

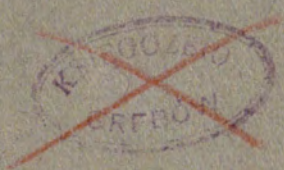
818

*Ed autor*

PROF. FR. BUJAK.

92

**Uwagi o projekcie nowego podziału  
Państwa na województwa.**



*Pr. 101 (draft)*

WARSZAWA — 1931.



~~No. inw. 1533~~

PROF. FR. BUJAK.

# Uwagi o projekcie nowego podziału Państwa na województwa.



*Bz 101 (dupl.)*

WARSZAWA — 1931.

Wojewódzka i Miejska  
Biblioteka Publiczna w Rzeszowie

A-15590



001-0018257-00



A-15590

18257



~~Nr. inw. 1533~~



Drukarnia Polcyjna, Długa 38.



B 101 (dupl)

## Uwagi o projekcie nowego podziału Państwa na województwa.

W ostatnich czasach obok reformy Konstytucji została także wysunięta reforma administracji, jako bardzo pilne i ważne zagadnienie państwowe. Przeprowadzono nawet nad niem szczegółowe studia i przygotowano konkretny plan nowego podziału na województwa, który po zatwierdzeniu przez Radę Ministrów ma być przedłożony Sejmowi, jako projekt ustawy do uchwalenia w sesji jesiennej 1931 r.

Projekt nowego podziału na województwa polega:

1) na zniesieniu 5 województw, mianowicie: stanisławowskiego, tarnopolskiego, nowogródzkiego, białostockiego i kieleckiego i włączeniu ich do województw sąsiednich oraz

2) na przesunięciu szeregu powiatów z jednych województw do drugich, zwłaszcza między b. zaborem pruskim i austriackim a byłym Królestwem. Wskutek tego w miejsce 17 województw (licząc w to i m. Warszawę) ma powstać 12 nowych, z których tylko jedno t. j. Wołyń nie doznaje większych zmian.

W szczególności: 1) 3 województwa południowo-wschodnie łączy się w jedno województwo lwowskie przy oddzieleniu 9 najbardziej zachodnich powiatów z obecnego województwa lwowskiego do województwa krakowskiego;

2) całe województwo nowogródzkie ma być wcielone do województwa wileńskiego, a nadto 2 powiaty z województwa białostockiego;

3) województwo warszawskie traci 4 zachodnie powiaty na rzecz województwa pomorskiego, a ma zyskać całe terytorjum wojew. białostockiego (z wyjątkiem 3 powiatów), 5 powiatów z wojew. lubelskiego i 5 powiatów z wojew. kieleckiego;

4) województwo pomorskie zostaje powiększone niemal dwukrotnie przez przyłączenie 6 powiatów wojew. poznańskiego i 4 pow. wojew. warszawskiego;

5) województwo śląskie ma być rozszerzone przez przyłączenie okręgu górniczo-przemysłowego wojew. kieleckiego i okręgu przemysłowo-górniczego wojew. krakowskiego;

6) województwo krakowskie ma się znacznie powiększyć przez przyłączenie 9 powiatów z województwa lwowskiego i 9 powiatów z wojew. kieleckiego;

7) województwo poleskie ma zyskać 2 powiaty z wojew. lubelskiego, 1 powiat z wojew.

białostockiego oraz 1 powiat i okrawki paru innych z wojew. wołyńskiego;

8) województwo stołeczne—m. Warszawa—zostaje znacznie rozszerzone przez włączenie całego powiatu warszawskiego i części przyległych powiatów;

9) województwo poznańskie zatrzymuje mniej więcej swoje rozmiary, ponieważ chociaż traci 6 powiatów na rzecz wojew. pomorskiego, to zyskuje 6 powiatów z obszaru wojew. łódzkiego;

10) również nieznaczne straty ponosi wojew. wołyńskie (na rzecz poleskiego);

11) znacznie uszczuplone zostaje województwo lubelskie, które traci 5 powiatów na rzecz wojew. warszawskiego i 2 powiaty na rzecz wojew. poleskiego, tudzież

12) województwo łódzkie, które traci 6 powiatów na rzecz wojew. poznańskiego.

Projekt zmian granic województw został poparty szeregiem studjów o charakterze naukowym, ale jest widoczne, że idea zmniejszenia ilości województw powstała wprawdzie, jako wyraz pewnych poglądów na zadania administracji państwowej, a przedewszystkiem jako dążność do dostosowania administracji ogólnej do okręgu administracji wojskowej. Pierwotnie zamierzano nawet pozostawić tylko 9 województw, bo likwidacji miały ulec także woj.

łódzkie i wołyńskie. Celem studjów było uzasadnienie zmian z punktu widzenia ogólnoadministracyjnego. Próba uzasadnienia zmian z punktu widzenia administracji wojskowej jest nad wyraz uboga w argumenty rzeczowe<sup>1)</sup>. W niektórych studjach godne uwagi są wywody o gminie wiejskiej p. Cz. Żułkiewicza, a zwłaszcza d-ra W. Dalbora i St. Podwińskiego, i o zagadnieniu ilości stopni (3 czy 4) ogólnej administracji państwowej.

---

<sup>1)</sup> Autor referatu, major R. Starzyński, uzasadnia konieczność przeprowadzenia jednolitego dla wszystkich władz państwowych podziału administracyjnego trudnością mobilizacji gospodarczej, a raczej „mobilizacji powszechnej” państwa w razie wojny i przytacza na dowód, że gdy mobilizacja wojskowa tak Francji jak Niemiec była ukończona w ciągu 2 tygodni, to mobilizacja gospodarcza Francji trwała 2 lata. Na usprawiedliwienie tego wielkiego opóźnienia podaje on wprawdzie brak wszelkich planów mobilizacji tego rodzaju, ale zapomniał o daleko ważniejszej przyczynie t. j. o tem, że Francja w pierwszych tygodniach wojny została gospodarczo-sparaliżowana, bo utraciła obszar pograniczny od morza po Alzację, w którym skupiała się ogromnie przeważająca część jej węgla, żelaza oraz przemysłu chemicznego i tkackiego. Zapomniał także autor podnieść, że Niemcy przeprowadzili swoją mobilizację gospodarczą i to bez porównania szybciej od Francji bez zmiany podziału administracyjnego, bo mieli bardzo zdolnego Rathenau’a, przemysłowca, który zaraz po wybuchu wojny obmyślił plan mobilizacji gospodarczej, zorjentowawszy się odrazu w charakterze tej wojny.



