

STO LAT SAMORZĄDU STO LAT NIEPODLEGŁOŚCI

STO LAT SAMORZĄDU
STO LAT NIEPODLEGŁOŚCI

STO LAT SAMORZĄDU
STO LAT NIEPODLEGŁOŚCI

Recenzenci:

dr hab. Sławomir Kamosiński,
prof. Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy
dr hab. Przemysław Waingertner,
prof. Uniwersytetu Łódzkiego
dr hab. Radosław Żurawski vel Grajewski,
prof. Uniwersytetu Łódzkiego

Autor:

dr Małgorzata Łapa,
Uniwersytet Łódzki, Wydział Filozoficzno-Historyczny,
Katedra Historii Polski Najnowszej, ul. A. Kamińskiego 27a, 90-219 Łódź

Redakcja:

dr Małgorzata Łapa,
Uniwersytet Łódzki, Wydział Filozoficzno-Historyczny,
Katedra Historii Polski Najnowszej, ul. A. Kamińskiego 27a, 90-219 Łódź
dr Iwona M. Wieczorek,
Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, Uniwersytet Łódzki,
Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Katedra Pracy i Polityki Społecznej, ul. Rewolucji 1905 r. nr 39, 90-214 Łódź

© Copyright by Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego
Wydawnictwo Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego
Łódź 2018

ISBN 978-83-947833-3-4

Opracowanie redakcyjne

Wydawnictwo Biblioteka Mateusz Poradecki

Spis treści

Od Wydawcy	7	5. Struktura administracyjna i samorząd terytorialny 1990–2018	111
Wprowadzenie	9	Podział administracyjny kraju	111
Administracja terenowa na ziemiach polskich pod zaborami (1772–1918)	9	Samorząd terytorialny	119
Tradycje samorządu terytorialnego na ziemiach polskich do 1918 roku	15	Zakończenie	129
1. Struktura administracyjna i samorząd terytorialny rzeczypospolitej 1918–1939	33	Bibliografia	130
Podział administracyjny kraju	33	Spis tabel	137
Samorząd terytorialny w niepodległej polsce	51	Spis rycin	137
2. Struktura administracyjna ziem polskich pod okupacją niemiecką i sowiecką 1939–1945	67	Indeks osób	139
3. Trójstopniowa struktura administracyjna i samorządowa polski 1944–1950	75	Indeks nazw geograficznych	143
Podział administracyjny kraju	75		
Przywrócenie i likwidacja przedwojennego samorządu terytorialnego	79		
4. Struktura administracyjna polski i system rad narodowych 1950–1990	85		
Podział administracyjny kraju	85		
System rad narodowych	100		

Szanowni Państwo !

Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego (NIST) jest państwową jednostką budżetową podległą Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji utworzoną 3 września 2015 r. w celu realizowania zadań na rzecz harmonijnego rozwoju samorządu terytorialnego i podnoszenia standardów jego działania oraz prowadzenia badań i analiz w zakresie funkcjonowania jst.

Do najistotniejszych obszarów działania Instytutu należy m.in. opracowywanie ekspertyz, opinii oraz ocen dotyczących funkcjonowania samorządu terytorialnego. NIST prowadzi także działalność edukacyjną, szkoleniową i wydawniczą.

Do 30 września 2018 r. wsparcie Instytutu otrzymało blisko 12 000 osób z 1710 jednostek samorządu terytorialnego, co stanowiło 61% ogólnej liczby jst.

Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego realizując zadania statutowe wydaje własne publikacje dotyczące funkcjonowania jst oraz biuletyn. Od początku działalności NIST ukazało się kilkadziesiąt ekspertyz, opinii prawnych oraz monografii, a także liczne opracowania i raporty z badań. NIST prowadzi również cyfrowe repozytorium.

Realne wsparcie dla jednostek samorządu terytorialnego stanowi prowadzona przez Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego e-platforma umożliwiająca odbycie służby przygotowawczej dla nowo zatrudnionych pracowników administracji samorządowej. Uzupełnienie dotychczasowej, tradycyjnej oferty szkoleń stacjonarnych stanowią e-szkolenia dostępne pod adresem <https://e-szkolenia.nist.gov.pl>. W okresie styczeń-wrzesień

2018 r. z kształcenia e-learningowego skorzystało łącznie ponad 7 000 przedstawicieli jst.

W obszarze działalności Instytutu znajduje się także propagowanie dobrych standardów w zakresie zarządzania jakością w samorządzie terytorialnym. W grudniu 2016 r. NIST przejął funkcję i zadania Krajowego Koordynatora CAF realizowane dotychczas przez MSWiA.

Wszelkie informacje dotyczące działalności Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego dostępne są na stronie internetowej Instytutu <https://www.nist.gov.pl>

dr Iwona Wieczorek
Dyrektor Narodowego Instytutu
Samorządu Terytorialnego

SŁOWO WSTĘPNE

Książka, którą oddajemy do rąk czytelników, powstała z inicjatywy Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego, który działa na rzecz harmonijnego rozwoju jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Publikacja wpisuje się w uroczyste obchody setnej rocznicy odzyskania przez Polskę niepodległości. Ukazuje ona drogę jaką przeszły pokolenia Polaków, które bez względu na różnice pochodzenia i położenie materialne pragnęły wyzwolenia kraju dążąc do uzyskania wpływu na rozwój wspólnot lokalnych. W odradzającej się w 1918 r. Rzeczypospolitej wśród wielu dziedzin wymagających stworzenia nowej organizacji na poziomie państwowym znalazła się także kwestia samorządu terytorialnego. Struktura administracyjna każdego państwa wpływa bowiem bezpośrednio na sprawność jego funkcjonowania. Trójstopniowa struktura administracji samorządowej w Polsce obejmująca gminy, powiaty i województwa ulegała na przestrzeni czasu wielu przemianom. Podział terytorialno – administracyjny ziem polskich przed pierwszą wojną światową był zróżnicowany. Zmiana form działania administracji miała zahamować dążenia niepodległościowe narodu polskiego. Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości w 1918 r. samorząd terytorialny był w nietypowej sytuacji i funkcjonował aż do 1933 r. w niejednorodnych ramach prawnych, gdyż w państwach zaborczych funkcjonowały inne przepisy prawa, które odmienne regulowały życie ówczesnych wspólnot lokalnych. Druga Rzeczypospolita przyjęła trójstopniowy podział terytorialno – administracyjny przejmując zaborczy podział na powiaty i gminy. Podział na 16 województw miał historyczny charakter, ponieważ trzymał się prawie do końca dawnych granic pomiędzy państwami zaborczymi. W latach 1938 – 1939 dokonano zmiany

granic części województw. Ustawa z 1933 r. wzmocniła znacznie nadzór państwa nad samorządem terytorialnym. Dyskurs o modelu organizacji państwa i roli jego samorządowego fundamentu przerwał brutalnie wybuch drugiej wojny światowej.

Potrzeba przygotowania niniejszej publikacji wydaje się bezsporna. Podjęto w niej próbę zaprezentowania zmian, które dokonywały się od momentu odzyskania niepodległości do czasów współczesnych. Opracowanie pełni funkcję poznawczą ale również ma zastosowanie praktyczne. Ukazuje historyczną ewolucję zmian w strukturze administracji samorządowej pozwalając lepiej zrozumieć współcześnie funkcjonujący ustroj administracji oraz jego genezę. Podkreślić należy, że po latach niewoli niezwykle istotną kwestię stanowiła problematyka budowy samorządu terytorialnego w szeroko pojętym aspekcie władzy na szczeblu lokalnym. Od momentu utworzenia samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej po pierwszej wojnie światowej nastąpił rozwój polskiej myśli samorządowej, a warunki funkcjonowania państwa uległy zmianie. Samorząd został zlikwidowany przez okupantów podczas drugiej wojny światowej i przywrócony po jej zakończeniu. Następnie został zniesiony przez rządy Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, aby ostatecznie po okresie niebytu odrodzić się ponownie w latach dziewięćdziesiątych XX wieku. Przemianom towarzyszyły prace nad ustrojem terenowych organów administracji oraz reformy podziału administracyjnego kraju. Niniejsza publikacja analizuje zmiany zarówno w wymiarze ewolucji idei jak i praktyki funkcjonowania samorządu w Polsce w latach 1918–2018, jak również reform podziału administracyjnego kraju. Praca składa się z pięciu rozdziałów oraz wprowadzenia, w którym omówiono rozwój samorządu na ziemiach polskich w okresie zaborów, aby ukazać specyfikę przemian ustroju instytucji samorządowych w Polsce po pierwszej wojnie światowej.

Mam nadzieję, że niniejsze opracowanie, z uwagi na poruszaną w nim problematykę służyć będzie szerokiemu gronu odbiorców. Publikacja nie powstałoby gdyby nie pomoc i współpraca wielu osób. Dlatego chciałabym podziękować wszystkim, którzy wpłynęli na jej kształt i zachęcili mnie do podjęcia tej tematyki, a w szczególności Dyrekcji Biblioteki Uniwersytetu Łódzkiego za udostępnienie materiałów źródłowych.

dr Iwona Wieczorek
Dyrektor Narodowego Instytutu
Samorządu Terytorialnego

*[...] bez instytucji samorządowych
może sobie naród nadać rząd wolnościowy,
ducha wolności jednak posiadać nie może¹*
Alexis de Tocqueville

WPROWADZENIE

Administracja terenowa na ziemiach polskich pod zaborami (1772–1918)

Upadek Rzeczypospolitej w 1795 roku oznaczał włączenie jej ziem w granice trzech państw ościennych: Rosji, Prus i Austrii. W wyniku rozbiorów dokonanych w latach 1772, 1793 i 1795 wymienione państwa przejęły ogromne połacie Rzeczypospolitej liczące łącznie 733 tys. km². Rosji przypadły tereny o powierzchni 462 tys. km², na które składały się województwa: braclawskie, inflanckie, kijowskie, mińskie, mścisławskie, nowogródzkie, połockie, witebskie, wileńskie i część trockiego, większość wołyńskiego, brzesko-litewskiego i podolskiego, lenno Kurlandii, księstwo żmudzkie, oraz skrawki ziemi chełmskiej. Prusy zajęły obszar 141 tys. km² obejmujący: Prusy Królewskie, czyli województwa pomorskie z Gdańskiem, malborskie i chełmińskie z Toruniem, księstwo biskupie warmińskie, ponadto województwa kaliskie, sieradzkie, płockie, poznańskie, gnieźnieńskie i brzesko-kujawskie,

inowrocławskie, łęczyckie, większość mazowieckiego i podlaskiego, część trockiego oraz skrawki krakowskiego, brzesko-litewskiego i księstwa żmudzkiego. Austrii, która nie brała udziału w drugim rozbiorze, przypadło w udziale 130 tys. km² ziemi z województwami krakowskim, sandomierskim, lubelskim, niemal całym województwem ruskim i bełskim, częścią województw mazowieckiego, podlaskiego i brzesko-litewskiego, częścią województw podolskiego i wołyńskiego. W konsekwencji rozbiorów w granicach Cesarstwa Rosyjskiego znalazły się znaczące polskie miasta: Wilno, Grodno i Brześć nad Bugiem. W obrębie Prus leżały odtąd: Warszawa, Poznań i Gdańsk, a na terytorium Austrii znalazły się: Kraków, Lublin i Lwów². Zakończenie w 1797 roku demarkacji granic oznaczało, że od tej pory ziemie polskie znalazły się w kręgu oddziaływania państw o odmiennym ustroju i strukturze administracyjnej. Przez przeszło sto kolejnych lat rozerwany organizm państwowy doświadczał odmiennych dróg rozwoju zarówno politycznego, jak i ekonomicznego oraz społecznego. Owe zmiany dotyczyły między innymi wprowadzenia na zajętych obszarach własnej organizacji polityczno-administracyjnej. Przyczyn tego należy upatrywać w chęci doprowadzenia do unifikacji nowych nabytków z pozostałymi jednostkami terytorialno-administracyjnymi w Prusach, Austrii i Rosji. Jednocześnie państwa te dążyły do zerwania więzi łączących ich nowe posiadłości z pozostałymi zaborami.

Prusy usiłowały upodobnić nowe nabytki terytorialne do starych prowincji Królestwa Pruskiego. Już w 1773 roku król pruski Fryderyk II ustalił nowe nazwy prowincji. Większość zajętego obszaru znalazła się w Prusach Zachodnich obejmujących województwa: pomorskie malborskie i chełmińskie

¹ A. de Tocqueville, *O demokracji w Ameryce*, t. 1, Warszawa 1996, s. 62.

² M. Kallas, *Historia ustroju Polski X–XX w.*, wyd. 2 rozszerzone, Warszawa 1997, s. 176–182; *Historia Polski w liczbach. Ludność. Terytorium*, Warszawa 1994, s. 20.

(bez Gdańska i Torunia), niewielką część Prus Wschodnich oraz część Wielkopolski i Kujaw stanowiących okręg nadnotecki. Do Prus Wschodnich włączono Warmię. Po drugim rozbiore powstała prowincja Prusy Południowe, która objęła przeważającą część Wielkopolski i Kujaw z ziemią dobrzyńską. W tym czasie do Prus Zachodnich włączono Gdańsk i Toruń z przylegającymi do nich posiadłościami podmiejskimi. W wyniku trzeciego rozbioru na obszarze zajętych przez Prusy utworzono kolejną prowincję – Prusy Nowowschodnie. Tu na jakiś czas zachowano dotychczasowy ustrój.

Na ziemiach polskie zaboru pruskiego rozciągnięto podział na prowincje, departamenty kamer, powiaty oraz gminy miejskie i wiejskie. Prusy Zachodnie były prowincją, na obszarze której utworzono jeden departament z ośrodkiem stołecznym w Kwidzynie. Prusy Południowe, ze stolicą w Warszawie, podzielono ostatecznie w 1795 roku, na trzy departamenty: poznański, kaliski i warszawski. Z kolei Prusy Nowowschodnie z ośrodkiem stołecznym w Białymstoku, podzielono na dwa departamenty: płocki i białostocki. Do tego należy jeszcze dodać prowincję śląską, przyłączoną w 1741 roku w wyniku wojny austriacko-pruskiej, podzieloną na dwa departamenty: wrocławski i głogowski³.

Na ziemiach zaboru austriackiego, które stały się częścią monarchii absolutnej, polską administrację zniesiono w 1773 roku. Nowemu terytorium nadano nazwę Królestwo Galicji i Lodomerii. Na czele tej jednostki stał gubernator urzędujący we Lwowie – siedzibie władz prowincjonalnych. Z ziem przyznanych Austrii podczas trzeciego rozbioru utworzono początkowo osobną prowincję pod nazwą Galicja Zachodnia z siedzibą w Krakowie, by ostatecznie w 1803 roku przyłączyć ją do Gubernium lwowskiego. Od tej pory aż do

pierwszej wojny światowej Galicja stanowiła osobną jednostkę terytorialną w ramach monarchii austriackiej⁴.

Na ziemiach zajętych przez Rosję w ciągu kilkudziesięciu lat wielokrotnie dokonywano bardziej bądź mniej istotnych zmian organizacji terytorialnej. Nabytki terytorialne uzyskane kosztem Polski nazywano guberniami zachodnimi lub krajem zachodnim. Dalsze rozróżnienie dotyczyło podziału zajętych obszarów na: gubernie północno-zachodnie, do których zaliczano ziemie litewskie i białoruskie, oraz ziemie południowo-zachodnie obejmujące ziemie ukraińskie. Z ziem polskich przejętych podczas pierwszego rozbioru (1772) Rosja utworzyła gubernie pskowską i mohylewską. Już po sześciu latach dokonano pierwszych zmian podziału administracyjnego, w wyniku których powstały gubernie połocka i mohylewska, następnie połączono je w białoruską, by w 1802 roku ponownie rozdzielić, tym razem na witebską i mohylewską. Po drugim rozbiore (1793) utworzono gubernie: mińską, braclawską i wołyńską, nieco później podolską, wileńską, słonimską, a na koniec kowieńską. Ostateczny podział administracyjny ziem wcielonych do Rosji ukształtował się dopiero w połowie XIX wieku.

W pierwszej dekadzie XIX wieku na ziemiach polskich zaszły istotne zmiany spowodowane utworzeniem w 1807 roku Księstwa Warszawskiego. Powstałe z woli cesarza Francuzów Napoleona I w wyniku zwycięskiej kampanii wojennej skierowanej przeciw Prusom, a następnie drugiej kampanii, zwanej wojną polską, było krajem militarnie, politycznie i gospodarczo uzależnionym od Francji. Księstwo Warszawskie utworzono z większości ziem zaboru pruskiego. Podczas kolejnej kampanii wojennej w 1809 roku armia polska zajęła

³ J. Wąsicki, *Ziemie polskie pod zaborem pruskim. Prusy Południowe 1793–1806. Studium historycznoprawne*, Wrocław 1957, s. 295–298.

⁴ T. Mencil, *Galicja Zachodnia 1795–1809. Studium z dziejów ziem polskich zaboru austriackiego po III rozbiore*, Lublin 1976, s. 295–310.



Ryc. 1. Polska w roku 1771. Mapa Rzeczypospolitej Polskiej z przydaniem kart orientacyjnych trzech podziałów, Ks. Warszawskiego i okręgu Wolnego miasta Krakowa, w skali 1:3000000 (*Zbiory Repozytorium Cyfrowego Instytutów Naukowych*).

znaczną część zaboru austriackiego, dzięki czemu do Księstwa przyłączono ziemie trzeciego zaboru austriackiego, to jest Galicję Zachodnią i część Galicji Wschodniej. W ten sposób Księstwo Warszawskie objęło swym zasięgiem obszar o powierzchni 161,5 tys. km², zamieszkały przez 4,3 mln ludności. Jednostkami podziału administracyjnego tego terytorium były departamenty, powiaty i gminy. Początkowo wydzielono sześć departamentów: bydgoski, kaliski, łomżyński, płocki, poznański i warszawski. Następnie, w 1810 roku, przyłączone tereny Galicji podzielono na cztery departamenty: krakowski, lubelski, radomski i siedlecki⁵. Podział ten przetrwał, podobnie jak Księstwo Warszawskie, jedynie do 1815 roku.

Definitywna porażka i usunięcie ze sceny politycznej Napoleona doprowadziło do kolejnych zmian. Ponownie zatriumfowały Rosja, Prusy i Austria. Podczas kongresu wiedeńskiego ziemie Księstwa Warszawskiego ponownie rozdzielono między te trzy państwa. Ze znacznej ich części utworzono Królestwo Polskie o powierzchni 127 tys. km². Pozostałe tereny zajęły Prusy i Austria. Prusy otrzymały większość Wielkopolski z Poznaniem i ziemię chełmińską z Toruniem, natomiast Austria zajęła jedynie skrawki utraconego w 1809 roku terytorium – tj. Wieliczkę i okolice. Kraków z przyległym okręgiem uzyskał status wolnego miasta. W roku 1910 Królestwo Polskie liczyło 12,2 mln mieszkańców⁶. Konstytucja nadana Królestwu wprowadziła podział jego terytorium na osiem województw: augustowskie, kaliskie, krakowskie, lubelskie, mazowieckie, płockie, podlaskie i sandomierskie. Nazwa *województwo* utrzymała się do 1837 roku, kiedy jednostki terytorialne przemianowano na gubernie.

5 H. Grossman, *Struktura społeczna i gospodarcza Księstwa Warszawskiego na podstawie spisów ludności 1808 i 1810 r.*, „Kwartalnik Statystyczny” 1925, z. 1, s. 47–48.

6 *Historia Polski w liczbach...*, s. 74.

W roku 1844 dokonano reformy podziału administracyjnego Królestwa, w wyniku której zmniejszono liczbę guberni z ośmiu do pięciu – przez połączenie guberni kaliskiej z mazowiecką powstała gubernia warszawska, a guberni sandomierskiej i kieleckiej – radomska⁷. Nowy podział administracyjny przetrwał do 1866 roku. Dokonano wówczas kolejnej reorganizacji, zgodnie z którą do roku 1913 Królestwo Polskie składało się z dziesięciu guberni: warszawskiej, kaliskiej, kieleckiej, lubelskiej, łomżyńskiej, piotrkowskiej, płockiej, radomskiej, siedleckiej i suwalskiej. W tym roku zlikwidowano gubernię siedlecką i z jej terytorium utworzono – chełmską. Struktura podziału terytorialnego Królestwa Polskiego przewidywała podział guberni na powiaty, a tych z kolei na gminy miejskie i wiejskie. Przed wybuchem pierwszej wojny światowej gubernie dzieliły się na 82 powiaty (ujezdy)⁸. Każdym z nich zarządzał zarząd

7 Dziennik Praw Królestwa Polskiego 1844, t. 34, s. 453–459, Ukaz z 9/21 sierpnia 1844 r.

8 Gubernia warszawska obejmowała czternaście powiatów: warszawski, błoński, gostyński, grójecki, kutnowski, łowicki, mińsko-mazowiecki, nieszawski, płoński, pułtuski, radzyński, skierniewicki, sochaczewski, włocławski; gubernia płocka – siedem powiatów: płocki, ciechanowski, lipnowski, mławski, przasnyski, rypiński, sierpecki; gubernia łomżyńska – osiem powiatów: łomżyński, kolneński, mazowiecki, makowski, ostrowski, ostrołęcki, szczuczynski, węgrowski; gubernia suwalska – siedem powiatów: suwalski, augustowski, kalwaryjski, marjampolski, sejneński, władysławowski, wołkowyski; gubernia kaliska – osiem powiatów: kaliski, kolski, koniński, łączycki, słupecki, sieradzki, turecki, wieluński; gubernia piotrkowska – osiem powiatów: piotrkowski, będziński, brzeziński, częstochowski, łaski, łódzki, radomskowski, rawski; gubernia kielecka – siedem powiatów: kielecki, jędrzejowski, miechowski, włoszczowski, olkusi, pińczowski, stopnicki; gubernia radomska – siedem powiatów: radomski, ilżecki, kozienicki, konecki, opatowski, opoczyński, sandomierski; gubernia lubelska – dziewięć powiatów: lubelski, garwoliński, janowski, krasnostawski, lubartowski, łukowski, puławski, siedlecki, sokołowski; gubernia chełmska – siedem powiatów: chełmski, biłgorajski, hrubieszowski, konstantynowski, tomaszowski, włodawski, zamojski (zob.: *Administracja rosyjska w Królestwie Polskiem*, Wiedeń 1915, s. 10, 13). W roku 1849 dokonano zmian podziału na powiaty w guberni warszawskiej. Dotyczyły one powiatów łowickiego, rawskiego, gostyńskiego i łączyckiego (M. Bandurka, *Zmiany administracyjne i terytorialne ziem województwa łódzkiego w XIX i XX wieku*, Łódź 1995, s. 30–32).

powiatowy z naczelnikiem powiatu na czele. W każdym powiecie funkcjonowały gminy wiejskie i miasta. Charakterystyczną cechą gmin w Królestwie Polskim była ich wielkość, składały się bowiem z wielu wsi i folwarków. Występowały tu także gminy mieszane, do których obok miasteczek wchodziły przyległe wsie i folwarki. Przykładem tego typu jednostki administracyjnej może być wchodząca w skład powiatu siedleckiego gmina Mokobody, która w 1869 roku utraciła prawa miejskie i została przemianowana na osadę. Na początku drugiej dekady XIX wieku w Królestwie Polskim odnotowano 116 miast, w których zamieszkiwało około 31% jego ludności⁹.

W wyniku rozbiorów część terytorium Rzeczypospolitej (469,4 tys. km²) została włączona do Cesarstwa Rosyjskiego. W roku 1912 ludność zaboru rosyjskiego liczyła 25,4 mln osób¹⁰. Od połowy XIX wieku pod względem administracyjnym obszar ten został podzielony na dziewięć guberni z dziewięćdziesięcioma powiatami: gubernia wileńska – siedem powiatów, grodzieńska – dziewięć, kowieńska – siedem, mińska – dziewięć, witebska – jedenaście, mohylewska – jedenaście, wołyńska – dwanaście, podolska – dwanaście, kijowska – dwanaście¹¹.

W roku 1859 dokonano reorganizacji gmin wiejskich, tworząc na miejsce gmin jednostkowych parokrotnie większe gminy zbiorcze, nadal jednak wójtami gmin mieli być przede wszystkim właściciele ziemscy (Dziennik Praw Królestwa Polskiego 1859, t. 53, s. 5-17, Ukaz z 3/15 marca 1859 r.). Sądownictwo w gminie, dotychczas sprawowane przez wójta, w 1860 r. przekazano specjalnym sądom gminnym (Dziennik Praw Królestwa Polskiego 1860, t. 57, s. 9-329, Ukaz z 24 maja/5 czerwca 1860 r.). Szerzej por.: T. Mencil, op. cit., s. 143-148.

⁹ *Historia Polski w liczbach...*, s. 88.

¹⁰ *Historia Polski w liczbach...*, s. 74.

¹¹ Szerzej zob.: W. Trzebiński, A. Borkiewicz, *Podziały administracyjne Królestwa Polskiego w okresie 1815-1918 (zarys historyczny)*, Warszawa 1956.

Tabela 1. Podział administracyjny i ludność Księstwa Warszawskiego w 1810 roku

Departament	Powierzchnia tys. km ²	ludność	
		tys.	na 1 km ²
ogółem	161,5	4334	26,9
bydgoski	15,2	337	22,2
kaliski	18,2	513	28,1
krakowski	10,4	443	42,7
lubelski	16,7	457	27,3
łomżyński	18,8	417	22,2
płocki	16,7	386	23,2
poznański	19,2	581	30,3
radomski	15,0	363	24,1
siedlecki	14,2	323	22,8
warszawski	17,1	515	30,2

Źródło: *Historia Polski w liczbach. Ludność. Terytorium*, Warszawa 1994, s. 71.

Po upadku Księstwa Warszawskiego i dokonaniu podziału jego ziem część z nich, jak już wspomniano, weszła w skład zaboru pruskiego. Przeprowadzony w 1815 roku podział przetrwał do wybuchu pierwszej wojny światowej. Od tam w skład zaboru pruskiego wchodził obszar o powierzchni 67,7 tys. km². W roku 1910 tereny te zamieszkiwało 6 mln osób¹². Po kongresie wiedeńskim Prusy otrzymały około 18,5% terytorium Księstwa Warszawskiego. Utworzono z nich Wielkie Księstwo Poznańskie podzielone na dwa obwody rejencyjne (*Regierungsbezirke*): poznański z trzynastoma powiatami i bydgoski z trzema

¹² *Historia Polski w liczbach...*, s. 78.

Tabela 2. Podział administracyjny i ludność Królestwa Polskiego w latach 1815, 1845 i 1866–1912

1815				1845				1868–1912				
Województwo	Siedziba władz	Obszar tys. km ²	Ludność tys. (1819)	Gubernia	Siedziba władz	Obszar tys. km ²	Ludność tys. (1844)	Gubernia	Siedziba władz	Obszar tys. km ²	Ludność tys. (1868)	Ludność tys. (1910)
augustowskie	Suwałki	18,8	439	augustowska	Suwałki	18,8	623	suwalska	Suwałki	12,5	511	636
								łomżyńska	Łomża	12,1	456	755
płockie	Płock	16,6	399	płocka	Płock	16,6	537	płocka	Płock	10,9	443	798
mazowieckie	Warszawa	19,8	649	warszawska	Warszawa	36,8	1665	warszawska	Warszawa	14,6	926	2264
kaliskie	Kalisz	17,0	506					kaliska	Kalisz	11,4	601	1228
lubelskie	Lublin	16,7	430	lubelska	Lublin	30,9	992	lubelska***	Lublin	16,8	640	1493
podlaskie	Siedlce	14,2	317					siedlecka***	Siedlce	14,3	505	974
krakowskie*	Miechów**	10,6	383	radomska	Radom	24,2	950	kielecka	Kielce	10,1	470	986
sandomierskie	Radom	13,6	334					radomska	Radom	12,3	499	1084
								piotrkowska	Piotrków	12,2	636	1987

* Od roku 1838 gubernia kielecka.

