

**UNIwersYTET WARSZAWSKI**

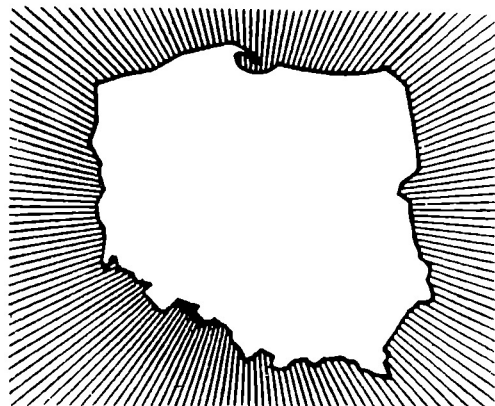
**23**

**Instytut Gospodarki Przestrzennej**

---

**ROZWÓJ REGIONALNY  
ROZWÓJ LOKALNY  
SAMORZĄD TERYTORIALNY**

---



# **Polskie województwo Doświadczenia i perspektywy**

**Warszawa 1990**

**UNIWERSYTET WARSZAWSKI**

**INSTYTUT GOSPODARKI PRZESTRZENNEJ**

**ROZWÓJ REGIONALNY  
ROZWÓJ LOKALNY  
SAMORZĄD TERYTORIALNY**

---

**23**

**Polskie województwo  
Doświadczenia i perspektywy**

**Redaktorzy tomu:  
Antoni Kukliński  
Paweł Swianiewicz**

Warszawa 1990

WYDAWNICTWA PROGRAMU CPBP 09.8  
„Rozwój regionalny – Rozwój lokalny – Samorząd terytorialny”

Kierownik Programu: Antoni Kukliński  
Zastępca kierownika: Bohdan Jałowiecki  
Sekretarz naukowy: Mirosław Grochowski  
Kierownik Biura Koordynacyjnego: Paweł Swianiewicz

Redaktor: KRYSZYNA CHOJNACKA,  
Redaktor techniczny: KRZYSZTOF PAWŁOWSKI

Adres Redakcji: Uniwersytet Warszawski  
Wydział Geografii i Studiów Regionalnych  
Instytut Gospodarki Przestrzennej  
Krakowskie Przedmieście 30, 00-927 Warszawa  
Tel. 200-381 w. 643, 748

# Spis treści

Przedmowa, ANTONI KUKLIŃSKI .....	5
ANTONI KUKLIŃSKI, PAWEŁ SWIANIEWICZ: Polskie województwo. Doświadczenia i perspektywy .....	9
CECYLIA LESZCZYŃSKA: Województwo w II Rzeczypospolitej .....	39
STANISŁAW M. ZAWADZKI: Koncepcje planowania przestrzennego i polityki regionalnej w II Rzeczypospolitej .....	115
PAWEŁ SWIANIEWICZ: Region w perspektywie europejskiej .....	151
ANTONI KUKLIŃSKI: Organizacja terytorialna krajów europejskich. Priorytety badań .....	169



## Przedmowa

Dekada lat dziewięćdziesiątych stworzy nowe oblicze Zjednoczonej Europy. Jedną z cech charakterystycznych Nowej Europy będzie istotna rola regionów jako podmiotów działania nie tylko w skali krajowej lecz także regionalnej.

Chodzi jednak w tym przypadku nie o regiony, które są przedmiotem opisów w podręcznikach szkolnych i akademickich – lecz o regiony, które są elementem terytorialnym państwa, gospodarki i społeczeństwa w skali krajowej i kontynentalnej. Są to więc regiony – instytucje wyposażone w odpowiednie atrybuty ustawodawstwa krajowego cieszące się uznaniem organizacji międzynarodowych, a zwłaszcza Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej.

W Polsce lat dziewięćdziesiątych musi dokonać się ogromna i bezkompromisowa restrukturyzacja państwa, gospodarki i społeczeństwa jako *conditio sine qua non* rzeczywistego wmontowania naszego kraju w krwioobieg bogatego układu zróżnicowanych systemów europejskich.

Ten proces udziału w integracji europejskiej musi być procesem czynu zmieniającego sposoby myślenia i działania wszystkich Polaków jako społeczeństwa, które przestanie wierzyć w mitologię narodu unikalnego i zrozumie wreszcie, że trzeba wysnuć wszystkie konsekwencje z realistycznej ideologii *społeczeństwa kompetetywnego*, które będzie rzeczywistym społeczeństwem europejskim.

W takiej perspektywie trzeba spojrzeć na programy głębokiej restrukturyzacji organizacji terytorialnej Polski, która nastąpi w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych. Programy te nie mogą być wyłącznym płodem wąskiego grona ekspertów akademickich, rządowych i samorządowych. W kształtowaniu tych programów powinien być poważnie brany pod uwagę głos opinii publicznej reprezentującej doświadczenia tych wszystkich, którzy w życiu codziennym spotykają się z pozytywnymi

i negatywnymi zjawiskami tworzonymi przez dobrą lub złą organizację terytorialną kraju.

Tak szeroko zakrojona dyskusja powinna mieć punkty startowe ułatwiające kreowanie odpowiedniego klimatu intelektualnego.

Tego rodzaju tok rozumowania tkwi u podłoża tomu „Polskie województwo. Doświadczenia i perspektywy”, który przedkładamy osądowi krytycznych czytelników. Tytuł tomu nie mówi o faktycznej jego wartości, lecz o zamierzeniu przygotowania kilku publikacji na temat polskiego województwa jako istotnego elementu organizacji terytorialnej kraju i kontynentu na przełomie XX i XXI wieku. Właściwy tytuł tomu trzeba sformułować w sposób bardziej skromny jako „Przyczynki do dyskusji na temat przeszłości i przyszłości polskiego województwa”. **Głównym problemem tej dyskusji jest skonstruowanie koncepcji wielkiego województwa jako elementu organizacji terytorialnej Polski i Europy w XXI wieku.**

W procesie opracowywania nowej koncepcji województwa trzeba wykorzystać najnowsze materiały historyczne oraz studia porównawcze.

## Studia historyczne

Najbardziej cennym elementem naszego tomu jest studium Cecylii Leszczyńskiej „Województwo w II Rzeczypospolitej” analizujące przedmiot badań zgodnie z wymogami historycznego warsztatu naukowego. Potrzebne są jeszcze dwa opracowania tego typu: na temat I i III Rzeczypospolitej. Artykuł Antoniego Kuklińskiego i Pawła Swianiewicza jest szkicową namiastką tego rodzaju pełnych studiów historycznych.

Pewnym uzupełnieniem nurtu historycznego jest opracowanie Stanisława M. Zawadzkiego<sup>1</sup> na temat planowania przestrzennego i polityki regionalnej w II Rzeczypospolitej. Zgadzam się w pełni z poglądami Autora jak długo dotyczą one II Rzeczypospolitej. Nie zgadzam się jednak z ostatnim fragmentem pracy zawierającym *implicite* pozytywną ocenę planowania przestrzennego w III Rzeczypospolitej<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup>Opracowanie S.M. Zawadzkiego powstało w kontekście działania zespołu prof. Ireny Kostrowickiej zajmującego się gospodarką przestrzenną II Rzeczypospolitej w ramach CPBP 09.8 „Rozwój regionalny – rozwój lokalny – samorząd terytorialny”.

<sup>2</sup>Vide: A. Kukliński (red.) *Współczesne problemy gospodarki przestrzennej Polski*, „Rozwój regionalny – rozwój lokalny – samorząd terytorialny”, t. 18, Warszawa 1989, s. 94.

## Studia porównawcze

Refleksje na temat przyszłości polskiego województwa muszą uwzględniać wyniki studiów porównawczych obejmujących doświadczenia europejskie.

W naszym tomie problematyka ta zasygnalizowana jest szkicowo przez artykuł Pawła Swianiewicza „Region w perspektywie europejskiej” oraz notatkę Antoniego Kuklińskiego „Organizacja terytorialna krajów europejskich –Priorytety badań”.

W tworzeniu tła europejskiego dla naszych studiów bardzo ważny jest udział Programu „Rozwój regionalny – rozwój lokalny – samorząd terytorialny” w interdyscyplinarnym projekcie badawczym koordynowanym przez Oxford University (vide notatka A. Kuklińskiego). Dalszy rozwój tego międzynarodowego nurtu badań może odegrać dużą rolę w kształtowaniu nowej organizacji terytorialnej krajów Europy Środkowej i Wschodniej.

\* \* \*

Przedkładając krytycznej ocenie Czytelników tom „Polskie Województwo. Doświadczenia i perspektywy” nie próbuję nikomu narzucać swoich poglądów ani też sugerować przyjęcia takich czy innych rozwiązań instytucjonalnych. Jest to tylko próba otwarcia dyskusji na temat przeszłości i przyszłości polskiego województwa jako elementu organizacji terytorialnej Polski i Europy na przełomie XX i XXI wieku.

Antoni Kukliński

Warszawa, 21 lipca 1990 r.





# Polskie województwo

## Doświadczenia i perspektywy

### 1. Wprowadzenie

Analiza doświadczeń historycznych polskiego województwa jest zadaniem bardzo złożonym. Województwo nie może być przedstawiane w izolacji od innych ważnych elementów systemu politycznego i społecznego. Należy podkreślić, że historia województwa obfituje w przykłady pozytywnych i negatywnych przemian, a także okresy stagnacji i zmian pozornych.

Niniejsze opracowanie prezentuje trzy historyczne oraz jeden współczesny model województwa.

W historycznych doświadczeniach polskiego województwa wyróżnione zostały następujące okresy:

- Rzeczypospolitej Obojga Narodów (1569-1795);
- II Rzeczypospolitej (1918-1939);
- Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (1944-1989).

Ze względu na wyzwania przyszłości szczególnie istotne są doświadczenia ostatnich lat. Równocześnie, obecnie można już stwierdzić, że stanowią one zamknięty rozdział. Jednak jego dziedzictwo w zakresie stanu materialnego jak również w sferze świadomości jest bardzo ważnym elementem obecnych zmian. Dlatego też, doświadczeniom województwa w PRL poświęciliśmy w tym opracowaniu stosunkowo dużo uwagi.

Ten historyczny przegląd poprzedza rozdział dyskutujący obecne zmiany i wyzwania stojące przed województwem (i szerzej – systemem

podziału terytorialnego kraju) w IV Rzeczypospolitej. Chodzi o to jak przekształcić obecne województwo – jego kształt przestrzenny, funkcje, zarządzanie – tak by najlepiej spełniało ono wymogi demokratycznego systemu politycznego i gospodarki rynkowej.

## 2. Województwo w I Rzeczypospolitej

Historia województwa jako jednostki podziału administracyjnego sięga co najmniej końca XIII wieku, okresu jednoczenia kraju po rozbięciu dzielnicowym. Najbardziej znaczące są jednak doświadczenia Rzeczypospolitej pod rządami Jagiellonów. Wyjątkowo stabilny okazał się podział wprowadzony podczas Unii Lubelskiej, zgodnie z którym Królestwo Polskie dzieliło się na 22, a Wielkie Księstwo Litewskie na 10 województw (por. Rys. 1). Podział ten przetrwał w niezmienionej formie aż do rozbiorów<sup>1</sup>. Ta stabilność była czymś wyjątkowym na tle ówczesnej Europy.

Województwo było relatywnie dużym regionem, o silnej autonomii i odzwierciedlało federalną strukturę państwa. Wojewoda był członkiem senatu. Teoretycznie mianował go król, ale praktycznie godność ta była zarezerwowana dla członków wpływowych rodów magnackich, mających rzeczywistą władzę w danym regionie.

Wraz z przemianami historycznymi i ze zmianą obrazu państwa można obserwować zmianę roli województwa w systemie zarządzania. Począwszy od XVII wieku przeważać zaczęły siły odśrodkowe, zmierzające do dezintegracji, a w konsekwencji do destrukcji państwa. Województwo w coraz mniejszym stopniu było jednostką administracji państwowej, a w coraz większym jednostką autonomiczną, *de facto* zarządzaną przez wpływowe rady magnackie, a nierzadko także manipulowaną przez obce mocarstwa.

Próbę reformy roli województwa (jako części reformy systemu zarządzania krajem) podjęto w czasie Sejmu Czteroletniego. Dzieło to zostało jednak przerwane przez III rozbiór Polski.

Podsumowując można powiedzieć, że województwo było ważną instytucją państwa o strukturze federalnej. Państwo to przechodziło przekształcenia od potęgi politycznej w XVI wieku do całkowitego upadku w końcu wieku XVIII. Województwo, poprzez coraz wyraźniejszą dominację sił odśrodkowych, miało istotny wkład w to przekształcenie. Niemniej jednak tradycja województwa w I Rzeczypospolitej jest istotnym elementem myślenia o organizacji podziału terytorialnego Polski.

<sup>1</sup>Nie licząc oczywiście zmian wynikających ze zmian przebiegu zewnętrznych granic Państwa.



Rys. 1. Województwa w I Rzeczypospolitej

### 3. Województwo w II Rzeczypospolitej<sup>2</sup>

W odrodzonej po I wojnie światowej Rzeczypospolitej podział na województwa nie naruszał granic dziewiętnastowiecznych zaborów. Rozwiązanie to było często krytykowane jako bariera pełnej integracji terytorium Polski. Jednak pewne korekty podziału wprowadzono dopiero w roku 1938.

Zgodnie z wcześniejszą tradycją historyczną 16 województw stanowiło duże i relatywnie silne regiony. Wojewoda był mianowanym przez prezydenta<sup>3</sup> reprezentantem władzy państwowej w terenie. Jego kompetencje były również mocne w zakresie nadzoru nad samorządem lokalnym. Wprowadzenie systemu samorządowego w województwach nie wyszło poza stadium projektów. Wyjątkiem było województwo śląskie z własnym samorządem i znaczną autonomią.

Reasumując, województwo w II Rzeczypospolitej było ważnym elementem scentralizowanego państwa, które przechodziło przekształcenie od modelu demokracji parlamentarnej (przed 1926 r.) do modelu semi-autokratycznego w latach trzydziestych.

### 4. Województwo w latach 1944–1990<sup>4</sup>

Doświadczenia województwa w PRL są już zamkniętym rozdziałem. Pozwala to spróbować spojrzeć na te doświadczenia z perspektywy historycznej. Rozpatrzone będą dwa główne zagadnienia:

1. Trzy etapy rozwoju województwa w PRL (szczególnie dokładnie analizowane są doświadczenia lat ostatnich, ze względu na ich istotne implikacje dla obecnie zachodzących zmian);
2. Źródła słabości województwa w PRL.

Z pewnym uproszczeniem można wyróżnić trzy podstawowe etapy rozwoju województwa w PRL:

<sup>2</sup>Tematowi temu poświęcone jest odrębne opracowanie Cecylii Leszczyńskiej, zawarte w tym tomie. Dlatego rozdział ten jest bardzo skrótowy i koncentruje się na tych elementach, które wpłynęły na współczesny sposób myślenia o polskim województwie.

<sup>3</sup>Prezydent mianował wojewodę na wniosek ministra spraw wewnętrznych, za zgodą rządu.

<sup>4</sup>Analizą objęty jest okres od roku 1944 do maja 1990 (wybory do samorządów lokalnych, pierwsze w pełni demokratyczne wybory w powojennej Polsce). Wprawdzie formalny koniec PRL przypada na grudzień 1989 (kiedy to Sejm oficjalnie zmienił nazwę i herb państwa), w rzeczywistości jednak możemy obserwować okres przejściowy między III i IV Rzeczypospolitą rozpoczynający się wyborami 4 czerwca 1989 poprzez zmianę rządu we wrześniu, aż do wyborów w maju 1990.



Rys. 2. Województwa w II Rzeczypospolitej

1. Etap „polski” (1944–1950);
2. Etap „polsko-radziecki” (1950–1975);
3. Etap „polsko-radziecko-francuski”<sup>5</sup> (1975–1989).

#### 4.1. Okres 1944–1950

Mimo wielkich politycznych i terytorialnych zmian po II wojnie światowej nie została przerwana ciągłość tradycji województwa jako jednostki podziału terytorialnego. W latach 1944–1950 województwo pełniło podobną rolę jak w II Rzeczypospolitej. Było ono relatywnie dużym i silnym regionem, zaś rozdział kompetencji pomiędzy poszczególne szczeble zarządzania oraz pomiędzy władzę państwową i samorządową był dość jasny.

Model terytorialnej organizacji kraju był ciągle bliski tradycji zachodnioeuropejskiej.

#### 4.2. Okres 1950–1975

Bardzo daleko idące zmiany przyniósł rok 1950 i wprowadzona wtedy ustawa *O terenowych organach jednolitej władzy państwowej* (Dz. U. nr 14, poz. 130). Ustawa ta, zgodnie z radziecką doktryną „centralizmu demokratycznego” oraz „jednolitej władzy państwowej”, likwidowała samorząd terytorialny i własność komunalną (art. 32). Od tej pory budżet i administracja terenowa stały się częściami budżetu i administracji państwowej. Władze terenowe miały stać się tylko reprezentantami jednolitej władzy państwowej, a ich decyzje miały być odzwierciedleniem „interesu ogólnospołecznego” (a nie partykularnych interesów lokalnych bądź regionalnych). Władze centralne mogły zawiesić realizację uchwał wojewódzkich, a nawet rozwiązać radę narodową, jeśli stwierdziły, że podjęte decyzje naruszają zasadniczą linię polityki państwa (art. 27, 28). W ślad za tym następowała centralizacja funkcji. Historyczna funkcja wojewody została zniesiona i zastąpiona przez „Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej”.

Te centralistyczne cele schowane były za fasadą „nowomowy” głoszącej *dalsze pogłębianie demokratyzacji Polski Ludowej przez jeszcze pełniejszy udział mas pracujących w rządzeniu Państwem i skupienie w radach narodowych pełni władzy ludowej w terenie, dalsze wzmocnienie*

<sup>5</sup>Podane tu określenia mają charakter metaforyczny, ukazujący skąd czerpano wzory w danym okresie. Były dwa główne źródła: Związek Radziecki i Francja, która dla Edwarda Gierka była krajem szczególnej fascynacji. Naturalnie odpowiedzialność za import przestarzałych lub zgoła nieudanych wzorów obarcza wyłącznie Polaków – *volenti non fit iniuria*.



Rys. 3. Województwa w latach 1945–1975



*Państwa Ludowego i przyspieszenie budowy socjalizmu w Polsce...* (patrz preambuła cytowanej ustawy).

Województwo zostało do pewnego stopnia odnowione (czy też raczej: w zasadniczym stopniu usprawnione, gdyż główne ustalenia doktrynalne nie uległy zmianie) w okresie Polskiego Października. Należy wspomnieć między innymi o stworzeniu metodologii bazy i sieci instytucji dla planowania regionalnego, uchodzącego w owym czasie za jedno z najlepszych w Europie (por. Fischer 1966).

Te pozytywne przekształcenia zostały zahamowane w latach sześćdziesiątych w związku z rosnącą kierowniczą rolą PZPR w procesie podejmowania decyzji na szczeblu wojewódzkim. Proces ten był na tyle silny, że wojewódzkie komitety partyjne zaczęły zagrażać kierownictwu partii. Dążenie do rozbicia tych komitetów (a tym samym osłabienia tendencji decentralizacyjnych) było jednym z głównych powodów reformy podziału administracyjnego wprowadzonej przez Edwarda Gierka w pierwszej połowie lat siedemdziesiątych.

### 4.3. Okres 1975–1990

Lata siedemdziesiąte to okres, w którym w wielu krajach zachodnioeuropejskich można było zaobserwować tendencję zastępowania małych i słabych jednostek podziału przez regiony większe. Klasyczny jest tu przykład Francji wprowadzającej duże regiony planistyczne, przejmujące coraz więcej funkcji mniejszych departamentów. Kierunek zmian w Polsce był przeciwny, 17 starych województw zastąpionych zostało przez 49 mniejszych jednostek. Podział ten był wyraźnie wzorowany na francuskich departamentach. W świetle ogólniejszych tendencji prawdziwe wydaje się stwierdzenie, że w latach siedemdziesiątych sprowadziliśmy z Francji nie tylko niesprawny i przestarzały typ autobusów, ale także niesprawny i przestarzały model podziału administracyjnego kraju. Równocześnie zlikwidowany został powiat, pośrednia jednostka podziału o wielowiekowej tradycji.

Reforma z roku 1975 powszechnie oceniana jest dzisiaj jako błędna. Wskazuje się m.in. na to, że doprowadziła ona do:

- rozwoju i utrwalenia się wielu „podziałów specjalnych” nie pokrywających się z podziałem administracyjnym;
- szkodliwego podziału stref wpływów największych aglomeracji, np. w przypadku Warszawy pomiędzy województwa: skierniewickie, siedleckie, ostrołęckie, a częściowo także płockie i radomskie;



Rys. 4. Województwa po roku 1975

- powstania bardzo słabych gospodarczo województw na peryferiach tych stref;
- podziału niektórych społeczności regionalnych przez granice administracyjne. W niektórych przypadkach przebieg granic prowadził do powstawania konfliktów regionalnych (np. między miastami o podobnej wielkości i funkcji, ale innym statusie administracyjnym);
- wzmocnienia centralizacji zarządzania krajem (mimo, że jednym z oficjalnie głoszonych celów reformy było „przybliżenie władzy do obywatela”).

Problemy te będą omówione w dalszej części opracowania.

**Podstawowe funkcje województwa.** Najważniejszym problemem występującym przy opisie roli województwa w tym modelu jest jego pozycja w społeczno-politycznym systemie kraju. Przez większą część okresu powojennego, zgodnie z dominującą doktryną jednolitej władzy państwowej, województwo traktowane było jedynie jako jednostka podziału administracyjnego, zaś władze wojewódzkie były terenowymi reprezentantami władzy państwowej, które w swoim postępowaniu powinny kierować się „intereselem ogólnospołecznym”, nie zaś partykularnym interesem lokalnym bądź regionalnym.

Jednym z założeń reform politycznych lat osiemdziesiątych była decentralizacja i wprowadzanie koncepcji samorządowych, zarówno w sferze gospodarczej jak i w zarządzaniu kraju. Ustawa z roku 1983 nie dawała jednak jednoznacznej odpowiedzi na pytanie o status władz terenowych. Według ustawy były one zarówno organami władzy samorządowej, jak i terenowymi organami władzy centralnej. Z tej swoistej schizofrenii wynikała m.in. niejasna pozycja administracji regionalnej (a w szczególności wojewody), zależnej z jednej strony od Wojewódzkiej Rady Narodowej, z drugiej zaś od administracji centralnej. Zdaniem Elżbiety Denek (1989) w warunkach podwójnej funkcji województwa (z jednej strony samorząd, z drugiej organ władzy państwowej) naturalnym zjawiskiem jest dominacja administracji państwowej nad samorządem.

Zasięg zadań władz wojewódzkich był bardzo szeroki, a jednocześnie określony nieprecyzyjnie, czasem nawet sprzecznie z innymi regulacjami prawnymi; dotyczyło to np. stosunków rady narodowej z przedsiębiorstwami funkcjonującymi na jej terenie. Opisując związane z tym problemy Sobczak (1989, s. 18) stwierdził, iż *w tych warunkach nie można określić zasięgu działania rad narodowych*. Charakterystyczne było również wyraźniejsze określenie zadań należących do rad niż kompetencji w realizacji tych zadań.

Jednym z kluczowych problemów jest rozgraniczenie zadań i kompetencji województwa i szczebla podstawowego. Według ustawy o radach narodowych z roku 1958 (tekst jednolity z roku 1975), zgodnie z art. 13: Wojewódzkie rady narodowe nadają ogólny kierunek działalności rad narodowych na terenie województwa oraz koordynują ich działalność; podejmują działalność gospodarczą, społeczną i kulturalną o zasięgu szerszym niż rady narodowe stopnia podstawowego.

W noweli do ustawy o radach narodowych z roku 1988 stwierdza się, że do rad narodowych stopnia podstawowego należy to wszystko, co nie zostało przez ustawę zastrzeżone dla województwa. W zakresie zadań województw wymienia się zaś: obrotowość, ochronę środowiska, ochronę przeciwpożarową, zwalczanie klęsk żywiołowych, a także sprawy społeczno-gospodarczego i przestrzennego rozwoju terenu oraz warunków bytowych ludności, zastrzeżone dla nich w uchwałach Sejmu.

Oczywiście te rozgraniczenia były również bardzo nieprecyzyjne, zwłaszcza, że takich uchwał (do których odsyłała ustawa) było bardzo dużo i ulegały one częstym zmianom (Denek 1989).

**Województwo versus centrum.** W latach osiemdziesiątych wprowadzana była reforma systemu politycznego i gospodarczego kraju, reforma w której jednym z deklarowanych celów była decentralizacja zarządzania. Mimo tego rzeczywista autonomia była stosunkowo niewielka. Wynikało to, jak się wydaje, zarówno z przyczyn ustrojowych jak i gospodarczych. Ważnym przejawem tego ograniczenia autonomii był fakt, iż wojewoda mianowany był przez rząd centralny. Rada Narodowa mogła jedynie odmówić udzielenia mu absolutorium. Działo się to w sytuacji, gdy wojewoda miał równocześnie pełnić rolę organu samorządu regionalnego. Podstawowym ograniczeniem o charakterze gospodarczym była sytuacja finansowa województwa (problem ten będzie dokładniej omówiony nieco dalej).

Wymienione powyżej czynniki mają charakter szczegółowy. Natomiast ustrojową (systemową) przyczyną dominacji wyższych szczebli władzy było niewycofanie się z obowiązującej od roku 1950 zasady jednolitości władzy państwowej i brak zdecydowania czy władze regionalne i lokalne powinny być organami samorządowymi, czy też reprezentantami jednolitej władzy.

Stosunki między szczeblem centralnym i wojewódzkim były pod wieloma względami bardzo podobne do stosunków między województwem a miastem (gminą). Stąd wiele uwag zawartych w następnej części tego

opracowania jest prawdziwych również w odniesieniu do relacji centrum-województwo.

**Województwo versus gmina.** Relacje między poszczególnymi szczeblami władzy i administracji państwowej podlegały w latach osiemdziesiątych częstym zmianom. Wynikały one z licznych nowelizacji ustaw (przede wszystkim *Ustawy o systemie rad narodowych...*), regulacji niższego rzędu, a także ze zmian w praktyce postępowania. Ogólną tendencją było zwiększanie zakresu autonomii niższych szczebli, w szczególności miast i gmin wobec województw.

Jednak badania prowadzone jeszcze w drugiej połowie lat osiemdziesiątych wskazywały na silną dominację szczebla wojewódzkiego nad gminnym. Sobczak (1986) ujmował to w sposób następujący: *organy wojewódzkie oddziaływują na jednostki stopnia podstawowego za pomocą wielu instrumentów, z których każdy z osobna jest zgodny z prawem (lub na granicy prawa)... Mamy w praktyce do czynienia z wyrafinowaną formą kierownictwa, z którą łączy się dbałość o stworzenie pozorów, że organy stopnia podstawowego mają szeroki zakres samodzielności. Zjawisko, o którym mowa, przejawia się przede wszystkim w dziedzinie planowania i finansowania działalności inwestycyjnej, a więc w sferze działań, w których rady narodowe miały być samodzielne, działać w sposób władczy.* Sobczak podawał liczne przykłady takiego oddziaływania. Podobną opinię w sposób bardziej ogólny sformułował Wierzbowski (1982): *w układach administracji scentralizowanej ... olbrzymia zależność organów niższych od wyższych pozwala tym ostatnim efektywnie sterować pracą organów niższych, bez wykorzystania żadnych środków prawnych. Często sterowanie odbywa się za pomocą działań nieformalnych.* W działalność administracji lokalnej w bardzo szczegółowy sposób ingerowali często dyrektorzy wydziałów urzędów wojewódzkich.

Badania Koniecznego (1986) wskazywały na bardzo silny wpływ województwa na gospodarowanie finansami lokalnymi. W wielu gminach struktura wydatków budżetowych była niemal całkowicie narzucana przez urząd wojewódzki. Według badań ankietowych pracownicy administracji lokalnej skarżyli się często na autokratyzm pracowników urzędów wojewódzkich, ci ostatni zaś zarzucali im bierność i niewłaściwy styl pracy (Grzeszczyk 1988). Według badania przeprowadzonego w końcu 1988 roku na reprezentatywnej próbie 244 miast i gmin w Polsce, 40% naczelników i przewodniczących rad narodowych przyznawało, że województwo narzucało ważniejsze decyzje dotyczące budżetów lokalnych, zaś tylko 30% uważało, że miasta i gminy podejmowały te decyzje sa-

modzielnie. Równocześnie ok. dwukrotnie mniejsza liczba respondentów (19%) odpowiedziała twierdząco na pytanie: *czy zdarzają się bezpośrednie interwencje województwa w proces podejmowania decyzji na szczeblu lokalnym?* (Bartkowski, Kowalczyk, Swianiewicz 1990). Świadczy to o swoistym „zniewoleniu umysłu” i traktowaniu pewnych, sprzecznych już wtedy z duchem prawa, interwencji jako zjawiska naturalnego.

Wydaje się, że do najważniejszych źródeł dominacji nad szczeblem lokalnym należały:

- istnienie reglamentacji związanej z funkcjonowaniem „gospodarki niedoborów” w skali całego kraju. Przydział deficytowych dóbr i materiałów bywał metodą „dyscyplinowania” poszczególnych jednostek lokalnych;
- system rozdzielania dotacji dla gmin niemal całkowicie zależny od subiektywnych decyzji urzędników na szczeblu wojewódzkim (Swianiewicz 1989). Co więcej, jedynie część środków przeznaczonych na dotacje rozdzielana była na początku roku. Pozostała rezerwa była przedmiotem przetargów trwających niekiedy przez większą część roku. Rozdział tych rezerw traktowany był jako sposób ingerowania w wydatki budżetów lokalnych (Konieczny 1988). Podobne skutki miało funkcjonowanie tzw. udziałów województwa w dochodach szczebla podstawowego. Ich istnienie i wysokość była często wynikiem czysto subiektywnych i niezrozumiałych decyzji. Teoretycznie służyć one miały wyrównywaniu sytuacji poszczególnych jednostek i przechwytywaniu „nadmiernych” dochodów niektórych gmin. Praktyka wskazuje jednak, że nie zawsze były one zależne od sytuacji finansowej gmin, np. w roku 1985 budżet województwa legnickiego pobierał udziały od wszystkich jednostek na jego terenie, nawet tych o najmniejszych dochodach (Swianiewicz 1989).

Należy dodać, że w zasadzie wszystkie inwestycje podejmowane przez miasta i gminy były inwestycjami planu wojewódzkiego. Po pierwsze dlatego, że rada narodowa stopnia podstawowego nie miała dostatecznych środków finansowych, po drugie zaś – na szczeblu lokalnym brakowało zawsze mocy wykonawczych (Sobczak, Szpringer 1989). W efekcie planowanie finansowe na szczeblu miast i gmin sprowadzało się do fikcji. Wojtasiewicz (1989) określiła tę sytuację dość delikatnie, mówiąc o *nadmiernym pośrednictwie organów wojewódzkich w harmonizowaniu planów gmin*.

**Sytuacja finansowa w województwie.** Rozdziału tego nie należy traktować jako części odrębnej od poprzednich rozważań. Nie można bowiem

mówić o „samodzielności finansowej” województwa w oderwaniu od prawnej pozycji jego organów. W drugiej połowie lat osiemdziesiątych (1986) wydatki budżetów terenowych stanowiły ok. 35% budżetu państwa, z czego ok. 2/3 (a więc ok. 23% całego budżetu) przypadało na szczebel wojewódzki.

Na dochody budżetu wojewódzkiego składały się 4 rodzaje wpływów:

- dochody własne<sup>6</sup> – w ich skład wchodziły różnego rodzaju podatki od działalności gospodarczej i opłaty od ludności. W roku 1986 stanowiły one ok. 35% całości dochodów;
- udziały w dochodach budżetu centralnego<sup>7</sup> – stanowiły one ponad 40% całości dochodów;
- udziały w dochodach miast i gmin – nie występowały one we wszystkich województwach, a istotną pozycję stanowiły tylko w kilku (przede wszystkim w warszawskim). W założeniu polegały one na przejmowaniu „nadmiernych” dochodów od najbogatszych miast i gmin, w praktyce istniała duża uznaniowość w ich ustalaniu, powodująca niezrozumiałe niekiedy przepływy środków; problem ten był już omawiany nieco wcześniej;
- dotacje ogólne i celowe, stanowiące ok. 25% całości dochodów budżetów wojewódzkich.

Jednym z podstawowych czynników ograniczających samodzielność finansową był system dotacji. Co prawda od 1985 roku, zgodnie z ustawą o systemie rad narodowych, dochody wyrównawcze miały być ustalane na okresy pięcioletnie, jednak (m.in. ze względu na wysoką inflację) wprowadzane były tu częste korekty (Guzowska 1988). W efekcie, w dalszym ciągu w okresie planowania finansowego, wielkość dotacji była ciągle

<sup>6</sup>Jak słusznie zauważa Gintowt-Jankowicz (1989) dochody własne w tym systemie są pojęciem umownym, ponieważ w każdej chwili decyzją władz centralnych ich wysokość może być zmieniona, lub też w całości mogą być przeniesione do innego szczebla. W latach siedemdziesiątych takie zmiany dokonywane były co roku. Dodatkowym elementem jest fakt, że zgodnie z ustawą o urzędzie Ministra Finansów z 29.12.1982 (Dz. U. nr 45, poz. 289) ustalanie i pobór należności podatkowych należał do izb skarbowych, podporządkowanych centralnie.

<sup>7</sup>Pod koniec lat osiemdziesiątych zaliczane one były do dochodów własnych, jednak zdaniem większości specjalistów ten sposób rozliczania nie jest właściwy (Konieczny 1986, Guzowska 1988). Wielkość udziałów (wyrażana kwotowo) znajdowała się każdorazowo w planie budżetowym. Jeżeli w danym okresie rzeczywiste dochody od których obliczany był udział przekraczały znacznie planowane, nadwyżkę przejmował budżet centralny, jeśli natomiast plan nie został wykonany, wielkość udziału uzupełniana była do planowanej sumy za pomocą dotacji. Zatem działania w kierunku zwiększania dochodów, od których obliczane były udziały nie wpływały bezpośrednio na poprawę sytuacji finansowej województwa.

wielkością niewiadomą. Kryteria ustalania wielkości dotacji były subiektywne (ograniczały się do porównania uzasadnionych wydatków wynikających z planu z przewidywaną wielkością dochodów), nierzadko ostateczna wysokość ustalana była w drodze przetargów i wywierania różnego rodzaju nieformalnych nacisków. Sytuacja taka była dodatkowo antymotywacyjna, ponieważ w sytuacji permanentnego niedostatku środków finansowych, zwiększenie dochodów własnych powodowało bardzo często zmniejszenie otrzymywanych dotacji. System ten preferował jednostki, które wykonywały w pełni planowane wydatki a nie osiągały planowanych dochodów własnych.

Warto zwrócić uwagę, że analogiczne uwagi można odnieść do relacji między budżetem wojewódzkim i budżetami lokalnymi.

Kolejnym dotkliwym ograniczeniem był stopień swobody kształtowania wydatków. *Liczne rodzaje dochodów, a szczególnie wydatków muszą być precyzyjnie konsultowane przez wojewódzkie służby finansowe nie tylko z Ministerstwem Finansów, lecz także z poszczególnymi resortami. W czasie tych konsultacji niejednokrotnie narzucane są pewne decyzje finansowe budżetom wojewódzkim* (Konieczny 1988, s. 106). Procedura ta powtarzała się w stosunkach między województwem a gminą. Rady Narodowe ograniczane także były przez różnego rodzaju normy budżetowe i limity. Przykładem może być niemożność przekroczenia wielkości niektórych rodzajów wydatków określanych np. przez stawki żywieniowe lub sztywno określana wysokość pensji wypłacanych z budżetu. Tymczasem pozostawienie tu swobody decydowania władzom wojewódzkim mogłoby wpłynąć pozytywnie na kształtowanie regionalnych polityk rozwojowych.

Przedstawiona powyżej sytuacja była oczywiście zróżnicowana w poszczególnych województwach. Trudno jest o znalezienie jednego, uniwersalnego wskaźnika tego zróżnicowania. Dobrymi wskaźnikami cząstkowymi wydają się jednak: wielkość dochodów własnych *per capita* i wielkość wydatków *per capita*.

Zróżnicowanie wymienionych wskaźników jest ponad dwukrotne (patrz tabela 1). W roku 1986 wielkość dochodów własnych (wraz z udziałami w budżecie centralnym) *per capita* wahała się od 14,5 tys. zł w woj. siedleckim do 34,9 tys. zł w warszawskim, zaś wielkość wydatków od 15,1 tys. zł w siedleckim do 38 tys. zł w elbląskim. Wielkość obu omawianych wskaźników wykazywała dużą zgodność (współczynnik korelacji Pearsona - +,89), zwłaszcza w grupie o największych dochodach i wydatkach. Nieco większe były różnice w grupie województw „biedniejszych”, niektóre przykłady świadczą o niewłaściwym funkcjonowaniu systemu



dochodów zasilających, co zgodne jest z wyżej zamieszczonymi uwagami o charakterze ogólnym (np. woj. nowosądeckie miało dochody własne *per capita* 20,8 tys. zł, co dawało mu 33 pozycję w kraju, natomiast pod względem wydatków znajdowało się dopiero na 48 pozycji z kwotą 16 tys. zł na 1 mieszkańca. Różnica ta wynikała zapewne ze stosunkowo małych dochodów zasilających z centrum i równocześnie dużych dotacji udzielanych miastom i gminom).

Niezbyt wysoka (choć istotna statystycznie) była korelacja między wysokością dochodów własnych *per capita* i wielkością dochodu narodowego *per capita*. Współczynnik korelacji wynosił w tym przypadku 0,3 (dla roku 1986). Świadczy to o niezbyt silnym powiązaniu sytuacji finansowej województwa z wynikami gospodarczymi na jego terenie.

Ogółem w 22 województwach wielkość wydatków była mniejsza o ponad 0,5 tys. zł *per capita* od wielkości dochodów własnych. Charakterystyczne jest, że w tej grupie województw częściej odnajdujemy regiony biedne (wśród pierwszych 16 na liście dochodów własnych *per capita* są zaledwie 3 takie województwa, wśród kolejnych 16 – 9, a wśród ostatnich 17 – 10). Wynika to zapewne z faktu, że miasta i gminy wymagające największych dotacji znajdują się zazwyczaj na terenie najbiedniejszych województw. System dotacji z budżetu centralnego, jak widać, nie niwelował tej zależności. Dowodzi to, że niejednokrotnie deklarowany oficjalnie cel funkcjonowania dochodów zasilających – wyrównywanie możliwości biednych i bogatych – nie został zrealizowany. Wydaje się, że jest to dodatkowy argument przemawiający za wprowadzeniem zbiektywizowanego systemu dotacji.

W świetle powyższych uwag interesujące są obserwacje dotyczące zmian wielkości dotacji otrzymywanych przez poszczególne województwa w końcu lat osiemdziesiątych. W roku 1985 wynosiły one od 2 tys. zł na osobę w woj. warszawskim do 16,3 tys. w elbląskim. Wśród 10 województw o najniższych otrzymywanych dotacjach znajdowało się 5 województw ze stolicami w największych miastach Polski i 3 położone w regionie południowo-wschodnim; z kolei wśród 10 województw z najwyższymi dotacjami aż 8 znajdowało się na terenie tzw. ziem odzyskanych. Nietrudno zauważyć, że wielkość otrzymywanych dotacji nie zawsze wykazywała związek z zamożnością poszczególnych województw. W latach 1985–1987 nastąpiła bardzo gwałtowna zmiana. Wielkość dotacji w roku 1987 wynosiła od 77% wielkości w roku 1985 (po uwzględnieniu współczynnika inflacji) w przypadku województwa elbląskiego do 271% w województwie tarnowskim. Większość województw otrzymujących w 1985 r. najmniejsze dotacje znalazła się w grupie o największym

przyroście otrzymywanych środków. Współczynnik korelacji między wielkością otrzymywanych dotacji w roku 1985 i zmianą wysokości dotacji w latach 1985–1987 wynosi  $-0,73$ . Jak wykazują przeprowadzone badania (Bartkowski, Kowalczyk, Swianiewicz 1990) zależności te były niemal dokładnie przenoszone na dotacje województw dla budżetów lokalnych, tzn. dotacje dla miast i gmin wzrastały najszybciej w tych województwach, które zanotowały największy przyrost środków zasilających otrzymywanych z budżetu centralnego. W sumie możemy mówić o pewnej racjonalizacji kierunków strumienia dotacji w ostatnich latach. Nie podważa to oczywiście w niczym wcześniejszych uwag o konieczności gruntownej rewizji systemu dystrybucji dochodów zasilających.

**Wpływ szczebla wojewódzkiego na gospodarkę przestrzenną Polski.** Podstawowe ograniczenie wpływu władz wojewódzkich (a szerzej całego układu władz terytorialnych) wynikało z realizowanej w PRL strategii rozwoju. Odnaczała się ona m.in. dominacją interesów branżowych nad układami terytorialnymi. W literaturze określa się to często jako *dominację sektora nad regionem* (patrz np.: Komorowski 1981).

Innym zasadniczym źródłem ograniczenia możliwości oddziaływania władz wojewódzkich na rozwój podległego im terenu był (i jest do tej pory) podział administracyjny kraju. Popularny jest pogląd, że województwa powstałe w wyniku reformy z 1975 roku są zbyt małe i w związku z tym władze terenowe nie mogą uzyskać właściwych kompetencji dla kompleksowego kierowania rozwojem regionalnym. Nie bez znaczenia był także sposób wyznaczania granic poszczególnych województw. Jak podaje Leoński (1984) według założeń w chwili ich utworzenia, nie musiały one być regionami ekonomicznymi, a ich rozwój miał dopiero doprowadzić do przekształcenia w regiony. Założenie to okazało się oczywiście fałszywe, a jego przyjęcie przyczyniło się do osłabienia województwa.

Władze wojewódzkie mogą wpływać na kierowanie rozwojem regionu przez:

- samodzielną realizację planów rozwoju (np. powoływanie przedsiębiorstw) – ten sposób limitowany był głównie sytuacją finansową. W praktyce województwa nie miały możliwości prowadzenia własnych inwestycji w dziedzinie zakładania i rozbudowy przedsiębiorstw gospodarki terenowej; mogły co najwyżej inicjować pewne działania, których realizacja zależała od decyzji centrum (Dynek, Wierzbicki 1989);

- oddziaływanie na zachowania funkcjonujących na ich terenie przedsiębiorstw oraz indywidualnych mieszkańców – np. wskazania i ograniczenia loalizacyjne zawarte w planie.

W systemie planowania regionalnego w wyniku reformy z roku 1975 zaszły poważne zmiany. Poziom i organizacja planowania regionalnego w Polsce w latach sześćdziesiątych uważane były za jedne z najwyższych w Europie (Fischer 1966). Charakterystyczne jest to, że zmiany lat siedemdziesiątych są na ogół inaczej oceniane w województwach „nowych” i „starych” (patrz: Strembicka i inni 1988). W województwach „starych” uważa się zazwyczaj, że zniszczenie dojrzałej struktury powiatów wywołało wielorakie negatywne skutki, także w zakresie planowania (np. przez znaczne osłabienie kadr planistycznych). Bardziej optymistyczna jest ocena wyrażana w województwach nowych.

Zgodnie z ustawą o planowaniu w latach osiemdziesiątych w województwie powstawały plany pięcioletnie i roczne (wykonawcze w stosunku do pięcioletnich). WRN mogły także uchylać dziesięcioletnie plany perspektywiczne, z rocznymi i pięcioletnimi planami finansowymi (z tym, że plany te w warunkach wzrastającej inflacji nie odgrywały praktycznie żadnej roli).

Plany terenowe uzgadniane były z planami przedsiębiorstw terenowych, przy czym ustawa o systemie rad narodowych z roku 1983 dawała możliwość tylko ekonomicznego oddziaływania na przedsiębiorstwa w celu doprowadzenia do zgodności planów. W praktyce okazało się, że władze wojewódzkie nie posiadały odpowiednich środków dla takiego oddziaływania i próbowały posługiwać się dwustronnymi porozumieniami zawieranymi z przedsiębiorstwami (Wierzbicki 1989). Plan wojewódzki miał moc dyrektywną jedynie dla przedsiębiorstw użyteczności publicznej. Władze wojewódzkie miały także uprawnienia tzw. koordynacji terenowej wobec przedsiębiorstw centralnych działających na ich terenie. Kompetencje te były jednak na ogół mało skuteczne. W przypadku różnicy zdań przedsiębiorstwa odwoływały się (zazwyczaj skutecznie) do organów administracji centralnej. W rezultacie województwo przygotowując plan, opierało go wprost na planach tych przedsiębiorstw, stąd ta część planu spełniała jedynie funkcję informacyjną (Denek, Wierzbicki 1989).

Ogólnie oddziaływanie za pomocą planu ograniczone było między innymi przez:

- brak zintegrowanego planowania obejmującego plany przestrzenne i społeczno-gospodarcze;

- częste wypadki nieprzestrzegania ustaleń planu (zwłaszcza planów przestrzennych).

Należy również wspomnieć o tym, że reforma lat osiemdziesiątych dotyczyła w większej mierze sfery gospodarczej niż układu terytorialnego i doprowadziła do wzmocnienia wskazanej już wcześniej dominacji systemu branżowego nad terytorialnym (Gorzelał 1987).

**Aparat administracyjny województwa<sup>8</sup>.** W latach 1985–1987 zatrudnienie w administracji państwowej wzrosło z ok. 134 do 171 tysięcy, w tym w administracji terenowej ze 100 do 126 tysięcy. Wzrost zatrudnienia w administracji terenowej był zatem większy od przeciętnego, co wiąże się zapewne z postępującą decentralizacją systemu zarządzania. Proces ten uległ zahamowaniu jedynie w roku 1982 (centralizacja spowodowana wprowadzeniem stanu wojennego), kiedy zatrudnienie w administracji terenowej uległo zmniejszeniu.

Według danych zebranych przez Grzeszczyka w województwach tradycyjnie silnych (poznańskie, warszawskie, gdańskie itp.) wzrost zatrudnienia był znacznie niższy od przeciętnego w kraju. Tłumaczyć to można większą efektywnością funkcjonowania administracji w tych regionach i dążeniem województw słabych do wzmocnienia swego aparatu administracyjnego drogą zwiększenia liczebności pracowników.

Ponad 50% pracowników administracji wojewódzkiej w 1987 roku to osoby z wyższym wykształceniem. Odstępek ten był znacznie większy w przypadku kadry kierowniczej, np. dyrektorzy wydziałów urzędów wojewódzkich w 97,6% to ludzie z wyższym wykształceniem. Poziom wykształcenia w latach osiemdziesiątych systematycznie wzrastał.

Bardzo istotna jest struktura przynależności partyjnej kadr kierowniczych urzędów wojewódzkich. Zaobserwować można silną dodatnią korelację między przynależnością do PZPR a zajmowanym stanowiskiem. Obrazuje to poniższe zestawienie:

	% przynależności do PZPR
— dyrektorzy wydziałów	90,6
— z-cy dyrektora wydziałów	76,6
— st. inspektorzy	48,7
— kierownicy działów	47,5

W ostatnich latach udział członków PZPR powoli malał, np. wśród dyrektorów wydziałów z 96,7% w 1978 do 90,6% w roku 1987. Zmiany

<sup>8</sup>Dane statystyczne przytoczone w tym rozdziale oparte są na opracowaniu na temat zatrudnienia w urzędach wojewódzkich autorstwa Tadeusza Grzeszczyka (1988).

te były szybsze na niższych stanowiskach, w niektórych województwach w tym okresie nastąpił ponad dwukrotny spadek odsetka kierowników działów należących do PZPR. Różnice międzywojewódzkie były odbiciem regionalnego zróżnicowania polityki kadrowej. Jego dokładniejsze przedstawienie wymagałoby przeprowadzenia bardziej szczegółowych studiów (nie tylko o charakterze statystycznym). Na podstawie posiadanych danych można tylko stwierdzić, że wyróżniało się woj. piotrkowskie, w którym prawie na wszystkich szczeblach nastąpił w latach osiemdziesiątych wzrost „upartyjnienia” kadr kierowniczych.

Zestawienie danych statystycznych daje oczywiście tylko bardzo ogólną orientację w funkcjonowaniu administracji wojewódzkiej. Dodatkowe badania szczegółowe prowadzą do następującego wniosku:

w latach osiemdziesiątych trudno mówić o istnieniu polityki kadrowej jako spójnego systemu doboru i doskonalenia kwalifikacji kadr, zarówno kierowniczych, jak i niższego personelu. Zatrudnienie w administracji wojewódzkiej nie było atrakcyjne pod względem płacowym, nie dawało także szczególnego prestiżu społecznego. W związku z tym pracę podejmowano tam tylko chwilowo, występowała duża rotacja kadr. Celowy dobór kadr stosowało się jedynie w przypadku wyższych stanowisk kierowniczych, przede wszystkim w oparciu o kryteria polityczne. Nic zatem dziwnego, że w czasie prób reform podejmowanych w latach osiemdziesiątych, kadra kierownicza administracji wojewódzkiej postrzegana była często jako element lobby zachowawczego.

**Województwo a podziały specjalne.** Jednym z oficjalnie głoszonych haseł reformy podziału administracyjnego lat siedemdziesiątych było usprawnienie obsługi administracyjnej obywateli (*Problematyka...* 1974). Miało to nastąpić przez przejęcie większości kompetencji dawnych powiatów przez silne gminy oraz utworzenie mniejszych (a więc z łatwiej dostępnymi urzędami) województw pełniących bardziej wyspecjalizowane funkcje. W praktyce założenie to okazało się utopią. Gminy okazały się zbyt słabe, za formalnymi uprawnieniami naczelnika gminy nie stały możliwości organizacyjno-techniczne, materialne i kadrowe; np. niektóre decyzje, takie jak sprawy dotyczące gospodarki ziemią, formalnie należą do gminy, ale mają swoje zaplecze w dawnym mieście powiatowym (Pańko 1982). W efekcie powiaty nadal funkcjonowały w postaci różnego rodzaju rejonów. Sytuacja jest nawet gorsza niż poprzednio, gdyż często obywatel chcąc załatwić kilka różnych spraw musi jeździć do kilku miejscowości, w których znajdują się różne urzędy rejonowe (Kalinowski 1986). W wielu dziedzinach ostały się także duże jednostki o

zasięgu ponadregionalnym, pokrywające się mniej więcej z dawnymi województwami. Polityczną przyczyną tworzenia takich „makroregionów” była niejednokrotnie chęć administracji resortowej do wyzwolenia się spod kurateli wojewódzkich komitetów partyjnych. Należy dodać, że niejednokrotnie wątpliwa była podstawa prawna tworzenia takich jednostek. Istnieje wyraźne postanowienie, że podziały specjalne mogą być dokonywane jedynie *na podstawie odrębnych ustaw*, czego w wielu przypadkach nie przestrzegano (Sobczak, Szpringer 1989).