Komisja dla usprawnienia administracji uzasadnia swój projekt:

1) potrzebą lepszego uwzględnienia regionalnych powiązań gospodarczych, które było niedostateczne przy obecnym podziale;

2) dążnością do unifikacji państwa, której na przeszkodzie stoi obecny podział, oparty na poszanowaniu granic, wytworzonych przez zabory;

3) potrzebą uzyskania oszczędności w budżecie państwa przez zmniejszenie ilości województw.

Rozpatrzymy szczegółowo projekt Komisji dla usprawnienia administracji w odniesieniu do powyższych założeń.

**I. Regionalizm gospodarczy.** Życie gospodarcze jest tak ważnym czynnikiem w życiu państwowym, że dostosowanie podziału administracyjnego do jego potrzeb jest dosyć zrozumiałym postulatem. Uznając w zupełności wielkie korzyści dla administracji jak i dla życia gospodarczego wypływające z tego dostosowania, musimy stwierdzić, że projekt nowego podziału państwa na województwa nie liczy się dostatecznie z powiązaniami gospodarczymi rejonów.

I tak trudno będzie wmówić mieszkańcom Baranowicz, Słonima, Wołkowyska, a nawet Szczuczyna, żeby widzieli swoje centrum w Wil-

nie; nie ulega wątpliwości, że okolice te będą nadal ciężać gospodarczo do Białegostoku i do Warszawy.

Nie będą także szukać w Poznaniu zbytu swoich produktów rolnych mieszkańcy powiatów Koło, Turek, Wieluń, a prawdopodobnie także mieszkańcy powiatów Kalisz i Konin, ale pozostaną wierni Łodzi wraz z jej wielkim okręgiem przemysłowym, bo nie jest ona dalsza od Poznania, a przedstawia daleko lepszy rynek zbytu.

Siła przyciągania małego Torunia będzie zbyt słaba dla ludności Chodzieży, Wyżyska i Szubina, aby ich odciągnąć od Poznania i od stosunków z zagranicą niemiecką.

Wątpić należy, aby Włocławek dał się zasymilować gospodarczo Toruniowi, nie przewyższającemu go ludnością, choć dopóki te miasta dzieliła granica celna wzajemne ich stosunki były bardzo intensywne. Tem bardziej zachowa samodzielność gospodarczą trzy razy większa od Torunia Bydgoszcz, mająca zdawna tradycje dużego rozmachu i samodzielności gospodarczej (handel i przemysł drzewny).

Śmiem przypuszczać, że długo będziemy musieli czekać, aby Sandomierz, Opatów, Kielce, Włoszczowa, a nawet Stopnica i Jędrzejów zaczęły swe sprawy gospodarcze załatwiać za

pośrednictwem Krakowa; prawdopodobnie nawet nigdy się tego nie doczekamy, bo dogodniej im będzie zaspakajać swe potrzeby na dotychczasowych rynkach.

Łańcut i Przeworsk oraz Sanok i Brzozów będą prawdopodobnie nadal ciężyły więcej do Lwowa niż Krakowa ze względu na mniejsze koszta komunikacji i ze względu na pewne czynniki gospodarcze, wiążące Łańcut i Przeworsk ze Lwowem.

Lwów był od wieków, jako stolica województwa ruskiego, głównym ośrodkiem gospodarczym dla obszaru wschodniej Galicji i pozostał nim mimo podział tego obszaru na 3 województwa. Ale podziałowi temu nie brakowało poważnego uzasadnienia gospodarczego i to z czasów poprzedzających zabór austriacki. Tarnopol został założony przez Jana Tarnowskiego, hetmana w. kor., w r. 1540 na szlaku handlowym i wojennym, wiodącym z Podola do Lwowa. Stanisławów zaś został założony przez Jędrzeja Potockiego, hetmana pol. kor., w roku 1662. Obaj ci mężowie stanu i wodzowie zdawali sobie dobrze sprawę, gdzie zakładać miasto, aby się rozwinęło jak najpomyślniej. To też oba miasta rozwinęły się wcześniej dzięki trafnemu wyborowi położenia, mianowicie Tarnopol zajął miejsce prastarej Trembowli, która niegdyś była księstwem udzielnym, a Sta-

nisławów przejął rolę Halicza, niegdyś również książęcej stolicy, i stał się centrum polaci kraju leżącej między Dniestrem a Karpatami. Znaczenie ich wzmocnił rozwój kolei żelaznych, albowiem w obydwóch tych miastach powstały lokalne węzły kolejowe (po 5 linii). Tarnopol stał się dzięki temu ogniskiem handlu zboża i spirytusu, a Stanisławów wyrósł na ognisko eksportu drzewa i bydła. Obydwa miasta były więc i pozostaną ogniskami gospodarczemi przyległych polaci kraju, oczywiście drugorzędniemi obok Lwowa.

Wkońcu zaznaczyć należy, że stolicą Wołynia pozostaje nadal Łuck, który nie jest głównym ogniskiem gospodarczym województwa, przewyższa go bowiem pod tym względem Równe, gdy pod względem komunikacyjnym najlepiej uposażony jest na Wołyniu Kowel. O przyznaniu obecnej roli Łuckowi rozstrzygnęła jego odległa przeszłość.

Jak widzimy, projektodawcy nowego podziału administracyjnego ulegają w wielu wypadkach złudzeniu, jakoby go dostosowali do regionalizmu gospodarczego.

Zgodność podziału administracyjnego z regionalizmem gospodarczym jest pożyteczna, ale nie konieczna. Nie trzeba zamykać oczu na to, że prawa i potrzeby ruchu gospodarczego mają swoją samoistność odmienną od praw

i potrzeb podziału administracyjnego i dlatego te dwie dziedziny często nie dadzą się zawsze uzgodnić. Wogóle nie trzeba się, mojem zdaniem, zbyt kłopotać zagadnieniem regionalizmu gospodarczego, albowiem reguluje się ono samoczynnie w obrębie jednolitego pod względem handlowo-celnym i prawnym obszaru państwa, a nawet umie ono utrzymać i wyrobić sobie odpowiednie formy poprzez granice państwowe, jeżeli tylko wroga polityka handlowa nie zbuduje przegród nie do przebycia. Trud podjęty przez Komisję dla usprawnienia administracji był tu właściwie zbyteczny.