** Po utworzeniu guberni kieleckiej siedzibę władz przeniesiono do Kielc

*** W 1912 roku z części guberni lubelskiej i siedleckiej utworzono gubernię chełmską, likwidacji uległa gubernia siedlecka, a pozostałą część jej terytorium przyłączono do guberni lubelskiej

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Historia Polski w liczbach. Ludność. Terytorium*, Warszawa 1994, s. 71, 74.

powiatami. W Prusach Królewskich także funkcjonowały dwie rejencje: gdańska (osiem powiatów) i kwidzyńska (trzyнадцать powiatów). Z czasem liczbę powiatów zwiększano, ograniczając przy tym ich obszar¹³.

W 1815 roku skrawek Księstwa Warszawskiego przyłączono do zaboru austriackiego. W ten sposób do wybuchu wojny obejmował on powierzchnię 78,5 tys. km². W 1910 roku obszar ten zamieszkiwało 8 mln osób¹⁴.

¹³ F. Koneczny, *Dzieje administracji w Polsce w zarysie*, Warszawa 1924, s. 284, 286.

¹⁴ K. Zamorski, *Ludność Galicji w latach 1857–1910*, [w:] *Informator statystyczny do dziejów społeczno-gospodarczych Galicji*, Kraków 1989, s. 45–63.

Tradycje samorządu terytorialnego na ziemiach polskich do 1918 roku

O ile w polskiej literaturze przedmiotu nie ma jednolitego stanowiska na temat genezy samorządu w ogóle, o tyle panuje jednomyślność co do pochodzenia nowoczesnego samorządu. Łączy się ją bowiem z wpływem idei rewolucji francuskiej XVIII wieku, rozwojem liberalizmu politycznego i konstytucjonalizmu prawniczego w XIX wieku. Współcześnie wskazuje się na trzy zasadnicze teorie genezy samorządu terytorialnego. Po pierwsze, badacze zwracają uwagę na teorię naturalistyczną, wywodzącą się z idei rewolucji francuskiej i doktryny prawa naturalnego. Odwoływała się ona do roli i znaczenia gminy przed i podczas formowania się państwowości. Starano się wykazać, że gmina była instytucją pierwotną, starszą od państwa, a po jego powstaniu stanowiła najważniejsze, choć najniższe, ogniwo jego organizacji. Stąd wysuwano wnioski, że gmina była niezależna od państwa lub co najmniej mu równorzędna, co oznaczało, że państwo nie mogło ingerować w jej sprawę¹⁵. Z czasem, opierając się na ideach liberalizmu politycznego, dążono do odpowiedniego powiązania samorządu z administracją państwową. Teoria państwowa uznająca supremację państwa nad samorządem prowadziła do stwierdzenia, że nie było możliwości istnienia

¹⁵ Teoria naturalistyczna nie przystaje do współczesnych form samorządu, można więc „potraktować ją jako historyczną”. Zob.: E. Paziewska, *Samorząd terytorialny wczoraj i dziś*, Warszawa 2011, s. 32.

Ryc. 2. Karta Królestwa Polskiego obejmująca wszystkie miasta i wsie a mianowicie kościelne, wszelkie trakty pocztowe i komory celne podług ostatniego urządzenia tudzież rys statystyczny tegoż Królestwa, Warszawa 1928 (*Zbiory Repozytorium Cyfrowego Instytutów Naukowych*).

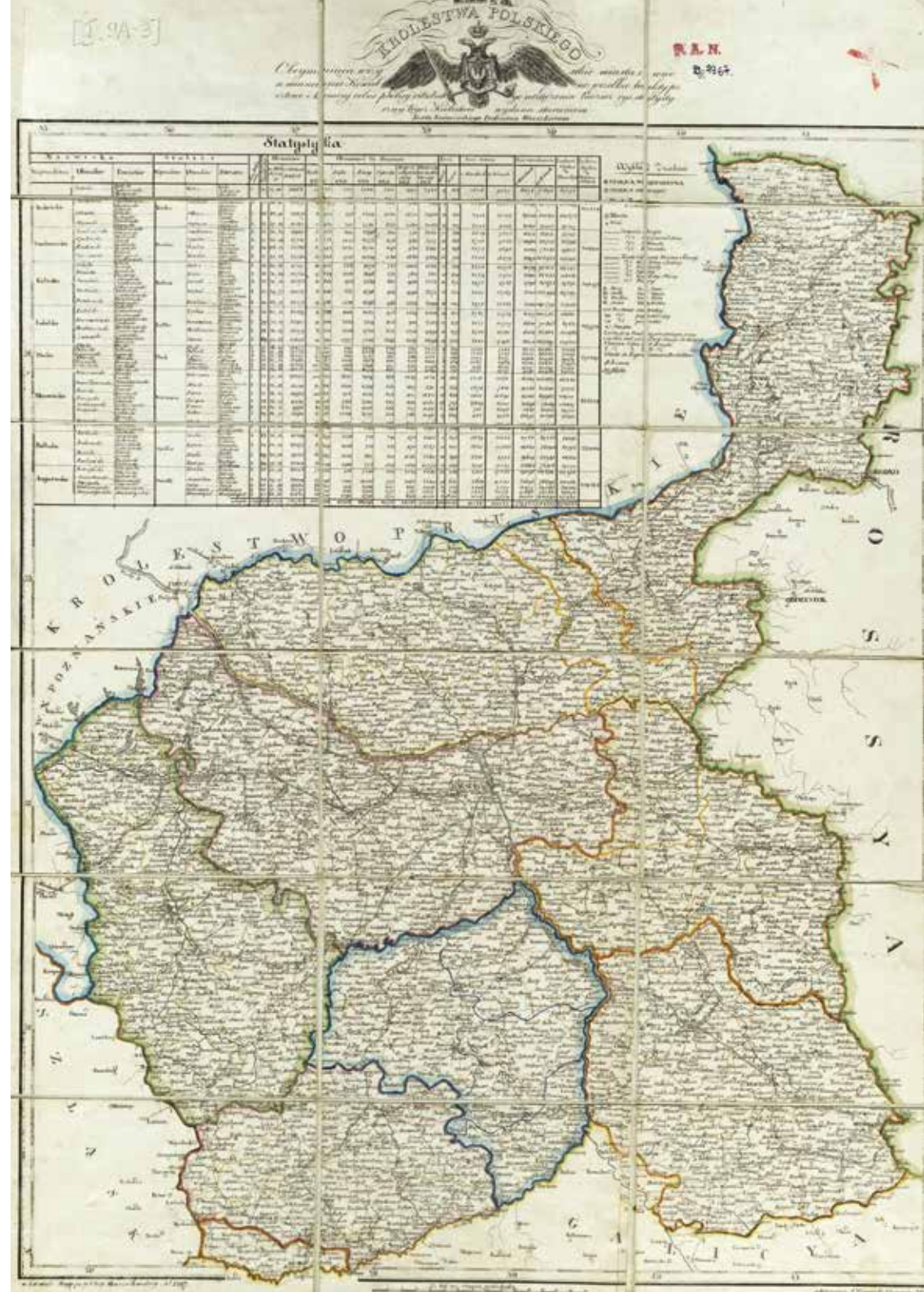


Tabela 3. Podział administracyjny i ludność ziem polskich pod zaborem pruskim oraz na Górnym Śląsku w latach 1871–1910

Rejencja	Siedziba władz	Obszar (tys. km ²)	Ludność (tys.)		
			1871	1890	1910
1871–1910					
gdańska	Gdańsk	7,9	525	589	1743
kwidzyńska	Kwidzyn	17,6	790	845	961
bydgoska	Bydgoszcz	11,5	567	625	764
poznańska	Poznań	17,5	1017	1127	1336
opolska*	Opole	13,2	1310	1578	2208
olsztyńska**	Olsztyn	12,0	.	.	543

* Rejencja opolska na Górnym Śląsku

** Rejencja olsztyńska powstała w 1905 r. i w ówczesnym kształcie przetrwała do 1919 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Historia Polski w liczbach. Ludność. Terytorium*, Warszawa 1994, s. 78.

niezależnego porządku prawnego gminy, ponieważ byłby on sprzeczny z zasadą suwerenności władzy państwowej¹⁶. W teorii państwowej odrzucono pogląd o szczególnych, własnych, „naturalnych” prawach gminy, ponieważ uważano, że pochodziły one z woli państwa – realizowanej w formie ustawy. Istota teorii państwowej sprowadzała się do stwierdzenia, że „Poza państwem nie ma miejsca na samorząd, bo poza państwem nie ma zadań publicznych. Natomiast w państwie samem, w obrębie jego organizacji, jest dla samorządu miejsce i to bardzo poczesne. Toteż samorząd musiał się stać i stał się rzeczywiście organem państwa

(oczywiście nie rządu)”¹⁷. Ideałem stawała się zatem decentralizacja administracji, którą rozumiano jako uznanie przez państwo niezależności i samodzielności samorządu. Reakcją na decentralizacyjne koncepcje samorządu była teoria polityczna. Jej źródłem upatruje się w koncepcji Georga Hegla dotyczącej społeczeństwa obywatelskiego, zgodnie z którą państwo i społeczeństwo to ścierające się sprzeczności, wynikające z odmiennych celów je motywujących¹⁸. W teorii politycznej odrzucano decentralizację na rzecz dekoncentracji. Wiązało się to z założeniem, że samorząd terytorialny należy postrzegać jako pojęcie polityczne, niewynikające z żadnej reguły prawnej. Czynnikiem, który miał decydować o samorządowym charakterze organów, był ich skład osobowy. Istota teorii politycznej opierała się na przekonaniu, że decydującym czynnikiem, który nadawał gminie charakter samorządowy, był udział w składzie organów lokalnych urzędników honorowych, niezależnych od rządu. Można zatem stwierdzić, że zmiany rządów, determinowane przez wynik polityczny wyborów do parlamentu, nie miały większego wpływu na sytuację gmin, ponieważ instytucja honorowych urzędników gwarantowała ich niezawisłość od rządu i opcji politycznej, która wybory wygrała¹⁹. Jak pokazała przyszłość, teoria państwowa stała się podstawą budowy trwałych rozwiązań ustrojowych samorządu terytorialnego.

¹⁷ M. Jaroszyński, *Rozważania ideologiczne i programowe*, „Samorząd” 1937, nr 20, s. 298. Zob. też: R. Pacanowska, *Koncepcja samorządu w działalności i publicystyce Maurycyego Zdzisława Jaroszyńskiego (1890–1974)*, „Rocznik Samorządowy” 2017, t. 6, s. 190–192.

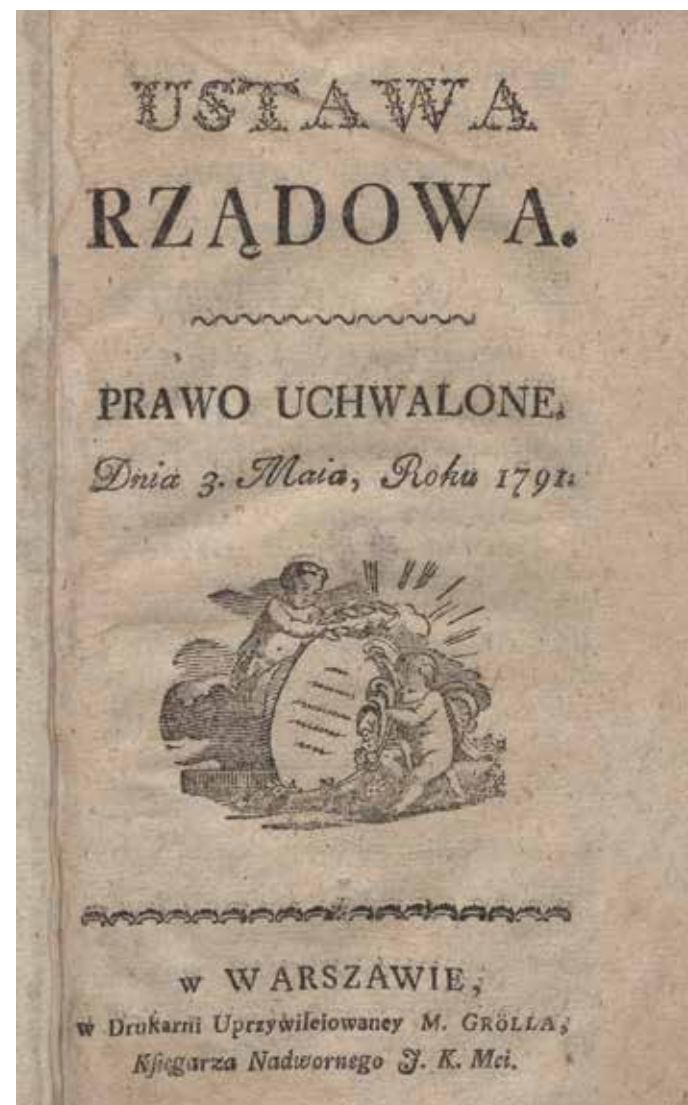
¹⁸ G.W.F. Hegel, *Zasady filozofii prawa*, tłum. A. Landman, Warszawa 1969, s. 230–231.

¹⁹ K. Owsiak, *Z historii doktryny samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2007, nr 754, s. 132–133.

Pierwsze próby wypracowania ustroju samorządu jako instytucji mającej charakter publiczno-prawny należy wiązać ze schyłkiem I Rzeczypospolitej i ustawą „Miasta nasze królewskie wolne w państwach Rzeczypospolitej” z 18 kwietnia 1791 roku. Jej przepisy włączono do Konstytucji 3 Maja z 1791 roku, rozdział: Prawo o miastach. Na mocy ustawy z 18 kwietnia wprowadzono jednolity ustrój miast oraz jednolitą organizację sądów miejskich. Jednocześnie zlikwidowano odrębności ustrojowe poszczególnych miast. Sformułowano wówczas prawo miast do „wolności”, a więc do własnego zakresu spraw samorządu, oznaczającego między innymi możliwość wybierania w miastach królewskich własnych organów. W miastach wolnych, którymi stały się wszystkie miasta królewskie, miały występować zgromadzenia uchwalające, złożone z właścicieli nieruchomości – posesjonatów, oraz wybrane przez nie magistraty z prezydentami albo wójtami na czele. W artykule pierwszym ustawy „Miasta nasze królewskie wolne w państwach Rzeczypospolitej” zapisano:

Obieranie przez obywatelów miast własnego magistratu, mianowicie burmistrzów, wójtów i wszelkich urzędników, jako jest cechą wolności, tak przy tejże wolności miasta zostawują się. Niemniej będzie wolno tymże miastom czynić rozporządzenia co do wewnętrznych porządków i uskutecznienia dozierać, o czym Komisję Policji uwiadomić mają przez raporta.

Wszyscy zatem obywatele miasta, którzy są zapisani w księgę miejską, a mają dziedziczną posesję, mogą obierać i być obranymi do wszelkich urzędów miejskich większością zdań. Nikt jednak urzędu egzekucyjnego i funkcji ziemiańskiej z urzędem i funkcją plenipotenty miejskiego łączyć nie będzie mógł pod nieważnością



Ryc. 3. Ustawa rządowa. Prawo uchwalone dnia 3 maja, roku 1791, w Warszawie (Zbiory Cyfrowej Biblioteki Narodowej Polona).

*obydwoh, ani w randze wojskowej w służbie aktualnej będący urzędnikiem miejskim być nie może*²⁰.

Przewidziano także samorząd miejski wyższego szczebla. Kraj podzielono na okręgi – wydziały, na terenie których działały zgromadzenia wydziałowe, z zasady zbierające się co dwa lata. Podczas nich dokonywano między innymi wyboru przedstawicieli – plenipotentów – miejskich na sejm. Samorząd miejski poddano kontroli władz centralnych w tym Komisji Policji.

Dalszy rozwój staropolskiego samorządu terytorialnego przerwał w 1795 roku trzeci rozbiór Polski. W okresie późniejszym nie było już szans na nawiązanie do jego tradycji, a na ziemiach należących do trzech zaborców: Rosji, Prus i Austrii, ukształtowały się odmienne regulacje dotyczące życia ówczesnych wspólnot lokalnych. Co istotne, zaważyły one na specyficznej sytuacji samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej po pierwszej wojnie światowej, polegającej na odmiennych ramach prawnych jego funkcjonowania w poszczególnych dzielnicach kraju. Unifikacja różnic międzyzaborowych nastąpiła dopiero w 1933 roku.

Aby zrozumieć istotę funkcjonowania samorządu terytorialnego w odrodzonej Polsce, konieczne jest sięgnięcie do tradycji samorządności mających swój początek w trzech dzielnicach zaborowych w XIX stuleciu. To bowiem zaborcy wprowadzali na ziemie polskie nowoczesną instytucję samorządu. W poszczególnych dzielnicach wykazywała ona duże zróżnicowanie zarówno w zakresie organizacji, jak i funkcjonowania.

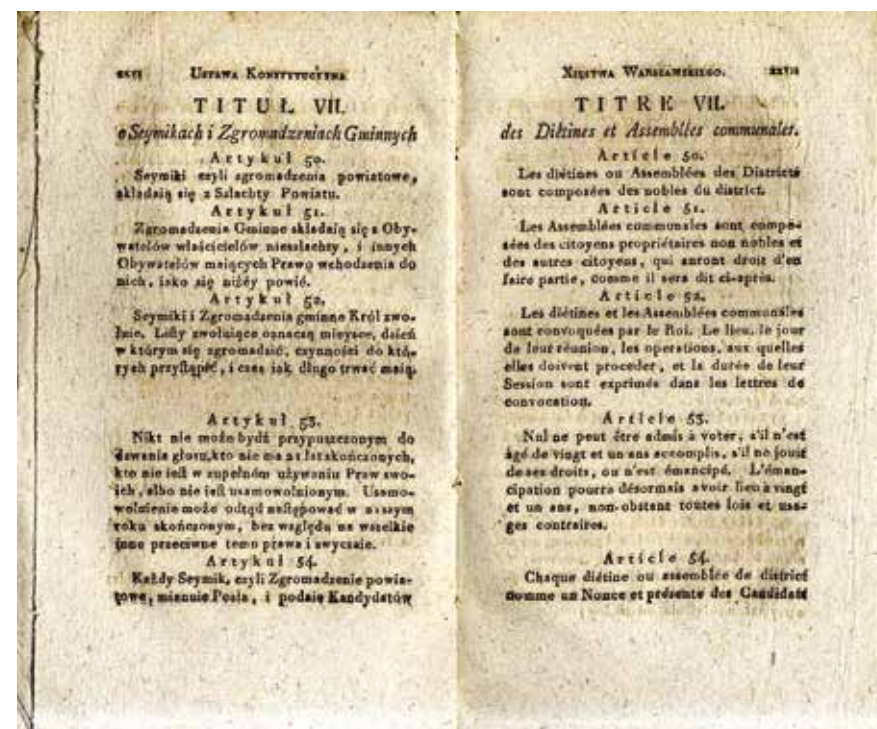
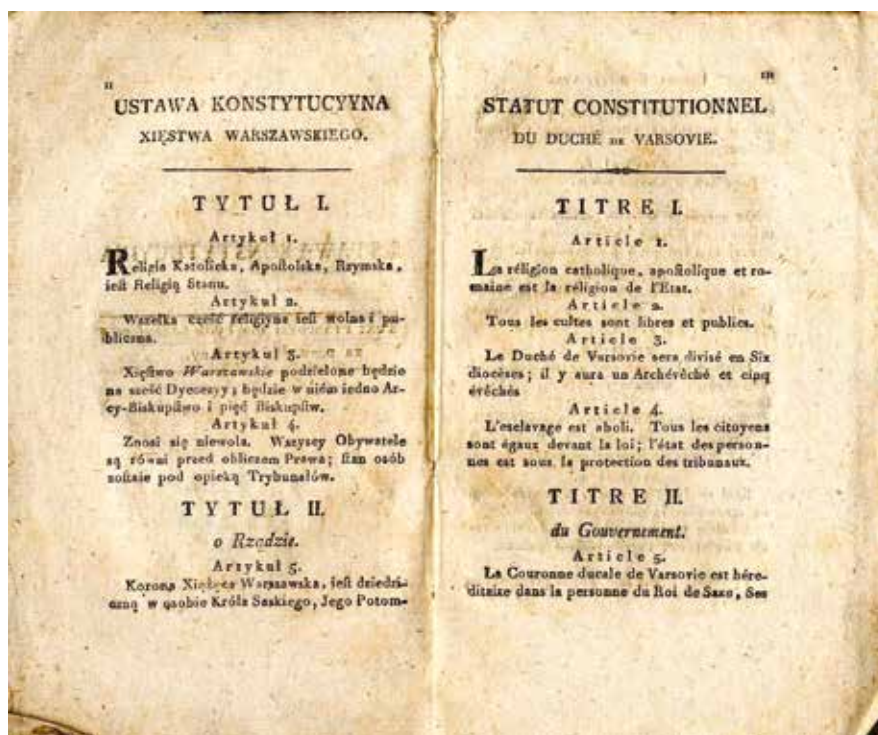
Księstwo Warszawskie

Zanim zostaną omówione instytucje samorządowe w poszczególnych zaborach, należy zwrócić uwagę na epizod w dziejach polskiej samorządności, jakim był wydany 23 lutego 1809 roku dekret Napoleona I dotyczący organizacji gmin²¹. Dokument ów zapowiadał wprowadzenie na terenie Księstwa Warszawskiego nowoczesnej organizacji władz miejskich i wiejskich, które od tam miały działać na wzór francuskich. Dekret stanowił o ustroju i zadaniach gmin, których strukturę tworzyły urzędy składające się z burmistrza, wójta i ich pomocników – ławników, którzy pełnili obowiązki miejscowej administracji. Do obowiązków burmistrza i wójta należało zawiadamianie mieszkańców o rozporządzeniach władz nadrzędnych, zajmowanie się administracją i majątkiem gminy, kierowanie robotami publicznymi, ustalanie i egzekwowanie podatków oraz zapewnienie bezpieczeństwa i porządku w gminie.

Strukturę samorządu w Księstwie Warszawskim uzupełniały rady miejskie, wiejskie oraz powiatowe i departamentalne. Wybór członków rad miejskich przebiegał dwójako: w największych miastach wyboru dokonywało zgromadzenie mieszkańców, w mniejszych wyznaczał ich prefekt spośród kandydatów będących właścicielami nieruchomości. Liczebność rad była znacznie zróżnicowana – składały się z dziesięciu do trzydziestu radnych. Kompetencje rad ograniczały się do dyskusji nad budżetem gminy, rozkładem i poborem podatków, potrzebami społeczności lokalnej oraz rozpatrywania zażeń współobywateli na władze wykonawcze. Rady obradowały jedynie trzy

²⁰ *Volumnia Legum*, t. IX, Kraków 1889, s. 215–219.

²¹ A. Ajnenkiel, *Administracja w Polsce. Zarys historyczny*, Warszawa 1977, wyd. 2 poprawione, s. 7–8. Dalsze omówienie na podstawie: *Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego*, t. 1, Warszawa 1810, nr 9, s. 201–204.



Ryc. 4. Ustawa Konstytucyjna Księstwa Warszawskiego, wydana dnia 22 lipca 1807 roku przez Napoleona I, Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego (*Zbiory Podlaskiej Biblioteki Cyfrowej*).

razy w roku podczas sześciodniowych sesji. Ich uchwały zatwierdzał prefekt bądź minister. W skład rad wyższego szczebla, powiatowych i departamentalnych, wchodziłi radni mianowani przez króla spośród kandydatów pochodzących z podwójnej listy sporządzonej przez sejmiki na zebraniu wyborczym. Zakres kompetencji rad obejmował debatę nad wszystkimi istotnymi potrzebami powiatu i departamentu dotyczącymi między innymi utrzymania porządku i bezpieczeństwa, inwestycji publicznych, w tym drogowych, ochrony

zdrowia. Ponadto rady zatwierdzały budżety i uchwałyły dodatkowe składki od ludności z przeznaczeniem na potrzeby socjalne²².

²² Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego, t. 1, Warszawa 1810, nr 9, s. 204-209; W. Sobociński, *Historia ustroju i prawa Księstwa Warszawskiego*, Toruń 1964, s. 134-141; J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia państwa i prawa Polski*, t. 3: *Od rozbiorów do uwłaszczenia*, Warszawa 1981, s. 105.

Przywołany dekret przewidywał również utworzenie rad wiejskich składających się z trzech do pięciu lub maksymalnie dziesięciu radnych. Te jednak, w związku z rychłym upadkiem Księstwa, nie zostały powołane do życia²³.

System administracji francuskiej, zaprowadzony przez Napoleona I w Księstwie Warszawskim, zmierzał do przełamania ustroju patrymonialnego, w miejsce którego wprowadzał system zbiurokratyzowanych rad gminnych oraz silną pozycję władzy wykonawczej w osobie burmistrza i wójta. System ów nie prowadził zatem do pełnej wolności gmin. W zasadzie podporządkowywał je państwu, nadając im charakter organu wykonującego administrację państwową²⁴.

Urządzenia ustrojowe Księstwa Warszawskiego przetrwały jedynie sześć lat. Po upadku Napoleona w konstytucji Królestwa Polskiego z 15 listopada 1815 roku nie było już mowy o urzędach i radach municypalnych. Funkcjonowały one jeszcze trzy lata, a następnie zostały formalnie zniesione. W Królestwie Polskim samorząd nie istniał aż do roku 1861 w miastach oraz do 1864 roku – we wsiach.

Wolne Miasto Kraków

Osobną kartę w dziejach samorządu na ziemiach polskich w okresie zaborów zapisało Wolne Miasto Kraków, funkcjonujące w latach 1816–1846. Terytorium W.M. Krakowa podzielone zostało na 28 gmin, z których dziewięć funkcjonowało na terenie miasta, a siedemnaście na obszarze okolicznych

gmin wiejskich. Na czele gmin stali wybierani przez zgromadzenie gminne wójtowie – ich kadencja trwała dwa lata. Przed objęciem urzędu wójtów poddawano sprawdzianowi mającemu potwierdzić odpowiednie kwalifikacje niezbędne do jego sprawowania²⁵. W razie ich braku Senat W.M. Krakowa powierzał urząd innej osobie. Wójtowie, będący organem administracji (oraz do 1833 roku sądownictwa), podlegali senatowi²⁶. W roku 1837 instytucję wójtów rozwiązano, a ich kompetencje przejęli tak zwani komisarze dystryktowi – mianowani przez senat i wykonujący funkcje administracyjne, policyjne i sądowe²⁷. Mimo, że W.M. Kraków w listopadzie 1846 roku zostało inkorporowane do zaboru austriackiego, administracja gminna na jego obszarze przetrwała do 1866 roku.