O trwałości dawnych struktur świadczy liczba zarządów regionalnych różnych podziałów specjalnych, mających siedziby w poszczególnych miastach. Ostatnie z grupy „starych” miast wojewódzkich – Koszalin – mieści 48 zarządów (z 72 rozpatrywanych), zaś najprężniejszy z „nowych” – Toruń – zaledwie 26 (Nierychło 1989).

Istnienie podziałów specjalnych jest rzeczą normalną, jednak nasilenie się ich tworzenia w drugiej połowie lat siedemdziesiątych miało charakter epidemii. Pańko podaje, że *przed 1975 rokiem liczba tzw. podziałów specjalnych nie przekraczała 20, a po roku 1975 podziały te mnożyły się i obecnie mówi się już nawet o 200 rodzajach podziałów dla celów specjalnych* (1982). Atlas wydany w roku 1988 przez Urząd Rady Ministrów zawiera przykłady 84 podziałów w różnych działach gospodarki, w których funkcjonują jednostki o międzywojewódzkim zasięgu działania. Ich istnienie w oczywisty sposób ogranicza możliwości oddziaływania władz regionalnych na wiele obszarów bieżącego życia społeczno-gospodarczego i kierunki rozwoju podległych im terenów.

#### 4.4. Słabość polskiego województwa. Doświadczenia PRL

Wydaje się, że można wyróżnić trzy zasadnicze aspekty słabości województwa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej:

- Słabość polityczna;
- Słabość systemu zarządzania;
- Słabość finansowa.

Słabość polityczna wynikała z systemu monopartyjnego i braku demokratycznych wyborów na szczeblu regionalnym.

Słabość systemu zarządzania była związana z częstymi interwencjami aparatu partyjnego i rządu centralnego w proces podejmowania decyzji na szczeblu wojewódzkim.

**Słabość finansowa** powodowana była przez silnie centralistyczną politykę Ministerstwa Finansów, które nigdy nie pozwoliło na rzeczywistą autonomię finansową, ani na szczeblu regionalnym ani też lokalnym.

Konkludując, Polska Rzeczpospolita Ludowa była państwem „miękiego realnego socjalizmu”, w którym system zarządzania zdominowany był przez PZPR. Województwo było ważnym, ale równocześnie słabym ogniwem organizacji terytorialnej kraju. Słabość ta była szczególnie widoczna w ostatnich latach. Stosunkowo większe było znaczenie tego szczebla w latach 1944–1950 i 1955–1970.

## 5. Województwo w IV Rzeczypospolitej

Rok 1989 przyniósł zasadnicze przemiany całego życia społeczno-politycznego Polski. Zmiany te zmierzały, najogólniej rzecz ujmując, do wprowadzenia demokracji w życiu społecznym i systemu rynkowego w gospodarce. Tak głębokie przekształcenia musiały znaleźć odzwierciedlenie w zmianie pozycji województwa.

W marcu 1990 roku sejm uchwalił dwie bardzo ważne z tego punktu widzenia ustawy: ustawę o samorządzie terytorialnym oraz ustawę o terenowych organach rządowej administracji ogólnej. Zasadniczym punktem przemian systemu władz terenowych były wybory do samorządów lokalnych w dniu 27 maja 1990. Wspomniana wyżej ustawa wprowadza zupełnie nowy układ samorządu lokalnego zapewniając m.in. osobowość prawną miast i gmin (art. 2), własność komunalną (art. 43), administrację i budżet lokalny odrębny od państwowego (art. 51) oraz znosząc nadzór sprawowany ze względu na kryterium zgodności z polityką państwa (obecnie jedynym kryterium nadzoru jest zgodność z prawem podejmowanych przez samorząd decyzji – por. art. 85).

Zmiany te dotyczą szczebla wojewódzkiego w sposób pośredni. Na szczeblu regionalnym samorządy lokalne mają utworzyć zupełnie nową instytucję – Sejmik Samorządowy, do którego zadań, zgodnie z art. 77 ustawy o samorządzie terytorialnym, należy:

- ocena działalności gmin i instytucji komunalnych na obszarze województwa;
- upowszechnianie doświadczeń samorządowych;
- prowadzenie mediacji w sprawach spornych między gminami;
- zwoływanie nadzwyczajnej sesji rady gminy;

- wyrażanie zgody na niektóre decyzje rad gminnych (np. zbycia przedmiotów stanowiących własność gminy, a posiadających szczególną wartość naukową, historyczną itp.);
- podejmowanie uchwał w sprawie rozwiązania zarządu gminy w przypadku powtarzającego się naruszania prawa;
- ocena działalności administracji rządowej w województwie, w tym ocena kandydatów na wojewodów;
- wyrażanie opinii w istotnych sprawach województwa;
- występowanie z wnioskami o uchylenie zarządzeń wojewody naruszających interesy lokalne;
- reprezentowanie interesów gmin wobec administracji rządowej.

Ogólnie można stwierdzić, że zadania Sejmiku koncentrują się wokół dwóch grup zagadnień:

1. Koordynacji działalności samorządów lokalnych działających na terenie danego województwa;
2. Tworzenia miejsca kontaktów między samorządami lokalnymi i instytucjami rządowymi.

Ze wspomnianych dwóch ustaw wynika, że samo województwo nie zyska na razie statusu samorządowego, będzie natomiast podstawową jednostką organizacji państwowej administracji terenowej. Zgodnie z art. 5 ustawy o *terenowych organach rządowej administracji ogólnej* wojewoda jest mianowanym przez premiera reprezentantem rządu. W ten sposób uwolniony będzie od konieczności pełnienia równocześnie dwóch ról: reprezentanta władzy państwowej i organu samorządu terytorialnego. W takiej schizofrenicznej sytuacji stawiała wojewodę ustawa o systemie rad narodowych i samorządzie terytorialnym z roku 1983. W tej sytuacji jest zrozumiałe, że nadzór nad działalnością wojewody jest sprawowany nie tylko na podstawie kryterium legalności, ale także zgodności z polityką rządu, rzetelności, sprawności i gospodarności (art. 42). Sejmik Samorządowy jest ciałem doradczym wojewody (art. 19).

Podział kraju na 49 województw postrzegany jest jako нефunkcjonalny i chwilowy. Dlatego właśnie wprowadzenie systemu samorządowego na szczeblu wojewódzkim zostało odłożone na okres po nowej reformie podziału terytorialnego kraju. Nie jest bowiem możliwe natychmiastowe wprowadzenie zmian w tym zakresie. Przewidziane są one na połowę lat dziewięćdziesiątych. Polska powróci do systemu wielkich województw widocznych na mapie Europy.



Instytut Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Warszawskiego przygotowuje ekspertyzę dotyczącą nowego podziału wojewódzkiego kraju. Zgodnie z założeniami Polska ma dzielić się na 7-14 wielkich województw; proponuje się także powrót do historycznych nazw (np. Mazowsze, Wielkopolska, Małopolska itp.).

Wprawdzie kształt przestrzenny większości nowych województw będzie przypominać układ sprzed 1975 roku, jednak planowana reforma powinna być nie tylko odwołaniem się do tradycji, ale przede wszystkim zwróceniem się w kierunku wymagań państwa europejskiego w XXI wieku. Polskie województwo powinno być widziane nie tylko jako jednostka podziału kraju, ale jako region Zjednoczonej Europy. Można wstępnie zaproponować, by Polska podzielona była na 8 województw:

- zachodniopomorskie ze stolicą w Szczecinie;
- wschodniopomorskie ze stolicą w Gdańsku;
- wielkopolskie ze stolicą w Poznaniu;
- mazowieckie ze stolicą w Warszawie;
- dolnośląskie ze stolicą we Wrocławiu;
- górnośląskie ze stolicą w Katowicach;
- małopolskie ze stolicą w Krakowie.

Propozycja ta jest bardzo radykalna i w związku z tym oczywiście dyskusyjna, ma jednak pokazać jak mógłby wyglądać podział Polski na wielkie województwa, widoczne na mapie Europy. Przemiany województwa w IV Rzeczypospolitej muszą przebiegać w dwóch etapach:

1. Rok 1990, w którym uchwalone zostały przez Sejm ważne ustawy wpiływające na rolę województwa; odbywały się wolne wybory do władz lokalnych, w wyniku których powstały Sejmiki Wojewódzkie. Równocześnie przeprowadzana jest rekonstrukcja administracji rządowej na szczeblu wojewódzkim;
2. Połowa lat dziewięćdziesiątych, kiedy to powinna być przeprowadzona reforma podziału wojewódzkiego.

Wydaje się jednak, że o ile gruntowną reformę można odłożyć o kilka lat, to pewne zmiany trzeba wprowadzić bardzo szybko. Do takich zmian należy przede wszystkim powołanie szczebla pośredniego między gminą i województwem, byłaby to więc restytucja powiatu, choć nie w idenycznej formie jak przed rokiem 1975. Propozycję tę sformułował po raz pierwszy w swej notatce Antoni Kukliński (1989), sugerując przywrócenie

powiatów jako przymusowych związków gmin, nie naruszając jednocześnie granic województw. Warto dodać, że według przeprowadzonych w końcu roku 1988 badań ok. 60% naczelników miast i gmin oraz przewodniczących gminnych i miejskich rad narodowych uważało, że istniejący obecnie podział administracyjny jest niefunkcjonalny. Wśród proponowanych przez nich zmian na czoło wysuwała się restytucja powiatów (to posunięcie wymieniło 40% respondentów, w tym aż 25% na pierwszym miejscu wśród zgłaszanych propozycji) i ujednoczenie podziału na rejony (60% wskazań, w tym 6% na pierwszym miejscu). Natomiast propozycję likwidacji rejonów i przekazania ich kompetencji gminom zgłosiło tylko 2% respondentów (Bartkowski, Kowalczyk, Swianiewicz 1990).

W chwili obecnej idea szybkiego przywrócenia „neo-powiatów” została oficjalnie zaakceptowana przez rząd. Ustawa o *terenowych organach rządowej administracji ogólnej* wprowadza pojęcie rejonów jako jednostek, których granice zostaną ustalone przez rząd po zasięgnięciu opinii wojewodów (art. 36). Kierownika urzędu rejonowego powoływać będzie wojewoda. Na zlecenie Urzędu Rady Ministrów Instytut Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Warszawskiego przygotował ekspertyzę dotyczącą kształtu przestrzennego tych jednostek. Rejonów ma być ponad 180, a więc mają one być nieco większe od dawnych powiatów<sup>9</sup>.

Wydaje się, że znaczenie województwa jako instytucji IV Rzeczypospolitej można już teraz analizować na następujących płaszczyznach:

- płaszczyzna polityczna (w kontekście powstawania i rozwoju nowego systemu partii politycznych);
- płaszczyzna polityczno-administracyjna (terytorialna organizacja organów rządu);
- płaszczyzna samorządowa (województwo jako jednostka koordynująca działalność miast i gmin, a w przyszłości być może także jako jednostka samorządu terytorialnego);
- płaszczyzna porównań w skali europejskiej – zgodnie z ostatnimi doświadczeniami zachodnioeuropejskimi (Keating 1990) polskie województwa powinny w przyszłości być bezpośrednimi uczestnikami procesów rozwoju w skali całego kontynentu.

<sup>9</sup>Tekst ten pisany był w czerwcu 1990 r. W chwili gdy był kierowany do druku wiadomo już było, że w wyniku oddolnych nacisków rząd zdecydował się na utworzenie ok. 250 rejonów.

## Aneks tabelaryczny

Tabela 1

Podstawowe dane dotyczące wielkości województw w różnych okresach historycznych

	Rok:		
	1938*	1970**	1986
Liczba województw	17	22	49
Powierzchnia (w tys. km <sup>2</sup> )			
– średnia	22,9	14,2	6,4
– maksymalna	35,7	29,4	12,3
– minimalna	0,2	0,2	1,5
Liczba ludności (w tys.)			
– przeciętna	1903	1482	776
– maksymalna	3126	3695	3917
– minimalna	1057	470	241

\* – łącznie z województwem grodzkim-warszawskim

\*\* – łącznie z 5 województwami miejskimi

Tabela 2

Struktura zatrudnienia w administracji państwowej

	1975	1981	1982	1986	1987
Centralna	33494	35006	43186	49466	45463
Terenowa	100309	100349	88886	127861	125756
— wojewódzka	27090	25158	23706	32742	29859
— lokalna	73219	75191	65180	95119	95897

Tabela 3

Wybrane dane o województwach (w roku 1986)

Województwo	Powierzchnia (km <sup>2</sup> )	Ludność (tys.)	Dochód	Dochody	Wydatki
			narodowy	własne	budżetowe
(w tys. zł per capita)					
warszawskie	3788	2431	7115	34,9	37,7
białkopodlaskie	5348	301	2059	26,4	21,1
białostockie	10055	679	3423	25,2	24,8
bielskie	3704	884	3622	20,1	17,2
bydgoskie	10349	1096	3040	20,1	21,9
chełmskie	3866	241	2251	27,9	29,2
ciechanowskie	6362	422	2185	20,0	20,3
częstochowskie	6182	771	2734	17,5	16,7
elbląskie	6103	472	2738	30,7	38,0
gdańskie	7394	1419	3973	19,2	16,9
gorzowskie	8484	490	2835	28,6	30,1
jeleniogórskie	4378	513	3263	25,8	23,0
kaliskie	6512	703	2616	19,3	16,8
katowickie	6650	3917	4293	17,7	16,4
kieleckie	9211	1115	2616	18,5	19,0
konińskie	5139	463	2456	22,5	21,3
koszalińskie	8470	498	2665	26,5	30,6
krakowskie	3254	1216	3385	33,1	32,8
krośnieńskie	5702	483	2501	22,3	18,8
legnickie	4037	502	4206	33,5	31,5
leszczyńskie	4154	380	2261	23,9	24,4
lubelskie	6792	997	3089	22,8	20,4
łomżyńskie	6684	342	2105	23,4	23,1
łódzkie	1523	1148	4571	32,4	34,6
nowosądeckie	5576	679	1987	20,8	16,0
olsztyńskie	12327	738	2679	29,7	30,1
opolskie	8535	1022	3180	21,3	19,8
ostrołęckie	6498	389	2011	21,0	16,7
piłskie	8205	472	2345	25,3	29,2
piotrkowskie	6266	639	3169	19,3	17,9
płockie	5117	512	5838	20,7	22,2
poznańskie	8151	1316	3629	27,4	20,7
przemyskie	4437	400	2105	22,4	25,0
radomskie	7294	736	4265	21,6	21,6
rzeszowskie	4397	703	3430	20,4	18,4
siedleckie	8499	703	2119	14,5	15,1
sieradzkie	4869	642	2338	22,6	20,4
skierniewickie	3960	413	2407	18,7	18,3
stępskie	7453	403	2550	24,5	31,1
suwalskie	10490	459	2178	28,6	30,8
szczęcińskie	9981	958	3249	28,4	29,8
tarnobrzeskie	6283	586	2957	19,5	18,3
tarnowskie	4151	651	2526	17,2	16,9
toruńskie	5348	649	2971	19,2	22,5
wałbrzyskie	4168	739	2860	23,2	21,1
włocławskie	4402	428	2383	21,9	18,9
wrocławskie	6287	1121	3938	29,7	32,1
zamojskie	6980	489	2129	21,6	18,1
zielonogórskie	8868	654	3635	25,0	25,9

## Bibliografia

- Ash T.G., 1983, *The Polish Revolution: Solidarity 1980-1981*
- Bartkowski J., Kowalczyk A., Swianiewicz P., 1990, *Strategie władz lokalnych, „Rozwój regionalny – Rozwój lokalny – Samorząd terytorialny”*, z. 21.
- Davis N., 1982, *God's Playground. A History of Poland. vol. I: The Origins to 1795*, Columbia University Press.
- Denek E., 1989, *Władze terenowe stopnia wojewódzkiego i podstawowego w reformowanym systemie rad narodowych*, [w:] J. Wierzbicki (red.), *Finanse gospodarki terenowej*, PWE, Warszawa.
- Denek E., Wierzbicki J., 1989, *Problemy ekonomicznego i systemowego wyodrębnienia gospodarki terenowej*, [w:] J. Wierzbicki (ed.), *Finanse gospodarki terenowej*, PWE, Warszawa.
- Fisher J. (red.), 1966 *City and Regional get Planning in Poland*, Cornell University Press
- Ginsbert-Gebert A., 1988, *Infrastruktura komunalna, jej stan i tendencje zmian w Polsce w latach 1950-2000*, Biuletyn KPZK PAN z. 140
- Gintowt-Jankowicz M., 1989, *Prawno-systemowe uwarunkowania finansów rad narodowych*, [w:] J. Wierzbicki (ed.), *Finanse gospodarki terenowej*, PWE, Warszawa.
- Gorzelał G., 1987, *Local Poland Project: Aims and Methods*, [w:] *Local Studies in Poland*, Institute of Space Economy, University of Warsaw.
- Gorzelał G., 1989, *Rozwój regionalny Polski w warunkach kryzysu i reformy*, Biuletyn CPBP 09.8 „Rozwój regionalny – rozwój lokalny – samorząd terytorialny” z. 14.
- Grzeszczyk T., 1988, *Zatrudnienie w urzędach wojewódzkich*, archiwum CPBP 09.8.
- Holzer J., 1989 *Refleksje noworoczne*, Tygodnik Powszechny nr 4.
- Jałowicki B., 1982, *Regionalne oblicze kryzysu* [w:] A. Jaroszyński, S. M. Komorowski (red.) *Gospodarka przestrzenna Polski i organizacja terytorialna kraju*, Instytut Organizacji Zarządzania i Doskonalenia Kadr, Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Regionalnej Uniwersyteu Warszawskiego.
- Kalinowski T., 1986, *Organizacja przestrzenna regionu metropolitalnego Warszawy*, praca magisterska IGP UW.

- Kokotkiewicz L., 1982, *Podział administracyjny kraju na tle dawnego podziału administracyjnego, podziałów planistycznych i resortowych*, [w:] A. Jaroszyński, S. M. Komorowski (red.) *Gospodarka przestrzenna Polski i organizacja terytorialna kraju*, Instytut Organizacji Zarządzania i Doskonalenia Kadr, Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Regionalnej Uniwersyteu Warszawskiego.
- Konieczny W., 1986, *Planowanie finansowe jako praktyczny instrument wpływu władz lokalnych na rozwój terenu*, archiwum CPBP 09.8.
- Konieczny W., 1988, *Formalnoprawne bariery gospodarowania finansami lokalnymi - pozadochodowe ograniczenia samodzielności rad narodowych* [w:] *Strategia zmian systemu lokalnego, „Rozwój regionalny - rozwój lokalny - samorząd terytorialny”*, z. 8.
- Kukliński A., 1989, *O gospodarce przestrzennej Polski*, maszynopis powielony.
- Leszczyńska C., 1989, *Województwo w II Rzeczypospolitej*, archiwum CPBP 09.8.
- Majchrzycka-Guzowska A., 1988 *System finansów miasta, gminy i województwa*, archiwum CPBP 09.8.
- Nierychło A., 1989 *Linie podziału*, „Przegląd Tygodniowy” nr 12 i 13.
- Pańko W., 1982, *Porównawcza ocena dwóch modeli organizacji terytorialnej kraju*, [w:] A. Jaroszyński, S. M. Komorowski (red.) *Gospodarka przestrzenna Polski i organizacja terytorialna kraju*, Instytut Organizacji Zarządzania i Doskonalenia Kadr, Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Regionalnej Uniwersyteu Warszawskiego.
- Problematyka organizacji terytorialnej kraju*, 1974, Biuletyn KPZK PAN z. 83.
- Program Solidarności*, „Tygodnik Solidarność” nr 22/1981
- Program NSZZ Solidarność*, „Tygodnik Solidarność” nr 29/1981
- Raczkowska A., 1989, *Województwo w I Rzeczypospolitej*, archiwum CPBP 09.8.
- Regulski J., 1989, *Reforma gospodarcza w układzie terytorialnym*, [w:] J. Wierzbicki (red.), *Finanse gospodarki terenowej*, PWE, Warszawa.
- Siemiuta K., 1981, *Regiony - małe czy duże?*, Tygodnik Solidarność nr 13.
- Sobczak K., 1986, *Nadzór nad władzami lokalnymi jako instytucja prawna wyznaczająca zakres ich samodzielności - synteza badań*, archiwum CPBP 09.8
- Sobczak K., Szpringer W., 1989, *Funkcje województwa w systemie organizacji państwowej PRL*, archiwum CPBP 09.8.
- Sobczyk J., 1981, *Czas konfliktów*, Tygodnik Solidarność nr 13.

- Strembicka D., Korzeń J., Tarczyński J., Łęska-Oleszak T., 1988, *Planowanie przestrzenne w systemie gospodarki terenowej*, archiwum CPBP 09.8.**
- Swianiewicz P., 1989a, *Spoleczno-gospodarcza typologia miast i gmin w Polsce*, „Rozwój regionalny – rozwój lokalny – samorząd terytorialny”, z. 19.**
- Swianiewicz P., 1989, *Local Pressure Groups in Decision Making in Poland. New Tendencies*, [w:] H. Baldersheim, R. Balme, T.N. Clark, V. Hoffman-Martinot, H. Magnusson (red.) *New leaders, parties and groups: Comparative tendencies in local leadership*, Paris.**
- Zdaniewicz W., 1983, *Religion and Social Life*, Pallotinum, Poznań-Warszawa.**

## Najważniejsze akty prawne dotyczące województwa

- *Ustawa z dn. 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej*, (Dz. U. 14, poz. 130);
- *Ustawa z dn. 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych*;
- *Ustawa z dn. 28 maja 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym Państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych*, (Dz. U. 26, poz. 139);
- *Ustawa z dn. 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządzie terytorialnym*, (Dz. U. 41, poz. 185);
- *Ustawa z dn. 8 marca 1990 o samorządzie terytorialnym*, (Dz. U. 16, poz. 195);
- *Ustawa z dn. 22 marca 1990 o terenowych organach rządowej administracji ogólnej*, (Dz. U. 21, poz. 123).

## Województwo w II Rzeczypospolitej

### 1. Podział kraju na województwa

#### Województwo jako jednostka terytorialna

##### 1.1. Podział administracyjny ziem polskich zaboru rosyjskiego, pruskiego i austriackiego

Przedstawiając podział II Rzeczypospolitej na województwa nie sposób pominąć obowiązującego na ziemiach polskich poszczególnych zaborów podziału terytorialnego na jednostki będące odpowiednikiem międzywojennego województwa. Jest to o tyle ważne, że wprowadzony po I wojnie światowej wewnętrzny podział terytorialny Polski nawiązywał do rozwiązań terytorialnych państw zaborczych w II połowie XIX w.

Ziemie Królestwa Kongresowego, w ramach działań związanych z likwidacją odrębności Królestwa po roku 1863, zostały w r. 1866 podzielone na 10 guberni: kaliską, kielecką, siedlecką, toruńską, piotrkowską, warszawską, lubelską, suwalską, płocką i radomską. Pozostałe ziemie polskie, które weszły w skład imperium po I i II rozbiórce i traktowane jako integralna część cesarstwa współtworzyły 9 zachodnich guberni Rosji: kowieńską, wileńską, witebską, mohylewską, mińską, grodzieńską, wołyńską, podolską i kijowską. Obwód białostocki od 1808 r. należał również do Rosji, a od 1842 r. włączono go do guberni grodzieńskiej (*Adminstracja...* 1915, s. 9-16). Do czasu wybuchu I wojny światowej przeprowadzono na tym obszarze jeszcze jedną zmianę w 1912 r., kiedy to ze wschodnich terenów (wcześniej zlikwidowanej) guberni siedleckiej i lubelskiej utworzono gubernię chełmską, którą włączono do general-gubernatorstwa kijowskiego, a w r. 1915 do cesarstwa (nie miało to już wówczas znaczenia z powodu wycofania się w tym roku Rosjan z



Królestwa). Gubernię tę w r. 1918 w pokoju brzeskim przyznano państwu ukraińskiemu.

Najmniejszym zmianom ulegał wewnętrzny podział terytorialny ziem polskich zaboru pruskiego. Wielkie Księstwo Poznańskie, zwane Prowincją Poznańską, składało się z 2 regencji: poznańskiej i bydgoskiej. Pomorze Wschodnie (pod nazwą Prowincja Prusy Zachodnie) obejmowało regencję gdańską i kwidzyńską. Prowincję Śląską tworzyły 3 regencje: legnicka, opolska i wrocławska.

Ziemie, które wchodziły w skład monarchii austro-węgierskiej stanowiły w II połowie XIX w. tzw. kraj koronny, początkowo podzielony na 19 okręgów zwanych cyrkulami. Odpowiednika województwa możemy doszukiwać się w tzw. okręgach, wprowadzonych przez reformę 1846 r., dzielącą monarchię na kraje koronne, okręgi i powiaty. W ramach tej reformy Galicję podzielono od 1848 r. na 2 okręgi administracyjne: krakowski i lwowski. Jednakże w ramach dokonujących się w latach sześćdziesiątych XIX w. reform, rozporządzeniem ministra stamu z r. 1865, nastąpiło zniesienie urzędów okręgowych w Galicji i przenieście większości ich kompetencji na powiaty (Grzybowski 1959, s. 196-207). Stąd też w przededniu I wojny światowej w Galicji nie było odpowiednika województwa tego typu, co w guberni w zaborze rosyjskim czy regencji w zaborze pruskim. Śląsk Cieszyński był odrębnym tworem administracyjnym i wchodził do Królestwa Czech jako Śląsk Austriacki.

## 1.2. Podział ziem polskich na województwa po I wojnie światowej

Wraz z przejmowaniem przez administrację polską poszczególnych ziem narodził się problem ich podziału administracyjnego. Było to zagadnienie szczególnie ważne, choćby z uwagi na fakt, że od określenia kształtu przestrzennego Rzeczypospolitej zależeć miał układ przestrzenny innych dziedzin życia społeczno-gospodarczego. Problem podziału na województwa był szczególnie złożony. Jak pisze Wakar, *konieczność podziału Rzeczypospolitej na województwa nastroczała działaczom społecznym, samorządowym i politycznym liczne wątpliwości ... Sfery samorządowe z jednej strony, koła polityczne z drugiej ... ze względu na samo rozszerzanie się kręgów obywateli aktywnych, zdecydowanie wystąpiły przeciw podziałowi państwa na województwa, uważając iż poprzestać należy na samej, bliskiej ludności, organizacji powiatowej. Niepopularnemi czyniło województwa nadto, że w drodze przekształceń wywodziły się one z h. dzielnic rosyjskiej przypominając „znieawidzone gubernie”... Obecny Prezydent Rzeczypospolitej (chodzi o M. Wojciechowskiego – przyp. C.L.) gdy objął tę sprawę wewnętrzną na razie również nie zamierzał*

wprowadzić jednostki podziałowej wyższej ..., zważając na wzrost terytorialny państwa i przyrost liczby powiatów ... zgodził się na utworzenie województw, ściśle jednak jako instancji pośredniczącej administracyjnej (Wakar 1925, s. 12-13).

Zarówno sytuacja wewnętrzna jak i międzynarodowa komplikowały sprawę. Nowopowstałe państwo polskie miało w zasadzie dwie możliwości: utrzymać podział administracyjny wprowadzony przez państwa zaborcze, bądź ustanowić nowy, nawiązujący do historycznych województw Rzeczypospolitej przedrozbiorowej, a tym samym zatrzeć wprowadzone przez państwa zaborcze granice dzielnicowe.

Druga ewentualność była bardziej interesująca, jednakże trudniejsza, a w ówczesnych warunkach wręcz niemożliwa do wykonania. Stąd też zdecydowano się na manewr prostszy, utrzymano w zasadzie podział wprowadzony przez państwa zaborcze, zastrzegając, że ma on charakter tymczasowy, nie przesądzający podziału przyszłego. Podział ten miał być również pewnym krokiem w kierunku unifikacji państwa pod względem struktury administracyjnej, choć pełną unifikację przeprowadzono dużo później. Problem utrzymywania się przez pewien, dość długi, okres granic zaborczych związany był z obowiązywaniem na ziemiach byłych zaborów odrębnego ustawodawstwa (cywilnego, handlowego, skarbowego, samorządowego, etc.), obowiązującego w szerszym bądź węższym zakresie do początku lat trzydziestych XX w., kiedy to dokonano unifikacji prawnej państwa (por. Bardach i inni 1985, s. 502-506). Bezpośrednio po odzyskaniu niepodległości czynnik ten wręcz uniemożliwiał tworzenie województw jednoczących ziemie z różnych zaborów, jako że w jednej jednostce administracyjnej mielibyśmy do czynienia z odmiennym ustrojem prawnym, samorządowym etc., dotyczącym nawet jednostki podstawowej jaką była gmina, dla której utrzymano odrębne, pochodzące z okresu zaborów, ustawodawstwo. Dopiero po unifikacji systemu prawa można było przystąpić do zacierania owych granic. Wyjątek stanowiło tu jedynie woj. śląskie, powstałe z ziem 2 zaborów.

10 lutego 1919 r. odbyło się I posiedzenie wybranego w wyborach z 26.01.1919 Sejmu Ustawodawczego, który rozpoczął działanie w kierunku określenia kształtu i ustroju administracji województw i wprowadzania jej na odzyskiwane ziemie. Początkowo utrzymywano jednakże pewne odrębności, wynikające z zaistniałych sytuacji i warunków w jakich działano.

Rozporządzeniem Rady Ministrów z 7.03.1919 r. ustanowiono urząd Generalnego Delegata Rządu dla b. Galicji, który sprawował ogólną kontrolę i kierownictwo na tym obszarze. Tym samym Naczelną Komisja

Rządząca od 26.03.1919 r. przestawała istnieć (Dz.Praw Nr 7 i 24). Rząd nie od razu przejął wszystkie działy administracji państwowej w Galicji, ustanawiając dla nich delegatów przy Generalnym Delegacie. Urząd ten stanowił władzę II instancji i został zniesiony wraz z wprowadzeniem w Galicji władz wojewódzkich, tj. od 1.09.1921 r.

Jeśli idzie o dzielnicę pruską, to po ratyfikacji Traktatu Wersalskiego, mocą ustawy z 1.08.1919 r. o tymczasowym zarządzie b. dzielnicy pruskiej, została ona poddana władzy organów centralnych (Dziennik Praw Nr 64). Podobnie jak dla b. Galicji, dla ziem b. zaboru pruskiego powyższą ustawą powołano zarząd w postaci ministerstwa b. dzielnicy pruskiej z siedzibą w Warszawie. Minister dla tej dzielnicy był członkiem Rady Ministrów. Na pozostałej części Poznańskiego i Pomorza objęcie władzy nastąpiło po ratyfikacji przez 3 główne mocarstwa sprzymierzone w dn. 10.01.1920 r. Traktatu Wersalskiego. Ministerstwo, które pretendowało do roli faktycznego rządu dzielnicowego (tendencje separatystyczne w Wielkopolsce były dość silne) zostało zniesione 28.04.1922 r. (Dziennik Ustaw Nr 30).

Dużo bardziej skomplikowana sytuacja była na ziemiach wschodnich. Jeśli idzie o granice wschodnie to w grudniu 1919 r., jako tymczasową granicę wschodnią Rada Najwyższa<sup>1</sup> uznała granicę Królestwa wraz z ziemią białostocką, co nie przesądzało przynależności terenów położonych dalej na wschód. Na obszarach tych zorganizowano Zarząd Cywilny Wołynia i Frontu Podolskiego (Kumaniecki 1924, s. 175-176). Sytuacja na tym obszarze została jednakże unormowana dopiero po traktacie ryskim. Najdalej posunięte było przejmowanie przez administrację polską ziem b. Królestwa Polskiego, który to obszar powierzono właściwym ministerstwom w Warszawie, a zakres ich działania rozszerzał się stopniowo na cały kraj.

W miarę stabilizacji sytuacji i ustalania granic państwowych, występujący podział tymczasowy zaczęto zastępować organami administracji ogólnej, a wraz z usuwaniem zarządów dzielnicowych zaczęto tworzyć województwa. Okres ten trafnie scharakteryzował Kumaniecki: *Jeżeli w ogóle świadkami rzadkiego w historii zjawiska, że z jednej strony utrzymują się na obszarze Państwa Polskiego odrębne organizacje władz administracyjnych, ulegające powoli zmianom, a obok nich rozwija się szereg nowych urzędów i instytucji służących celom administra-*

<sup>1</sup>Organ reprezentujący zwycięskie mocarstwa (Anglię, Francję, Stany Zjednoczone, Włochy, Japonię) podejmujący decyzje w sprawie granic i kształtu powojennej Europy i świata. W jej skład wchodził szefowie rządów i ministrowie spraw zagranicznych w.w. państw (po niedługim czasie wykluczono z niej ministrów spraw zagranicznych). Por. Pajewski 1967 s. 458-459.

*cji państwowej, które częściowo obejmują obszary poza granicami jednej dzielnicy, częściowo zaś służyć mają tylko jednej dzielnicy (Kumaniecki 1921, s. 46).*

Najwcześniej zaczęto regulować sytuację na ziemiach b. zaboru pruskiego, gdzie wspomnianą ustawą z 1.08.1919 r. o tymczasowej organizacji zarządu b. dzielnicy pruskiej (art. 9) utworzono 2 województwa: **poznańskie** dla ziem b. Wielkiego Księstwa Poznańskiego oraz przyznanych Polsce części powiatów namysłowskiego i sycowskiego oraz woj. **pomorskie** dla ziem pozostałych. Ustawa nie wymieniała siedzib urzędów wojewódzkich pozostawiając to rozporządzeniu Rady Ministrów, ale ta takie rozporządzenie nie wydała (Konkolniak 1929). Stolicą woj. poznańskiego został Poznań, a woj. pomorskiego początkowo Poznań, a od 20.01.1920 r. Toruń (*Województwo bydgoskie...* 1967, s. 160). Województwo poznańskie składało się z dawnej regencji poznańskiej i części regencji bydgoskiej, woj. pomorskie częściowo z regencji bydgoskiej i kwidzyńskiej. Jak pisze Wakar *ustawa była tymczasowym przemianowaniem na województwa dawnych prowincji pruskich* (Wakar 1925, s. 13). Podobne stwierdzenie znajdujemy u Kumanieckiego (1921, s. 66).

2 sierpnia 1919 r. wydano tymczasową ustawę o organizacji władz administracyjnych II instancji na terenie b. Królestwa Kongresowego (Dziennik Praw Nr 65). Ustawodawca stwierdzał, że do czasu wejścia w życie ustawy o ustroju administracyjnym RP tworzy się na razie województwa: **warszawskie, łódzkie, kieleckie, lubelskie i białostockie** oraz oddzielnie **miasto Warszawę** jako stolicę państwa. Do ustawy Sejm dołączył rezolucję wzywającą rząd do zbadania celowości stałego organizowania władz administracyjnych II instancji, jak też do rozważenia problematyki granic wprowadzonych województw (Dz. Praw Nr 65). Wszystko to potwierdza tezę, że województwa traktowano jako jednostki tymczasowe, a kwestia celowości ich powołania była dyskutowana. Ustawa ta nie regulowała również problemu siedzib urzędów wojewódzkich, sugerując, że będą nimi miasta, od których pochodziły nazwy województw<sup>2</sup>. 4 października ustawa została przez Sejm zatwierdzona i przystąpiono do jej realizacji. Wymienionych wyżej 5 województw utworzono z guberni byłego Królestwa Kongresowego i 1 guberni zaboru rosyjskiego (było to województwo białostockie, do którego weszły 3 powiaty

<sup>2</sup>Jako ciekawostkę można podać fakt, że np. Kaliszanie nie godzili się by ich powiat wchodził, zgodnie z wprowadzonym podziałem, do województwa łódzkiego, a Piotrków Trybunalski miał nadzieję stać się stolicą województwa łódzkiego, jako że w Łodzi nie było ponoć odpowiedniego lokalu. Por. *Województwo Łódzkie...*, 1971, s. 17-18.

byłej guberni grodzieńskiej, do których po pokoju ryskim ustawą z 4 lutego 1921 r. dołączono następnie dwa powiaty teje guberni).

Ustawa dopuszczała tworzenie województw nowych bądź podział ustalonych na mniejsze, ale tylko drogą ustawy. Langrod podaje za Hubertem, że tytuł *Projekt podziału terytorialnego na województwa*, który stał się obowiązującą ustawą jest niezrozumiały (Hubert 1922, *Dziennik Praw* nr 65). Wydaje się, że kwestię tę wyjaśnia Wakar pisząc: *Dopiero pod wpływem prof. Kaszniecy zgodził się (minister spraw wewnętrznych – przyp. C.L.) na utworzenie województw... Sejm Ustawodawczy, zaskoczony projektem złożonym przed samymi ferjami, wypowiedział się zasadniczo przeciw tej ustawie, a przyjmując ją na końcu na żądanie ministra, jedynie jako tymczasowe ułatwienie jego administracji... zastrzegając się przeciw nadaniu tej ustawie roli precedensu i zapowiadał zasadnicze wypowiedzenie się w sprawie norm stałych podziału administracyjnego* (Wakar 1925, s. 12-13).

Organizację władz wojewódzkich na terenie b. zaboru austriackiego uregulowano ustawą z 3.12.1920 r. *O tymczasowej organizacji władz administracyjnych II instancji (woj.) na obszarze b. Królestwa Galicji i Lodomerii z Wielkim Księstwem Krakowskim oraz na wchodzących w skład Rzeczypospolitej Polskiej obszarach Spisza i Orawy* (*Dziennik Ustaw* nr 117), tworząc na tych obszarach województwa: krakowskie, lwowskie, stanisławowskie i tarnopolskie (art. 1 ust. 2). Taki podział administracyjny zaczął obowiązywać z dniem 1.09.1921 r. W tym dniu ustały funkcje Generalnego Delegata Rządu oraz Namiestnika we Lwowie, a administracją zaczęli kierować wojewodowie przy pomocy urzędów wojewódzkich.

Ustawa ta, jak pisze Wakar, *przyjęta została przez Sejm po gorącej dyskusji jedynie dla względów polityki zagranicznej, chodziło o fakt dokonany podziału administracyjnego, dzielnicy której przynależność państwowa przez traktaty międzynarodowe nie była jeszcze ustalona definitywnie, a zatarcie granicami województw tzw. linii Curzona, której niebezpieczeństwo trwało jeszcze, oraz rozcieńczenie o ile możliwości ludności ukraińskiej w województwach o przeważającej przynajmniej pozornie daleko na wschód ludności polskiej* (Wakar 1925, s. 13). Należy przypomnieć, że 21 listopada 1919 r. Rada Najwyższa (reprezentująca zwycięskie mocarstwa) podjęła decyzję, by obszar między Sanem a Zbruczem przyznać Polsce na 25 lat (zastrzegając konieczność nadania tym ziemiom autonomii), a następnie przeprowadzić plebiscyt, którego wyniki miałyby zdecydować o przyszłości tych obszarów (Kumaniecki 1924, s. 175). W wyniku zmian jakie przyniosła również na tych obszarach

wojna polsko-radziecka, powstał Komitet Rewolucyjny Galicji Wschodniej, który ogłosił niezawisłość tych terenów i solidarność z republikami radzieckimi (*Deklaracja*... 1920). Sytuacja na tych ziemiach uległa stabilizacji dopiero pod koniec roku 1920, a tereny te zostały Polsce przyznane traktatem ryskim 18.03.1921 r., choć dopiero w roku 1923, z inicjatywy Anglii, Rada Ambasadorów zaakceptowała granice wschodnie Rzeczypospolitej, w tym również granice d. Galicji Wschodniej. Biorąc poprawkę na fakt, że Wakar w ogóle należał do grona ostrych krytyków przeprowadzonego podziału, wydaje się, że w tym miejscu jego uwagi są słuszne. Podobnie jak wcześniejsze, tak i ta ustawa miała charakter tymczasowy zaznaczony w samym tytule, a art. 1 mówił, że *podział ostateczny ustali w przyszłości wydać się mająca ustawa o podziale administracyjnym Państwa względnie ustawa o wprowadzeniu samorządu wojewódzkiego* (Dziennik Ustaw nr 117). Ustawa nie regulowała kwestii siedzib urzędów wojewódzkich aczkolwiek, zgodnie z sugestią ustawodawcy, były to miasta: Kraków, Stanisławów, Tarnopol, Lwów.

Równie ważne co względy polityczne były dla tego podziału względy narodowościowe. Obszar ten stanowił niemalże mozaikę narodowościową. Jak podaje Langrod, z ogólnej liczby 4.680 tys. Rusinów (Ukraińców – przyp. C.L.) w Polsce mieszkających na obszarze około 150 tys. km<sup>2</sup>, największa część zwartej ludności ruskiej przypada na te tereny Małopolski Wschodniej (56.000 tys. km<sup>2</sup>) (1931, s. 97). Oprócz Ukraińców ziemie te zamieszkiwała ludność polska, rosyjska, niemiecka, żydowska i rozproszone grupy ludności rumuńskiej (Langrod 1924, s. 97 i 128). Ustalając granice i obszar województw możemy domyślać się (nie znano dokładnie ani liczby tych grup ludności, ani ich dokładnego rozmieszczenia; informacje na ten temat przyniósł dopiero spis powszechny w 1921 r.), że ustawodawcą kierowała chęć nadania przewagi liczbie ludności polskiej woj. lwowskiego i tarnopolskiego (58,3% i 45,5% ludności polskiej). Województwo lwowskie przylegając do Zbrucza miało oddzielać od granicy rosyjskiej woj. stanisławowskie (27,1% ludności polskiej) i w ten sposób oddzielać je również od woj. wołyńskiego, gdzie liczba mieszkającej ludności ukraińskiej była znaczna. Był to jeden ze sposobów rozwiązania problemu ludności ukraińskiej. Jednakże woj. tarnopolskie, z uwagi na niekorzystną (z punktu widzenia interesów ustawodawcy) strukturę ludności, funkcji tej pełnić nie mogło (Tomaszewski 1985, s. 78). Oczywiście jest, że taki sposób potraktowania problemu, powodujący powstanie sztucznych województw, spotkał się z bardzo ostrą krytyką o czym niżej.

Kolejnym województwem powołanym do życia ustawą konstytucyjną

z 15.07.1920 r. było woj. śląskie (Dziennik Ustaw nr 73). W związku z zupełnie odmienną sytuacją prawną tego województwa poświęcę mu więcej miejsca na dalszych stronach pracy. W tym miejscu chciałabym przedstawić jedynie kilka uwag na jego temat. Zgodnie z art. 1 wspomnianej ustawy, zawierającej tzw. statut organiczny woj. śląskiego, obejmować ono miało wszystkie ziemie przyznane Polsce art. 88 Traktatu Wersalskiego: ziemie Śląska Cieszyńskiego i Śląska Górnego. Daty wejścia w życie statutu były różna dla tych ziem (w 1938 dochodzi Śląsk Zaolziański), jako że pełna przynależność Śląska Cieszyńskiego datuje się od 28 lipca 1920 r., a Górnego Śląska od 15.06.1922 r. (Kokot 1939, s. 11). Ustawa ta, w odróżnieniu od poprzednich, nie mówiła nic na temat tymczasowości. W warunkach jakich była wydawana (problem przynależności Górnego Śląska, zobowiązania międzynarodowe i inne) było to zrozumiałe. Województwo to otrzymało znaczną autonomię, a jego stolicą były Katowice.

Równie trudna sytuacja panowała na ziemiach wschodnich. Zmienne losy trwającej wojny polsko-radzieckiej nie pozwalały na trwałe uporządkowanie spraw podziału administracyjnego. Dopiero ustawą z 4 lutego 1921 r. *O unormowaniu stanu prawno-politycznego na ziemiach przyłączonych do Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie umowy o preliminowanym pokoju i rozejmie podpisanym w Rydze 12.10.1920 r.* utworzono na tych ziemiach 3 województwa: **wołyńskie** z siedzibą władz w Lucku, **poleskie** ze stolicą w Pińsku, **nowogródzkie** z centrum w Nowogródku (Dziennik Ustaw nr 19). Powiaty: grodzieński, wołkowyski, białowiecki (z wyjątkiem wyznaczonych gmin) przyłączono do woj. białostockiego. Zastrzeżono ponadto w osobnej ustawie rozgraniczenie woj. nowogródzkiego od mającego powstać woj. wileńskiego. Ustawa ta również nie ma w tytule „tymczasowości”.

Wymieniając historyczne stolice poszczególnych województw ustawodawca wyraźnie dążył do zaakcentowania ciągłości historycznej przynależności tych ziem do Polski. (Należy tutaj nadmienić, że Pińsk nie został stolicą województwa poleskiego ponoć z braku pomieszczeń. Rolę tę pełnił Brześć nad Bugiem). Podobnie jak w przypadku województw Galicji Wschodniej, tak i tutaj sztuczne województwa, z wątpliwie wytypowanymi ośrodkami centralnymi, będą przez cały okres międzywojenny przedmiotem dyskusji i krytyki.

Ostatnim z powołanych w pierwszych latach II Rzeczypospolitej województwem była **Wileńszczyzna** (woj. wileńskim nazwana została dopiero ustawą z 22.12.1925 r.; wyznaczono też wtedy formalnie stolicę – Wilno) (Dziennik Ustaw nr 6). Do wyborów sejmu wileńskiego w 1922 r.



Rys. 1. Podział administracyjny Polski na województwa w latach 1921–1938

nazywano je Ziemią Wileńską lub Wileńskim Okręgiem Administracyjnym. Przynależność tych ziem bezpośrednio po I wojnie nie była rozstrzygnięta, a wojna polsko-radziecka i postawa w niej Litwy spowodowały, że spór polsko-litewski rozpatrzyć miała Liga Narodów. Nie czekając na jej zgodę ogłoszono wybory, w wyniku których Sejm Wileński podjął zatwierdzoną przez Sejm Ustawodawczy 24 marca 1922 r. uchwałę o przyłączeniu Litwy Środkowej do Polski (Kumaniecki 1924, s. 597- 603).

W ten sposób w latach 1919–1922 rozciągnięto na całe ziemie II Rzeczypospolitej polską administrację, a obszar kraju podzielono na 16 województw. Stworzony podział II Rzeczypospolitej na województwa przedstawia Rys. 1.

Prezentując akty prawne, na podstawie których powstały wymie-



nione województwa, podkreślałam, że dokonywało się to w złożonej sytuacji wewnętrznej i międzynarodowej. Ustawodawca zastrzegał się, że dokonany podział ma charakter tymczasowy, z czego można wnioskować, iż zdawano sobie sprawę z jego wad i niedoskonałości. Tworzono województwa często automatycznie zmieniając nazwy prowincji pruskich, bądź je nadając okręgom stworzonym przez zarząd cywilny ziem wschodnich, czy łącząc byłe gubernie (w zasadzie z byłej guberni lubelskiej i siedleckiej utworzono województwo lubelskie, kieleckiej i radomskiej – kieleckie, piotrkowskiej i kaliskiej – łódzkie, warszawskiej i plockiej – warszawskie, łomżyńska i suwalska weszły w skład województwa białostockiego). W wielu przypadkach, z przyczyn politycznych, narodowościowych, z tytułu zobowiązań międzynarodowych, odchodzono od tego automatyzmu tworząc jednakże „sztuczne twory”, jak określano województwa wschodnie i południowo-wschodnie. Tak czy inaczej wszyscy piszący na ten temat byli zgodni, że ów podział z wielu względów był nietrafny. Uzasadnionymi więc wydają się wszelkie dyskusje i słowa krytyki w stosunku do stworzonych województw.

### 1.3. Dyskusje i propozycje reform podziału wprowadzonego w latach 1919–1922

Ustanowiony podział różnił się bardzo od przedrozbiorowego, pomimo prób nawiązywania do historycznych województw. Wiele województw było zbyt dużych jak na region miasta średniego czy nawet małego (dotyczyło to np. woj. wołyńskiego ze stolicą w Lucku, poleskiego ze stolicą w Brześciu n. Bugiem, nowogródzkiego i innych). Województwa były jednostkami pośrednimi między makroregionem typu prowincji, a mikroregionem typu ziem czy mniejszych województw I Rzeczypospolitej. Był to podział sprzeczny z typologią ośrodków regionalnych i nietrafny z punktu widzenia zasad gospodarki przestrzennej. Zarzucano mu pominięcie historycznych podziałów i związków gospodarczych, kulturowych; utrwalanie podziałów dokonanych przez państwa zaborcze, jako że ustalone granice województw praktycznie pokrywały się z granicami byłych zaborów (jedynie woj. śląskie przekraczało granice międzypaństwowe państw zaborczych). Również z punktu widzenia przyszłego samorządu (zgodnie z art. 65 i 67 Konstytucji z 1921 r. województwa miały być również jednostkami samorządu terytorialnego) powstałe województwa nie były odpowiednie. Tenże sam art. 65 Konstytucji wyraźnie mówił, że *dla celów administracyjnych państwo polskie podzielone będzie w drodze ustawodawczej na województwa...* po raz kolejny więc dawano do zrozumienia, że stworzony podział ulegnie zmianie.

Zrozumiałym stał się więc fakt, że niemalże z konstytuowaniem się województw zaczęto zgłaszać wnioski w sprawie zmian ich kształtu. Już 21 lipca 1921 r. do Sejmu wpłynął wniosek w sprawie rewizji podziału wojewódzkiego zgłoszony przez posła Alfonsa Erdmana i jego towarzyszy z PSL Piast. Wnioskodawca nazywał województwa *sztucznym tworem biurokratycznym*, a obowiązujący podział według niego nie odpowiadał najelementarniejszym potrzebom kraju i wymagał szybkiej i gruntownej przebudowy, jako że nie uwzględniono w nim warunków geograficznych, struktury gospodarczej, poziomu kultury i ciężenia ekonomicznego, zlekceważono dawny podział historyczny (Hubert 1922, s. 29-30). Wniosek zawiera również projekt nowego podziału, który zdaniem wnioskodawcy jest pozbawiony wyżej wymienionych niedomogów. Zwiększa się w nim liczbę województw do 19, przewidując m.in. powstanie historycznych województw: kujawsko-chełmińskiego, podolskiego, halickiego i sandomierskiego. Autor proponuje likwidację woj. tarnopolskiego i stworzenie 4 województw nowych: kaliskiego, podlaskiego, przemyskiego i wymienionego wyżej kujawsko-chełmińskiego. Szczegóły prezentuje Rys. 2. Projekt ten, jak pisze Wakar, nie był przez Sejm nawet rozważany, stał się natomiast przedmiotem wielu dyskusji. Analizowano go zarówno po opublikowaniu, jak i w okresie późniejszym, zarzucając mu wiele błędów i wad (Hubert 1922, s. 3-22, Langrod 1931, s. 118, Wakar 1925, s. 14). Projekt nie zakładał radykalnej przebudowy struktury regionalnej kraju, ale poprawienie istniejącego stanu rzeczy.