Na uzasadnienie powyższego poglądu wystarczy przypomnieć, że Anglikom ani Niemcom nigdy nie przyszło na myśl dostosowanie podziału administracyjnego do regionów gospodarczych. Anglja od średnich wieków nie zmieniła swego podziału administracyjnego, nie odczuła potrzeby dostosowania go do rejonów gospodarczych, choć przeszła tak potężną ewolucję gospodarczą, jak żaden inny naród. Tak samo Niemcom wystarczają dotychczas podziały administracyjne, które powstały w przeważnej części w dobie napoleońskiej, a w mniejszej części w czasach wcześniejszych, chociaż ich rejony gospodarcze uległy od drugiej połowy XIX w. bardzo głębokiej przemianie przez rozwój przemysłu oraz wytworzenie jednolitego terytorjum gospodarczego (Związek celny, a potem Rzesza).

Czyż wymowa tych faktów nie jest dosyć przekonywająca? <sup>1)</sup>).

**II. Kwestja unifikacji.** Komisja dla usprawnienia administracji przypuszcza, że uwzględnienie w rozgraniczeniu województw dawnych granic zaborczych hamuje unifikację państwa i dlatego stara się je w swoim projekcie przelać, przydzielając pewne powiaty z b. Królestwa do województw zachodnich oraz do województwa krakowskiego. Rzuca się tu w oczy, że narażenie nie ułatwi to, ale utrudni pracę administracji, bo będzie ona musiała mieć do czynienia z różnemi normami prawnemi, różnemi tradycjami i urządzeniami, których ludność nie będzie się chciała odrazu wyrzec. Można także przypuszczać, że taka forsowna unifikacja będzie raczej odstręczać ludność od własnego państwa zamiast go z niem jednoczyć. Ludność powiatów przyłączonych, będąc w mniejszości, będzie majoryzowana i naginana do obyczajów i urządzeń sobie obcych, będzie się więc czuć pokrzywdzona.

---

<sup>1)</sup> We Francji istniejący od lat kilkudziesięciu ruch regionalny nie zdołał także dotąd przekonać społeczeństwa francuskiego o potrzebie nowej wyższej jednostki administracji właściwej, opartej na regionach gospodarczych, jednak w całym szeregu dziedzin administracji gospodarczej przeprowadzono w ostatnich czasach zmiany okręgów, mające na celu lepsze dostosowanie do potrzeb danych działów, co w oficjalnej terminologii nazywa się podziałem regionalnym.

Wyrażony w niniejszym projekcie pogląd na unifikację państwa trudno nazwać trafnym. Przedewszystkiem jest złudzeniem jakoby źródłem istniejących różnic w narodzie polskim były jedynie zabory, wpływ prawa, szkoły i kultury obcej. Z historii wiadomo, że Wielkopolanie zajmowali od czasów odnowienia jedności państwowej w XIV w. przez Łokietka bardzo często stanowisko dzielnicowe w stosunku do interesów ogólnopolskich, reprezentowanych przez Małopolskę. Jeszcze bardziej dzielnicowe stanowisko zajmowali Pomorzanie, których stopniowo i powoli trzeba było wciągać do wnętrza państwa, bo swej rozległej autonomii, a raczej odrębności państwowej, zagwarantowanej im w r. 1454, przez długie czasy twardo bronili. Tak samo Mazowsze czuło się długie czasy po przyłączeniu do Korony odrębnym w jej ciele ciałem.

O Litwie i Rusi zbyteczne tu mówić, bo ich poczucie odrębności jest dla nas zupełnie zrozumiałe, ale przecież i między plemionami polskimi różnice tkwiły nie tylko w odmienności samych interesów ekonomicznych i politycznych, wynikających z zamieszkania w różnych dzielnicach geograficznych, ale także tkwiły w składzie etnicznym t. j. w przewadze różnych elementów antropologicznych (patrz badania prof. Czekanowskiego i jego szkoły) i w podleganiu różnym wpływom kulturalnym.

Oczywiście te stare różnice, dążące z wolna do zaniku w miarę politycznego współżycia i mieszania się ludności przez migracje wewnętrzne, zostały podtrzymane, a w części wzmocnione przez rozbiory, które wprowadziły nowe czynniki różnicujące. Nie trzeba jednak z drugiej strony zapominać, że sam fakt rozbiorów spotęgował w warstwach narodowo uświadomionych poczucie wspólności i solidarności narodowej.

Po wznowieniu państwa rozpoczął się na nowo proces unifikacji i to znacznie szybszy w dzisiejszych warunkach kulturalnych i komunikacyjnych, niż mógł być w dawnej Rzeczplitej, to też przeprowadzanie doraźne unifikacji nie jest wskazane, bo więcej szkody niż pożytku przyniesie.

Najważniejszym czynnikiem unifikacyjnym jest sam fakt utworzenia państwa, otoczenia go granicą polityczną i celną, wytworzenia jednolitego rządu, sejmu i prawodawstwa, dalej fakt powstania wspólności interesów gospodarczych i rozwinięcia wymiany towarów pomiędzy dzielnicami, wreszcie wytworzenia całego szeregu wspólnych instytucyj państwowych, jak wojska, szkolnictwa i t. d.

Drugim ważnym czynnikiem jest zorganizowanie się stronnictw politycznych w całym państwie. Jednolite organizacje polityczne sięgały na cały obszar narodowy polski już w cza-



sach zaborów, np. stronnictwo nar.-dem. i P. P. S., po powstaniu zaś państwa rozszerzyły także inne stronnictwa swoją organizację na terytorjum całego państwa.

Trzecim z kolei czynnikiem jest przesiedlenie się znacznej ilości ludzi z jednych dzielnic do drugich już w pierwszych latach istnienia państwa (urzędnicy, osadnicy, repatrjanci).

Czwartym wreszcie czynnikiem są wszelkie dobrowolne organizacje zawodowe, społeczne i kulturalne, łączące się w ogólnopolskie związki, które odbywają periodyczne wspólne posiedzenia zarządów, zjazdy delegatów i kongresy członków w różnych naprzemian dzielnicach.

