyślnie”. Reforma więc, jego zdaniem, nie będzie „bardziej polska ani bardziej korzystna”³⁴. Natomiast Roman Hausner, występując również przeciwko postulatowi bezwzględnego łamania granic dzielnicowych, wychodził z założenia, że jest to problem tylko tych, którzy jeszcze pamiętają okres rozbiorowy. Dla nowego pokolenia, jak twierdził, nie ma on już większego znaczenia³⁵.

Komisja z roku 1928 uznała jednak konieczność przełamania różnic dzielnicowych podtrzymywanych przez istniejące województwa oparte o dawne granice. Dotychczasowa sytuacja, jak stwierdziła, nie sprzyja bowiem „moralnej unifikacji”³⁶.

Z czasem też przestano się obawiać ujednolicenia terytorium państwa ze względu na różnice systemów prawnych. W przesyłanych odpowiedziach na ankietę jej uczestnicy nie przywiązywali już do zagadnienia różnic w ustawodawstwie specjalnej uwagi³⁷. Autor referatu przedłożonego Komisji, Kazimierz Dubiel, twierdził, że obecny stan unifikacji właściwie nie stwarza zagrożeń dla skuteczności funkcjonowania państwa, bowiem za niejednolite uznać należy jedynie systemy w działach administracji sądowej, górniczej, probierczej, oświecenia publicznego, ubezpieczeń społecznych. Autor nie uwzględnił jednak w swoich badaniach wymiaru sprawiedliwości³⁸. Za konieczny uznał natomiast postulat „przełamania” granic dzielnicowych J. Sułki, twórca jednego z projektów podziału państwa na województwa. W refe-

³² Ibidem, s. 122.

³³ W. Konkolnicki, op. cit., s. 8.

³⁴ F. Bujak, *Uwagi o projekcie nowego podziału Państwa na województwa*, GAIPP 1931 nr 20, s. 5.

³⁵ R. Hausner, *W sprawie podziału administracyjnego*, GAIPP 1930 nr 17, s. 3.

³⁶ W.B. Wnioski..., s. 131.

³⁷ R. Hausner, *Przekroczenie granic odrębnych okręgów prawnych w projekcie nowego podziału administracyjnego*, GAIPP 1929 nr 23, s. 4–13, także R. Hausner, ibidem, s. 2.

³⁸ K. Dubiel, *Przełamanie granic dzielnicowych w podziale administracyjnym państwa*, GAIPP 1929 nr 23, s. 4–13, także R. Hausner, ibidem, s. 2.

racie ogłoszonym na posiedzeniu Sekcji 14 lutego 1929 r. stanowczo stwierdził, że dotychczasowy stan powoduje utrzymanie ustawodawstwa zaborczego i opóźnia unifikację³⁹. W. Brzeziński, szczególnie zaangażowany w działalność Komisji, stanął na stanowisku pośrednim. Uznał, że przełamywanie granic byłych zaborów powinno mieć miejsce w razie potrzeby, jeśli wymaga tego rozstrzygnięcie problemów gospodarczych, komunikacyjnych i kulturalnych. Nie jest to bowiem, jak twierdził, jakieś „generalne remedium na separatyzm dzielnicowy”⁴⁰.

Komisja dla Usprawnienia Administracji, odnosząc się do tej kwestii we wnioskach końcowych, uznała, że oparcie podziału wojewódzkiego na dotychczasowych granicach podtrzymuje odrębność dzielnicową i sprzyja zachowaniu różnic prawnych. Stanowisko to traktowano jako podstawowy argument konieczności zmian w podziale na województwa⁴¹.

Z przepisów Konstytucji marcowej wynikał zapis o trójstopniowym podziale administracyjnym państwa. I to zagadnienie stało się przedmiotem debaty w gronie ekspertów i twórców reformy. W większości jednak Komisja opowiedziała się za dotychczasowym podziałem, odrzucając propozycję utworzenia jednostek dwu lub czterech szczebli⁴². Bez większych dyskusji odrzucono tezę dwustopniowego podziału, zatrzymując się dłużej nad koncepcją czterostopniowości, z uwzględnieniem istnienia prowincji. Jeszcze w 1928 r. R. Starzyński przedłożył propozycję utworzenia 6 „historycznych” prowincji⁴³. Pomysł ten budził duże zainteresowanie i był ściśle związany z szerzoną wówczas modną ideą regionalizacji. W polskiej publicystyce podkreślano wówczas, że w różnych krajach (Francja, Niemcy, Skandynawia) trwa dyskusja nad tą problematyką. Aleksander Patkowski rozważał istotę tego zagadnienia, opierając się na poglądach geografów francuskich, dla których region to „indywidualność określonego terytorium”⁴⁴. Do pojęcia regionów nawiązywała też Komisja dla Usprawnienia Administracji, polecając wykonanie prac studialnych nad tym zagadnieniem⁴⁵. W swoich wnioskach końcowych Komisja określiła jako regiony „wyodrębniające się ze swego otoczenia całości terytorialne, [...] które są [...] skoncentrowane około jakiegoś ośrodka miejskiego splotami stosunków gospodarczych czy kulturalnych”⁴⁶. Komisja odrzuciła jednak ustrój prowincjonalny, gdyż przy tym założeniu istniałaby konieczność powiększenia liczby województw⁴⁷. To we właściwym kształcie jedno-

³⁹ J. Suski, op. cit., s. 72.