W roku 1923 ukonstytuowała się komisja dla reformy administracji, w której wyodrębniono podkomisję do spraw podziału administracyjnego. Podkomisja opowiedziała się za zniesieniem województwa nowogródzkiego i wcieleniem jego obszaru do województwa poleskiego i wileńskiego, przełamaniem kordonów państw zaborczych. Przedstawiła nową konkretną propozycję zatarcia granic byłych zaborów poprzez przesunięcia powiatów z województwa warszawskiego do pomorskiego, z województwa łódzkiego do poznańskiego, z województwa kieleckiego do krakowskiego. Proponowano powiększenie woj. pomorskiego kosztem poznańskiego, woj. warszawskiego kosztem białostockiego, woj. wołyńskiego kosztem poleskiego. Co do wielkości województw, pod względem liczby mieszkańców i dróg zmian stanu istniejącego zdania członków komisji były podzielone (*Podział administracyjny...* 1929, s. 62-65).

Komisja nie przewidywała tworzenia województw nowych. W swoich pracach starała się uwzględnić problemy regionalizacji kraju podchodząc do tego problemu w sposób odpowiedni, tzn. nie narzucając z



Rys. 2. Projekt reformy podziału administracyjnego Erdmana.



Rys. 3. Projekt reformy podziału administracyjnego według komisji dla reformy administracji (1923 r.).

góry określonych rozwiązań. Podnosiła też kwestię uzgodnienia podziału resortowego z wojewódzkim (Piskozub 1987, s. 174).

Wnioski komisji nie zostały zrealizowane jednakże, jak podkreśla Piskozub, komisja zwróciła uwagę na 2 zagadnienia związane z problematyką regionalizacji: podniesienie roli stolic prowincjonalnych jako ośrodków ważniejszych od stolic wojewódzkich, będących miastami średnimi, jak też uzgodnienie podziału na województwa z podziałem resortowym. Komisja ta nie postulowała również w zasadzie tworzenia nowych województw.

W roku 1925 została przez rząd Skrzyńskiego powołana tzw. **komisja trzech**, w skład której wchodził profesorowie Bobrzyński, i Kasznica

oraz podsekretarz stanu Smólski. Komisja dość szybko przedstawiła rządowi dokładny projekt reorganizacji administracji. Rozdział IV tegoż projektu p.t. *Granice województw* poświęcony był interesującej nas problematyce (Langrod 1931, s. 119-120). Komisja uwzględniając wnioski swojej poprzedniczki z roku 1923 proponowała nieco mniejsze zmiany, Piskozub nazywa je nawet *cofnięciem się*<sup>3</sup>. Sądzę, że na wnioski Komisji o których niżej, wpłynęła szeroko dyskutowana w tym czasie kwestia miejsca województwa jako jednostki samorządowej w systemie politycznym kraju. Podniosły się bowiem głosy obawy przed tworzeniem województw, które wyposażone w samorząd mogłyby rywalizować z Sejmem Rzeczypospolitej, a co więcej Rzeczpospolita mogłaby przypominać federację silnych, samorządnych województw<sup>4</sup>. Komisja uchwaliła drobne zmiany w stosunku do stanu istniejącego (zostawiając niezmienną liczbę województw), mające na celu zatarcie granic państw zaborczych (Rys. 4). Proponowała wzmocnienie woj. pomorskiego jako zbyt małego i słabego ekonomicznie oraz etnograficznie, powiększała woj. krakowskie o część woj. kieleckiego, woj. łódzkie o pow. częstochowski; ulegały zmianie woj. lubelskie i warszawskie w związku ze zwiększeniem woj. pomorskiego (Langrod 1931, s. 120).

W wielu szczegółach nawiązywano do ustaleń komisji z 1923 r. Pominęto kwestię zmian podziału resortowego, natomiast uchwalono wniosek, by każde województwo miało swoją izbę skarbową i kuratorium. Podobnie jak i wcześniejsze, tak i ten projekt nie wyszedł poza sferę teorii i dyskusji.

W roku 1928 po raz kolejny powołano komisję dla usprawnienia

<sup>3</sup>Komisja nie godziła się na skasowanie woj. nowogródzkiego i w ogóle była przeciwna likwidacji niektórych województw, dając wyraz obawom przed sferalizowaniem państwa przez tworzenie zbyt dużych jednostek. W podobnym duchu wypowiedział się Langrod: *Reforma administracji w duchu regionalnym byłaby z każdego punktu widzenia szkodliwa dla państwa polskiego, skoro racja stanu w danych warunkach wymaga przeciwstawiania się prądom antyunifikacyjnym; sugestywnymi były te dyskusje wokół woj. śląskiego* (Por. Kokot 1939, s. 11 i nast., Langrod 1931, s. 63, Piskozub 1987, s. 175).

<sup>4</sup>Por. Wakar, 1925, s. 14-15: *Nasze województwa są to instytucje zupełnie martwe, które nawet wykniętego im zakresu działania nie mogą wykonać... gdy poszczególne grupy postów usiłowały wystąpić, z inicjatywą prawodawczą, dotyczącą urzędzeń wojewódzkich, które zgodnie z konstytucją ma cechować szeroki... samorząd, sławały, poprostu bezradne wobec tego, że obszar woj. administracyjnych tymczasowych zupełnie nie odpowiadał naturalnym związkom ludności... To pozorne lekceważenie tej ważnej sprawy (kwestii podziału i samorządu wojewódzkiego - przyp. C.L.) miało głębsze przesłanki. Ogólną tendencją narodu jest spojenie państwa w organiczną i jednolitą całość... Może też być ewentualność II - samorząd okaże się żywoitny i tego zdaje się postowie Sejmu Ustawodawczego obawiali. Może to oznaczać przekroczenie samorządu i przejście w stan luźnej federacji.*



Rys. 4. Projekt reformy podziału administracyjnego Polski według Komisji dla Reorganizacji Administracji Państwowej (1925 r.).

**administracji**, której jedna z sekcji miała zajmować się sprawą podziału administracyjnego. Komisja podkreślała konieczność likwidacji kordonów zaborczych, co jak zauważamy było wspólną cechą w.w. projektów. Komisja ogłosiła ankietę w sprawie podziału administracyjnego, na którą odpowiedziało wielu autorów. Stąd też okres ten jest szczególnie obfity w literaturę traktującą na ten temat. Jako interesujące można przedstawić kilka propozycji.

Pierwszą z nich jest propozycja **Starzyńskiego** zawarta w pracy *Projekt podziału Rzeczypospolitej z 1928 r.* Stwierdzając, że istniejący podział jest dziełem przypadku, autor proponuje powstanie województw o równej liczbie ludności wynoszącej 1 milion (miałoby być ich 25-26), jak też powstanie 6 prowincji ze stolicami: Warszawa, Kraków, Poznań, Lwów, Wilno i Lublin (Rys. 5).

Projekt nawiązywał do ówczesnej organizacji Kościoła, tj. podziału na arcybiskupstwa. Prowincje stanowić miały okręgi wojskowe, sądowe, oświatowe, komunikacyjne. Inne resorty miałyby się mieścić w siedzibach urzędów wojewódzkich. Podniesiono więc problem podziału na województwa i podziału resortowego ponownie. Autor proponował zniwelowanie różnic zaborczych i przeprowadzenie projektowanych zmian po spisie ludności, jaki miał być przeprowadzony w 1931 r. (Starzyński 1928). Pracy tej stawiano zasadniczy zarzut, mianowicie, że była pisana pod kątem potrzeb mobilizacyjno-strategicznych (autor był majorem sztabu głównego). Inne zarzuty przypominały stawiane wcześniej propozycjom.

Propozycja **Langroda** zawarta jest w pracy zbiorowej *Kraków stolicą kresów południowo-zachodnich – studia nad nowym podziałem administracyjnym państwa*, i w książce *Ze studiów nad podziałem administracyjnym państwa* będącej zarazem ogólnym przeglądem i oceną projektów powstałych do roku 1931. Autor uważa, że utrzymanie podziału trzy-stopniowego jest słuszne, co nie znaczy, że jest on doskonały. Należy go zmieniać drogą ewolucji. Píše on: *natychmiastowe przystąpienie do reformy jest rzeczą konieczną, ale z rozłożeniem na etapy w zależności od względów:*

- 1.) zobowiązania międzynarodowe ...;
- 2.) względy samorządowe ...;
- 3.) względy gospodarcze, kulturalne ...;
- 4.) względy komunikacyjne ...;
- 5.) rozbieżności prawne ...;
- 6.) względy na stosunki teraźniejsze ....



Rys. 5. Projekt reformy podziału administracyjnego wg Starzyńskiego.



Następnie przedstawia wizję stopniowej reformy administracji, dzieląc ją na trzy etapy:

W nawiązaniu do memoriału „Komisji trzech” uważa, że etap I można rozpocząć po „ujednostajnieniu” samorządu. Etap ten rozpocząć się miał pod koniec roku 1930, a jego celami miały być: powiększenie województwa pomorskiego, zmniejszenie województwa poznańskiego, zmniejszenie województwa warszawskiego na rzecz pomorskiego, m.st. Warszawy i łódzkiego, a powiększenie o powiaty z województwa lubelskiego i białostockiego. Konsekwencją tych przekształceń były dalsze przesunięcia powiatów, powodujące zmiany granic województwa lubelskiego, wołyńskiego, kieleckiego, białostockiego, wileńskiego i poleskiego. Na skutek tych zabiegów likwidacji miało ulec województwo nowogródzkie, natomiast tarnopolskie, stanisławowskie i lwowskie miały pozostać bez zmian (Langrod 1931, s. 141-142).

II etap reformy miał być dokonany po przeprowadzeniu unifikacji wszystkich ziem i reformie samorządów. Etap ten mógł być wg autora zrealizowany nie później niż w latach 1931-1932, po przeprowadzeniu spisu powszechnego; celem jego miało być zatarcie kordonów zaborczych. W ramach proponowanych zmian miano zlikwidować województwo tarnopolskie, wzmacniając w ten sposób wołyńskie i stanisławowskie i stwarzając podstawy do dalszych gruntownych reform. Miano powołać nowe województwo przemyskie, *przemysłowo i gospodarczo silne* jak pisze autor<sup>5</sup>.

Efektom tych zmian miało być zmniejszenie różnic terytorialnych i ludnościowych między województwami i ograniczenie liczby województw przewyższających 2 mln mieszkańców do czterech. Zmiany te miały również poprawić sytuację narodowościową i gospodarczą.

III etap reformy nie mógł być dokonany wg Langroda przed rokiem 1937 z powodu dotyczących Śląska zobowiązań międzynarodowych z roku 1922. Etap ten miał dotyczyć tylko województwa śląskiego, szło mianowicie o jego zlikwidowanie. Miało to dopełnić proces scalenia całego zagłębia węglowego w jedną całość w województwie krakowskim. Część powiatów miała wejść do województwa łódzkiego, które autor nazywa łączykko-sieradzkim. Należy bowiem dodać, że wraz z projektem zmian granic województw Langrod postulował również nowe nazewnictwo. I tak: województwo białostockie miało być podlaskim, kieleckie – sandmierskim, lubelskie – lubelsko-bełskim, lwowskie – podolskim, poznańskie – poznańsko-kaliskim, stanisławowskie – halickim, warszawskie – mazowieckim. Projekt nawiązywał więc wyraźnie do nazw historycznych. Zmieniał

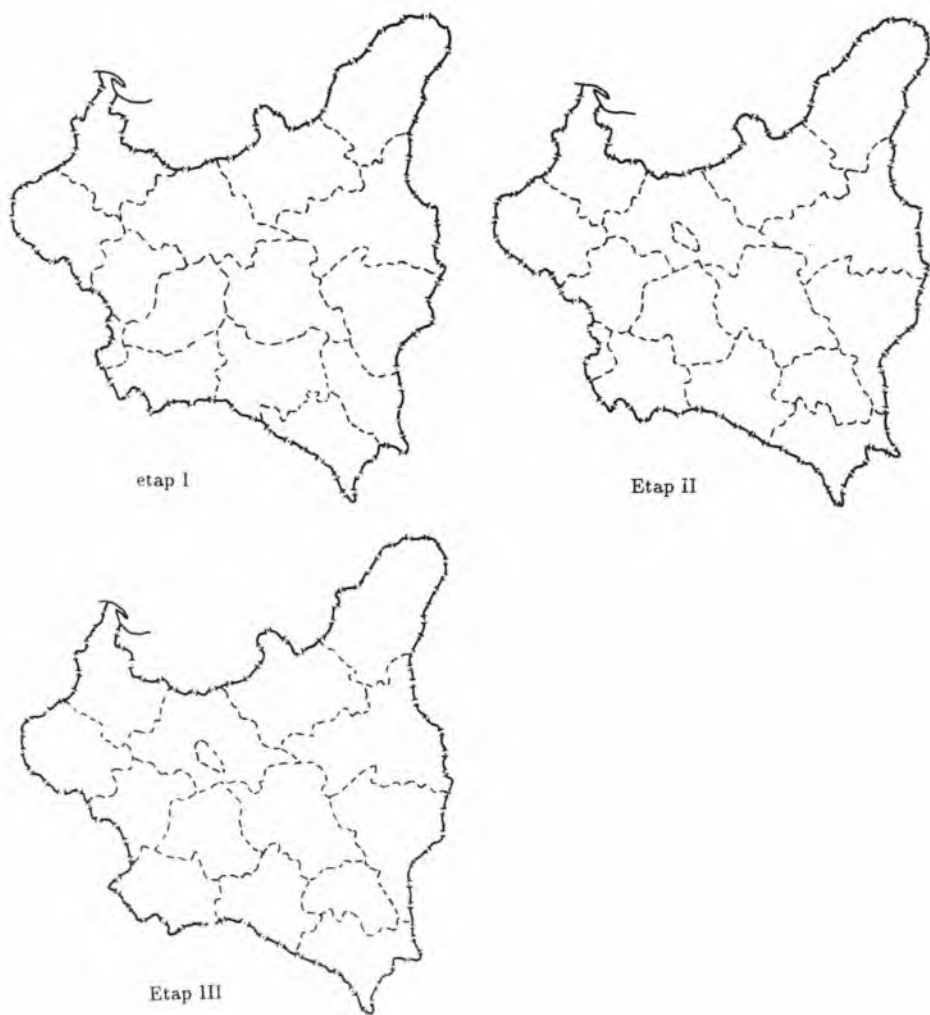
<sup>5</sup> Kosztem zmian obszarów i granic woj. krakowskiego, lwowskiego, a w konsekwencji też kieleckiego. Drobne zmiany dotyczyły woj. warszawskiego, łódzkiego, poznańskiego, pomorskiego.

też liczbę województw z 16 (bez m.st. Warszawy) do 15, tzn. likwidował województwa: nowogródzkie, śląskie i tarnopolskie, a powoływał do życia przemyskie i warszawskie-grodzkie (Rys. 6).

Ocenę tego projektu tak przedstawia Piskozub (1987, s. 192): *W sumie powierzchnia niektórych województw pozostawała niemal identyczna pomimo przesunięć obszaru województwa. W innych województwach zmiana powierzchni była nieduża i w większości była to zmiana w kierunku wzrostu. Tylko dwa województwa: pomorskie i wileńskie wykazują wyraźny wzrost obszaru, podczas gdy województwo łwowskie – duży spadek. Wzmocnienie terytorialne województwa pomorskiego było zaplanowane i pokrywało się z wnioskiem komisji z lat 1923 i 1925. Zmiany obszaru woj. wileńskiego i łwowskiego były raczej przypadkowe i wynikały w pierwszym przypadku z likwidacji województwa nowogródzkiego, w drugim zaś – z utworzenia województwa przemyskiego. Należy też dodać, że Langrod starał się wziąć pod uwagę postulaty wcześniejszych reformatorów. Projektowane nowe, większe województwa oznaczały zatarcie granic państw zaborczych i miały być zdolnymi do życia. Autor starał się też uwzględnić czynnik narodowościowy i regionalno-gospodarczy, poprzez łączenie w obrębie województwa ośrodków przemysłowych i rolniczych z uwzględnieniem ich wzajemnego ciężenia.*

Projekt Langroda zawierał również propozycje zmian okręgów administracji niezespolonej. Miały się one pokrywać z granicami województw (bądź ich grup), granice okręgów nie mogły natomiast przecinać granic województw. Langrod postulował dla niektórych działów administracji niezespolonej mniejszą liczbę okręgów: powołanie 5 okręgów wojskowych z siedzibami w: Warszawie, Krakowie, Poznaniu, Lwowie i Wilnie; 7 dyrekcji kolei państwowych (Warszawa, Kraków, Kielce lub Radom, Wilno, Lwów, Stanisławów lub Łódź, Poznań); 8 dyrekcji poczt i telegrafów w Warszawie, Łodzi, Lublinie, Krakowie, Poznaniu, Wilnie i Toruniu; 6 okręgów sądów apelacyjnych z siedzibami w: Warszawie, Poznaniu, Krakowie, Lwowie, Wilnie i Lublinie. Projekt ten przedstawia Tab. 1.

Projekt Langroda różnie grupuje poszczególne województwa dla każdego podziału resortowego. Piskozub (1987, s. 192) pisze, że Langrod argumentuje to potrzebą wytwarzania różnokierunkowych więzi wojewódzkich w miejsce powiązań zamykających się wewnątrz granic byłych zaborów. Służy to zapewne wyższemu celowi, jakim było „scementowanie” narodu i wzmocnienie państwa, którego Langrod był wyznawcą. W omawianej pracy Langrod dużo miejsca poświęca kwestii narodowościowej, przedstawiając propozycje rozwiązania problemu mniejszości, zwłaszcza zamieszkujących obszary południowo-wschodnie,



Rys. 6. Projekt reformy podziału administracyjnego wg Langroda.

Tabela 1  
Przynależność województw do poszczególnych okręgów administracji nie-  
zespólonej z siedzibami<sup>a</sup>

Siedziba okręgu	Do okręgowego sądu apelacyjnego	Do okręgu korpusu	Do okręgu poczty i telegrafów	Do okręgu adm. kolejowej
Warszawa	grodzkie-w-wskie mazowieckie pomorskie	grodzkie-w-wskie mazowieckie podlaskie	grodzkie-w-wskie mazowieckie podlaskie	grodzkie-w-wskie mazowieckie podlaskie
Kielce lub Radom	X	X	X	sandomierskie lubelsko-bełskie
Kraków (dla adm. kolejowej Kraków lub Łódź	krakowskie sandomierskie	krakowskie sandomierskie lubelsko-bełskie	krakowskie przemyskie	krakowskie łęczycko- sieradzkie
Poznań	poznańsko-kaliskie łęczycko- sieradzkie	poznańsko-kaliskie łęczycko- sieradzkie	poznańsko-kaliskie	poznańsko-kaliskie pomorskie Wolne M. Gdańsk
Toruń	X	X	pomorskie Wolne M. Gdańsk	X
Wilno	wileńskie podlaskie	wileńskie poleskie wołyńskie	wileńskie	wileńskie poleskie
Stanisławów	X	X	X	halickie wołyńskie
Lwów	podolskie halickie wołyńskie	przemyskie podolskie halickie	podolskie halickie	podolskie przemyskie
Lublin	lubelsko-bełskie przemyskie kieleckie	X	lubelsko-bełskie poleskie wołyńskie	X
Łódź	X	X	łęczycko- sieradzkie	X

<sup>a</sup> Źródło: Langrod 1931, s. 223-232.

m.in. poprzez scentralizowanie polityki narodowościowej w poszczególnych ośrodkach administracyjnych i niwelowanie różnic narodowościowych (Langrod 1931, s. 131-134).

Proponowane przez niego zmiany wychodzą naprzeciw krytyce niektórych „sztucznych tworów” jak określono województwo tarnopolskie czy nowogródzkie, spełniają też postulaty wzmocnienia województwa pomorskiego. Rozwiązuje też obawy wielu osób traktujących autonomię Śląska jako zagrożenie dla Sejmu Rzeczypospolitej i stabilności państwa, jako że proponuje likwidację tego województwa (co prawda w dość odległej przyszłości).

Kolejnym autorem projektu zmian podziału administracyjnego kraju był Ziomek. Proponował on likwidację województwa tarnopolskiego i nowogródzkiego, utworzenie województwa przemyskiego i dokonanie zmian granic między innymi województwami poprzez przegrupowania powiatów. Biorąc za punkt wyjścia poziom rozwoju gospodarczego województw uważał, że tworząc jednostki nowe mniej więcej jednolite gospodarczo i o podobnym potencjale ekonomicznym, należy równolegle przełamywać granice zaborów. Nowe województwa nie mogły się różnić zbyt obszarem i liczbą ludności. W fazie końcowej owych zmian przewidywał likwidację województwa śląskiego i wcielenie jego obszaru do krakowskiego (Ziomek 1930, s. 280). Projekt Ziomek jest wyraźnie zbliżony do koncepcji Langroda. Propozycje te przedstawia Rys. 7.

Ostatnim prezentowanym jest projekt reformy podziału administracyjnego kraju **Suskiego**. Autor proponuje odłożenie zasadniczej reformy na przyszłość i ogranicza swoje propozycje do usunięcia błędów i braków w podziale istniejącym. Za zasadnicze wady wprowadzonego podziału uważa utrzymanie granic zaborczych jako granic międzywojewódzkich, brak zgodności podziału administracyjnego z podziałem administracji niespolonej, pominięcie komunikacji jako ważnego czynnika podziału. W sprawie stolic województw stwierdza, że jedynie 16 miast może spełniać rolę ośrodków gospodarczo-komunikacyjnych i stolic województw: Warszawa, Kraków, Wilno, Łódź, Katowice, Białystok, Toruń (lub Bydgoszcz), Poznań, Stanisławów, Kielce, Przemyśl, Pińsk, Brześć n. Bugiem, Baranowicze, Lublin, Lwów. Proponuje utworzenie 15 województw z wymienionymi miastami jako ich stolicami (rezygnuje z Baranowicz) i województwa grodzkiego-warszawskiego oraz – podobnie jak Langrod – likwidację województwa nowogródzkiego i tarnopolskiego oraz stworzenie przemyskiego. Nie podejmuje natomiast sprawy województwa śląskiego. W ramach zacierania granic zaborów przedstawia wiele prze-



Rys. 7. Projekt reformy podziału administracyjnego Ziomka.

sunięć granic województw kierując się względami komunikacyjnymi i historycznymi (*Podział administracyjny...* 1929, s. 71-79).

*Projekt Suskiego wykazuje równocześnie szereg niekonsekwencji bądź opiera się na wątpliwej wartości argumentach* pisze Piskozub i zarzuca mu wiele potknięć, dotyczących zwłaszcza błędnego z punktu widzenia historycznego włączenia niektórych powiatów do województw, np. nie trafne uznanie przez Suskiego powiatów bydgoskiego i wyrzyskiego za okręgi pomorskie nic wspólnego z Wielkopolską nie mające, czy powiatu częstochowskiego jako ciężącego ku Łodzi. Do propozycji tej krytycznie ustosunkował się również autor pierwszego prezentowanego projektu Starzyński w dyskusji, która towarzyszyła przedstawionym projektom (Piskozub 1987, s. 200). Podobne stanowisko zajęli inni zwolennicy podziału państwa na jednostki typu prowincji.

Niejako na marginesie chciałabym jeszcze przedstawić propozycję Warkara, jaką znajdujemy w artykule *Zagadnienie podziału administracyjnego Polski*. Autor był twórcą kilku różnych koncepcji (dwie z nich przedstawiam w rozdziale 1.5.); ta, zawarta w w.w. artykule zawiera projekt likwidacji 6 województw: białostockiego, kieleckiego, stanisławowskiego, tarnopolskiego, wołyńskiego, nowogródzkiego i wcielenie ich do pozo-



Rys. 8. Projekt reformy podziału administracyjnego Śląskiego.

stałych. Pozostać miało 10 województw i m.st. Warszawa (Wakar 1929, s. 11-13).

Publikowane wyniki ankiety i przedstawione projekty reform podziału administracyjnego spotkały się z dużym oddźwiękiem. Wspomniane trzy propozycje (Ziomka, Suskiego, Langroda), mające wiele punktów wspólnych, stały się przedmiotem analiz i prac komisji. Zarówno prace komisji jak i owe propozycje stały się jednakże przedmiotem dość szerokiej krytyki. Zwłaszcza zwolennicy innego, tj. prowincjonalno-regionalnego podziału kraju zarzucali reformatorom wiele błędów. Pamiętać bowiem należy, że lata te były okresem ścierania się wielu koncepcji, które najogólniej możemy zaliczyć do 2 grup: 1) zmian obowiązującego podziału, ale z zachowaniem województw jako jednostki II instancji (do przedstawicieli tej koncepcji możemy zaliczyć zarówno Langorda, jak Suskiego, Ziomka, początkowo Wakara), 2) zmian w kierunku likwidacji województw bądź ich grupowania w prowincje czy regiony. Wyznawcami tej teorii byli m.in. Srokowski, Dalbor, Piekalkiewicz, Rutkowski i inni.

Na podstawie prowadzonych badań i złożonych projektów „Komisja Trzech” miała złożyć sejmowi na sesji jesiennej 1931 r. projekt nowego podziału kraju na województwa. Projekt ów zawierał następujące punkty:

1) zniesienie 5 województw: stanisławowskiego, tarnopolskiego, nowogródzkiego, białostockiego, kieleckiego i włączeniu ich do województw sąsiednich,

2) przesunięcie powiatów z jednych województw do drugich w celu zatarcia granic byłych państw zaborczych (Bujak 1931, s. 3-5).

Projekt szedł więc w swoich propozycjach dalej niż propozycje Langroda, Ziomka czy Suskiego. Komisja proponowane zmiany uzasadniała potrzebą uwzględnienia powiązań gospodarczych, dążnością do unifikacji państwa. Wskazywała też na potrzebę uzyskania oszczędności poprzez zmniejszenie liczby województw.

Ocenę tego projektu przedstawił szczegółowo Bujak. Uważał on mianowicie, że przedstawione przez komisję propozycje nie liczą się dostatecznie z powiązaniem gospodarczymi regionów (Bujak sam był twórcą regionalizacji gospodarczej): *Projektodawcy... ulegają w wielu wypadkach złudzeniu, jakoby go dostosowali do regionalizmu gospodarczego* (Bujak 1931, s. 10). Wątpił również w to, by nowy podział miał rozwiązać kwestię unifikacji i likwidacji granic zaborczych: *Przede wszystkim jest złudzeniem jakoby źródłem istniejących różnic w narodzie polskim były jedynie zabory, wpływ prawa szkoły i kultury obcej i dalej podział może mieć znaczenie uboczne, raczej symboliczne niż rzeczywiste... w*



porównaniu z wpływem takich czynników jak utworzenie państwa z granicami politycznymi i celnymi; istnienie jednolitego rządu, sejmu, prawodawstwa; powstanie wspólnych interesów gospodarczych i rozwoju handlu; z rozciągnięciem na cały obszar państwa takich instytucji jak szkolnictwo, wojsko, stronnictwo polityczne, przesiedlenie ludności. Wątpi również w to, by nowy podział miał przynieść znaczące oszczędności czy lepiej wykorzystać administrację. Nowy podział nie tworzy też według niego lepszych warunków dla ewentualnego samorządu wojewódzkiego. Jako argumenty dla swojej krytyki przedstawia rozwiązania państw zachodnich. Cała właściwie jego książka jest jednym wielkim głosem krytyki wniosków i propozycji komisji. Wydaje się, że jest w tym wszystkim dużo rozsądku, zwłaszcza w ocenie ewentualnych zalet projektu. Ostatecznie Bujak stwierdza: *obecny podział nie jest doskonały, ale projektowany wydaje mi się bez porównania dalszym od ideału doskonałości*. Uważa, że województwo w Polsce powinno zajmować obszar 10.000–25.000 km<sup>2</sup> i mieć 1–2 mln. ludności (Bujak 1931, s. 12-15, 25-31, 35).

Żaden z przedstawionych projektów Erdmana, Starzyńskiego, Langroda, Ziomka, Suskiego i poszczególnych komisji nie stał się bezpośrednio przedmiotem realizacji. W zasadzie prawie przez cały okres międzywojenny, bo do roku 1938, utrzymał się „tymczasowy” podział wprowadzony w latach 1919–1922. Dopiero w latach 1937–1939 przeprowadzono reformy, w których zostały w dużym stopniu uwzględnione wyżej wymienione propozycje.

Zmiany przeprowadzono w 2 etapach. W etapie I zmieniono granice województw zachodnich likwidując równocześnie tak krytykowane granice międzywojewódzkie. 12.06.1937 r. wydano ustawę z mocą obowiązującą od 1 kwietnia 1938 r. (Dziennik Ustaw nr 96). I tak: z województwa warszawskiego do pomorskiego przeniesiono powiaty lipnowski, nieszawski, rypiński, włocławski, a z pomorskiego do warszawskiego działdowski. Włączono też do województwa pomorskiego powiaty województwa poznańskiego: bydgoski, inowrocławski, szubiński, wyrzyski i część mogileńskiego. W ten sposób obszar województwa pomorskiego wzrósł o 55%, a ludność o 73%. Ustawą tą powołano do życia poprzez powyższe zmiany tzw. Wielkie Pomorze, wg Steyera *owoc wieloletnich starań władz lokalnych (Woj. bydgoskie... 1967, s. 156, 160, 545)*. Ponadto do województwa poznańskiego przeniesiono z łódzkiego powiaty: kaliski, kolski, koniński (wraz z obszarem zniesionego wcześniej powiatu śłupeckiego) oraz turecki.

W etapie drugim, uregulowanym ustawą z 9 kwietnia 1938 r. obowiązującą od 1.04.1939 r. (Dziennik Ustaw nr 27), powiększono ob-

szar województwa łódzkiego i warszawskiego. Województwo warszawskie powiększono o powiaty garwoliński, sokołowski, węgrowski (kosztem województwa lubelskiego) oraz powiaty: łomżyński (z obszarem zlikwidowanego przejściowo w 1932 r. powiatu kowieńskiego), ostrołęcki, ostrowsko-mazowiecki kosztem województwa białostockiego. Z województwa warszawskiego do łódzkiego przeniesiono powiaty: kutnowski, łowicki, rawski i skierniewicki. Województwo łódzkie wzrosło ponadto o powiaty konecki i opoczyński. W ten sposób powierzchnia województwa warszawskiego wzrosła z 29,3 do 31,7 tys. km<sup>2</sup>, łódzkiego z 19,0 do 20,4 tys. km<sup>2</sup>. Wielkość zmian obrazuje Tab. 2 i Rys. 9.

Przeprowadzona reforma zatarła ślady granic zaborczych na granicy byłych zaborów pruskiego i rosyjskiego. Nie zmieniło to jednak zasadniczego kształtu podziału wprowadzonego w latach 1919–1922. Nie spełniono wielu postulatów komisji, prezentowanych wyżej, nie nawiązano też do koncepcji regionalistycznych. Dzisiaj możemy stwierdzić, że wprowadzony po I wojnie podział na województwa przetrwał nie tylko okres II Rzeczypospolitej, ale wraz ze zmianami z lat 1937–1939 był podstawą reformy podziału na województwa, wprowadzonej po II wojnie światowej i mimo wielu zmian, można stwierdzić, że dotrwał do roku 1975.

#### 1.4. Charakterystyka społeczno-gospodarcza województw na podstawie wybranych wskaźników

Przygotowując się do przedstwienia województw z punktu widzenia osiągniętego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, zastanawiałam się, czy należy również zaprezentować zmiany jakie zaszły w tej materii w ciągu dwudziestolecia międzywojennego, czy też potraktować ten problem jako drugorzędny. Zdecydowałam się na drugie wyjście z dwóch powodów:

1) niemożliwym byłoby ukazanie owych przemian i ich przyczyn na kilku stronach tej pracy, jako że kwestia ta mogłaby być odrębnym przedmiotem studiów;

2) przedmiotem moich rozważań w tym podrozdziale nie jest badanie rozwoju społeczno-gospodarczego województw lecz jedynie próba ich charakterystyki od strony społecznej i gospodarczej, a tym samym zaprezentowanie olbrzymich różnic w tym względzie.

Kwestia wykorzystania niektórych wskaźników jako reprezentacyjnych dla charakterystyki województw jest oczywiście dyskusyjna, ale szło mi jedynie o ogólne przedstawienie problemu, a nie szczegółowe, analityczne rozważania. Ponadto w niektórych przypadkach, z powodu braku danych dla lat 1938 i 1939, korzystałam z danych dla innych lat. Doty-



Rys. 9. Podział administracyjny Polski w roku 1939.

Tabela 2  
Powierzchnia województw w 1922 i 1939 r. (w tys. km<sup>2</sup>)

Województwo	1922	1939
białostockie	32,4	26,0
kieleckie	25,6	22,2
krakowskie	17,4	17,6 <sup>a</sup>
lubelskie	31,2	26,6
lwowskie	27,0	28,4 <sup>a</sup>
łódzkie	19,0	20,4
nowogródzkie	22,7	23,0
poleskie	42,3	36,7
pomorskie	16,4	25,7
poznańskie	26,6	28,1
stanisławowskie	18,4	16,9
śląskie	4,2	5,1 <sup>a</sup>
tarnopolskie	16,2	16,5
warszawskie	29,5	31,7
m.st. Warszawa	0,12	0,14 <sup>b</sup>
wileńskie	29,1	29,0
wotyńskie	30,3	35,7

<sup>a</sup> Łącznie z ziemią uzyskanymi w 1938 r.

<sup>b</sup> Od 1938 r. województwo grodzkie warszawskie.

Źródło: *Mały Rocznik Statystyczny 1931 i 1939 r.*, ss. odpowiednio 12 i 11.

czy to np. liczby ludności województw i jej struktury narodowościowej, zatrudnienia, które pochodzą ze spisu powszechnego z roku 1931, nie są więc reprezentatywne dla roku 1939 zarówno z powodu zmian granic województw i ich powierzchni, jak też naturalnych ruchów ludności, wszelkie wyliczenia dla roku 1939 są jedynie próbami szacunku. W wielu przypadkach również dane ze spisu budzą wątpliwości.

Zdając sobie sprawę, że z powodu powyższych zastrzeżeń zaprezentowany obraz może w szczegółach odbiegać od wyliczeń stosowanych przez innych autorów, sądzę, że odda on jednak ogólne różnice rozwojowe, jakie występowały pomiędzy województwami II Rzeczypospolitej.

Z tabeli 2 wynika, że największym województwem II Rzeczypospolitej w roku 1939 było województwo poleskie o powierzchni 36,7 tys. km<sup>2</sup>, a następnie wołyńskie – 35,7 tys. km<sup>2</sup> i warszawskie – 31,7 tys. km<sup>2</sup>, natomiast do najmniejszych należały: śląskie – 5,1 tys. km<sup>2</sup>, tarnopolskie – 16,5 tys. km<sup>2</sup> i – efekt reform z lat 1937-39 – województwo grodzkie-warszawskie – 0,14 tys. km<sup>2</sup>.

Jeśli idzie o liczbę ludności to najludniejsze było województwo lwowskie – 3.126,3 tys. mieszkańców, dalej: kieleckie i łódzkie – odpowiednio 2.671 i 2.460,9 tys. mieszkańców. Najmniej zaludnionym było województwo nowogrodzkie – 1.057,2 tys. mieszkańców, następnie poleskie i białostockie – odpowiednio – 1.132,2 i 1.263,2 tys. mieszkańców.

Szczegółowe dane dla innych województw przedstawia tabela 3.

Przedstawione w tabeli 3 liczby, choć nie w pełni odzwierciedlają stan i strukturę ludności dla roku 1939, pozwalają jednak na wyciągnięcie kilku wniosków. Zmiany jakie w tej materii zaszły w okresie lat trzydziestych nie podważają w zasadzie stwierdzeń, że:

- zdecydowana większość ludności zamieszkiwała na wsi (wskaźnik dla całego kraju 72,2%). Najbardziej zurbanizowane było województwo łódzkie (% ludności miejskiej wynosił 41,15), dalej pomorskie, poznańskie i śląskie. Najmniej zurbanizowane było województwo nowogrodzkie (ponad 90% ludności mieszkało na wsi) następnie poleskie, wołyńskie, tarnopolskie. Pomijam ze zrozumiałych względów m.st. Warszawę;
- przy średniej gęstości zaludnienia 83 osoby na 1 km<sup>2</sup>, na I miejscu było województwo śląskie z 299 osobami na 1 km<sup>2</sup>, dalej krakowskie (131 osób na km<sup>2</sup>), łódzkie (130 osób na km<sup>2</sup>). Ostatnie miejsce zajmowało województwo poleskie – 31 osób/1km<sup>2</sup>, nieco więcej mieszkańców na 1 km<sup>2</sup> miało woj. wileńskie – 44 i nowogrodzkie – 46.

Tabela 3

Ludność miejska i wiejska oraz gęstość zaludnienia wg województw (granice województw z r. 1939)

Województwo	Ludność miejska		Ludność wiejska		Ogółem	Gęstość zaludn. na km <sup>2</sup>
	w tys.	%	w tys.	%		
Polska	8929,8	27,77	23226,8	72,23	32348,1 <sup>a</sup>	83
m.st. Warszawa	1179,5	100	—	—	1179,5	8337
warszawskie	520,3	21,14	1940,6	78,86	2460,9	78
łódzkie	1090,4	41,15	1559,7	58,85	2650,1	130
kieleckie	730,5	27,35	1940,5	72,65	2671,0	120
lubelskie	405,2	19,15	1711,0	80,85	2116,2	80
białostockie	311,8	24,68	951,5	75,32	1263,3	49
wileńskie	263,2	20,63	1012,8	79,37	1276,0	44
nowogródzkie	102,8	9,72	954,4	90,28	1057,2	46
poleskie	146,8	12,97	985,4	87,03	1132,2	31
wołyńskie	276,5	13,26	1809,1	86,74	2085,6	58
poznańskie	784,8	33,54	1554,8	66,46	2339,6	83
pomorskie	677,2	35,94	1207,2	64,06	1884,4	73
śląskie <sup>b</sup>	521,7	34,02	1011,8	65,98	1533,5	299
krakowskie <sup>b</sup>	579,5	25,19	1720,6	74,81	2300,1	131
lwowskie <sup>b</sup>	775,9	24,82	2350,4	75,18	3126,3	110
stanisławowskie	295,2	19,94	1185,1	80,06	1480,3	88
tarnopolskie	268,5	16,78	1331,9	83,22	1600,4	97

<sup>a</sup> Łącznie ze skoszarowanym wojskiem, którego nie ujmuje podział na województwa, stąd powstałe różnice między ogólną liczbą ludności a sumą ludności wiejskiej i miejskiej (liczba ludności bez wojska wynosi 32156,6 tys.).

<sup>b</sup> Z ziemiami odzyskanymi w 1938 r.

Źródło: *Mały Rocznik Statystyczny 1939*, s. 11. Liczby pochodzą ze spisu powszechnego w 1931 r.

Tabela 4

Struktura narodowościowa ludności Polski według województw (w tys. osób)

Województwa	Ogółem	Polacy	Niemcy	Ukraińcy	Białorusini	Żydzi	Rosjanie	Inni
Polska	31916	20644	780	5114	1954	3114	139	171
m.st. Warszawa	1172	806	2	1	1	353	4	5
warszawskie	2529	2222	74	1	1	219	2	10
łódzkie	2632	2089	155	1	0	379	2	6
kieleckie	2936	2606	8	1	0	317	1	3
lubelskie	2465	2006	16	123	1	314	3	2
białostockie	1644	1117	7	4	269	197	35	15
wileńskie	1276	641	1	2	409	111	43	69
nowogródzkie	1057	366	0	1	616	83	7	4
poleskie	1132	127	1	219	654	114	16	1
wołyńskie	2086	326	47	1445	3	208	23	34
poznańskie	2107	1903	193	1	0	7	1	2
pomorskie	1080	969	105	0	0	3	1	2
śląskie	1114	963	130	0	19	0	0	2
krakowskie	2298	2053	9	59	0	174	0	3
lwowskie	3127	1458	12	1305	0	342	1	9
stanisławowskie	1480	241	17	1079	0	140	0	3
tarnopolskie	1600	590	3	872	0	134	0	1

Uwaga: Podane liczby nie uwzględniają zmian granic państwa i województw po 1938 r. stąd występują różnice między ogólną liczbą ludności państwa i województw w porównaniu z tabelą 2.

Źródło: Landau, Tomaszewski 1971, s. 95; Por. też Tomaszewski 1985, s. 78, 116, 148, 213, 237, także porównanie wyników spisu z 1931 r. z powyższymi szacunkami.

O strukturze narodowościowej i zawodowej ludności ogólnie informują dane pochodzące ze spisu 1931 r. W przypadku struktury narodowościowej materiały zebrane i podane przez GUS, w odniesieniu zwłaszcza do województw południowo-wschodnich i w mniejszym stopniu do innych obszarów kresów wschodnich, są mało przydatne, jako że zostały sfalszowane przez władze administracyjne (Szturm de Sztrem, 1973). Tabela 4 przedstawia bliższy stanowi faktycznemu szacunek Tomaszewskiego.

Pamiętając, że podane w tabeli 4 liczby są jedynie szacunkiem, możemy zauważyć, że największą mniejszością Rzeczypospolitej była ludność ukraińska, stanowiąca 18% ludności kraju. Zamieszkiwała ona głównie województwa południowo-wschodnie stanowiąc tam: w województwie wołyńskim 69,3%, lwowskim 41,2%, stanisławowskim 72,9%, w tarnopolskim 54,5% ludności. Drugą znaczącą mniejszością byli Żydzi

Tabela 5.

Zatrudnienie ludności województw według działów gospodarki (% ogółu ludności) w 1931 r.

Województwa	Rolnictwo	Przemysł	Handel	Komunikacja
Polska	60,6	19,4	6,1	3,6
m.st. Warszawa	0,4	42,6	20,1	8,9
warszawskie	60,8	21,2	5,5	3,5
łódzkie	48,6	31,4	8,2	3,0
kieleckie	56,8	26,8	6,1	3,0
lubelskie	71,0	13,9	5,8	2,3
białostockie	69,9	14,1	4,5	2,9
wileńskie	72,3	20,2	4,8	2,8
nowogródzkie	82,4	7,1	3,0	1,5
poleskie	80,6	7,9	3,4	2,0
wołyńskie	79,4	8,5	4,8	1,7
poznańskie	47,1	22,5	6,5	7,3
pomorskie	51,5	19,3	5,2	7,8
śląskie	12,2	54,6	5,2	6,9
krakowskie	59,5	18,6	5,9	4,2
lwowskie	68,6	11,9	6,2	3,0
stanisławowskie	74,7	11,1	4,4	2,5
tarnopolskie	79,6	8,1	4,5	1,4

Źródło: Landau, Tomaszewski 1982, s. 19

(9,8% ludności kraju) mieszkający głównie w miastach i miasteczkach, w zasadzie równomiernie w poszczególnych województwach (poza poznańskim i pomorskim, gdzie stanowili 0,33% i 0,28% ludności).

Trzecią mniejszością pod względem liczebności byli Białorusini (6,12% ludności kraju). Terenem ich osadnictwa były województwa: białostockie, wileńskie, nowogródzkie i poleskie (w sumie mieszkało tam 99,7% całej ludności białoruskiej). Inne mniejszości stanowiły niewielki procent ludności kraju.

Strukturę zawodową ludności przedstawiam w tabeli 5.

Dane z tabeli 5 w sposób pośredni charakteryzują poziom rozwoju przemysłu w poszczególnych województwach. Z podanych liczb wynika, że najslabiej rozwinięte były 4 województwa południowo-wschodnie (tarnopolskie, stanisławowskie, lwowskie, wołyńskie) i województwa wschodnie (poleskie i nowogródzkie), najlepiej (pomijam Warszawę): śląskie, łódzkie i kieleckie.

Najbardziej rolniczymi były według powyższych danych województwa: nowogródzkie (82,4% zatrudnionych w rolnictwie), tarnopolskie (79,6%), wołyńskie (79,4%) i stanisławowskie (74,7%).



Tabela 6

Wydajność z hektara podstawowych ziemiopłodów według województw (przeciętne roczne plony z lat 1934–1938 w q)

Województwo	Pszennica	Zyto	Jęczmień	Owies	Ziemiaki	Buraki cukrowe
Polska	11,9	11,2	11,8	11,4	121	216
warszawskie	11,0	10,7	12,6	12,8	126	206
łódzkie	13,0	11,8	12,4	13,6	129	227
kieleckie	13,0	11,4	11,8	13,5	130	203
lubelskie	12,5	11,4	12,2	12,4	136	187
białostockie	9,0	9,5	9,1	8,7	114	158
wileńskie	7,5	7,9	7,4	7,7	99	–
nowogródzkie	9,5	10,2	9,6	9,8	114	–
poleskie	9,2	10,2	8,2	9,0	112	–
wołyńskie	12,1	11,4	12,3	11,8	107	182
poznańskie	14,8	13,4	15,3	14,4	133	232
pomorskie	15,7	12,6	16,7	14,5	121	232
śląskie	15,8	14,8	16,3	15,3	134	228
krakowskie	10,0	10,6	9,9	10,9	100	193
lwowskie	10,4	10,0	9,8	9,7	110	189
stanisławowskie	10,9	11,1	10,1	10,2	114	174
tarnopolskie	11,4	11,3	10,8	11,0	124	166

Źródło: *Mały Rocznik Statystyczny 1939*, s. 78–79.

Poziom rozwoju przemysłu nie jest oczywiście jedyną miarą poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego. Decydują o tym również poziom rozwoju rolnictwa<sup>6</sup>, infrastruktury i innych działów gospodarki narodowej.

Zaprezentowane w tabeli 6 liczby nie wymagają szerszego komentarza, potwierdzają bowiem ogólnie przyjęty pogląd o zdecydowanie niższym poziomie rozwoju rolnictwa w województwach południowych i wschodnich, zwłaszcza w stosunku do województw zachodnich, ale również centralnych.

Zdając sobie sprawę z faktu, iż liczby z tabeli 7 obrazują jedynie wycinki rzeczywistości, ponadto nie zawsze są dokładne, zauważamy, że układają się w pewną prawidłowość. Pozwalają stwierdzić fakt olbrzymiego zacofania województw południowo-wschodnich (tarnopolskiego, wołyńskiego, stanisławowskiego) i wschodnich (poleskiego i no-

<sup>6</sup>Jak napisał Mączak ... stan rolnictwa nie zaś przemysłu uznać można za miernik rozwoju gospodarczego kraju. Przemysł w pewnych dziedzinach wysoko nawet rozwinięty, może współistnieć z prymitywnym rolnictwem, natomiast wysoko rozwinięte rolnictwo jest nie do pomyslenia w prymitywnym otoczeniu (Mączak 1967, s. 23).

Tabela 7

Zróżnicowanie województw pod względem liczby samochodów, motocykli, rowerów i radiodbiorników (1939 r.)

Województwa	Zarejestrowane samochody, taxi, ciężarówki na 10 tys. mieszk.	Motocykle na 10 tys. mieszk.	Rowery na 10 tys. mieszk.	Radiodbiorniki w 1938 r. na 10 tys. mieszk.
Polska	12,1	3,7	418,6	29
m.st. Warszawa	83,3	15,3	308,7	104
warszawskie	8,3	3,3	477,8	38
łódzkie	15,8	2,7	313,8	37
kieleckie	7,4	2,3	326,1	21
lubelskie	4,7	1,5	279,1	26
białostockie	4,6	2,5	328,4	19
wileńskie	4,3	2,2	288,9	11
nowogrodzkie	4,0	1,6	288,9	11
poleskie	3,2	1,3	277,3	12
wołyńskie	2,7	1,1	204,7	10
poznańskie	22,1	7,2	1156,5	30
pomorskie	27,0	14,6	1498,6	40
śląskie	37,1	11,9	1438,5	75
krakowskie	12,7	4,0	309,2	23
lwowskie	7,9	2,0	128,7	28
stanisławowskie	3,3	1,0	139,3	10
tarnopolskie	2,2	0,7	96,5	9

Źródło: Obliczenia własne na podstawie *Maiego Rocznika Statystycznego 1939*, s. 199 i 349.

Tabela 8

Gęstość linii kolejowej i dróg województw w latach 1937-1938

Województwa	Linie kolejowe (normalne i wąskotorowe) 31.12.1937		Drogi o twardej nawierzchni (1.04.1938)	
	na 100 km <sup>2</sup>	na 10.000 mieszkańców	na 100 km <sup>2</sup>	na 10.000 mieszkańców
Polska	5,2	5,8	16,2	19,6
warszawskie	5,2	3,9	24,1	28,4
łódzkie	4,8	3,2	24,6	15,5
kieleckie	4,9	4,0	18,6	16,3
lubelskie	4,0	4,6	12,3	15,6
białostockie	4,2	7,7	11,2	22,2
wileńskie	3,8	7,9	7,1	16,1
nowogrodzkie	3,1	6,2	9,6	20,8
poleskie	2,9	8,6	2,9	9,6
wołyńskie	3,4	5,3	4,1	7,1
poznańskie	10,1	11,7	32,3	38,8
pomorskie	11,4	16,1	25,1	34,3
śląskie	18,5	5,6	53,8	17,5
krakowskie	6,5	4,6	29,7	22,5
lwowskie	5,4	4,6	19,0	17,2
stanisławowskie	4,5	4,8	17,8	20,3
tarnopolskie	5,6	5,4	21,1	21,8

Źródło: *Maty Rocznik Statystyczny 1939*, s. 188 i 189.

wogrodzkiego). Potwierdzają to też podane w tabeli 8 liczby obrazujące stan infrastruktury kolejowej i drogowej.

Najgęstsza sieć linii kolejowych była w województwach: śląskim, pomorskim i poznańskim, najmniejsza w poleskim, nowogrodzkim i wołyńskim. Nieco inaczej wygląda to w przypadku długości linii kolejowych na 10.000 mieszkańców, gdzie w czołówce były województwa: pomorskie, poznańskie i poleskie (z uwagi na małą liczbę ludności), natomiast na końcu województwa: łódzkie, warszawskie i kieleckie. Przyczyną tej „dziwnej” kolejności jest oczywiście duża liczba mieszkańców tych województw.