W połowie XIX wieku nastąpiły w Europie znaczące przeobrażenia o charakterze rewolucji społecznych i narodowych, które miały wpływ na zmiany w ustroju administracyjnym poszczególnych państw. Owe zmiany doprowadziły do dualizmu władzy, w którym obok scentralizowanej administracji rządowej powstawały organy samorządu terytorialnego. Nowy prąd ideowy, jakim był liberalizm, oraz splot szeregu wydarzeń politycznych, takich jak kryzys państw absolutystycznych, nabywanie przez jednostki praw publicznych oraz powstanie państw konstytucyjnych, które przeprowadzały reorganizację administracji, przywrócił do życia publicznego instytucję samorządu,

²³ Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego, t. 1, Warszawa 1810, nr 9, s. 201.

²⁴ S. Wójcik, *Samorząd terytorialny w Polsce XX wieku. Myśl samorządowa, historia i współczesność*, Lublin 1999, s. 79–80.

²⁵ Senat, jako władza naczelna, będąca formą rządu miasta Krakowa, sprawdzał umiejętność czytania, pisanie i rachowania.

²⁶ Zob.: Konstytucja Wolnego M. Krakowa i jego Okręgu, 15 VII 1818 r., art. 9. Dziennik Rozporządzeń Rządowych Wolnego, Niepodległego i Ściśle Neutralnego Miasta Krakowa i jego Okręgu 1916, s. 1–13, Instrukcja dla wójtów.

²⁷ Dziennik Rozporządzeń Rządowych Prezesa i Senatu Wolnego, Niepodległego i ściśle Neutralnego Miasta Krakowa i jego okręgu 1837, art. 3; J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, t. 3, Warszawa 1981, s. 810.

jako zjawisko odmienne od znanych dotychczas tradycyjnych typów: wspólnotowego i stanowego. Od lat pięćdziesiątych XIX stulecia organizowano instytucje samorządowe będące nowoczesnym zjawiskiem publiczno-prawnym. W powstających wówczas konstytucyjnych państwach burżuazyjnych samorząd stał się administracyjną władzą gminną, w pełni zależną i podporządkowaną władzy państwowej. W tym czasie utracił możliwość stanowienia prawa oraz funkcje sądowe. Także sfera administracji nie w pełni podlegała kompetencjom władz gminnych. Z kolei zakres ich uprawnień gospodarczych uległ rozszerzeniu²⁸. Wraz z tworzeniem instytucji samorządowych dokonano podziału kompetencji między administrację rządową a samorządową. Podstawę owego podziału stanowiło kryterium terytorialnego zakresu określonej kategorii spraw. Realizacja zadań o znaczeniu ogólnokrajowym należała do administracji rządowej, a mających wymiar lokalny – samorządowej. W relacjach między obu rodzajami administracji zwierzchność przyznano organom administracji rządowej²⁹.

Tworzenie przez władze państw zaborczych samorządu terytorialnego na ziemiach polskich determinowały wewnętrzne przeobrażenia, jakim ulegały rozbiorowe państwa absolutystyczne, przekształcające się w konstytucyjne państwa prawne. Nie bez znaczenia było również dążenie do pacyfikacji polskich aspiracji niepodległościowych, utożsamianych i reprezentowanych przez „naród szlachecki”. Z tej przyczyny od połowy XIX wieku w różnym tempie i zakresie rozpoczął się proces uwłaszczenia chłopów i uwalniania ich od pańszczyzny oraz rozwój samorządności wsi i miast.

²⁸ S. Wójcik, op. cit., s. 81–82.

²⁹ Szerzej zob.: H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 1980, s. 104–105; S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, wyd. 4, Poznań 1947, s. 63; P. Górski, *Reforma samorządu*, t. 2, Kraków 1903.

Zabór pruski

Pierwsze instytucje samorządowe na ziemiach polskich należących do zaborców wprowadzono w zaborze pruskim. Zgodnie z przeprowadzoną w Prusach w 1808 roku reformą nadano samorząd miastom, a w 1824 roku wprowadzono w rejencji poznańskiej sejmik jako organ doradczy w sprawach administracyjnych (w rejencji pomorskiej sejmik funkcjonował od 1875 roku)³⁰. Przepisom tym należy poświęcić nieco uwagi, bowiem pruska ordynacja miejska dała podstawę do reorganizacji ustroju gmin miejskich w całym Niemczech, a także stanowiła wzór do ustaleń ustrojowych w innych państwach³¹. Ordynacja miejska z 19 listopada 1808 roku stanowiła podstawę rozwoju przyszłego samorządu niemieckiego. Zgodnie z ideą jej twórcy, Karla von Steina, miasto miało samodzielnie zarządzać swoimi sprawami poprzez wybrane organy, a obywatele miasta mieli zostać włączeni do administracji publicznej. Do zarządu sprawami gminnymi powoływano dwa równorzędne organy: pochodzącą z wyboru radę gminną i wybierany przez tę radę, kolegialnie zorganizowany magistrat. Radnych miejskich wybierano w głosowaniu bezpośrednim i tajnym. W skład magistratu wchodziła rada fachowców zawodowych, powoływani na dwanaście lat, oraz honorowi członkowie, reprezentujący obywateli podczas sześcioletniej kadencji. Kompetencje rady

³⁰ W jego skład wchodziła rada gminna, mieszczanie i zamożni chłopcy, miał więc charakter stanowy. Zob.: J. Róg, *Samorządność Polaków na ziemiach zaboru pruskiego zwanych po 1815 roku Wielkim Księstwem Poznańskim na przykładzie sejmiku prowincjonalnego*, [w:] *Zeszyt naukowy. Z dziejów samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011, s. 39; S. Kieniewicz, *Historia Polski 1798–1918*, Warszawa 1983, s. 116–117.

³¹ Z. Niewiadomski, *Geneza i istota samorządu terytorialnego. Przekształcenia instytucji*, [w:] *Ustrój administracji publicznej*, pod red. J. Szreniawskiego, Lublin 1995, s. 143.

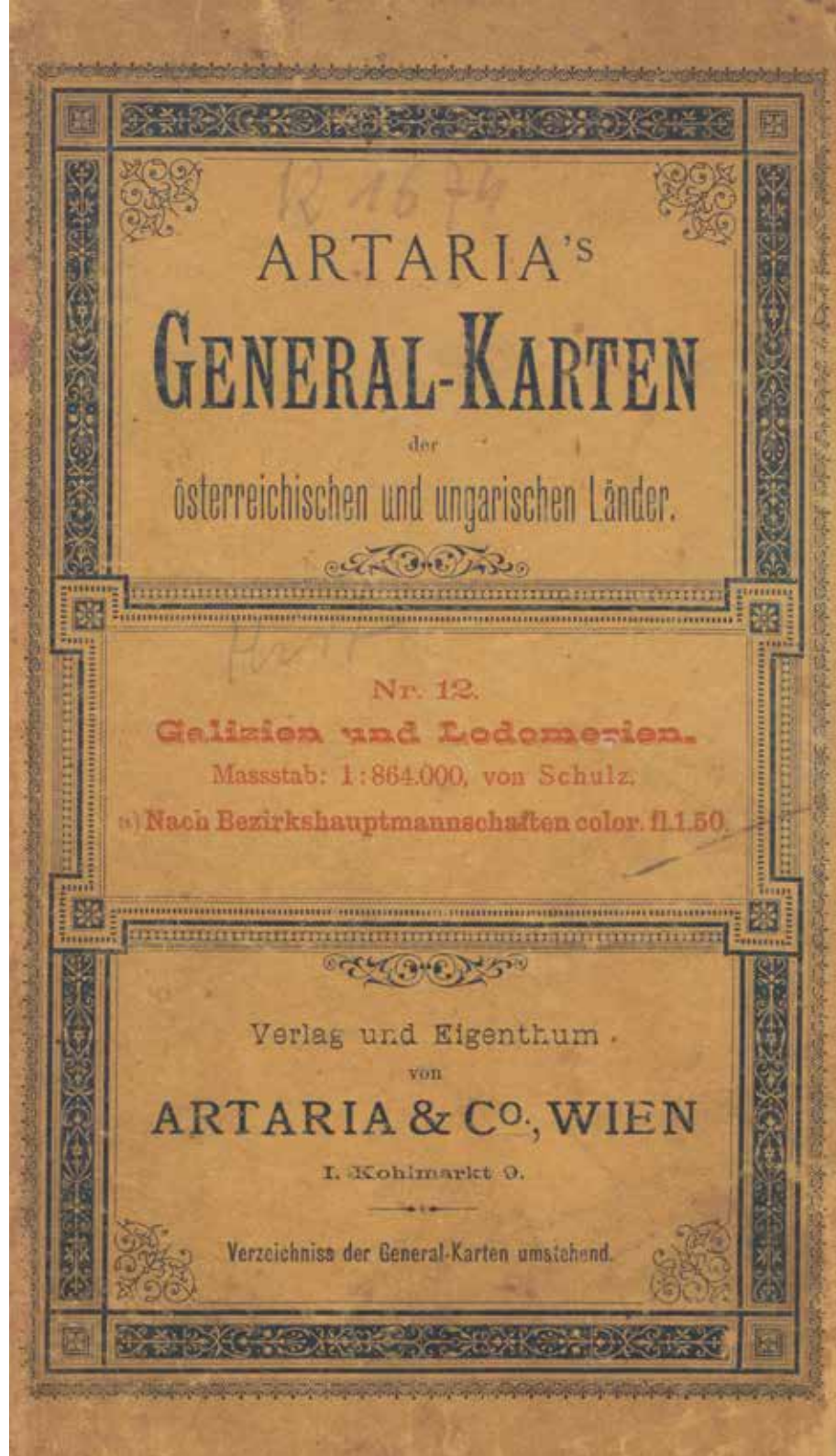
miejskiej i magistratu zostały ściśle rozdzielone. Rada, z przewodniczącym na czele, była organem obradującym, uchwalającym i kontrolującym. Sprawowała finansowy zarząd miejski. Posiadała prawo do wydawania wskazówek dotyczących administracji spraw gminnych. Magistrat był organem wykonawczym i zarządzającym. Pełnił także funkcje reprezentacyjne. Przewodniczącym magistratu był burmistrz³².

W miastach zaboru pruskiego działalność samorządu regulowała ustawa miejska dla siedmiu wschodnich prowincji Prus, wydana 30 maja 1853 roku. Co prawda na obszarze Wielkiego Księstwa Poznańskiego pruskie ustawodawstwo dotyczące samorządu miejskiego zaczęto wprowadzać po upadku powstania listopadowego, jednak robiono to bardzo opieszale tak, że poza pojedynczymi przypadkami, do lat pięćdziesiątych XIX wieku korzystano z przepisów wydanych przez Napoleona I dla Księstwa Warszawskiego³³. Przepisy z roku 1853 stanowiły, iż organami samorządu były: 1) rada miejska – organ uchwałodawczy wybierany przez mieszkańców miasta na trzy lata w wyborach powszechnych, z zastosowaniem cenzusu majątkowego; 2) magistrat – wybierany przez radę jako jej organ wykonawczy na sześcioletnią kadencję. Magistrat tworzyli, w zależności od wielkości miasta i regionalnej tradycji, prezydent lub burmistrz, jego zastępca oraz honorowi, a niekiedy płatni, ławnicy. Cechą charakterystyczną pruskiej samorządowej władzy wykonawczej była jej silna pozycja, przejawiająca się w dwukrotnie dłuższej niż rada miejska kadencji, oraz uprawnienie do zatwierdzania bądź zawieszania uchwał rady³⁴.

32 E. Paziewska, op. cit., s. 15; J. Panejko, op. cit., s. 29.

33 F. Koneczny, op. cit., s. 291-292.

34 S. Wójcik, op. cit., s. 83-84.



Osobną kwestią było ustanowienie na ziemiach polskich zaboru pruskiego samorządu gminnego. Dokonano tego na podstawie tak zwanej ordynacji gminnej dla siedmiu wschodnich prowincji, wydanej 3 sierpnia 1891 roku. Na mocy tej ustawy powiaty podzielone były na jednowioskowe gminy miejscowe i obszary dworskie. Te ostatnie stanowiły odrębną jednostkę samorządowo-administracyjną, nie wchodziły w skład gminy i nie posiadały samorządu. Funkcje władz samorządowych w majątkach ziemskich pełnili ich właściciele lub mianowani przez nich pełnomocnicy. Obszary dworskie były likwidowane dopiero w drugiej i trzeciej dekadzie XX wieku, na Śląsku w 1922 roku, a w Poznaniu i na Pomorzu w 1933 roku.

Gmina stanowiła najniższy szczebel samorządu terytorialnego. Organem uchwałodawczym i kontrolnym w małych gminach były zgromadzenia gminne, natomiast w dużych wsiach przedstawicielstwa gminne. Rady wybierano na trzyletnią kadencję w wyborach powszechnych, równych, tajnych, bezpośrednich i proporcjonalnych. W skład rady gminnej wchodził radni, sołtys i ławnicy. Kompetencje tego szczebla podzielono na własne i poruczone. Do spraw własnych należały sprawy budowy i utrzymania dróg, szkół, zakładów leczniczych, gazowni, elektrowni oraz podatków. Sprawy zlecone dotyczyły wszelkich działań mających na celu utrzymanie porządku publicznego, wypełnianych przez miejscową policję. Rady lub zebrania wiejskie (w małych gminach liczących do tysiąca mieszkańców) wybierały władzę wykonawczą, której kadencja także trwała trzy lata. Był to zarząd gminny z sołtysiem na czele oraz dwoma jego zastępcami wybieranymi spośród ławników. Wybór władzy wykonawczej podlegał zatwierdzeniu przez starostę³⁵.

³⁵ S. Nawrocki, *Percepcja pruskiego samorządu terytorialnego w latach 1919–1939*, „Kronika Wielkopolski” 1990, s. 15–22.

Na ziemiach polskich przynależących do zaboru pruskiego funkcjonował ponadto samorząd wyższych szczebli – powiatowego i prowincjonalnego. Działalność samorządu powiatowego regulowały dwie ordynacje, pierwsza – dla prowincji poznańskiej z 20 grudnia 1828 roku i druga – dla prowincji pomorskiej z 13 grudnia 1872 roku. Uprawnienia stanowiące i kontrolne miały sejmiki powiatowe – instytucje stanowe, w skład których wchodził właściciele tak zwanych dóbr rycerskich, deputowani miejscy i przedstawiciele gmin wiejskich. Organem wykonawczym sejmików powiatowych były wydziały powiatowe ze starostą i sześcioma członkami wydziału wybranymi przez sejmik. Sejmik pełnił także funkcję sądu administracyjnego pierwszej instancji³⁶.

Na wyższym szczeblu administracji rządowej samorząd funkcjonował od 1824 roku w prowincji poznańskiej, a od 1875 roku w prowincji pomorskiej. Jego organami był:

- 1) sejmik prowincjonalny posiadający uprawnienia uchwałodawcze w zakresie lokalnego budżetu, etatów urzędniczych, opiniowania spraw wskazanych przez władze państwowe;
- oraz
- 2) wydział prowincjonalny z dyrektorem krajowym jako reprezentantem społeczności prowincjonalnej i kierownikiem bieżących spraw³⁷.

Oceniając działalność samorządową w zaborze pruskim, badacze zgodnie podkreślają, iż powołane do życia instytucje były silnie skrępowane przez nadzór administracji rządowej, przez co rozpatrywały jedynie sprawy o niższej randze. Innym ograniczeniem wpływu obywateli na zarządzanie lokalnym

³⁶ F. Koneczny, op. cit., s. 292–293.

³⁷ J. Róg, op. cit., s. 38–40; K.W. Kumaniecki, *Ustrój władz samorządowych na ziemiach polskich w zarysie*, Warszawa–Kraków 1921, s. 52–53.

terenem był taki rozdział kompetencji organów poszczególnych szczebli, by wraz ze wzrostem wagi rozpatrywanych spraw zmniejszał się wpływ na nie reprezentacji społecznej – funkcjonowały słabe gminy wioskowe przy równoczesnym zwiększeniu kompetencji przez jednostki samorządowe wyższych szczebli³⁸. Polscy historycy zwracają uwagę także na pewien element dyskryminacji narodowościowej ze strony władz pruskich. Wskazują, iż uprawnienia wyborcze ludności były tak skonstruowane, by utrudniać Polakom udział w władzach samorządowych³⁹.

Zabór austriacki

Przepisy samorządowe obowiązujące na ziemiach byłego zaboru austriackiego pochodziły z 12 sierpnia 1866 roku. Wcześniej, w dobie absolutyzmu oświeconego, wprowadzono w Austrii jednolitą centralistyczną organizację, a miasta, dzięki reformie Józefa II, otrzymały samorząd, który jednak na początku XIX wieku został zlikwidowany. Dopiero wydarzenia Wiosny Ludów wpłynęły na zapoczątkowanie zmian struktury państwa. Przełom w tej dziedzinie nastąpił po 1866 roku, gdy klęska Austrii w wojnie z Prusami zmusiła Habsburgów do głębokich reform wewnętrznych. W 1867 roku utworzono dualistyczną monarchię austro-węgierską. Wówczas zlikwidowano centralizm administracji lokalnej, a w jego miejsce wprowadzono nowy system

administracji, oparty na autonomii i samorządzie⁴⁰. Proces usamodzielniania gmin rozpoczęto w oparciu o przepisy z 1849 roku, a ustawa o gminach z 5 marca 1862 roku określiła zasady i struktury samorządu terytorialnego oraz stała się podstawą szczegółowych regulacji krajowych⁴¹. Na jej podstawie Sejm Galicyjski sukcesywnie uchwalał szereg krajowych ustaw gminnych.

Podstawowe przepisy zawarto w galicyjskiej ustawie o samorządzie gminnym z 12 sierpnia 1866 roku⁴². Początkowo model samorządu terytorialnego oparty był na zasadzie jednolitości ustroju gmin wiejskich i miejskich. Z czasem przepisy z roku 1866 zmieniano (w latach 1873, 1896, 1908), co w konsekwencji spowodowało zróżnicowanie ustroju gmin miejskich. W Galicji odrębne statuty posiadały miasta Lwów (1870) i Kraków (1901). Odrębnie, w roku 1898, uregulowano samorząd trzydziestu innych miast. W miastach funkcjonowały rady i burmistrzowie lub w większych – magistrat. Burmistrzowie mieli prawo wstrzymania wykonania uchwały magistratu i przedstawienia sprawy do decyzji radzie miejskiej. Uprawnienia wyborcze mieszkańców miast, podobnie jak w gminach wiejskich, ograniczały cenzusy⁴³.

38 J. Starościk, *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960, s. 81–82; A. Ginsbert-Gebert, *Samorząd terytorialny i jego gospodarka*, Warszawa 1990, s. 8.

39 M. Gończar, *Samorząd wsi, historia i nowe możliwości*, Warszawa 1990, s. 19; S. Nawrocki, *Percepcja pruskiego...*, s. 22.

40 M. Szczaniecki, *Powszechna historia państwa i prawa*, Warszawa 1979, s. 321, 426 i n.

41 F. Koneczny, op. cit., s. 295–296, 301–302; E. Paziewska, op. cit., s. 16–17.

42 Ustrój samorządowy w zaborze austriackim opierał się ponadto na: Statucie Krajowym z 26 II 1861 r., na ustawie o reprezentacji powiatowej z 12 VIII 1866 r., ustawie gminnej dla 30 większych miast z 13 III 1889 r., ustawie gminnej dla miast i miasteczek z 3 VII 1896 r., statucie miasta Lwowa z 14 X 1870 r. z późniejszymi zmianami, statucie miasta Krakowa z 6 I 1901 r. z późniejszymi zmianami oraz na ustawie o obszarach dworskich z 12 VIII 1866 r. Por.: *Zbiór ustaw i rozporządzeń administracyjnych w Królestwie Galicji i Lodomerji z Wielkiem Księstwem Krakowskiem obowiązujących z wyciągiem orzeczeń c. k. Trybunału administracyjnego*, t. 1, wyd. 3 poprawione i pomnożone, Lwów 1884, s. 3 i n.

43 S. Kutrzeba, *Historia ustroju Polski w zarysie po rozbiorach*, t. 4, Lwów 1920, s. 237–242. Na temat statutów wydanych dla Lwowa i Krakowa zob.: F. Koneczny, op. cit., s. 308–309.

Podstawową jednostką samorządu terytorialnego w Galicji była gmina jednowioskowa, zwana miejscową lub jednostkową. Obszary dworskie, dawne dobra dominialne były – analogicznie do rozwiązań pruskich – wydzielone z obszaru gminy wiejskiej. Organami samorządu gminnego były: rady gminne – pełniące funkcje uchwałodawcze i zwierzchność gminna – sprawująca funkcje wykonawcze. Skład rady gminnej pochodził z wyborów przeprowadzanych w czterech kuriach, do których przynależność zależała od wysokości opłacanych w gminie podatków bezpośrednich, posiadania określonego wykształcenia lub wykonywania obowiązków urzędniczych. Powodowało to, że ludność otrzymywała prawo głosu w sposób nierówny i niejednorodny⁴⁴. W skład rady gminnej wchodził także członekowie niewyborczy, którzy spełniali wymóg opłacania jednej szóstej części podatków bezpośrednich, jakie przypadały na całą gminę. Rady wybierano na trzy lata, a od 1884 wprowadzono kadencję ośmioletnią. Składały się z 8–36 członków⁴⁵. Rady gminne wykonywały zadania własne oraz zlecone. Zadania własne obejmowały: zarząd majątkiem, dochodami i wydatkami gminy, zarząd instytucjami, zapewnienie bezpieczeństwa, utrzymanie dróg, sprawy policji budowlanej, ogniowej, aprowizacji, zdrowia, dobroczynności, sprawy obyczajowe oraz rozjemstwo stron pozostających w sporze. Zadania poruczone dotyczyły spraw administracji wewnętrznej (jak ogłaszanie ustaw), spraw wojskowych (ogłaszanie poboru rekruta), ścigania przestępstw, ściągania podatków, sądownictwa gminnego i innych⁴⁶. Władzę wykonawczą w gminie – zwierzchność gminną, w osobach

naczelnika gminy, dwóch radnych i kilku asesorów, wybierała spośród siebie rada gminna. Naczelnicy nie byli zatwierdzani przez nadrzędne władze administracyjne i posiadali dużą niezależność. Nadzór nad gminami sprawowały władze państwowe oraz wyższe władze samorządowe. Duże uprawnienia nadzorcze należały do kompetencji Wydziału Krajowego, powoływanego przez Sejm Galicyjski. Administracja rządowa nadzorowała ściśle przestrzeganie przez gminę przyznanego jej zakresu działania. Z kolei nadzór samorządowy dotyczył celowości działania gminy oraz ochrony jej majątku⁴⁷.

Przepisy dotyczące samorządu powiatowego zostały unormowane w ustawie z 12 sierpnia 1866 roku. Jego organami była rada powiatowa – organ uchwałodawczy i kontrolujący, oraz wydział powiatowy – organ wykonawczy rady. Kadencja organów samorządu powiatowego trwała sześć lat. Rada liczyła 26 osób wybieranych w wyborach kurialnych, zapewniających przywileje właścicielom wielkich posiadłości ziemskich – kuria pierwsza, oraz zakładów przemysłowych i handlowych – kuria druga. Wyboru radnych dokonywano, podobnie jak w przypadku samorządu gminnego, w czterech kuriach. W dwóch pierwszych wybory były bezpośrednie, natomiast w trzeciej i czwartej pośrednie. Radzie przewodniczył przewodniczący, tytułowany marszałkiem rady powiatowej. Rada powiatowa wyłaniała spośród siebie wydział powiatowy, w skład którego wchodził prezes i sześciu członków wydziału. Organy samorządu powiatowego zajmowały się zarządaniem majątku publicznego na podległym terenie, zarządaniem istniejących i tworzeniem nowych zakładów powiatowych, szpitalnictwem, komunikacją, szkolnictwem i filantropią oraz

44 J. Pokładecki, *Samorząd terytorialny w warunkach transformacji systemu politycznego w Polsce*, Poznań 1996, s. 15.

45 S. Wójcik, op. cit., s. 86; F. Koneczny, op. cit., s. 307.

46 K.W. Kumaniecki, *Ustrój władz samorządowych...*, s. 11–12, 17–21; K.W. Kumaniecki, B. Wasiułyński, J. Panejko, *Polskie prawo administracyjne*, cz. 2, Kraków brw., s. 1080; A. Nowakowski,

Samorząd terytorialny w Galicji na przełomie XIX i XX wieku, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 1/2, s. 93.

47 K. Grzybowski, *Historia państwa i prawa Polski*, t. 4: *Od uwłaszczenia do odrodzenia państwa*, Warszawa 1982, s. 306 i n.

nadzorem nad działalnością samorządową gmin. Nadzór nad samorządem powiatowym sprawowały władze państwowe, czyli starostowie i namiestnik, oraz organy krajowe – Sejm i Wydział Krajowy⁴⁸.

Ustrój władz terenowych na obszarze zaboru austriackiego na szczeblu powiatu przewidywał dualizm władz samorządowych i powiatowych. Rządową władzą w powiecie było starostwo, a samorządową rada powiatowa i wydział powiatowy. Na poziomie gmin ów dualizm nie istniał⁴⁹.

Oceniając ustrój i działalność instytucji samorządowych na obszarze zaboru austriackiego, należy podkreślić, iż zyskał on stosunkowo szerokie uprawnienia. Od czasu wprowadzenia ustawy z 1866 roku w Galicji znajdował się niemal wyłącznie w rękach polskich. Badacze dość zgodnie oceniają, że – mimo pewnych ograniczeń – przyczynił się do wykształcenia polskich kadr administracyjnych i stanowił szkołę wychowania obywatelskiego polskiego społeczeństwa. W porównaniu z pozostałymi ziemiami Rzeczypospolitej to właśnie w Galicji przełomu XIX i XX stulecia Polacy mogli częściowo realizować swoje dążenia niepodległościowe i aspiracje gospodarcze, a zwłaszcza rozwijać własną naukę, oświatę i kulturę. Było to możliwe dzięki przyznaniu krajom koronnym wchodzącym w skład monarchii austro-węgierskiej autonomii i połączonego z nią samorządu terytorialnego⁵⁰. W ten sposób Polacy galicyjscy otrzymali nie tylko kompetencje ustawodawcze własnego sejmiku, ale także możliwość samodzielnego sprawowania władzy wykonawczej w ramach administracji lokalnej. Doświadczenia te stały się niezwykle istotne w przyszłości, w niepodległej Rzeczypospolitej.

⁴⁸ F. Koneczny, op. cit., s. 309–310, A. Ajnenkiel, *Administracja w Polsce...*, s. 21.