⁴⁰ W. Brzeziński, *Uwagi o projektowanym podziale państwa na województwa*, GAI PP 1931 nr 22, s. 23.

⁴¹ W.B. *Wnioski...*, s. 130–131.

⁴² W. Konkolniak, op. cit., s. 6.

⁴³ W. Konkolniak, *Projekty reformy podziału administracyjnego Państwa*, w *Materiały...* t. 1, s. 63.

⁴⁴ A. Patkowski, *Istota regionalizmu*, Gmina 1930 nr 5, s. 5.

⁴⁵ GAI PP 1929 nr 19, s. 18.

⁴⁶ W.B. *Wnioski...*, s. 130.

⁴⁷ Ibidem, s. 133–134.

stek wojewódzkich upatruje się więc szansę na zbudowanie regionów. Miałyby je tworzyć właśnie duże, spójne gospodarczo i kulturowo województwa o silnym samorządzie wojewódzkim⁴⁸. Powinny obejmować obszar o „wyodrębnionych zagadnieniach państwowych” uwzględnionych w odrębnym, wojewódzkim programie wewnętrznej polityki państwa⁴⁹.

Projekt Komisji został poddany krytyce. Do oponentów, pomimo ogólnej akceptacji dla generalnych założeń, należał Zygmunt Sitnicki, który uważał, że w zbyt wielkim stopniu autorzy projektu kierowali się regionalizacją. Uważał, że w żadnym państwie regiony, szczególnie gospodarcze, nie są tak wyraźnie zaznaczone, jak tego chciała Komisja⁵⁰. Podobny pogląd reprezentował Jerzy Langrod, podchodzący krytycznie do pojęcia regionalizmu, który – jego zdaniem – „nabrał cech zgoła romantycznych”⁵¹. Odróżniał przy tym regionalizm kulturalno-gospodarczy i administracyjno-polityczny. Do pierwszego z nich odnosił się dość przychylnie, podając za przykład Szwecję jako kraj, w którym to pojęcie zostało zastosowane w praktyce. Zauważył, że w Polsce, Francji, Niemczech i Związku Radzieckim tendencje zmierzają w kierunku objęcia tak pojętych regionów granicami administracyjnymi. Jego stanowisko w tej sprawie było zdecydowanie negatywne: „Regionalizm jako tendencja natury administracyjnej jest częścią nieprzeprowadzalny, a częścią wręcz szkodliwy. Nieprzeprowadzalny, bo [...] ujęcie »regionów« w ramy administracyjne nie da się w żaden sposób pogodzić z poglądami na potrzeby i warunki pracy administracji współczesnej, godząc wręcz w jej sprawność [...]. Szkodliwy, bo jeżeli buduje się nowe organy regionalne, znosząc dotychczasowe organy II instancji to tworzy się nie organy dla funkcji, ale funkcje dla organów”⁵².

Tymczasem w Europie w różnych krajach przeprowadzone reformy poszły w kierunku uwzględnienia tendencji regionalistycznych. Stało się tak we Francji w 1926 r.⁵³, w Anglii czy w Rumunii. Angielska reforma 1929 r. zakładała konieczność utworzenia „administracji regionalnej”⁵⁴, zaś rumuńska pochodząca z tego samego roku powoływała nową jednostkę, „związek powszechny departamentów”, która w projekcie określana była wprost jako „region”. Jednak ze względu na zapis konstytucyjny zakładający istnienie jedynie dwóch szczebli podziału administracyjnego użyto ostatecznie innego określenia⁵⁵.

⁴⁸ GAiPP 1930 nr 6, s. 23–24.

⁴⁹ W. Brzeziński, *Przewodnie...*, s. 15.

⁵⁰ Z. Sitnicki, *Podział państwa na województwa*, Głos Sądownictwa 1933 nr 9, s. 534–535.

⁵¹ J. Langrod, *Regionalizm administracyjny w teorii i w życiu*, Warszawa 1932, s. 5.

⁵² Ibidem, s. 23.

⁵³ Ibidem, s. 21.

⁵⁴ J. St., *Projekt regionalizacji administracji w Anglii*, Samorząd Terytorialny 1930 z. 1, s. 214–215.

⁵⁵ W.B. *Reforma...*, s. 104.

Jedną z podstawowych uwag krytycznych dotyczących istniejącego podziału była związana z jego nierównomiernością w zakresie obszaru i zaludnienia poszczególnych jednostek terytorialnych⁵⁶. Na początku lat 30. pogląd na tę sprawę uległ zróżnicowaniu. Jedni eksperci, jak Wacław Gajewski, uważali się za przeciwników nierównomiernego rozplanowania jednostek podziału terytorialnego kraju. Głównie chodziło tu o województwa, bo jak uważano, odbija się to fatalnie na działalności samorządu wojewódzkiego⁵⁷. Tymczasem odmienny pogląd reprezentował W. Brzeziński, który twierdził, że równomierność, „geometria administracyjna”, jest już przestarzała. Natomiast był zdania, że „nierównomierność jest [...] nieuchronnym skutkiem zastosowania metody regionalnej w podziale administracyjnym”⁵⁸.