Jeśli idzie o drogi o twardej nawierzchni to najgęstszą ich sieć miały województwa: śląskie, poznańskie i pomorskie, natomiast „najrzadszą” – poleskie, wołyńskie, wileńskie. Spośród wielu przyczyn tego stanu rzeczy jedną jest z pewnością „spuścizna” po zaborach, jako że np. województwa południowe w tym względzie są na poziomie przewyższającym średnią krajową. Podobnie rzecz się ma w przypadku długości dróg na 10.000 mieszkańców. W najlepszej sytuacji są wyraźnie województwa zachodnie,

Tabela 9

Liczba uczniów według typów szkół I, II, III stopnia w województwach (rok szkolny 1937/38)

Województwa	W miastach			Razem	Na wsi					
	Razem	w tym szkoły III st.			I st.		II st.		III st.	
		w tys.	%		w tys.	%	w tys.	%	w tys.	%
Polska	1195,7	1181,5	98,8	3505,5	1640,9	46,8	910,0	26,0	954,6	27,2
m.st. Warszawa	117,9	117,9	100,0	x	x	x	x	x	x	x
warszawskie	82,8	82,4	99,5	334,3	125,0	37,4	86,0	25,7	123,3	36,9
łódzkie	151,0	150,6	99,7	255,2	99,3	38,9	74,0	28,9	81,9	32,1
kieleckie	114,4	113,7	99,4	343,4	110,4	32,1	93,4	27,2	139,6	40,7
lubelskie	60,0	59,1	98,5	287,5	114,4	39,8	84,7	29,5	88,4	30,7
białostockie	39,4	38,4	97,5	153,4	93,2	60,8	35,0	22,8	25,2	16,4
wileńskie	29,8	29,5	99,0	138,5	97,0	70,0	24,2	17,5	17,3	12,5
nowogrodzkie	13,8	13,8	100,0	145,7	92,5	63,4	28,6	19,6	24,6	16,9
poleskie	18,0	18,0	100,0	163,0	92,3	56,6	42,5	26,1	28,2	17,3
wolyńskie	35,7	34,7	97,2	243,2	143,9	59,2	57,2	23,5	42,1	17,3
poznańskie	118,4	118,2	99,8	227,6	129,5	56,9	60,4	26,5	37,7	16,6
pomorskie	114,0	113,0	99,1	189,2	110,2	58,2	47,4	25,1	31,6	16,7
śląskie	52,0	51,4	98,8	137,0	9,0	6,6	17,8	13,0	110,2	80,4
krakowskie	78,8	77,0	97,7	254,9	108,4	42,5	68,8	27,0	77,7	30,5
lwowskie	96,0	94,0	97,9	321,2	161,1	50,2	89,6	27,9	70,5	21,9
stanisławowskie	37,8	35,5	93,9	147,0	66,9	45,5	53,7	36,5	26,4	18,0
tarnopolskie	35,9	34,3	95,5	164,4	87,8	53,4	46,7	28,4	29,9	18,2

Uwaga: I stopień – szkoły czteroklasowe (1-2 nauczycieli); II – sześcioklasowe (3-4 nauczycieli); III – siedmioklasowe (5 i więcej nauczycieli)

Źródło: *Mały Rocznik Statystyczny 1939*, s. 323 i obliczenia własne.

natomiast w najgorszej – wschodnie, choć różnice między województwami wschodnimi a centralnymi są niewielkie.

Jako uzupełnienie charakterystyki województw II Rzeczypospolitej może służyć tabela 9, obrazująca stan oświaty w poszczególnych województwach.

### 1.5. Podział na województwa w kontekście problematyki regionalizacji

Przedstawiany podział administracyjny Polski na województwa okazał się zupełnie sztuczny z punktu widzenia regionalizacji kraju. Wspominałam już o tym, że województwo było jednostką pośrednią między regionem typu prowincji a regionem miasta średniego. Jako przykład błędnego wyznaczenia granic województw i ich stolic niech posłużą przytoczone dalej opinie.

Bujak (1931, s. 6-10): *Lwów był od wieków, jako stolica woj. ruskiego głównym ośrodkiem gospodarczym dla obszaru wschodniej Galicji i pozostał nim podziału tego obszaru na 3 województwa.*

Wakar (1925, s. 14 i nast.): *Obszar województw administracyjnych tymczasowych zupełnie nie odpowiadał związkowi ludności.*

Próбами rozwiązania tego problemu były zaprezentowane projekty reformy administracji, wszyscy jednak autorzy stali na stanowisku zachowania województwa jako jednostki II instancji. Jedyne projekt Starzyńskiego zrywał z województwem jako jednostką wyższą, proponując wprowadzenie na to miejsce jednostki typu prowincji, natomiast województwo miało być jednostką niższą. W tym podrozdziale chciałabym przedstawić koncepcje odmienne od przedstawionych wcześniej. Wszystkie one podnoszą rolę regionalizmu do czynnika mającego decydować o podziale terytorialnym kraju. Choć regionalizm jako kryterium podziału administracyjnego nie był przez ustawodawcę dostrzegany, w dyskusjach nad reformą podziału kraju na województwa odgrywał rolę znaczącą.

Ustawodawca i wielu krytyków podziału istniejącego obawiało się by silny regionalizm nie stał się czynnikiem osłabiającym rolę państwa. Opór ustawodawcy, a nawet niechęć do wszelkich tendencji regionalistycznych w Polsce międzywojennej uzasadnia fakt, że partykularyzm odbił się niekorzystnie na historii Polski, a w wieku XIX czynniki zewnętrzne oddziaływały na dalszy proces dezintegracji ziem polskich. Stąd też po odzyskaniu niepodległości zasadniczym celem młodego państwa była integracja. W polityce gospodarczej rządów po roku 1918 dominowały tendencje centralistyczne. Wydaje się też, że nauki płynące od przedstawicieli krakowskiej szkoły historycznej nie były tutaj bez znaczenia. Również

postawa niektórych rządów dzielnicowych (np. Wielkopolski) nie stwarzała dobrego gruntu dla rozwoju regionalizmu. Przez region najczęściej rozumie się wyodrębnienie pewnego terytorium z jakiegoś obszaru geograficznego na skutek cech nie tylko geograficznych, ekonomicznych etc., lecz także społecznych, historycznych i kulturowych wyróżniających go od pozostałych obszarów. *Regionalizm to świadomość zbiorowości terytorialnej, tak jak ona manifestuje się w określonych formach ideologicznych i instytucjonalnych. Byłaby to identyfikacja zbiorowości z określonym terytorium, poczucie wspólnoty a zarazem różnic, wobec innych zbiorowości tego typu, uznawanie typowych dla regionu hierarchii wartości, norm i wzorów zachowań* pisze Wysocka (1981, s. 6), badając regionalizm Wielkopolski II Rzeczypospolitej od strony ideologii, kultury, postawy społeczeństwa. W większości przedstawionych niżej projektów, jako kryterium wyodrębniania regionu przyjmowano gospodarkę.

Ruch regionalistyczny w Polsce międzywojennej wyraźnie zaznaczył swoją obecność w II połowie lat dwudziestych, kiedy to wielu badaczy wystąpiło z propozycjami stworzenia nowego kształtu jednostek terytorialnych. Cytowany już Langrod (1931, s. 56) tak pisał o regionalizmie: *Nawiązując do tendencji decentralistycznej, regionalizm dąży do pobudzenia ośrodków prowincjonalnych w celu samodzielnego i trwałego przejawiania się przez nie siły żywotnej bez stałej zależności od centrów państwowych i dalej, cytując Bruna: regionalizm przeciwstawia się nadmiarowi centralizacji, nie neguje jednak centralizacji o tyle, o ile jest ona konieczna. Dąży do takiej reformy administracji, która rozdzieli to co należy do parlamentu od tego, co dotyczy rządu ... Nie jest koncepcją ustrojową państwa. Jest bardziej logicznym podziałem władz państwowych. ... Nie jest to federalizm, jest ponad decentralizacją. Jest czymś pośrednim, kończy Langrod. Widzimy więc, że uchwycenie istoty i miejsca regionalizmu jest trudne, a on sam jest ściśle związany z problemem samorządności jednostek terytorialnych, a zwłaszcza z zakresem tej samorządności.*

Sam Langrod był przeciwnikiem traktowania regionalizmu jako kryterium podziału administracyjnego. Pisał o tym następująco: *Reforma administracji w duchu regionalnym byłaby z każdego punktu widzenia szkodliwa dla państwa polskiego, skoro racja stanu w danych warunkach wymaga przeciwstawienia się prądom antyunifikacyjnym, poświęcając choćby te czy inne korzyści i zasady dla najżywoźniejszych i najaktualniejszych konieczności ogólnych* (Langrod 1931, s. 63). Krytykuje ministra reform rolnych Staniewicza, który twierdził, że *regionalizm jako ruch umysłowy oraz dążenie usiłujące przede wszystkim obudzić w po-*

szczególnych dzielnicach samoistny ruch umysłowy i kulturalny, samodzielną działalność gospodarczą, społeczną i polityczną... posiada pierwszorzędne dla Polski znaczenia (1925). Popierał prof. Bukowieckiego (1921, s. 24-25), zwolennika unifikacji państwowej i społecznej, który aprobował regionalizm o tyle, o ile chodziło utworzenie z województw nie tylko jednostek życia społecznego, w szerokim rozumieniu, a zatem umysłowego, kulturalnego i gospodarczego. Wojewódzkie życie społeczne występować miałyby według niego głównie w postaci samorządu i stowarzyszeń. Koncepcje regionalistyczne miały więc zarówno zwolenników jak i przeciwników.

Patkowski (1926, s.2-3) przedstawił program regionalizmu polskiego podpisany przez Radę Naukową Sekcji Powszechnych Uniwersytetów Regionalnych, Związek Polskiego Nauczycielstwa Szkół Powszechnych (mamy tam m.in. nazwiska profesorów Arnolda, Bujaka, Bukowieckiego i innych), jako cele swojej działalności stawiający m.in. powołanie szerokiego samorządu, który swoim zakresem działania objąć powinien wszystkie zadania istotne dla rozwoju indywidualności centrów lokalnych, gospodarczych i kulturalnych, współdziałające z administracją państwową. Autor jako pozytywne cechy regionalizmu wymienia rozwój życia kulturalnego, gospodarczego i społecznego.

Jak pisze Piskozub (1970, s. 84-85) *W koncepcjach regionalistycznych wielkich państw Europy: Wielkiej Brytanii, Francji, NRF, Włoch, Hiszpanii i Polski wszędzie występuje problem wyodrębniania wewnątrz kraju wielkich jednostek regionalnych typu prowincji. Sprawa ta ciągle jeszcze zwraca uwagę badaczy regionalizacji w tych krajach, a dawniej – zwłaszcza w okresie międzywojennym – stanowiła wręcz podstawowy problem regionalizacyjny... Jednym z istotnych powodów, dla których zajęto się tym zagadnieniem, była chęć zachowania bądź odtworzenia tradycyjnego historycznego podziału dzielnicowego i uczynienia go podstawą podziału administracyjnego wchodzących tu w grę krajów.* Widzimy, że regionalizm był nie tylko zamartwieniem i przedmiotem dociekań badaczy polskich. Był to w pewnej mierze ruch istniejący w europejskich krajach średnich, na tyle silny, że ożył po II wojnie światowej, zwłaszcza w latach sześćdziesiątych.

Po tej krótkiej charakterystyce regionalizmu jako takiego przejdźmy do przedstawienia koncepcji podziału terytorialnego, przedstawionych przez naukowców i działaczy II Rzeczypospolitej.

Pierwszej poważnej próby regionalizacji dokonał Bujak w pracy *Stan gospodarczy Polski* (1924). Kryteria wyróżnienia poszczególnych regionów zastosował różne: rolnictwo, przemysł i górnictwo, usługi etc. Podział opiera się na funkcjach produkcyjnych z nawiązaniem do trady-

cji historycznej sięgającej jednakże czasów niezbyt odległych bo XVIII-XIX wieku. W projekcie dotyczącym 26 dzielnic ekonomicznych Polski znajdujemy dość oryginalne regiony gospodarcze: Wybrzeże Morskie (gdzie rybactwo i usługi turystyczne są podstawowym zajęciem ludności), Żuławy Gdańskie. (z ich wysoką kulturą rolniczą i rozwojem przemysłu i handlu, wówczas będące poza granicą), Pojezierze Pomorskie (raczej słabe rolnictwo, niezły przemysł leśny i rybacki), Poznańskie (z wysoko rozwiniętym handlem i przemysłem), Śląsk Północny (bogaty w zasoby naturalne, z silnie rozwiniętym przemysłem i gęstą siecią komunikacyjną), północno-zachodnie Mazowsze (niezłe rozwinęło się przed wojną), Kujawy wschodnie z dorzeczem Bzury (wysoka kultura rolnicza), centrum handlowo-przemysłowe Warszawa-Lódź (swój rozwój zawdzięczające dogodnemu położeniu handlowemu) z rozwiniętym przemysłem. Bujak analizuje również w niektórych miejscach warunki naturalne i klimatyczne, organizację obrotu pieniężnego, rozmieszczenie ludności etc., jest to więc skrócona charakterystyka gospodarcza dzielnic Polski. Podział ten został pozytywnie oceniony pod względem metodologicznym (Berezowski 1964, s. 50-51).

Dużo krytyczniej oceniony został natomiast czysto gospodarczy projekt podziału Polski na okręgi gospodarcze autorstwa Piekalkiewicza i Rutkowskiego (1927). Autorzy projektu proponowali utworzenie 22 okręgów przemysłowych pod kątem widzenia potrzeb przemysłowo-górnicznych i 22 okręgów rolniczych, w obydwu przypadkach w oparciu o organizację powiatową. Jako kryteria wyróżnienia okręgów zastosowali oni wiele czynników: gęstość zaludnienia, strukturę własności rolniczej i przemysłowej, użytki rolnicze, strukturę zasiewów, zużycie nawozów, przewozy kolejowe zbóż chlebowych, bydła rogatego i trzody chlewnej, inwentarz żywy, konsumpcję węgla, produkcję górnictwem i wiele działów przemysłu. Praca ta, której autorzy poświęcili wiele starań, była o tyle oryginalna, co bezużyteczna i została krytycznie oceniona zarówno wówczas jak i przez literaturę nowszą (por. Wakar 1928, Berezowski 1964, s. 48).

Kolejnymi publikacjami na ten temat były prace Starzyńskiego i Wakara. Projekt Starzyńskiego został już przedstawiony w rozdziale 1.3., jako że łączył on koncepcje regionalistyczne podziału na prowincje z podziałem administracyjnym na województwa. Praca Wakara (będąca zarazem krytyką projektu Piekalkiewicza i Rutkowskiego) nawiązywała do podziału kraju na prowincje. Autor wyróżnił obszary ciężące ku poszczególnym centrom regionalnym, tworząc w ten sposób układ zasadniczo różniący się od podziału administracyjnego. Wymienia 5 prowincji



ze stolicami w Warszawie, Krakowie, Poznaniu, Lwowie i Wilnie (u Starzyńskiego był dodatkowo Lublin), uważając je za promieniujące ośrodki gospodarcze.

Regionami niższego szczebla miałyby być tzw. okręgi gospodarcze, ze stolicami jako ośrodkami gospodarczymi. Wakar jako owe ośrodki wyznaczył 28 miast (oprócz stolic prowincji), które miały być również ośrodkami gospodarczymi dla obszarów je otaczających. W ten sposób dzieli on kraj na 33 okręgi gospodarcze: w prowincji warszawskiej – Warszawa, Płock, Łódź, Piotrków Trybunalski, Radom, Lublin, Siedlce; w krakowskiej – Kraków, Katowice, Bielsko, Częstochowa, Kielce, Tarnów; w poznańskiej – Poznań, Kalisz, Włocławek, Toruń, Bydgoszcz, Grudziądz, Gdynia, Gdańsk; we lwowskiej – Lwów, Przemyśl, Stanisławów, Tarnopol, Równe; w wileńskiej – Wilno, Łomża, Białystok, Grodno, Baranowicze, Brześć n. Bugiem, Pińsk. Elementarnymi, najmniejszymi regionami miałyby być małe miasteczka lub rozwinięte wsie w obszarze obsługi ok. 350 km<sup>2</sup>; takich jednostek Wakar wyróżnił 1073.

Projekt Wakara spotkał się również z głosami krytyki zarzucającymi mu m.in. pominięcie Łodzi, a podniesienie roli Wilna jako ośrodka gospodarczego. Sądzę, że w tym miejscu dominował czynnik historyczny. W projekcie prowincja wileńska obejmuje nawet okręg białostocki i łomżyński, co z punktu widzenia ciężenia gospodarczego i innych względów było sztuczne. Ponadto dyskusyjny był niesprecyzowany podział II stopnia. Cytowany już Berezowski przychylnie ocenia wysiłek Wakara (Berezowski 1964, s. 83).

Jeszcze jeden projekt podziału administracyjnego w kontekście rozważań o samorządzie wojewódzkim przedstawił Wakar w pracy *Zagadnienia Samorządu w Rzeczypospolitej Odzyskanej*. Analizując sytuację społeczno-polityczną w poszczególnych województwach i zastanawiając się nad tym, które z nich powinny być wyposażone w samorząd, autor proponuje stworzenie 12 regionów-województw rządzących się ustawą ogólną: Pomorze, Wielkopolska, Mazowsze, Podlasie, Polesie i województwa: łódzkie, częstochowskie, krakowskie, sandomierskie, lubelskie, przemyskie, nowogródzkie ze stolicami odpowiednio w Toruniu, Poznaniu, Płocku, Białymstoku, Brześciu, Łodzi, Częstochowie, Krakowie, Radomiu, Lublinie, Przemyślu, Słonimiu. Ponadto wyróżnił 7 jednostek rządzących się ustawami specjalnymi: m.st. Warszawa, Śląsk, woj. wileńskie, lwowskie, stanisławowskie, wołyńskie i Wolne Miasto Gdańsk, ze stolicami w Katowicach, Wilnie, Lwowie, Stanisławowie, Tarnopolu i Gdańsku. Autor przedstawia również obszar owych jednostek i liczbę ludności (Wakar 1925, s. 46).

Projekt ten nie był do końca jasny i w zasadzie uwzględniał jedynie aspekt mającego powstać samorządu wojewódzkiego. Z tych zapewne względów nie spotkał się z większym zainteresowaniem. Po przeanalizowaniu 2 projektów Wakara (ostatni był chronologicznie pierwszym) zauważyć możemy ewolucję i zmienność poglądów autora, a nawet niemożność zajęcia przez niego jednoznacznego stanowiska. Choćby ten fakt świadczyć może, że wybranie najodpowiedniejszego wariantu spełniającego wszelkie postulaty było w praktyce niełatwe.

Jako ostatnią chciałabym przedstawić propozycję Rulskiej zawartą w jej artykule (1929): *z województw małopolskich należy stworzyć jednostkę administracyjną i samorządową*. Projekt ten z wielu względów słuszny, z punktu widzenia racji politycznych i narodowościowych mógł budzić wątpliwości.

Jak wspominałam wcześniej, problemem podziału administracyjnego kraju zajmowała się również powołana w roku 1929 komisja. Prace jej krytycznie ocenił m.in. Srokowski (1930, s. 105), kolejny zwolennik podziału kraju na 5 podstawowych prowincji: północno-zachodnią z Poznaniem, południowo-zachodnią z Krakowem, południowo-wschodnią ze Lwowem, północno-wschodnią z Wilnem i środkową z Warszawą. Jest to nieco odmienne ujęcie historycznych prowincji Rzeczypospolitej.

Problem powołania jednostek typu prowincji przewija się przez IV tom publikacji komisji z 1929 r. Zaprezentowany niepełny przegląd owych publikacji końca lat dwudziestych wskazuje jak silne były reminiscencje historyczne, z jakim zapałem uzasadniano konieczność powrotu do przedrozbiorowych podziałów wyrosłych na drodze rozwoju gospodarczego i ukształtowanych pod wpływem bardzo wielu czynników, a brutalnie zmienionych przez rozbiory. Zapominano jednak często, że ponad 100 lat zaborów, w czasie których nastąpiło duże przegrupowanie ośrodków gospodarczych, ciężenia ekonomicznego, związków kulturowych etc. zmieniło układ przedrozbiorowy. Wiek XIX, będący okresem olbrzymich przemian społeczno-gospodarczych wynikających z narodzin i rozwoju wielkiego przemysłu, reform agrarnych, rozwoju środków transportu, przemieszczeń ludności, jak też przynależność poszczególnych regionów do różnych państw zaborczych, pogłębiły pojawiające się w części drogą naturalną odrębności i różnice między dzielnicami polskimi. Wyraźnie zarysowuje się wtedy podział ziem polskich na tzw. część A i część B (niektórzy dodają jeszcze część C), pojawiają się nowe regiony gospodarcze z właściwymi sobie powiązaniem i zależnościami. Stąd też wybranie odpowiedniego kształtu podziału terytorialnego II Rzeczypospolitej, z uwzględnieniem wszystkich wymienionych czynników, było szalenie

trudne i, jak pokazała historia, problemu tego nie rozwiązano praktycznie do dziś. Należy jednakże podkreślić, że zagadnienia powołania do życia jednostek typu prowincji i odpowiednich jednostek szczebla niższego są bardzo interesujące i warte uwagi badaczy, jako że znalezienie odpowiedniego kształtu podziału terytorialnego doprowadziłoby do rozwiązania wielu innych problemów. Kontynuacją w pewnym sensie owych dyskusji było planowanie regionalne.

### 1.6. Województwa a planowanie regionalne<sup>7</sup>

Jak pisze Mrzygłód (1958, s. 40) Polska należała do krajów przodujących w rozwoju planowania regionalnego. Historycznie planowanie regionalne wywodzi się z urbanistyki, a jego idea rozwijała się od końca XIX w. W Polsce międzywojennej odżyła bardzo szybko, bo już w roku 1919, w postaci ankiety dotyczącej zagospodarowania regionu Zakopanego i Podhala. W roku 1929 program rozwoju Podhala został nazwany *Planem regionalnym Podhala*, otwierając niejako drogę nowym planom regionalnym.

W roku 1930 powstało pierwsze biuro techniczne dla opracowania planu regionalnego Okręgu Warszawskiego. W roku 1931 przy Urzędzie Powiatowym Morskim w Wejherowie powstało drugie w Polsce biuro planowania regionalnego, a pod koniec tegoż roku trzecie – w Łodzi. Rok 1932 przyniósł powstawanie kolejnych biur dla Śląska w Katowicach i dla Okręgu Poznańskiego w Poznaniu. Kolejne biura powstają w roku 1934. Są to Biuro Planów Regionalnych Huculszczyzny oraz Podhala i Beskidu Zachodniego z siedzibą w Warszawie i ekspozyturą badań naukowych w Krakowie (od 1936 całe biuro w Krakowie). Zostało ono w roku 1937 włączone do Biura Planu Regionalnego Okręgu Krakowskiego. Przedmiotem badań tych biur były regiony zupełnie inaczej ujęte niż te, które proponowali twórcy projektów podziału terytorialnego kraju.

Rozwój planowania regionalnego był w dużej mierze wynikiem starań i prac urbanistów, dzięki inicjatywie których powstały owe biura. Wyrazem tego była również krajowa konferencja urbanistyczna z 1932 roku w całości poświęcona zagadnieniom planowania regionalnego. Wnioski z prac owej konferencji są niezmiernie interesujące. Jej uczestnicy postulowali m.in. oparcie planowania regionalnego o plan gospodarczy ogólnopolski, dostosowanie ustawodawstwa do planowania regionalnego, zwrócenie uwagi na regiony rolne etc. (Mrzygłód 1958, s. 31). Zadania planowania regionalnego określono jako *dążenia do uporządkowania*

<sup>7</sup>O planowaniu regionalnym w II Rzeczypospolitej pisze w niniejszym tomie także Zawadzki.

*stosunków gospodarczych, komunikacyjnych, higienicznych, kulturalnych na obszarach wyodrębniających się dzięki swej roli w organizmie państwa („Biuletyn Urbanistyczny” 1933, s. 73).*

Podstawą prawną rozwijających się biur było Rozporządzenie Prezydenta RP z 16.08.1928 o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli (Dziennik Ustaw nr 23). Nie było więc przypadkowym to, że pierwszymi planistami byli urbaniści, a planowanie regionalne rozwijało się z potrzeb planowania urbanistycznego, a szczególnie z konieczności określenia stosunku między miastem a otaczającym je regionem. Biura prac regionalnych powstawały przy komisjach planów regionalnych. Pierwsze plany regionalne podejmowały problemy komunikacyjne, pomijające bądź ujmujące fragmentarycznie sprawy rolnictwa i przemysłu.

Od roku 1936 planowanie regionalne opierało się na nowej ustawie rozszerzającej jego ramy do terenów większych niż osiedla (Dziennik Ustaw nr 56 i 85). Przedmiotem planów mogły być województwa bądź części kilku województw. O potrzebie sporządzania takich planów decydował minister spraw wewnętrznych, który dla ich opracowania powoływał specjalne komisje i biura. Wydaje się, że dopiero od tego momentu możemy mówić o właściwym planowaniu regionalnym.

Próby planowania w Polsce międzywojennej nie doprowadziły do powstania centralnej instytucji planistycznej, a ośrodki planistyczne powstawały w różnych agendach rządowych. Problematyce tej poświęcono dużo miejsca, zwłaszcza w literaturze planistycznej Polski powojennej, niemniej nie doczekała się ona jeszcze obiektywnego i wyważonego osądu. Te, dotychczas powstałe, są bardzo zróżnicowane, od wręcz negatywnych po prawie apologetyczne (Karpiński 1986, Jędruszek 1983, Landau, Tomaszewski 1986, Grabowski 1963).

## **2. Województwo jako jednostka administracji państwowej**

### **2.1. Podział na województwa a podział resortowy (tzw. struktury specjalne)**

Wprowadzony w latach 1919–1922 podział na województwa był zupełnie odmienny od terytorialnego podziału resortowego. Było to jednym z powodów krytyki województw, które właściwie nie miały wiele wspólnego z jednostkami-okręgami resortowymi, należącymi do tzw. administracji specjalnej. Tutaj należy się czytelnikowi pewne wyjaśnienie. Otóż terytorialne organy administracji rządowej układały się w dwa

piony: administracji ogólnej (politycznej) i administracji specjalnej. Administracja ogólna była przedłużeniem resortu spraw wewnętrznych i w zasadzie realizowała jego zadania w terenie, natomiast administracja specjalna, będąca przedłużeniem pozostałych resortów, realizowała ich politykę. Większość działów administracji specjalnej cechowało zespolenie z organami administracji ogólnej; z pewnymi wyjątkami dotyczyło to przemysłu i handlu, rolnictwa, komunikacji, opieki społecznej, kultury i sztuki i prawie w całości spraw wyznaniowych. Organy zespolone miały więc tę samą organizację terytorialną co administracja ogólna, natomiast pozostałe działy administracji specjalnej miały odrębną strukturę organów terytorialnych, co uzasadniano specyfiką ich działalności. Należały do nich resorty: w całości – spraw wojskowych, sprawiedliwości, skarbu, poczt i telegrafów, do roku 1932 reform rolnych; częściowo – wyznań religijnych i oświecenia publicznego, przemysłu i handlu, komunikacji, pracy i opieki społecznej. Podział kraju dla celów administracji specjalnej często nie pokrywał się z podziałem dokonany dla administracji ogólnej. Z uwagi na fakt łączenia pewnych działów administracji specjalnej z administracją ogólną nazwano tę ostatnią administracją zespoloną, natomiast administrację specjalną – niezespoloną (Bardach, Pietrzak, Leśnodorski 1985, s. 460-461).

Administracja niezespolona (podobnie jak ogólna) zbudowana była na zasadzie hierarchiczno-instancyjnej, z czego wynikało podporządkowanie organów niższych organom wyższym (zależność osobowa i służbowa oraz obowiązek wykonywania poleceń instancji wyższej). Dla potrzeb administracji niezespolonej ustalono odrębny podział terytorialny, różny dla poszczególnych resortów. Dla potrzeb Ministerstwa Spraw Wojskowych II Rzeczpospolita dzieliła się na 10 okręgów wojskowych (tzw. okręgi korpusu) z siedzibami w: Brześciu n. Bugiem, Grodnie, Krakowie, Lublinie, Lwowie, Łodzi, Poznaniu, Przemyśle, Toruniu i Warszawie. Widzimy więc, że jedynie niektóre miasta będące stolicami województw były zarazem siedzibami okręgów wojskowych. Przynależność poszczególnych województw (bądź ich powiatów) do wymienionych okręgów przedstawia poniższe zestawienie:

Województwo	Siedziba okręgu wojskowego
białostockie	Brześć n. Bugiem, Warszawa, Grodno
kieleckie	Przemyśl, Kraków, Łódź, Warszawa
krakowskie	Kraków
lubelskie	Lublin
lwowskie	Lwów, Przemyśl
łódzkie	Łódź, Poznań
nowogródzkie	Grodno
poleskie	Brześć, Lublin
pomorskie	Toruń, Warszawa
poznańskie	Poznań, Toruń
stanisławowskie	Lwów
śląskie	Kraków
tarnopolskie	Lwów
warszawskie i m.st. Warszawa	Warszawa, Łódź, Toruń
wileńskie	Grodno
wołyńskie	Lublin

Najbardziej „rozbite” (bo na 4 okręgi) było województwo kieleckie, nieco mniej (3 okręgi) województwa: białostockie i warszawskie.

Drugim resortem o własnej administracji i nieco odmiennej od wojewódzkiej strukturze przestrzennej było Ministerstwo Skarbu. Dla jego potrzeb kraj podzielono na 15 okręgów administracji skarbowej z izbami skarbowymi w następujących miastach i dla następujących województw: w Białymstoku – dla białostockiego; w Kielcach – dla kieleckiego; w Krakowie – dla krakowskiego; w Lublinie – dla lubelskiego; we Lwowie – dla lwowskiego, stanisławowskiego, tarnopolskiego, przy czym rozporządzeniem ministra skarbu z 15.04.1930 (Dziennik Ustaw nr 37 z r. 1930, poz. 327) wyłączono obszar województw stanisławowskiego i tarnopolskiego z okręgu administracyjnego izby skarbowej we Lwowie i stworzono z dniem 1.06.1930 r. osobną izbę skarbową we Lwowie dla tychże województw pod nazwą Izba Skarbowa II we Lwowie; w Łodzi – dla łódzkiego; w Brześciu n. Bugiem – dla poleskiego; w Łucku – dla wołyńskiego; w Poznaniu – dla poznańskiego; w Katowicach – dla śląskiego; w Grudziądzu – dla pomorskiego; Warszawie Grodzkiej – m.st. Warszawy (od roku 1938 dla województwa grodzkiego warszawskiego); Warszawie Okręgowej – warszawskiego; w Wilnie – dla wileńskiego. Wspomnianym wyżej rozporządzeniem ministra skarbu powołano ponadto do życia w roku 1930 szesnastą izbę skarbową w Nowogródku dla województwa nowogródzkiego (do tego momentu województwo to należało do Izby Skarbowej we Lwowie) (Markowski 1931).

Odrębną organizację miała też podległa Ministerstwu Skarbu admi-

nistracja celna mająca 6 okręgów z siedzibami w: Warszawie, Gdańsku, Lwowie, Mysłowicach, Poznaniu i Wilnie. Podział terytorialny administracji skarbowej, poza kilkoma wyjątkami, pokrywał się w zasadzie z podziałem na województwa z tym, że w kilku przypadkach siedziby izb skarbowych nie znajdowały się w stolicach województw, lecz w innych miastach.

Jeszcze inaczej podzielono terytorium Polski z uwagi na potrzeby resortu sprawiedliwości (por. Konkolniał 1933), wyznaczając 8 okręgów sądów apelacyjnych i 52 sądy okręgowe z siedzibami w następujących miastach:

Sąd apelacyjny	Sądy okręgowe
Katowice	Cieszyn, Katowice
Kraków	Rzeszów, Tarnów, Jasło, Kraków, Nowy Sącz, Wadowice
Lublin	Kielce, Lublin, Łuck, Równe, Radom, Zamość
Lwów	Brzeżany, Czortków, Kołomyja, Lwów, Przemysł, Sambor, Sanok, Stanisławów, Stryj, Tarnopol, Złoczów
Poznań	Bydgoszcz, Leszno, Gniezno, Ostrów Wielkopolski
Toruń	Chojnice, Gdynia, Grudziądz, Starogard Gdański, Toruń
Warszawa	Białystok, Biała Podlaska, Kalisz, Łomża, Łódź, Piotrków, Mława, Płock, Siedlce, Sosnowiec, Suwałki, Warszawa, Włocławek
Wilno	Grodno, Nowogródek, Pińsk, Wilno

W tym podziale trudno byłoby określić przynależność poszczególnych województw do określonych okręgów sądów apelacyjnych, ponieważ przy kreowaniu tego podziału kierowano się organizacją powiatową (Konkolniał 1933, s. VII).

Zupełnie odmiennie wyglądała struktura terytorialna administracji kolejowej opierająca się na 9 okręgowych dyrekcjach kolei w: Warszawie, Wilnie, Radomiu, Poznaniu, Lwowie, Krakowie, Stanisławowie, Toruniu i Katowicach. Jedynie województwa wileńskie i krakowskie w całości wchodziły do okręgów wileńskiego i krakowskiego; pozostałe województwa przecinane były granicami okręgów.

Choć niektóre działy życia społeczno-gospodarczego jak przemysł, rolnictwo, handel, komunikacja, opieka społeczna, oświata i sprawy wyznaniowe cechowało zespolenie z administracją ogólną, to dla niektórych swoich działań tworzyły one struktury odrębne (stąd mówimy o zespoleniu częściowym). Podział kraju na jednostki-okręgi realizujące politykę wymienionych resortów często był zbliżony do podziału wojewódzkiego. Tak było w przypadku Ministerstwa Wyznań i Oświecenia Publicznego,

które dla potrzeb szkolnictwa wyodrębniło 11 okręgów szkolnych z siedzibami w Krakowie – okręg krakowski, Lublinie – lubelski, Poznaniu – poznański, Katowicach – śląski, Warszawie – warszawski, Wilnie – wileński, Równem – wołyński, Lwowie – lwowski. Do okręgu warszawskiego oprócz województwa warszawskiego należało białostockie, do krakowskiego – kieleckie, wileńskiego i poleskiego – nowogrodzkie, lwowskiego – stanisławowskie i tarnopolskie (Trzebiatowski 1970, Jaczewski 1977).

Powstałe w roku 1919 Ministerstwo Poczty i Telegrafów miało 8 okręgów pocztowo-telegraficznych z siedzibami w: Bydgoszczy dla województwa pomorskiego; Katowicach – śląskiego; Krakowie – dla części kieleckiego i łódzkiego oraz dla całego krakowskiego; w Lublinie – dla części województw lubelskiego, kieleckiego i poleskiego i dla całego wołyńskiego; we Lwowie – lwowskiego, stanisławowskiego, tarnopolskiego; w Poznaniu – poznańskiego; w Warszawie – dla części województw białostockiego, lubelskiego, łódzkiego i dla całego warszawskiego; w Wilnie – dla części województw białostockiego i poleskiego i całego województwa nowogrodzkiego i wileńskiego (Zimowski 1972, Krolski 1986).

Również odmienny od wojewódzkiego układ terytorialny miała Inspekcja Pracy podległa ministrowi pracy i opieki społecznej. Realizacją jej polityki zajmowali się okręgowi inspektorzy pracy działający w 12 wyznaczonych okręgach, obejmujących zazwyczaj obszar jednego województwa, przy czym dla woj. nowogrodzkiego ów urząd znajdował się w Wilnie, dla poleskiego w Białymstoku, dla stanisławowskiego i tarnopolskiego – we Lwowie, wołyńskiego – w Lublinie (Klott 1937).

Bardzo zbliżony do wojewódzkiego był podział na okręgowe urzędy ziemskie, podległe Ministerstwu Rolnictwa i Reform Rolnych<sup>8</sup>. Wydzielono 16 okręgowych urzędów ziemskich, których układ terytorialny pokrywał się z układem wojewódzkim. Jediną różnicą były inne siedziby niektórych okręgów: dla województwa nowogrodzkiego było to Grodno, a dla pomorskiego – Grudziądz. W roku 1932 wszystkie urzędy ziemskie zostały włączone do urzędów wojewódzkich, stając się podległymi wojewodom. Tym samym zlikwidowano odrębność owych organów od administracji ogólnej.

Nieco odmiennie wyglądała organizacja administracji leśnej. Ministerstwu Rolnictwa podporządkowano administrację lasów państwowych i naczelny organ ochrony lasów tj. Departament Leśnictwa w stosunku

<sup>8</sup>Urzędy te początkowo podlegały Głównemu Urzędowi Ziemskiemu, a po jego likwidacji Ministerstwu Reform Rolnych, które w roku 1932 połączono z Ministerstwem Rolnictwa i Dóbr Państwowych tworząc Ministerstwo Rolnictwa i Reform Rolnych (Kasiński 1928).



do lasów niepaństwowych. Ogólne zasady tejże administracji regulowały rozporządzenia Prezydenta RP z lat 1924, 1928, 1930. Jednostkami organizacyjnymi lasów państwowych były: Dyrekcja Naczelna Lasów Państwowych, dyrekcje okręgowe, nadleśnictwa oraz tzw. jednostki organizacyjne szczególne. Podział lasów państwowych na okręgi w roku 1932 przedstawiał się następująco:

Siedziba Dyrekcji Lasów Państwowych	Liczba nadleśnictw
Białowieża	49
Bydgoszcz	38
Lwów	49
Łuck	34
Poznań	31
Radom	39
Siedlce	45
Toruń	35
Warszawa	59
Wilno	41

Liczba nadleśnictw i podlegające im obszary ulegały zmianom w latach 1918-1939 (*Dzieje lasów 1965*, s. 332-338).

Także niektóre urzędy podległe Ministerstwu Przemysłu i Handlu stworzyły własne podziały terytorialne. Funkcjonowały np. 4 okręgi probiercze, 3 okręgi górnicze, czy 4 okręgi dyrekcji dróg wodnych z zakresu działań Ministerstwa Komunikacji.

Ten krótko przedstawiony podział resortowy budził z pewnością niezadowolenie osób, które musiały korzystać z usług choćby wymienionych urzędów. W najgorszej sytuacji znajdowali się mieszkańcy województwa tarnopolskiego, wołyńskiego, nowogródzkiego, a nawet kieleckiego, na których różne urzędy mieściły się w różnych miastach. Dla województw pozostałych sytuacja przedstawiała się korzystniej, a w zasadzie nie stanowiła problemu dla mieszkańców województw, których stolicami były duże ośrodki. Wszystko to jest kolejnym dowodem sztuczności przeprowadzonego podziału na województwa i popełnienia przy tym błędów, o których już była mowa. Uzasadnia też padające w kierunku owego podziału głosy krytyki. W tym miejscu chcę jedynie przypomnieć, że jednym z ważniejszych postulatów proponowanych reform podziału na województwa było uzgodnienie podziału resortowego z podziałem na województwa. Była to naczelna teza komisji z roku 1923, która stwierdzała, że *w szczególności pożądanę jest, aby okręgi administracji skarbowej, szkolnej i reform rolnych (okręgi i obwody ziemskie)*, a więc te, z którymi obywatel najczęściej się stykał *pokrywały się w II i I instancji*

z województwami i powiatami, zaś okręgi administracji drogowej i budowlanej pokrywały się w II instancji z granicami województw i aby przy ustanawianiu siedzib urzędów dążyć do skupiania ogółu urzędów w jednej miejscowości (Piskozub 1987, s. 175).

Były to propozycje ze wszech miar uzasadnione, niestety nie zostały one zrealizowane. Na tym stanowisku stali też członkowie „komisji trzech”, domagający się, by każde województwo miało własne władze szkolne i skarbowe. Autorzy ci, rozumiejąc specyfikę administracji wojсковej czy pocztowo-telegraficznej uważali, że jednak i tutaj należy dążyć do, w miarę możliwości, jednolitego podziału z podziałem ogólnym. Jednostka niespolona mogła być według nich np. wielokrotnością jednostki podziału ogólnego, bądź też wyjątkowo kilka jednostek administracji niespolonej mogło znajdować się na obszarze jednego województwa, natomiast nie można tolerować przecinania się granic tych jednostek i granic województw (Langrod 1931, s. 85-88).

## 2.2. Wojewódzkie organy administracji ogólnej

**2.2.1. Funkcje i kompetencje wojewody. Działalność Urzędu Wojewódzkiego** Dla realizacji celów administracji ogólnej kraj podzielono na województwa, powiaty, gminy wiejskie i gminy miejskie. W pierwszych latach niepodległości w organizacji administracji ogólnej występowały dość znaczne różnice. Jeśli idzie o województwa, to szybko przystąpiono do unifikacji według rozwiązania obowiązującego na ziemiach byłego Królestwa Kongresowego. Kolejno wydawane ustawy o powołaniu do życia jednostek II instancji, tj. województw, regulowały również kwestie związane z urzędem wojewody. W okresie „przejściowym” funkcje wojewody pełnili przedstawiciele (dla ziem b. zaboru pruskiego) władzy dzielnicowej jaką był Komisariat Naczelnej Rady Ludowej. Wraz z powołaniem do życia województw (1.08.1919) władzę objęli wyznaczeni wojewodowie, natomiast administracja należała do Ministerstwa b. dzielnicy pruskiej, zniesionego 28.04.1922. Na ziemiach b. zaboru austriackiego funkcje wojewody pełnił przejściowo Generalny Delegat Rządu dla b. Galicji, a wraz z powołaniem od 1.09.1921 województw, ich administracją zaczęli kierować wojewodowie. Na ziemiach b. Królestwa Kongresowego sytuacja była najmniej skomplikowana. Problem urzędu wojewody uregulowano ustawą z 2.08.1919 r., która w art. 2 stwierdzała, że na czele województwa stoi wojewoda mianowany przez Naczelnika Państwa na wniosek ministra spraw wewnętrznych uchwalony przez Radę Ministrów. Jak pamiętamy ustrój ten miał być przenoszony na pozostałe ziemie polskie wraz z normalizacją sytuacji. Kompeten-

cje wojewody zostały uregulowane Roporzządzeniem Rady Ministrów z dnia 13.11.1919 r. zawierającym m.in. stosunek wojewody do organów i związków samorządowych, zakres jego nadzoru nad samorządem i inne funkcje (Dziennik Ustaw nr 90). Natomiast nie zdecydowano się na przyznanie wojewodom orzecznictwa w sprawach nadzoru nad samorządem, w wielu istotnych sprawach pozostawiając to do decyzji ministra spraw wewnętrznych. Stworzono natomiast konieczność pośrednictwa wojewody i urzędów wojewódzkich nawet w tych sprawach, w których w I i ostatecznej instancji decydował minister. Jest to kolejnym dowodem tego, że województwa były jednostkami pośrednimi, przechodnimi, między jednostkami niższymi a centrum.

Miejsce wojewody w systemie administracji ogólnej regulowało wiele zmieniających się przepisów i rozporządzeń Rady Ministrów. Ramy tych zmian wyznaczały konstytucje z 1921 i 1935 r. oraz wydawane do nich przepisy wykonawcze dotyczące ustroju administracji ogólnej. Funkcje wojewody były ponadto określane przez ustawodawstwo dotyczące samorządu terytorialnego, nad którego działaniami wojewoda sprawował nadzór. Uprawnienia wojewody były regulowane wieloma aktami prawnymi. W związku z tym, że przedmiotem moich rozważań nie jest ewolucja ustroju i organizacji administracji ogólnej, a tym samym funkcji wojewody czy urzędu wojewódzkiego, lecz pokazanie województwa i jego organów w systemie administracji krajowej, poprzestanę na przedstawieniu funkcji i kompetencji wojewody w układzie terytorialnym w II połowie lat trzydziestych pamiętając, że funkcje te od końca lat dwudziestych ulegały rozszerzaniu.

Wojewoda stał na czele administracji województwa. Jako przedstawiciel władzy wykonawczej – rządu – mianowany był przez prezydenta na wniosek ministra spraw wewnętrznych, uchwalony przez Radę Ministrów. Jak pisze Wachowska (1971, s. 9) *przedstawiciele powiatów i samorządów miejskich postulowali, by Ministerstwo Spraw Wewnętrznych przedstawiając kandydata na wojewodę zasięgało opinii ciał samorządowych, ale zostało to uznane za ingerowanie w sprawy nominacji wojewody i za przekroczenie kompetencji ciał samorządowych*. Pod względem osobowym wojewoda podlegał ministrowi spraw wewnętrznych, a w zakresie służbowym jego władzą przełożoną byli odpowiedni ministrowie (w zależności od załatwianych spraw).

Będąc organem administracji wojewódzkiej wojewoda działał z jednej strony jako przedstawiciel rządu, natomiast z drugiej – jako szef administracji ogólnej i zepsolonych z nią działów administracji specjalnej, czyli tzw. administracji zespolonej.

Będąc przedstawicielem rządu wojewoda reprezentował go na obszarze województwa (w pewnych sytuacjach mógł go zastępować wicewojewoda, bądź specjalnie wyznaczony urzędnik). Był też koordynatorem działalności całej administracji rządowej na terenie województwa w myśl zasadniczych celów polityki państwa. Dla zapewnienia jednolitości działania całej administracji dysponował uprawnieniami do ingerowania i nadzorowania organów administracji specjalnej. Nadzorował obsadę personalną kierowniczych stanowisk administracyjnych na obszarze województwa, mógł zawieszać zarządzenia organów administracji specjalnej, które były sprzeczne z polityką rządu. Z tego tytułu na kierownikach władz i urzędów niezespólnych z administracją ogólną ciążył obowiązek uzgadniania z wojewodą projektów zarządzeń natury ogólnej bądź ważnych dla polityki rządu. Wojewoda miał prawo wystąpić do właściwej władzy o wydanie zarządzenia, uważanego przezeń za konieczne bądź pożyteczne. W przypadku powstania różnicy zdań między wojewodą a kierownikiem – naczelnikiem właściwej władzy, problem rozstrzygał minister – przełożony naczelnika. Nie miało to zastosowania, gdy dana władza wydawała zarządzenia na podstawie specjalnych poleceń ministerstwa. Wojewoda mógł jednakże otrzymać, drogą uchwały Rady Ministrów, uprawnienia sięgające jeszcze dalej. Mógł on:

1. zażądać, aby zostało całkowicie lub częściowo wstrzymane wykonanie zarządzenia władz centralnych (ministrów), sprzeczne jego zdaniem z innymi zarządzeniami innych władz centralnych, bądź niekorzystne dla państwa wskutek zmiany warunków nie uwzględnionych w owym zarządzeniu;
2. żądać wstrzymania wykonania zarządzeń władz i urzędów niezespólnych, z powodów wyżej wymienionych. Spór rozstrzygał właściwy minister;
3. żądać wyjaśnień od naczelników władz, urzędów i zakładów państwowych znajdujących się na terenie województwa i w przypadkach szczególnie ważnych mógł wejrzeć w ich funkcjonowanie (oprócz zakładów naukowych i przedsiębiorstw państwowych).

Wszystkie te uprawnienia nie odnosiły się do administracji wojskowej, sądownictwa, więziennictwa, administracji szkolnej, w dziedzinie kolejnictwa – do spraw technicznych i bezpieczeństwa ruchu kolejowego.

W celu uzgodnienia kierunków działalności różnych działów administracji między sobą, jak też z polityką rządu, odbywały się pod przewodnictwem wojewody okresowe zebrania naczelników władz i urzędów

państwowych podlegających bezpośrednio centralnym władzom, niezespolonym z administracją ogólną. Uczestnikami owych zebrań mogli być przedstawiciele prokuratury, kuratorowie okręgów szkolnych, przy wyrażeniu zgody właściwego ministra również dowódcy korpusów i prezesi sądów. Wojewoda miał też prawo uczestniczenia w posiedzeniach kolegialnych organów administracyjnych (rad, komisji) niezespolonych z administracją ogólną, obejmowania przewodnictwa owych obrad, zabierania głosu poza kolejnością mówców. Nie dotyczyło to administracji wojskowej, szkolnej i sądownictwa. Wojewoda nie mógł też uczestniczyć w posiedzeniach komisji podatkowych, skarbowych, szacunkowych i odwoławczych, komisji ubezpieczeń społecznych, rozjemczych i organów zajmujących się zabezpieczeniem ludności na wypadek bezrobocia.

Przedstawiony zakres działań i kompetencji wojewody jako przedstawiciela rządu był bardzo szeroki. Wyjawszy zaledwie kilka działań administracji niezespalonej wojewoda mógł bardzo wiele. Dowodzi to faktu, że ingerencja władz rządowych w działalność społeczną i gospodarczą wszelkich instytucji, urzędów i przedsiębiorstw była duża. Poszukując przyczyn tego stanu rzeczy wydaje się, że można je byłoby sprowadzić (bardzo rzecz upraszczając) do dwóch kwestii, mianowicie wzrostu roli władzy wykonawczej kosztem ustawodawczej i samorządowej<sup>9</sup> jak też rozszerzającej się ingerencji państwa w życie gospodarcze w okresie lat trzydziestych będącej wynikiem kryzysu społeczno-gospodarczego, a w drugiej połowie tej dekady prowadzonej polityki interwencjonizmu państwowego.

Jako szef administracji ogólnej wojewoda kierował administracją w zakresie spraw wewnętrznych, sprawując nadzór nad porządkiem publicznym i sprawami osobowymi urzędników państwowych. Spoczywał na nim obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa i spokoju publicznego. Podlegała mu na terenie województwa policja państwowa, stanowiąca aparat wykonawczy organów administracji ogólnej (m.in. wojewodów), otrzymując od nich dyrektywy i polecenia służbowe w sprawach zachowania bezpieczeństwa i ochrony porządku publicznego. Na obszarze województwa działalnością policji kierował komendant wojewódzki podległy wojewodzie. Wojewoda mógł też w przypadku zbiorowych aktów przemocy, zbrojnych wystąpień przeciw państwu, bezpieczeństwu życia i mienia obywateli użyć dla zapewnienia bądź przywrócenia spokoju wojska.

<sup>9</sup>Wojewodowie po roku 1926 byli najczęściej dobierani osobiście przez marszałka Piłsudskiego, niekiedy wbrew opiniom ministra spraw wewnętrznych czy premiera, np. wojewoda Józefski na Wołyniu. Podnosiło to w istniejącym układzie sił politycznych nieformalny zakres ich uprawnień.

Do jego kompetencji należały niektóre sprawy wyznaniowe. Sprawadzały się one do nadzowrowania działalności związków wyznaniowych w zakresie i formach szczegółowo regulowanych przez prawo. Nadzór był łagodny w stosunku do Kościoła Rzymskokatolickiego i dość ostry wobec innych wyznań.