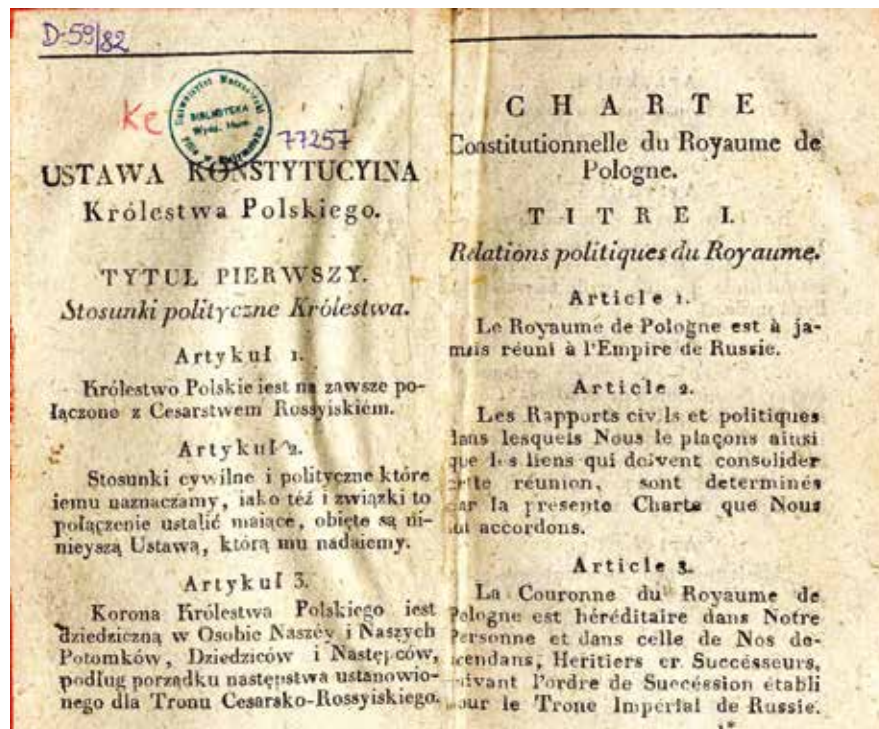
⁴⁹ A. Nowakowski, op. cit., s. 100.

⁵⁰ A. Pankowicz, *Galicjijski model samorządu w początkach II Rzeczypospolitej. Nowe regulacje prawne*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 12, s. 3; A. Nowakowski, op. cit., s. 93.

Zabór rosyjski

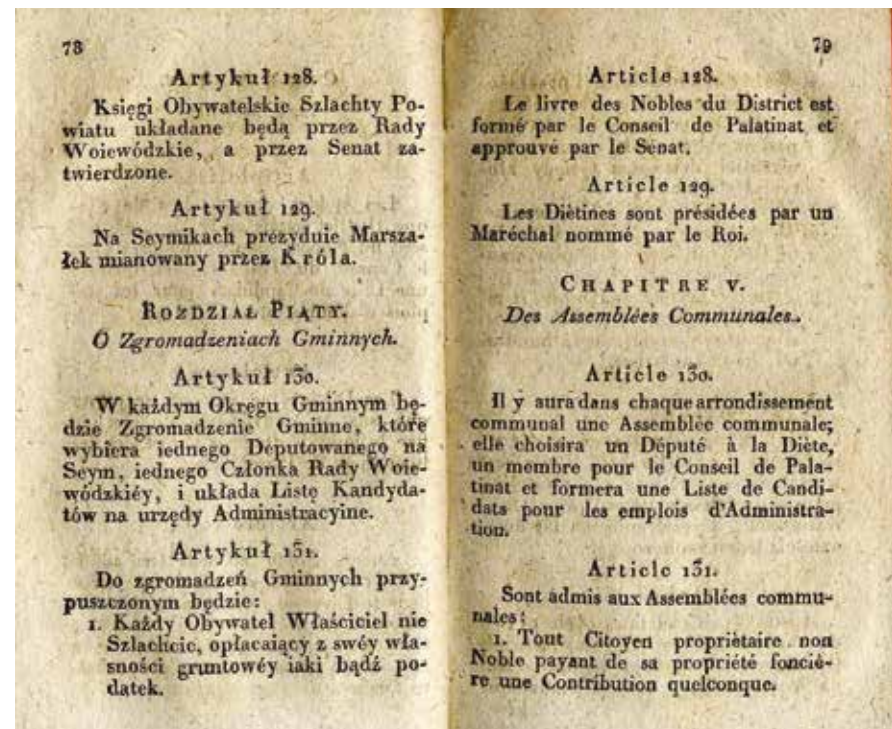
W najbardziej okrojonej formie samorząd terytorialny występował na obszarze zaboru rosyjskiego, gdzie po upadku powstania styczniowego władze rosyjskie podjęły proces unifikowania instytucji Królestwa Polskiego z urzędami funkcjonującymi w cesarstwie. Właściwie jedynym przejawem odrębności Królestwa był samorząd gminny działający w oparciu o ukaz z 2 (19) lutego 1864 roku oraz przepisy z 1876 roku. Został on wprowadzony z powodów politycznych równocześnie z uwłaszczeniem chłopów – jako instrument antagonizujący stosunki między dworem a wsią. Nie było to więc działanie mające wpłynąć na modernizację struktur administracyjnych państwa rosyjskiego. Car Rosji, posiadający władzę absolutną, rządzący w terenie za pośrednictwem wiernych mu urzędników, nie był skłonny do wprowadzania zmian ustrojowych polegających na scedowaniu części władzy na terenowe organy samorządowe. Na terenie Królestwa zachodziła dodatkowo obawa, że mogły się one stać wsparciem dla spiskujących Polaków. Należy podkreślić, że w Kongresówce samorząd terytorialny funkcjonował jedynie na szczeblu gminy i gromady. W miastach Królestwa Polskiego samorządu nie było. Działały tu jedynie magistraty jako niższe urzędy władzy rządowej⁵¹. Były one całkowicie podporządkowane administracji rosyjskiej. Sytuacja w tej kwestii zaczęła się zmieniać wraz z rozpoczęciem działań zbrojnych podczas pierwszej wojny światowej. Zachodzące wówczas wydarzenia militarne i polityczne wymusiły zmiany administracyjno-ustrojowe.

⁵¹ A. Ajnenkiel, *Administracja w Polsce...*, s. 13; M. Klimek, *Samorząd miast II Rzeczypospolitej. Publiczna debata i rozwiązania ustrojowe*, Lublin 2006, s. 17–18; K. Grzybowski, *Historia państwa i prawa Polski*, t. 4: *Od uwłaszczenia do odrodzenia państwa*, Warszawa 1982, s. 78–90.



Ryc. 7. Ustawa Konstytucyjna Królestwa Polskiego, Dziennik Praw Królestwa Polskiego 1816 (*Zbiory Podlaskiej Biblioteki Cyfrowej*).

Najniższą strukturę organizacyjną we wsiach stanowiły gromady, do których należeli chłopci, właściciele gruntów tak zwanych ukazowych, a więc nadanych im na podstawie ukazu o uwłaszczeniu włościan. Gromady były więc organizacją stanową. Samorząd wiejski wprowadzono tu jednocześnie z uwłaszczeniem. Gromady posiadały własne organy: zebranie gromadzkie i jego organ wykonawczy – sołtysa. Wybór sołtysa wymagał zatwierdzenia przez administracyjne władze rządowe. Sołtys podlegał służbowo wójtowi, którego był pomocnikiem w zakresie wykonywania władzy gminnej i administracji



rządowej⁵². Obok gromad włościańskich, w zaborze rosyjskim istniały gromady zorganizowane w byłych małych miastach. Od 1888 roku do organizacji

⁵² Gromady nie obejmowały majątków ziemskich i zaścianków szlacheckich. M. M. Wójcicki, *System polityczno-prawny samorządu terytorialnego w II RP. Studium polityczno-prawne*, Katowice 2008, s. 18; A. Okolski, *Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskiem w porównaniu z innymi krajami europejskimi*, t. 1, Warszawa 1880, s. 321, 456–458; H. Konic, *Samorząd gminny w Królestwie Polskiem*, wyd. 2 przejrane i uzupełnione, Warszawa 1906, s. 1–5, 87–109.

gromadzkiej sukcesywnie włączano wsie należące do szlachty, choć te nie miały prawa wyboru sołtysa. Badacze rozwoju samorządu na ziemiach polskich wskazywali, że ściśle stanowa organizacja gromady była podyktowana chęcią oparcia całego samorządu wiejskiego Królestwa Polskiego na chłopstwie. Władze rosyjskie wychodziły z założenia, że oddanie samorządu gminnego i władzy policyjnej w ręce uwłaszczonego chłopstwa zapewni im wpływ na tę grupę społeczną i uzależni od nich samorząd⁵³. Osobnymi jednostkami, nie będącymi gromadami, były folwarki. Gromady wchodziły w skład gmin.

Istnienie organizacji gminnej zapisano w rozdziale piątym konstytucji Królestwa Polskiego, nadanej w 1815 roku przez cara Rosji Aleksandra I⁵⁴:

W każdym okręgu gminnym będzie zgromadzenie gminne, które wybiera iednego Deputowanego na Sejm i iednego członka Rady Woiewódzkiej, i układa Listę Kandydatów na urzędy Administracyjne.

Natomiast szczegółowe zasady ustroju i zakres działania gminy wiejskiej w Królestwie Polskim unormowano w ukazie o urządzeniu gmin wiejskich, wydanym 2 (19) lutego 1864 roku⁵⁵. Inaczej niż w zaborze pruskim i austriackim, gmina wiejska w Królestwie Kongresowym była gminą zbiorową i wszechstanową. W jej skład wchodziło kilkanaście, a niekiedy kilkadziesiąt wsi z folwarkami. Pod względem liczby ludności były to gminy ogromne, liczące do kilku tysięcy chłopów i szlachty.

Organem uchwałodawczym gminy było zebranie gminne, w którym prawo uczestnictwa mieli wszyscy pełnoletni gospodarze, posiadający minimum trzy morgi ziemi, (od 1879 roku cenzus ten zmniejszono do półtorej morgi). Zebranie gminne zwoływano pod przewodnictwem wójta cztery razy do roku. Podejmowało ono decyzje obejmujące wszystkie sprawy dotyczące funkcjonowania gminy, w tym sprawy gospodarcze, dotyczące działalności dobroczynnej i organizowania szkółek gminnych. Do jego wyłącznej kompetencji należało uchwalanie budżetu i podatków oraz ich rozkład. Zebranie gminne wybierało wójta, ławników i pisarza. Ze względu na trudności przeprowadzenia w gminie zbiorowej prawomocnego zebrania gminnego, co wymagało udziału co najmniej połowy zazwyczaj licznej rzeszy uprawnionych mieszkańców, kadencje wójtów często były przedłużane ponad ustawowy okres trzech lat⁵⁶. Wójt był organem wykonawczym gminy, sprawującym jej bieżącą administrację, wybieranym przez zebranie gminne i zatwierdzanym przez rządowe władze administracyjne. Przewodniczył zebraniom gminnym, wykonywał ich uchwały, sprawował funkcje miejscowej policji, zarządzał funduszami gminy, czuwał nad całością i nienaruszalnością nieruchomości. Był bezpośrednim wykonawcą wszystkich administracyjnych zadań poruczonych przez gminę i administrację rządową. Jego władza rozciągała się na wszystkich mieszkańców gminy bez względu na to jakie posiadali stanowisko⁵⁷.

53 W. Brzeziński, *Terytorialna organizacja gminy wiejskiej w Polsce. Wnioski do reformy*, Warszawa 1932, s. 29.

54 Dziennik Praw Królestwa Polskiego 1816, t. 1, s. 78, Ustawa Konstytucyjna Królestwa Polskiego.

55 Ibidem, 1864, t. 62, s. 37-92, Ukaz o urządzeniu gmin wiejskich.

56 A. Okolski, *op. cit.*, s. 439-440. Uchwały zebrania gminnego uzyskiwały prawomocność, kiedy zapadały pod przewodnictwem wójta lub zastępującego go najstarszego wiekiem sołtysa, oraz gdy uczestniczyła w nich połowa wszystkich uprawnionych. W sprawach dotyczących rozporządzenia wspólną własnością gminy obowiązywała kwalifikowana większość 3/4 uprawnionych (Dziennik Praw Królestwa Polskiego 1864, t. 62, s. 45-49, Ukaz o urządzeniu...).

57 G. Smyk, *Administracja publiczna Królestwa Polskiego w latach 1864-1915*, Lublin 2011, s. 271-272.

Ustawa z 1864 roku obejmowała także przepisy dotyczące organizacji i zadań gromad wioskowych. Ponadto dotyczyła szeregu miast Królestwa Polskiego, które w 1869 roku przekształcono w osady. Wówczas, w ciągu roku, władze carskie pozbawiły praw miejskich ponad 300 miast i miasteczek⁵⁸.

Charakterystyczne dla ustroju administracyjnego Królestwa Polskiego było to, iż nie utworzono na jego obszarze organów samorządowych w ścisłym znaczeniu. W okresie konstytucyjnym w województwach powołano co prawda rady obywatelskie, ale nie były to klasyczne organy samorządowe⁵⁹. Członków rad obywatelskich powoływały na dwuletnią kadencję sejmiki powiatowe i zgromadzenia gminne. Żywot tych organów nie był długi, znikły bowiem po powstaniu listopadowym. Na początku lat sześćdziesiątych XIX wieku Aleksander Wielopolski, dyrektor dwóch Komisji Rządowych: Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego oraz Sprawiedliwości, podjął próbę wprowadzenia samorządu na szczebel powiatu i guberni. Z jego inicjatywy w 1861 roku został wydany ukaz wprowadzający rady gubernialne, powiatowe oraz rady miejskie w 28 największych miastach. Wszystkie one pochodziły z wyboru – miejskie i powiatowe z wyborów bezpośrednich, a gubernialne z pośrednich. Rady powiatowe obradowały w zasadzie cztery razy w roku w obecności naczelnika powiatu. Ich zadania skupiały się na wyborze członków rad gubernialnych, nadzorowaniu wykonywanych w powiecie inwestycji oraz uchwalaniu dodatków do podatków, mających być spożytkowanymi na miejscowe potrzeby. Funkcje wykonawcze rady sprawował naczelnik powiatu. Z kolei rady miejskie

zarządzały głównie sprawami gospodarczymi miasta. Ich uchwały wykonywały magistraty. Należy jednak podkreślić, że w swych decyzjach rady miejskie były znacznie ograniczone, ponieważ ważniejsze uchwały wymagały zatwierdzenia przez władze rządowe. Rady gubernialne miały obradować jedynie raz na rok i zajmować się sprawami gospodarczymi guberni oraz rozstrzygnięciem kwestii dotyczących co najmniej kilku powiatów⁶⁰. Rady powiatowe i gubernialne funkcjonowały na terenie Królestwa Polskiego tylko do 1863 roku⁶¹. Kres ich działalności położyło powstanie styczniowe.

W inny sposób zostały urządzone ziemie I Rzeczypospolitej wcielone do Rosji. Początkowo pozostawiono tu bez zmian powiatowe sejmiki szlacheckie z pochodzącym z wyboru marszałkiem. Z czasem władze zaczęły ograniczać dostęp do tej formy samorządu stanowego, wprowadzając cenzus majątkowy, najpierw posiadania dziesięciu poddanych, a od upadku powstania listopadowego stu. Sejmiki powiatowe, podobnie jak gubernialne, zbierały się co trzy lata. Od 1810 roku ograniczono dostęp szlachty do sejmików gubernialnych. Zamiast uczestnictwa całej szlachty guberni, wybierano do nich po dziesięciu przedstawicieli z powiatu. Dalszym ograniczeniem, stosowanym od połowy lat trzydziestych XIX stulecia, był wymóg przebycia co najmniej dziesięcioletniej służby wojskowej lub sądowej⁶².

58 A. Okolski, *op. cit.*, s. 415 i n.

59 Do zakresu działania rad obywatelskich należało: prowadzenie ksiąg obywatelskich, wybieranie kandydatów na sędziów pokoju oraz przedstawianie władzom lokalnym i rządowym uwag i opinii dotyczących spraw województwa i jego mieszkańców. Zob.: A. Korobowicz, W. Witkowski, *Historia ustroju i prawa polskiego (1772–1918)*, Warszawa 2012, s. 120

60 Tekst ukazów o radach miejskich, radach powiatowych i radach gubernialnych zob.: H. Lisicki, *Aleksander Wielopolski 1803–1877*, t. 2, Kraków 1878, s. 144–163. Por.: D. Szpoper, *Reforma samorządowa w Królestwie Polskim w latach 1861–1862*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2014, z. 1, s. 149–179.

61 G. Smyk, *op. cit.*, s. 266–267; S. Wójcik, *op. cit.*, s. 101.

62 F. Koneczny, *op. cit.*, s. 282–283.

1. STRUKTURA ADMINISTRACYJNA I SAMORZĄD TERYTORIALNY RZECZYPOSPOLITEJ 1918–1939

Podział administracyjny kraju

W latach 1914–1918 Europa stała się teatrem działań zbrojnych, które nazwano pierwszą wojną światową. Było to wydarzenie niezwykle istotne dla społeczeństwa polskiego, od ponad stu lat dążącego do przywrócenia własnej państwowości. W tym czasie sprawa polska pojawiła się na międzynarodowej arenie politycznej. Strony na froncie wschodnim, czyli na ziemiach polskich, chcąc pozyskać przychylność polskiego społeczeństwa, wydawały oświadczenia wskazujące na możliwość nadania ziemiom polskim pewnej autonomii, a być może nawet całkowitej niezależności. Z kolei na zachodzie Europy, dzięki działaniom Komitetu Narodowego Polskiego¹, potrzebę restytucji państwa polskiego z czasem zaczęły również dostrzegać państwa Ententy. Za najbardziej doniosłe wydarzenie polityczne na drodze do zaakceptowania przez mocarstwa prawa Polaków do posiadania niepodległego państwa uważa

¹ Komitet Narodowy Polski, organizacja założona w 1917 roku w Lozannie przez Romana Dmowskiego, postawił sobie za cel odbudowę państwa polskiego przy pomocy Ententy. Komitet był uznawany przez rządy Francji, Wielkiej Brytanii, Włoch oraz Stanów Zjednoczonych za przedstawicielstwo interesów Polski.

się orędzie wygłoszone 8 stycznia 1918 roku przez prezydenta Stanów Zjednoczonych Thomasa Woodrowa Wilsona. Punkt trzynasty orędzia brzmiał:

Należy stworzyć niezawisłe państwo polskie, które winno obejmować terytoria zamieszkane przez ludność niezaprzeczalnie polską, któremu należy zapewnić swobodny i bezpieczny dostęp do morza i którego niezawisłość polityczną i gospodarczą oraz integralność terytorialną należy zagwarantować paktem międzynarodowym.

Bieg historii przyspieszył latem 1918 roku, gdy państwa centralne poniosły szereg klęsk militarnych, co skłoniło je do podjęcia rokowań z państwami Ententy. Dzień 11 listopada, w którym delegacja niemiecka podpisała warunki zawieszenia broni, przyjmuje się za moment kończący pierwszą wojnę światową. Usankcjonowaniem nowego ładu geopolitycznego Europy był traktat pokojowy podpisany 28 czerwca 1919 roku w Wersalu.

W dziejach Polski przyjmuje się, że 11 listopada 1918 roku był pierwszym dniem istnienia niepodległego państwa. Powstanie niepodległej Rzeczypospolitej w 1918 roku uważa się za jedno z najważniejszych wydarzeń w jej historii. Badacz dziejów najnowszych Tadeusz Jędruszczak oceniał:

Dzięki ukształtowaniu się suwerennego państwa przekreślone zostały rozbiory i przerwany okres niewoli, której dalsze przedłużanie się zagrażało realnie istnieniu narodu jako całości. Nastąpiło zjednoczenie większości terytorium i ludności

² Cytat za: *Teksty źródłowe z historii państwa i prawa Polski (1864–1945)*, wybr. i oprac. J. Ciągwa i A. Lityński, Katowice 1974, s. 80.

w jednym organizmie państwowym, co sprzyjało w sposób decydujący integracji we wszystkich dziedzinach życia i stało się punktem zwrotnym w rozwoju ogólnopolskiej świadomości narodowej³.

Należy pamiętać, że niepodległa polska państwowość kształtowała się przez kilka lat, a proces ustalania granic zakończył się dopiero w 1923 roku. W początkowym okresie funkcjonowania Rzeczypospolitej system administracji oparto na unitarnej koncepcji państwa. Charakteryzowała się ona formalną tymczasowością organów administracyjnych i samorządowych. Podział administracyjno-terytorialny tworzone stopniowo, w miarę formowania się granic państwa i od początku zmierzał w kierunku zatarcia różnic międzyaborowych. Proces tworzenia władz lokalnych przebiegał odmiennie w poszczególnych dzielnicach. Rada Regencyjna sprawująca władzę w Królestwie Polskim, 11 listopada 1918 roku przekazała władzę nad wojskiem Józefowi Piłsudskiemu, a 14 listopada się rozwiązała. Trzy dni później utworzono w Warszawie pierwszy rząd niepodległej Republiki Polskiej (do lutego 1919 roku była to oficjalna nazwa państwa polskiego, dopiero wówczas Sejm Ustawodawczy przywrócił nazwę Rzeczpospolita) z premierem Jędrzejem Moraczewskim⁴. W Krakowie 30 października 1918 roku powstała posiadająca status autonomiczny Polska Komisja Likwidacyjna. Na mocy dekretu rządu z 10 stycznia 1919 roku powołano Tymczasową Komisję Rządzącą dla Galicji i Śląska Cieszyńskiego oraz Górnej Orawy i Spisza. Wreszcie na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z 7 marca 1919 roku powstał urząd Generalnego Delegata

Rządu dla byłej Galicji, który przejął dotychczasowy aparat Namiestnictwa we Lwowie⁵. Była to więc, z wyjątkiem obszaru byłego Królestwa Polskiego, administracja prowincjonalna. Likwidacja organów lokalnych i unifikacja administracji trwała kilka lat. Do końca lat dwudziestych XX wieku funkcjonowały na obszarze byłej Galicji prowincjonalne struktury samorządowe. Na mocy ustawy z 30 stycznia 1920 roku⁶ zniesiono Sejm i Wydział Krajowy byłego Królestwa Galicji i Lodomerii i Wielkiego Księstwa Krakowskiego. Ich prawa i obowiązki przeszły na państwo polskie, które przekazało je Tymczasowemu Wydziałowi Samorządowemu. Urząd ten zlikwidowano dopiero rozporządzeniem prezydenta Rzeczypospolitej z 16 stycznia 1928 roku⁷.

Pierwszym obszarem, na którym rozpoczęto organizowanie polskiej administracji było byłe Królestwo Polskie. Tworzenie zrębów władz terenowych oparto na zasadzie jednoinstancyjności. Powołano urzędy powiatowe, kierowane przez komisarzy, później starostów, podległe bezpośrednio Ministerstwu Spraw Wewnętrznych⁸. Dla lepszej infiltracji terenu ministerstwa zabiegały o zorganizowanie w powiatach swych terenowych odpowiedników. W ten sposób w każdym powiecie powstało ponad dwadzieścia różnego rodzaju urzędów⁹. Takie rozwiązanie, oznaczające brak jakichkolwiek powiązań poziomych

3 T. Jędruszczak, *Problemy odrodzonego państwa polskiego*, [w:] *Polska Odrodzona 1918–1939. Państwo – społeczeństwo – kultura*, pod red. J. Tomickiego, Warszawa 1982, s. 51.

4 J. Goclon, *Rząd Jędrzeja Moraczewskiego 17 XI 1918 – 16 I 1919 r. (struktura, funkcjonowanie, dekrety)*, „Przegląd Nauk Historycznych” 2009, nr 2, s. 100–106.

5 M. Śliwa, *Pierwsze ośrodki władzy w polskiej Galicji w 1918 r.*, „Dzieje Najnowsze” 1998, nr 4, s. 63–73.

6 Dziennik Praw Państwa Polskiego 1919, nr 24, poz. 240, Rozporządzenie Rady Ministrów w przedmiocie administracji państwowej w Galicji; Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: DURP) 1920, nr 11, poz. 61, Ustawa z dn. 30 I 1920 r. o zniesieniu Sejmu i Wydziału Krajowego b. Królestwa Galicji i Lodomerji z Wielkim Księstwem Krakowskim.

7 A. Niedźwiedz, *Likwidacja Tymczasowego Wydziału Samorządowego we Lwowie*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1931, nr 12, s. 441.

8 R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie administracji spraw wewnętrznych*, Warszawa 1939, s. 56.

9 Były to m.in.: Powiatowa Rada Apropowizacyjna, Urząd Pośrednictwa Pracy, Urząd Architekta Powiatowego, Powiatowa Komisja dla Bezrobotnych, Urząd Mieszkaniohy i Sanitarno-

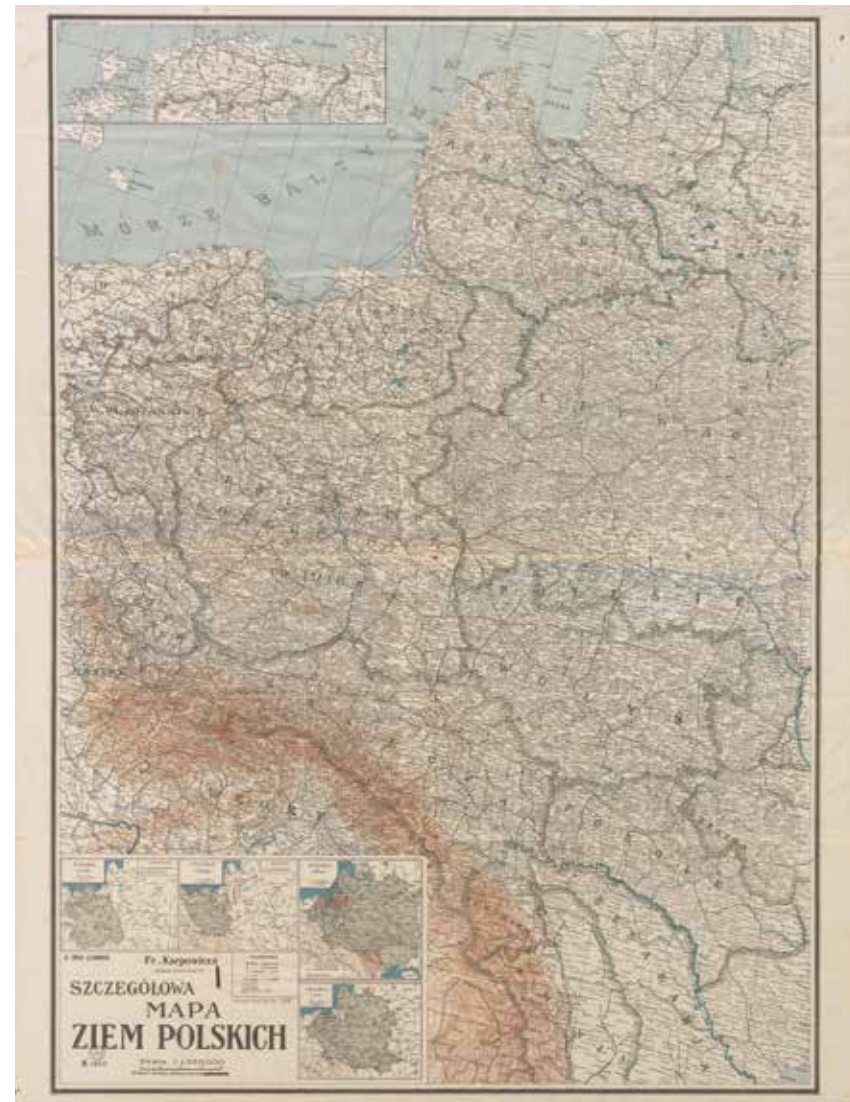
między urzędami na danym terenie, szybko ujawniło swoje wady. W końcu sierpnia 1919 roku¹⁰ Rada Ministrów postanowiła, że w terenie władzę administracyjną pierwszej instancji będzie pełnił starosta – reprezentant władzy państwowej w powiecie. Zakres jego kompetencji obejmował wszystkie sprawy dotyczące administracji państwowej z wyjątkiem przekazanych administracji wojskowej, skarbowej, sądowniczej, szkolnej, kolejowej, pocztowo-telegraficznej oraz administracji państwowej. Ponadto sprawował funkcje kierownicze organów wykonawczych samorządu terytorialnego. Był zwierzchnikiem urzędników starostwa oraz koordynował działalność istniejących na danym terenie organów. Władza administracyjna pierwszej instancji, którą sprawowano na terenie byłego Królestwa, nie zmieniła uprawnień tychże organów na obszarze pozostałych zaborów.