W porównaniu z temi czynnikami nowy podział administracyjny może mieć naprawdę tylko uboczne, więcej symboliczne niż rzeczywiste, znaczenie, bo wszak może oddziaływać tylko na drobne pograniczne części dawnych zaborów.

Przyłączenie trzech najbliższych powiatów województwa kieleckiego do krakowskiego, dalej 3 zachodnich powiatów wojew. warszawskiego do pomorskiego oraz 2 powiatów wojew. lubelskiego do poleskiego, powiatu grodzieńskiego do wojew. wileńskiego, wreszcie 3 pow. wojew. lubelskiego do warszawskiego należy uznać za zupełnie uzasadnione, stojąc na stanowisku dotychczasowej ilości województw.

W każdym razie nie można w żaden sposób podawać unifikacji jako uzasadnienia zmniejszenia ilości województw, ponieważ do jej przeprowadzenia w rozmiarach racjonalnych ilość województw jest rzeczą obojętną.

Przy ocenianiu naszego obecnego podziału administracyjnego, w szczególności jego pochodzenia od zaborców, należy także zważyć na następujące okoliczności. Wprawdzie przy ostatecznym ustalaniu podziału Polski między zaborców na Kongresie Wiedeńskim w r. 1815 przeważały względy polityczne, a przy przeprowadzeniu granic administracyjnych w obrębie każdego zaboru państwa zaborcze brały pod uwagę swoje interesy, jednak odrębność ziem polskich została przytem ściśle uszanowana.

Późniejsze zmiany granic administracyjnych w obrębie zaborów (donioślejsze były tylko w zaborze rosyjskim) musiały się liczyć z warunkami geograficznymi kraju, a w pierwszym rzędzie z jego warunkami komunikacyjnymi, nie mogły więc być przeprowadzone na szkodę polskości. Dzięki złączeniu całego zaboru austriackiego w jeden kraj ze Lwowem jako stolicą, zachodnia Galicja z Krakowem miała utrudnione ciążenie do Wiednia i do krajów czeskich.

Że te granice administracyjne wewnątrz zaborów nie były szkodliwe — dowodem jest fakt, że ludność polska żyła i rozwijała się w nich ilościowo i kulturalnie wcale pomyślnie.

Ludność zdaje sobie sprawę, że to, co może przyjść w miejsce dotychczasowych województw nie będzie bardziej polskie ani bardziej korzystne, będzie tylko inne, do czego musi się namyślać i przystosowywać bez pożytku dla siebie i dla państwa.

**III. Kwestja oszczędności.** Trzeciem założeniem projektu jest nadzieja uzyskania oszczędności przez zmniejszenie ilości województw. Ujęcie tej sprawy w projekcie wydaje mi się również powierzchowne. Możliwość oszczędności jest dosyć problematyczna, a pożytek z niej jeszcze bardziej wątpliwy.

Zacznijmy od możliwości oszczędności. Ilość spraw do załatwienia w województwach—o ile nie nastąpi zmiana w ich kompetencji i w toku instancyj—powinna być taka sama na obszarze całego państwa bez względu na ilość i wielkość województw, bo zależy ona od potrzeb państwa i ludności oraz od obowiązujących przepisów prawnych. Można się wprawdzie domyślać, że pewna część spraw odpadnie przy istnieniu rozleglejszych okręgów wojewódzkich, bo województwo stanie się bardziej niedostępne niż jest dzisiaj i ludność zamieszkała na peryferjach niejednokrotnie zrezygnuje z odnoszenia się do województwa, o ile to odnoszenie się nie będzie przymusowe. Ponieważ taki sposób zmniejszania spraw nie może być

celem ani chlubą ustroju administracji, nie można go tutaj brać w rachubę.

Ilość urzędników potrzebnych w województwie do załatwiania spraw zależy od sprawności tychże urzędników, a ta znowu zależy od jakości wymaganej pracy i od przysposobienia urzędników. Granicę wydajności stanowi zasadnicza ludzka pojemność psychofizyczna w stosunku do ilości i rodzaju pracy; dotyczy ona w równej mierze urzędników wszystkich stopni, od wojewody do woźnego.

Jeżeli wojewoda będzie miał więcej spraw do załatwienia, które powinien w myśl przepisów i rozkazów osobiście załatwić, niż ich potrafi faktycznie załatwić, będzie on się musiał zastępować w pewnej ich części podwładnymi, trzeba będzie więc w tym celu powiększyć liczbę wicewojewodów albo rozszerzyć kompetencje i powiększyć obowiązki naczelników wydziałów, których muszą zastąpić w spełnianiu części ich dotychczasowych obowiązków nowe siły referendarskie, co oczywiście spowoduje powiększenie wydatków.

Rozumowanie to okazuje, że ani ilość spraw w województwach, ani ilość sił urzędniczych potrzebnych do ich załatwienia nie pozostaje w związku z ilością województw.

Na twierdzenie, że przy nowym podziale województw będzie można lepiej wyzyskać siły urzędnicze, bo teraz mają za mało przydziały

pracy, tak, że niejeden urzędnik mógłby robić za dwóch, odpowiedź prosta. Przecież i dzisiaj nikt nie nakazuje dawać urzędnikom mniejszych przydziałów pracy, niż oni są w stanie wykonać. Jeżeli istotnie tak jest, to jest źle, ale do usunięcia złej organizacji służby w urzędach wojewódzkich nie potrzeba wcale nowego podziału administracyjnego państwa. Byłoby to świadectwem szczególnej nieudolności naszej biurokracji, gdyby na ten swój błąd aż takiego zaradczego środka szukała. Jakaż to teoria, jakie rozumowanie zaleca uważanie każdego urzędnika w urzędzie wojewódzkim za specjalistę, któremu nie wolno robić nic innego poza tą przypisaną mu specjalnością? Wszak urzędnicy powinni przychodzić do województwa z reguły po odbyciu praktyki w starostwie i ewentualnie być gotowi do powrotu tamże. Czyż i w starostwach ma panować taka sama specjalizacja? Niema żadnej przeszkody, ażeby już i dzisiaj w województwach byli w pełni zatrudnieni wszyscy urzędnicy. I nie trzeba sobie przytem wyobrażać, że weterynarz musiałby w takim razie załatwiać sprawy wojskowe, a lekarz sprawy drogowe i naodwrot. Jeżeli teraz są w województwach niedomagania pod względem organizacji pracy, to są one chwilowe i łatwe do usunięcia. Jeżeli wskazana jest redukcja urzędników w województwach, to należy ją przeprowadzić bez uciekania się aż do zmiany w podziale województw. Gdy-

by zaś to zamiłowanie do niczem nie uzasadnionej specjalizacji biurowej, która przyczynia się do powiększania liczby urzędników, miało być trwałą chorobą lenistwa i nieudolności, toć oczywiście rozpleni się ona szybko w tych powiększonych województwach i reforma okaże się daremna.