Wojewodzie podlegała część administracji rolnej. W roku 1932, jak już o tym wspominałam, połączono resorty rolnictwa i reform w jedno ministerstwo, a okręgowe urzędy ziemskie przeprowadzające reformę rolną, komasację gruntów, likwidację służebności etc. włączono do urzędów wojewódzkich i podporządkowano wojewodom. Ponadto takie sprawy jak nadzór nad lasami niepaństwowymi, zarząd majątków oraz dóbr pod zarządem państwowym (z wyjątkiem lasów), weterynaria, rybołówstwo podlegały nadzorowi wojewodów.

Wojewodowie byli zwierzchnikami administracji przemysłowej drugiego stopnia zespolonej z administracją ogólną. Należało do nich m.in. wyrażanie zgody na prowadzenie działalności przemysłowej (poprzez wydawanie koncesji), prowadzenie tzw. przemysłu okrężnego itp. Również sprawy budowlane były nadzorowane przez wojewodów. Wojewodowie sprawowali kontrolę nad prasą, stowarzyszeniami, administracją zajmującą się sprawami kultury i sztuki. Przy realizacji tych funkcji wykonywali polecenia właściwych ministrów.

Szeroki zakres kompetencji przysługiwał też wojewodom w zakresie spraw osobowych. Urzędy, instytucje przyjmujące na służbę urzędników i funkcjonariuszy niższych, zobowiązane były do zasięgania opinii wojewody (nie dotyczyło to administracji wojskowej, sądownictwa i wymiaru sprawiedliwości, więziennictwa). Również przy określaniu funkcji na stanowiskach samoistnych i kierowniczych potrzebna była opinia wojewody. Wojewodzie przysługiwało prawo postawienia wniosku każdej władzy państwowej o usunięcie bądź przeniesienie podległego jej funkcjonariusza. Jeśli wniosek uznany został za nieuzasadniony, sprawę rozstrzygał odpowiedni minister. Przy nadawaniu odznaczeń (z wyjątkiem tych za zasługi wojskowe) należało zasięgać opinii wojewody. Do wojewody należał obowiązek uzgadniania działalności administracji cywilnej i wojskowej z potrzebami obronności państwa, tzn. czuwanie poprzez działalność administracji nad interesami obrony państwa, inicjowanie i kierowanie współdziałaniem czynników społecznych w akcjach obrony państwa, przysposobienia wojskowego i opieki nad żołnierzami. W sytuacji całkowitej bądź częściowej mobilizacji, w czasie stanów wyjątkowych wojewodowie obowiązani byli stanąć na czele administracji państwowej w województwie (z wyjątkiem sądownictwa, wojskowości, komunikacji, po-

czł i telegrafów) stając się zwierzchnikami wszystkich władz, organów, urzędów państwowych i przełożonych służbowymi ich funkcjonariuszy. Funkcje te wojewodowie mogli wykonywać tylko osobiście.

Do wojewody jako przedstawiciela Ministerstwa Spraw Wewnętrznych należały również sprawy nadawania obywatelstwa polskiego, zmiany nazwiska, problemy statystyki, aprowizacji, walki z lichwą, orzecznictwa w sprawie wywłaszczeń, nadzorowanie spraw paszportowych, sytuacji obcych poddanych, ruchu ludności, wszelkiego typu związków i organizacji.

Poza wymienionymi wyżej uprawnieniami wojewody z zakresu działalności Ministerstwa Wyznań i Oświecenia Publicznego, Ministerstwa Przemysłu i Handlu, Ministerstwa Rolnictwa i Reform Rolnych przysługiwała mu kontrola niektórych spraw z zakresu działalności ministerstw: Komunikacji – budowy i utrzymania dróg państwowych i mostów (o ile nie były własnością związków samorządowych), spraw wodnych; Pracy i Opieki Społecznej – działalności państwowych urzędów pośrednictwa pracy, opieki społecznej, zdrowia i walki z alkoholizmem. Ponadto ministrowie mogli drogą rozporządzeń przekazywać wojewodom decyzje zastrzeżone im w toku instancji.

Do tych wszystkich rozległych praw i obowiązków wojewody dochodziły jeszcze szerokie uprawnienia z racji zwierzchnictwa nad istniejącymi na terenie województwa związkami samorządowymi. Wojewodowie jako przedstawiciele Ministerstwa Spraw Wewnętrznych sprawowali nadzór państwowy nad samorządem powiatowym, miejskim i gminny, jak też radami i wydziałami wojewódzkimi, jako organami zastępczymi samorządu wojewódzkiego. Najogólniej rzecz biorąc wojewodowie byli władzami nadzorczymi w stosunku do powiatowych związków samorządowych i samorządów miast wydzielonych z powiatowych związków samorządowych (były to na ogół miasta o liczbie ludności powyżej 25000, a od 1928 – powyżej 75000, chociaż nie było to obowiązującą zasadą) przy czym należy zaznaczyć, że część decyzji wojewoda podejmował przy współudziale wydziału wojewódzkiego z głosem doradczym bądź stanowiącym. Wydział wojewódzki miał głos stanowczy głównie w sprawach dotyczących nabycia, sprzedaży, obciążenia nieruchomości, przyjmowania darowizn i zapisów, lokaty kapitałów, ustalania budżetów rocznych, planu zabudowań i regulacji miast, niektórych sprawach personalnych (Wasiutyński 1933, s. 45-60; Mandziej 1938, s. 16-26, 33-38). W wybranych przypadkach wojewoda był w drugiej instancji władzą nadzorczą w stosunku do gmin wiejskich i miast niewydzielonych.

nych z powiatowych związków samorządowych, zastrzeżoną w normalnym toku wydziałom powiatowym<sup>10</sup>.

Wojewoda realizując swoje funkcje na tym polu miał prawo zawiesić każdą uchwałę rady miejskiej bądź magistratu powziętą na zebraniu nieprawomocnym, wykraczającą poza kompetencje organu, który ją powziął, bądź naruszającą obowiązujące ustawy. Zatwierdzenia wojewody wymagały niektóre uchwały podległych mu organów samorządowych, które z uwagi na ważność i skutek mogły uzyskać moc prawną pod pewnym warunkiem. Dawało to wojewodom możliwość ingerowania w wewnętrzne sprawy samorządów i narzucania bądź wymuszania na nich pewnych rozwiązań. Ustawodawca zastrzegał, że organy nadzorcze nie mogą działać samowolnie i wstrzymywać biegu spraw, dając im 60 dni na wydanie odnośnej decyzji i informując, że po upływie tego terminu uchwała będzie mogła być wprowadzona w życie bez względu na to czy jest zatwierdzona przez władzę nadzorczą, czy też nie. Zatwierdzenia władz nadzorczych (w naszym przypadku wojewody) wymagało też wiele kwestii podatkowych; zwłaszcza w sprawie opłat i dopłat do podatków. Wymagały tego również wszelkie uchwały dotyczące podatków samoistnych, tj. ustanawianych przez organa samorządowe, dodatków do opłat patentowych na wyrób i sprzedaż trunków oraz zaciągania pożyczek i objęcia poręki przez miasta. Do uprawnień wojewody należały też lustracje, inspekcje urzędów, instytucji, urzędzeń przedsiębiorstw i zakładów związków samorządowych i badanie ich działalności pod względem formalnym i materialnym. Na podstawie wyników inspekcji wojewodowie mogli wydawać stosowne zarządzenia zmierzające do uzdrowienia administracji i gospodarki związków samorządowych. Wojewoda sprawował też władzę dyscyplinarną w stosunku do burmistrzów i wiceburmistrzów, prezydentów i wiceprezydentów miast, mogąc (po konsultacjach z wydziałem wojewódzkim) udzielać upomnień, nagan, kar. Następnym przejawem daleko idącej ingerencji wojewody w sprawy podległych mu związków samorządowych była możliwość rozwiązywania rady gminnej i zarządu gminy w gminach wiejskich oraz rady miejskiej i zarządu miejskiego w miastach niewydzielonych (po zasięgnięciu opinii wydziału wojewódzkiego).

Inne uprawnienia wojewody miały charakter szczegółowy, stąd zainteresowanych odsyłam do podanej literatury bądź wspomnianej ustawy samorządowej z roku 1933 i wydanych do niej przepisów wykonawczych

<sup>10</sup>Wydział powiatowy - kolegialny organ wykonawczy i zarządzający w powiatowych związkach samorządowych.



(Dziennik Ustaw nr 35, 71, 80 i 100). Natomiast uprawnienia w stosunku do rady i wydziału wojewódzkiego omawiam w rozdziale 2.2.2.

Przedstawiony zakres ingerencji wojewody w sprawy samorządu terytorialnego odpowiednich szczebli jest wyraźnie szerszy od tego, który obowiązywał przed rokiem 1933 (choć rozszerzanie tej ingerencji jest widoczne już od końca lat dwudziestych). Jak pisze Jaroszyński (1923, s. 89): *Tworząc w 1919 r. województwa nie zdecydowano się na przyznanie wojewodom orzecznictwa w sprawach nadzoru nad samorządem powiatowym w wielu istotnych sprawach, pozostawiając je nadal bezpośrednio decyzji ministra*. Ustawą z roku 1933 nie tylko owe orzecznictwo w większości spraw przekazano wojewodzie, ale również poważnie je rozszerzono.

Wszystkie wymienione wyżej zadania i obowiązki wojewoda wypełniał przy pomocy urzędu wojewódzkiego, który był organem wykonawczym wojewody, zajmującym się techniczną stroną realizacji poruczonych mu zadań. Z tego też powodu dzielił się na niezbędną liczbę wydziałów, które dalej mogły być dzielone na oddziały (były to wydziały: prezydialny, administracyjny, samorządowy, zdrowia publicznego, aprowizacji, rolnictwa i weterynarii, przemysłowy, pracy i opieki społecznej, dróg i robót publicznych i kancelaria ogólna). Organizację urzędów wojewódzkich i tryb załatwiania spraw regulowały przepisy wydawane przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych w porozumieniu z poszczególnymi ministrami. Ustalano w ten sposób zakres czynności poszczególnych wydziałów i oddziałów oraz zakres odpowiedzialności urzędników. Organy, których zakres czynności rozciągał się na więcej niż na jedno województwo (jest to problem tzw. administracji zespolonej) podlegały pod względem osobowym wojewodzie, w którego siedzibie urzędowały, natomiast pod względem służbowym wojewodzie tego województwa, na terenie którego realizowały czynności urzędowe.

**2.2.2. Rada Wojewódzka i Wydział Wojewódzki jako czynnik obywatelski przy wojewodzie** Problematyka owych organów jest nierozzerwalnie związana z kwestią samorządu terytorialnego stopnia wojewódzkiego, któremu poświęcę rozdział 3. W tym jednakże miejscu niezbędnym jest zasygnalizowanie tej sprawy. Tworząc w latach 1919–1921 województwa utrzymywano, że będą one jednostkami samorządu terytorialnego. Jeszcze wyraźniej potwierdzała to konstytucja marcowa, która mówiła, że jednostki podziału administracyjnego, będą równocześnie jednostkami samorządu terytorialnego (art. 65), a prawo stanowienia w sprawach należących do zakresu działania samorządu

przysługuje redom obieralnym (Adamczyk, Pastuszka, 1985, s. 234). Dla wykonania tychże postanowień wydano ustawę (26.09.1922) o zasadach powszechnego samorządu wojewódzkiego (Dziennik Ustaw nr 90). Ustawa postanawiała, że prawo stanowienia w sprawach należących do zakresu działania samorządu wojewódzkiego przysługuje obieralnym sejmikom wojewódzkim. Takie sejmiki istniały w województwach: pomorskim i poznańskim, województwo śląskie miało oddzielny Sejm. Kompetencje owych sejmików miały określić odrębne ustawy, których nigdy nie wydano, stąd też nie istniał w II Rzeczypospolitej samorząd wojewódzki (poza wyżej wymienionymi województwami).

Rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19.01.1923 r. jako swego rodzaju namiastkę samorządu wojewódzkiego przy wojewodzie powołano czynnik obywatelski jakim były Rady i wydziały Wojewódzkie (Dziennik Ustaw nr 11). Ich kompetencje ogólnie rzecz biorąc sprowadzały się do wykonywania kontroli nad samorządem powiatowym, miejskim i gminnym oraz do opiniowania spraw poddanych ich obradom z mocy ustaw bądź przez wojewodę, który był zarazem przewodniczącym rady i wydziału.

Rada wojewódzka składała się z członków wybranych przez rady powiatowe i rady miejskie miast wydzielonych (Mandziej 1938, s. 5-7, 16-24). Każda z tych rad wybierała 1 członka co oznacza, że rady poszczególnych województw nie miały takiej samej liczby członków. Wybory zarządzał wojewoda, a mandat członka rady trwał tak długo jak kadencja odnośnej rady powiatowej czy miejskiej. Posiedzenia rady zwoływał i przewodniczył im wojewoda lub wicewojewoda. Odbywały się one przynajmniej raz na rok, a wojewoda zobowiązany był przedstawić na takim zebraniu sprawozdanie o ogólnym stanie województwa, o działalności administracji państwowej na terenie województwa i o ważniejszych zamierzeniach na przyszłość. Musiał również wysłuchać opinii rady na temat potrzeb województwa i na temat przedłożonych jej projektów. W zebraniach takich mogli też uczestniczyć przedstawiciele administracji niezespólonej. Jak już wspomniałam, rada była organem opiniodawczym i na żądanie wojewody wyrażała swoje opinie w sprawach ogólnych, należących do kompetencji wojewody, a dotyczących województwa. Mogła też wybierać odpowiednie komisje dla sporządzania np. projektów, opinii etc. Uchwały rady zapadały większością głosów, przewodniczący nie miał prawa głosu. W nielicznych przypadkach określonych przepisami, rada działała z głosem stanowczym. W sprawach mniejszej wagi, bądź przy niemożności zwołania jej posiedzenia, czy niepodjęcia przez nią w danej sprawie decyzji, wojewoda miał prawo zasięgnąć opinii wydziału wojewódzkiego.

Wydział wojewódzki był również organem kolegialnym, w skład którego wchodził: wojewoda lub wicewojewoda, jako przewodniczący, trzech członkowie wybierani przez radę wojewódzką spośród mieszkańców województwa posiadających bierne prawo wyborcze. W taki sam sposób rada wybierała trzech zastępców. Członkowie wydziału wybierani byli na 4 lata do czasu dokonania nowych wyborów, które zarządzał wojewoda. Ponadto w skład wydziału wchodziło 2 urzędników państwowych, jednego z nich wyznaczał i odwoływał minister spraw wewnętrznych; drugim był odpowiedni urzędnik – fachowy referent, kierownik właściwego oddziału czy wydziału urzędu wojewódzkiego, dyrektor izby skarbowej lub jeszcze inny, wyznaczony przez wojewodę.

Wydział wojewódzki działał z głosem stanowczym bądź opiniodawczym w sprawach regulowanych przepisami, np. wojewoda decydował samodzielnie o rozwiązywaniu ciał samorządowych mu podległych o wyborach samorządowych, zatwierdzał, zawieszał i zwalniał z urzędów członków organów wykonawczych samorządu. Winien był jednak wcześniej zasięgnąć opinii wydziału wojewódzkiego, natomiast w takich sprawach jak powoływanie burmistrzów czy w sprawach skarbowości wydział działał z głosem stanowczym. Jeżeli z jakichkolwiek przyczyn wydział nie był zorganizowany, bądź nie zwołano jego posiedzenia, czy nie doszło ono do skutku, a zwłoka mogła rodzić poważne konsekwencje społeczne i w innych określonych przypadkach wojewoda wydawał decyzję samodzielnie, bez udziału wydziału, ale zobowiązany był ją podać na najbliższym posiedzeniu wydziału. Jeżeli wydział się na tę decyzję nie godził, spór rozstrzygało Ministerstwo Spraw Wewnętrznych.

Inny charakter miały mieć wydziały wojewódzkie w województwach pomorskim i poznańskim, gdzie organami samorządu wojewódzkiego były sejmiki wojewódzkie i właśnie wydziały. Miały one przygotowywać i wykonywać uchwały sejmików oraz sprawować administrację w zakresie samorządu wojewódzkiego. W związku z tym, że ustaw mających określić kompetencje samorządu wojewódzkiego nie wydano, a rola sejmików została w zasadzie sprowadzona do tej jaką pełniły rady wojewódzkie, również kompetencje wydziałów nie odbiegały znacznie od tych w innych województwach. Zupełnie odmiennie przedstawiała się sytuacja województwa śląskiego.

Reasumując powyższe rozważania stwierdzić należy, że ów, tak często akcentowany czynnik obywatelski nie miał takiego znaczenia jakie pierwotnie chciano mu nadać. Jego udział we współzrządzeniu województwem był raczej niewielki. Przyczyn niepowołania do życia samorządu wo-

jewódzkiego było wiele, natomiast przesadą byłoby twierdzenie, że przyczyny te uniemożliwiały jego powstanie<sup>11</sup>.

### 3. Problem samorządu wojewódzkiego w ustawodawstwie i praktyce administracyjnej II Rzeczypospolitej

#### 3.1. Samorząd stopnia wojewódzkiego w byłych państwach zaborczych a samorząd wojewódzki w II Rzeczypospolitej

Tylko na ziemiach polskich wchodzących w skład zaboru pruskiego i austriackiego można doszukiwać się istnienia samorządu stopnia wojewódzkiego, nie istniał on natomiast w Królestwie Polskim. Na ziemiach polskich zaboru pruskiego funkcjonował samorząd terytorialny wyższego stopnia, tj. samorząd prowincji (Kumaniecki 1923, s. 66). Na ziemiach polskich istniały następujące prowincjonalne związki samorządowe: poznański, zachodniopruski, śląski i wschodniopruski. Jednakże organizacja samorządu z uwagi na odmienne warunki kulturowe, ludnościowe, gospodarcze i polityczne nie była w tych prowincjach jednolita. W prowincji poznańskiej, z uwagi na silny element polski, samorząd podlegał większym ograniczeniom niż w innych prowincjach, np. uchwały Sejmiku poznańskiego wymagały specjalnego zatwierdzenia królewskiego.

Organami samorządu prowincjonalnego były sejmiki prowincjonalne, wydziały prowincjonalne i tzw. dyrektorowie krajowi, tj. starostowie krajowi. Sejmik (oprócz prowincji poznańskiej) składał się z przedstawicieli sejmików powiatowych oraz miast stanowiących samodzielne powiaty, wybieranych przez rady miejskie i magistraty. Natomiast w prowincji poznańskiej Sejmik zorganizowany był na zasadach stanowych i reprezentowane w nim były stany: rycerski, miast i gmin wiejskich.

Drugi organ, tj. wydziały prowincjonalne składały się z przewodniczącego, jego zastępcy i 7-13 członków wybranych przez sejmik. Ponadto w skład wydziału wchodził z urzędu dyrektor (starosta) krajowy, pochodzący z wyborów. Zauważmy, że organizacja sejmiku i wydziału do złudzenia przypomina ustrój rady i wydziału wojewódzkiego. Nie jest to przypadkowe, jako że ustawodawca polski stwarzając „namiastki” samorządu wzorował się na rozwiązaniach pruskich. Inne były natomiast

<sup>11</sup> Problem samorządu gmin wiejskich i miejskich w okresie międzywojennym został jednoznacznie rozstrzygnięty na ich korzyść. Wynikało to z historycznych doświadczeń i tradycji (choćby poczynając od komun włoskich i samorządu gmin wiejskich w Anglii). O wiele bardziej dyskusyjny był problem samorządu na wyższym szczeblu, zwłaszcza wojewódzkim. W kwestii tej przez lata toczyły się dyskusje, a i dziś sprawa ta budzi wątpliwości.

uprawnienia sejmików i wydziałów, co powodowało, że możemy je nazywać organami samorządu stopnia wojewódzkiego (prowincji), podczas gdy rady i wydziały wojewódzkie w Polsce międzywojennej takimi organami nie były.

Sejmik był organem wydającym uchwały i nadzorczym, pełnił też zastrzeżone dla niego funkcje wykonawcze. Wydział był organem wykonawczym, zajmującym się realizacją bieżących spraw, przy udziale dyrektora (starosty) krajowego. Zakres działania samorządu sprowadzał się do następujących funkcji: budowa i utrzymanie dróg bitych, niektórych środków komunikacji (np. kolejki dojazdowe), utrzymywanie specjalnych zakładów leśniczych, opieka nad ubogimi i zaniedbaną młodzieżą, melioracje rolne i inne zadania specjalne. Fundusze na owe zadania pochodziły z własnego majątku, z dotacji państwowych, z tzw. poborów z powiatów wiejskich i miejskich (były to rozłożone systemem kontyngentowym podatki bezpośrednie), z innych opłat, podatków i pożyczek. Nadzór państwowy nad tym samorządem ograniczał się do badania zgodności uchwał i zarządzeń samorządowych z obowiązującym prawem.

Ziemie wchodzące w skład zaboru austriackiego posiadały autonomię i samorząd krajowy (Grzybowski 1959, s. 208 i nn.). Organem autonomii był Sejm Krajowy wybierany według systemu kurialnego, przy silnym uprzywilejowaniu wielkiej własności ziemskiej oraz zastosowaniu w ordynacji wyborczej cenzusu podatkowego i częściowo cenzusu wykształcenia<sup>12</sup>.

Organem wykonawczym był Wydział Krajowy, działający pod przewodnictwem marszałka krajowego (mianował go cesarz spośród członków Sejmu), do którego należało m.in. kierowanie obradami Sejmu. Wydział składał się z 6 osób (oprócz przewodniczącego), spośród których trzech wybierał Sejm, a trzech pozostałych wybierali posłowie poszczególnych kurii: wielkich posiadłości ziemskich, miast (łącznie z posłami izb handlowych i przemysłowych), gmin wiejskich. Przy nowelizacji statutu krajowego w roku 1914 powiększono liczbę członków Wydziału o 2 osoby: posła wydzielonego koła kurii gmin wiejskich polskich i posła koła kurii gmin wiejskich ruskich. Do zadań Wydziału należało sprawowanie administracji samorządowej kraju, tzn. zarządzanie majątkiem i funduszem kraju, zakładami kraju i reprezentowanie kraju na zewnątrz. Wydział był instancją nadzorczą i kontrolującą w stosunku do samorządu powiato-

<sup>12</sup> W roku 1914 cesarz sankcjonował nową ordynację wyborczą dopuszczającą do praw wyborczych „nowe” grupy ludności; ordynacja ta, z powodu wybuchu wojny, nie weszła w życie (Grzybowski 1959, s. 212, 215).

wego i gminnego. Jeśli idzie o stosunki między administracją państwową i samorządową to opierały się one na skomplikowanej zasadzie dualizmu.

Na ziemiach polskich zaboru rosyjskiego nie było odpowiednika samorządu wojewódzkiego.

Równoległe z procesem przejmowania ziem poszczególnych zaborów i wprowadzaniem na nie polskiej administracji zaczęto regulować sprawy samorządów. Istniały znaczne różnice w ustroju samorządu poszczególnych dzielnic, nieznacznie zmienione przez polskie ustawodawstwo. Dopiero w roku 1933 zdołano wydać ustawę ujednociającą, choć nie w całości (jako, że w niektórych przypadkach utrzymano przepisy zaborcze), ustrój samorządowy.

Wraz z konstytuowaniem się państwa polskiego i województw rozgorzała dyskusja czy samorząd stopnia wojewódzkiego jest potrzebny. Dawano wyraz obawom, czy samorządne województwa nie uzyskają zbyt daleko idących uprawnień, a nawet autonomii (Wakar 1925, s. 15 i nast.). Problem rozwiązywał niejako art. 65 konstytucji marcowej, mówiący o powołaniu samorządu wojewódzkiego, co jak wiemy nigdy nie nastąpiło. Różni autorzy różnie ustosunkowują się do „niekonsekwencji” ustawodawcy. Wakar pisze, że powołując w roku 1920 autonomiczne województwo śląskie, rząd i Sejm zobowiązane były do ujęcia tego faktu w konstytucji. Nie wyszczególniając imiennie województwa śląskiego, nie zamykał drogi do tworzenia w miarę potrzeb nowych samorządów wojewódzkich. Potrzebami tymi były różne racje polityki wewnętrznej i zagranicznej. Dotyczyło to zwłaszcza obszarów Małopolski Wschodniej, które z racji zobowiązań międzynarodowych, jak też chęci pozyskania ludności tych terenów, miały być obdarzone szerokim samorządem. Rodzi się wobec tego pytanie czy intencją ustawodawcy było powołanie powszechnego samorządu wojewódzkiego, czy jedynie, poprzez zapis konstytucyjny, a więc mający charakter trwałych i obowiązujących postanowień, uspokojenie niektórych kręgów społecznych i czynników międzynarodowych, wręcz narzucających przyznanie autonomii mniejszościom narodowym. Wydaje się, że to drugie przypuszczenie jest bliższe prawdy. Zarówno w cytowanej konstytucji marcowej, jak i późniejszej – kwietniowej (art. 75) pisano o powołaniu do życia samorządu wojewódzkiego, kończąc na tym działania w kierunku relizacji tych postanowień (Adamczyk, Pastuszka 1985, s. 285). Mandziej (1938, s. 27) pisze o braku środków finansowych (i stąd trudności zapewnienia źródeł dochodów ewentualnym samorządom), jako zasadniczej przyczynie niepowołania samorządu wojewódzkiego. Można do tego dołożyć jeszcze wiele innych przyczyn, takich jak trudna sytuacja wewnętrzna, brak

stabilizacji politycznej, występowanie innych dręczących problemów. Przypuszczać należy, że zasadniczą przyczyną w latach dwudziestych były kwestie narodowościowe. Natomiast w latach trzydziestych władze sanacyjne miały dość kłopotów z radami miejskimi wielkich miast, gdzie często większość zdobywały partie i ugrupowania opozycyjne. Jest poniekąd zrozumiałe, że rząd poprzez realizację samorządu wojewódzkiego mógłby powiększyć swoje kłopoty, narażając się na stworzenie nowych działań opozycyjnych na szczeblu województwa. Oczywiście niemożliwym jest w tej chwili odczytanie myśli i zamierzeń rządu, Sejmu czy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych wydających rozporządzenia dotyczące zasad funkcjonowania nieistniejącego samorządu wojewódzkiego. Niebagatelną rolę odegrał tu problem ziem byłej Galicji. Świadczy o tym ustawa dotycząca zasad samorządu wojewódzkiego z 26.09.1922 r., zwłaszcza jej podtytuł ...*idzie w szczególności o województwa lwowskie, tarnopolskie i stanisławowskie* (Dziennik Ustaw nr 90). Ustawa ta przewidywała istnienie sejmiku wojewódzkiego, jako przedstawicielstwa samorządu wojewódzkiego, który miałby moc wydawania ustaw dotyczących spraw przekazanych samorządowi wojewódzkiemu. Ramy działań owego samorządu miały wyznaczyć ustawy państwowe. Ustawy wojewódzkie, tj. sejmików wojewódzkich miały mieć moc obowiązującą przez sankcję Prezydenta Rzeczypospolitej zaopatrzoną w kontrasygnaturę Prezesa Rady Ministrów i właściwego ministra oraz ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Skład sejmików i ordynację wyborczą miały określić odrębne ustawy. Przewidywano również powołanie organów wykonawczych w postaci wydziałów wojewódzkich. Było to więc w zasadzie przeniesienie rozwiązań zastosowanych w województwach pomorskim i poznańskim na pozostałe województwa. Ustawa regulowała też sprawy nadzoru państwowego i stosunek wojewodów do przyszłego samorządu.

Natomiast bardziej szczegółowe i interesujące postanowienia dotyczą trzech wspomnianych województw: lwowskiego, tarnopolskiego i stanisławowskiego. Sejmy w tych województwach składać się miały z określonej liczby posłów i z 2 izb: polskiej i ruskiej, tj. ukraińskiej. Sejmik lwowski składać się miał ze 100 członków (po 50 na każdą izbę), stanisławowski i tarnopolski po 60 (po 30 posłów na każdą izbę) (Dziennik Ustaw nr 90). Pewne sprawy wspólne miały rozpatrywać obie izby razem, natomiast w przypadku spraw dotyczących określonej narodowości – jedna izba, reprezentująca daną narodowość. Wydział wojewódzki dzielić się miał na sekcje narodowościowe, a tok załatwiania spraw miał być taki jak w przypadku izb sejmiku. Ustawa szczegółowo regulowała

zakres działania samorządu tych województw. Miały do niego należeć m.in. sprawy religijne, oświecenia publicznego (z wyjątkiem szkolnictwa wyższego), dobroczynności publicznej, zdrowia (oprócz tzw. policji sanitarnej), dróg samorządowych, kolei lokalnych, urzędzeń i melioracji rolnych (oprócz reformy rolnej). Artykuł 23 ustawy regulował kwestię języka wykładowego w szkołach, którym miał być w szkołach utrzymywanych przez jedną izbę narodowościową język przez nią określany, natomiast artykuł 22 – języka urzędowego *władze samorządowe określą same swój język wewnętrznego urzędowania, władze i sądy posługiwać się będą w wewnętrznym urzędowaniu językiem polskim, ale zeznania będą przyjmować w obu językach*. Z kolei artykuł 24 mówił o tym, że Sejm Rzeczypospolitej uchwali utworzenie uniwersytetu ruskiego zorganizowanego autonomicznie. Samorząd ten miał być wprowadzony w życie nie później niż w ciągu 2 lat od ogłoszenia ustawy. W roku 1923 wydano ustawy regulujące kwestie skarbowe nieistniejącego, ale mającego powstać samorządu wojewódzkiego na ziemiach byłego zaboru austriackiego i rosyjskiego (Dziennik Ustaw nr 94).

Trudno jednoznacznie ocenić postępowanie ustawodawcy. Powyższa ustawa była wyraźną obietnicą polityczną dla mniejszości zamieszkujących Małopolskę Wschodnią. Czy uchwalając ją posłowie mieli świadomość, że przyjęte rozwiązania pozostaną tylko na papierze, czy też liczone, że zostaną one urzeczywistnione, na to nie potrafię odpowiedzieć. Być może częste zmiany gabinetów, trudna sytuacja polityczna i gospodarcza, czy inne względy, nie pozwalały na realizację owych zamierzeń, ale mógł być to równie dobrze chwyt propagandowy i polityczny. Tak czy inaczej samorząd wojewódzki na tych ziemiach nie powstał. Wielu było krytyków jak i zwolenników tego stanu rzeczy (Wakar 1925, s. 17-42; Jaroszyński 1923, s. 112-119). Pisałam o tym częściowo w rozdziale 1, w tym miejscu chciałabym tylko zacytować Langroda, który napisał, iż dobrze się stało, że samorząd został na papierze... *idea ruskiego Piemontu wykazałaby wtedy w pełni swoją nicość polityczną i szkodliwość dla polskiej racji stanu...* (Langrod 1931, s. 97). Myślę, że obawy te podzielane były przez wiele osób.

Samorząd wojewódzki istniał natomiast w województwach: pomorskim i poznańskim, nie pełnił on jednak takich funkcji jak samorząd prowincjonalny, istniejący formalnie do roku 1919. Ustrój samorządowy ziem polskich byłego zaboru pruskiego został zreorganizowany Rozporządzeniem Komisariatu Naczelnej Rady Ludowej w Poznaniu z 8.03.1919 r. Rozwiązano wtedy poznański Sejmik prowincjonalny, natomiast nadal urzędować miał wydział prowincjonalny i starosta kra-



jowy. Powiększono skład Wydziału o nowo mianowanych członków – Polaków. Było to przejawem obaw polskiego rządu co do przyszłości tej prowincji, przejawiającej dość silne tendencje separatystyczne i w niektórych urządach i instytucjach zdominowanej przez ludność niemiecką. Po przyłączeniu do Polski terenów przyszłego województwa pomorskiego utworzono Tymczasowy Wydział Krajowy w Toruniu, złożony z mianowanych członków. Organ ten miał pełnić funkcje Sejmiku i Wydziału Prowincjonalnego, a jego dyrektorem został mianowany komisarz ryczny starosta krajowy.

Opisane wyżej działania oznaczały zawieszenie funkcjonowania Sejmiku Prowincjonalnego, a tym samym samorządu prowincjonalno-wojewódzkiego. Powołanie do życia 1.08.1919 r. województwa pomorskie i poznańskie miały być, podobnie jak inne, obdarzone samorządem. Do czasu jego powstania miały funkcjonować organy wymienione wyżej. Samorząd wojewódzki na tych ziemiach zostaje właściwie powołany dopiero w roku 1921, kiedy to zarządzone zostały wybory do sejmików wojewódzkich (Dziennik Ustaw nr 71). Sejmik poznański składał się z 85, a pomorski z 55 członków, wybieranych przez sejmiki powiatowe oraz rady miejskie 4 większych miast w wyborach tajnych i stosunkowych, o ile dane kolegium wybierało co najmniej 3 członków. Sejmik wybierał następnie przewodniczącego i wydział. Wydział poznański składał się z przewodniczącego, jego zastępcy, starosty krajowego i 12 członków. Wydział pomorski również z przewodniczącego, jego zastępcy i starosty krajowego oraz 8 członków. Bierne prawo wyborcze do sejmików i wydziałów przysługiwało wszystkim obywatelom państwa bez względu na płeć, którzy ukończyli 25 lat i co najmniej od roku byli stałymi mieszkańcami danego województwa. Wymagane było również władanie językiem polskim w mowie i piśmie oraz posiadanie pełni praw obywatelskich.

Urzędy Wojewódzkie tych województw zbudowane były na innych zasadach niż w województwach centralnych czy wschodnich. Składały się bowiem do roku 1928 z Rady Administracyjnej (dawniej zwanej Radą prowincjonalną) jako organu kolegialnego i wojewody. Rozporządzeniem prezydenta z roku 1928 zniesiono radę, znosząc jednocześnie uprawnienia urzędu wojewódzkiego jako organu kolegialnego. Odtąd województwa te były zorganizowane na zasadzie jednoosobowej władzy wojewody i pozostających przy nim organów kolegialnych: wojewódzkiego sądu administracyjnego, pełniącego funkcje normalnego sądu administracyjnego III instancji, sejmiku wojewódzkiego, pełniącego w zasadzie funkcje rad wojewódzkich i wydziałów wojewódzkich (Wasiutyński 1933). Szczegółowy

zakres działalności owych organów regulowała wspomniana ustawa samorządowa z roku 1922 i wydane do niej przepisy wykonawcze, rozporządzenie Ministra byłej dzielnicy pruskiej z 10.02.1922 wprowadzające zmiany obowiązujących przepisów o organizacji prowincjonalnych władz administracyjnych (Dziennik Ustaw nr 22). Ustawa z 23.03.1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego poza postanowieniem, że członków izb wojewódzkich wybierać miał wydział wojewódzki spośród mieszkańców województwa, nic w tej materii nie zmieniała.

Przedstawione fakty pozwalają na stwierdzenie, że w zasadzie trudno ustrój województw pomorskiego i poznańskiego traktować jako samorządowy. W istocie niewiele różnił się on od pozostałych województw, jedynie zachowane z czasów pruskich organy w postaci sejmiku i wydziału oraz starosty krajowego były zewnętrznymi oznakami samorządu.

Jeśli idzie o Galicję to 30.01.1920 r. zniesiono Sejm i Wydział Krajowy, powołując do życia Tymczasowy Wydział Samorządowy jako organ przejściowy do czasu ostatecznego uregulowania administracji na terenie całego państwa i wprowadzenia samorządu terytorialnego wyższego stopnia (Dziennik Ustaw nr 11). Tymczasowy Wydział Samorządowy, urzędujący we Lwowie, był organem złożonym z przewodniczącego oraz 6 członków i 3 zastępców wybieranych przez Sejm Rzeczypospolitej. Przewodniczącym był do roku 1921 Generalny Delegat Rządu dla byłej Galicji, a po zniesieniu tego urzędu, osoba mianowana przez prezydenta na wniosek ministra spraw wewnętrznych. Do kompetencji Wydziału należał przejściowo zarząd majątku dawnej Galicji, orzecznictwo w sprawach należących do dawnego Wydziału Krajowego oraz inne funkcje przez dawny Wydział wykonywane, m.in. nadzór nad samorządem gminnym i powiatowym. Tymczasowy Wydział Samorządowy stworzono dla 4 województw, które kiedyś tworzyły kraj. Źródłem jego dochodów, do czasu zorganizowania samorządu wojewódzkiego, miały być nadal pobierane dodatki do podatków oraz samodzielne opłaty krajowe, mające wpływać do skarbu państwa na rachunek wydatków Wydziału. Stopniowo zaczęto ograniczać zakres działania Wydziału, m.in. w latach 1921-1922 odebrano mu zarząd szkół i kursów zawodowych, orzecznictwo administracyjne w sprawach lecznictwa i pokrywania kosztów leczenia ubogim (Dziennik Ustaw nr 101). Już wcześniej, wraz z ustanowieniem władz polskich, majątek krajowy i jego zakłady przeszły na własność państwa, a urzędnicy krajowi zostali urzędnikami państwowymi (Dziennik Ustaw nr 111). W ten sposób zlikwidowano kraj – Galicję jako osobę prawną i odrębną jednostkę, pozbawiając ją tym samym prawa własności. Cytowana ustawa samorządowa z roku 1922 nic nie zmieniała w tej materii.

Tymczasowy Wydział Samorządowy okrojony w swych kompetencjach i właściwie tylko z nazwy będący samorządem, a w rzeczywistości kolegialnym organem administracji państwowej o specjalnych zadaniach, funkcjonował do roku 1928, kiedy to Rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej został zniesiony. Do czasu powołania samorządu wojewódzkiego nadzór nad związkami samorządowymi niższych szczebli pełnić mieli wojewodowie. W kilka dni później, 19.01.1928 r., dla współdziałania z wojewodą powołano czynnik obywatelski, tj. rady i wydziały wojewódzkie. Rola ich i zakres ich kompetencji były takie same jak w pozostałych województwach. W ten sposób dokonano ostatecznej unifikacji ziem polskich (poza województwami: pomorskim, poznańskim i śląskim) pod względem ustroju województw w zakresie udziału czynnika obywatelskiego jakim miał być, a nigdy nie był wojewódzki samorząd terytorialny.

Zanim przejdę do przedstawienia ustroju jedynego i prawdziwie samorządowego (autonomicznego) województwa śląskiego, kilka słów na temat miasta stołecznego Warszawy, które podlegało nieco odmiennym prawom. Warszawa była odrębną jednostką administracyjną, nie wchodzącą w skład województwa warszawskiego. Szefem administracji stolicy był od roku 1919 komisarz rządu dla m.st. Warszawy, który łączył funkcje organów I i II instancji. W roku 1928 Warszawę podzielono na 4 powiaty grodzkie: śródmiejsko-warszawski, północno-warszawski, południowo-warszawski i prasko-warszawski (Konkolniak 1933, s. VII). Administrację sprawowali w nich starostowie grodzcy jako organy administracyjne I instancji. Warszawa była jednostką samorządu gminnego i powiatowego, a od roku 1938 – wojewódzkiego, jako że ustawą z tego roku powołano rozszerzone terytorialnie województwo warszawskie-grodzkie obok istniejącego województwa warszawskiego. Funkcje uchwałodawcze samorządu pełniła w Warszawie rada miejska, a funkcje wykonawcze zarząd miejski. Władzą nadzorczą w stosunku do Warszawy był minister spraw wewnętrznych, natomiast bezpośredni nadzór nad czynnościami prezydenta Warszawy sprawował komisarz rządu. Poza tym ustroj władz miejskich i samorządowych był regulowany w zasadzie w taki sam sposób jak w przypadku innych miast (Mandziej 1938, s. 16, 21, 33).

### 3.2. Autonomia województwa śląskiego

Kilka ostatnich stron tego opracowania chciałabym poświęcić województwu śląskiemu z uwagi na jego zupełnie odmienny ustrój administracyjny i samorządowy. Tym co odróżniało to województwo od innych, można sprowadzić do faktu nadania mu daleko idącej autonomii. Jedynie sprawy polityki zagranicznej, wojskowości i w niewielkim

stopniu skarbowości wyjęte były z gestii władz województwa. W pozostałych kwestiach rządziło się ono samo. Ten własny zakres spraw był tak szeroki, że wielu autorów nazywało związek województwa śląskiego z Rzeczpospolitą „unią realną dwóch państw” (Jaroszyński 1923, s. 99, Kokot 1939, s. 11). Fakt nadania województwu śląskiemu tak szerokiej autonomii był w zasadniczej mierze wynikiem sytuacji międzynarodowej, choć również liczono, iż w jego skład wejdą ziemie należące do różnych zaborów, a więc charakteryzujące się znaczną odmiennością systemów społecznych, gospodarczych i prawnych. Stąd ich ujednoczenie według jednego schematu nie byłoby najlepszym rozwiązaniem. Ale jak wspominałam decydującym był tu czynnik polityczny. Data wydania statutu organicznego (15.07.1920 r.) jest okresem, w którym przynależność państwowa Górnego Śląska nie jest znana. Jest to równocześnie okres trwającej wojny na wschodzie, konfencji w Spaa i zobowiązań przyjętych przez Władysława Grabskiego, m.in. w sprawie Śląska Cieszyńskiego (Grabski 1988, s. 73-95). Należy też pamiętać, że Górny Śląsk, poza niewielkimi rejonami, od wieków nie należał do Polski a o jego losie zdecydować miał plebiscyt. Trudno jednak plebiscyt traktować jako zasadniczą przyczynę takiego a nie innego charakteru statutu, który obowiązywać miał całe dwudziestolecie. Być może istotne znaczenie miał obowiązujący Polskę tzw. „mały traktat” (mniejszościowy), choć z drugiej strony tenże traktat dotyczył również Małopolski, której takiej autonomii nie nadano. Z pewnością wszystkie te czynniki w taki bądź inny sposób wpłynęły na fakt, że Śląsk otrzymał ustawę konstytucyjną, dającą mu daleko idącą autonomię.

W związku z wyżej opisanymi okolicznościami data wejścia w życie statutu była różna dla części cieszyńskiej i górnośląskiej. Część cieszyńska należała do Polski od 28.07.1920 r., natomiast górnośląska od 15.06.1922 r. W roku 1938 statut został rozciągnięty na Śląsk Zaolziański.

Organem ustawodawczym województwa śląskiego był Sejm Śląski, składający się z 48 posłów; w swej pracy ograniczony konstytucją, umowami międzynarodowymi państwa oraz przepisami ustaw państwowych obowiązujących na terenie całego kraju. W sprawach zastrzeżonych dla Sejmu Śląskiego rozciągnięcie wszelkich ustaw bądź rozporządzeń państwowych na teren województwa śląskiego wymagało akceptacji Sejmu Śląskiego. Do wyłącznej kompetencji Sejmu Śląskiego należało m.in.:

1. ustawodawstwo w sprawie używania języka polskiego i niemieckiego w służbie cywilnych władz i urzędów;

2. ustawodawstwo o ustroju śląskich władz administracyjnych i samorządowych i o podziale administracyjnym Śląska;
3. ustawodawstwo sanitarne z wyjątkiem przepisów o zwalczaniu chorób zakaźnych;
4. ustawodawstwo w zakresie organizacji policji, żandarmerii, policji budowlanej, ogniowej etc., szkolnictwa ogólnokształcącego i zawodowego;
5. ustawodawstwo o utrzymaniu dróg lądowych, melioracji rolnych i spraw wodnych (z pewnymi wyjątkami);
6. ustawodawstwo w kwestiach wyznaniowych z wykluczeniem spraw wchodzących w zakres zagranicznej polityki Kościoła;
7. ustawodawstwo socjalne – o zaopatrzeniu ubogich, zwalczaniu żebractwa, zaopatrywaniu ludności w energię elektryczną etc.;
8. ustawodawstwo we wszystkich sprawach organizacji rolniczej, kredytu rolnego, komasacji gruntów, wytwórczości rolniczej i leśnej, leśnictwo, rybołówstwo, chów bydła etc.;
9. ustawodawstwo o kolejach drugo- i trzeciorzędnych (lokalnych) oraz o komunikacji elektrycznej i motorowej;
10. ustawodawstwo w sprawie zakładów użyteczności publicznej, robót publicznych, tudzież w sprawie dotowanych przez skarb śląski spółek akcyjnych i spółdzielni;
11. nakładanie podatków, opłat publicznych według ustalonych przepisów (art. 5 statutu);
12. ustalanie corocznego budżetu śląskiego, zaciąganie pożyczek wojewódzkich, sprzedaż, zamiana nieruchomości majątku województwa, przyjmowanie gwarancji finansowych przez Sejm i skarb śląski; skarb Śląska zobowiązany był oddawać skarbowi Rzeczypospolitej określone dochody tzw. tangentę (Adamczyk, Pastuszka 1985, s. 204-205).

Kompetencje Sejmu Śląskiego były więc bardzo szerokie. Nie obejmowały jedynie spraw polityki zagranicznej, wojskowości, niektórych spraw z zakresu sądownictwa i wymiaru sprawiedliwości oraz tych, które nie zostały wyżej wymienione, np. reformy rolnej. Czynnikiem kontrolującym jego poczynania był wymóg podpisania ustaw śląskich przez naczelnika państwa – prezydenta dla uzyskania przez nie ważności. Prezydent mógł odmówić, jeśli ustawa naruszała przepisy statutu, bądź przepisy konstytucji, czy zobowiązania międzynarodowe.

Dla podkreślenia związku województwa śląskiego z Rzeczpospolitą, artykuł 1 statutu podkreślał, że województwo to będzie nieodłączną

częścią składową Rzeczypospolitej Polskiej, a art. 3, że wszyscy mieszkańcy województwa mają prawa obywatelstwa Rzeczypospolitej. Statut określał ponadto ordynację wyborczą, a także stanowił o władzach administracyjnych województwa. Naczelnymi organami administracji byli wojewoda i Rada Wojewódzka. Wojewoda mianowany był przez Prezydenta RP na wniosek Rady Ministrów. Na jego nominację Sejm Śląski nie miał żadnego wpływu. Odpowiedzialność służbowa i funkcje wojewody odpowiadały ogólnie obowiązującym przepisom państwowym. Wojewoda był również przewodniczącym Rady Wojewódzkiej, organu opiniotwórczego i uchwałodawczego, składającego się ponadto z zastępcy wojewody (też nominowanego) i 5 członków wybieranych przez Sejm Śląski. Zakres jej działań określały artykuły 26–32 statutu, jak też wiele innych przepisów (Adamczyk, Pastuszka 1985, s. 203, 212–213; Kokot 1939, s. 50–55).

W latach 1924–1925 przeprowadzono niewielkie korekty statutu (dotyczące trybu akceptacji ustaleń przyjętych przez Sejm Rzeczypospolitej i Sejm Śląski), natomiast ustawa z roku 1933 nie wprowadziła dla Śląska żadnych nowych postanowień.

Ustrój województwa Śląskiego był czymś zupełnie nowym i odmiennym w ustawodawstwie polskim. Sejm Śląski był tworem wyjątkowym, był nie tylko organem szeroko pojmowanego samorządu terytorialnego ale swoistym parlamentem stanowiącym o szerokiej autonomii Śląska. Z uwagi na tę swoją „wyjątkowość” był przedmiotem ogromnego zainteresowania i badań, zwłaszcza z punktu widzenia jego statusu prawnego (Jaworski 1921, Komarnicki 1922, Kumaniecki 1921).

#### 4. Zakończenie

Na zakończenie spróbujmy odpowiedzieć na pytanie: jakie były i jaką rolę pełniły województwa w II Rzeczypospolitej? Najprostszym i najkrótszym może być stwierdzenie, że były bardzo zróżnicowane, zarówno pod względem powierzchni, liczby ludności i gęstości zaludnienia, poziomu rozwoju gospodarczego, narodowościowym, kulturowym i innymi. W czasie 20 lat bytu nowego państwa dokonano wiele w kierunku likwidacji – przynajmniej niektórych – różnic, ale równie dużo dysproporcji pozostało. Występują one zresztą, oczywiście w mniejszym wymiarze, do dzisiaj. W systemie administracji państwowej województwa pełniły rolę instancji pośredniczącej między centrum a jednostkami szczebla niższego. Z tym się wiązała rola organów wojewódzkich jako czynnika nadzorującego i kontrolującego poczynania instytucji administracyjnych

i samorządowych szczebla powiatowego i gminnego. Należy w tym miejscu podkreślić, iż z tego punktu widzenia rola województw i ich organów (a zwłaszcza wojewody) była znacząca, a kompetencje szerokie. Czynnikiem, który mógłby w sposób istotny oddziaływać na zakres funkcji i działań owych organów miał być samorząd wojewódzki. Jednakże w postaci przewidywanej przez wymienione w pracy akty prawne nigdy nie powstał, a rola i funkcje czynnika obywatelskiego (rad i wydziałów) przy wojewodzie była bardzo niewielka i sprowadzała się do opiniowania pewnych działań bądź proponowania rozwiązań własnych.

W tym miejscu narodzić się może pewna wątpliwość, mianowicie czy samorząd wojewódzki przy ówczesnym kształcie województw był na pewno niezbędny? Wydaje się, że jako czynnik społeczny, a więc kontrolujący, opiniujący a nawet współdecydujący i mający wpływ na działania organów wojewódzkich – tak. Jeśli idzie natomiast o działalność gospodarczą można przypuszczać, że jego rola byłaby niewielka. Przypuszczenie to wynika stąd, że:

1. nie wszystkie województwa były na tyle silne ekonomicznie i finansowo by móc prowadzić np. działalność infrastrukturalną (robiły to poza tym na mniejszą skalę samorządy miast, powiatów i gmin);
2. zakres działalności gospodarczej samorządów jest związany z występowaniem sektora publicznego w gospodarce, a jak wiemy własność publiczna nie była dominującą w Polsce międzywojennej.

Wydaje się, że pewnym rozwiązaniem tych kwestii mogłoby być stworzenie samorządu szczebla makroregionu, np. prowincji. Obejmując większe terytorium byłyby on silniejszy ekonomicznie i finansowo i wydawałoby się, że z większym powodzeniem mógłby prowadzić wiele prac z zakresu budowy i utrzymania dróg, kolejek dojazdowych, opieki nad ubogimi i innych.