W połowie 1919 roku, wraz z tworzeniem zrębów administracji powiatowej, w kręgach politycznych poparcie zyskała idea powołania władz administracyjnych drugiej instancji, będących ogniwem pośrednim między starostwem a poszczególnymi ministerstwami. Na przełomie lipca i sierpnia 1919 roku resort spraw wewnętrznych przygotował projekt tymczasowej ustawy o utworzeniu województw na obszarze byłego Królestwa Polskiego. Sejm Ustawodawczy przyjął go 2 sierpnia¹¹. Wobec licznych kontrowersji i różnicy zdań

–Obyczajowy, Inspektorat Szkolny, czy Inspektorat Farmaceutyczny. Zob.: M.M. Wójcicki, *System polityczno-administracyjny Drugiej Rzeczypospolitej. Studium polityczno-prawne*, Katowice 2008, s. 36.

¹⁰ Omówiono na podstawie: Dziennik Praw Państwa Polskiego 1919, nr 72, poz. 426, Rozporządzenie Rady Ministrów o tymczasowej organizacji powiatowych władz administracyjnych I instancji na obszarze b. zaboru rosyjskiego.

¹¹ Sejm Ustawodawczy. Druki Sejmowe 1919, nr 832, Wniosek w sprawie projektu tymczasowej ustawy o utworzeniu województw białostockiego, kieleckiego, lubelskiego, łódzkiego i warszawskiego; ibidem, nr 936a, Sprawozdanie komisji administracyjnej w przedmiocie rządowego



Ryc. 10. Szczegółowa mapa ziem polskich do 1918 roku, skala 1: 1050000, Warszawa [1918] (Zbiory Biblioteki Uniwersytetu Łódzkiego).

dotyczących przyszłego ustroju administracyjnego państwa, ustawa otrzymała status aktu o charakterze tymczasowym. W praktyce wspomniane znamiona tymczasowości okazały się wyjątkowo trwałe i ustawa ta stała się wzorem dla utworzenia podobnych instytucji w pozostałych dzielnicach państwa polskiego. Zgodnie z jej zapisami dokonano podziału terytorium byłego Królestwa Kongresowego na pięć województw: warszawskie, łódzkie, kieleckie, lubelskie i białostockie. Warszawa otrzymała status odrębnej jednostki administracyjnej. Na czele województw stali wojewodowie, będący przedstawicielami rządu sprawującymi z jego ramienia władzę państwową na podległym im obszarze. Szeroki zakres uprawnień wojewodów obejmował: wykonywanie zaleceń ministrów, kierowanie urzędem wojewódzkim przy pomocy organu pomocniczego – rady wojewódzkiej, władzę zwierzchnią nad podległymi im organami administracji zespolonej i sprawowanie kontroli nad zatrudnionymi urzędnikami. Ponadto wojewodowie sprawowali kontrolę nad działalnością struktur samorządowych w województwie, czyli nad sejmikami powiatowymi i radami miejskimi. Właściwie ponosili odpowiedzialność za respektowanie przez władze samorządowe obowiązującego porządku prawnego¹². Do zakresu

projektu tymczasowej ustawy o utworzeniu województw białostockiego, kieleckiego, lubelskiego, łódzkiego i warszawskiego (Druk nr 832); DURP 1919, nr 65, poz. 395, Tymczasowa ustawa z dn. 2 VIII 1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji.

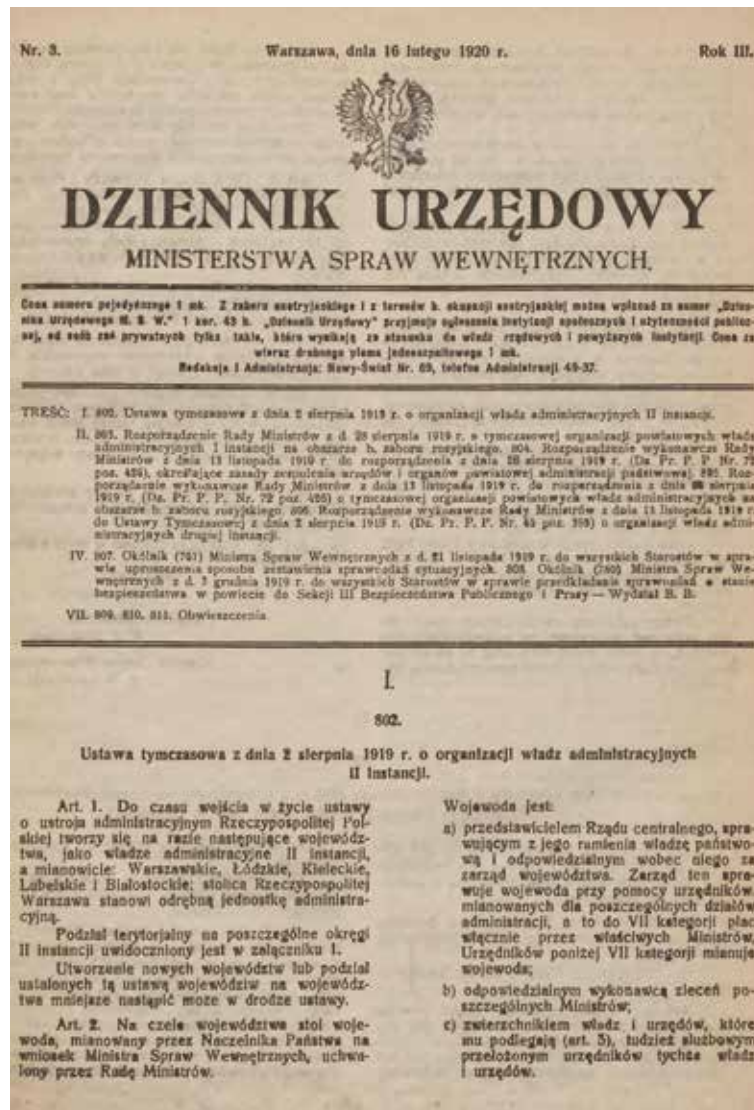
¹² Przepisy wykonawcze wydano 13 XI 1919 r. Na mocy tego rozporządzenia wojewoda, jako przedstawiciel administracji ogólnej, odpowiadał za utrzymanie spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Decydował o użyciu oddziałów policyjnych. W przypadku istotnego zakłócenia porządku społecznego mógł żądać pomocy wojska. Sprawował nadzór nad prasą, organizacją widowisk, wydawaniem paszportów, ruchem ludności, kontrolą obcych obywateli, nadzorował zgromadzenia publiczne, prowadził rejestrację stowarzyszeń i związków. Do zakresu administracji zespolonej zaliczono: sprawy wyznaniowe, zdrowia publicznego, aprowizację ludności, ochronę pracy i opiekę społeczną, sprawy rolnicze i weterynaryjne, administrację przemysłową i organizację robót publicznych. (Dziennik Urzędowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych 1920, nr 3, poz. 802,



Ryc. 11. Lublin w roku 1918 (*Zbiory Biblioteki Cyfrowej Wojewódzkiej Biblioteki Publicznej im. H. Łopacińskiego w Lublinie*).

działania wojewodów należały wszystkie sprawy państwowe z wyjątkiem administracji niezespolonej. Bezpośrednim ich przełożonym był minister spraw wewnętrznych. Należy podkreślić, że pozycja wojewodów była bardzo wysoka i prestiżowa. W okresie międzywojennym funkcja ta stała się kluczową w aparacie administracyjnym państwa. Niejednokrotnie stanowiła punkt wyjścia do dalszej drogi awansu administracyjnego czy politycznego.

Ustawa tymczasowa z dn. 2 VIII 1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji; DURP 1919, nr 90, poz. 490, Rozporządzenie wykonawcze Rady Ministrów do tymczasowej ustawy z dn. 2 VIII 1919 r. „o organizacji władz administracyjnych drugiej instancji”).



Ryc. 12. Tymczasowa ustawa z dn. 2 VIII 1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji, Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej 1919.

Na mocy ustawy z 2 sierpnia powołano także rady wojewódzkie – organy opiniodawcze o charakterze społecznym, których zadaniem było wydawanie opinii w sprawach wskazanych przez wojewodów oraz podejmowanie uchwał stanowiących w kwestiach wskazanych przez przepisy szczegółowe. Do rad wchodziła przedstawiciele sejmików powiatowych i rad miejskich miast stanowiących siedzibę powiatów oraz przedstawiciele poszczególnych działów administracji¹³.

Proces budowy nowych województw i ich władz administracyjnych uległ przyspieszeniu na początku 1920 roku. Urzędy wojewódzkie w Warszawie, Łodzi, Kielcach, Lublinie i Białymstoku rozpoczęły działalność 15 lutego¹⁴. Dokonano również tymczasowego podziału byłego Królestwa Polskiego i obwodu białostockiego na powiaty. Województwo warszawskie objęło 23 powiaty zamieszkałe przez 2,5 mln osób, łódzkie – trzynaście powiatów z 2,4 mln ludności, kieleckie – szesnaście powiatów z 2,6 mln, lubelskie – dziewiętnaście powiatów z 2,4 mln i białostockie – dwanaście powiatów z 1,4 mln osób¹⁵. Proces tworzenia władz wojewódzkich zakończył się w 1921 roku wraz z powołaniem rad wojewódzkich.

Rozwiązanie wprowadzone na terenie byłego Królestwa Kongresowego zastosowano także na innych obszarach odradzającego się państwa. W czasie tworzenia województw centralnych, na podstawie ustawy o tymczasowej organizacji zarządu byłej dzielnicy pruskiej z 1 sierpnia 1919 roku, z byłych ziem zaboru pruskiego utworzono dwa województwa: poznańskie z siedzibą

13 DURP 1919, nr 90, poz. 490, art. 31–36, Rozporządzenie wykonawcze Rady Ministrów do tymczasowej ustawy z dn. 2 VIII 1919 r. „o organizacji władz administracyjnych drugiej instancji”.

14 Dziennik Urzędowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych 1920, nr 7, s. 3–4.

15 Ibidem, nr 3, poz. 802, Załącznik do ustawy z 2 VIII 1919 r.; *Mały Rocznik Statystyczny 1939*, Warszawa 1939, s. 11.

w Poznaniu i pomorskie z siedzibą w Toruniu¹⁶. Rzeczywisty proces przyłączenia Pomorza do państwa polskiego rozpoczął się po ratyfikacji traktatu wersalskiego w styczniu 1920 roku. Zgodnie z postanowieniami traktatu Gdańsk z okręgiem uzyskał status Wolnego Miasta poddanego nadzorowi Ligi Narodów. Uprawnienia Polski na tym terytorium uregulowano w podpisanej 9 listopada 1920 roku konwencji paryskiej.

Odrębny od wymienionych obszar stanowiło ostatnie z województw zachodnich – śląskie, któremu nadano szeroką autonomię w oparciu o ustawę konstytucyjną z 15 lipca 1920 roku¹⁷. Na jej mocy utworzono województwo śląskie o specjalnie określonym statusie autonomicznym. Objęło ono ziemie części obszaru Górnego Śląska, które przyłączono do Polski na mocy decyzji Rady Ligi Narodów, a także polskiej części Śląska Cieszyńskiego. Województwo to posiadało własny organ ustawodawczy (Sejm Śląski), składający się z 48 posłów. Organem wykonawczym był wojewoda i Rada Wojewódzka. Wojewódzka - były one wybierane przez Sejm Śląski¹⁸. Uprawnienia wojewody śląskiego zostały nakreślone szerzej niż uprawnienia wojewodów w innych województwach. W skład województwa śląskiego wchodziło jedenaście powiatów, które zamieszkiwało 1,3 mln osób¹⁹. Ośrodkiem władzy wojewódzkiej były Katowice.

Prace nad powołaniem struktur administracyjnych na wschodzie i południowym wschodzie kraju były możliwe dopiero po zakończeniu wojny polsko-sowieckiej. Rozpoczęto je od podziału terytorium Galicji. Na mocy ustawy z 3 grudnia 1920 roku dokonano wydzielenia na tym obszarze czterech województw: krakowskiego – dwadzieścia dwa powiaty z 2 mln ludności, lwowskiego – dwadzieścia siedem powiatów z 2,7 mln, stanisławowskiego – szesnaście powiatów z 1,3 mln, oraz tarnopolskiego – siedemnaście powiatów z 1,4 mln. Ich władze administracyjne zostały uruchomione dopiero 14 marca 1921 roku²⁰. Proces tworzenia struktur wojewódzkich na Ziemiach Wschodnich (Kresy Wschodnie) został zrealizowany na przełomie 1920 i 1921 roku, kiedy rząd w Warszawie przejął pełnię władzy nad tymi obszarami na mocy ustawy uchwalonej przez Sejm Ustawodawczy 4 lutego 1921 roku²¹. Utworzono wówczas trzy województwa: wołyńskie z siedzibą w Łucku – z dziewięcioma powiatami i 1,4 mln ludności, poleskie z siedzibą w Pińsku a faktycznie w Brześciu n. Bugiem – z dziesięcioma powiatami i 0,9 mln osób, oraz nowogródzkie z siedzibą w Nowogródku – z siedmioma powiatami i 0,8 mln mieszkańców²². Ponadto trzy powiaty (grodzieński, wołkowyski i białowieski) włączono do województwa białostockiego. W ustawie

16 Dziennik Praw Państwa Polskiego 1919, nr 64, poz. 385, Ustawa z dn. 1 VIII 1919 r. o tymczasowej organizacji zarządu b. dzielnicy pruskiej. W chwili utworzenia województwa pomorskiego, jego obszar znajdował się jeszcze pod panowaniem niemieckim. Polacy prowadzili na tym terenie organizacyjne prace wstępne nad przygotowaniem przejęcia administracji w województwie.

17 DURP 1920, nr 73, poz. 497, Ustawa konstytucyjna z dn. 15 VII 1920 r. zawierająca statut organiczny województwa śląskiego. Zob. też: A. Ajnenkiel, *Historia Sejmu polskiego*, t. 2, cz. 2: *II Rzeczpospolita*, Warszawa 1989, s. 44, 218–220.

18 T. Maciejewski, *Historia administracji*, Warszawa 2002, s. 270.

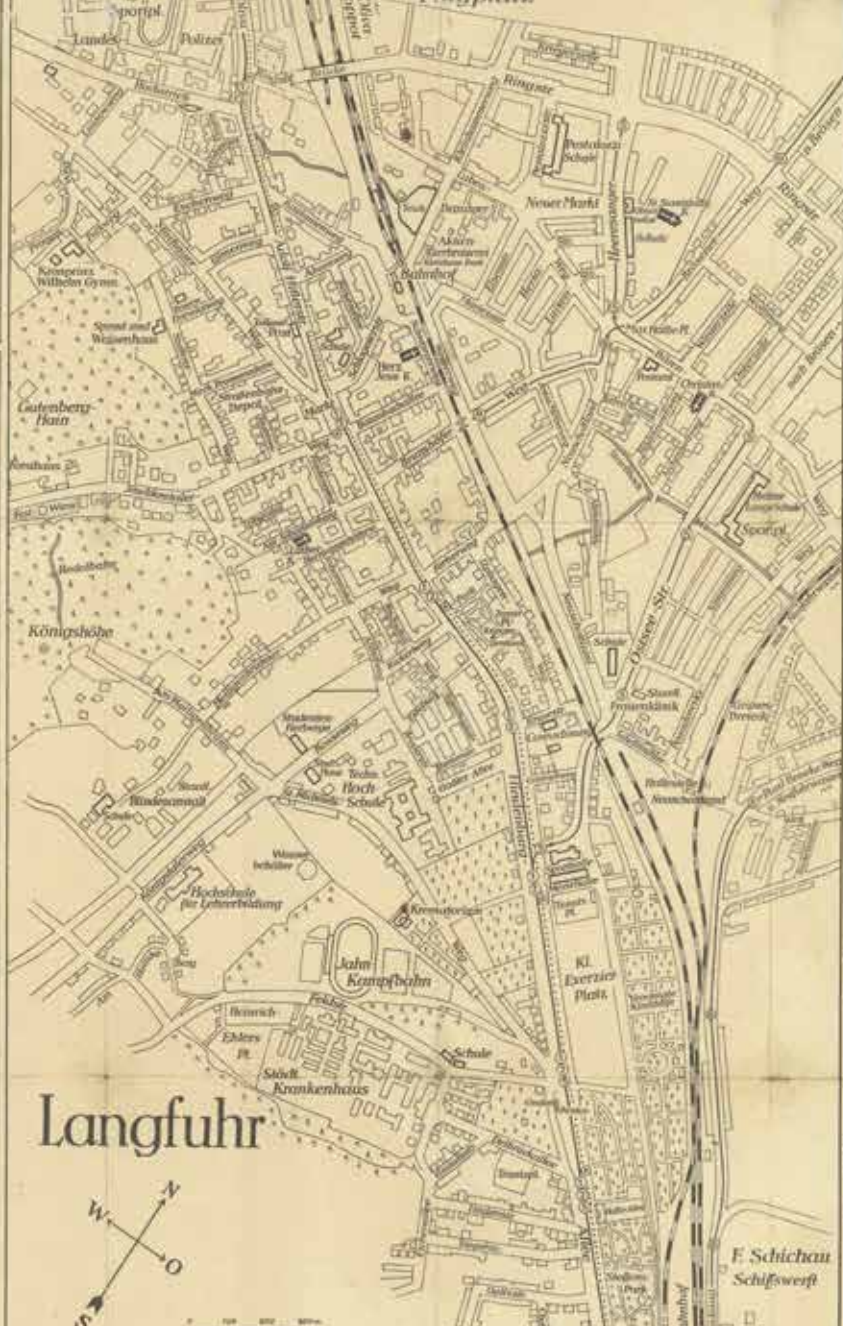
19 *Mały Rocznik Statystyczny 1939...*, s. 11.

20 DURP 1920, nr 117, poz. 768, Ustawa z dn. 3 XII 1920 r. o tymczasowej organizacji władz administracyjnych II instancji (województw) na obszarze b. Królestwa Galicji i Lodomerji z W. Ks. Krakowskim oraz na wchodzących w skład Rzeczypospolitej Polskiej obszarach Spisza i Orawy; W. Konkolniak, *Podstawy prawne podziału administracyjnego państwa*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1929, nr 15, s. 529; *Rocznik Statystyki Rzeczypospolitej Polskiej 1923*, Warszawa 1924, s. 7–11.

21 DURP 1921, nr 16, poz. 93, Ustawa z dn. 4 II 1921 r. o unormowaniu stanu prawno-politycznego na ziemiach, przyłączonych do obszaru Rzeczypospolitej na podstawie umowy o preliminarjnym pokoju i rozejmie podpisanej w Rydze dn. 12 X 1920 r. Rozporządzenie wykonawcze zob.: DURP 1921, nr 39, poz. 235.

22 *Rocznik Statystyki Rzeczypospolitej Polskiej 1923...*, s. 8–9.





Ryc. 13. Plan Wolnego Miasta Gdańska: Langfuhr (Wrzeszcz), Heubude (Stogi), Brösen (Brzeźno), Glettkau (Jelitkowo), Neufahrwasser (Nowy Port), Oliwa (Oliwa), Zoppot (Sopot), Der Hafen von Danzig (Port morski Gdańsk), Der Spazierweg am Strande (nadmorska promenada). Danzig [wykonano przed 1939 rokiem] (Zbiory Cyfrowej Biblioteki Narodowej Polona).

Danzig
hundert
Wehran, fruchtig, regsam, luftfreudig, vergangenheitsbewusst.
Zwischen Krantor und Langem Markt haben die Jahrhunderte
eine steinerne Chronik in einzigartigen Gassen aufgezichnet.
Erfste mittelalterliche Zeile führen zu der Langen Brücke, dem
malerischen Ufer an der Mottlau, an dem sich die Dampfer stellen der
Dampfer reisen. Weit gestreckte Hafenanlagen, gerichtet von der

und Löhleinrichtungen und endlich die Wehrplatte mit ihrer eigenartigen
Bestimmung erzählen von Zeiten dänischer Macht und Eroberung und
zugleich von Siedelern der Gegenwart. Hafensandfahrten vermitteln reiche
Eindrücke. Auch die Dampfserlinien zu den Seebädern Heubude, Brösen,
Glettkau und Zoppot führen durch diese Hofengebiete. Draußen lockt die
blaue Weite des Meeres, eingefasst vom Goldreif des Danziger Strandes.

Zoppot ist die prächtige Perle der Danziger Väterlands. Natur,
die Völker zusammen. Die Waldoper bietet die riesigen Werke
deutscher Meister. An dem weit ins Meer hinausführenden Seeufer
legen regelmäßig die Schnellschiffe des Seebüro's Opfergaben an.
Auf dem Wege von Zoppot nach Danzig entzückt den Besucher das
Waldesoll Oliwa mit dem Klosterfrieden seiner Kathedrale, des Schlosses
und des prächtigen Römischen Gartens.

Danzig

Alle Lustfährten über Danzig breiten sich und lehrhaft durch die
Danziger Verkehrszentrale E. V., Danzig, Stadtgraben 5, Tel. 24
Danziger Verkehrszentrale E. V., Berlin W 8, Ufer des Doh



Ryc. 14. Katowice. Widok ogólny z Placem św. Andrzeja [1937] (*Zbiory Śląskiej Biblioteki Cyfrowej*).

zastrzeżono tymczasowość granic województwa nowogródzkiego, którego kształt miał być ostatecznie rozstrzygnięty po utworzeniu województwa wileńskiego. Jako ostatecznie na Ziemiach Wschodnich powstało, zapowiadane już w lutym 1921 roku, województwo wileńskie, powołane formalnie na mocy ustawy z 22 grudnia 1925 roku, choć faktycznie działało na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z 8 czerwca 1922 roku, a na czele jego władz administracyjnych stał Delegat Rządu²³. Proces tworzenia struktur administracyjnych

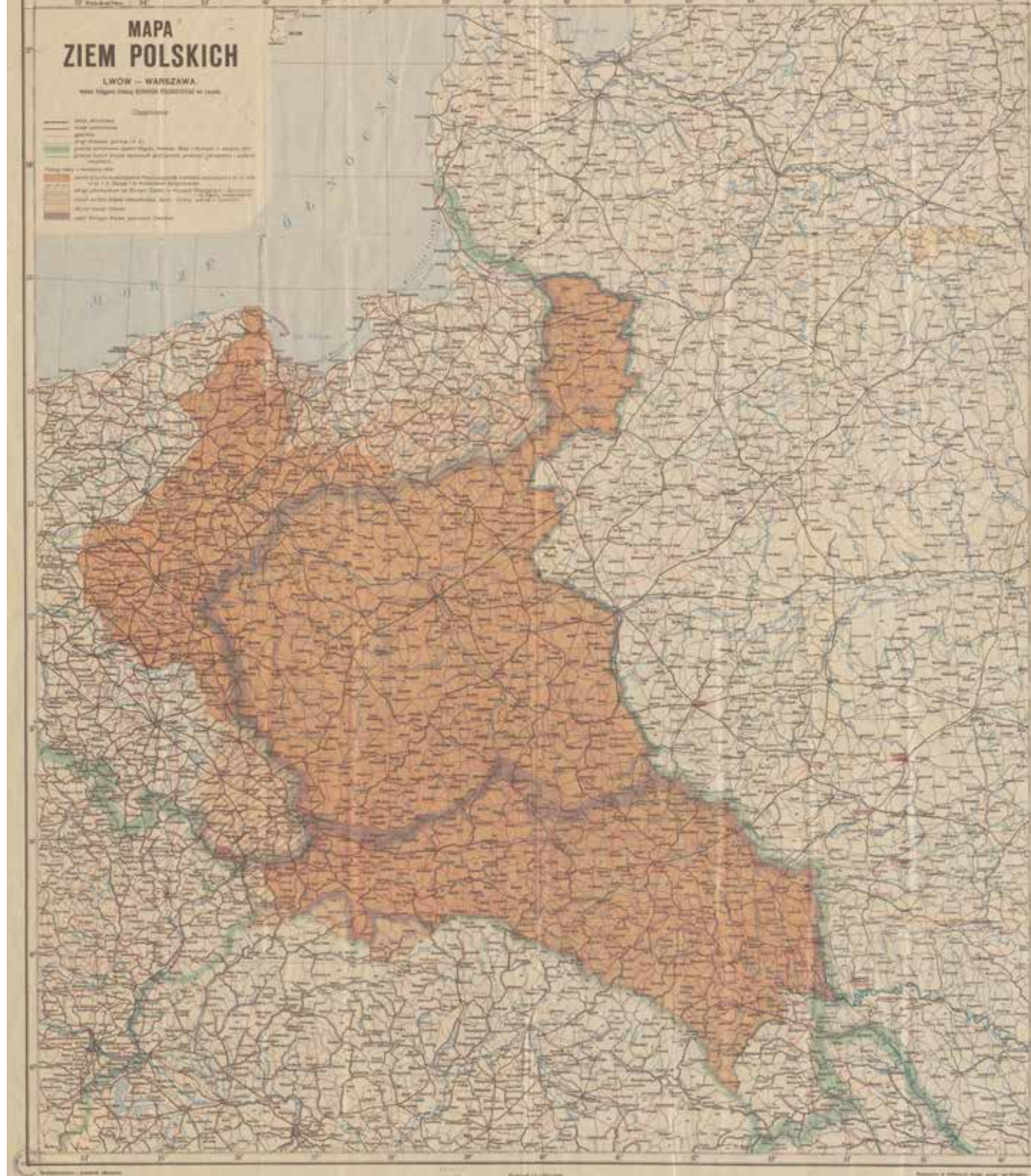
²³ DURP 1926, nr 6, poz. 29, Ustawa z dn. 22 XII 1925 r. w sprawie utworzenia województwa wileńskiego; ibidem, 1922, nr 47, poz. 410, Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 8 VI 1922 w przedmiocie organizacji władz administracyjnych II instancji na Ziemi Wileńskiej; M. Gałędek, *Ustrój administracji ogólnej na Wileńszczyźnie w okresie międzywojennym*, Gdańsk 2013, s. 83, 135–139.

na Kresach zakończyły decyzje zawarte w rozporządzeniu Rady Ministrów z 4 maja 1926 roku o niektórych zmianach granic województw: wileńskiego, nowogródzkiego, poleskiego i wołyńskiego²⁴.

Proces tworzenia drugiego szczebla administracji ogólnej w Polsce dobiegł końca. Utworzono szesnaście województw. Odrębnie funkcjonowało posiadające specjalny status miasto stołeczne Warszawa. Należy uznać, że powstałe jednostki administracyjne były wzorowane na doświadczeniach zachodniego sąsiada Rzeczypospolitej – odpowiadały prowincjom pruskim. W tym czasie niemożliwe było dokonanie pełnej unifikacji administracyjnej odrodzonego państwa, a utworzone województwa były jednostkami o różnorodnej strukturze, zarówno pod względem obszaru, zaludnienia, jak poziomu rozwoju ekonomicznego. Niemniej ich powstanie stanowiło znaczne osiągnięcie logistyczne tworzącego się niepodległego państwa. Tak skonstruowana zasadnicza struktura jednostek administracji ogólnej drugiej instancji przetrwała do wybuchu drugiej wojny światowej.