Powiększenie przestrzeni województw musi po części zneutralizować oszczędność na ilości urzędników, jeżeli nie nastąpi ekstensyfikacja administracji, albowiem trzeba będzie więcej czasu (a więc i ludzi) na porozumiewanie się z podwładnymi władzami powiatowymi i ze stronami oraz na utrzymywanie kontaktu z terenem przez objazdy.

Jest prawdopodobne, że wojewodowie wielkich województw będą musieli tworzyć w ważniejszych ośrodkach swoich stałych delegatów. Przynajmniej tak musiał robić namiestnik galicyjski, który miał swoich delegatów w Krakowie, Przemyślu i Stanisławowie, co oczywiście powodowało także koszta.

Gdyby istotnie celem reformy miała być oszczędność, to przy opracowaniu projektu popełniono ciężki błąd, ponieważ obok kilku olbrzymich województw ma powstać także kilka małych, np. województwo lubelskie i łódzkie, oby dwa silnie okrojone, tudzież województwo poleskie nadal dosyć małe. W takim razie należałoby te niekonsekwencje usunąć.

A teraz rozpatrzmy straty, jakie może pociągnąć zamierzona reforma. Przedewszystkiem koszta samej zmiany. Likwidacja 5 województw musi być połączona z przesiedleniem większości urzędników tychże województw oraz usunięciem reszty na emeryturę. Koszta przesiedlenia, połączone z wynajmem mieszkań dla urzędników, nie będą wcale bagatelne. Okaże się nadto potrzeba przemiany lokali biurowych i najmu nowych lokali dla niektórych biur rozszerzonych. W każdym razie budynki, użytkowane dotąd przez województwa likwidowane, będą musiały być przerobione do użytkowania na nowe cele, a to oznacza nowe koszta. Są to wprawdzie wszystko (prócz emerytur) koszta jednorazowe, ale wcale znaczne i dla obecnego budżetu państwowego uciążliwe. Daleko znaczniejsze będą straty ludności. Miasta pozbawione urzędów wojewódzkich będą poprostu zrujnowane, tak gminy same (przez ubytek podatków), jak i znaczna część przedsiębiorstw handlowych, przemysłowych i przedstawicieli wolnych zawodów. Ucierpią także i właściciele realności, w których opuszczone mieszkania będą stać dłuższy czas próżne. Do miast poszkodowanych będzie należał także Lublin z powodu znacznego okrojenia województwa.

Konsekwencje tej reformy musi odczuć także Skarb Państwa przez ubytek podatków. Wprawdzie zyskają na reformie miasta, których



województwa zostaną powiększone, ale Skarb Państwa niełatwo doszuka się tam zwiększenia swych dochodów.

Wreszcie trzeba podnieść straty ludności, która będzie musiała odbywać dalsze podróże celem załatwienia spraw w województwie, a to w formie zwiększonych kosztów podróży i większej straty czasu. Wzgląd, że zarobią na tem koleje i autobusy, hotele i gospody nie będzie żadną rekompensatą dla tej ludności.

Nie chcę się tutaj rozszerzać nad sprawą samorządu wojewódzkiego, który zresztą tylko uboczną rolę mógł odgrywać przy formowaniu projektu ze względu na to, że nie istnieje i że zakres jego działalności nie jest ustalony. Zaznaczę tylko, że nowy podział administracyjny nie tworzy dla niego lepszych warunków niż dalby mu obecny. Rozstrzygające znaczenie ma tutaj stosunek wydajności podatkowej terytorjum do potrzeb ludności, które samorząd ma mieć w swojej opiece. Ilość potrzeb i wydajność podatkowa terytorjum jest niezależna od wielkości jednostki administracyjnej. Większy okręg województwa powiększy dochody samorządu, ale powiększy równocześnie i potrzeby, które ma on zaspokoić. Na kwestję stosunku sił urzędniczych w samorządzie wielkiego i małego województwa należy się tak samo zapatrywać, jak na stosunek tych sił w większym i mniejszym urzędzie wojewódzkim, co omówione było



wyżej. Wprawdzie większy samorząd większego województwa może stworzyć większe i lepiej uposażone instytucje samorządowe, ale ludność zamieszkała na peryferjach województwa nie będzie mogła z nich korzystać z powodu odległości, gdyby zaś samorząd chciał zapewnić ludności równomiernie usługi swoich instytucyj, to nie mógłby on tego zrobić lepiej w większem województwie niż w małym.

**IV. Czy potrzeba nam większych jednostek administracyjnych?** Przewodnią myślą projektowanej reformy, a w każdym razie jej skutkiem najbardziej rzucającym się w oczy, jest powiększenie województw, powiatów i gmin. Słowem obecne formy ustroju administracyjnego państwa wydają się projektodawcom za ciasne, za małe, dążą więc do zastąpienia ich większemi. Czy jest to naprawdę racjonalne? Wobec zwiększenia się zakresu działalności państwa po wojnie i wobec większego skomplikowania życia społecznego i gospodarczego powinnyby się wydawać wskazane raczej pomniejszenie jednostek administracyjnych, aby one mogły dawać sobie radę w trudniejszych warunkach. Powiększenie jednostek administracyjnych byłoby racjonalne tylko wtedy, gdybyśmy uważali ekstensyfikację administracji za konieczną, ponieważ jednak kultura naszego państwa i jego ludności nie okazuje tendencji do szybkiego

i trwałego upadku, nie widzimy do tego żadnych powodów.