Uwagę zaprzętało też zagadnienie uzgodnienia podziału terytorialnego administracji ogólnej z podziałami dla celów niezespoleń działów administracyjnych. Był to problem poważny, zważywszy na fakt, że w ówczesnym czasie można było doliczyć się 14 innych podziałów terytorialnych dla potrzeb rozmaitych gałęzi administracji publicznej⁵⁹. W niektórych regionach zdarzało się nawet, że podział dla celów samorządowych nie był ściśle uzgodniony z podziałem dla celów administracji ogólnej. Działo się tak w przypadku powiatów myślenickiego, stryjskiego, wielickiego i żywieckiego, gdzie granice powiatów samorządowych przekraczały granice powiatów administracyjnych o tej samej nazwie. Znały się także wypadki kilku powiatów administracyjnych nie stanowiących powiatów samorządowych, jak w powiecie makowskim i skolskim⁶⁰. Problem uzgodnienia podziału terytorialnego dla wszystkich działów administracji publicznej stał się również przedmiotem zainteresowania członków Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej⁶¹. Jako jedno z najważniejszych zagadnień pojawia się w przemówieniu senatora W. Romana wygłoszonym na posiedzeniu Senatu 3 marca 1932 r. Uważa on reformę za pilną z tego powodu, że „bez załatwienia tej sprawy nie może być mowy o przeprowadzeniu ani ujednoliceniu terytorialnego działania niezespoleń administracji ani też pożądanej dekoncentracji administracji”⁶².

Powoływane od 1923 roku komisje jak również jednostkowi projektodawcy zmian w podziale administracyjnym odnosili się również do istotnej kwestii kosztów przeprowadzenia tej reformy. Za podstawowy zarzut względem projektu posła A. Erdmanna uznano właśnie brak wyliczenia kosztów przepro-

⁵⁶ W. Konkolniak, *Kilka...*, s. 6.

⁵⁷ W. Gajewski, *Podział państwa na województwa*, GAIPP 1931 nr 21, s. 14.

⁵⁸ W. Brzeziński, *Uwagi...*, s. 20.

⁵⁹ J. Suski, *Podział administracyjny Państwa Polskiego*, w: *Materiały...* t. 1, s. 9–13, także W.B., *Wnioski...*, s. 139.

⁶⁰ J. Suski, *ibidem*, s. 21.

⁶¹ GAIPP 1929 nr 22, s. 17, W. Brzeziński, *Przewodnie...*, s. 14, 17.

⁶² GAIPP 1932 nr 7, s. 20.

wadzenia zmian⁶³. Dyskusja nad tym zagadnieniem sprowadzała się głównie do ustalenia zależności pomiędzy wielkością województwa a zwykłą kosztów przeznaczonych na jego utworzenie. Jeszcze tzw. Komisja Trzech uznała, że drastyczne zmniejszenie liczby województw doprowadzi do wzrostu kosztów utworzenia dużych urzędów⁶⁴. Za racjonalnym zmniejszeniem liczby województw opowiadało się Prezydium Sekcji do Spraw Podziału Administracyjnego reprezentowane przez W. Brzezińskiego, który na konferencji Komisji 14 kwietnia 1930 r. argumentował, że dzięki temu nastąpi zmniejszenie kosztów w związku z odpowiednią reorganizacją terytorialną innych działów administracji⁶⁵. Komisja dla Usprawnienia Administracji za jeden z najważniejszych argumentów popierających reformę uznała konieczność zmniejszenia dotychczasowych kosztów funkcjonowania administracji. „Trzeba się liczyć, twierdzi Komisja, z koniecznością dostosowania naszych wydatków na administrację państwową do naszych możliwości gospodarczych. Nie można tego będzie osiągnąć inaczej, jak przez reorganizację administracji, która by doprowadziła do zmniejszenia ilości etatów, co znowu nie da się w wystarczającej mierze osiągnąć bez znoszenia względnie łączenia urzędów i jednostek administracyjnych”⁶⁶.

II. Zagadnienia szczegółowe

A. Województwa. W pierwszym okresie państwowości polskiej dokonano nowego podziału na województwa. Pierwszego sierpnia 1919 r. utworzono województwo poznańskie i pomorskie⁶⁷. Z dnia następnego, 2 sierpnia, pochodzi kolejna ustawa, powołująca do życia województwa na terenie byłej Kongresówki: warszawskie, łódzkie, kieleckie, lubelskie i białostockie. Wydzielono ponadto obszar Miasta Stołecznego Warszawy⁶⁸. Byłe Królestwo Galicji i Lodomerii z Wielkim Księstwem Krakowskim oraz terenem Spisza i Orawy zostało podzielone na podstawie ustawy z 3 grudnia 1920 r. na województwa: krakowskie, lwowskie, stanisławowskie i tarnopolskie⁶⁹. W obręb państwa polskiego włączono także Górny Śląsk na mocy ustawy z 15 lipca 1920 r.⁷⁰. Po podpisaniu preliminarzy pokojowych w Rydze jesienią 1920 r., dnia 4 lutego 1921 r.⁷¹ uchwalono utworzenie trzech województw na Ziemiach Wschodnich: wołyńskiego, poleskiego i nowogródzkiego. Pod względem administracyjnym

⁶³ J. Hubert, *Sprawa nowego podziału Rzeczypospolitej na województwa (uwagi nad wnioskiem posła Erdmanna)*, GAI PP 1929 nr 6, s. 8.