Zainicjowany w 1919 roku proces tworzenia władz administracyjnych i podziału terytorialnego Polski został potwierdzony w uchwalonej 17 marca 1921 roku Konstytucji. Ustawa zasadnicza stała na gruncie zasady decentralizacji władzy i zgodnie z istniejącą już praktyką przewidywała podział państwa do celów administracyjnych na województwa, powiaty, gminy wiejskie i miejskie. Znalazło to odzwierciedlenie w praktyce stosowanej w ustawodawstwie zwykłym. Struktura aparatu administracyjnego przybrała postać: organy centralne (ministrowie) → terenowe organy administracji państwowej (drugiej instancji – wojewodowie i pierwszej instancji – starostowie) → oraz organy lokalne (gminy

²⁴ DURP 1926, nr 45, poz. 277, Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 4 V 1926 r. o niektórych zmianach granic województwa wileńskiego, nowogródzkiego, poleskiego i wołyńskiego.



Ryc. 15. Mapa ziem polskich podług stanu z września 1919 roku, skala 1:1500000, Lwów 1919 (*Zbiory Biblioteki Uniwersytetu Łódzkiego*).

miejskie i wiejskie). Na taką budowę organów administracji wskazywał artykuł 66 Konstytucji:

W organizacji administracji państwowej przeprowadzona będzie zasada dekoncentracji. Organy administracji państwowej w poszczególnych jednostkach terytorjalnych mają być przytem zespolone w jednym urzędzie pod jednym zwierzchnikiem. Zarazem uwzględniona będzie zasada udziału obywateli, powołanych drogą wyborów, w wykonaniu zadań tych urzędów w granicach, określonych ustawami²⁵.

Po przewrocie majowym dokonanym w 1926 roku i przejęciu władzy przez obóz, na którego czele stał Józef Piłsudski, doszło w Polsce do wzmocnienia procesu unifikacji władzy. Działania takie były w pewnym sensie kontynuacją inicjatyw podejmowanych przez poprzednie rządy, ale napotykających na znaczne przeszkody wynikające z odmiennych koncepcji politycznych poszczególnych stronnictw sejmowych, jak na przykład z różnych, często sprzecznych ze sobą interesów politycznych i społecznych. Te utrudnienia wykorzystał po maju 1926 roku obóz rządzący, który – uzyskawszy na podstawie przepisów noweli sierpniowej specjalne pełnomocnictwa – przystąpił do wprowadzania regulacji prawnych za pomocą rozporządzeń prezydenta z mocą ustawy. W zakresie organizacji i działania administracji ogólnej 19 stycznia 1928 roku²⁶ wydano rozporządzenie, którego celem było wprowadzenie jej jednolitej organizacji, opartej na zasadach przewidzianych w Konstytucji marcowej (art. 65, 66 i 73). Nowe przepisy wprowadzały w życie postanowienia konstytucyjne,

²⁵ DURP 1921, nr 44, poz. 267, Ustawa z dn. 17 III 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.

²⁶ DURP 1928, nr 11, poz. 56, Rozporządzenie prezydenta Rzeczypospolitej z dn. 19 I 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej.

likwidowały następstwa zaborów oraz stanowiły podstawę do wydania dalszych zarządzeń wykonawczych w zakresie usprawnienia administracji państwowej. Wzmacniały pozycję czynnika obywatelskiego we władzach terenowych, któremu przekazano zadania realizowane dotychczas przez liczne ciała kolegialne. Konstytucyjną zasadę dekoncentracji wprowadzono głównie w zakresie administracji wewnętrznej. Między innymi przekazano wojewodom prawo ustalania granic gmin, kompetencje w zakresie zmiany nazwisk, w sprawie agentów publicznych, w sprawach stowarzyszeń i związków, sprzedaży broni i amunicji, sprzedaży alkoholu, wydawania paszportów²⁷.

Obok omówionego rozporządzenia wydano trzy dalsze, które dotyczyły postępowania administracyjnego i były realizacją artykułów 71–73 Konstytucji²⁸. W rozporządzeniach z 1928 roku²⁹ utrzymano trójstopniowy podział administracji terenowej oraz dokonano unifikacji ustrojowej województw. W myśl wprowadzonych przepisów urzędowi wojewody nadano dwojaki charakter: po pierwsze był on reprezentantem rządu na terenie województwa, sprawującym w określonym ustawowo zakresie funkcje władzy państwowej, a po drugie był szefem podległych mu organów administracji ogólnej i zespolonej. Z zakresu jego kompetencji wyłączona była administracja wojskowa, szkolna,

²⁷ R. Hausner, *Organizacja i zakres działania władz administracji ogólnej*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1928, nr 2, s. 97–105; M. Jaroszyński, *Czynnik obywatelski w organizacji administracji ogólnej*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1929, nr 14, s. 501–502.

²⁸ Rozporządzenia prezydenta: o postępowaniu administracyjnym, o postępowaniu przymusowym w administracji i o postępowaniu karno-administracyjnym z 22 III 1928 r. (DURP 1928, nr 36, poz. 341–342; ibidem, nr 38, poz. 365).

²⁹ G. Górski, *Historia administracji*, Warszawa 2002, s. 270; J. Senkowski, *Administracja i samorząd w Polsce w latach 1918–1939*, „Gospodarka i Administracja Terenowa” 1968, nr 11, s. 24; A. Dudek, *Wojewodowie*, [w:] *Kto był kim w Drugiej Rzeczypospolitej*, red. naukowy J. M. Majchrowski, Warszawa 1994, s. 162.



Ryc. 16. Rzeszów 1930 (Zbiory Cyfrowej Biblioteki Narodowej Polona).

sądowa i więzienna, kolejowa i pocztowa. Urząd wojewody miał charakter wybitnie polityczny, a najważniejszym jego zadaniem stało się:

[...] uzgadnianie działalności całej administracji państwowej na obszarze województwa w myśl zasadniczej linii działalności rządu³⁰.

Wojewoda, jako szef administracji ogólnej, posiadał prawo podejmowania działań w zakresie: spraw wewnętrznych, przemysłu i handlu, rolnictwa (poza

lasami i zakładami rolnymi), opieki społecznej, pośrednictwa pracy, robót publicznych, spraw wyznaniowych oraz kultury i sztuki. W ramach przyznanego mu uprawnień wojewoda w stosunku do podległych organów administracyjnych, mógł między innymi:

- 1) żądać wyjaśnień dotyczących podejmowanych decyzji, a w sytuacji zagrożenia interesu publicznego ingerować w ich pracę;
- 2) przewodniczyć wszystkim posiedzeniom kolegialnych organów administracyjnych działających na terenie województwa;
- 3) wydawać opinie o osobach ubiegających się o przyjęcie do służby państwowej i dążących do objęcia stanowisk kierowniczych, a także żądać usunięcia lub przeniesienia każdego funkcjonariusza państwowego pracującego na terenie województwa³¹.

Uprawnienia te znacząco wzmocniły pozycję wojewodów, a w konsekwencji przyczyniły się do budowy systemu rządów autorytarnych w terenie. Należy wskazać, że w tym czasie administracja państwowa stawała się w coraz szerszym stopniu istotnym instrumentem w utrwalaniu wpływów obozu sanacyjnego w społeczeństwie oraz w bieżącej walce politycznej obozu rządowego z opozycją³².

Artykuł 65 Konstytucji marcowej przewidywał, że województwa będą jednocześnie jednostkami samorządu terytorialnego. Jednak norma ta nie została wypełniona. Obóz sanacyjny rządzący w Polsce po maju 1926 roku, w obawie przed ruchami odśrodkowymi społeczeństwa, odrzucił wprowadzenie w życie idei samorządności na szczeblu wojewódzkim. Co prawda w treści

³⁰ Zob. artykuł 10, pkt 2 rozporządzenia z 19 I 1928 r. (DURP 1928, nr 11, poz. 56). Zob. też: M. Jarszyński, *Urzednicy polityczni i kierownicy. Pozycja wojewodów*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1932, nr 24, s. 817.

³¹ J. Senkowski, op. cit., s. 24 i n.; A. Dudek, op. cit., s. 162.

³² Szerzej zob.: A. Próchnicki, *Pierwsze piętnastolecie Polski niepodległej. Zarys dziejów politycznych*, wyd. 2, Warszawa 1983; A. Ajnenkiel, *Polska po przewrocie majowym. Zarys dziejów politycznych Polski 1926–1939*, Warszawa 1980, s. 177 i n.

rozporządzenia z 19 stycznia 1928 roku zapisano zasadę szerszego udziału w organach administracji rządowej czynnika obywatelskiego w postaci kolegiów obywatelskich (rady wojewódzkie), jednak nie miały one charakteru organów samorządowych³³. W skład rad wchodziły osoby wyłonione przez organy samorządu powiatowego i miejskiego, a przewodniczył im wojewoda. Zadaniem rad było współdziałanie z wojewodą, polegające w zasadzie na opiniowaniu przedstawionych jej spraw. Drugim organem kolegialnym działającym w województwach, pełniącym przede wszystkim funkcje doradcze, były wydziały wojewódzkie. Wchodziły do nich wojewoda lub wicewojewoda, dwóch innych urzędników państwowych oraz trzy osoby wybrane przez radę wojewódzką. W tej sytuacji województwa pozostały jednostkami zasadniczego podziału terytorialnego do wykonywania administracji rządowej³⁴.

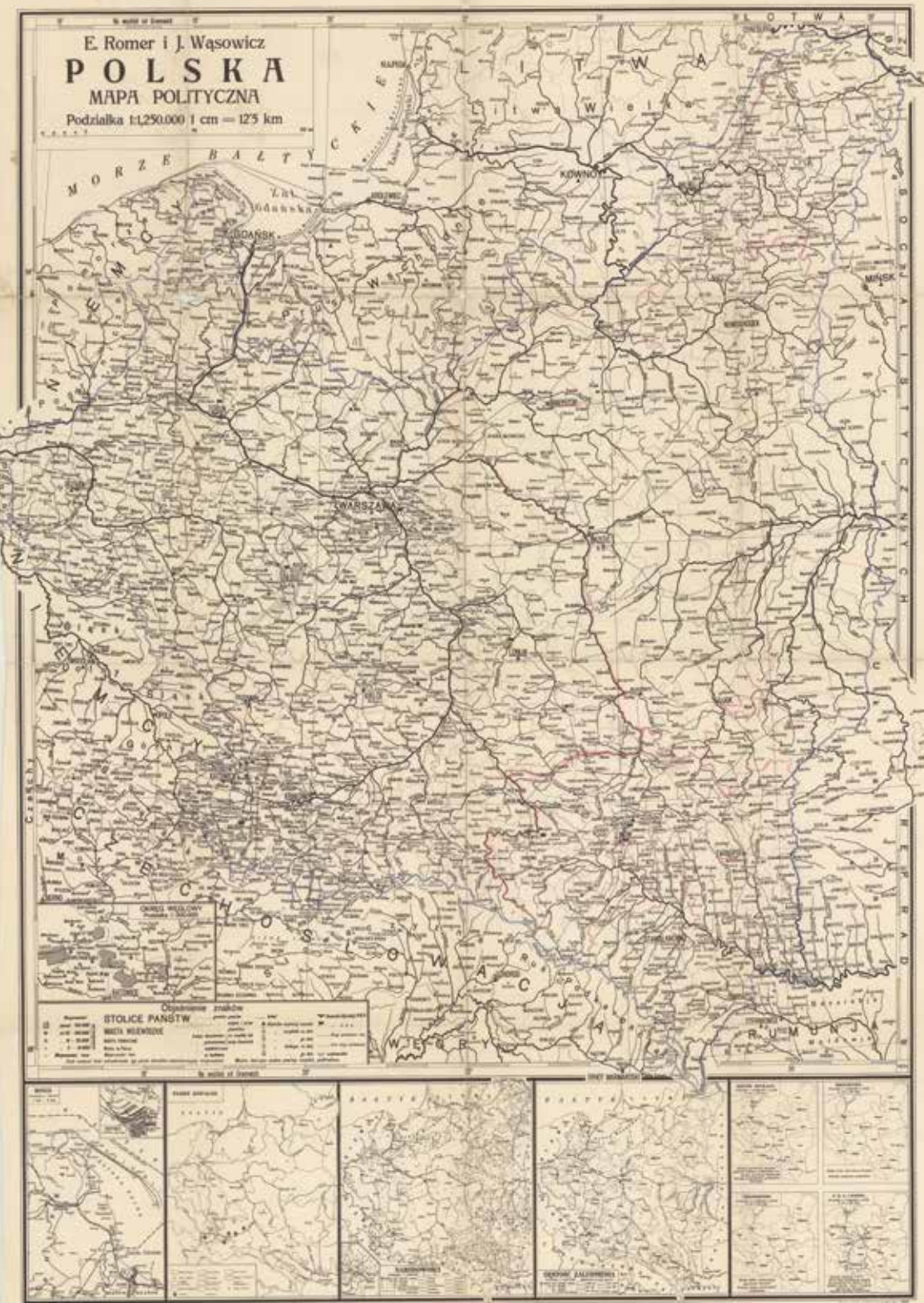
Administrację w powiatach sprawowali starostowie pochodzący z nominacji ministra spraw wewnętrznych i podlegający wojewodom. W powiecie starostowie byli zarówno przedstawicielami rządu, jak szefami administracji ogólnej i działów z nią zespolonych. Najważniejszym zadaniem starostów było zapewnienie na podległym im obszarze bezpieczeństwa i porządku publicznego. Współdziałały z nimi organy samorządu powiatowego. Pozycja starostów w systemie politycznym Drugiej Rzeczypospolitej systematycznie

33 W ocenie sanacyjnych kół rządowych rady wojewódzkie pozostawały w sferze wpływów samorządu. Zob.: S. Kasznica, *Władze administracji ogólnej po dokonanej reorganizacji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1928, z. 2, s. 150*–153*.

34 *Ustrój administracji publicznej*, pod red. E.J. Nowackiej, Warszawa 2000, s. 176. Prowadzono też działania mające na celu ograniczenie roli samorządu wojewódzkiego w byłej dzielnicy pruskiej. Na ten temat zob.: J. Topolski, *Wielkopolska poprzez wieki*, Poznań 1973, s. 195 i n.

Ryc. 17. Mapa województwa lubelskiego, skala 1:300000, Warszawa 1924 (*Zbiory Biblioteki Cyfrowej Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie*).





rosła, czego wyrazem było rozporządzenie wydane przez Radę Ministrów w 1931 roku, regulujące zasady koordynacji działań administracji i sprawowania przywództwa przez wojewodów i starostów³⁵. Zgodnie z tymi przepisami starostowie otrzymali prawo reprezentowania rządu podczas oficjalnych uroczystości, w sytuacji gdy nie brali w nich udziału wojewodowie bądź specjaliści przedstawiciele rządu. Jak ustalił Janusz Mierzwa do wyłącznych kompetencji starostów jako reprezentantów rządu należały:

- 1) sprawy przygotowania uroczystości oficjalnych i reprezentowania na nich władz państwowych;
- 2) pełnienie roli gospodarza powiatu podczas wizyt na terenie jego działania prezydenta państwa bądź członków rządu;
- 3) sprawy dotyczące działań inicjowanych na szczeblu wojewódzkim lub centralnym, na przykład o charakterze propagandowym;
- 4) sprawy odznaczeń, polegające na wydawaniu opinii o kandydatach i występowaniu z wnioskami do władz wyższych³⁶.

W pierwszych latach istnienia odrodzonej Rzeczypospolitej w odniesieniu do jednostek administracyjnych państwa, województw i powiatów, utrzymywało się znaczne zróżnicowanie ich obszaru, potencjału gospodarczego i demograficznego. W przypadku powiatów różnice dotyczyły także prawnych możliwości ich działania jako jednostek terytorialnych. Na przykład średni obszar powiatu w województwach poznańskim i pomorskim, powstałych na

³⁵ Omówiono na podstawie: DURP 1931, nr 66, poz. 546, Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 2 VII 1931 r. o stanowisku wojewodów i starostów jako przedstawicieli rządu.

³⁶ Szerzej zob.: J. Mierzwa, *Starostowie Polski międzywojennej. Portret zbiorowy*, Kraków 2012, s. 260–263.

Ryc. 18. E. Romer, J. Wąsowicz, Polska. Mapa polityczna, skala 1:1250000, (*Zbiory NAC*).

obszarze byłego zaboru pruskiego sięgał 820 km², natomiast w województwach wschodnich 3350 km². Biorąc pod uwagę gęstość zaludnienia, na małe pod względem obszaru powiaty województw poznańskiego i pomorskiego przypadało średnio 53,5 tys. mieszkańców, w województwach centralnych średnia zaludnienia powiatu wynosiła 11,3 tys. mieszkańców, a w województwach wschodnich przeciętna zaludnienia kształtowała się na poziomie 124 tys. mieszkańców. Istniała więc potrzeba prowadzenia prac nad ujednoczeniem podziału kraju na powiaty. Zagadnienia reformy administracyjnej kraju były przedmiotem zainteresowania władz państwowych. Szczególnie intensywne działania w tym zakresie podjęto w lipcu 1926 roku. Jednak właściwe prace nad reformą administracji publicznej zainicjował dwa lata później premier Kazimierz Bartel. We wrześniu 1928 roku powołano Komisję dla Usprawnienia Administracji Publicznej. Głównym celem jej działalności było przygotowanie działań służących usprawnieniu administracji publicznej³⁷. Prace Komisji trwały kilka lat i zostały zakończone jesienią 1933 roku, w okresie premierostwa Janusza Jędrzejewicza. Przeprowadzone w tym czasie zmiany w podziale administracyjnym sprowadzały się do drobnych korekt i przesunięć między województwami stanisławowskim i tarnopolskim oraz lubelskim i wołyńskim³⁸.

37 H. Izdebski, *Historia administracji*, wyd. 3, Warszawa 1996, s. 211. Szerzej zob.: *Materiały Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów*, t. 1: *Podział administracyjny państwa*, Warszawa 1929; ibidem, t. 2: *Podział administracyjny państwa. Wnioski Komisji*, Warszawa 1931.

38 DURP 1933, nr 14, poz. 95, Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 22 III 1933 r. o przyłączeniu gminy wiejskiej Dryszczów z powiatu rohatyńskiego w województwie stanisławowskim do powiatu podhajeckiego w województwie tarnopolskim; ibidem, nr 94, poz. 719, Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 28 XI 1933 r. o zmianie granic województw lubelskiego i poleskiego.

Zagadnienia związane z podziałem administracyjnym państwa ponownie stały się aktualne w 1937 roku. Powrócono wówczas do koncepcji szeroko dyskutowanych w latach dwudziestych, między innymi podczas prac komisji dla reformy administracji z 1923 roku oraz zapowiedzi rządu formułowanych pod koniec drugiej dekady XX wieku³⁹. Zwracano uwagę na konieczność wzmocnienia terytorialnego, ludnościowego i ekonomicznego województwa pomorskiego. Temu celowi oraz zniesieniu podziałów międzyzaborowych służyć miała wydana 12 czerwca 1937 roku ustawa o zmianie granic województw poznańskiego, pomorskiego, warszawskiego i łódzkiego⁴⁰. Prace reformatorskie kontynuowano. Ich wynikiem była Ustawa z 9 kwietnia 1938 roku o zmianie granic województw białostockiego, kieleckiego, lubelskiego, łódzkiego i warszawskiego⁴¹. Miała ona zrekompensować ubytki terytorialne, ludnościowe i ekonomiczne województw centralnych powstałe rok wcześniej. Ustawa weszła w życie 1 kwietnia 1939 roku⁴².

39 J. Przygodzki, *Przyczynek do problematyki dekoncentracji w pracach komisji do usprawnienia administracji publicznej w II Rzeczypospolitej*, „Studia z dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2009, s. 229–235.

40 DURP 1937, nr 46, poz. 350, Ustawa z dn. 12 VI 1937 r. o zmianie granic województw: poznańskiego, pomorskiego, warszawskiego i łódzkiego. Ustawa weszła w życie 31 III 1938 r. Do województwa pomorskiego włączono: 1) powiaty województwa poznańskiego: bydgoski, bydgoski miejski, inowrocławski, inowrocławski miejski, szubiński, wyrzyski do gminy Chełmce, Kruszwica wieś i miasto z powiatu Mogilno; 2) powiaty województwa warszawskiego: lipiński, nieszawski, rypiński i włocławski. Do województwa poznańskiego włączono powiaty województwa łódzkiego: kaliski, kolski, koniński i turecki. Natomiast do województwa warszawskiego włączono Działdowo dotychczas znajdujące się w województwie pomorskim.

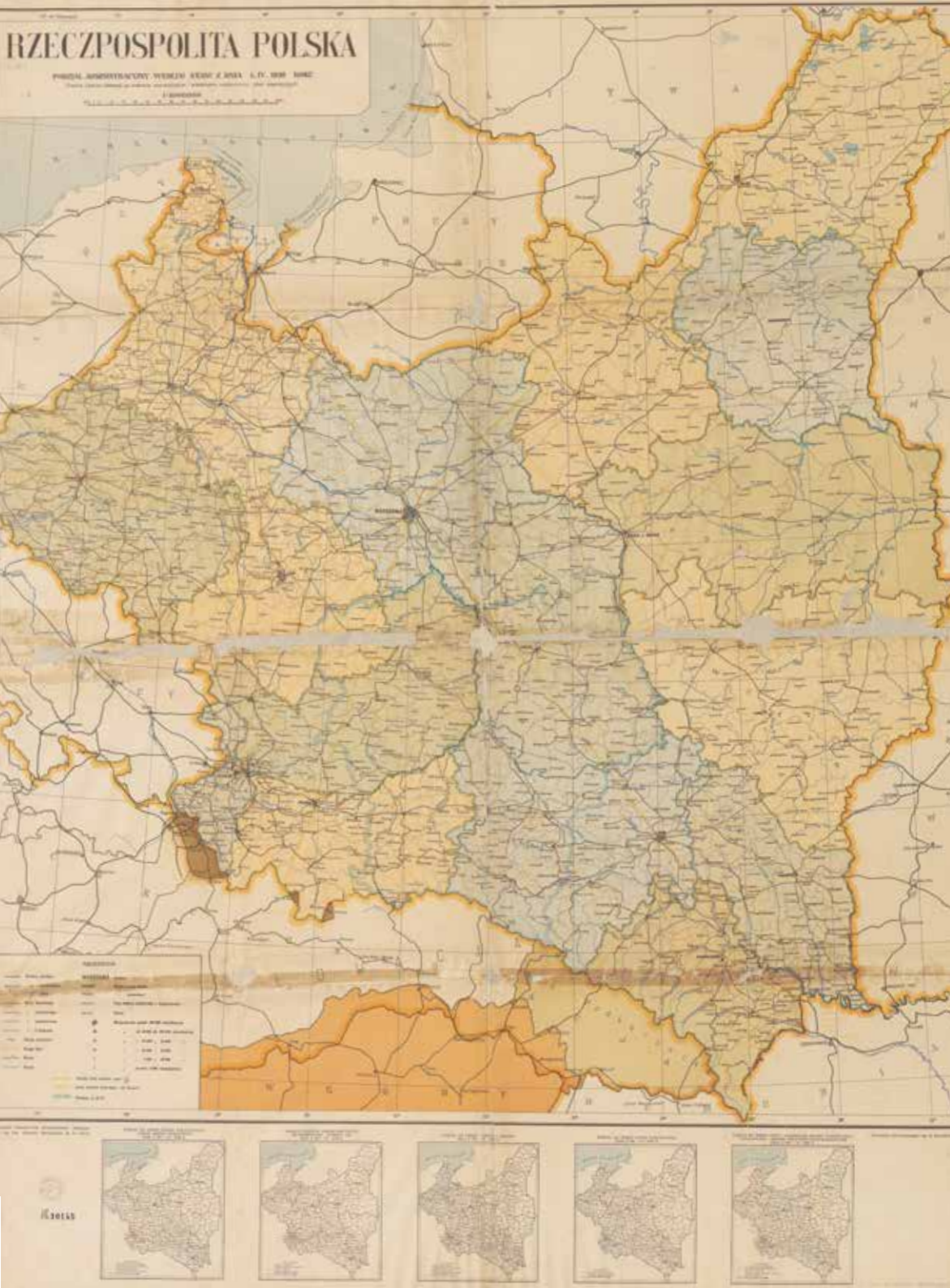
41 DURP 1938, nr 27, poz. 240, Ustawa z dn. 9 IV 1938 r. o zmianie granic województw: białostockiego, kieleckiego, lubelskiego, łódzkiego i warszawskiego.

42 Do województwa łódzkiego włączono powiaty województwa warszawskiego: kutnowski, łowicki, skierniewicki i rawski oraz powiaty województwa kieleckiego: opoczyński i konecki, z wyjątkiem gmin miejskich: Skarżysko-Kamienna i Szydłowiec oraz wiejskich: Bliżyn i Szydłowiec.

Tabela 4. Podział administracyjny i ludność Polski w latach 1920–1939

Województwo		Obszar (tys. km ²)			Ludność (tys.)	
1 I 1920	1 I 1926	1920	1 I 1926	1939	30 IX 1921	9 XII 1931
m. Warszawa	m. Warszawa	0,1	0,1	0,1	936,7	1179
warszawskie	warszawskie	29,3	29,3	31,7	2112,8	2531
łódzkie	łódzkie	19,0	19,0	20,4	2252,8	2633
kieleckie	kieleckie	15,7	25,7	22,2	2535,8	2937
lubelskie	lubelskie	31,2	31,2	26,6	2087,9	2467
białostockie	białostockie	23,1	32,7	26,0	1307,8	1643
poznańskie	poznańskie	26,6	26,5	28,1	1967,9	2115
pomorskie	pomorskie	16,4	16,4	25,7	935,6	1086
Małopolska		78,5	x	x	x	x
	krakowskie	x	17,4	17,6	1992,8	2297
	lwowskie	x	27,0	28,4	2718,0	3128
	stanisławowskie	x	18,4	16,9	1339,2	1477
	tarnopolskie	x	16,2	16,5	1428,5	1603
	wileńskie	x	28,0	29,0	973,4	1275
	nowogródzkie	x	23,5	23,0	825,0	1057
	poleskie	x	42,3	36,7	881,0	1131
	wołyńskie	x	30,3	35,7	1437,9	1085
	śląskie	x	4,2	5,1	1125,0	1298

Źródło: opracowanie własne na podst. – *Rocznik Statystyki Rzeczypospolitej Polskiej 1920/21*, Warszawa 1921, s. 33; ibidem, 1925/1926, Warszawa 1927, s. 5–11; *Mały Rocznik Statystyczny 1934*, Warszawa 1934, s. 5; ibidem, 1939, Warszawa 1939, s. 12, 14.



Ryc. 19. Rzeczpospolita Polska. Podział administracyjny według stanu z dnia 1 kwietnia 1939 roku, skala 1: 1000000, Warszawa 1939 (*Zbiory Biblioteki Uniwersytetu Łódzkiego*).