Z rozważań tych wynikają oczywiste wnioski na dzisiaj. Można bowiem mniemać, że tego typu samorządy mogłyby odegrać dużą rolę jeśli idzie o dalsze losy szeroko rozumianego sektora publicznego w Polsce lat osiemdziesiątych. Tutaj dotykamy kolejnego problemu jakim było i jest do dzisiaj wypracowanie możliwie odpowiedniego podziału na województwa czy ogólnie jednostki wyższe. Podział II Rzeczypospolitej na województwa miał wiele wad, ale trwając w zasadzie do roku 1975 wykształcił wiele związków wewnętrznych. Wydaje się, że należy o tym pamiętać przystępując do opracowywania zasad nowego podziału. Mimo, że warunki i okoliczności się zmieniły, to warto jest chyba skorzystać z

dorobku teoretycznego i praktycznego Polski międzywojennej w tej dziedzinie. Niektóre wady tamtego podziału, np. niezgodność podziału administracyjnego na województwa z podziałem resortowym dla potrzeb administracji niezespolonej, zostały po II wojnie światowej w zasadzie usunięte. Ale wiele innych braków i niedomogów istnieje nadal, przy ich rozwiązaniu być może pomocne byłyby doświadczenia II Rzeczypospolitej.

## Bibliografia

- Adamczyk M., Pastuszka S., 1985, *Konstytucje polskie w rozwoju dziejowym 1791-1982*, Warszawa.
- Administracja rosyjska w Królestwie Polskim*, 1915, Wiedeń.
- Bardach J., Leśnodorski B., Pietrzak M., 1985, *Historia państwa i prawa polskiego*, Warszawa.
- Berezowski S., 1964, *Wstęp do regionalizacji gospodarczej*, Warszawa.
- „Biuletyn Urbanistyczny”, 1933, nr 3; 1938, nr 1.
- Brzeski T., 1924, *Program gospodarczy regionalizmu*, „Przegląd Współczesny” tom 11, nr 30.
- Bujak F., 1931, *Uwagi o projekcie nowego podziału państwa na województwa*, Warszawa.
- Bukowiecki S., 1921, *Dzielnicowość w Polsce współczesnej*, „Biblioteka Samorządu” nr 5.
- Deklaracja Komitetu Rewolucyjnego Galicji Wschodniej z dn. 1.08.1920 r. *Dokumenty i materiały do historii stosunków polsko-radzieckich*, t. III, dok. nr 136, s. 263-265.
- Dwudziestolecie komunikacji w Polsce odrodzonej*, 1939, Kraków.
- Dzieje lasów, leśnictwa i drzewnictwa w Polsce*, 1965, Warszawa.
- Dziennik Praw Państwa Polskiego z roku 1919.
- Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej z lat 1919-1938.
- Dziesięciolecie polskich kolei państwowych 1918-1928*, 1928, Warszawa.
- Dziewulski K., 1986, *Spór o etatyzm 1919-1939*, Warszawa.
- Encyklopedia Historii Gospodarczej Polski do roku 1945*, 1981, Warszawa, t. I i II.



- Gołębiowski J., 1985, *Sektor państwowy w gospodarce Polski międzywojennej*, Warszawa-Kraków.
- Grabowski M., 1963, *Inwestycje zbrojeniowe w Polsce międzywojennej*, Warszawa.
- Grabski W., 1988, *Myśli o Rzeczypospolitej. Wybór myśli politycznych i społecznych*, Kraków.
- Grzybowski K., 1959, *Galicja 1848-1914. Historia ustroju politycznego na tle historii ustroju Austrii*, Kraków-Wrocław-Warszawa.
- Hubert J., 1922, *Sprawa nowego podziału Rzeczypospolitej Polskiej na województwa*, Poznań.
- Jaczewski B., 1977, *Polityka naukowa państwa polskiego w latach 1918-1939*, Wrocław.
- Jaroszyński M., 1923, *Samorząd terytorialny w Polsce. Stan obecny. Wnioski do reformy*, Warszawa.
- Jaworski W., 1921, *Prawa Państwa Polskiego*, Kraków, zeszyt II A.
- Jędruszczak H., 1983, *O początkach planowania*, [w:] *Wizje gospodarki socjalistycznej w Polsce 1945-1949*, Warszawa.
- Karpiński A., 1986, *40 lat planowania w Polsce. Problemy, ludzie, refleksje*, Warszawa.
- Kasiński K., 1928, *Działalność Ministerstwa Reform Rolnych i urzędów ziemskich w okresie od roku 1918 do 1.01.1928*, Warszawa.
- Kłott M., 1937, *Inspekcja pracy w Polsce*, Warszawa.
- Komarnicki W., 1922, *Polskie prawo polityczne (geneza i system)*, Warszawa.
- Kokot J., 1939, *Zakres działania województwa śląskiego jako jednostki samorządu terytorialnego*, Katowice.
- Konkolniak W., 1933, *Podział administracyjny państwa na województwa, powiaty, gminy wiejskie i gminy miejskie*, Warszawa.
- Konkolniak W., 1929, *Podstawy prawne podziału administracyjnego państwa*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej”, nr 15.
- Kraków stolicą kresów południowo-wschodnich*, 1930, Kraków, praca zbiorowa.
- Krolski J., 1986, *Odbudowa poczty polskiej w latach 1944-1949*, Warszawa, maszynopis pracy doktorskiej.

- Kumaniecki K.W., 1924, *Odbudowa państwowości polskiej. Najważniejsze dokumenty*, Warszawa.
- Kumaniecki K.W., 1921, *Ustrój państwowych władz administracyjnych na ziemiach Polski*, Kraków.
- Kumaniecki K.W., 1921, *Ustrój władz samorządowych na ziemiach Polski*, Kraków.
- Kwiatkowski E., 1935, *Kryzys współczesny i zagadnienie odbudowy życia gospodarczego*, Warszawa.
- Kwiatkowski E., 1939, *Dysproporcje*, Warszawa.
- Landau Z., Tomaszewski J., 1982, *Gospodarka Polski międzywojennej*, Warszawa, t. III 1930–1935.
- Langrod J.S., 1931, *Ze studiów nad podziałem administracyjnym państwa*, Kraków.
- 400 lat poczty polskiej*, 1958, Warszawa.
- Mały Rocznik Statystyczny z lat 1922 i 1939*.
- Mandziej M., 1938, *Ustrój i działalność samorządu terytorialnego w Polsce*, Kraków.
- Markowski B., 1967, *Organizacja administracji skarbowej w Polsce*, Warszawa.
- Mączak A., 1967, *U źródeł nowoczesnej gospodarki europejskiej*, Warszawa.
- Mrzygłód T., 1958, *Planowanie regionalne*, Warszawa.
- Nowicki J., 1988, *Teoria ekonomii w II Rzeczypospolitej*, Warszawa.
- Nowy ustrój samorządu terytorialnego w województwach poznańskim i pomorskim*, 1933, Poznań, opr. W. Dalbor.
- Pajewski J., 1967, *Historia Powszechna 1871–1918*, Warszawa.
- Patkowski A., 1926, *Program regionalizmu polskiego*, Warszawa.
- Piekałkiewicz J., Rutkowski S., 1927, *Okręgi gospodarcze Polski*, „Kwartalnik Statystyczny”, t. IV, z. 3.
- Piskozub A., 1987, *Dziedzictwo polskiej przestrzeni*, Warszawa.
- Piskozub A., 1970, *Kształty polskiej przestrzeni*, Warszawa.
- Podział administracyjny państwa*, 1929, Warszawa.
- Rozwój administracji samorządowej województwa śląskiego w zarysie*, 1929, Katowice, praca zbiorowa.

- Ruch regionalistyczny w Europie*, 1934, Warszawa, t. II.
- Rulska L., 1929, *Od centralizmu i małych województw do decentralizacji i wielkich prowincji*, „Kurier Codzienny”, 31.07.
- Srokowski S., 1930, *Podział administracyjny państwa*, „Przegląd Geograficzny”, z. 1-2.
- Starzyński R., 1928, *Projekt podziału terytorialnego Rzeczypospolitej*, „Bellona”, t. XXX, z. 2.
- Tomaszewski J., 1985, *Rzeczpospolita wielu narodów*, Warszawa.
- Tomaszewski J., Landau Z., 1971, *Robotnicy przemysłowi w Polsce 1918-1939*, Warszawa.
- Trzebiatowski K., 1970, *Szkolnictwo powszechne w Polsce w latach 1918-1932*, Wrocław.
- Ustawa Samorządowa z 23.03.1933 r., Dziennik Ustaw RP nr 35, 1933.
- Wachowska B., 1971, *Województwo łódzkie 1919-1969. Studia i materiały*, Łódź.
- Wakar W., 1925, *Zagadnienie samorządu w Rzeczypospolitej Odzyskanej*, Warszawa.
- Wakar W., 1928, *Podział Polski na okręgi gospodarcze*, „Ekonomista”, R. III.
- Wasiutyński B., 1933, *Ustrój władz administracyjnych, rządowych i samorządowych*, Poznań.
- Województwo bydgoskie*, 1967, *Krajobraz, dzieje, kultura, gospodarka*, Poznań.
- Województwo śląskie. Ustawy konstytucyjne, sądownictwo, niektóre inne ustawy i rozporządzenia*, 1922, Opr. Z. Przybylski, Warszawa-Poznań.
- Województwo tarnopolskie*, 1931, Tarnopol.
- Województwo warszawskie w latach 1938-1958*, 1958, Warszawa.
- Wysocka B., 1981, *Regionalizm Wielkopolski w II Rzeczypospolitej 1919-1939*, Poznań.
- Zimowski L., 1972, *Geneza i rozwój komunikacji pocztowej na ziemiach polskich*, Warszawa.
- Ziomek L., 1930, *Podział administracyjny państwa dla celów administracji ogólnej z punktu widzenia potrzeb życia gospodarczego [w:] Kraków stolicą kresów południowo-wschodnich*, Kraków.

## Koncepcje planowania przestrzennego i polityki regionalnej w II Rzeczypospolitej

W krajowej literaturze panuje zgoda co do tego, że niemal cała powojenna praktyka polityki przestrzennej i planowania przestrzennego ma swe źródła w intelektualnym i zawodowym dorobku specjalistów, zajmujących się tą problematyką w okresie międzywojennym. Jednocześnie nie bez słuszności uważa się, że dorobek międzywojenny powinien być uznawany za źródło późniejszych osiągnięć myśli planistyczno-przestrzennej. Niewiele jest takich dziedzin, w których ciągłość myśli byłaby tak długa i trwała (oczywiście liczona w skali dziesięcioleci) jak myśl planistyczno-przestrzenna.

Uważam, że dla przyszłego rozwoju teorii planowania przestrzennego i polityki regionalnej uzasadniona jest ponowna analiza i ocena źródeł współczesnego myślenia o przestrzeni. Badania takie już prowadzono. Niniejsza praca jest rozwinięciem studiów jakie przeprowadziłem przed 20 laty (Zawadzki 1971, s. 9-55). Od tego czasu nie przybyło zbyt wiele źródeł. Zwłaszcza brak jest dodatkowych, w stosunku do lat sześćdziesiątych, materiałów archiwalnych. Są jednak powody, dla których warto jest w sposób całościowy poddać ocenie (z komentarzem współczesnym) dorobek planowania przestrzennego i polityki regionalnej okresu międzywojennego. W czasie lektury tego tekstu należy mieć stale w pamięci to, że ich dzieje liczyły ledwie kilkanaście lat.

W pracy przedstawiłem urbanistyczną genezę planowania przestrzennego w Polsce. Omówiłem też koncepcje i realizacje planistyczne, które stały się podstawą myśli o planowaniu wielkoprzestrzennym. Główny jednak nacisk położony został na tworzenie się idei planowania regionalnego i krajowego, która zmaterializowała się dopiero po wojnie.

W pracy wyodrębniłem szczególną kartę w polityce regionalnej

państwa, jakim było stworzenie nowych ogniw w strukturze przestrzennej gospodarki kraju w postaci zespołu portowo-miejskiego Gdyni oraz rozpoczęcie budowy Centralnego Okręgu Przemysłowego. Przedstawiłem też regionalne różnice w rozwoju kraju, chociaż i tutaj możliwości dostatecznej dokumentacji statystycznej były ograniczone. Wykorzystałem głównie źródła publikowane w latach międzywojennych. Literatura powojenna jest więcej niż skromna.

## 1. Powstawanie systemu planowania przestrzennego w Polsce. Plany zabudowy miast

Z tekstu tego powinno wynikać, że w okresie międzywojennym, w szczególności w latach 1928–1939, narodziły się załóżki systemu planowania przestrzennego. System ten niemal w całości swych pierwotnych idei „materializował się” po wojnie. Dopiero w ostatnich latach następuje jego przewartościowanie. I słusznie. Ale czy system ten upadł całkowicie? Jeszcze – niestety nie. Mówię niestety, wiedząc dobrze o tym, jak progresywny charakter miała sama idea i ile dobrego wniosła ona do kształtowania się praktyki oraz teorii planowania przestrzennego. Jeśli nauka o gospodarce przestrzennej uznana została za polską specjalność – głównie przez nas samych, co podważa sens takiej nobilitacji – to tylko dzięki temu, że koncepcje tworzone w okresie międzywojennym – wprawdzie modyfikowane i korygowane – legły u podstaw polskiej myśli planistyczno-przestrzennej po wojnie. Jest zdumiewające, że poza nielicznymi wyjątkami, nikt w Polsce Ludowej nie kwestionował dorobku przedwojennego, nie poddawał go krytyce. Wyjątki są datowane na lata 1950–1954. Przyzwoitość i lojalność nie pozwalała mi na przytaczanie odpowiednich cytatów.

Historycy zgodnie uznają, że wśród najważniejszych sukcesów II Rzeczypospolitej znajduje się ujednoczenie przepisów prawnych w państwie, które składało się z ziem przynależnych do trzech państw zaborczych, różniących się znacznie pod względem zasad i sposobów postępowania prawnego. Sukcesy polityki regionalnej państwa podporządkowanej realizacji celu zjednoczenia kraju, w sferze tzw. nadbudowy przeważały nad osiągnięciami w sferze gospodarki. Konieczność unifikacji dotyczyła m.in. prawa budowlanego, które określało sposoby działania w przestrzeni miejskiej. Dopiero w roku 1928 prezydent Rzeczypospolitej wydał *Rozporządzenie o prawie budowlanym i zabudowie osiedli*. Stało się to podstawą do sporządzania planów, które nazwalibyśmy dzisiaj planami rozwoju i zagospodarowania przestrzennego miasta.

Sytuacja w tej materii była bardzo skomplikowana. W roku 1931, a więc już po wydaniu wspomnianego rozporządzenia, Główny Urząd Statystyczny rozesłał do miast liczących ponad 5 tys. mieszkańców ankietę obejmującą m.in. kwestię posiadania przez nie planów pomiarów i zabudowy. Według spisu powszechnego z grudnia 1931 roku miast takich było 328. Na ankietę odpowiedziało 269 miast, przy czym za pełnowartościowe uznano 265 odpowiedzi. Okazało się, że miast mających plany zabudowania było 71, czyli zaledwie 26,7% miast zbadanych, bez Warszawy, dla której plan taki opracowano w roku 1930. Struktura regionalna ogólnej liczby miast dysponujących planami zabudowy była następująca:

- województwa centralne – 18
- województwa wschodnie – 4
- województwa zachodnie – 28
- województwa południowe – 21

Większość tych planów sporządzono jeszcze przez rok 1914. W 51 miastach plany obejmowały poniżej 50% obszaru wchodzącego w ich granice administracyjne. Warto tu jednak podkreślić, że tereny zabudowane w różnych grupach wielkości miast polskich wynosiły w tym czasie od 7,4% do 16,2%, a przeciętnie jedynie 9,8%. W granicach administracyjnych miasta mieściły się więc znaczne połacie terenów praktycznie niezurbanizowanych (rolniczych i leśnych). Charakterystyczne jest to, że największy odsetek zabudowy miały miasta położone w województwach wchodnich (19,3%), najniższy zaś w województwach południowych (6,3%).

Rozporządzenie prezydenta z roku 1928 nakładało obowiązek opracowania planów zabudowy wszystkich miast w Polsce. Główną przeszkodą w opracowaniu tych planów był brak środków na niezbędne pomiary i plany regulacyjne oraz braki kadrowe. Koszty związane z opracowaniem planów zabudowania powinny być obciążać budżety samorządów miejskich. Te jednak były więcej niż skromne, zaś potrzeby zabudowania nie były ich pierwszą potrzebą. *Obecnie coraz więcej miast przystępuje do opracowania planów zabudowy – pisał w roku 1933 Reński – jednakże sumy wydawane na pomiary i plany regulacyjne (bez których nie można było przystąpić do planów zabudowania – przyp. SMZ) są stosunkowo niske. Na rok 1932/1933 miasta liczące mniej niż 25 tys. mieszkańców preliminowały na ten cel 315856 zł w budżetach zwyczajnych, tj. zaledwie 0,36 oraz 141107 zł w budżetach nadzwyczajnych, tzn. 1,21% (Reński 1933, s. 67).* W późniejszych, pokryzysowych latach, sytuacja ta uległa pewnej poprawie. Kłopoty finansowe utrzymywały się jednak, o czym

będzie jeszcze mowa przy okazji charakterystyki i oceny rozwoju planowania regionalnego.

W większości miast służby planistyczne były bardzo słabe pod względem kadrowym lub w ogóle nie istniały. Początkowo plany sporządzali niemal wyłącznie architekci i urbaniści, mieszkający i działający w największych miastach kraju, zwłaszcza w Warszawie. Dopiero w końcu lat trzydziestych włączyły się do tej pracy Biura Regionalnego Planu Zabudowania. W roku 1938 25 gmin miejskich zgłosiło się do Związku Miast Polskich z prośbą o wykonanie opinii o planach przez Kolegium Rzecznawców Urbanistycznych tego związku. Na 25 planów zabudowania Biura Regionalne Planu Zabudowania wykonały ich 14, osiem projektów wykonane zostało przez indywidualnych autorów. M.in. Paprocki był projektantem planu dla Radomska i Baranowicz, K. i S. Lierowie dla Siedlec, Wieczorkiewicz i Zachwatowicz dla Zamościa, Michalski dla Pińska, Piotrowski dla Białej Krakowskiej, Dziewoński dla Rzeszowa. W. Śmigielski dla Jasła. Właściwe służby zarządów miejskich przygotowały plany zabudowania tylko dla 3 miast: Białegostoku, Grudziądza, Zakopanego.

W roku 1938 opublikowana została w „Biuletynie Urbanistycznym” lista rzeczoznawców urbanistycznych Związku Miast Polskich, uprawnionych do projektowania i opiniowania planów zabudowania. Lista ta obejmowała 50 specjalistów, wśród których znajdujemy takie nazwiska: Chmielewski, Czarnecki, Dziewoński, Gutt, Lisowski, Malisz, Nowak, Pieńkowski, Różański, Spsychalski, Szwarzenberg-Czerny, Tołwiński, Tomaszewski, Wzorek. Byli to wyłącznie architekci i urbaniści. Jednocześnie powołano ekspertów uprawnionych do opiniowania projektów planów zabudowania. Nie mieli oni uprawnień projektowych, co było zastrzeżone wyłącznie dla architektów i urbanistów. Byli to jednak specjaliści zaangażowani merytorycznie i organizacyjnie w sprawy planowania przestrzennego. Wśród 15 osób uprawnionych przez Związek Miast Polskich do przygotowywania opinii byli m.in. Kaczorowski, Leszczycki, Malessa, Strzelecki, Uhorczak, Zbrożyna.

Braki kadrowe próbowano wypełnić przez organizowanie kursów doszkalających, które można uznać za początek funkcjonującego po wojnie przez wiele lat Studium Planowania Przestrzennego na Wydziale Architektury Politechniki Warszawskiej. Kurs taki zorganizowano w roku 1938 z inicjatywy Związku Miast Polskich. Kierownikiem kursu został Tomaszewski, zaś w skład komitetu kursu wchodził: Kuncewicz, Strzelecki oraz Tołwiński. Wykładowcami byli m.in.: Leszczycki, Dziewoński, Spsychalski, Czarnecki, Zelent, Zachwatowicz.

Proces tworzenia systemu planowania przestrzennego w Polsce w okresie międzywojennym został zakończony nowelizacją prawa budowlanego z roku 1928. Nowelizacja ta została wprowadzona w dniu 14.07.1936 roku, przez rozporządzenie Prezydenta R.P. o prawie budowlanym i za-budowie osiedli (Dziennik Ustaw nr 56, poz. 405). Przed podpisaniem tego rozporządzenia nowelę do prawa budowlanego rozpatrywał Sejm. W dniu 17.06.1936 r. uchwalił on następującą rezolucję:

*Zważywszy:*

- 1. że stan kultury miast i osiedli pod względem inwestycyjnym, zdrowotnym i mieszkaniowym jest w kraju bardzo niski,*
- 2. że normalna rozbudowa osiedli oraz znajdujących się w nich urządzeń komunikacyjnych i innych użyteczności publicznej nie może rozwijać się pomyślnie bez uprzedniego dokonania pomiarów oraz planów zabudowania,*
- 3. że gminy nie dysponują w obecnej chwili dostatecznymi środkami na pokrycie kosztów wykonania pomiarów i planów zabudowania i stan ten przez dłuższy okres czasu nie ulegnie zmianie na lepsze,*
- 4. że zawieszanie rozpatrywania próśb o pozwolenie na budowę, jak również planów parcelacji powinno być stosowane tylko wyjątkowo i że w interesie ogólnym leży przyspieszenie wszelkich możliwych inwestycji oraz przeciwdziałanie zbędnym formalnościom,*

*Sejm wzywa Rząd do podniesienia kultury urbanistycznej oraz wprowadzenia celowości i ładu w dziedzinie zabudowania osiedli m.in. przez:*

- wzmożenie prac w zakresie pomiarów i planów zabudowania miast i innych ważniejszych osiedli na podstawie uprzednio opracowanego technicznego i finansowego kilkuletniego programu zapewniającego celowość i ciągłość prowadzonych prac,*
- udzielenie w ramach powyższego programu związkom samorządu terytorialnego oraz komisjom wspólnych i regionalnych planów zabudowania na wykonanie odnosnych prac pomocy finansowej zarówno w postaci ulgowych kredytów, jak i zapomóg,*



- *włączenie kredytów na pomiary i plany zabudowania do ogólnopaństwowego programu inwestycyjnego,*
- *względnienie tej konieczności przy opracowaniu preliminarza budżetowego na rok 1937/38 i dalsze („Biuletyn Urbanistyczny” 1936 nr 2, s. 47)*

Stosownie do znowelizowanego prawa budowlanego minister spraw wewnętrznych wydał rozporządzenie z dnia 13.10.1936 roku pod nazwą *O sposobie opracowania planów zabudowania* (Dziennik Ustaw nr 85, poz. 594). Rozporządzenie to rozróżnia ogólny i szczegółowy plan zabudowania. Podstawą ich opracowania powinien być program obejmujący rozwój demograficzny, gospodarczy i przestrzenny jednostki objętej planem. Rozporządzenie zawierało też szczegółową rejestrację problematyki planu zabudowania, poczynając od podstaw przyrodniczych rozwoju przestrzennego miasta.

Nowelizacja prawa budowlanego z roku 1936 definitywnie ujednoliciła system planowania, który w dzisiejszej terminologii nazwalibyśmy planowaniem miejscowym. Oczywiście prawo budowlane miało o wiele szerszy zasięg niż powojenny dekret i ustawy o planowaniu przestrzennym. Po wojnie współistniały ze sobą, nie zawsze ze sobą zgodne, odrębne ustawy o prawie budowlanym i planowaniu przestrzennym. Z punktu widzenia niniejszego opracowania ważne jest to, że nowe prawo budowlane praktycznie usankcjonowało możliwości i potrzebę opracowywania planów zabudowania w skali regionalnej.

## 2. Geneza i rozwój planowania regionalnego

Wspomniana już nowelizacja prawa budowlanego z roku 1936 stworzyła formalno-prawne podstawy dla planowania regionalnego. Artykuł 2 Rozporządzenia Prezydenta stanowił: *Plany ogólne (zabudowania – przyp. SMZ) mogą być sporządzone dla obszaru całego osiedla lub znacznej jego części, bądź jako plany wspólne dla kilku sąsiednich osiedli lub znacznej ich części, bądź wreszcie jako plany regionalne dla obszaru całego województwa, albo jego części, lub kilku sąsiednich województw, albo ich części* (Dziennik Ustaw Nr 56, poz. 405).

Rozporządzenie zamiennie stosowało pojęcie planu zabudowania regionalnego i planu regionalnego. Charakterystyczne było określenie sytuacji, w których powstawała potrzeba opracowania takich planów. Oto Art. 8 ustęp 4 rozporządzenia stanowił, że wspólne i regionalne plany zabudowania powinny być sporządzane wówczas, gdy wymagają tego

warunki gospodarcze, potrzeby rozwoju osiedli lub „interes publiczny”. Nie sprecyzowano jednak kryteriów owych warunków gospodarczych, potrzeb rozwoju osiedli, a zwłaszcza interesu publicznego.

Do sporządzania regionalnych planów zabudowania zostały uprawnione specjalne komisje powoływane przez ministra spraw wewnętrznych. W skład komisji wchodził przedstawiciel samorządu terytorialnego, samorządu gospodarczego (izby rolnicze, przemysłowe, handlowe, rzemieślnicze, delegaci wojska) oraz osoby mianowane przez ministra spraw wewnętrznych. Komisje stały się organami powołanymi do koordynowania i uzgodnienia wszelkich zamierzeń, które mogły mieć wpływ na plany zabudowania czyli na kształt struktury zagospodarowania przestrzennego danego regionu. W kilka miesięcy po wejściu w życie nowego prawa, powołano w 10 okręgach Komisje Regionalnego Planu Zabudowania. Wszystkie te komisje utworzyły jako swe organa wykonawcze, Biura Regionalnego Planu Zabudowania. W tym miejscu należy wspomnieć o tym, że podobne biura istniały już wcześniej, chociaż często pod inną nazwą. Pierwszym takim biurem było Biuro Planu Regionalnego Warszawy. Powstało ono w roku 1930 z Różańskim na czele. W następnym roku powstały biura dla planu regionalnego Wybrzeża Morskiego z siedzibą w Wejherowie oraz w Łodzi. W latach 1932–1933 zorganizowano 2 następne biura: w Poznaniu i Katowicach. W roku 1937, który należy uznać za szczytowy w organizowaniu systemu planowania regionalnego w Polsce międzywojennej, istniało 11 biur, które działalnością planistyczną objęły blisko 140 tys. km<sup>2</sup>. Sieć biur, jak z tego wynika, nie pokryła więc całej powierzchni kraju.

„Biuletyn Urbanistyczny” systematycznie prezentował tok prac nad planami regionalnymi i ich wyniki. Nie miejsce tu na omawianie założeń metodycznych tych prac. Generalnie można powiedzieć, że była to metoda prac nad ogólnymi planami urbanistycznymi zastosowana wobec większych jednostek terytorialnych. Do wybuchu wojny nie zakończono prac nad żadnym planem. Tak się jednak złożyło, że metodyczne i merytoryczne rezultaty myśli planistycznej zostały wykorzystane w okresie powojennym, o czym będzie jeszcze mowa w zakończeniu niniejszego szkicu. Myślę, że najtrwalsze ślady sukcesji dorobku przedwojennego widoczne były w latach 1945–1950 w pracach nad planem regionalnym Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego oraz Regionu Stołecznego.

Wspominałem już o kłopotach związanych z finansowaniem prac planistycznych. Wydaje się, że regiony w jeszcze większym stopniu odczuwały brak środków na planowanie niż samorządy lokalne. Art. 37 rozporządzenia zmienił dotychczasowy system finansowania prac plani-

Tabela 1

## Biura Regionalnego Planu Zabudowania Okręgów w roku 1937

Okręg	Siedziba	Kierownik	Przybliżony obszar objęty planowaniem (w tys. km <sup>2</sup> )
warszawski	Warszawa	Jan Chmielewski	11,8
łódzki	Łódź	Kazimierz Gawroński	8,5
białostocki	Białystok	Wacław Broda	19,8
kielecko-radomski	Kielce	Józef Reński	12,0
wołyński	Luck	Adam Jurewicz-Juromic	35,8
poznański	Poznań	Roman Pękalski	8,1
północnej części woj. pomorskiego	Gdynia	Kamil Lisowski	8,6
krakowski	Kraków	Zygmunt Nowak	11,0
lwowski	Lwów	Józef Rybicki	6,6
terenów górskich woj. stanisławowskiego	Stanisławów	Stanisław Niemierko	9,6
zagłębia górniczo-przemysłowego	Katowice	Stanisław Piotrowski	5,1
Razem			136,9

stycznych. Poprzednio koszty ponosiły gminy objęte planem stosownie do liczby mieszkańców w miejscowościach objętych planem. Rozporządzenie rozszerzyło tę formułę. Ustalało ono, że koszty opracowania planów mają być dzielone decyzją ministra spraw wewnętrznych pomiędzy poszczególne gminy, nie tylko z uwzględnieniem liczby mieszkańców, ale także stopnia korzyści osiąganym przez poszczególne gminy. Nie dotarłem niestety do odpowiednich aktów wykonawczych, wobec czego nie potrafię odpowiedzieć na pytanie jakie były kryteria owych korzyści.

Sprawa kłopotów finansowych przewija się przez wszystkie niemal wypowiedzi dotyczące stanu i potrzeb ośrodków planistycznych. Oficjalne interwencje wychodziły z takich organizacji, jak Związek Miast Polskich i Towarzystwo Urbanistów Polskich, szukali rozwiązań działacze samorządowi i sami planiści regionalni.

Ze względu na wagę sprawy celowe wydaje się bliższe jej naświetlenie. Oto obszerny wyciąg z pisma Komisji Urbanistycznej Związku Miast Polskich z dnia 10.10.1933 r. do Funduszu Pracy:

*Zgodnie z opinią Komisji Urbanistycznej, prace prowadzone przez biura planów regionalnych powinny być podstawą dla prac, podejmowanych przez miasta i osiedla, znajdujące się w obrębie regionów. Prace tych biur przyczynią się do podporządkowania zamierzeń i interesów poszczególnych miast i*

innych osiedli interesom i zamierzeniom regionu, a przez to i bardziej ogólnemu interesowi publicznemu i państwowemu, do racjonalnego opracowania planów zabudowania, jak również mogą stanowić podstawę do wszelkich prac inwestycyjnych o znaczeniu państwowym, podejmowanych na obszarach tych regionów.

Należy więc zdaniem Komisji Urbanistycznej dla biur planów regionalnych przewidzieć odpowiednie kwoty, umożliwiające mu podjęcie i prowadzenie bardziej intensywnej pracy oraz utworzenie nowych biur regionalnych dla bardziej żywotnych części kraju. Potrzebna na ten cel suma wyniesie w przybliżeniu 2.000.000 zł na przeciąg 4 lat, co stanowi 500.000 rocznie. Suma ta zdaniem Komisji Urbanistycznej, powinna być udzielona biurom w formie subwencji, gdyż uzyskanie jej w drodze udzielenia pożyczek dla poszczególnych samorządów, znajdujących się w zasięgu tych biur, napotyka na nieprzezwyciężone trudności, jak również z tego względu, że prace biur planów regionalnych mają charakter ogólnopaństwowy („Samorząd Miejski” 1933, s. 1090).

Wymieniona w piśmie kwota 2 milionów złotych też najprawdopodobniej nie zaspokoiłaby potrzeb biur (nawet istniejących) bowiem według oceny S. Różańskiego prace wstępne i opracowanie studium ogólnego powinny były trwać od roku do dwóch lat, przygotowanie szkicu planu regionalnego trzy do pięciu lat, zaś wykonanie planu właściwego – około dwóch lat. Tylko koszt pomiarów niezbędnych do sporządzenia planu w skali 1:25000 szcowany był na 200–400 zł na 1 km<sup>2</sup> (Różański 1933, s. 77-78).

W tych warunkach planiści poszukiwali innych, niż tylko opłaty samorządów i subwencje administracji państwowej instrumentów ekonomicznych, gwarantujących postęp prac nad planami. Toeplitz wysuwał np. koncepcję zróżnicowanego podatku gruntowego, który regulowałby planowe wykorzystanie terenów. Postulował przy tym, aby system podatków gruntowych był uzgadniany z planami regionalnymi (Toeplitz 1933, s. 85). Ośrodek krakowski proponował w kilka lat później „składki na planowanie”, polegające na oprocentowaniu kosztorysów inwestycyjnych na rzecz planowania przestrzennego. Propozycje te znalazły odzwierciedlenie w 4 punkcie realizacji Zjazdu Przewodniczących Komisji Regionalnych planów zabudowania. Zjazd stwierdził konieczność ... przeznaczenia pewnych sum na planowanie regionalne z funduszy inwestycyjnych w stosunku procentowym, zależnym od rodzaju inwestycji

oraz ich znaczenia i następstw dla zagospodarowania regionu („Biuletyn Urbanistyczny” 1935, s. 10).

Również z ośrodka krakowskiego wpłynął postulat nadania najwyższej mocy prawnej (Ustawa Sejmu) zasadzie, że *nie ma zatwierzonego budżetu państwowego ani samorządowego bez skoordynowania w przestrzeni i czasie projektów technicznych, że banki państwowe i instytucje kredytu publicznego są absolutnie zamknięte dla inwestycji amatorskich, że Najwyższa Izba Kontroli twardo pilnuje tej właśnie zasady, a mniej wysiła się na liczenie nadmiaru zużytych stalek i flaszeczek inkaustu po biurach. . . . Lapidarne uzasadnienie tego postulatu polegało na tym, że właściwie. . . chodzi o jeden paragraf, bez którego planowanie pozostanie dysertacją akademicką i jedną więcej jeremiadą XX wieku* (Nowak 1938, s. 47).

Mimo, że sprawa środków na planowanie nie została do roku 1939 rozstrzygnięta w sposób zadowalający, fundusze na te cele systematycznie rosły. O ile w roku 1936/1937 z budżetu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych przekazano na cele planowania regionalnego zaledwie 60 tys. zł, to w roku następnym kwota ta wzrosła do 400 tys. zł, a w roku 1938/1939 – do 600 tys. zł. Poszczególne biura otrzymały od 40 tys. do 75 tys. zł (Centralne Archiwum Wojskowe, t. 976).

Dotacje z budżetu resortu stanowiły oczywiście tylko część środków finansowych, którymi dysponowały biura. Na pozostałe źródła finansowania składały się budżety urzędów wojewódzkich, opłaty samorządów oraz wpłaty z kredytów Funduszu Pracy.

Ostatnim doniosłym wydarzeniem w przedwojennym planowaniu regionalnym był pierwszy Zjazd Przewodniczących Komisji Regionalnych Planów Zabudowania. Odbył się on w dniach 17-18.01.1938 r., a jego organizatorem było Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Głównym przedmiotem dyskusji był referat (nazwany skromnie sprawozdaniem), przygotowany przez warszawskie biuro planowania. Stylistyka referatu, a nade wszystko jego treść wskazują wyraźnie, że głównymi autorami byli Chmielewski i Strzelecki.

Punktem wyjścia do dyskusji było stwierdzenie, że *planowanie staje się dziś koniecznością, bowiem stosunek człowieka do przestrzeni staje się coraz mniej korzystny* („Biuletyn Urbanistyczny” 1938, s. 4). Polega to na tym, że wzrasta gęstość zaludnienia, zwiększają się wymogi wobec przyrody, komplikują się formy i treść pracy itd. Problemy planowania regionalnego były jak gdyby pretekstem do wyłożenia bardziej ogólnej myśli, że *planowa organizacja współczesnego narodu powinna być nastawiona na osiągnięcie największej wydajności jego pracy, inaczej nie wytrzyma on*

nacisku innych, lepiej zorganizowanych zbiorowości. Ta planowa organizacja musi stworzyć najlepsze warunki życia zbiorowego i indywidualnego („Biuletyn Urbanistyczny” 1938, s. 6). Sformułowanie takiej idei jest historyczną i trwałą zasługą planistów regionalnych (jak pamiętamy wywodzących się głównie ze środowiska architektoniczno-urbanistycznego). Bardzo zresztą zbliżone poglądy krystalizowały się w Biurze Planowania przy wicepremierze Kwiatkowskim. Z teoretycznego i metodycznego punktu widzenia nie mniej doniosła była przyjęta przez zjazd, a zaproponowana przez środowisko warszawskie definicja planowania regionalnego. Brzmiała ona następująco: *Plan regionalny danego okręgu kraju jest programem dyspozycji terenowo-gospodarczej, określającym najekonomiczniejsze i najracjonalniejsze – z punktu widzenia ogólnopństwowego i lokalnego przeznaczenie i urządzenie terenów, dla stworzenia najlepszych warunków rozwoju tego okręgu w określonym czasie* („Biuletyn Urbanistyczny” 1938, s. 6).

Nie trudno dowieść, że liczne definicje planowania regionalnego pochodzące już z okresu powojennego mają swój pierwowzór w tej, którą sformułowano w roku 1938. Zwracają w niej uwagę następujące treści. Po pierwsze, łączenie w programie spraw terenowych (przestrzennych) i gospodarczych. Po drugie, łączenie kryteriów ogólnopństwowych i lokalnych (co prawda, po dziś dzień kryteria te nie zostały zdefiniowane; częściej można spotkać się z wypowiedziami, wskazującymi na sprzeczność między korzyściami ogólnymi i lokalnymi). Po trzecie, uznanie planowego *przeznaczenia i urządzenia terenu* (jego zagospodarowania przestrzennego) za warunek rozwoju regionu. Po czwarte, uwzględnienie w programowaniu czynnika czasu. Na zjeździe zajęto się też sprawą delimitacji regionów. Przyjęto dwie kardynalne zasady: ściśle określone funkcje w organizacji terytorium państwa oraz wyniki studiów nad wzajemnym oddziaływaniem na siebie poszczególnych regionów. Wreszcie, zjazd wskazał na konieczność zorganizowania planowania ogólnokrajowego, jako „nadbudowy” planowania regionalnego. Wysłunięto postulat szybkiego opracowania ustawy o planowaniu krajowym i regionalnym, stwierdzając m.in., że obowiązujące prawo budowlane jest niewystarczające. Jak z tego widać, zarysowana została koncepcja hierarchicznego, trójszczeblowego systemu planowania przestrzennego w Polsce.

Zjazd przyjął następujące wnioski:

Po pierwsze, należy dokonać podziału całego kraju na okręgi planowania.

Po drugie, w oparciu o moc ustawy, planowanie krajowe powinno stać się „dyspozycją” dla planowania regionalnego.

Po trzecie, należy organizacyjnie i kadrowo wzmocnić biura planowania regionalnego, których trzon powinni stanowić urbaniści, inżynierowie łądowi, fizjografowie, ekonomiści, geodeci i prawnicy.

Najważniejsza, jak sądzę, konkluzja rozważań o planowaniu regionalnym jest następująca: rozwijającej się działalności praktycznej towarzyszyło, zwłaszcza w ostatnich latach przed rokiem 1939, powstawanie nowatorskich, pionierskich koncepcji teoretycznych i metodycznych. W ogromnym, jeśli nie decydującym stopniu wpłynęły one na dalsze dzieje planowania regionalnego w Polsce.

### 3. Myśli o planowaniu krajowym

Przytoczone teksty w poprzednim rozdziale wskazują wyraźnie na to, że inicjatorem planowania w skali krajowej było środowisko planistów przestrzennych. Nie mam na to dowodu, lecz sądzę na podstawie znanej mi literatury, że pierwszym, który sformułował myśl był w roku 1932 Różański. Pisząc o organizacji, programie i metodach pracy Biur Planowania Regionalnego, które dopiero powstawały, zgłosił następującą tezę: *Należy dążyć do stworzenia centralnego biura, które by opracowało plan gospodarczy Polski*. Chcę tu zwrócić uwagę, że w tezie tej nie ma jeszcze mowy o centralnym planie przestrzennego zagospodarowania całego kraju. Chodzi o plan, który według dzisiejszej terminologii nazwalibyśmy centralnym planem rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. Różański dostrzegał z punktu widzenia planowania regionalnego trzy współzależności, które w znacznie późniejszym czasie legły u podstaw doktryny planowania przestrzennego, z różnymi jednak perturbacjami, które zwłaszcza dały znać o sobie w latach pięćdziesiątych. Różańskiemu chodziło po pierwsze o to, że tylko na szczeblu centralnym można określać podział funkcji poszczególnych regionów kraju i to w stosunku do rozwoju życia gospodarczego państwa. Po wtóre uważał, że tylko w ramach planowania centralnego można opracować metodykę planowania regionalnego oraz sposoby realizacji planów. Na szczeblu centralnym – głosił on – można będzie skutecznie inicjować odpowiednie prace legislacyjne (Różański 1933, s. 74).

W parę lat później, w roku 1937, rzecznikiem planowania na szczeblu centralnym był Chmielewski, pod wpływem głosów płynących z istniejących biur planowania regionalnego. Zgłosił on następującą tezę: *Proces planowania regionalnego ... dochodzi do momentu, kiedy planowa-*

nie poszczególnych obszarów w oderwaniu od całości planu kraju staje się niemożliwe. W przekonaniu organizacji planujących krystalizuje się przeświadczenie, że właściwym rozwiązaniem zagadnienia byłoby utworzenie Ośrodka Planowania Ogólnokrajowego, który w ścisłym porozumieniu z czynnikami decydującymi i w oparciu o studia nad całokształtem elementów gospodarki państwowej mógłby wydawać obowiązujące dyspozycje i wytyczne poszczególnym ośrodkom planowania terytorialnego (Chmielewski 1938, s. 4-8).

Jeszcze raz chcę zwrócić uwagę na fakt, że w mniejszym stopniu chodziło tu o sporządzenie ogólnokrajowego planu zagospodarowania przestrzennego, w większym zaś o przygotowanie planu, w gruncie rzeczy perspektywicznego rozwoju gospodarczego państwa.

Jest rzeczą charakterystyczną, że postulaty te zbiegły się z inicjatywami rządowymi. Mianowicie w roku 1936 roku – jak o tym już wspomniano – w gabinecie wicepremiera Kwiatkowskiego powstało Biuro Studiów i Planów. Naczelnikiem tego biura został Malessa, blisko związany z Towarzystwem Urbanistów Polskich. Biuro wspólnie z Ministerstwem Spraw Wojskowych zajmowało się głównie przygotowaniem czteroletniego planu działań, który miał zwiększyć zdolność obronną państwa. W planowaniu takim nie można było jednak uniknąć problematyki struktury przestrzennej zagospodarowania kraju, ze względu na położenie geopolityczne Polski, jak też terytorialne zróżnicowanie stanu gospodarczego kraju. Na posiedzeniu Komisji Budżetowej Sejmu, Kwiatkowski przedstawił projekt planu inwestycyjnego państwa. Podczas tego posiedzenia prezentowanych było blisko 300 plansz, pokazujących stan przestrzennego zagospodarowania Polski.

Koncepcja formalno-prawna Malessy opierała się na planowaniu regionalnym już funkcjonującym na podstawie znowelizowanego prawa budowlanego. Brak natomiast było podstaw prawnych dla planowania gospodarczego. W związku z tym głosił on, że: *równoległe i organicznie z planowaniem poziomym (terenowym) musi być rozpoczęte planowanie pionowe (strukturalne) układu gospodarstwa społecznego Polski* (Centralne Archiwum Wojskowe t. 999). Powołując się na praktykę Stanów Zjednoczonych, Francji i Wielkiej Brytanii postulował on, aby centralny organ planowania został powołany przy Prezydium Rady Ministrów. Jak widzimy postulaty w sprawie kreowania centralnego planowania krajowego były jednoznaczne. Ich realizacja zależała jednak od administracji państwowej.

Na podstawie zachowanych dokumentów, a tym bardziej materiałów opublikowanych nie można stwierdzić, jakie w tej sprawie sta-



nowisko reprezentowała administracja, a zwłaszcza Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Interesujące światło rzuca tu zachowany egzemplarz referatu *Planowanie regionalne* inż. Kuncewicza, naczelnika w MSW. Wiele miejsca poświęcono w nim zagadnieniom planowania krajowego. Oto co referent mówił w tej sprawie: *Oficjalnej instytucji planowania krajowego jeszcze nie ma i na razie nie możemy określić kiedy powstanie. Wniosek w sprawie powstania Biura Planowania Krajowego w końcu roku 1935 złożyłem Ministrowi Spraw Wewnętrznych wraz z projektem organizacji takiego biura. Projekt ten nie znalazł oddźwięku. Dziś jest już przestarzały.* Dalej stwierdził, że wydanie ustawy o planowaniu krajowym nie napotyka na odpowiednią atmosferę (czytaj: polityczną).

Rozwiązaniem, w pewnym sensie zastępczym, miała być współpraca komisji i biur planowania regionalnego z Biurem Planowania przy Gabinetnie Pana Wicepremiera. Nie dysponuje ono dostatecznymi środkami pieniężnymi i nie ma podstaw formalno-prawnych. Mimo to szeroko rozgłoszono potrzebę planowego zakładania inwestycji i ideę planowania krajowego, zebrano dużo cennego materiału rzeczowego w tym zakresie i na podstawie jego wysuwa już konkretne wnioski. Kontakt pomiędzy tym biurem a poszczególnymi biurami planowania regionalnego winien być bliższy, powinien odbywać się na zasadach wzajemności. Chodzi tu zarówno o wyzyskanie przy planowaniu regionalnym wniosków Biura Planowania jak i oparcie tego Biura na wnioskach biur planów regionalnych, a także o wymianę posiadanych materiałów i wiadomości (Centralne Archiwum Wojskowe t. 999).

Myśli o planowaniu krajowym, wywodzące się z potrzeb praktycznych a także z intelektualnych przemyśleń czołowych przedstawicieli planowania przestrzennego i regionalnego zderzyły się z obowiązującą doktryną administracji i polityki. Mimo coraz wyraźniej zaznaczającej się i uświadamianej przez część decydentów konieczności wprowadzenia w nurt życia gospodarczego interwencjonizmu państwowego, idea planowania krajowego nie mogła zostać zrealizowana. Praktycznie biorąc, została ona zastosowana wyłącznie do czteroletniego planu inwestycyjnego, który jak już wspomniano podporządkowany był celom obronnym państwa.

#### 4. Krótka charakterystyka regionalnych rozpiętości rozwojowych

Są pewne tradycyjne mierniki, przy pomocy których charakteryzuje się regionalne różnice w stanie zagospodarowania, względnie w różnicy poziomu rozwoju regionów. Są to: poziom urbanizacji oraz po-

ziom uprzemysłowienia. Niestety nie ma sposobu na to, aby przy pomocy ściśle statystycznych kryteriów przedstawić zmiany jakie w tym zakresie nastąpiły w okresie dwudziestolecia międzywojennego. Statystyki są nieporównywalne w ujęciu regionalnym, a przez wiele lat statystyka państwowa nie uwzględniała różnicowań regionalnych. O wiele więcej wiemy o zróżnicowaniu regionalnym i zmianach w tym zróżnicowaniu np. rozmieszczeniu przemysłu w ujęciu kilku dziesięcioleci (znakomite prace S. Misztala, dotyczące przemian w uprzemysłowieniu na obszarze Polski), jednakże we współczesnych granicach państwowych.

Poniżej przedstawię rozpiętości regionalne charakteryzowane wymienionymi wyżej wskaźnikami, nie podejmując się jednak ilościowego ujęcia zmian jakie w tym zakresie nastąpiły. Jest tu dodatkowa trudność. Nawet gdyby istniały stosowne informacje statystyczne, wykazanie zmian w strukturze regionalnej kraju komplikowałoby określenie właściwego punktu odniesienia ewentualnej analizy tych zmian. Chodzi o graniczne lata porównania. Najstosowniejsze byłyby czesury lat 1920, 1929 (a więc rok przedkryzysowy) oraz jakikolwiek rok bezpośrednio poprzedzający wybuch drugiej wojny światowej. Podejrzewam, że realizacja takiego zadania badawczego, jeśli jest możliwa, to w każdym razie niesłychanie trudna. W rozdziale niniejszym chcę w syntetyczny sposób przedstawić regionalne rozpiętości rozwojowe występujące pod koniec istnienia II Rzeczypospolitej.

Stopień urbanizacji, mierzony odsetkiem ludności miejskiej zwiększył się w skali kraju z 24% w roku 1921 do 27% w roku 1931. Był to więc wzrost nieznaczny. Stosunkowo najszybciej powiększyła się liczba ludności miejskiej w województwach zachodnich (poznańskie, pomorskie i śląskie) bo z 27% do 35% ogólnej liczby mieszkańców. Nieznaczne były zmiany w pozostałych grupach województw. W województwach centralnych (m.st. Warszawa, warszawskie, łódzkie, kieleckie, lubelskie i białostockie) udział ludności miejskiej zwiększył się z 30% do 33%. We wschodnich (wileńskie, nowogródzkie, poleskie i wołyńskie) z 11% do 14%, w południowych (krakowskie, lwowskie, stanisławowskie i tarnopolskie) – z 20% do 22%. Okres międzywojenny nie był więc okresem szybkiej urbanizacji, choć między dwoma spisami ludności (1921-1931) liczba ludności miejskiej wzrosła o 2,2 mln. osób. Połowa tego przyrostu przypadła na województwa centralne.

Rozmieszczenie przemysłu było skrajnie nierównomierne, choć to słowo niewiele znaczy. Po prostu Polska była krajem słabo uprzemysłowionym. W roku 1937 w zakładach przemysłowych, w których stan zatrudnienia przekraczał 4 robotników, pracowało 830 tys. osób. Ponad

42% tej liczby przypadało na województwa: warszawskie, łódzkie, kieleckie, lubelskie i białostockie, 16,5% na śląskie i 10,6% na m.st. Warszawę.

Regionalna polityka urbanizacji i uprzemysłowienia zorientowana była głównie na województwa objęte planem budowy Centralnego Okręgu Przemysłowego. Działo się to jednak praktycznie rzecz biorąc dopiero w ostatnich latach przed wybuchem wojny.

## 5. „Ognisko siły” – czyli Centralny Okręg Przemysłowy

### 5.1. Geneza i granice

Kto (personalnie) wpadł na ten pomysł nigdy nie było i już nie będzie wiadomym. Nie jest to zresztą ważne. Geneza późniejszego COP-u jest oczywista i bogato udokumentowana. Myśl zrodziła się z potrzeb militarno-obronnych w najwyższych kręgach wojskowych. Bezpośrednio po wojnie polsko-radzieckiej podjęto studia nad stworzeniem przemysłowego potencjału dla potrzeb armii (pod kierownictwem ówczesnego ministra spraw wojskowych gen. Scsnkowskiego), zaś integralną ich częścią były analizy lokalizacyjne. Wybór padł na okręg kielecko-sandomierski oraz obszar położony w widłach Wisły i Sanu. Obszar ten nazwano „trójkątem bezpieczeństwa”. Był to rok 1921.