⁶⁴ W. Konkolniak, *Kilka...*, s. 9.

⁶⁵ W. Brzeziński, *Ogólne...*, s. 3.

⁶⁶ W.B., *Wnioski...*, s. 132.

⁶⁷ Dz. Praw 1919 nr 64 poz. 385.

⁶⁸ Dz. Praw 1919 nr 65 poz. 395.

⁶⁹ Dz.U. R.P. 1920 nr 117 poz. 768.

⁷⁰ Dz.U. R.P. 1920 nr 73 poz. 497.

⁷¹ Dz.U. R.P. 1921 nr 16 poz. 93.

inną kategorią była Ziemia Wileńska, w której ustawą z 6 kwietnia 1922 r.⁷² powołano odrębny okręg z dawnej Litwy Środkowej po przyłączeniu czterech powiatów województwa nowogródzkiego. W ten sposób w granicach państwa polskiego znajdowało się 17 województw i jednostek równorzędnych z miastem Warszawą i Ziemią Wileńską⁷³. Województwa różniły się obszarem. Niektóre sięgały 30 000–40 000 km², inne ledwie przekraczały 16 000 km². Najmniejsze było województwo śląskie (ponad 4000 km²). Różnice w liczbie ludności były także znaczne. W niektórych nie sięgały nawet 1 miliona osób, w innych znacznie przekraczały 2 miliony mieszkańców⁷⁴.

Niezadowolenie z istniejącego stanu, wynikające z nierówności województw pod względem obszaru i zaludnienia, utrudnień komunikacyjnych wewnątrz jednostek, niejednorodności gospodarczej i etnograficznej⁷⁵, dotyczyło jednak przede wszystkim liczby województw. Jeszcze podkomisja do spraw podziału terytorialnego działająca w ramach komisji dla reformy administracyjnej w roku 1923 opowiedziała się za zmniejszeniem liczby województw o jedno. Proponowano likwidację nowogródzkiego poprzez podzielenie go pomiędzy województwa poleskie i wileńskie⁷⁶. Podziałem na województwa zajęła się również Komisja Trzech. Zaproponowała jednak jedynie pewne przesunięcia graniczne, w celu wzmocnienia gospodarczego województw słabszych oraz scalenia ziem „grawitujących kulturalnie i ekonomicznie”⁷⁷. Pojawiają się wówczas i inne projekty. W projekcie A. Erdmana przedłożonym komisji powołanej w 1923 roku założono istnienie 19 województw, w tym nowego kaliskiego, pomorskiego, podlaskiego i przemyskiego, natomiast likwidację województwa tarnobrzeskiego⁷⁸. Natomiast zdaniem R. Starzyńskiego województw powinno być 25.⁷⁹

W trakcie działania Komisji z roku 1928 bardzo szeroko omawiano ten temat. Według projektu J. Suskiego, przeciwnika radykalnej przebudowy, Polska powinna dzielić się na 16 województw oraz 2 miasta wydzielone: Łódź i Warszawę⁸⁰. W trakcie konferencji odbytej w grudniu 1929 roku w Prezydium Rady Ministrów jeden z uczestników Jan Hupka uznał, że województw jest za dużo o cztery. Jak twierdził, powinno zostać zlikwidowane województwo nowogródzkie i stanisławowskie oraz tarnopolskie i kieleckie⁸¹.

⁷² Dz.U. R.P. 1922 nr 26 poz. 213.

⁷³ Z. Wileńska stała się województwem dzięki ustawie z 22 grudnia 1925 roku w sprawie utworzenia województwa wileńskiego, Dz.U. R.P. 1926 nr 5 poz. 29.

⁷⁴ GAiPP 1922 nr 50, s. 2 i 3.

⁷⁵ J. Suski, *Projekt...*, s. 72–74.

⁷⁶ W. Konkolniak, *Projekty*, s. 63.

⁷⁷ W. Konkolniak, *Kilka...*, s. 9.

⁷⁸ Ibidem, s. 6–7.

⁷⁹ Ibidem, s. 10.

⁸⁰ GAiPP 1930 nr 6, s. 21.

⁸¹ Materiały... t. IV, s. 197.

W oparciu o ocenę reform zrealizowanych bądź też projektowanych w innych krajach Komisja uznała, że obecnie panuje tendencja do obejmowania jednostkami administracyjnymi „pewnych wyodrębniających się terytorialnie zagadnień”, z czym wiąże się zagadnienie dekoncentracji i decentralizacji. Te zaś wymagają, zdaniem Komisji, istnienia dużych jednostek administracyjnych⁸². Ostatecznie Komisja stanęła na stanowisku, że powinno nastąpić zmniejszenie liczby województw z 17 do 12. W całości miały przestać istnieć województwa: nowogródzkie, tarnopolskie, stanisławowskie, kieleckie i białostockie⁸³. Mapę projektowanych województw Komisja sporządziła według stanu na dzień 1 listopada 1929 r. Pod względem obszaru od strony zachodniej planowano mniejsze województwa, zaś ku wschodowi coraz większe, nie unikając więc nierównomierności. Na prawach województwa działało ponadto miasto stołeczne Warszawa.

Zmniejszeniu liczby województw sprzeciwił się stanowczo F. Bujak, uważając, że proces ten powinien być odwrotny, bo obecnie występuje większe „skomplikowanie” życia społecznego i gospodarczego⁸⁴.