Zdaje mi się, że na tę dążność do powiększenia jednostek administracyjnych wpływa pogląd, że państwo jest podobne do przedsiębiorstwa przemysłowego, a więc w jego administracji należy stosować te same metody (fabryki wielkie i naukowa organizacja pracy w nich). Niewątpliwie istnieje analogia między państwem a przedsiębiorstwem przemysłowym, jednak nie można jej posuwać zbyt daleko. Przedewszystkiem należy pamiętać o społecznym charakterze państwa, a więc o tem, że jest ono związkiem ludzi, którymi trzeba kierować, oddziaływając na ich myśli i uczucia, aby odpowiednio kształtować ich wolę i czyny. W takim razie narzuca się tu przedewszystkiem podobieństwo państwa do armji lub do szkoły. Dzisiaj nikomu nie przychodzi na myśl powiększać oddziały w armjach lub ilość uczniów w szkołach, ponieważ wiadomo, że żadne środki techniczne i komunikacyjne nie zastąpią bezpośredniego oddziaływania dowódców na podwładnych żołnierzy czy nauczycieli na uczniów. Ten wzgląd powinien przemawiać także stanowczo przeciw powiększaniu jednostek administracyjnych.

Obecnie przeciętne województwo ma około 24.000 km<sup>2</sup> przestrzeni i około 1.750.000 głów ludności, po reformie ma mieć 35.000 km<sup>2</sup>

przestrzeni i około 2.500.000 ludności. Jeżeli teraz są znaczne różnice między poszczególnymi województwami co do powierzchni i zaludnienia, to po reformie będą one dużo większe. Województwo lwowskie, wileńskie i warszawskie będą mierzyć po więcej niż 50.000 km<sup>2</sup>, wojew. lwowskie będzie miało około 6 milionów ludności, województwo warszawskie i krakowskie powyżej 3,5 miliona ludności. Na podstawie tych rozmiarów przyszłych województw należałoby przypuszczać, że albo nasi urzędnicy administracyjni są wyjątkowo uzdolnieni i pracowici, albo poziom kultury ludności jest bardzo niski, albo wreszcie ustrój państwa niesłychanie prymitywny. Wiemy atoli dobrze, że żadne z tych przypuszczeń nie jest prawdziwe.

Jakże się przedstawia wielkość naszych województw w porównaniu z analogicznymi jednostkami administracyjnymi trzeciej instancji w Europie? Oto w Prusach obwody rejencyjne (Regierungsbezirke), które są właściwymi urzędami trzeciej instancji, mają po 2—20,000 km<sup>2</sup> i po 0,3—1,5 milj. ludności. W Anglii hrabstwa mają po 500—7,000 km<sup>2</sup> i po 0,2—5 milj. ludności. Francuskie departamenty mają 600—10.000 km<sup>2</sup> i 0,1—2 milj. ludności, średnio 6.100 km<sup>2</sup> i 450.000 głów. We Włoszech prowincja liczy średnio 3.000 km<sup>2</sup> i 0,6 milj. ludności. Podobnie w Holandji prowincja ma średnio około 3.000 km<sup>2</sup> i 0,7 milj. ludno-

ści. Belgja posiada prowincje, które mają średnio około 3.500 km<sup>2</sup> i 1 milj. ludności. W Hiszpanji prowincja mierzy przeciętnie 10.000 km<sup>2</sup>, a ludność jej wynosi 0,5 milj. W Austrii kraje liczą 2.600—20.000 km<sup>2</sup> i 0,1—1,4 milj. ludności. Wszystkie te kraje mają stary podział administracyjny, sięgający w Anglii, Holandji, Belgji, Hiszpanji i Austrii czasów średniowiecznych, a Francja i Włochy mają nowsze podziały, mianowicie Francja z czasów wielkiej rewolucji, a Włochy z czasów odrodzenia jedności w połowie XIX wieku.

Rzecz uwagi godna, że Czechosłowacja nie zmieniła dotąd podziału administracyjnego, przyjętego po Austrii, a Jugosławja, która dla celów unifikacji państwowej przeprowadziła nowy podział na 10 banatów, mających nazwy geograficzne utworzone od rzek, nadała tym jednostkom przeciętny obszar 25.000 km<sup>2</sup> i 1,2 milj. zaludnienia; są one zatem pod względem zaludnienia dwa razy mniejsze od naszych województw. Trzeba przytem pamiętać, że podział ten przeprowadził rząd wojskowej dyktatury, co gwarantuje, że interesy obrony państwa i administracji wojskowej zostały przytem jak najściślej zabezpieczone<sup>1)</sup>. Należy także zważyć,

<sup>1)</sup> Jest przytem bardzo zastanawiające, że w Jugosławji mimo tak stanowczej dążności unifikacyjnej nie zmieniono dawnych granic między Kroacją a ziemią Słoweńców oraz między Kroacją a Bośnią. Jedynie tyl-

że Jugosławja jest krajem stosunkowo uboższym od Polski i mającym niższą kulturę, a więc powinna ona odczuwać ciężar tak licznych jednostek administracyjnych daleko dotkliwiej niż Polska obecnych województw. Z przykładu Jugosławji wynika wniosek, że obowiązujące dzisiaj względy wojskowe i dzisiejsze siły finansowe Polski nie powinny wymagać powiększenia jednostek administracyjnych trzeciej instancji.

Wracając do wyżej wymienionych państw europejskich, musimy stwierdzić, że nie przeprowadziły one dotąd przystosowania podziału administracyjnego trzeciej instancji do organizacji obrony państwa w tym sensie, jak się to projektuje w Polsce. Jest wprost nie do pojęcia, dlaczego nie przeprowadził tego w ostatnich kilkudziesięciu latach wszechpotężny sztab generalny armji w Niemczech, a więc w państwie tak nawskroś militarnem, oraz dlaczego tego zaniedbał sztab generalny armji francuskiej, tak czujny i dbały o pogotowie wojenne swojego kraju. Wynika stąd jedyny rozumny wniosek, że nie było to i nie jest dotąd ważne i konieczne dla organizacji obrony państwa.

Trudno także przypuszczać, żeby w wy-

---

ko Syrmjã, najbardziej wschodnia część byłego Królestwa Kroacji i Sławonji między Dunajem a Sawã, zamieszkała przez ludność mieszanã, została od Kroacji odłączona. Nie została także podzielona Stara Serbjã, do której podnosi pretensje Bułgarja.

mienionych krajach panowała bezrozumna rozrzutność na cele administracji i żeby ta rozrzutność trwała stale od początku XIX w. mimo kryzysów gospodarczych i głębokich przemian politycznych. Niektóre z wymienionych krajów, np. Hiszpanja i Włochy, nie były i nie są dotąd bardzo bogate. Nasuwa to znowu wniosek, że trudno także uzasadniać względami budżetowymi wprowadzanie w Polsce większych województw w miejsce dość już wielkich.