„Trójkąt bezpieczeństwa” miał być zorientowany na wypadek wojny zarówno z Niemcami, jak i ze Związkiem Radzieckim. W roku 1922 ścisła Rada Wojenna, najwyższy organ wojskowy w ten sposób wyraziła swą opinię: *zasada przyjęta dla określenia naszego środkowego obszaru bezpieczeństwa jest słuszna, tzn. należy stworzyć jeden środkowy obszar na wypadek wojny wschód i zachód, w których mają być mobilizowane zasoby gospodarcze kraju i przemysłu i wzięte w rachubę do planu pokrycia w 100%* (Zebrowski 1967, s. 16).

Granice „trójkąta” były następujące: na zachodzie – linia kolejowa Dęblin–Kielce, rzeki Nida i Dunajec, na południu – Nowy Sącz, Jasło, Sanok, Przemyśl, na wschodzie – linia San–Wisła–Dęblin.

Początki realizacji programu przypadają na lata 1922-1924 (budowa wytwórni prochu i materiałów wybuchowych w Pionkach i Zagożdżoniu oraz fabryk broni i amunicji w Radomiu i Skarżysku Kamiennej oraz dostosowanie do potrzeb wojskowych istniejących zakładów hutniczych w Ostrowcu Świętokrzyskim i Starachowicach. Były to jednak lokalizacje położone w tzw. trójkącie bezpieczeństwa nr 2, czyli na obszarze kielecko-radomskim. Obszar ten uważany był za „mniej bezpieczny”, wobec czego

przystąpiono do programowania i realizacji inwestycji w tzw. ścisłym trójkącie bezpieczeństwa (widły Wisły i Sanu).

Ze względów finansowych program inwestycyjny realizowany był powoli. Zmiana tego stanu rzeczy nastąpiła w wyniku Rozporządzenia Prezydenta RP (kwiecień 1928 roku), na mocy którego stworzono wiele ulg dla przedsiębiorstw przemysłowych i komunikacyjnych, lokujących swe kapitały w „trójkącie”. Rozporządzenie działało w stosunku do obszaru ograniczonego:

— na północy: linią kolejową Radom–Dęblin, rzeką Wieprz do ujścia Tyśmienicy,

— na wschodzie: rzeka Wieprz – Zwierzyniec–Józefów – rzeka Tanew – Cieszanów– Jarosław – rzeka San – Przemyśl–Ustrzyki Dolne,

— na południu: Ustrzyki Dolne –Sanok–Krosno–Jasło–Nowy Sącz,

— na zachodzie: Nowy Sącz–rzeka Dunajec–Wisła–rzeka Nida–Kielce–Chęciny–Kielce–Radom.

Pierwotne granice „trójkąta bezpieczeństwa” zostały rozszerzone w roku 1938. Obowiązywała już wtedy nazwa całego obszaru jako Centralny Okręg Przemysłowy. Nowe granice okręgu ustalone zostały przez Rozporządzenie Prezydenta RP z 9.04.1938 r., a więc po dziesięciu latach od pierwszego aktu prawnego w tej sprawie. Zachodnią granicę okręgu stanowiła Pilica, południową granica państwa, zaś wschodnią – Bug.

Nowe Rozporządzenie Prezydenta, wydane na wniosek Sekretariatu Obrony Rzeczypospolitej miało na celu zwiększenie zachęt dla kapitału prywatnego do lokowania inwestycji przemysłu obronnego.

Ostateczny obszar COP-u obejmował 44 powiaty (w tym dwa grodzkie) położone w 4 województwach. Były to powiaty:

w województwie kieleckim – kozienicki, radomski, opoczyński, konecki, iłżecki, kielecki, opatowski, jędrzejowski, pińczowski, stopnicki, sandomierski i miasto Radom;

w województwie krakowskim – brzeski, dąbrowski, mielecki, tarnowski, dębicki, jasielski, gorlicki i nowosądecki;

w województwie lubelskim – włodawski, lubartowski, puławski, lubelski, chełmski, krasnostawski, tarnowski, biłgorajski, zamojski, hrubieszowski, tomaszowski i miasto Lublin;

w województwie lwowskim – lubaczowski, przeworski, łańcucki, przemyski, dobromilski, brzozowski, sanocki, leski, niski, tarnobrzeski, kolbuszowski, rzeszowski, krośnieński.

Łącznie był to obszar liczący 59935 km<sup>2</sup> (15,4% terytorium państwa), zamieszkaany przez ponad 6 mln. ludzi, co stanowiło około 18% ogółu ludności kraju.

Tabela 2

Struktura wielkości gospodarstw rolnych w roku 1931 na obszarze COP-u

Województwa	Wielkość gospodarstw w ha					
	poniżej 2	2-5	5-10	10-15	15-50	pow. 50
Polska	25,5	38,7	24,8	6,5	4,0	0,5
kieleckie	21,8	47,4	26,7	3,1	0,8	0,2
lubelskie	17,9	42,2	31,6	6,0	2,0	0,3
lwowskie	45,8	42,2	10,4	1,1	0,3	0,2
krakowskie	41,1	44,4	12,3	1,6	0,5	0,1

## 5.2. Sytuacja gospodarcza

Pod względem gospodarczym Centralny Okręg Przemysłowy był bardzo silnie zróżnicowany. Jest to zrozumiałe, zważywszy choćby wielkość jego obszaru. Najbardziej zaniedbana była wschodnia część. W sumie były to tereny o przewadze rolnictwa, przy bardzo słabo rozwiniętym przemyśle. W roku 1931 spis powszechny ludności wykazał, że z rolnictwa utrzymywało się tu 71,2% ludności, a z przemysłu zaledwie 19,5% (Żebrowski 1967, s. 39; Zawadzki 1963). Najwięcej ludzi utrzymywało się z rolnictwa w ówczesnym województwie lwowskim, stosunkowo mniej zaś w województwie kieleckim.

W roku 1935 działało w COP-ie niespełna 3,5 tys. zakładów przemysłowych, przy czym były to w większości zakłady małe, a więc zatrudniające po kilku robotników. Przewagę miał przemysł górniczy (21,7% ogólnej liczby zakładów) i mineralny (14,9%). W przemyśle metalowym zatrudnionych było 7,2%. Większe zakłady najliczniej były zlokalizowane w województwie kieleckim (Ostrowiec Świętokrzyski, Starachowice, Kielce, Radom).

W roku 1936 czynny był w COP-ie jeden wielki piec hutniczy i 5 pieców martenowskich. Maksymalna miesięczna zdolność produkcyjna hut i stalowni wynosiła niespełna 13 tys. ton surówki i 15 tys. ton stali martenowskiej. W naftowym okręgu krośnieńsko-jasielskim wydobycie ropy naftowej wynosiło w 1937 roku 118 tys. ton, co stanowiło wówczas ok. 24% wydobycia ogólnokrajowego. Największą wartość energetyczną reprezentowały tu zasoby wodne, przede wszystkim rzek: Sanu, Dunajca i Popradu. Szacowano, że budowa 9 elektrowni wodnych mogłaby mieć moc zainstalowaną 184 MW, a więc o połowę mniejszą od obecnie instalowanych bloków energetycznych.

Struktura agrarna charakteryzowała się ogromnym, chyba największym w Polsce, rozdrobnieniem gospodarstw rolnych.

Istniejąca struktura agrarna oraz niedorozwój przemysłu i usług były

źródłem dużego bezrobocia. Nadmiar wolnej siły roboczej szacowano tu na 400–700 tys. ludzi, przy czym wydaje się, że szacunek ten był заниżony.

Bardzo niski był poziom urbanizacji. Ludność miejska stanowiła tu zaledwie 17% ogółu mieszkańców, przy średnim krajowym odsetku wynoszącym około 30%. Jedynie Lublin liczył więcej niż 100 tys. mieszkańców (w 1939 r. – 122 tys.). Z pozostałych miast tylko Radom zbliżał się do tej wielkości (ok. 85 tys. w 1939 roku). Miast powyżej 10 tys. mieszkańców było w 1936 roku 23. Oto ich kolejność:

	liczba mieszkańców ( w tys.)
Lublin	– 114,3
Radom	– 82,5
Kielce	– 63,3
Przemysł	– 56,6
Tarnów	– 53,2
Chełm	– 32,0
Nowy Sącz	– 32,0
Ostrowiec Świętokrzyski	– 29,0
Rzeszów	– 28,0
Zamość	– 27,2
Jarosław	– 22,3
Puławy	– 19,2
Skarżysko Kamienna	– 18,0
Sanok	– 16,3
Jędrzejów	– 14,0
Hrubieszów	– 13,3
Kraśnik	– 13,1
Jasło	– 12,1
Krosno	– 12,1
Końskie	– 11,2
Tomaszów Lubelski	– 10,5
Krasnystaw	– 10,4
Szydłowiec	– 10,2

Ze względu na duże zróżnicowanie pod względem gospodarczym poszczególnym częściom okręgu przypisano też różne funkcje. Podzielono go na 3 rejony. Rejon A (północno-zachodni) obejmował obszar kielecko-radomski, miał on pełnić funkcje surowcowe, oparte przede wszystkim na zasobach rud żelaza zagłębia staropolskiego (Góry Świętokrzyskie i dolina rzeki Kamiennej). Zasooby tych obszarów rudonośnych oceniono na około 62 mln ton, w tym jednak zasobów stwierdzonych tylko 338 tys. ton.

Tabela 3  
Wielkość rejonów Centralnego Okręgu Przemysłowego

Rejon	Ludność	Obszar w km <sup>2</sup>	Gęstość zaludnienia
A	1.365.400	14.188	95
B	1.366.800	15.452	88
C	2.942.200	30.311	97
razem	5.674.400	59.951	95

Źródło: Bobiński, 1939, s. 65

Były to głównie sydereyty o zawartości 26-35% Fe. Nie miały większego znaczenia energetycznego zasoby węgla brunatnego w okolicach Opatowa i Starachowic.

Rejon B – (północno-wschodni czyli lubelski) miał pełnić zadania aprowizacyjne. Nadzieje wiązano tu z urodzajnymi glebami Wyżyny Lubelskiej. W latach 1934–1938 wysokość plonów w województwie lubelskim wynosiła: pszenicy – 12,5 q z ha (przy średniej krajowej 11,9 q), żyta – 11,4 q z ha (przy średniej krajowej 11,2 q), buraków cukrowych 187 q z ha (przy średniej krajowej 216 q).

Rejon C – (południowy czyli sandomierski) jako położony w widłach Wisły i Sanu był właściwym „trójkątem bezpieczeństwa” chociaż była to najbardziej pod względem gospodarczym zaniedbana część COP-u; jej właśnie przypisano największe zadania industrializacyjne.

Reasumując, były dwie główne cechy charakteryzujące stan gospodarczo-przemysłowy Centralnego Okręgu Przemysłowego. Pierwszą z nich było zacofanie nie tylko w stosunku do takich regionów kraju jak Górny Śląsk czy Wielkopolska, ale także odstawanie od przeciętnych wskaźników, charakteryzujących poziom gospodarczy ówczesnej Polski. Drugą cechą było poważne terytorialne zróżnicowanie stanu gospodarczego poszczególnych części okręgu.

### 5.3. Realizacja programu. Nowa lokalizacja

Niewiele da się powiedzieć o działalności aktywizacyjnej w trójkącie bezpieczeństwa do przełomu lat 1936/37. W pierwszych latach niepodległości działalność ta musiała być minimalna, jeśli weźmie się pod uwagę konieczność wydania rozporządzenia prezydenta RP, które miało stworzyć bodźce dla lokowania tam kapitałów prywatnych. Autorzy zajmujący się przed wojną i po wojnie problematyką COP-u – zgodnie twierdzą, że skuteczność rozporządzenia nie miała większego znaczenia.

Najprawdopodobniej w decydującym stopniu przyczynił się do tego kryzys gospodarczy.

W roku 1938 na wniosek najwyższych władz wojskowych wydana została nowa ustawa o ulgach inwestycyjnych w Centralnym Okręgu Przemysłowym. Sekretariat Komitetu Obrony Rzeczypospolitej tak uzasadnił potrzebę wydania tej ustawy: *konieczność przedłużenia mocy obowiązującej (Rzporządzenie z roku 1928) zdaje się nie ulegać wątpliwości albowiem mimo upływu 10 niemal lat od chwili wejścia w życie tego Rozporządzenia, przemysł nie został jeszcze należyście i dostatecznie rozbudowany w „trójkacie bezpieczeństwa” i dalsze lokowanie w Centrum Państwa ważnych przedsiębiorstw dla obrony państwa jest konieczne* (Żebrowski 1967, s. 167). Nowa ustawa między innymi zastąpiła zwolnienie przedsiębiorstw od podatków (obrotowego i samorządowego) systemem potrącenia podatku sum zainwestowanych w COP-ie. Pierwsze znaczniejsze inwestycje przemysłowe rozpoczęły się w roku 1937 po otrzymaniu pożyczki francuskiej.

Dopiero w roku 1936 Sztab Główny przystąpił do opracowania planu rozbudowy sił zbrojnych. Był to początkowo plan czteroletni obejmujący lata 1936/37 – 1939/40 (wiosną roku 1939 plan ten wydłużono o następne 2 lata). Ogólny koszt realizacji planu miał wynieść około 6 mld złotych. Na inwestycje przemysłowe z kwoty tej miało przypaść 3650 mld złotych. Spośród 57 czynnych lub uruchomionych w omawianym okresie fabryk zbrojeniowych 35 znajdowało się w COP-ie, zaś 16 w Warszawie i jej najbliższych okolicach. Chociaż trudno jest ocenić skalę nakładów umiejscowionych w COP-ie, była to jednak z pewnością większość kwot przeznaczonych na inwestycje.

Według opinii Kwiatkowskiego w COP-ie zainwestowano około 2 mld złotych. W tym jednak mieszczą się koszty inwestycji nie związanych bezpośrednio z przemysłem obronnym np. inwestycje energetyczne. Oprócz kapitału państwowego uczestniczyły w nakładach, jakkolwiek w niewielkim stopniu, kapitały prywatne. Najważniejszą i największą inwestycją przemysłową zlokalizowaną w COP-ie była huta w Stalowej Woli. Konieczność jej budowy wynikała z bilansu stali niezbędnej dla produkcji czysto wojskowej. Dwa dawne zakłady hutnicze w Ostrowcu Świętokrzyskim i w Starachowicach nie byłyby w stanie zapewnić odpowiedniej ilości żelaza i stali. Dowóz z Górnego Śląska, jak planowano, nie wchodził w rachubę w przypadku wojny według wariantu „N” (Niemcy) lub wariantu „N+R” (Niemcy+Rosja). W odległości 6 km od Rozwadowa, na terenie praktycznie niezamieszkanym przystąpiono w marcu 1937 roku do budowy dużej stalowni i osiedla mieszkaniowego. Pierwszy



etap budowy trwał zaledwie 2 lata. Na początku roku 1939 uruchomione zostały 2 piece martenowskie i 3 piece elektryczne o zdolności produkcyjnej 5 tys. ton stali i 4600 ton wyrobów walcowanych.

Znacznie rozbudowane zostały fabryki broni w Radomiu (broń ręczna), w Starachowicach (działa i amunicja), w Rzeszowie (działa przeciwlotnicze i przeciwpancerne), w Sanoku (najcięższe karabiny maszynowe). Powstały nowe, lub rozbudowano już istniejące fabryki amunicji: w Skarżysku Kamiennej, Kielcach, Kraśniku, Lubartowie. Fabryki chemiczne dla potrzeb armii rozwinęły się w: Pionkach, Kielcach, Kraśnymstawie, Niedomicach Skarżysku Kamiennej, Bliżyni, Pustkowie k/Dębicy. Wiele różnych zakładów zbrojeniowych rozwijało się w Lublinie, Białej Podlaskiej, Mielcu, Dębicy (*Polskie siły...* 1951, s. 197 i nn.). Wymieniono tu obiekty, które w roku 1939 produkowały, chociaż nie wszystkie w skali odpowiadającej planowanej moce wytwórczej. W roku 1939 trwały jednak w różnym stopniu zaawansowania prace w wielu innych ośrodkach położonych w COP.

Jednym z newralgicznych punktów programów COP-u była energetyka. Obszar COP-u jako bardzo słabo zelektryfikowany wymagał podjęcia odpowiednich inwestycji. Potrzeby energetyczne tylko przemysłu obronnego szacowane były w roku 1938 na około 10% w stosunku do możliwości pokrycia zapotrzebowania. Głównym źródłem energii miały być elektrownie wodne. Plan obejmował budowę 5 takich zakładów: w Rożnowie i Czchowie na Dunajcu oraz Myczkowcach, Solinie i Lesku na Sanie. Łączna moc zainstalowanych elektrowni miała wynieść niecałe 100 MW. Przed wybuchem wojny, przystąpiono do budowy dwóch tylko elektrowni (w Rożnowie – 50 MW i Czchowie – 4 MW). Budowę zapory i zbiornika w Rożnowie na Dunajcu rozpoczęto w roku 1935. Zbiornik miał pojemność 228 mln m<sup>3</sup>. Zbiornik i zakład energetyczny w Czchowie na Dunajcu rozpoczęto na początku roku 1938. Zakończenie tej inwestycji przewidywano na rok 1941. Zbiorniki i elektrownie w Solinie, Lesku i Myczkowcach na Sanie zamierzano rozpocząć w późniejszych latach. Do wybuchu wojny podstawą systemu energetycznego COP-u były elektrownie ciepłne. Głównymi źródłami zasilania były lub miały być nowe elektrownie w Tarnowie oraz Stałowej Woli. Nakłady na realizację programu inwestycyjnego w COP-ie przekraczały co roku planowane kwoty. W latach 1936-1937 wydatkowano 612,5 mln zł, wobec planowanych 600 mln zł. W latach 1937-1938 – 995 mln zł, wobec planowanych 900 mln zł. W latach 1938-1939 – 1061 mln zł wobec planowanych 1000 (Drozdowski 1975, s. 53).

Warto uzupełnić dotychczasowe rozważania o kwestię zmian w sy-

tuacji systemu osadniczego. System ten tworzyły stosunkowo niewielkie miasta oraz znacznie rozdrobnione osadnictwo wiejskie. W roku 1939 Związek Miast Polskich pozytywnie ocenił wpływ realizacji programu COP-u na życie i gospodarkę miast (*Miasta COP...* 1934, s. 52 i nn.). Stwierdzono przy tym, że najwyraźniej zmiany te wystąpiły w rejonie C, czyli w częściach województw: lwowskiego i krakowskiego, słabiej zaś w rejonach A i B czyli w częściach należących do województw kieleckiego i lubelskiego. Wymieńmy te miasta, w których stwierdzono ożywienie gospodarcze. W województwie krakowskim były to miasta: Sędziszów, Zabno, Gorlice, Mielec, Dębica, Jasło, Nowy Sącz i Tarnów, a więc 9 spośród 20 miast położonych na tym obszarze. W województwie lwowskim na 23 miasta położone w COP-ie, ożywienie nastąpiło w Rozwadowie, Nisku, Przeworsku, Rzeszowie, Łańcucie i Krośnie. W województwie kieleckim wśród 25 miast na terenie COP-u, korzystne zmiany wystąpiły w Sandomierzu, Końskich, Skarżysku-Kamiennej, Ostrowcu Świętokrzyskim, Kielcach, Iży i w Koźlenicach. W województwie lubelskim wśród 18 miast największe zmiany wystąpiły w Kraśniku, Puławach, Zamościu, Chełmie i Lublinie. Badania stwierdziły, że ożywienie nastąpiło wskutek powstawania przemysłu, co pociągnęło za sobą zwiększanie się liczby ludności oraz rozwój budownictwa mieszkaniowego. Ustalono też, że w porównaniu z początkowym masowym napływem ludności do tych miast w poszukiwaniu pracy, nastąpiła stabilizacja zatrudnienia. Nadal jednak brak było większych możliwości znalezienia mieszkań przez ludność napływającą. W związku z tym znaczna jej część wynajmowała mieszkanie na wsi. Napływ ludności głównie ze wsi nadal się jednak utrzymywał, chociaż nie w takiej skali jak poprzednio. W niektórych miastach wzrosło bezrobocie (Dębica, Tarnów, Jarosław, Rzeszów, Sandomierz, Opoczno, Końskie, Skarżysko-Kamienna, Kraśnik, Zamość, Lublin). Głównym źródłem finansowania inwestycji w COP-ie był skarb państwa, w ostatnich latach przed wojną od 72% do blisko 80% w skali rocznej. Były to jak już powiedziano kwoty stosunkowo wysokie. Nie mieściły się w nich jednak wydatki na sferę gospodarki komunalnej w miastach, w wyniku czego jej stan wyraźnie nie nadążał za rozwojem przemysłu. Wydatki na ten cel, bardzo zresztą nikłe, pokrywane były głównie ze zwiększonego zadłużenia miast.

### 5.3. Ocena koncepcji i jej realizacji

Już przed wojną wokół koncepcji Centralnego Okręgu Przemysłowego rodziły się kontrowersje. Obok jej entuzjastów, jak np. Melchior Wańkowicz (1938), głoszone były także publiczne uwagi krytyczne i wątpliwości

co do realności przedsięwzięcia i sposobów jego realizacji, np. Bobiński pisał: *Centralny Okręg Przemysłowy nie może istnieć jako oaza szczęśliwości w kraju niezainwestowanym, pozbawionym dróg, o nędznym poziomie rolnictwa, bo wtedy będzie dla kraju nie dobrodziejstwem ale ciężarem. Budując przemysł w widłach Wisły i Sanu należy nieustannie pamiętać, że nie dość jest ten przemysł powołać do życia, ale, że trzeba go jeszcze uczynić zdolnym do życia* (Bobiński 1939, s. 65). Tenże autor krytycznie wypowiadał się na temat ulg wprowadzonych w roku 1938, jako zbyt korzystnych dla kapitału prywatnego. Także w literaturze powojennej różne były w różnych okresach te oceny. Dziś dominuje pogląd wyrażony przez Landaua i Tomaszewskiego (1960, s. 196), dowodzący, że zapoczątkowanie rozwoju przemysłu w COP-ie było jednym z największych osiągnięć gospodarczych okresu międzywojennego. Była już mowa o tym, że u genezy COP-u w całości leżały potrzeby obronne kraju. Orientacja planów wojny na 3 warianty musiała mieć konsekwencje lokalizacyjne.

Wojsko nie tylko było inicjatorem „trójkąta bezpieczeństwa”, a następnie Centralnego Okręgu Przemysłowego. Odpowiednie prace programowe, jakbyśmy dzisiaj powiedzieli – planistyczne, od początku były prowadzone przez organa wojskowe. Dopiero jednak w roku 1937, minister spraw wojskowych powołał specjalną komisję, której zadaniem było opracowywanie wytycznych i koordynowanie realizacji budowy COP. Powołano też w Ministerstwie Spraw Wojskowych odpowiednie biuro planowania krajowego. Organa cywilne współuczestniczyły raczej w spełnieniu tej drugiej funkcji (koordynowania). Zwłaszcza biuro planowania krajowego w gabinecie wicepremiera Kwiatkowskiego powstałe w ostatnich latach przed wojną, było szczególnie zaangażowane w problematykę COP-u.

Przykłady z różnych krajów dowodzą, że przemysł obronny może być źródłem „wielkiego pchnięcia”, na ogół jednak nie tworzy się okręgów czy regionów, które miałyby mieć charakter w większym lub mniejszym stopniu autonomiczny w stosunku do gospodarek pozostałych regionów kraju (sprawa kooperacji). Przemysł COP-u miał mieć w zasadzie charakter samodzielny w stosunku do potrzeb związanych z rozbudową sił zbrojnych. Czy COP mógł spełniać taką rolę? Najbardziej kłopotliwą sprawą było zaopatrzenie COP-u w źródła energii elektrycznej i cieplej, bowiem aż w dwóch wariantach planu wojny liczone się z możliwością odciążenia przemysłu lokalizowanego w Okręgu od Górnośląskiego Okręgu Węglowego. Możliwości energetycznego wykorzystania miejscowych złóż ropy naftowej i gazu ziemnego były minimalne. W dodatku węgiel ka-

mienny nie mógłby być w transporcie i hutnictwie żelaza substytuowany przez żadne inne paliwo.

Podobnie wątpliwe było osiągnięcie samowystarczalności w produkcji żelaza i stali. Wprawdzie Góry Świętokrzyskie i dolina rzeki Kamiennej były obok częstochowskiego największym wówczas znanym i eksploatowanym obszarem rudonośnym, jednak budowę jednej lub dwóch hut wyposażonych w oddziały wielkich pieców planowano na dalszą przyszłość. Zresztą całe hutnictwo polskie nie było samowystarczalne pod względem zaopatrzenia w rudę (przyrost był niewiele mniejszy od wydobycia krajowego). Brzmi to dzisiaj może dziwnie, ale w „wariancie R” przewidywano, że huta w Stalowej Woli będzie m.in. zaopatrywana przez hutę „Bobrek” w Bytomiu, a więc zlokalizowaną w granicach Trzeciej Rzeszy. Ponadto zakład hutniczy tego typu co Stalowa Wola zużywa znaczne ilości złomu żelaznego; źródła pozyskania tego złomu, położone w COP-ie były bardzo nikle. Zresztą aż połowę ogólnokrajowego zapotrzebowania na złom pokrywał import.

Biuro Planowania Krajowego przy Eugeniuszu Kwiatkowskim opracowało piętnastoletni plan perspektywiczny, w którym eksponowano zatarcie różnic ekonomicznych i społecznych pomiędzy tzw. Polską A i Polską B. Położony jak gdyby na pograniczu tego podziału Centralny Okręg Przemysłowy, miał spełniać rolę katalizatora procesu unifikacji gospodarczo-przestrzennej całego kraju. Należy stwierdzić, że krótki okres realizacji koncepcji COP-u rokował na przyszłość osiągnięcie tego celu pod warunkiem, że zapoczątkowany proces byłby kontynuowany. Jego przerwanie 1 września 1939 roku uniemożliwia snuć hipotez w tej sprawie.

Tempo realizacji w latach 1938–1939 programu inwestycyjnego w COP było doprawdy imponujące. Dotyczyło to jednak niemal wyłącznie inwestycji przemysłowych. Zdecydowanie nie nadążały za nim inwestycje infrastrukturalne, zwłaszcza komunikacyjne i miejskie. W roku 1938 inspektorzy Związku Miast Polskich zbadali w 32 miastach położonych w regionie C, a więc należących do województwa krakowskiego i lwowskiego, stan ich wyposażenia w urzędnia miejskie (drogi, ulice, wyposażenie w energię elektryczną i gaz, infrastruktura ochrony zdrowia, kanalizacja, oświata etc.). Wnioski z tej analizy jednoznacznie stwierdzały, że miasta w widłach Wisły i Sanu nie są przygotowane do przyjęcia nowych mieszkańców i zakładów przemysłowych, zwłaszcza wobec oplakanego stanu finansowego tych miast. Niezbędne nakłady inwestycyjne na likwidację luki infrastrukturalnej w tych miastach oszacowano na blisko 21 mln zł, podczas gdy ich dochody roczne miały w roku budżetowym 1938–1939

wynieść 3,3 mln zł. Jak z tego przykładu wynika, dysproporcje między inwestowaniem produkcyjnym i infrastrukturalnym w Polsce Ludowej mają swoje wcześniejsze doświadczenia.

## 6. Port i miasto Gdynia – nowy „biegun wzrostu”

Traktat Wersalski zapewnił niepodległej Polsce dostęp do morza. Krótki odcinek wybrzeża Bałtyku, który znalazł się w granicach Rzeczypospolitej był praktycznie niezagospodarowany. Już w roku 1920 rząd podjął decyzję o budowie portu. Spośród wariantów lokalizacyjnych: Tczew, Puck, rejon jeziora Żarnowieckiego, Reda, Hel i Gdynia wybrano ten ostatni. Prace budowlane rozpoczęto już w roku następnym.

Budowa portu i miasta była z pewnością jednym z dwóch (COP) najbardziej spektakularnych przedsięwzięć inwestycyjnych II Rzeczypospolitej. Było to też największe chyba osiągnięcie planistyczno-przestrzenne, choćby z tego powodu, że kompleks gdyński powstał „od początku do końca” (choćby koordynację realizacji projektu przerwała wojna).

Ze względu na charakter opracowania nie będę zajmował się sprawami rozwoju portu, a szerzej gospodarki morskiej w okresie dwudziestolecia. Warto jednak wspomnieć o tym, że długość nabrzeży portowych w roku 1938 wyniosła 12,8 km (w porcie gdańskim – 31 km). Przeladunki osiągnęły w roku 1928 1958 tys. ton, zaś w dziesięć lat później – 9174 tys. ton (w Gdańsku – 7127 tys. ton). Gdynia stała się drugim pod względem wielkości przeladunku portem na Bałtyku.

Jak pisze Malessa (1934, s. 29 i 485) *budowa (miasta) w pierwszych latach posuwała się dość powolnie*. Dwie były tego główne przyczyny: niedostateczne środki finansowe i chaotyczne procesy budowa urbanistyczne. Pierwsze szkice urbanistyczne powstały dopiero w roku 1925, zaś projekt zabudowy miasta (przypomnę, że było to jeszcze przed uchwaleniem prawa budowlanego) w roku następnym (w skali 1:5000). Został on uchwalony przez Zarząd Gminy 4.06.1926 r. Nieskoordynowany rozwój przestrzenny portu i miasta spowodował konieczność odstąpienia od realizacji tego projektu. Powstałe kolizje funkcjonalno-przestrzenne zmusiły do wprowadzenia zmian w układzie ulicznym i kolejowym. Opracowano więc nowy plan zabudowania miasta, także w skali 1:5000, który został zatwierdzony przez ministra robót publicznych w porozumieniu z ministrem przemysłu i handlu dopiero w listopadzie 1931 r.

Projekt planu był krytykowany z różnych powodów (gospodarka terenowa, układ komunikacyjny itd.). Wydaje się, że najcięższym zarzutem, pomijając szczegółowe kwestie urbanistyczne, było nieuwzględnienie

założenia jednoci terenowych funkcji miasta z terenowymi funkcjami portu (Malessa 1933, s. 17).

Braki w planowaniu zabudowy miasta wynikały m.in. z niedostatku terenów pod budowę osiedli mieszkaniowych oraz infrastruktury komunalnej. Główną jednak przyczyną tych braków były trudności koncepcyjne i warsztatowe; należy pamiętać, że był to pierwszy na taką skalę realizowany projekt inwestycyjny i urbanistyczny (Malessa 1934, s. 488).

W następnych latach nastąpiła jednak znaczna poprawa sytuacji. Zwiększył się personel pracowni projektowej i opracowany został *projekt zabudowania Gdyni* przyjęty w marcu 1935 r. przez komisję międzyresortową. W oparciu o ten program wykonany został ogólny plan zabudowania uchwalony przez Radę Miejską 27.01.1936 roku. Opiniodawcami byli tej klasy specjaliści, jak Toeplitz, Strzelecki, Lissowski. Głównymi projektantami zaś byli Dąbrowski i Filipkowski. Autorem czteroletniego planu inwestycyjnego miasta był Malessa.

Budowa miasta napotykała na duże kłopoty finansowe. *Budowę ... rozpoczęto bez żadnego planu sfinansowania przedsięwzięcia* (Dąbrowski 1938, s. 92 i nn.). Poprawa tego stanu rzeczy nastąpiła dzięki dekretowi Prezydenta RP z dnia 1.06.1927 r. o popieraniu rozbudowy i rozwoju miasta i portu. Stworzono podstawy prawne m.in. dla sfinansowania tego przedsięwzięcia. Mianowicie zostało ustalone, że w budżecie państwa będzie określana wielkość kredytów na ten cel. Rosło jednak zadłużenie gminy i miasta Gdyni. Na dzień 1.04.1933 r. wynosiło ono: 23,8 mln zł (pożyczki długoterminowe) i 20,3 mln zł (pożyczki krótkoterminowe); zadłużenie miast było jednak zjawiskiem powszechnym<sup>1</sup>. Do roku 1938 koszt budowy miasta (ze środków publicznych) wyniósł przeszło 150 mln zł.

Pierwszy projekt planu zabudowy Gdyni (z 1926 r.) zakładał, że maksymalna liczba mieszkańców miasta może wynieść 60 tysięcy. Była to skala niemal gigantyczna jeśli zważyć, że ta osada rybacka w roku 1910 liczyła 900, a w 1921 roku 1,3 tys. mieszkańców. Już w 1931 roku mieszkało w nowym mieście 35 tys. ludzi, w 1936 roku – 83,4 tys., zaś w 1938 roku – 115 tys. Dla porównania: Tychy, słusznie uchodzące za właściwie nowowypbudowane miasto zwiększyły swą ludność z 12,9 w 1950 r. do 188 tys. w 1987 roku. Trudno powiedzieć w jakim stopniu przyczyniły się do tego inkorporacje sąsiadujących z miastem jednostek osadniczych.

<sup>1</sup>Zadłużenie wszystkich miast polskich w roku 1932 wynosiło: w pożyczkach długoterminowych – 863,9 mln zł, w krótkoterminowych – 303 mln zł, z tego na m. Gdynię przypadało 22,3 mln zł łącznie w obu rodzajach pożyczek. W ciągu roku zadłużenie miasta wzrosło ponad dwukrotnie (por. J. Zawadzki 1935, s. 97-98).

Faktem jest jednak, że w ciągu 37 lat ludność Tych zwiększyła się ponad cztertnastokrotnie, zaś liczba mieszkańców Gdyni w ciągu tylko 17 lat ponad osiemdziesięciokrotnie. I tutaj na ten wzrost działała inkorporacja sąsiednich osiedli wiejskich, skoro obszar Gdyni zwiększył się z 639 ha w 1925 r. do 3100 ha w roku 1933, jednak były to tereny znacznie słabiej zaludnione niż okolice Tych.

## 7. „Warszawa funkcjonalna”

Dzieło Chmielewskiego i Syrkusa przez wielu autorów piszących już po wojnie uznawane jest za najwybitniejsze osiągnięcie polskiej myśli planistycznej w II Rzeczypospolitej. W roku 1933 dwa zespoły architektów warszawskich oraz Biuro Planu Regionalnego m. Warszawy przedstawiła na ateńskim kongresie CIAM (Les Congrès Internationaux d'Architecture Moderne) studium znormalizowanej analizy Warszawy. Zgodnie z zaleceniem kongresu kierownicy dwu zespołów Chmielewskiego oraz Syrkusa (1938, s. 118) przedstawili w roku następnym pracę pt. *Warszawa funkcjonalna*. U jej podstaw leżała koncepcja podziału całego obszaru na „czynne pasy uzbrojenia i obszary urbanistycznie bierne” oraz zróżnicowania na tej zasadzie funkcji, jakie miały pełnić poszczególne tereny w organizowaniu całej przestrzeni regionu, a nawet – ze względu na jego charakter – w skali całego kraju. Integralną częścią koncepcji był zastosowany schemat pasów uzbrojenia terenu i węzłów ich skrzyżowań. Stąd wzięło się określenie „układów kierunkowych”, które w późniejszych latach błędnie interpretowano jako układy „docelowe”.

Strukturę projektu najlepiej chyba charakteryzują zawarte w niej tablice i plansze:

1. Europejski odcinek magistrali komunikacyjnych przebiegających przez kontynent Europy i Azji;
2. Przebieg szlaku międzymorskiego (Bałtyk–Morze Czarne) w stosunku do szlaku komunikacji transkontynentalnej na terenie Europy Środkowej;
3. Przebieg szlaku komunikacji transkontynentalnej na terenie Polski Centralnej;
4. Hydrografia i rzeźba terenu regionu Warszawy;
5. Mapa morfologiczna regionu Warszawy;
6. Mapa sztabowa regionu Warszawy (podkład kartograficzny na którym autorzy projektu rozwiązywali najważniejsze zagadnienia urbanizacji całego regionu. Przep. S.M.Z.);

7. Schemat układu głównych kierunków komunikacyjnych na terenie regionu Warszawy;
8. Wycinek regionalny sieci drogowej. Schemat radialny i schemat funkcjonalny;
9. Funkcjonalny podział zaplecza Warszawy;
10. Schemat pasa uzbrojenia terenu Warszawy;
11. Węzły, skrzyżowania pasów uzbrojenia;
12. Schemat całkowitej rozbudowy Warszawy;
13. Schemat ośrodków już teraz dojrzałych do zabudowy;
14. Chaos zabudowy regionu Warszawy;
15. Przykład zastosowania teoretycznego schematu komunikacyjnego do warunków istniejących.

Schemat infrastruktury technicznej, przede wszystkim komunikacyjnej, oraz warunki terenowe były jak z tego wynika osiłą całej koncepcji projektu. Nie jestem specjalistą w dziedzinie planowania, które nazywa się dzisiaj miejscowym i trudno mi wobec tego osądzić trafność metody projektowania przyjętej przez Chmielewskiego i Syrkusa. Jak powiedziałem cieszy się ona po dziś dzień wielkim uznaniem. Z całą pewnością można uznać, że kategorie myślenia urbanistycznego, przeniesione zostały w tym dziale do skali wieloprzestrzennej. Podobnie rzecz się miała w przypadku planowania wieloprzestrzennej na przełomie stuleci, np. w Stanach Zjednoczonych czy Wielkiej Brytanii. Myślę jednak, że strukturalna koncepcja Chmielewskiego i Syrkusa miała charakter oryginalny; pośrednio o tym świadczy decyzja C.I.A.M., którą cytowałem przed chwilą.

Nie wiem, czy poza publikowanymi tekstami zachowały się oryginalne teksty, a zwłaszcza plansze i mapy projektu o którym mowa. Właściwie to one powinny być przedmiotem analizy i ocen. Jest natomiast pewne to, że teoretyczna i metodyczna koncepcja Chmielewskiego i Syrkusa w przemożny sposób wpłynęła na dalszy rozwój myśli planistyczno-przestrzennej. Wspomniałem już o tzw. kierunkowym układzie zagospodarowania przestrzennego. Najdobitniejszym celem tej koncepcji była wyrażona przez Malisza idea tzw. układu pasmowo-węzłowego przestrzennego zagospodarowania kraju w planie perspektywicznym. Osobiście przeciwstawiłem się tej koncepcji biorąc pod uwagę to, że układy pasmowe kierują się odmiennymi prawami lokalizacyjnymi niż wszystkie pozostałe układy, zaś układy węzłowe dostosowują do swych potrzeb układy pasmowe. Niemniej jednak wyróżniając



w tym opracowaniu *Warszawę funkcjonalną*, pragnę podkreślić jej pionierską rolę w kształtowaniu myśli planistyczno-przestrzennej w okresie międzywojennym.

## 8. Sukcesja teoretycznego, metodycznego i organizacyjnego dorobku przedwojennej myśli planistycznej

Przed ponad 20 laty zgłosiłem tezę, że przedwojenna koncepcja planowania przestrzennego i polityki regionalnej poczęły się urzeczywistniać po roku 1945. Stało się tak przede wszystkim dlatego, że szczęśliwie dla sprawy zachowała się ciągłość personalna. Większość twórców idei i tworzącego się systemu planowania przestrzennego przystąpiła do pracy w nowej sytuacji, w nowym systemie politycznym i gospodarczym. Faktycznym szefem (choć formalnie jego zastępcą) Głównego Urzędu Planowania Przestrzennego został Chmielewski, z całą pewnością główny twórca myśli planistyczno-przestrzennej w okresie przedwojennym i organizator warsztatu planistycznego. Zorganizował on natychmiast po wojnie prace nad planem krajowym oraz planami regionalnymi. Jego najbliższymi współpracownikami w tym czasie byli Dziewoński i Malisz.

Idea systemu planowania przestrzennego, w tym planowania krajowego, tak silnie eksponowana w roku 1938, znalazła wyraz – niemal bez zmian – w Dekrecie Krajowej Rady Narodowej z roku 1946 o planowaniu przestrzennym. Ministrem odbudowy, któremu podlegał GUP, był M. Kaczorowski, blisko przed wojną związany z ideami planowania przestrzennego, choć jako urzędnik państwowy nie brał bezpośredniego udziału w planowaniu. *Nota bene*: po okresie całkowitej stagnacji (lata pięćdziesiąte) i dezorganizacji planowania przestrzennego powstał w 1978 r. Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju przy Prezydium Polskiej Akademii Nauk. W pierwszym składzie tego Komitetu znaleźli się wszyscy, którzy przeżyli i znaleźli się w kraju, przedwojenni rzecznicy i uczestnicy planowania przestrzennego, zwłaszcza na szczeblu krajowym i regionalnym.

Oto najważniejsze sukcesje powojennego planowania przestrzennego przejęte z idei i praktyki przedwojennej.

Po pierwsze, usankcjonowana została trójszczeblowa zasada tego planowania. Przyjęto raczej pod względem teoretycznym niż metodycznym hierarchiczność planów, polegającą na tym, że z planu krajowego miały wynikać wnioski dla planowania regionalnego zaś z planów regionalnych wnioski dla planowania miejscowego. Ta teoretyczna reguła okazała się jednak dość sztuczna i w praktyce niezrealizowana. Jestem pewien, że

przyczyną tego była niemal całkowita odrębność warsztatu planistycznego stosowanego w różnych skalach przestrzennych. Uważam, że niepowodzeniem zakończyła się metoda przenoszenia technik planowania urbanistycznego na skalę regionalną i krajową.

Po drugie, spełnione zostały postulaty utworzenia centralnego organu planowania przestrzennego. Istniał on bardzo krótko, jednak po dziś dzień żywotne są jego idee.

Po trzecie, urzeczywistniony został postulat „pokrycia” planami przestrzennymi obszaru całego kraju. Każdy region administracyjny oraz jednostki osadnicze zostały zobowiązane do sporządzania planów przestrzennych.

Po czwarte, niemal dokładnie znalazły swe odzwierciedlenie, w stosunku do okresu międzywojennego, propozycje zdefiniowania pojęcia i zakresu planowania krajowego i regionalnego. Definicje te zostały zamieszczone we wspomnianym dekrete KRN o planowaniu przestrzennym.

Po piąte, z nowym ustrojem społeczno-gospodarczym wiązano wielkie możliwości realizacji polityki wyrównywania międzyregionalnych rozpiętości rozwojowych. Były one bardzo żywe we wszystkich myślach o strukturze zagospodarowania Polski międzywojennej. Jest pewnym paradoksem to, że w nowej sytuacji społeczno-ustrojowej zbiegły się one z tak zwanymi zasadami rozmieszczenia sił wytwórczych, sformułowanymi jeszcze przed wojną w Związku Radzieckim. Naczelną zasadą miało być równomierne rozmieszczenie sił wytwórczych, co miałoby sprzyjać wyrównywaniu regionalnych różnic rozwojowych. Nie ma powodu, aby po wielu latach rozprawiać się z tą teorią, która jak to wykazałem znacznie wcześniej była błędna, a także nigdzie i nigdy nie była realizowana w taki sposób jak głosiła to zasada.

Myśli o planowaniu przestrzennym i początki wprowadzenia ich w życie w okresie międzywojennym wywarły przeogromny wpływ na rzeczywistość planowania przestrzennego w każdej skali w okresie powojennym. Już wcześniej formułowano poglądy wskazujące na potrzebę przewartościowania tych koncepcji. Oddając hołd tradycjom uważam, że pełne przewartościowanie może nastąpić rychło.

## Bibliografia

Bobiński K., 1939, *Centralny Okręg Przemysłowy. Przyczyny i warunki rozwoju*, Warszawa.

„Biuletyn Urbanistyczny”, 1935, Nr 1.

„Biuletyn Urbanistyczny”, 1936, Nr 2.

Centralne Archiwum Wojskowe, Gabinet Ministra, tomy 976, 999.

Chmielewski J., Syrkus S., 1938, *Warszawa funkcjonalna. Przyczynek do urbanizacji regionu warszawskiego*, Warszawa.

Dąbrowski J.K., 1938, *Metody, warunki i wyniki pracy urbanistycznej na przykładzie Gdyni*, „Przegląd Urbanistyczny” Nr 2.

Drozdowski M., 1975, *Geneza i rozwój Centralnego Okręgu Przemysłowego*, [w:] *Najnowsze Dzieje Polski, materiały i studia z okresu 1914-1939*, tom II.

Dziennik Ustaw, Nr 56, poz. 405.

Dziennik Ustaw, Nr 85, poz. 594.

Landau Z., Tomaszewski J., 1960, *Zarys historii gospodarczej Polski 1918-1939*, Warszawa.

Malessa S., 1933, *O ekonomiczne podstawy budowy portowego miasta Gdyni*, „Biuletyn Urbanistyczny” Nr 1.

Malessa S., 1934, *Podstawy finansowe budowy portowego miasta Gdynia*, „Samorząd Miejski” Nr 1.

*Miasta Centralnego Okręgu Przemysłowego przed nowym sezonem inwestycyjnym*, 1934, „Samorząd Miejski”, Nr 1.

Nowak Z., 1938, *Zasadnicze elementy realizacji planu regionalnego*, „Biuletyn Urbanistyczny” Nr 3-4.

*Polskie Siły Zbrojne w II Wojnie Światowej*, 1951, Londyn, tom I.

Reński J., 1933, *Gospodarka miast a plany zabudowania*, „Biuletyn Urbanistyczny” Nr 2.

Różański S., 1933, *Organizacja, program i metody pracy biur dla sporządzania planów regionalnych*, „Biuletyn Urbanistyczny” Nr 3.

„Samorząd Miejski”, 1933, Nr 3.

Topelitz T., 1933, *Plany regionalne jako zagadnienie gospodarcze*, „Biuletyn Urbanistyczny” Nr 3.

Wańkiewicz M., 1938, *COP, Ognisko siły*, Warszawa.

*Zagadnienia planowania regionalnego i ogólnokrajowego*, „Biuletyn Urbanistyczny” Nr 1.

Zawadzki J., 1935, *Zarys gospodarczej polityki komunalnej*, Warszawa.

- Zawadzki S.M., 1963, *Centralny Okręg Przemysłowy*, „Przegląd Geograficzny”, tom XXXV, z. 1.
- Zawadzki S.M., 1971, *Planowanie regionalne w Polsce 1928-1939*, „Biuletyn KPZK PAN” z. 82.
- Żebrowski A., 1967, *Centralny Okręg Przemysłowy w gospodarce Polski międzywojennej*, Warszawa, maszynopis.

## Aneks. Podstawowa literatura dotycząca planowania regionalnego w II Rzeczypospolitej

- Brzeski T., *Program gospodarczy regionalizmu*, „Przegląd Współczesny” 1924, nr 30, ss. 23-29.
- Bukowiecki S., *Dyslokacja terytorialnego życia społecznego*, „Przegląd Współczesny” 1924, nr 30, s. 15-22.
- de Casseres J.M., *Podstawy planologii*, „Dom, Osiedle, Mieszkanie” 1937, nr 11-12, ss. 10-13.
- Chmielewski J., *Na drodze do planowania ogólnokrajowego*, „Dom, Osiedle, Mieszkanie” 1938, nr 4-5, ss. 38-56.
- Chmielewski J., *Problem komunikacji w planowaniu regionalnym*, „Biuletyn Urbanistyczny” 1933, nr 3, ss. 97-113.
- Chmielewski J., *Zagadnienia planowania regionalnego i ogólnokrajowego*, „Biuletyn Urbanistyczny” 1938, nr 1, ss. 4-8.
- Chmielewski J., *Zagadnienia planowania regionalnego*, „Dom, Osiedle, Mieszkanie” 1938, nr 4-5, ss. 5-11.
- Deszczka W., *Regionalizm*, „Przegląd Geograficzny” t. X, 1930, ss. 251-257.
- Dziewoński K., *Anglosaska szkoła urbanistyczna (wrażenia i uwagi na marginesie Kongresu Urbanistycznego w Paryżu - lipiec 1937 r.)*, „Przegląd Urbanistyczny” 1937, nr 4, ss. 13-17.
- Dziewoński K., *Problemy zieleni w planowaniu regionalnym i krajowym*, „Biuletyn Urbanistyczny” 1938, nr 3-4, ss. 14-25.
- Dziewoński K., *The Plan of Cracow: Its Origin, Design and Evolution*, „Town Planning Review” vol. XIX, 1934, ss. 29-30.
- Dziewoński K., *Zasady planowania regionalnego w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej (na marginesie dzieła K.B. Lohmana pt. Regional Planning)*, „Biuletyn Urbanistyczny” 1937, nr 3, ss. 14-19.

- Gumuła S.J., *Regionalizm. Szkic popularny*, Włocławek 1928, ss. 43.
- Kluźniak S., *Planowanie terytorialne*, „Przegląd Urbanistyczny” 1938, nr 2-3, ss. 3-12.
- Kluźniak S., *Plany regionalne w Polsce*, „Przegląd Mierniczy” 1934, ss. 136-138.
- Ku przebudowie gospodarczej. Wytyczne inwestycji państwowych*, Warszawa 1937, ss. 79.
- Kurkiewicz-Morsztynkiewiczowa H., *Struktura regionu Warszawy*, „Biuletyn Urbanistyczny” 1938, nr 1, ss. 15-16.
- Leszczycki S., *Rola badań fizjograficznych przy sporządzaniu planów regionalnych*, „Biuletyn Urbanistyczny” 1937, nr 3, ss. 20-23.
- Leszczycki S., *Studia do planu regionalnego w okręgach uzdrowiskowo-turystycznych*, „Biuletyn Urbanistyczny” 1938, nr 3-4, ss. 4-13.
- Lier S., *Organizacja planowania regionalnego w Polsce*, „Biuletyn Urbanistyczny” 1937, nr 3, ss. 4-13.
- Lisowski K., *Braki w ustawach i przepisach w związku z planowaniem regionalnym*, „Biuletyn Urbanistyczny” 1933, nr 3, ss. 115-118.
- Lisowski K., *Zagadnienia planowego zagospodarowania regionów*, „Biuletyn Urbanistyczny” 1938, nr 2, ss. 5-12.
- Malczewski R., *Karol Stryjeński*, „Wierchy” 1933, ss. 156-158.
- Malessa S., *Planning in Poland*, „Journal of the Town Planning Institute”, vol. XXIX, 1934, nr 2, ss. 62-67.
- Malessa S., *Planowanie krajowe*, „Dom, Osiedle, Mieszkanie” 1937, nr 11-12, ss. 14-18.
- Malessa S., *Rozwój idei planowania regionalnego w Polsce w latach 1930-1939*, „Biuletyn Towarzystwa Urbanistów Polskich w Zjednoczonym Królestwie” 1944, nr 1, ss. 9-15.
- Malisz B., *Plan zagospodarowania pobraża w świetle studiów biura planu regionalnego*, „Biuletyn Urbanistyczny” 1938, nr 2, ss. 13-23.
- Nowak Z., *Charakterystyka i główne zadania regionu krakowskiego*, „Biuletyn Urbanistyczny” 1938, nr 1, ss. 17-21.
- Nowak Z., *Zasadnicze elementy realizacji planu regionalnego*, „Biuletyn Urbanistyczny” 1938, nr 3-4, ss. 45-50.