Komisja podkreśliła też potrzebę uzgodnienia podziału państwa na województwa z innymi podziałami administracyjnymi, a w szczególności z podziałem na okręgi wojskowe. Zaznaczano konieczność tego uzgodnienia, gdyż Komisja uznała za niezwykle pilne sprawy związane z obronnością kraju⁸⁵. Dokonane uzgodnienia z innymi okręgami administracyjnymi powinny być według postulatu Komisji, tak przeprowadzone, by granice poszczególnych okręgów nie krzyżowały się. Wymieniono przy tym te okręgi, które Komisja uznała za niezbędne do uzgodnienia: wojskowe, skarbowe, szkolne, sądowe i inne⁸⁶.

B. Powiaty. Niższe jednostki administracyjne dla celów administracji ogólnej i samorządu terytorialnego pozostawiono w dotychczasowym, niezmienionym stanie. W województwie poznańskim było 38 powiatów, zaś w pomorskim – 20. W obrębie województwa warszawskiego znalazły się 23 powiaty, województwa łódzkiego – 14, kieleckiego – 16, lubelskiego – 20 oraz białostockiego – 15 powiatów⁸⁷. Na terenie byłej Galicji istniały 24 powiaty w województwie krakowskim, w lwowskim – 28, stanisławowskim – 16, w tarnopolskim – 17 powiatów⁸⁸. Po uroczystości objęcia Górnego Śląska przez władze cywilne w Katowicach w obrębie państwa polskiego znalazła się część powiatu raciborskiego, część rybnickiego, cały powiat pszczyński, katowicki, część zabrskiego, gliwickiego, bytomskiego, tarnogórskiego

⁸² W.B., *Wnioski...*, s. 129–130.

⁸³ Ibidem, s. 140.

⁸⁴ F. Bujak, *op. cit.*, s. 7.

⁸⁵ W.B., *Wnioski...*, s. 131.

⁸⁶ Ibidem, s. 139.

⁸⁷ R. Hausner, *Organizacja władz administracyjnych*, GAiPP 1922 nr 27, s. 3.

⁸⁸ Ibidem, s. 3.

i lublinieckiego⁸⁹. Zmian w podziale na powiaty na Górnym Śląsku dokonał rozporządzeniem Wojewoda Śląski w porozumieniu z Tymczasową Radą Wojewódzką 17 lipca 1922 r.⁹⁰ Utworzono 9 powiatów i 3 miasta wyodrębnione z powiatów⁹¹. Natomiast na Kresach w granicach województwa wołyńskiego było 9 powiatów, województwa poleskiego – też 9, a nowogródzkiego – 11, z których 4 ostatecznie przekazano pod władzę administracyjną delegata rządu w Wilnie, zarządzającego Ziemią Wileńską. Łącznie na tym terenie znajdowało się 9 powiatów⁹². Tym samym na obszarze nowo powstałego państwa polskiego były 274 powiaty wraz z jednostkami równorzędnymi w postaci miast wyodrębnionych z powiatów⁹³. Ustawą z 7 lipca 1921 roku⁹⁴ Rada Ministrów otrzymała upoważnienie do zmiany granic powiatów, ich likwidacji i tworzenia nowych.

Poważną krytykę budziły duże różnice odnośnie do powierzchni i liczby ludności powiatów. W województwach wschodnich powiaty były największe – 3000 do 5000 km², w byłej Kongresówce – 1500 km², w byłym zaborze austriackim i pruskim – 1000 km². Najmniejsze powiaty występowały w województwie śląskim. Duże różnice były także w zakresie liczby ludności od przedziału 100–160 tysięcy w byłym zaborze rosyjskim, przez 80–90 tysięcy w Małopolsce do 50 tysięcy ludności w byłym zaborze pruskim⁹⁵. Jak twierdzono wówczas, taki podział na powiaty wynikał z „różnorodnego ustroju administracyjnego poszczególnych dzielnic”. W zaborze pruskim podział powiatowy dostosowany był do zadań ciężących na samorządzie powiatowym, natomiast, w byłym zaborze austriackim te powiaty, które nie miały własnego samorządu wchodziły w skład 2–3 sąsiednich powiatowych związków komunalnych⁹⁶. W tej sytuacji te ostatnie nie miały pełnej samowystarczalności finansowej. To kryterium zaś – uważano – powinno decydować o wszelkich zmianach⁹⁷. Zjazd reprezentacji powiatowych województwa krakowskiego odbyty 3 stycznia 1927 r. w Krakowie opowiedział się za silnymi gospodarczo powiatami. Jednocześnie uznał, że tam gdzie istnieją starostwa bez wydziałów powiatowych, należy je zlikwidować, a nie tworzyć „pełnych” powiatów⁹⁸.

Zdaniem W. Brzezińskiego, przedstawiającego opinię Prezydium Sekcji do Spraw Podziału obszar powiatu powinien pozwolić na utrzymanie bezpo-

⁸⁹ GAIPP 1922 nr 50, s. 2.

⁹⁰ L. Rutkowski, op. cit., s. 4.

⁹¹ Dz.U. Śląskich 1922 nr 1 poz. 3 i Dz.U. Śląskich 1922 nr 13 poz. 43.

⁹² R. Hausner, *Organizacja...*, s. 3.

⁹³ GAIPP 1922 nr 50, s. 2.