I jeszcze jedno spostrzeżenie. Zarówno w Austrii jak i w Niemczech oraz w Anglii istniały i utrzymały się dotąd obok siebie wielkie i małe jednostki administracyjne trzeciej instancji, a jednak nie było słycać skarg na nadmierną kosztowność lub niezadawalający stan administracji w tych małych jednostkach; widocznie umiano w nich racjonalnie zorganizować służbę administracyjną bez uciekania się do łączenia tych małych jednostek w większe. Obecne debaty w Komisji dla usprawnienia administracji świadczą o tem, że dążymy do stworzenia dużo doskonalszej administracji niż posiada i kontentuje się Europa. Byłoby jednak lepiej, gdybyśmy się starali zrozumieć, dlaczego tam jest dosyć sił finansowych i umysłowych do obsłużenia tak licznych jednostek trzeciej instancji, kilka razy liczniejszych, niż mamy obecnie u siebie. Dlaczego ta zagadkowa kwestja nikogo w Polsce

nie zainteresowała? Dlaczego o tem nikt u nas nic nie pisał?

A teraz rozejrzyjmy się wkoło siebie. Co nam mówi przeszłość administracyjna własnego kraju? Pierwotnie Królestwo Kongresowe dzieliło się na 8 województw (były to przemianowane na województwa departamenty Ks. Warszawskiego); ponieważ ludność wynosiła w r. 1816 2,7 milj., a wzrosła do 4,1 milj. w r. 1829, województwo miało średnio około 16.000 km.<sup>2</sup> i 340—510 tysięcy ludności.

Rosjanie po upadku powstania w 1831 r. zatrzymali ten podział, przemianowali tylko województwa na gubernje. Wprawdzie potem zmniejszyli oni liczbę gubernij do 5, ale w r. 1867 przy reorganizacji administracji Królestwa po powstaniu styczniowym przeprowadzili nowy podział na 10 gubernij, które się utrzymały aż do opuszczenia Królestwa przez Rosjan w czasie wielkiej wojny. Ponieważ w r. 1867 liczone w Królestwie 5,4 milj. ludności, na jedną gubernję wypadało 540 tys. głów i 12.700 km.<sup>2</sup> To powiększenie liczby gubernij wynikało z potrzeby roztoczenia ściślejszego nadzoru nad krajem z obawy nowego powstania, ale także było następstwem odczucia różnicy kultury między Polską a właściwą Rosją. Było to z rosyjskiego punktu widzenia celowe i dalekie od rozrzutności na rzecz ludności Królestwa. Obecnie na

obszarze Królestwa jest 5 województw, w przyszłości ma być ich 3 przy odłączeniu zachodnich i południowych skrawków kraju do innych województw, mimo że liczba ludności wzrosła więcej niż dwukrotnie, a zakres działania administracji państwowej niepomiarnie się powiększył.

Zastanawia przytem pewna sprzeczność w uzasadnianiu zmiany. Mianowicie zmniejszenie ilości województw jest pożądanę, ponieważ dla Ministerstwa Spraw Wewnętrznych jest kłopotliwe mieć do czynienia z obecną ilością województw i wojewodów. Pogląd taki dziwnie wygląda, skoro przecież we Francji istnieje około 90 departamentów, w Anglii (bez Irlandji) przeszło 100 hrabstw, w Italji około 70 prowincyj, a w Prusach obwodów rejencyjnych przeszło 30. Atoli powiększenie rozmiarów województw zwiększa w niektórych z nich bardzo znacznie ilość powiatów. A przecież intensywność stosunków pomiędzy I i II instancjami jest i będzie zawsze daleko większa niż pomiędzy II i III. I tak woj. poznańskie i pomorskie będą miały blisko po 30 powiatów, wojew. krakowskie i warszawskie po około 40, a lwowskie około 50, a więc będą one miały po 2 do 3 razy więcej podległych powiatów niż obecnie Ministerstwo podległych województw. Wynikałoby stąd, że rząd ma więcej zaufania do sprawności urzędników wojewódzkich niż do sprawności urzędników ministerjalnych. Byłby to dobór sił, zupeł-



nie naopak niżby być powinno, czego przecież nie można przypuszczać.

Oczywiście skupienie większej ilości powiatów w obrębie województwa wydaje się niepożądane i posłuży za podstawę do tem energiczniejszego dążenia do zmniejszenia ilości powiatów przez wcielanie powiatów uznanych za zbędne do sąsiednich. Zdaje się, że postępowanie takie byłoby uzasadnione w bardzo szczupłych granicach. Gdyby chciano sumiennie rozważyć każdy poszczególny wniosek w tym kierunku oraz przeliczyć jego koszty bezpośrednio i pośrednio, wtedy zapewne okazałoby się, że w sumie pożytek z tej redukcji powiatów byłby minimalny jak również i oszczędność w budżecie.

Projekt połączenia 3 województw południowo-wschodnich w jedno musi zmniejszyć oddziaływanie administracji polskiej na ten trudny teren. Jeżeli chodzi o jednolitość polityki wobec tego kraju, a zwłaszcza wobec ludności ruskiej, to nie na wiele się przyda jedno województwo, gdy nie będzie jednolitości i jasności poglądów w tej kwestji w Prezydjum Rady Ministrów i we wszystkich ministerstwach w Warszawie. Podnieść także należy, że ewentualna korzyść z jednolitości administracji tego kraju będzie neutralizowana przez to, że będzie ona równocześnie ułatwiać i organizacji politycznej ukraińskiej jednolite działanie w przeciwnym kierunku.

Dotknąć jeszcze należy dwóch szczegółów projektu. Powstać ma województwo stołeczne przez przyłączenie do obszaru obecnego Komisarjatu Rządu na m. Warszawę powiatu warszawskiego i części przyległych powiatów. Przydzielenie takiego wielkiego obszaru rolniczego do Warszawy nie może być uzasadnione względami na samostarczalność samorządu m. Warszawy, bo przecież ten obszar stosunkowo bardzo nieznacznie powiększyć może jego dochody, ale zato bardzo rozszerzy pod względem przestrzennym jego obowiązki. Województwo stołeczne będzie obowiązane do wielkich wysiłków na drogi i miejskie urządzenia daleko poza faktycznymi granicami dzisiejszej strefy miejskiej, a sprowadzi sobie napewno podrożenie kosztów utrzymania.