- Odlanicki-Poczobut M., *Rozwój akcji planowania regionalnego w okręgu krakowskim*, „Biuletyn Urbanistyczny” 1938, nr 3-4, ss. 51-64.
- Ormicki W., *Regionalizm gospodarczy w Polsce* [w:] *Ruch regionalistyczny w Europie*, t. II, Warszawa 1934, ss. 21-78.
- Pawłowski S., *Regionalizm geograficzny i jego rozwój w Polsce* [w:] *Ruch regionalistyczny w Europie*, t. II, Warszawa 1934, ss. 3-20.
- Patkowski A., *Idee przewodnie regionalizmu*, „Przegląd Współczesny” 1924, nr 30, ss. 3-14.
- Pękański R., *Zagadnienia okręgu poznańskiego w świetle dotychczasowej pracy Biura Regionalnego Planu Zabudowania*, „Biuletyn Urbanistyczny” 1938, nr 1, ss. 22-25.
- Piasecki B., *Pomiary regionalne*, „Biuletyn Urbanistyczny” 1933, nr 3, ss. 114-115.
- Piela T., *Tereny wypoczynkowe*, „Biuletyn Urbanistyczny” 1938, nr 3-4, ss. 33-34.
- Pierwszy Polski Kongres Inżynierów, Warszawa, 1938, cz. I, ss. 179, cz. II, ss. 245, cz. III, ss. 177, cz. IV, ss. 202, cz. V, ss. 191, cz. VI, ss. 120, cz. VII, ss. 153.
- Piotrowski S., *Plan Regionalny Zagłębia Górniczo-Przemysłowego*, „Biuletyn Urbanistyczny” 1935, nr 2, ss. 4-12.
- Piotrowski S., *Zagadnienia planu regionalnego Zagłębia Węglowego*, „Biuletyn Urbanistyczny” 1938, nr 1, ss. 4-12.
- Plan regionalny okręgu warszawskiego*, „Dom, Osiedle, Mieszkanie” 1935, nr 3-4, ss. 12-37.
- Polskie Towarzystwo Politechniczne we Lwowie 1877-1937. Księga pamiątkowa*, E. Bratto (red.), Lwów 1937, ss. 175.
- Rakowski J., *Polityka inwestycyjna i planowanie inwestycji*, Warszawa 1939, ss. 35.
- Rezolucja uchwalona przez Przewodniczących Komisji Regionalnych Planów Zabudowania na Zjeździe w dn. 17 i 18 stycznia 1938 r.*, „Biuletyn Urbanistyczny” 1938, nr 1, ss. 10.
- Reński J., *Gospodarka miast a plany zabudowania*, „Biuletyn Urbanistyczny” 1933, nr 2, ss. 66-69.
- Różański S., *Organizacja, program i metody pracy Biur dla sporządzania planów regionalnych*, „Biuletyn Urbanistyczny” 1933, nr 3, ss. 74-79.
- Różański S., *Zagadnienia rozwoju Warszawy i jej regionu*, Warszawa 1934.

- Rudziński B., *Kilka charakterystycznych cech planowania regionalnego w Polsce*, „Biuletyn Towarzystwa Urbanistów Polskich w Zjednoczonym Królestwie” 1944, nr 1, ss. 16-21.
- Słońska T., *Zagadnienia okręgu przemysłowego łódzkiego*, „Biuletyn Urbanistyczny” 1938, nr 1, ss. 26-30.
- Sprawozdanie z III Konferencji Towarzystwa Urbanistów Polskich*, „Biuletyn Urbanistyczny” 1933, nr 3, ss. 121-124.
- Staniewicz W., *Zagadnienia regionalizmu w Polsce*, „Ziemia” 1925, nr 1, ss. 2-4.
- Toeplitz T., *Planu regionalne jako zagadnienie gospodarcze*, „Biuletyn Urbanistyczny” 1933, nr 3, ss. 79-87.
- Tomaszewski L., *Plan regionalny Warszawy*, „Przegląd Mierniczy” 1934, ss. 5-7.
- Tomaszewski L., *Rozmieszczenie ludności i przydział terenów w planowaniu regionalnym*, „Biuletyn Urbanistyczny” 1933, nr 3, ss. 88-97.
- Walczyński J., Reński J., *Dominujące funkcje regionu kielecko-radomskiego*, „Biuletyn Urbanistyczny” 1938, nr 1, ss. 41-53.
- Warszawa Funkcjonalna. Przyczynek do urbanizacji Regionu Warszawskiego*, Warszawa 1935, ss. 48, także w: „Biuletyn Urbanistyczny” 1935, nr 1, ss. 3-41.
- Wnioski w sprawach objętych porządkiem obrad pierwszego Zjazdu Przewodniczących Komisji Regionalnych Planów Zabudowania dnia 17 i 18 stycznia 1938 r.*, „Biuletyn Urbanistyczny” 1938, nr 1, ss. 8-9.
- Z.S., M.S., *Zagadnienia ludnościowe przy opracowywaniu planu gospodarczego (Z prac komisji redakcyjnej NOI I-go Kongresu Inżynierów)*, „Przegląd Urbanistyczny” 1938, nr 1, ss. 37-42.

## Akty prawne

- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowania osiedli, „Dziennik Ustaw” nr 23, poz. 202.
- Ustawa z dnia 14 lipca 1936 roku o zmianie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 roku o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli. „Dziennik Ustaw” nr 56, poz. 405.

## Archiwalia

Centralne Archiwum Wojskowe, Gabinet Ministra, tomy: 779, 975, 976, 977, 999.

## Region w perspektywie europejskiej

Wewnętrzna organizacja terytorialna państw europejskich jest bardzo zróżnicowana. Niektóre z nich (jak Szwajcaria czy RFN) mają strukturę federalną inne, zaś są państwami unitarnymi. Także wśród tych ostatnich można obserwować istotne różnice; model oparty na tradycji napoleońskiej (Francja, ale w pewnym stopniu także Hiszpania i Włochy) różni się znacznie od bardziej zdecentralizowanego modelu północnoeuropejskiego. Źródeł różnic między tymi modelami niektórzy doszukują się w tradycji religijnej oraz historii gospodarczej i politycznej (Goldsmith 1987).

Zupełnie nowe wyzwania przed regionami w Europie stawia bardzo intensywny obecnie proces integracji ekonomicznej i politycznej. Proces ten dotyczy przede wszystkim dwunastu państw należących do EWG, wydaje się jednak, że pośrednio dotknie on swym oddziaływaniem także inne kraje. Nic zatem dziwnego, że także w nauce daje się obserwować wzmożone zainteresowanie rolą szczebla regionalnego w strukturze państw w zmieniającej się sytuacji (Sharpe 1987). Jeśli więc mówimy o powrocie Polski do Europy, myślenie nasze musi obejmować także nowe funkcje jakie muszą spełniać województwa. Przyszłe polskie województwa powinny być widoczne na mapie Europy nie tylko w sensie dosłownym (tzn. dzięki temu, że będą większe od obecnych), zmiana musi też obejmować sposób ich funkcjonowania i kompetencje. Dlatego też warto jest przyjrzeć się jakim przemianom podlega współcześnie szczebel regionalny.

Opracowanie to składa się z trzech części. W pierwszej, bliższej analizie poddane są procesy zachodzące obecnie w regionach krajów EWG pod wpływem działań i dyskusji zmierzających do utworzenia „Zjednoczonej Europy”.

Kolejne dwie części poświęcone są dwóm krajom, które patrząc z



polskiej perspektywy wydają się najbardziej interesujące: Francji i Niemcom (a właściwie RFN). Wybór Francji podyktowany jest tym, że w przeszłości podział terytorialny Polski i Francji były często porównywane. Także ostatnia reforma podziału administracyjnego (m.in. wprowadzenie 49 mniejszych w miejsce 17 dużych województw) była w znacznym stopniu wzorowana na doświadczeniach francuskich departamentów. Wybór Niemiec łączy się z częstym obecnie poglądem, że landy będą w najbliższej przyszłości wzorem europejskiego regionu.

## Szczebel regionalny a procesy integracyjne wewnątrz EWG<sup>1</sup>

Procesy integracji tradycyjnie napotykały sprzeciw wielu regionów europejskich. Można wymienić przynajmniej trzy przyczyny tej niechęci: polityczną, kulturową i ekonomiczną.

Po pierwsze, przedstawiana niekiedy wizja przyszłej Europy jako federacji regionów jest wizją utopijną. W rzeczywistości proces integracji umacnia pozycję władz centralnych w poszczególnych państwach. Tematyka EWG zaliczana jest bowiem do problemów polityki zagranicznej, a więc należącej do wyłącznej kompetencji władz centralnych.

Po drugie, wyrażana była obawa, iż procesy integracji mogą prowadzić do homogenizacji przestrzeni Europy i w rezultacie do utraty tożsamości wielu regionów.

Po trzecie, w regionach peryferyjnych obawiano się, że zjednoczony rynek dostarczy dodatkowych impulsów do rozwoju obszarów położonych centralnie w całym EWG i w rezultacie doprowadzi do gwałtownego wzrostu nierówności międzyregionalnych. Równocześnie takie posunięcia jak subsydia dla najslabiej rozwiniętych, redystrybucja środków czy pewne formy protekcjonizmu stawały się niemożliwe ze względu na ustalenia wewnątrz EWG. Powodowało to wzrost niechęci wobec integracji w regionach dotkniętych kryzysem związanym z przestarzałą strukturą gospodarki. Problemy związane z dużym międzyregionalnym zróżnicowaniem poziomu rozwoju stały się istotne zwłaszcza po przystąpieniu do EWG Grecji, Hiszpanii i Portugalii.

Politycy związani z EWG świadomi byli oczywiście tej opozycji, stąd też poszukiwanie instrumentów aktywnej polityki wyrównywania nadmiernych zróżnicowań międzyregionalnych. Już w roku 1975 powstał European Regional Development Fund. Według założeń, jednym z celów

<sup>1</sup>Rozdział ten w znacznej mierze oparty jest na opracowaniu: Keating 1990.

tego funduszu była pomoc w inwestycjach przemysłowych i infrastrukturalnych w słabo rozwiniętych regionach.

W praktyce jednak sposób użytkowania pomocy pochodzącej z tego i innych funduszy EWG zależał w dużym stopniu od rządów centralnych. W rezultacie środki te traktowane były często jako nowe źródło finansowania wcześniej zaplanowanych przedsięwzięć rządowych w gorzej rozwiniętych regionach. Równocześnie, w niektórych krajach, z powodów propagandowych podkreślano bardzo mocno, że poszczególne inwestycje możliwe są tylko dzięki pomocy z EWG. Sytuacja taka miała miejsce np. w Wielkiej Brytanii w odniesieniu do działań podejmowanych w Szkocji. Miało to pomóc w przewycięzeniu oporów tego regionu wobec procesów integracyjnych. Odwrotna była sytuacja we Francji, w której zjednoczenie w ramach EWG jest znacznie bardziej popularne. Rząd centralny przeznaczył środki z funduszy europejskich na realizację własnych celów, nie rozpowszechniając w ogóle informacji o ich istnieniu. Wysiłki podejmowane w celu lepszego (w większym stopniu zgodnego z pierwotnymi założeniami) wykorzystania zgromadzonych środków przynosiły bardzo ograniczone rezultaty.

EWG przeznaczało również część środków na pomoc dla regionów słabiej rozwiniętych w sposób bezpośredni np. przez tak zwane Integrated Development Operations w Belfascie i Neapolu. Jednak, zdaniem wielu krytyków, także ta forma pomocy nie była specjalnie efektywna.

W sumie można powiedzieć, że EWG przyczyniło się w znaczącym stopniu do centralizacji procesu podejmowania decyzji w państwach członkowskich. Dodatkowo sposób prowadzenia negocjacji we Wspólnocie umacniał pozycję władz wykonawczych wobec ustawodawczych. To samo zjawisko występowało także na poziomie regionów w wyniku sposobu prowadzenia negocjacji pomiędzy władzami regionalnymi i centralnymi (negocjacje te obejmowały zwykle organa wykonawcze). Równocześnie z różnego rodzaju danych wynika, że pozycja władz regionalnych w wielu krajach uległa w ostatnim czasie relatywnemu wzmocnieniu. Np. przyrost dochodów był na tym szczeblu wyższy niż w przypadku budżetów lokalnych i centralnych (Cuchillo 1990, Delmartino 1990, Toonen 1990). Wiązało się to często ze zmianami podziału kompetencji, niejednokrotnie przyrost środków był mniejszy niż by to wynikało ze zwiększonych zadań. Świadczy to jednak o zwiększaniu znaczenia regionów w funkcjonowaniu państw.

Opisana powyżej sytuacja sprawiła, że dla regionów poszczególnych państw członkowskich szczególnie ważne były bezpośrednie kontakty z EWG.

Formy tych kontaktów były różne. W Wielkiej Brytanii bardzo istotne było funkcjonowanie specjalnych agend rządowych do spraw Szkocji i Walii. W niektórych przypadkach agendy te spełniały rolę lobby regionalnych. We Francji specyficzną formę wpływu regionów na politykę rządu w ramach EWG zapewniała tradycja łączenia stanowisk na różnych szczeblach. Członkowie władz lokalnych i regionalnych bardzo często byli równocześnie posłami do parlamentu Francji i Parlamentu Europejskiego. Z kolei w RFN istniała tradycja uczestnictwa przedstawiciela landów jako członka delegacji państwowej w rozmowach prowadzonych w ramach EWG. Członek ten nie miał wprawdzie prawa głosu i w kategoriach czysto formalnych nie zapewniał realnego wpływu landów na podejmowane decyzje, jednak polityczna tradycja consensusu w ramach RFN sprawiała, że jego udział był znaczący. W innych krajach nieobecność regionów w procesie podejmowania decyzji „europejskich” była często przedmiotem zażaleń zgłaszanych wobec władz centralnych.

Innym sposobem oddziaływania regionów na politykę Wspólnoty był Parlament Europejski. W większości krajów członkowskich ordynacja wyborcza oparta jest na strukturze terytorialnej kraju, toteż większość deputowanych związana była ze swą regionalną bazą wyborczą. Nic zatem dziwnego, że Parlament Europejski stosunkowo często podejmował problematykę regionalną, doprowadzając między innymi do powstania Rady Konsultacyjnej Władz Regionalnych i Lokalnych. Rada ta ma uprawnienia konsultacyjne w stosunku do polityki regionalnej Wspólnoty, a także wyraża opinie o możliwych regionalnych skutkach innych decyzji.

Wiele regionów nawiązało bezpośrednie kontakty ze Wspólnotą, otwierając swoje biura w Brukseli. Początkowo forma ta wzbudzała protesty niektórych rządów (np. hiszpańskiego), jednak szybko rozszerzyła się i obecnie obejmuje już 10 niemieckich landów, 4 regiony hiszpańskie, 6 regionów i 2 departamenty francuskie oraz kilka przedstawicielstw brytyjskich. Równocześnie w ostatnich latach, zanotowano znaczny wzrost liczby regionalnych delegacji w Brukseli, które przyjeżdżały w celu bezpośredniego zasięgnięcia interesujących dla nich informacji. Trzeba jednak podkreślić, że opisywane tu zjawisko nie wiązało się nigdy z działaniami regionów sprzecznymi z linią prezentowaną przez odpowiednie rządy centralne.

Regiony zwracały również uwagę na swoje problemy za pomocą licznych organizacji oddziałujących na zasadzie „branżowych” grup nacisku. Chodzi tu o takie organizacje jak International Union of Local Authorities (Międzynarodowa Unia Władz Lokalnych) czy Council of Communes

and Regions of Europe (Rada Gmin i Regionów Europejskich). Obie te organizacje mają szerszy niż EWG zasięg, a ich działalność powiązana jest z Radą Europy. Duże znaczenie ma także powstała w 1985 roku Council of European Regions (Rada Regionów Europejskich) skupiająca 107 członków (oprócz regionów państw EWG także kantony szwajcarskie i austriackie landy). Należy także wspomnieć o istnieniu takich organizacji jak Związek Regionów Przygranicznych (Association of European Frontier Regions), Grupa Robocza Regionów Przemysłowych (Working Group of Traditional Industrial Regions) itp.

Dla wielu regionów duże znaczenie będzie miało wprowadzenie w roku 1992 zjednoczonego rynku europejskiego. Według przewidywań, w szczególnie trudnej sytuacji mogą znaleźć się niektóre stare okręgi przemysłowe. Natomiast możliwości łagodzącego oddziaływania rządów poszczególnych państw będą się zmniejszać.

Równocześnie daje się obserwować wzmożoną konkurencję poszczególnych regionów zmierzającą do uzyskania jak najlepszej pozycji startowej w roku 1992. Charakterystyczne jest, że w tym staraniu o jak najbardziej nowoczesny i proeuropejski image wiele regionów zachowuje się bardzo podobnie. W ten sposób następuje swoisty proces ujednoczania przestrzeni, w którym to procesie niektóre z regionów lekkomyślnie tracą szanse jakie mogłyby wynikać z ich specyfiki.

Stosunek poszczególnych regionów do perspektywy roku 1992 jest bardzo zróżnicowany. Przykładowo: elity Katalonii traktują integrację jako możliwość realizacji swej europejskości i zmniejszenie zależności od Kastylii. Zdominowana przez Partię Pracy i w mniejszym stopniu przez nacjonalistów Szkocja traktuje rok 1992 jako możliwość rozluźnienia kontroli Londynu.

Według niektórych prognoz zjednoczony rynek europejski może przyczynić się do wzrostu napięć pomiędzy centrami i peryferiami także z tego powodu, że nadzieje związane z integracją są większe niż możliwości ich zaspokojenia.

Jedno jest pewne: że proces jednoczenia Europy przyczyni się raczej do zwiększenia, a nie do zmniejszenia znaczenia polityki regionalnej. Wspólnota będzie potrzebować regionów dla efektywnego wprowadzania i koordynowania swojej polityki oraz dla gromadzenia informacji o procesach rozwojowych. Z drugiej strony, wiele regionów oczekuje na bezpośrednią pomoc Wspólnoty w rozwiązywaniu swoich problemów.

## Przykład Francji<sup>2</sup>

Szczebel regionalny we Francji obejmuje zarówno 96 departamentów, jak i 26 regionów<sup>3</sup>. W praktyce jednak, w ostatnich latach departamenty przejmowały bardzo często od nadmiernie rozdrobnionych gmin (jest ich ok. 36.000) typowe zadania lokalne. Natomiast regiony pełniły bardziej wyspecjalizowane funkcje, takie jak pobudzanie i koordynacja rozwoju społeczno-ekonomicznego. Dlatego też, gdy mowa o szczebli regionalnym we Francji, należy myśleć przede wszystkim o 26 regionach.

Regiony francuskie zostały utworzone w roku 1959, a ich istnienie potwierdziła reforma administracyjna z roku 1964. Prefekt wiodącego na danym obszarze departamentu został prefektem regionu. Władze tego szczebła były mianowane przez rząd i pełniły funkcje terenowych organów administracji państwowej.

Dopiero reforma z roku 1972 dała regionom osobowość prawną. Zyskały one prawo konsultacji dotyczącej ich części planu krajowego. Konsekwencją tych zmian było powstanie odrębnego budżetu regionalnego. Jego dochody były jednak bardzo ograniczone, składały się na nie opłaty za prawa jazdy oraz możliwe do wprowadzenia „regionalne dodatki” do niektórych podatków centralnych i lokalnych. Ponadto możliwe było zaciąganie pożyczek. W rezultacie jednak budżety regionów były bardzo małe, czego ilustracją może stanowić fakt, że w roku 1975 suma wszystkich budżetów regionalnych była niższa od budżetu jednego z departamentów. Władze regionalne nie miały również prawa do tworzenia własnej administracji, a podejmowane przez nie inwestycje musiały być połączone z programami centralnymi lub lokalnymi. Mimo tych ograniczeń ocenia się, że w latach siedemdziesiątych konsolidowała się odrębność regionów i że zaczęły one grać coraz istotniejszą rolę w sterowaniu rozwojem ekonomicznym. Typowe przedsięwzięcia inwestycyjne podejmowane przez regiony dotyczyły komunikacji (drog, telekomunikacji), modernizacji rolnictwa, pomocy dla przemysłu i rozwoju terenów wiejskich.

Bardzo ważnym wydarzeniem była reforma decentralizacyjna, zapoczątkowana przez rząd socjalistyczny w roku 1982. W tym okresie powstał system samorządu regionalnego; w marcu 1982 roku władza przeszła z rąk mianowanego prefekta do wybieralnego prezydenta i rady regionu. Równocześnie stanowisko prefekta w administracji państwowej zostało zastąpione przez Komisarza Republiki, który był oficjalnym regio-

<sup>2</sup>Rozdział ten w znacznej mierze oparty jest na opracowaniu: Mazey 1990.

<sup>3</sup>Z Korsyką i Terytoriami Zamorskimi.



Rys. 1. Regiony i departamenty Francji.

nalnym reprezentantem premiera. Komisarz nadal miał znaczne uprawnienia w dziedzinie planowania, ale utracił na rzecz organów wybieralnych uprawnienia wykonawcze swego poprzednika. Reforma doprowadziła również do powstania niezależnej regionalnej administracji.

W każdym z regionów istnieją wybierane w wyborach bezpośrednich (od 1986 roku) Rady Regionów i Komitety Ekonomiczno-Społeczne wybierane w sposób pośredni (przez organizacje społeczne, ekonomiczne, związki zawodowe; w niewielkiej części członkowie Komitetu są także mianowani przez premiera).

Interesujące jest, że w chwili obecnej tylko dwie rady regionalne kontrolowane są przez rządzącą na szczeblu centralnym partię socjalistyczną.

Charakterystycznym dla Francji zjawiskiem jest łączenie stanowisk. Prawie co czwarty deputowany do parlamentu jest równocześnie członkiem rady regionalnej. Jednocześnie znaczna część deputowanych regionalnych pełni równocześnie ważne funkcje we władzach lokalnych.

Reforma lat osiemdziesiątych doprowadziła do znacznego wzrostu dochodów budżetów regionalnych (patrz tabela 1). Decentralizacja przyczyniła się do tego, że w wydatkach publicznych wzrósł udział wydatków wszystkich szczebli (gmin, departamentów, regionów), jednak w przypadku regionów wzrost ten był najwyraźniejszy. Złożyły się na to co najmniej trzy przyczyny: zwiększenie swobody ustalania stopy opodatkowania, zwiększenie kompetencji regionów (w ślad za nowymi funkcjami szły dotacje i inne formy pomocy finansowej) i rozluźnienie przepisów dotyczących zaciągania pożyczek, co wykorzystały niektóre regiony. Oczywiście da się zauważyć istotne różnice w sytuacji i gospodarce finansowej poszczególnych jednostek. Mówiąc najbardziej ogólnie, regiony kontrolowane przez lewicę na ogół wprowadzają wyższe opodatkowanie i zaciągają wyższe pożyczki. Warto jednak zwrócić uwagę, że w ostatnich latach ta generalna zasada we Francji coraz częściej się nie sprawdza. W literaturze opisane są liczne przypadki miast i gmin kontrolowanych przez komunistów i prowadzących typowo konserwatywną politykę finansową oraz jednostek pozostających pod rządami prawicy i rozwijających bardzo wysoką konsumpcję zbiorową opartą o wysokie opodatkowanie (Nevers 1988).

Budżety regionów mają charakter głównie inwestycyjny. Do kompetencji regionów należą przede wszystkim:

- urbanizacja – koordynacja i pomoc w rozwoju obszarów miejskich,
- edukacja – przede wszystkim szkoły średnie, rolnicze, centra kulturalne i sportowe,
- szkolenia zawodowe,

Tabela 1  
Wydatki budżetów różnych szczebli

	Wydatki w latach (w miliardach franków)	
	1981	1987
Gminy	157	300
Związki gmin <sup>a</sup>	39	76
Departamenty	84	143
Regiony	6	30
Budżet państwa	701	1033
Dochód narodowy	3165	5301

<sup>a</sup> Kategoria ta dotyczy przede wszystkim obszarów metropolitalnych.

- planowanie ekonomiczne – plany regionalne, a także negocjacja projektów planów z rządem centralnym, władzami lokalnymi, przedsiębiorstwami przemysłowymi i bankami,
- ochrona środowiska naturalnego i kulturowego.

Trudno jest wymienić jedną główną przyczynę, która doprowadziła do wzmocnienia roli szczebla regionalnego w życiu społecznym i ekonomicznym Francji. Trzeba tu wymienić kilka czynników:

- Planowanie – w latach siedemdziesiątych zmienił się sposób myślenia o planowaniu; planowanie centralne „wyszło z mody”. Zmiana ta związana była między innymi z rosnącym zróżnicowaniem międzyregionalnym, zwłaszcza między centrum (region paryski) i peryferiami. Wpłynęło to na wzrost roli regionów w planowaniu.
- Przemiany w strukturze gospodarki – powszechnie uważa się, że napoleoński model stosunków centrum-peryferia, oparty na sieci bardzo małych gmin i 96 departamentów był odpowiedni dla społeczeństwa wiejskiego, natomiast był dysfunkcyjny w nowoczesnym społeczeństwie industrialnym i post-industrialnym. Spowodowało to konieczność przejęcia wielu funkcji lokalnych przez departamenty i konieczność powołania nowych, dużych jednostek regionalnych. Na marginesie: warto pamiętać o tym doświadczeniu francuskim dyskutując o polskiej reformie podziału administracyjnego lat siedemdziesiątych i o docelowym modelu organizacji terytorialnej kraju.
- Presja ideologiczna – w latach sześćdziesiątych w kręgach lewicowych intelektualistów pojawiło się hasło „dekolonizacji prowincji”.



Równocześnie odradzały się ruchy regionalne o zabarwieniu nacjonalistycznym. Zapoczątkowało to stałą presję na rzecz decentralizacji państwa.

- Czynniki polityczne – w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych rząd prawicowy niechętny był perspektywie wzmocnienia władz terytorialnych, kontrolowanych w znacznym stopniu przez lewicę. Dopiero zwycięstwo socjalistów w wyborach powszechnych w roku 1981 umożliwiło reformę decentralizacyjną. Paradoksalnie, niedługo potem, lewica straciła swe tradycyjne wpływy w wyborach lokalnych na rzecz partii prawicowych.
- Integracja europejska – najnowszym czynnikiem sprzyjającym umacnianiu regionów jest proces tworzenia wspólnego rynku europejskiego. Już w tej chwili niektóre z regionów francuskich współpracują z instytucjami EWG. W ubiegłym roku rząd dyskuutował projekt nowej reformy, zmierzającej do zmniejszenia liczby regionów. Projekt ten wynikał z obaw czy obecne regiony nie są zbyt małe by konkurować ze swymi europejskimi odpowiednikami (chodziło tu głównie o niemieckie landy).

Wzrost znaczenia regionów pozwala stwierdzić, że Francja końca lat osiemdziesiątych jest państwem bardziej zdecentralizowanym niż w latach pięćdziesiątych. Należy także dodać, że wprowadzenie samorządu na szczeblu regionalnym nie odbywało się kosztem departamentów ani gmin. Można raczej obserwować wzrost znaczenia wszystkich szczebli organizacji terytorialnej kraju.

Rolę regionów francuskich można opisać za Pagem i Goldsmithem (1988) za pomocą trzech wymiarów: funkcji (functions), dostępności (access) i swobody (discretion).

Podstawową funkcją regionów francuskich jest koordynacja działalności (strategii) inwestycyjnej. Ich zadaniem jest katalizowanie nowoczesnych przekształceń w gospodarce, a zwłaszcza w rozwoju przemysłu. By należycie wykonywać te funkcje, muszą współpracować ściśle z rządem centralnym i (lub) władzami lokalnymi. W efekcie, ze względu na pełnione funkcje, regiony mają tylko ograniczoną autonomię i odpowiadają za mniejszą liczbę dziedzin niż departamenty.

Dostępność (access) jest to stopień nieformalnych powiązań z centrum. We Francji powiązania te wynikają przede wszystkim ze wspomnianej wyżej tradycji zajmowania stanowisk politycznych na kilku szczeblach równocześnie. W roku 1985 zostało wprowadzone prawo zakazujące nadmiernej kumulacji stanowisk. W efekcie wielu znanych polityków zostało zmuszonych do wyboru między pozycją w departamentach i re-

gionach. Wszyscy „wielcy” zdecydowali się zachować swą pozycję w regionach. Fakt ten jest jeszcze jednym potwierdzeniem wzrastającej roli regionów, tym razem w społecznej świadomości politycznej.

Swoboda (*discretion*) definiowana jest jako określona prawem zdolność do podejmowania samodzielnych decyzji. W przypadku Francji trzeba w tym miejscu dokonać rozróżnienia między teorią i praktyką. Formalnie regiony mają kompetencje ogólne i mogą przyjmować regulacje dotyczące ich sfery działalności. W praktyce możliwość ta jest ograniczona, w dodatku większość praw regionalnych jest przygotowywana w porozumieniu z komisarzem w regionie i odpowiednimi ministerstwami w rządzie centralnym. Czynnikiem ograniczenia autonomii są także powiązania finansowe. Reformie decentralizacyjnej lat osiemdziesiątych nie towarzyszyła analogiczna reforma systemu finansów. Zamiast tego zwiększonym kompetencjom władz regionalnych towarzyszyły dodatkowe dotacje przekazywane przez centrum. Przedmiotem ciągłych dyskusji jest czy, lub w jakim stopniu sytuacja taka powoduje ograniczenie autonomii regionów. Władze regionalne skarżą się niekiedy, że dotacje centralne warunkowane są dostosowywaniem programów inwestycyjnych do preferencji rządu centralnego.

Reasumując można powiedzieć, że niewątpliwym wzrost znaczenia regionów w ostatnich latach może być widziany jako pragmatyczna odpowiedź na potrzebę modernizacji państwa napoleońskiego. Trzeba też podkreślić, że obecny model samorządu funkcjonuje dopiero od roku 1986 (a uwzględniając termin wyborów do rad regionalnych nawet od 1988), jest więc zdecydowanie za wcześnie na jego pełną ocenę. Przyszłe zmiany zależeć będą przede wszystkim od następujących czynników:

- kwalifikacji przyszłych regionalnych liderów politycznych. Duże znaczenie mają tu konsekwencje ustawodawstwa przeciwstawiającemu się tradycji łączenia stanowisk;
- kształtu planowania regionalnego;
- wprowadzenia ewentualnych zmian systemu finansowego;
- stosunku polityków centralnych do wzrostu znaczenia regionów.

## Przykład Niemiec<sup>4</sup>

Podobnie jak we Francji, formalnie rzecz biorąc jako szczebel regionalny w RFN mogą być uznane dwa rodzaje jednostek: landy i regiony, na

<sup>4</sup>Rozdział ten w znacznej mierze oparty jest na opracowaniu: Hesse 1990.

które landy są podzielone. Chociażby ze względu na wielkie zainteresowanie landami jako modelem przyszłych regionów zjednoczonej Europy, znacznie ciekawsza wydaje się analiza tego szczebla.

RFN jest federacją landów, jest to jedyne w EWG państwo o strukturze federalnej. Interesujące jest, że kształt terytorialny landów nie nawiązuje ani do granic historycznych ani ekonomicznych. Wynika on przede wszystkim z powojennego podziału na strefy okupacyjne, jedynie Bawaria zachowała swe granice historyczne. Zaskakujące jest zatem bardzo silne poczucie identyfikacji regionalnej ludności. Warto dodać, że RFN jest jednym z niewielu krajów zachodnioeuropejskich, które w ostatnim dwudziestolecu nie miały na swoim terenie istotnych problemów z ruchami o charakterze regionalnym.

System polityczny RFN charakteryzuje z jednej strony udział landów w tworzeniu prawa federalnego, z drugiej zaś odpowiedzialność za jego wprowadzanie w życie. Tworzenie prawa kontrolowane jest przez kraje związkowe poprzez izbę wyższą Parlamentu (Bundesrat), która ma prawo weta wobec proponowanych ustaw. Mimo tej ogólnej zasady konstytucyjnej, rząd federalny przez lata zdołał zapewnić sobie dominującą pozycję.

W systemie prawnym RFN istnieje zasada, że wyższe szczeble władzy terytorialnej sprawują nadzór nad władzami szczebla niższego. Daje to landom okazję do oddziaływania na politykę lokalną. Władze niższych szczebli mają prawo dostępu do wszelkich potrzebnych im informacji. Jednocześnie wprowadzane przez nie regulacje prawne poddane są kontroli władz wyższych. Nic dziwnego, że taki układ stosunków doprowadził do częstych sporów kompetencyjnych pomiędzy poszczególnymi szczeblami władzy.

Stosunki finansowe ulegały w historii RFN licznym zmianom. Początkowo konstytucja zapewniała bardzo jasny podział źródeł finansowania poszczególnych szczebli. W latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych układ zmienił się wyraźnie na korzyść rządu federalnego. Większość dochodów z nowych podatków przypadła na szczeblowi federacji, podczas gdy znaczna część kapitałochłonnych funkcji obciążała landy i gminy. Dysproporcja ta była rekompensowana przez system dotacji.

Przeprowadzona w roku 1969 reforma finansowa rozszerzyła zakres dochodów wspólnych<sup>5</sup>. Większość podatków stała się wspólnym źródłem dochodów; przykładowo wymienić można:

---

<sup>5</sup>Systemu tego nie należy mylić z obowiązującymi w Polsce jeszcze do końca 1990 roku udziałami jednego szczebla w dochodach władz szczebla innego. W Polsce udziały ustalane były rokrocznie na podstawie arbitralnych decyzji i *de facto* miały charakter kwotowy, a nie procentowy.



Rys. 2. Kraje związkowe i okręgi w Niemczech

- podatek dochodowy – rząd federalny i landy otrzymują po 42,5%, zaś gminy 15% dochodów z tego tytułu;
- podatek od wartości dodanej – rząd federalny otrzymuje 65%, zaś landy 35% dochodów z tego tytułu. Dane te dotyczą roku 1989, gdyż w tym akurat przypadku proporcje ustalane są corocznie;
- „business taxes” – rząd federalny i landy po 8%, gminy – 84% dochodów. Proporcja taka obowiązuje od roku 1979, wcześniej gminy miały mniejszy udział w dochodach z tytułu tego podatku.

Dochody z podatków rozdzielane są pomiędzy poszczególne rządy za pomocą skomplikowanego systemu transferów. Dodatkowo rząd federalny dotuje zarówno landy jak i gminy, zaś landy dotują położone na ich terenie gminy. W sumie dotacje stanowią około 17% dochodów landów. Około połowy dotacji stanowią dotacje celowe.

Pierwsze dwie dekady istnienia RFN to w przeważającej części okres szybkiego wzrostu ekonomicznego. Zgodnie z popularnymi wtedy unitarnymi i egalitarnymi ideami, rząd centralny rozbudowywał w tym okresie zakres swoich uprawnień. Kompetencje landów w coraz większym stopniu były ograniczane do wprowadzania prawa federalnego.

Sprawę dodatkowo skomplikowały trudności zapoczątkowane przez recesję końca lat sześćdziesiątych. Pojawiające się wtedy na dużą skalę problemy makroekonomiczne oraz konflikty społeczne i ekologiczne wymagały interwencji państwa i współdziałania władz federalnych, krajowych (landów) i lokalnych. Szczególnie istotne było prowadzenie wspólnej polityki antycyklicznej. Dochody budżetów landów i gmin były bardzo wrażliwe na zmiany sytuacji ekonomicznej. Ujawniające się w tym okresie trudności budżetowe wymagały zarówno współpracy między poszczególnymi landami jak i współpracy z innymi szczeblami władzy. Pojedyncze landy nie były bowiem w stanie samodzielnie realizować znaczących przedsięwzięć rozwojowych. Wprowadzone w końcu lat sześćdziesiątych ustawodawstwo (łącznie z reformą konstytucyjną) nałożyło obowiązek współdziałania między rządami poszczególnych szczebli, między innymi w dziedzinie planowania i prowadzenia działalności antycyklicznej.

Opisana powyżej faza bywa zazwyczaj określana (i krytykowana) jako okres centralizacji systemu politycznego RFN. Jest to pewne uproszczenie. Rząd centralny wprowadził wprawdzie możliwość oddziaływania na proces podejmowania decyzji przez landy, równocześnie jednak landy i gminy utrzymały szerokie prawo do uczestnictwa w formułowaniu polityki federalnej. Można powiedzieć, że koordynacja i consensus były podstawowymi cechami stosunków między poszczególnymi szczeblami

władzy. Rząd federalny nadal nie mógł wprowadzać regulacji sprzecznych z wolą landów, choć równocześnie zwiększył stopień kontroli nad nimi.

Począwszy od drugiej połowy lat siedemdziesiątych stosunki między omawianymi szczeblami władz zaczęły się pogarszać. Konflikty związane były z rosnącą luką między dochodami budżetów a potrzebami wynikającymi z planowanych przedsięwzięć. Dała się wówczas zaobserwować tendencja rządu federalnego, a w pewnym stopniu także landów, do przesuwania kompetencji związanych z koniecznymi wydatkami na niższe szczeble władzy. Procesowi temu nie towarzyszyła równoczesna decentralizacja źródeł dochodów. Zjawisko to dotyczyło nie tylko RFN i było określane jako „eksport kryzysu modelu welfare-state z wyższych do niższych szczebli zarządzania” (Mouritzen 1988). W rezultacie jednak polityczne znaczenie władz lokalnych zaczęło wzrastać. Wiązało się to także ze zmianą systemu wartości dominującego w społeczeństwie („społeczeństwo post-materialistyczne”, renesans „rozwoju oddolnego – development from below”).

Lata osiemdziesiąte zaznaczyły się przede wszystkim rosnącym zróżnicowaniem regionalnym w poziomie gospodarki, wynikającym z przekształceń strukturalnych. landy najbardziej dotknięte tymi zmianami (Nadrenia-Westfalia, Saara, Hamburg, Brema), domagały się pomocy w rozwiązywaniu problemów i zmiany systemu dystrybucji środków finansowych. Spór dotyczący ewentualnych reform przyczynił się do ujawnienia nowych – opartych na bazie terytorialnej – koalicji, znacznie wykraczających poza tradycyjne ramy koalicji partyjnych.

Silne zjawisko przestrzennego zróżnicowania tempa rozwoju RFN (z jednej strony wymienione wyżej landy z dwucyfrową stopą bezrobocia i niską stopą wzrostu, z drugiej Bawaria, Hesja, Badenia-Wirtembergia i inne landy, znajdujące się w znacznie lepszej sytuacji) sprawia, że skuteczność polityki regionalnej, umiejętność ujawnienia wewnętrznego (endogennego) potencjału rozwojowego nabiera szczególnej wagi.

Kolejnym przyczynkiem do wzrostu znaczenia landów jest dyskusja o unowocześnianiu zachodnioniemieckich instytucji rządowych, krytykowanych często za małą elastyczność i biurokratyzację. landy odgrywają tu ważną rolę, z jednej strony jako jednostki wprowadzające w życie politykę federalną, a z drugiej strony jako pas transmisyjny oddolnych oczekiwań. W dyskusjach dotyczących rozwoju RFN wyrażana jest nadzieja, że landy mogą zachować swą funkcję stabilizatora systemu politycznego wprowadzając równocześnie do swoich instytucji więcej innowacyjności i umiejętności adaptacji do zmieniających się warunków.

Także rozwiązywanie problemów zgłaszanych głównie przez nowe ruchy społeczne i partie alternatywne (jak np. sprawy ekologii) należeć musi głównie do landów. Uważa się często, że problemy te mają charakter lokalny, jednak ich rozwiązywanie w skali miast i gmin nie jest możliwe. Fakt ten jest jeszcze jednym czynnikiem wzrostu znaczenia landów.

Należy też wspomnieć o oczywistych ograniczeniach modelu państwa scentralizowanego; takich jak niemożność szerokiej partycypacji społecznej w procesie podejmowania decyzji, nieunikniona rutyna decyzji administracyjnych. Zmiany społeczne w RFN w ostatnich latach powodują, że ograniczenia te są obecnie ważnym czynnikiem decentralizacji.

Równocześnie należy pamiętać, że zachodniemiecki system polityczny jest w pozytywnym tego słowa znaczeniu konserwatywny i że w jego tradycji bardzo istotne miejsce zajmuje pojęcie *consensusu* poszczególnych szczebli władz. Toteż nie należy się spodziewać poszukiwania jakichś zupełnie nowych rozwiązań, lecz raczej poszukiwania nowych wariantów w starych ramach instytucjonalnych. Relacje między władzami federalnymi i landami ulegają oczywiście zmianom. Traci na znaczeniu stosunek zwierzchnictwa i podporządkowania, a rutynę kontaktów instytucjonalnych wypierają żądania nowego stylu komunikacji i współpracy.

Dotychczasowa analiza dotyczyła sytuacji wewnątrz RFN, nie uwzględniała procesu zjednoczenia Niemiec ani zjawisk zachodzących w ramach EWG. Przyłączenie NRD zwiększy istniejącą liczbę landów. Zwiększy również omawiane wyżej problemy związane z przestrzennym zróżnicowaniem poziomu rozwoju.

W ostatnich kilku latach dodatkowy impuls dla działań podejmowanych w landach miały przemiany dokonujące się w ramach EWG. Należy tu wspomnieć, że w maju 1988 Jacques Delors spotkał się z ministrem-prezydentem landów by dyskutować nad perspektywami przyszłej ścisłej współpracy. W tym samym roku Bundesrat uchwalił specjalną rezolucję w sprawie sposobu kontaktów RFN z EWG, w sprawach mających istotne znaczenie dla landów. Fakty te wskazują jednoznacznie, że procesy integracji zachodnioeuropejskiej nie przebiegają ponad, lecz z aktywnym udziałem landów.

Również w roku 1988 Parlament Europejski uchwalił rezolucję dotyczącą polityki regionalnej i roli decentralizacji rządów w Europie. Znaczące jest, że postulowany obraz regionu wyłaniający się z tej rezolucji w znacznym stopniu przypomina niemieckie landy. Taki kształt proponowanych rozwiązań wynika z jednej strony z opcji ideologicznej, lecz w jeszcze większym stopniu z przyczyn pragmatycznych. Oczywiście ograni-

czenia państwa scentralizowanego, potrzeba pokonywania kłopotów wynikających ze zmian strukturalnych w gospodarce – wszystkie te problemy wydają się być rozwiązywane przez niemieckie landy najbardziej efektywnie, w sposób zgodny z zasadą „kooperatywnego federalizmu”.

## Bibliografia

- Cuchillo M., 1989, *Meso-Level: Autonomous Communities as the Spanish Meso*
- Delmartino F., 1989, *The Meso Level of Government in Belgium*, Paper presented at Radziejowice meeting of the „Meso Group”, May 6-9.
- Goldsmith M., 1987, *Doing Comparative Research: Lessons from Experience* [w:] *Defending City Welfare*, LOS-Senteret, Bergen.
- Hesse J.J., 1990, *Meso-Level Government within a Federal System. The Case of the West German Länder*, Paper presented at Nuffield College meeting of the „Meso Group”, March 22-24.
- Keating M., 1990, *Regions and the European Community*, Paper presented at Nuffield College meeting of the „Meso Group”, March 22-24.
- Mazey S., 1990, *Developments at the French Meso Level: Modernising the French State*, Paper presented at Nuffield College meeting of the „Meso Group”, March 22-24.
- Mouritzen P.E., 1988, *Fiscal Stress and Slack in European and American Local Government*, paper prepared for delivery at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington, September 1-4.
- Nevers J.Y., 1988, *Fiscal Stress in France*, paper presented at the FAUI Project Seminar, Bologna, April 10-14.
- Page and Goldsmith M., 1988, *Central and Local Relations*, London, Sage.
- Sharpe L.J., 1987, *Modernizing Inter-Governmental Relations in Western Europe – Refurbishing the Meso-level*, typescript.
- Toonen T.J., 1989, *The Meso in the Netherland. Developments, Characteristics, Issues*, Paper presented at Radziejowice meeting of the „Meso Group”, May 6-9.





# Organizacja terytorialna krajów europejskich

## Priorytety badań

### 1. Program oxfordzki

W latach 1987-1990 zrealizowano międzynarodowy program badań, znany w literaturze przedmiotu jako *Meso Project*. W końcowym stadium Programu przygotowano do druku tom *Between Locality and the Center - Towards a Dynamic Meso*. Głównym przedmiotem zainteresowania są regionalne struktury władz rządowych i samorządowych, ułożone instytucjonalnie pomiędzy układami władz centralnych a układami lokalnych władz samorządowych (stąd *Meso*). Inspiratorem i koordynatorem Programu jest dr L.J. Sharpe z Nuffield College, Oxford University. W Programie biorą udział uczeni 10 krajów (Hiszpania, Francja, Włochy, Belgia, Holandia, Wielka Brytania, Norwegia, RFN, Polska i Kanada).

Jedna z konferencji tego Programu odbyła się w Polsce pod auspicjami Uniwersytetu Warszawskiego i Oxford University (Radziejowice, maj 1989).

W czasie ostatniej konferencji Programu zorganizowanej przez Nuffield College w marcu 1990, zainicjowano dyskusję nad międzynarodowym programem badań w zakresie organizacji terytorialnej krajów europejskich. Przyjęto sugestie aby Autor tej notatki przygotował pierwszy szkic tego nowego Programu. Niektóre elementy tego szkicu przedstawiam poniżej.

## **2. Substancjalny zakres Nowego Programu**

Głęboka transformacja kontynentu europejskiego w latach dziewięćdziesiątych stworzy nowe wyzwania w zakresie organizacji terytorialnej krajów europejskich, która będzie funkcjonować w nowych warunkach technologicznych, społecznych, ekonomicznych i instytucjonalnych. Cztery elementy tej organizacji trzeba analizować ze szczególną uwagą:

1. Terytorialne zasięgi kompetencji organizacji międzynarodowych obejmujących swym polem działania całość lub fragmenty kontynentu europejskiego;
2. Organizacja terytorialna centralnych rządów poszczególnych krajów europejskich, łącznie z tzw. służbami polowymi tych rządów (terytorialna organizacja finansów, sprawiedliwości, policji itd.);
3. Kompetencje, struktura i sposób funkcjonowania rządowych i samorządowych układów regionalnych jako specjalnie ważnej sfery integracji układów lokalnych, krajowych i kontynentalnych;
4. Kompetencje, struktura i sposób funkcjonowania lokalnych układów samorządowych w kontekście problematyki gospodarki lokalnej, społeczności lokalnych oraz ekologii lokalnej.

## **3. Przestrzenny zakres Nowego Programu**

Nowy Program obejmie kraje reprezentujące wszystkie części Europy. Specjalną cechą Programu będzie dialog i współpraca pomiędzy szeroko pojętą Europą Zachodnią a postsocjalistycznymi krajami Europy Środkowej i Wschodniej.

Centralną hipotezę Programu można sformułować w formie pytania: czy nastąpi konwergencja systemów organizacji terytorialnej w krajach europejskich? Można przypuszczać, że w Europie Środkowej i Wschodniej w latach dziewięćdziesiątych z mniejszą lub większą siłą wystąpią dwa procesy transformacji:

1. Transformacja państwa semitotalitarnego w państwo demokratyczne lub tylko semidemokratyczne;
2. Transformacja gospodarki realnego socjalizmu w gospodarkę realnego kapitalizmu właściwego dla obszarów semiperyferyjnych w systemie gospodarki światowej.

Pozytywny przebieg tych dwóch procesów transformacyjnych stworzy polityczne i gospodarcze fundamenty Zjednoczonej Europy. Znaczy

to również, że istotne podobieństwa systemów politycznych i gospodarczych stworzą warunki konwergencji struktur i sposobów funkcjonowania organizacji terytorialnej krajów europejskich, bez względu na głębokie różnice w doświadczeniach historycznych.

#### 4. Pragmatyczna koncepcja Nowego Programu

Międzynarodowy zespół realizujący nowy Program powinien być nie tylko zespołem uczonych starających się *rerum cognoscere causas* lecz także zespołem ekspertów podejmujących znacznie trudniejsze zadanie *mutare in melius*. Chodzi o stworzenie efektywnych mechanizmów dyfuzji innowacji oraz transferu doświadczeń w zakresie organizacji terytorialnej krajów europejskich, a w przyszłości również o mechanizmy współpracy globalnej w tej dziedzinie.

#### 5. Priorytety badań

Trudno w tym momencie przedstawiać pełną listę priorytetów badań w zakresie organizacji terytorialnej krajów europejskich. Można jednak wymienić sześć problemów pierwszoplanowych i poddać je dyskusji:

1. Studia teoretyczne nad mechanizmami transformacji różnych systemów organizacji terytorialnej państwa, gospodarki i społeczeństwa w skali lokalnej, regionalnej, krajowej i kontynentalnej;
2. Studia empiryczne analizujące doświadczenia około 20 krajów europejskich w zakresie terytorialnej organizacji kraju;
3. Studia nad tworzeniem i dyfuzją innowacji w zakresie terytorialnej organizacji kraju;
4. Studia nad transformacją terytorialnej organizacji krajów postsojalistycznych oraz rolą Nowego Programu w zakresie zwiększenia efektywności tego procesu transformacji;
5. Studia nad dywersyfikacją i uniformizacją systemów organizacji terytorialnej. Czy hipoteza konwergencji znajduje uzasadnienie w świecie realnych procesów?
6. Studia aplikacyjne *sensu stricto* zawierające scenariusze transformacji systemów organizacji terytorialnej przygotowane w sposób bezpośrednio przydatny do podejmowania decyzji.

## 6. Rola Polski w europejskich badaniach nad organizacją terytorialną w latach dziewięćdziesiątych

W historii nauki polskiej istnieje smutne zjawisko łamania ciągłości wysiłków i marnowania wartości stworzonych przez dotychczasową pracę. W drugiej połowie lat osiemdziesiątych, w ramach Programu „Rozwój regionalny – Rozwój lokalny – Samorząd terytorialny” zostały stworzone pewne koncepcje badań nad terytorialną organizacją krajów europejskich, które w latach dziewięćdziesiątych mogą przekształcić Program Oxfordzki w Program Oxfordzko-Warszawski.

Nie trzeba marnować mojej inicjatywy z takich czy innych powodów. Dlatego proponuję aby w Warszawie w roku 1991 zorganizować konferencję międzynarodową pt. *Organizacja terytorialna krajów europejskich*. Na konferencji tej można przedyskutować (w gronie pierwszorzędnych ekspertów międzynarodowych) następujące zagadnienia:

1. Ocena Programu Oxfordzkiego;
2. Problem transformacji systemów organizacji terytorialnej kraju (na przykładzie Polski);
3. Powołanie Międzynarodowego Programu Badań nad Organizacją Terytorialną Krajów Europejskich.

Warszawa, 23 lipca 1990.