⁹⁴ Dz.U. R.P. 1921 nr 64 poz. 400, na obszarze byłego zaboru rosyjskiego, austriackiego z wyjątkiem obszaru Śląska cieszyńskiego.

⁹⁵ L. Rutkowski, op. cit., s. 3.

⁹⁶ W. Brzeziński, *Wytyczne postępowania w sprawach zmian podziału administracyjnego na powiaty*, GAIPP 1929 nr 3, s. 6.

⁹⁷ Ibidem, s. 7–8.

⁹⁸ Ibidem, s. 3.

średniego kontaktu z całym terenem, a ludności – komunikowane się z siedzibą powiatu. W związku z powyższym referent zakładał istnienie 40 jednostek powiatowych⁹⁹. Tymczasem Władysław Dalbor na konferencji w Prezydium Rady Ministrów wypowiedział się za tym, aby powiaty nie były zbyt wielkie. Uważał bowiem, że jest to podstawowa, najważniejsza jednostka wśród wszystkich szczebli podziału administracyjnego kraju¹⁰⁰.

W swych końcowych wnioskach Komisja dla Usprawnienia Administracji poprzestała jedynie na przedstawieniu „ogólnych zasad reformy” dotyczących zarówno powiatów jak i gmin. Uznano wówczas, że do władz centralnych nie należy dokładne wyznaczanie granic tych jednostek. Wymaga to bowiem przeprowadzenia szczegółowych badań w terenie¹⁰¹. Podział winien jednak być „naturalny”, bowiem „(...) należy kierować się myślą, że podział ten powinien być dostosowany do naturalnego podziału terytorialnego, wytworzonego przez miejscowe warunki geograficzne, komunikacyjne, ludnościowe i gospodarcze”¹⁰². Powołanie nowych powiatów, według Komisji, umożliwiałoby racjonalną organizację administracji rządowej. Okręgi administracyjne zatem nie powinny się zająć, a ich prawidłowe uzgodnienie spowoduje ułatwienie w komunikowaniu się władz i zmniejszenie obiegu korespondencji urzędowej. Nastąpi zaś przede wszystkim ujednolicenie działań administracji w terenie, gdyż starosta będzie koordynował działalność całej administracji państwowej na obszarze powiatu¹⁰³.

C. Gminy. Najniższymi jednostkami podziału terytorialnego były gminy, których liczba w roku 1922 wynosiła 12 632¹⁰⁴. Oprócz nich występowały tak zwane obszary dworskie jako jednostki równorzędne gminom. Były to wyodrębnione majątki ziemskie występujące w byłym zaborze pruskim i w Małopolsce. Ich liczba wynosiła 4281¹⁰⁵, a zostały zniesione dla Galicji ustawą z 26 lipca 1919 r.¹⁰⁶.

Niejednolitość gmin w poszczególnych zaborach spowodowała potrzebę wypracowania jednej jej koncepcji¹⁰⁷. Dotychczas bowiem gminy w „Kongresówce” były gminami zbiorowymi, natomiast w zaborze austriackim i pruskim – jednowioskowe¹⁰⁸. Już w projekcie A. Erdmana wysunięto koncepcję gminy jako organizmu obejmującego pojedynczą wieś¹⁰⁹. Powrócono do tej

⁹⁹ W. Brzeziński, *Ogólne...*, s. 3.

¹⁰⁰ *Materiały...* t. IV, s. 210.

¹⁰¹ W.B., *Wnioski...*, s. 116–117.

¹⁰² Ibidem, s. 126.

¹⁰³ Ibidem, s. 127–128.

¹⁰⁴ GAiPP 1922 nr 50, s. 2.

¹⁰⁵ Ibidem, s. 2.

¹⁰⁶ Dz. Praw 1919 nr 67 poz. 404.

¹⁰⁷ L. Rutkowski, op. cit., s. 3.

¹⁰⁸ GAiPP 1922 nr 50, s. 2.

¹⁰⁹ W. Konkolniak, *Kilka...*, s. 6.

sprawy w trakcie prac Sekcji działającej w ramach Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej¹¹⁰. Ponownie rozpatrywano sprawę typu i wielkości gminy wiejskiej. Za potrzebą „gruntownych studiów” opowiedział się Maurycy Jaroszyński, twierdząc, że dotychczas pojęcie gminy było „mglistym abstraktem”, brak bowiem dla niego wspólnych, obiektywnych kryteriów¹¹¹. Zgłaszane były zatem różne propozycje. Przeciwnikiem gmin zbiorowych jako sprzecznych z konstytucją ze względu na potrzebę utworzenia IV stopnia w podziale terytorialnym był W. Dalbor¹¹². Zwolennikiem wprowadzenia gminy zbiorowej przy utrzymaniu miejscowej (jednowioskowej), której kompetencje i ustrój należy nadać gromadom był Kazimierz Kühn, utrzymujący, że to rozwiązanie powinno być wprowadzone jednolicie na obszarze całego kraju¹¹³.