Przewaga miejskiego charakteru i miejskich interesów Warszawy nad przyłączonym rolniczym obszarem przyspieszy jego dojrzewanie społeczno-gospodarcze, sprowadzi nawet jego zwyrodnienie, zamieniając go na przedmieście Warszawy. Należałoby się głębiej zastanowić, czy leży w interesie Państwa przyspieszać sztucznie proces urbanizacji, a raczej proletaryzacji tak wielkiej przestrzeni wokoło stolicy.

Skutkiem utworzenia województwa stołecznego właściwe województwo warszawskie, mając siedzibę swoją w Warszawie, w odległości około 30 km. od granic swojego terytorjum,

będzie cierpiało dotkliwie tak pod względem administracji właściwej jak i samorządowej.

Kontrola policyjna na obszarze, który ma być przyłączony do m. Warszawy nie będzie dużo lepsza, chyba pod warunkiem znacznego podwyższenia nakładów na policję, ale to można osiągnąć i przy dzisiejszych granicach, może tylko nieznacznie zmienionych, Komisarjatu Rządu m. Warszawy i województwa warszawskiego.

Projekt powiększenia województwa śląskiego przez przyłączenie terytorjów przemysłowo-górnicznych z Królestwa i Galicji jest na pierwszy rzut oka pociągający, obiecuje bowiem korzyści pod względem administracyjno-policyjnym przez objęcie jednolitem kierownictwem i nadzorem obszarów pokrewnych pod względem stosunków narodowych, politycznych, i społeczno-gospodarczych, a tak blisko ze Śląskiem sąsiadujących. Jednakże plan taki musi budzić wątpliwości z powodu trudności, jakie następcza będzie urzędowi przyłączenie tak różnych pod względem prawa i tradycji terytorjów. Poważną zwłaszcza trudność będzie stanowić autonomia Śląska, której niepodobna rozszerzać na obszary mające być przyłączone.

**V. Kilka uwag ogólniejszych.** Z niektórych studjów drukowanych w „Materiałach Komisji dla usprawnienia administracji publicznej“ tom I i IV, musi czytelnik wyczuwać, że autorzy

usprawnienie administracji pojmują wyłącznie jako zapewnienie rządowi sprężystych organów wykonawczych i ułatwienie pracy tymże organom. O korzyściach i udogodnieniach dla ludności oraz o pracy dla jej dobrobytu niewiele tam mowy. Autorzy myślą tylko o ulżeniu budżetowi państwowemu poprostu przez przerzucenie części kosztów na samorząd lub wprost na ludność.

Uzgodnienie podziału na województwa z innymi okręgami administracyjnymi t. j. okręgami wojskowymi, skarbowymi, sądowymi, szkolnymi, kolejowymi, pocztowymi, wodnymi, agrarnymi i t.d. ma być także czynnikiem usprawnienia administracji. Oczywiście można wykonać ten postulat z największą nawet dokładnością, tylko byłoby to zbyt kosztowne i zgoła nie celowe.

Poszczególne dziedziny, należące do zakresu działania państwa, różnią się znacznie pomiędzy sobą podstawami organizacyjnymi, powiązaniem pomiędzy sobą i znaczeniem dla interesów państwa. Dość wymienić wody i lasy, górnictwo i koleje, aby zrozumieć, że ich organizacja zależy w wysokim stopniu od ich przyrodzonych warunków, bo i węzły kolejowe od nich zależą. Z różnicami temi należy się liczyć przy organizacji administracji tych działów, to znaczy należy się kierować celowością i oszczędnością i nie można tutaj stosować jednego schematu czy jednego strychulca.

Polska, jako kraj nizinny, przedstawiający wielką łatwość w urządzeniu komunikacji, jest obszarem geograficznym, który się daje łatwo krajać, ale to nie jest jeszcze dostatecznym powodem, aby to robić bez istotnej potrzeby i bez gruntownego przemyslenia.

W moich oczach obecny podział administracyjny nie jest doskonały, ale projektowany wydaje mi się bezporównania dalszym od ideału doskonałości. Jestem zdania, że Polska powinna i pod tym względem iść w ślady krajów starej kultury państwowej t. j. w ślady Europy zachodniej, gdzie okręgi administracyjne trzeciej instancji, odpowiadające naszym województwom, są przeważnie kilka razy mniejsze pod względem przestrzeni i zaludnienia. Dodać tu jeszcze można, że tak samo jest i w krajach skandynawskich. Jeżeliby zatem chodziło o przeprowadzenie zmian w podziale województw, to daleko bardziej byłoby wskazane pomniejszyć obszary województw zamiast ich powiększania. Biorąc pod uwagę stosunek poziomu kultury polskiej do kultury państw zachodnio-europejskich można uznać, że województwo w Polsce powinno obejmować 10—25.000 km<sup>2</sup> przestrzeni i 1—2 milionów ludności, zatem należałoby zamiast kasować 5 województw i tworzyć nienaturalnie wielkie po 50.000 km<sup>2</sup> liczące nowe województwa, pomnożyć liczbę województw o trzy albo i cztery.

Mniejsze okręgi administracyjne zbliżają państwowe organa wykonawcze do ludności i terenu, ułatwiają im bezpośrednio znajomość potrzeb i warunków bytu, dają sposobność do bezpośredniego oddziaływania na ludność, słowem umożliwiają trzeźwą ocenę, a nawet wyzucie każdorazowej sytuacji tudzież trafne działanie, gdy przeciwnie—większe okręgi administracyjne oddalają te organa od ludności i utrudniają im dobre spełnianie zadań. Wszelkie oddalenie zaciera obraz i naraża na złudzenia, których skutki mogą być fatalne. Najlepsze nawet środki informacyjne i komunikacyjne, któremi dzisiaj możemy rozporządzać, nie mogą w całości zastąpić osobistej obecności na miejscu organów władzy, osobistego ich poglądu na stan rzeczy i osobistego zetknięcia się z ludnością i faktami.





**AD-15590**

Wojewódzka i Miejska  
Biblioteka Publiczna w Rzeszowie

**A-15590**



001-0018257-00