Samorząd terytorialny w niepodległej Polsce

Historia udziału społeczeństwa w sprawowaniu władzy na poziomie regionalnym w Polsce w latach 1918–1939 to dzieje samorządu terytorialnego odbudowywanego w gminach wiejskich i miastach oraz powiatach, a także w nader okrojonym zakresie w województwach. Samorząd terytorialny odrodzonej po pierwszej wojnie światowej Polski wyrastał z tradycji środkowoeuropejskiej, kształtującej się w XIX wieku. Początkowo pozostawał on znacznie zróżnicowany, co było naturalnym skutkiem ponad stuletniej przynależności ziem polskich do trzech państw zaborczych. Z tego powodu w chwili odzyskania niepodległości funkcjonowało tu kilka typów samorządu terytorialnego, z lokalnymi odmianami o dodatkowo zróżnicowanych formach organizacyjnych. Ta duża różnorodność powodowała, iż zachodziła pilna potrzeba uregulowania tej sfery życia społeczno-politycznego. Władze państwowe zwróciły uwagę przede wszystkim na te regiony, gdzie idea samorządności miała bardzo krótki, bo okupacyjny, żywot. Dotyczyło to zwłaszcza Polski centralnej.

Do 1914 roku na obszarze ziem wchodzących w skład Królestwa Polskiego samorząd terytorialny występował jedynie w gminach wiejskich i był rezultatem uwłaszczenia chłopów przeprowadzonego w 1864 roku. Nie było go natomiast na szczeblach miejskim i powiatowym. Sytuacja uległa zmianie dopiero w czasie pierwszej wojny światowej. Wówczas tereny te znalazły się pod okupacją niemiecką i austriacką. To właśnie okupanci wprowadzili tu,

odmienny wprawdzie niż w Niemczech czy Austrii, samorząd terytorialny – tak na szczeblu miejskim, jak powiatowym⁴³. Samorząd miejski utworzono na podstawie ordynacji miejskiej z 1 lipca 1915 roku. Odrębnie, 5 maja 1916 roku, uregulowano ustrój Warszawy. W ciągu tego roku wprowadzono samorząd miejski na terenie Generałgubernatorstwa Lubelskiego. W końcu stycznia 1916 roku została ogłoszona ordynacja powiatowa dla Generałgubernatorstwa Warszawskiego, która powoływała do życia i określała zadania tak zwanych powiatowych związków komunalnych. Z kolei na podstawie aktu z 17 września 1917 roku powołano samorząd powiatowy na terenach znajdujących się pod zarządem austriacko-węgierskim. Ordynacja wyborcza z 1916 roku regulowała przepisy dotyczące administracji powiatowej oraz określała zadania powiatowych związków komunalnych. Przewidywała, że do obowiązków stojącego na czele powiatu naczelnika należało załatwianie spraw bieżących sejmiku powiatowego, przygotowywanie jego uchwał oraz reprezentowanie korporacji powiatowej. Sejmik powiatowy stanowił organ doradczy i opiniotwórczy. Naczelnik powiatu, będący przedstawicielem administracji ogólnej w powiecie, podlegał bezpośrednio szefowi Zarządu Cywilnego Generałgubernatorstwa Warszawskiego. W tej roli zakres działania naczelnika na podległym mu obszarze obejmował sprawy administracyjne, sanitarne, weterynaryjne, wyznaniowe, oświatowe, kulturalne, finansowe, handlu, przemysłu, rolnictwa, komunikacji, budownictwa i policji⁴⁴.

Do województwa warszawskiego włączono powiaty województwa białostockiego: ostrołęcki, ostrowski i łomżyński oraz powiaty województwa lubelskiego: sokołowski, węgrowski i garwoliński, a także gminę Irena z powiatu puławskiego. Zob.: B. Wachowska, *Pierwsze dwadzieścia lat województwa łódzkiego 1919–1939 (próba zarysu dziejów, postulaty badawcze)*, [w:] *Województwo łódzkie 1919–1969. Studia i materiały*, red. R. Rosin, Łódź 1971, s. 7–8.

⁴³ Omówiono na podstawie: Dziennik Rozporządzeń dla Jenerał-Gubernatorstwa Warszawskiego 1916, nr 20; W. Szwarc, *Okupacja niemiecka w Generalnym Gubernatorstwie Warszawskim (1915–1917) – zagadnienia ustrojowe*, „Rocznik Lubelski” 1976, s. 104–105; *Encyklopedia samorządu terytorialnego*, pod red. K. Miaskowskiej-Daszkiewicz, B. Szmulika, Warszawa 2010, s. 22.

⁴⁴ Naczelnikowi powiatu podlegali: lekarz powiatowy, weterynarz i doradca do spraw rolnictwa. Ponadto podlegał mu Urząd Budowlany.

W ten sposób, na krótko przed odzyskaniem przez Polskę niepodległości, na terytorium Królestwa Kongresowego obok samorządu gminnego zaczął funkcjonować samorząd miejski i powiatowy.

Odzyskanie przez Polskę niepodległości postawiło przed władzami centralnymi również i to zadanie, które dotyczyło konieczności zorganizowania na nowych zasadach administracji samorządowej. Proces przebudowy i ewolucję pozycji prawnej samorządu w systemie organów państwa pozwalają śledzić zmieniające się regulacje prawne. Dają one także możliwość wskazania na jego początkowo rosnące, a od 1926 roku malejące znaczenie polityczne. W ciągu kilku pierwszych miesięcy po odzyskaniu niepodległości wydano szereg aktów ustawodawczych, gruntownie demokratyzujących istniejące instytucje samorządowe⁴⁵. Były to:

- 1) dekret Tymczasowego Naczelnika Państwa z 27 listopada 1918 roku o utworzeniu rad gminnych⁴⁶, obowiązujący razem z ukazem carskim z 2 marca 1864 roku, znoszący urzędy pełnomocników gminnych i wprowadzający wybieralne rady gminne oraz jawność pracy tych rad;
- 2) dekret z 5 grudnia 1918 roku o tymczasowej ordynacji wyborczej do sejmików powiatowych⁴⁷, tworzący sejmiki powiatowe złożone z delegatów rad samorządowych niższych stopni;

⁴⁵ S. Podwiński, *Ustrój samorządu powiatowego na terenie b. zaboru rosyjskiego*, Warszawa 1927, passim.

⁴⁶ Dziennik Praw Państwa Polskiego 1918, nr 18, poz. 48, Dekret o utworzeniu rad gminnych na obszarze b. Królestwa Kongresowego.

⁴⁷ Ibidem, nr 19, poz. 51, Dekret o tymczasowej ordynacji wyborczej do Sejmików Powiatowych.



Ryc. 20. Lublin w 1918 roku (*Zbiory Biblioteki Cyfrowej Wojewódzkiej Biblioteki Publicznej im. H. Łopacińskiego w Lublinie*).

- 3) dekret z 13 grudnia 1918 roku o wyborach do rad miejskich na terenie byłego Królestwa Polskiego⁴⁸, wprowadzający powszechne, tajne i proporcjonalne prawo wyborcze do rad miejskich;
- 4) dekret z 4 lutego 1919 roku o samorządzie miejskim oraz dekret z tego samego dnia o tymczasowej ordynacji powiatowej dla obszarów Polski byłego zaboru rosyjskiego⁴⁹, normujące tymczasowo organizację samorządu w tych jednostkach i dające zdecydowany prymat radzie pochodzącej

⁴⁸ Ibidem, nr 20, poz. 58, Dekret o wyborach do Rad Miejskich na terenie b. Królestwa Kongresowego.

⁴⁹ Ibidem, 1919, nr 13, poz. 140, Dekret o samorządzie miejskim; ibidem, poz. 141, Dekret o tymczasowej ordynacji powiatowej dla obszarów byłego zaboru rosyjskiego.

z wyboru nad jej organami wykonawczymi oraz ustalającą generalną klauzulę kompetencyjną na rzecz organów samorządowych.

Na obszarze Ziemi Wschodnich podobne rozwiązania wprowadzono na podstawie rozporządzeń Generalnego Komisarza Ziemi Wschodnich. Były to w szczególności:

- 1) rozporządzenie z 25 czerwca 1919 roku⁵⁰ o tymczasowej ordynacji wyborczej do zebrań i rad gminnych;
- 2) rozporządzenie z 14 sierpnia 1919 roku⁵¹ o ustawie miejskiej; oraz
- 3) rozporządzenie z 26 września 1919 roku⁵² o samorządzie gminnym.

W byłych dzielnicach pruskiej i austriackiej utrzymano w mocy regulacje prawne okresu zaborów. Na tych terenach dokonano jedynie pewnych korekt: na obszarze Galicji dopuszczono do udziału w wyborach obywateli nie opłacających podatków, a na terenie byłej dzielnicy pruskiej zlikwidowano cenzus majątkowy i wprowadzono pięcioprzymiotnikowe prawo wyborcze do rad miejskich⁵³.

Ogólną koncepcję samorządu terytorialnego stanowiącą podwalinę ustroju Drugiej Rzeczypospolitej, zapisano w uchwalonej 17 marca 1921 roku Konstytucji. Artykuł 3 ustawy zasadniczej wskazywał w jakim kierunku winien zmierzać rozwój samorządności w Polsce:

⁵⁰ Dziennik Urzędowy Zarządu Cywilnego Ziemi Wschodnich 1919, nr 7, poz. 45, Rozporządzenie Komisarza Generalnego Ziemi Wschodnich o tymczasowej ordynacji wyborczej do zebrań i rad gminnych.

⁵¹ Ibidem, nr 12, poz. 99, Rozporządzenie (9066/134) Komisarza Generalnego Ziemi Wschodnich o ustawie miejskiej.

⁵² Ibidem, nr 21, poz. 215, Rozporządzenie (12987/205) Komisarza Generalnego Ziemi Wschodnich o samorządzie gminnym.

⁵³ S. Wójcik, *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku. Myśl samorządowa, historia i współczesność*, Lublin 1999, s. 135.



Ryc. 21. Hel w roku 1924 (Zbiory Cyfrowej Biblioteki Narodowej Polona).

Rzeczpospolita opierając swój ustrój na zasadzie szerokiego samorządu terytorialnego, przekaże przedstawicielom tego samorządu właściwy zakres ustawodawstwa, zwłaszcza z dziedziny administracji, kultury i gospodarstwa, który zostanie bliżej określony ustawami państwowymi⁵⁴.

W okresie międzywojennym przywołany zapis widziano jako przyznanie samorządowi przez ustawodawcę znaczącej roli politycznej, a mianowicie bicia podstawową strukturą ustroju państwa wynikającą, z decentralizacji. A zatem, jak twierdził Maurycy Jaroszyński⁵⁵, poprzez przekazanie praw do

⁵⁴ DURP 1921, nr 44, poz. 267, Ustawa z dn. 17 III 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.
⁵⁵ M. Jaroszyński, *Samorząd terytorialny w Polsce*, b.r.m.w., s. 6.

stanowienia – w określonym zakresie ustaw, jednostki samorządowe miały być niemal autonomiczne. Jak podkreślał, ich niezależność pozwalała na uznanie samorządu za odrębny system władzy publicznej w państwie⁵⁶:

[...] dzisiaj wobec faktu istnienia państwa polskiego na plan pierwszy występuje [...]: samorząd, jako podstawowa forma organizacji wewnętrznego życia państwowego i jedno z najważniejszych w mechanizmie wewnętrznego zarządu państwem.

Konstytucja marcowa przewidywała trójstopniową hierarchię samorządu terytorialnego, odpowiadającą podziałowi administracyjnemu państwa: gminny, powiatowy i wojewódzki. Dopuszczała nadto możliwość łączenia się jednostek samorządowych w związki dla realizowania wspólnych celów – potwierdzono to w konstytucji kwietniowej⁵⁷.

Województwa o charakterze samorządowym istniały tylko na obszarze byłej dzielnicy pruskiej. Ich organami były sejmiki wojewódzkie jako organy uchwałodawcze, wydziały wojewódzkie i stojący na ich czele starostowie krajowi jako organy wykonawcze. W każdym z trzech województw, śląskim, poznańskim i pomorskim, występowały różne przyczyny tej sytuacji. Województwo śląskie, jak już pisano, posiadało odrębną od pozostałych ziem polskich organizację, opartą na przepisach ustawy konstytucyjnej z 15 lipca 1920 roku i zawartego w niej statutu organicznego⁵⁸. Województwa samorządowe

realizowały zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, dysponowały majątkiem wojewódzkim, prowadziły samodzielną gospodarkę finansową na podstawie budżetu. Na ziemiach byłego zaboru pruskiego samorząd wojewódzki (prowincjonalny) odtworzono w roku 1921, wraz z powołaniem sejmików wojewódzkich. Na terenie byłej Galicji, jak wskazuje Stanisław Wójcik, samorządu nie było z przyczyn narodowościowych⁵⁹. Należy dodać, że odrębność tego obszaru zlikwidowano, między innymi, znosząc w końcu stycznia 1920 roku Sejm galicyjski i tamtejszy wydział krajowy. Jako organ przejściowy utworzono Tymczasowy Wydział Samorządowy⁶⁰. Na terenie byłego zaboru rosyjskiego samorządu wojewódzkiego nie było.

Samorząd ten dysponował odrębną od państwa osobowością prawną. Była nią uchwalona dla wszystkich województw ustawa z 26 września 1922 roku o zasadach powszechnego samorządu wojewódzkiego. Jednak jej przepisy nie weszły w życie⁶¹.

Wprowadzenie samorządowych województw oznaczało w praktyce pójskie w kierunku decentralizacji państwa. Wymagało to utworzenia odrębnych od

i rozporządzenia.

⁵⁹ S. Wójcik, op. cit., s. 137.

⁶⁰ K.W. Kumaniecki, *Ustrój władz samorządowych na ziemiach polskich w zarysie*, Warszawa–Kra-ków 1921, s. 74.

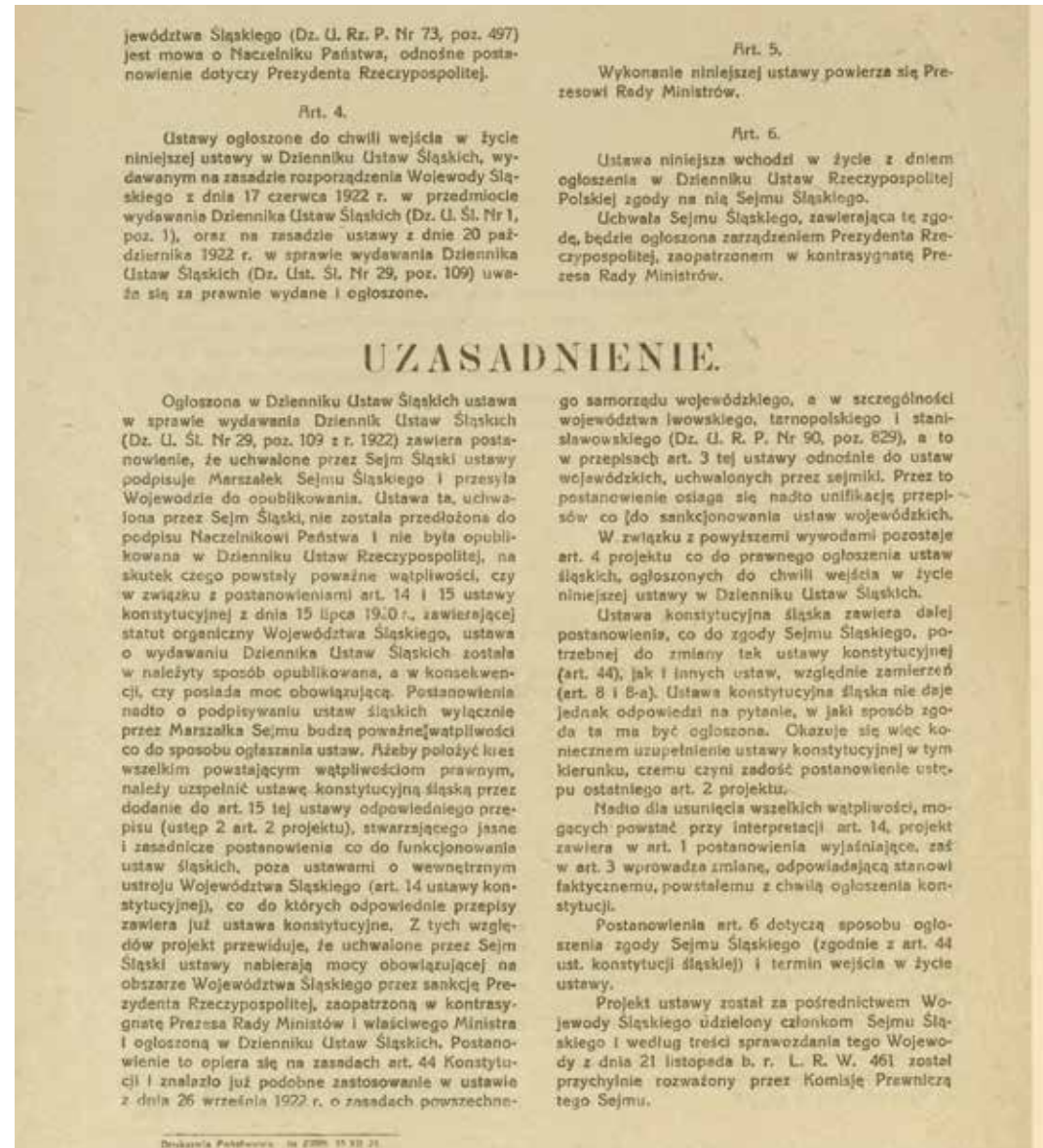
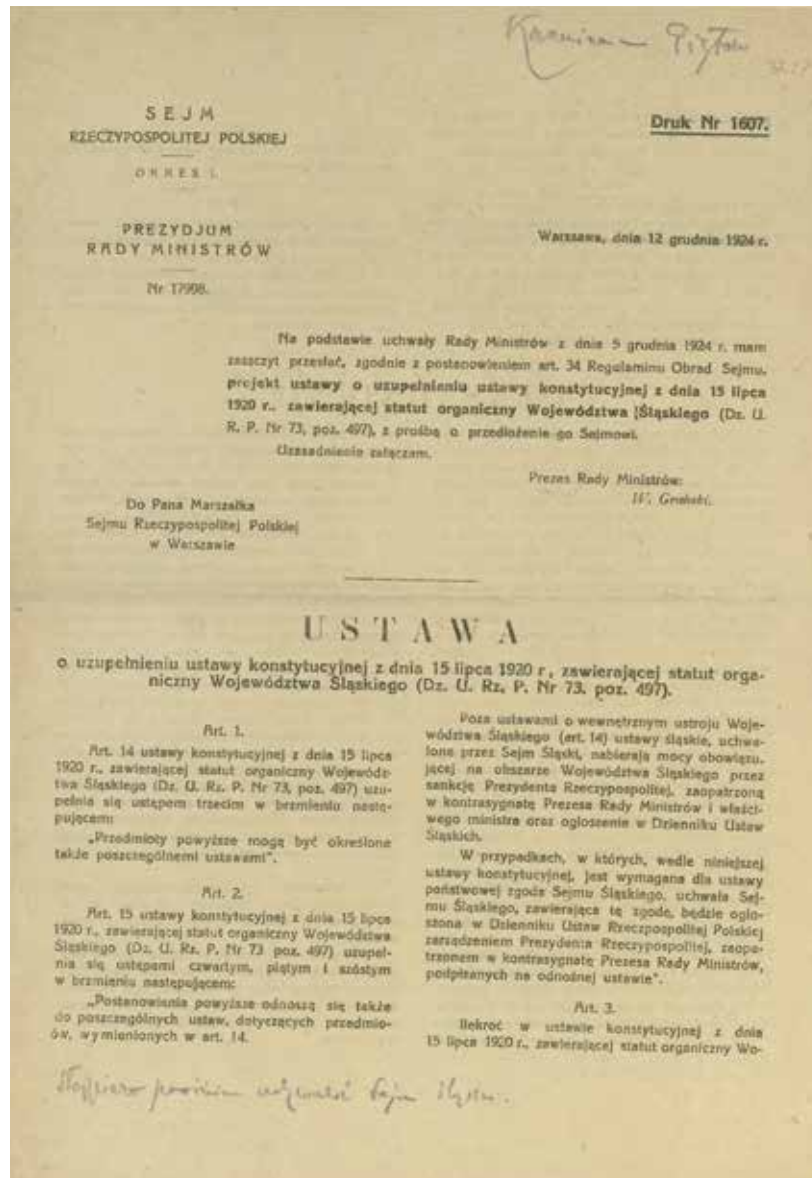
⁶¹ DURP 1922, nr 90, poz. 829, Ustawa z dn. 26 IX 1922 r. o zasadach powszechnego samorządu wojewódzkiego, a w szczególności województwa lwowskiego, tarnopolskiego i stanisławowskiego; W. Konkolniak, op. cit., s. 535. Przygotowywana ustawa o organizacji i zadaniach wydziałów wojewódzkich w tych trzech województwach, nie została uchwalona w związku z zakończeniem kadencji Sejmu Ustawodawczego.

⁵⁶ Ibidem, s. 5. Zob. także: W. Brzeziński, *Pojęcia prawne samorządu terytorialnego według ustawodawstwa obowiązującego w b. dzielnicy pruskiej*, Warszawa 1936, s. 2.

⁵⁷ M. Kallas, *Historia ustroju...*, s. 338; *Materiały do nauki prawa konstytucyjnego (lata 1914–1939)*, pod red. T. Szymczaka, Łódź 1982, s. 102–131, 285–310.

⁵⁸ DURP 1920, nr 73, poz. 497, Ustawa konstytucyjna z dn. 15 VII 1920 r. zawierająca statut organiczny województwa śląskiego. W okresie późniejszym wydano ustawy uzupełniające

Ryc. 22. Projekt ustawy o uzupełnieniu ustawy konstytucyjnej z dnia 15 VII 1920 r. zawierającej statut organiczny Województwa Śląskiego, Warszawa 1924 (*Zbiory Śląskiej Biblioteki Cyfrowej*).



państwowych, choć podobnych, podmiotów administracyjnych, wyposażonych w ściśle określone kompetencje i uprawnienia⁶². Ostatecznie zwyciężył pogląd o konieczności istnienia silnej władzy państwowej oraz utrzymania jednolitej polityki rządu w obrębie władz lokalnych. Samorząd wojewódzki istniał jedynie w projektach i dyskusji.

W artykule 67 Konstytucja marcowa uogólniała zasady organizacji samorządu terytorialnego. Stwierdzono w nim, że jednostki podziału terytorialnego – województwa, powiaty, gminy miejskie i wiejskie stanowią jednocześnie jednostki samorządu terytorialnego. Prawo stanowienia w jednostkach samorządu terytorialnego miało należeć do organów wybieralnych. Konstytucja przewidywała współdziałanie obywateli w realizowaniu zadań administracyjnych. Czynności wykonawcze samorządu wojewódzkiego i powiatowego miały należeć do organów utworzonych na zasadzie zespolenia kolegów wybieranych przez jednostki samorządowe z przedstawicielami władzy państwowej i pod ich kierownictwem. Dla wzmocnienia niezależności samorządu przyznano mu własne źródła dochodów. Ustawodawca przewidział ich ściśle rozgraniczenie od dochodów państwa⁶³. Mimo tych pozytywnych przejawów demokratyzacji samorządu jego samodzielność była ograniczona nadzorem, realizowanym za pośrednictwem wydziałów wykonawczych samorządu wyższego stopnia⁶⁴.

Oceny zapisów ustawy zasadniczej w zakresie samorządności terytorialnej sformułowane przez jej współczesnych wskazywały na ich dużą ogólnikowość, pozostawiającą rządzącym szerokie możliwości interpretacyjne. Obawiano się przede wszystkim działań władz państwowych zmierzających do ograniczenia

62 M.Z. Jaroszyński, *Czynnik obywatelski w organizacji administracji ogólnej*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1929, nr 14, s. 501.

63 M.M. Wójcicki, *System polityczno-administracyjny...*, s. 46.

64 Na mocy ustaw szczegółowych nadzór mógł zostać częściowo przekazany sądom.



Ryc. 23. Brześć nad Bugiem w roku 1932 (Zbiory Cyfrowej Biblioteki Narodowej Polona).

udziału czynnika obywatelskiego w sprawowaniu władzy. Przywoływany już Maurycy Jaroszyński twierdził:

Konstytucja nadała samorządowi bardzo szerokie ramy prawne, ale nazbyt mgliste. Zbyt wiele niestety zależeć będzie od ustaw zwykłych, łatwo dochodzących do skutku, lecz i łatwo zmienianych. I zbyt wiele pozostawia Konstytucja możliwości interpretacyjnych, które w zależności od składu i poglądów nieznacznej większości ciała ustawodawczego doprowadzić mogą do ustaw, osłabiających należną samorządowi znaczenie⁶⁵.

65 M. Jaroszyński, *Czynnik obywatelski...*, s. 9–10.

Ramy prawne, które nadała organom samorządu terytorialnego konstytucja wymagały skonkretyzowania w drodze ustawodawstwa zwykłego. Zanim jednak będzie mowa o próbach przygotowania uregulowań kompleksowych, należy przypomnieć, iż działalność samorządu na szczeblu gminy unormował wydany 27 listopada 1918 roku dekret Tymczasowego Naczelnika Państwa⁶⁶. Utrzymał on w mocy wiele postanowień ukazu carskiego (1864), ale też ustanowił zasadniczą zmianę, którą stało się wprowadzenie do samorządu gminnego ciała kolegialnego w postaci rady gminnej, powołanej do stałej współpracy z wójtem i do kontrolowania jego działalności. Dekret przewidywał, iż kadencja rady, której przewodniczył wójt, a która liczyła dwunastu członków i sześciu zastępców, wybieranych przez zgromadzenie gminne w wyborach tajnych, względną większością głosów, miała trwać trzy lata⁶⁷. Zebrania rady gminnej miały być zwoływane przez jej przewodniczącego przynajmniej raz na miesiąc, a uczestniczyć w nim mogli także mieszkańcy gminy zainteresowani sprawami komunalnymi. Głównym zadaniem rady gminnej było przygotowanie budżetu, który następnie przedkładano zgromadzeniu gminnemu, a także nadzór nad zakładami gminnymi oraz mianowanie, kontrola i zwalnianie urzędników gminnych.

Wspomniany dekret likwidował urząd pełnomocnika gminnego oraz określał warunki uczestnictwa mieszkańców w życiu politycznym, ustalając, że w zgromadzeniu gminnym mogli brać udział wszyscy mieszkańcy gminy, którzy mieszkali w niej od sześciu miesięcy i ukończyli 21 lat, bez względu na płeć czy cenzus majątkowy. W myśl zapisów ustawy gminnej z 1864 roku

⁶⁶ Omówiono na podstawie: Dziennik Praw Państwa Polskiego 1918, nr 18, poz. 48, Dekret o utworzeniu rad gminnych na obszarze b. Królestwa Kongresowego.

⁶⁷ T. Maciejewski, *Historia administracji*, Warszawa 2002, s. 273.



Ryc. 24. Lwów. Rynek [1923–1926] (*Zbiory Cyfrowej Biblioteki Narodowej Polona*).

zebrania gminne powinny odbywać się cztery razy do roku. Praktyka jednak znacznie odbiegała od tych ustaleń. Trudno było bowiem zwołać zebranie niekiedy kilku tysięcy osób. Do uprawnień zgromadzenia należał wybór przełożonego gminy – wójta. Kandydat na ten urząd musiał mieć ukończone 25 lat oraz wykazać się biegłą znajomością pisania i czytania w języku polskim⁶⁸. Do jego zadań należało zarządzanie bieżącymi sprawami gminy i wykonywanie uchwał rady gminnej. Ponadto był organem wykonawczym administracji państwowej w zakresie poruczonych mu spraw.