Większość ekspertów opowiedziała się zdecydowanie za koncepcją gminy zbiorowej. Poddano ostrej krytyce istniejące na części terytorium państwa gminy jednowioskowe. Uważano, że nie są w stanie wykonywać podstawowych swoich obowiązków. Krytyka gminy jednostkowej (jednowioskowej) dotyczyła terenu byłej Galicji. Gminy w tym kształcie były tam pozbawione jakichkolwiek możliwości rozwoju, choćby ze względu na brak fachowej administracji. Jeden z ekspertów Komisji twierdził, że nieprawidłowe funkcjonowanie tych jednostek powoduje osłabienie obronności, ponieważ władze gminne nie wykonują należycie swoich obowiązków w tej mierze. Tymczasem mają za zadanie posłać po konie i wozy, przeprowadzać rekwizycje, zapewnić ochronę sieciom łączności, organizować posterunki ze straży ogniowej i pożarnej. Na tego typu zarzuty odpowiedział zresztą w trakcie dyskusji na konferencji odbytej w dniach 12–13 lutego 1930 r. jeden z dyskutantów, wypowiadając znamienne słowa: „Nie warto myśleć o mobilizacji i dostosowywać do jej wymogów podziału administracyjnego, gdyż mobilizacja wypada raz na kilkadziesiąt lat”. Stwierdza przy tym: „przecież raz na kilkadziesiąt lat ważą się losy Państwa”¹¹⁴.

W trakcie dyskusji pojawiły się także głosy, że naturalną jest gmina jednowioskowa, jednak wszyscy są jej przeciwni. Tymczasem gmina zbiorowa jest tworem nienaturalnym, choć z konieczności akceptowanym¹¹⁵.

Zwyciężyła zatem koncepcja gminy złożonej z kilku miejscowości. Komisja 1928 r. odrzuciła przy tym kształt wszystkich istniejących dotąd na terenach pozaborowych ustrojów gminnych. Pomimo że przyjęła wariant wiej-

¹¹⁰ GaiPP 1930 nr 1, s. 15.

¹¹¹ M. Jaroszyński, *Zagadnienia usprawnienia administracji*, GaiPP 1929 nr 9, s. 3.

¹¹² W. Dalbor, *Jak się przedstawia kwestia gminy „zbiorowej” tam, gdzie jej dotychczas nie było*, Głos Gminy Wiejskiej 1933 nr 2–3, s. 13–14; tenże, *Materiały...* t. IV, s. 203.

¹¹³ K. Kühn, *Ustrój gminy wiejskiej w Polsce*, Samorząd 1931 nr 6, s. 1.

¹¹⁴ Por. *Materiały...* t. IV, s. 205–208.

¹¹⁵ W. Gajewski, *ibidem*, s. 214; także M. Jaroszyński, *Zasadniczy typ gminy wiejskiej w Polsce*, Samorząd Terytorialny 1930 z. 1, s. 125–126.

skiej gminy zbiorowej, to jednak podkreśliła, że zadań tych nie może realizować dotychczasowa gmina w byłej Kongresówce, gdyż jej obszar jest zdecydowanie za duży. Komisja proponowała typ pośredni gminy wiejskiej. Odniosła się również do uprzedzeń prezentowanych przez opinię publiczną odnośnie do kwestii pochodzenia koncepcji gminy zbiorowej w Polsce. Przeciwnicy często bowiem twierdzili, że była to koncepcja obca, narzucona przez carat. Komisja rozprawia się z tym argumentem, udowadniając, że ta koncepcja nigdy nie była obca polskiej myśli administracyjnej. Komisja odparła również zarzut o zwiększeniu kosztów utworzenia gmin zbiorowych, przyjmując, że, co prawda, wydatki na działalność administracyjną będą większe, lecz odpowiednio mniej będzie kosztować administracja rządowa na tych terenach. Dobrze zorganizowana i wyposażona w odpowiedni aparat wykonawczy gmina zbiorowa wykona zadania administracji rządowej na swoim terenie¹¹⁶.

W związku z przyjętym kierunkiem zmian debatowano nad dalszym losiem gminy miejscowej, a szczególnie jej majątku. Szerokie poparcie uzyskała formuła gromad, które objęły obszar pojedynczych wiosek oraz ich majątek¹¹⁷. M. Jaroszyński odrzucał przy tym pogląd o sprzeczności tego rozwiązania z konstytucją¹¹⁸. Podkreślając potrzebę etapowania prac nad stworzeniem nowej mapy gminnej Komisja proponowała więc przejściowe zastosowanie koncepcji gmin okręgowych jako związku komunalnego pewnej liczby gmin miejscowych. Wywodzi stąd postulat odpowiedniego uregulowania statusu dotyczącego przyszłych gromad ze względu na znaczenie mniejszych społeczności w procesie funkcjonowania gmin¹¹⁹. To zagadnienie było zresztą w ówczesnym czasie rozpatrywane nie tylko w Polsce. W procesie reformowania administracji w Rumunii początkowo w roku 1925 wprowadzono gminę jednolitą bez zachowania jakichkolwiek uprawnień poszczególnych wiosek. Dopiero reformą z 1929 r. uprawnienia te przywrócono tworząc gminę zbiorową¹²⁰.

III. Zakończenie

W latach 30. w najszerszym stopniu rozstrzygnięto sprawę jednostek terytorialnych na szczeblu najniższym. Ustawą z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego¹²¹, zwaną powszechnie ustawą „scaleniową” zdecydowano o utworzeniu gminy zbiorowej. Ustawodaw-

¹¹⁶ W.B. *Wnioski...*, s. 119–122.

¹¹⁷ Por. M. Jaroszyński, *Wprowadzenie gminy zbiorowej w województwach południowych i zachodnich*, Samorząd 1931 nr 1, s. 2–3; W. Weissbrod, głos na konferencji odbytej w dniach 12–13 grudnia 1929 roku w Prezydium Rady Ministrów, w: *Materiały...* t. IV, s. 234–235.

¹¹⁸ M. Jaroszyński, *Czterostopniowość samorządu*, Samorząd 1932 nr 7, s. 101.

¹¹⁹ W.B. *Wnioski...*, s. 123–124.

¹²⁰ W.B. *Reforma...*, s. 103.

¹²¹ Dz.U. R.P. 1933 nr 35 poz. 294.

ca przyznał jednak dość znaczne uprawnienia gromadom, w tym prawo do zarządu majątkiem i dobrem gromadzkim. Praktycznie rozdzielono zadania gromady i gminy w ten sposób, że gromada była głównie jednostką samorządową, podczas gdy gmina zbiorowa wykonywała przede wszystkim zadania poruczone administracji rządowej.

Projekt podziału terytorialnego państwa wypracowany przez Komisję dla Usprawnienia Administracji Publicznej nie został zrealizowany¹²². W drugiej połowie lat 30. powrócono okazjonalnie do zagadnienia podziału administracyjnego państwa po uchwaleniu nowej Konstytucji w 1935 r.¹²³. W myśl Konstytucji kwietniowej tylko podział na województwa wymagał formy aktu ustawodawczego (art. 73 III). Nadal podnoszono w tym czasie brak jednolitych przepisów w tej sprawie, ich tymczasowość oraz występowanie luk prawnych¹²⁴. W 1935 r. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych przystąpiło do przygotowywania nowych zasad podziału administracyjnego. Nadrzędnym celem tych prac było uporządkowanie licznych przepisów oraz likwidacja rozbieżności pomiędzy administracją ogólną, samorządem terytorialnym i gospodarczym. Rezultatem działania Ministerstwa stał się projekt ustawy o zasadach podziału terytorialnego¹²⁵. W art. 3 projekt przewidywał, że do czasu przeprowadzenia nowego podziału administracyjnego na województwa, siedziby istniejących województw pozostaną w tych miastach, w których znajdują się dotychczas. Obecne nazwy województw miały pozostać bez zmian. Zaś podziału na powiaty ziemskie miała dokonać Rada Ministrów w drodze rozporządzenia, podobnie jak powiatów grodzkich (art. 5 i 7). Natomiast podziału na gminy wiejskie dokonywał, zgodnie z projektem, Minister Spraw Wewnętrznych również w drodze rozporządzenia (art. 10)¹²⁶. I tego projektu nie zrealizowano.

Zmiany dokonywane w tym czasie uważano za „dość liczne”. Dotyczyły głównie utworzenia, skasowania, zmiany nazwy granic lub przynależności poszczególnych niższych jednostek administracyjnych¹²⁷. Ostatecznie tuż przed wojną przeprowadzono ograniczoną reformę podziału terytorialno-administracyjnego, która stanowiła pośredni efekt działalności Komisji. W latach 1938–1939 dokonano zmiany granic części województw centralnych, co załatwiło w podziale na województwa tej części Polski dawną granicę rosyjsko-pruską¹²⁸.

¹²² H. Izdebski, op. cit., s. 212.

¹²³ Dz.U. R.P. 1933 nr 30 poz. 227.

¹²⁴ J. Kowalczewski, *Ustalenie zasad podziału administracyjnego*, *Gazeta Administracji* 1936 nr 7, s. 7.

¹²⁵ Ibidem, s. 8.

¹²⁶ Projekt ustawy o zasadach podziału administracyjnego opracowany przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, *Gazeta Administracji* 1936 nr 4.

¹²⁷ Z. Skrzyński, *Ewidencja zmian w podziale administracyjnym Państwa*, *Gazeta Administracji* 1936 nr 19, s. 12.

¹²⁸ H. Izdebski, op. cit., s. 128.

UNE TENTATIVE DE RÉFORME DE LA DIVISION TERRITORIALE SOUS LA DEUXIÈME RÉPUBLIQUE DANS LES ANNÉES 1928–1933

Résumé

Sous la Deuxième République beaucoup d'attention a été consacrée au problème de division territoriale de l'Etat. La Division en 17 voïévodies, avec la ville de Varsovie, établie en vitesse et la conservation de la division en „powiaty” et communes hérités de l'époque des partages a été fortement critiquée et devait être provisoire. Mais „il n'y a que le provisoire qui dure” et ce fut le cas, malgré quelques tentatives de réforme les units territoriales. Quelques activités ont été entreprises en 1928 et c'est alors que fut mise en place la Commission pour l'amélioration de l'administration publique auprès du Premier Ministre avec – dans son sein – une Section pour la division administrative de l'Etat. Ses travaux devaient durer jusqu'à 1933. A cette occasion on a profité largement d'opinions de différents spécialistes en la matière et en premier par l'intermédiaire d'une enquête qui traitait des problèmes les plus importants. En fin de compte la Commission a préparé son projet d'une division en 12 voïevodies et a établi les bases d'une mise en place des „poait” et des communes. Mais ce projet n'a pas été réalisé. Cette division provisoire de l'Etat devait durer jusqu'à la chute de la Deuxième République.