Wspomniany dekret, podobnie zresztą jak inne dotyczące samorządu, miał być w zamyśle jego twórców rozwiązaniem tymczasowym, co zaznaczono

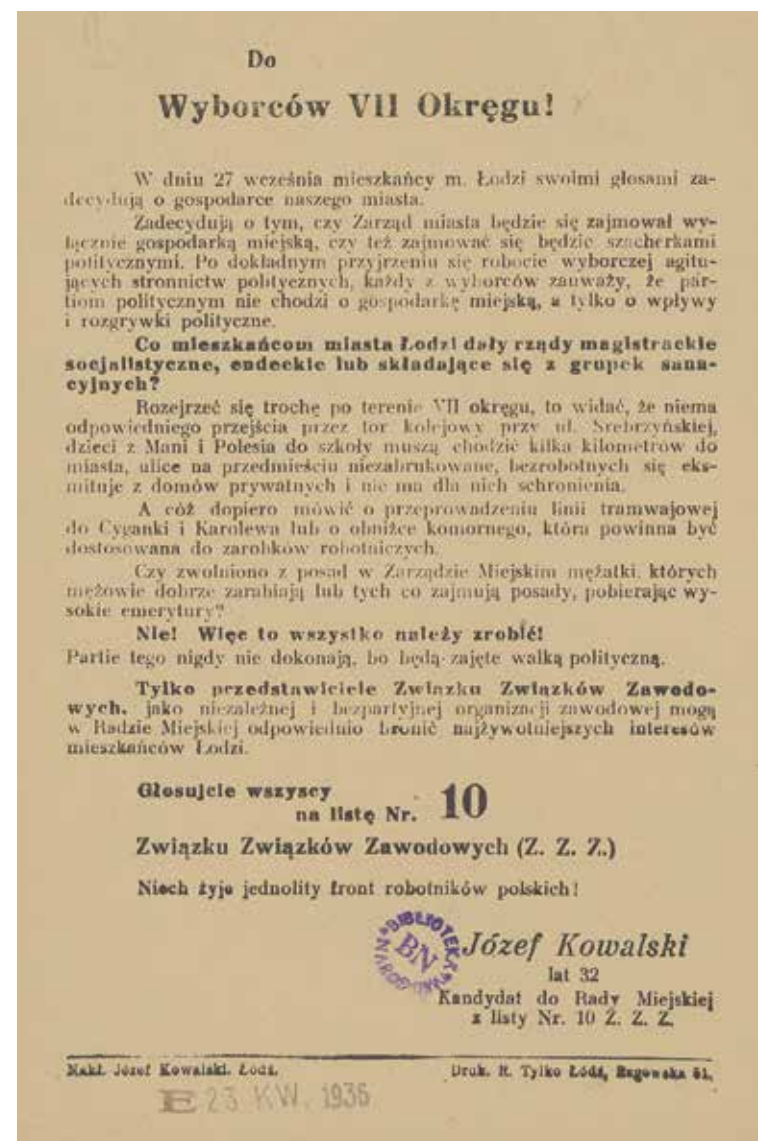
⁶⁸ „Samorząd”, 15 II 1925, nr 7, s. 1, dodatek „Gmina i Wieś”.

Rządząca od 1926 roku sanacja dążyła bowiem do scentralizowania władzy oraz ograniczenia samodzielności samorządu⁷⁰.

Sejmy pierwszej (1922–1927) i drugiej kadencji (1928–1930) odrzuciły projekty ustawowych regulacji funkcjonowania samorządu terytorialnego, w związku z czym rządy sanacyjne przystąpiły do przygotowywania własnej wersji przepisów. Jednak nie miały one już całościowo normować przepisów samorządowych, a jedynie zająć się kwestiami najniezbędniejszymi z punktu widzenia całości obszaru państwa. Mimo że znacznie ograniczono zakres prac, w zasadzie do zagadnień organizacji samorządu gminy wiejskiej, miejskiej i powiatu, już na etapie wstępnym pojawiły się liczne trudności. Między innymi ponownie odżył spór o zasięg terytorialny gminy (gmina zbiorowa czy jednowioskowa), a więc w konsekwencji o to, czy organ ten miał być silny, czy słaby. Dyskusje toczyły się wokół takich zagadnień, jak wzajemne relacje organów stanowiących i wykonawczych, struktura tych organów (kolegialne czy jednoosobowe, rada czy zebranie gminne), zasady ordynacji wyborczej, czy zakres nadzoru. Waga omawianych zagadnień oraz duże zainteresowanie społeczeństwa proponowanymi rozstrzygnięciami zaowocowały opracowaniem przez osoby prywatne, rząd i parlament szeregu projektów ustaw samorządowych. Wśród tych, które pojawiły się po przewrocie majowym można wskazać: projekt posła Józefa Putka z 1926 roku, projekt posłów Aleksandra Bogusławskiego i Jana Ledwocha z 1926 roku, tezy Maurycego Jaroszyńskiego 1929 roku oraz tezy powstałe w ramach prac Komisji dla usprawnienia administracji publicznej z 1931 roku⁷¹. Ten ostatni projekt, zmierzający do utwo-

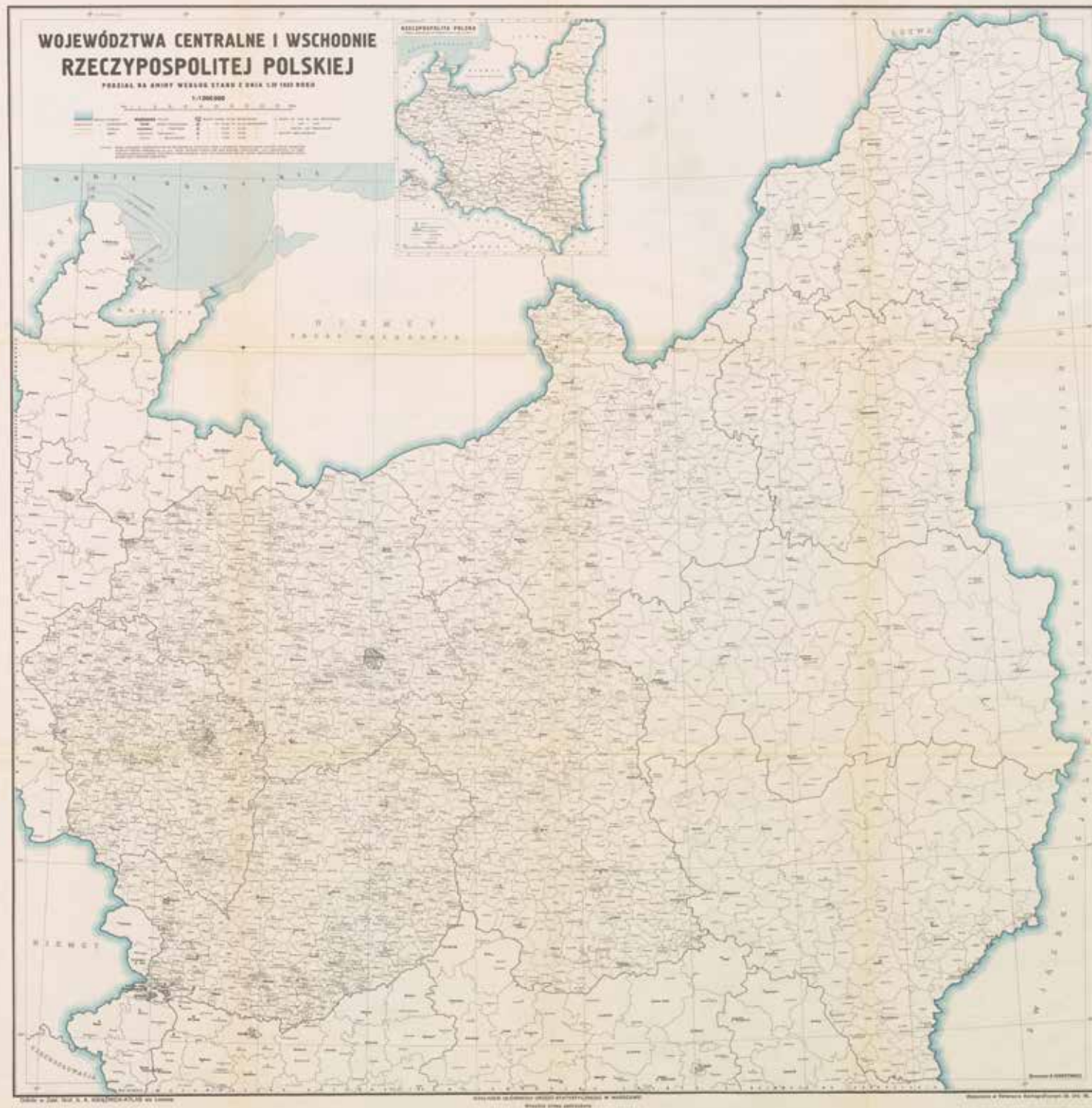
⁷⁰ S. Wójcik, op. cit., s. 139.

⁷¹ M. Wichmanowski, *Samorząd w myśli politycznej Aleksandra Bogusławskiego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” Sectio K, 1999, s. 139–146; W. Brzeziński, *Terytorialna organizacja gminy wiejskiej w Polsce. Wnioski do reformy*, Warszawa 1932.



Ryc. 26. Ulotka wyborcza, Łódź 1936 (Zbiory Cyfrowej Biblioteki Narodowej Polona).

Ryc. 27. Województwa centralne i wschodnie Rzeczypospolitej Polskiej. Mapa z podziałem administracyjnym na gminy i powiaty według stanu z dn. 1 kwietnia 1933 roku, skala 1: 1000000, opracował R. Cebertowicz, Warszawa 1933 (Zbiory Biblioteki Uniwersytetu Łódzkiego).



rzenia gminy zbiorowej, nazwany „O częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego”, wpłynął do Sejmu w 1932 roku.

Prace nad ustawą samorządową zostały one sfinalizowane wiosną 1933 roku. Przyjęte wówczas przepisy ujednoliciły wprawdzie podstawy prawne samorządu terytorialnego w całym państwie, co stanowiło niewątpliwą ich zaletę, ale jednocześnie przewidywały, że obie formy administracji – państwowa i samorządowa – miały się uzupełniać, a to z kolei pociągało za sobą znaczne ograniczenia wobec samorządu, który poddano wnikliwemu nadzorowi państwowemu. Trzeba przy tym pamiętać, że pozycja administracji rządowej uległa znacznemu wzmocnieniu dzięki wydaniu przez prezydenta Rzeczypospolitej (1928) rozporządzeń stabilizujących jej organizację, ustalających zasady ustrojowe, zakres działania i procedurę postępowania⁷². Ograniczenia dotyczące organy samorządu dotyczyły szerokiego zestawu środków nacisku, jakie mogły stosować władze nadzorcze: zatwierdzanie wyborów sołtysów, wójtów, burmistrzów i prezydentów; zatwierdzanie uchwał, zatwierdzanie budżetu, rozwiązywanie rad i ustanawianie władz komisarycznych. Co za tym idzie, prowadziło to do poważnego ograniczenia samodzielności samorządu w ogóle.

Ustawa scaleniowa z 23 marca 1933 roku⁷³ była dużym, ponieważ wprowadzała na obszarze całego państwa, poza posiadającym autonomię województwem śląskim, jednolity ustrój samorządu w gminie wiejskiej i miejskiej oraz

na szczeblu powiatu. Ustawodawca dokonał podziału organów samorządu na stanowiące, kontrolujące i wykonawcze. Wyznaczono jednolitą, pięcioletnią, długość kadencji wszystkich organów, za wyjątkiem zawodowych członków zarządu, których wybierano na dziesięć lat. Organami stanowiącymi i kontrolującymi zostały gminne rady wiejskie, miejskie i powiatowe. Niemniej trzeba wskazać, że mankamentem ustawy było pozostawienie nierozwiązaną sprawę samorządu wojewódzkiego.

W świetle ustawy organem stanowiącym i kontrolującym w gminach wiejskich była rada gminy, w miastach rada miejska, a w samorządowych związkach powiatowych rada powiatowa. Do podstawowych kompetencji rad należało powoływanie i kontrola zarządu, stanowienie zasad i norm dotyczących jego działalności. Przepisy określały liczbę radnych w poszczególnych gminach. Radę gminy wiejskiej tworzyło od dwunastu do dwudziestu radnych, wójt, podwójci oraz dwóch lub trzech ławników. W radzie miejskiej zasiadało od 12 do 72 radnych oraz burmistrz bądź prezydent miasta. W radzie miejskiej Warszawy miało zasiadać stu radnych. Natomiast radę powiatową tworzyli radni, starosta i członkowie wydziału powiatowego. Ustawa nie przewidywała wprowadzenia oddzielnej funkcji przewodniczącego rady. Posiedzeniom rad przewodniczyli jej przełożeni: wójt, burmistrz, prezydent, starosta.

Organem wykonawczym rady był zarząd, a w miastach magistrat. Na czele zarządu stali wójtowie i burmistrzowie/prezydenci miast. Ponadto zarząd tworzyli ich zastępcy, ławnicy (w liczbie dwóch – trzech w gminie wiejskiej) oraz 10% ustawowej liczby radnych (w miastach nie mniej niż trzech). Organem wykonawczym rady powiatowej był wydział powiatowy. W sprawach określonych w artykule 44 ustawy (m.in. ustalanie sposobu wykonywania uchwał rady, zaciąganie pożyczek, stanowienie opłat komunalnych, sprawy przetargów publicznych) zarząd decydował kolegialnie, w pozostałych jednoosobowo

⁷² DURP 1928, nr 7, poz. 40, Rozporządzenie prezydenta Rzeczypospolitej z dn. 16 I 1928 r. o zniesieniu Tymczasowego Wydziału Samorządowego we Lwowie; ibidem, nr 11, poz. 86, Rozporządzenie prezydenta Rzeczypospolitej z dn. 19 I 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej; ibidem, nr 36, poz. 341, Rozporządzenie prezydenta Rzeczypospolitej z dn. 22 III 1928 r. o postępowaniu administracyjnym; S. Podwiński, B. Trzebski, *Ustawa samorządowa z komentarzem*, Warszawa 1939.

⁷³ Omówiono na podstawie: DURP 1933, nr 35, poz. 294, Ustawa z dn. 23 III 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego.



Ryc. 28. Tarnopol. Widok ogólny miasta w roku 1930 (*Zbiory Cyfrowej Biblioteki Narodowej Polona*).

wójt, burmistrz/prezydent⁷⁴. Ustawodawca wzmocnił pozycję przełożonego gminy przyznając mu takie uprawnienia, jak przewodniczenie radzie, zawieranie uchwał rady lub zarządu sprzecznych z prawem lub związanych z naruszeniem procedury.

Wybory do rad gminy wiejskiej i miejskiej były pięcioprzymiotnikowe: powszechne, równe, tajne, bezpośrednie i proporcjonalne. Natomiast wybory do gminnych rad miejskich odbywały się w sposób pośredni – przeprowadzały je kolegia wyborcze złożone z radnych gromadzkich lub z delegatów gromad bądź sołtysów i podsołtysów. Pośrednie były także wybory do rad

powiatowych. Ich członków wybierały kolegia wyborcze złożone z radnych gmin wiejskich i miast niewydzielonych do 10 tysięcy mieszkańców – dwóch radnych, do 20 tysięcy mieszkańców – pięciu radnych.

Ustawa wprowadzała pojęcia gminy wiejskiej i gromady. Gminę wiejską określono jako gminę zbiorową, w skład której wchodziła jedna lub więcej miejscowości – osad, miasteczek, wsi, siół, osiedli, przysiółków, kolonii, zaścianków, folwarków itp.⁷⁵ Jako samorządna jednostka terytorialna posiadała ona osobowość prawa publicznego i podmiotowość w zakresie praw majątkowych. Jeżeli obszar gminy nie stanowił jednej miejscowości, dzielił się na gromady. Z reguły gromadę stanowiła każda miejscowość. Zakres działania gromady obejmował zarząd majątkiem i dobrem gromadzkim. Obowiązkiem gromady była współpraca z gminą wiejską w zakresie wykonywania jej zadań oraz zarządzania ogólnymi sprawami o znaczeniu miejscowym, wynikającym z sąsiedzkiego współżycia, których celem było podniesienie stanu kulturalnego, zdrowotnego i gospodarczego osiedli. W myśl ustawy, gromady liczące powyżej dwustu mieszkańców wyłaniały rady gromadzkie. W mniejszych funkcjonowały zebrania gromadzkie. Na czele rady i zebrania gromadzkiego stał sołtys pochodzący z wyboru, kadencję rady ustalono na pięć lat, podczas gdy sołtysa na trzy⁷⁶. Organem wykonawczym gromady był sołtys, a jego zastępcą podsołtys. Ich wybór wymagał zatwierdzenia starosty powiatowego. Do zakresu kompetencji sołtysa należało między innymi: zarządzanie majątkiem i dobrem gromadzkim, załatwianie bieżących czynności gromady oraz

⁷⁵ Ibidem, art. 10.

⁷⁶ S. Gottlieb, *Samorząd Polski. Ustawa z dn. 23 III 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego*, Lwów 1933; S. Podwiński, B. Trzebski, *Ustawa samorządowa...*; R. Szwed, *O samorządzie terytorialnym w Polsce w XIX-XXI wieku. Zbiór rozpraw i artykułów*, Radomsko 2014, s. 58–59.

⁷⁴ Ibidem, art. 44.

reprezentowanie jej na zewnątrz. Sołtys był także organem pomocniczym zarządu gminnego w sprawach administracji państwowej.

Oceniając faktyczny rozdział kompetencji między gminą i gromadą, można za Hubertem Izdebskim⁷⁷ stwierdzić, iż w świetle ustawy z 1933 roku gromada była jednostką samorządową, a w działalności gminy zbiorowej dominowały zadania powierzone przez administrację rządową.

W zakresie praw wyborczych w przepisach z 1933 roku określono, iż czynne prawo posiadał każdy obywatel bez różnicy płci, który ukończył 24 lata, najmniej od roku mieszkał na danym obszarze i nie utracił prawa wybieralności do Sejmu. Bierne prawo wyborcze przysługiwało każdemu obywatelowi, który ukończył 30. rok życia, posiadał polskie obywatelstwo i władał w mowie i piśmie językiem polskim.

Ustawa o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego regulowała prawodawstwo samorządowe w poszczególnych dzielnicach kraju. Znosiła pozostałości ustawodawstwa samorządowego okresu zaborów, zmodyfikowanego częściowo w pierwszych latach niepodległości. Była to jedna z najistotniejszych reform administracyjnych omawianego okresu, ponieważ:

Z punktu widzenia unifikacji reform ustrojowych, usprawnienia administracji, przełamania barier dzielących dzielnicę kraju, ustawa ta dokonywała znacznego postępu⁷⁸.

⁷⁷ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej*, [w:] *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, pod red. A. Piekary, Z. Niewiadomskiego, Warszawa 1992, s. 89.

⁷⁸ R. Szwed, op. cit., s. 60.



Ryc. 29. Wilno w roku 1920 (*Zbiory Cyfrowej Biblioteki Narodowej Polona*).

Problematyka samorządu terytorialnego znalazła swoje miejsce także w Konstytucji z 23 kwietnia 1935 roku, gdzie w tak zwanym dekalogu uznano samorząd za integralną część władzy państwowej:

Państwo powoła samorząd terytorialny i gospodarczy do udziału w wykonywaniu zadań życia zbiorowego⁷⁹.

Zgodnie z ideą nadrzędności państwa życie społeczne miało się kształtować w ramach państwa i w oparciu o nie. Tym samym ustawodawca odrzucił pogląd o niezależności samorządu i zaczął go identyfikować z administracją

⁷⁹ DURP 1935, nr 30, poz. 227, Ustawa Konstytucyjna z dn. 23 IV 1935 r.

państwową. Takie podejście do roli samorządu terytorialnego podkreślało umieszczenie zasadniczych przepisów go dotyczących w rozdziale „Administracja państwowa”. Stawiając samorząd i administrację rządową w jednym rzędzie, Konstytucja wykluczyła dawny pogląd o dychotomii administracji publicznej⁸⁰.

W ustawie zasadniczej z 1935 roku utrzymano zasadę trójstopniowości samorządu i dostosowano go do podziału administracji ogólnej⁸¹. W odróżnieniu od postanowień konstytucji marcowej za najmniejszą jednostkę samorządową uznano gminę (wcześniej była nią gromada). Ponadto zezwolono na łączenie się samorządów w tak zwane związki samorządowe, których celem miało być wypełnianie zadań szczegółowych⁸². Zadania samorządów podzielono na własne i poruczone. W zakresie realizacji potrzeb lokalnych samorząd miał być administracją, na przykład w zakresie wydawania norm obowiązujących na obszarze jego działania, pod warunkiem ich zatwierdzenia przez organy nadzorcze. Nadzór nad działalnością samorządu znalazł się w gestii rządu oraz organów samorządu wyższego szczebla. W tym ostatnim przypadku miała to być czynność zlecona przez rząd.

Przepisy Konstytucji kwietniowej utrwaliły i wzmocniły postanowienia ustawy scaleniowej z 1933 roku. Otworzyły drogę do przemian ustrojowych zmierzających do ograniczenia samodzielności samorządu terytorialnego.

80 T. Bigo, *Samorząd terytorialny w nowej konstytucji*, Lwów 1936, s. 7, 9.

81 Omówiono na podstawie: DURP 1935, nr 30, poz. 227, art. 75.

82 Związki samorządowe tworzone np. dla realizacji projektów elektryfikacyjnych.



Ryc. 30. Plan miasta Grodna, Grodno 1932 (Zbiory Cyfrowej Biblioteki Narodowej).

2.

STRUKTURA ADMINISTRACYJNA ZIEM POLSKICH POD OKUPACJĄ NIEMIECKĄ I SOWIECKĄ 1939–1945

Atak wojsk hitlerowskich na Polskę 1 września 1939 roku zapoczątkował drugą wojnę światową. Niespodziewanie dla Polaków, 17 września, w granice Rzeczypospolitej wkroczyły wojska radzieckie. Przed najazdem na Polskę, 23 sierpnia, Niemcy i ZSRR podpisały traktat o nieagresji powszechnie znany jako pakt Ribbentrop-Mołotow. Do tego dokumentu dołączono tajny protokół dodatkowy dotyczący Polski w tym sensie, że wyznaczał strefy wpływów umawiających się stron w Europie Wschodniej. Zapisano w nim, że granica ta „przebiegać będzie w przybliżeniu do rzek Narwi, Wisły i Sanu”¹. Oba państwa miały w przyszłości „w drodze przyjaznego porozumienia” rozstrzygnąć o granicach i obszarze państwa polskiego. W trakcie kampanii wojennej 1939 roku Niemcy zmodyfikowały założenia swej polityki w stosunku do Polski, co skłoniło je do zawarcia z ZSRR traktatu o granicach i przyjaźni. Dokument ten, podpisany 28 września, także zawierał tajne porozumienie określające nową linię interesów między tymi państwami. Biegła ona od Prus Wschodnich, dalej wzdłuż Bugu i Sanu do Karpat. Uznano, iż jest to rozstrzygnięcie ostateczne, wobec czego obie strony zapowiedziały zmiany w dotychczasowej, polskiej, administracji na tych obszarach.

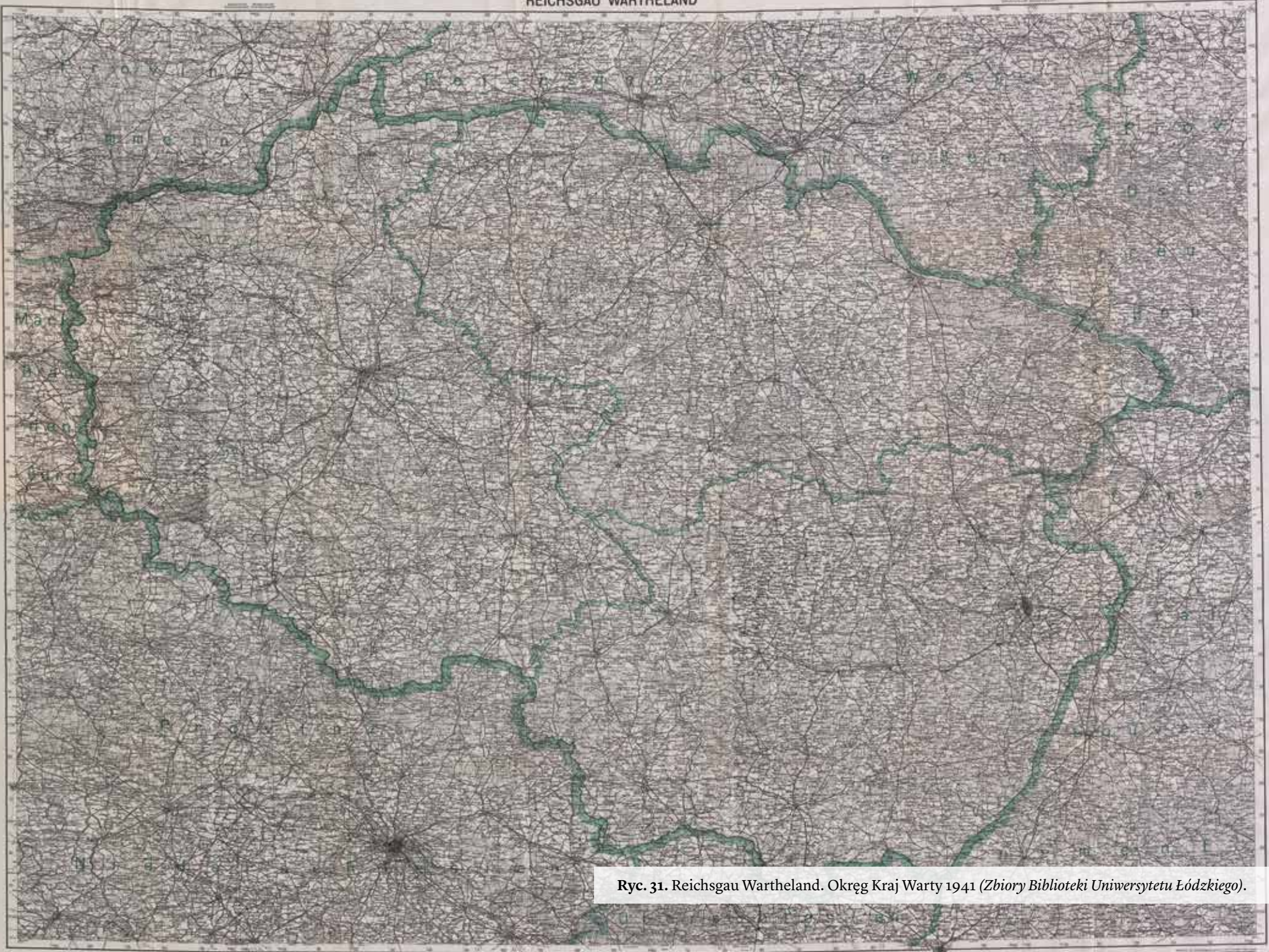
¹ Szerzej zob.: M. Kornat, *Polska 1939 roku wobec paktu Ribbentrop-Mołotow. Problem zbliżenia niemiecko-sowieckiego w polityce zagranicznej II Rzeczypospolitej*, Warszawa 2002.

Obszar okupacji niemieckiej został podzielony na dwie części: ziemie włączone do Rzeszy i Generalne Gubernatorstwo.

Już dnia 1 września wcielono do Rzeszy Wolne Miasto Gdańsk, będące do tej pory obszarem znajdującym się pod nadzorem Ligi Narodów. Niemal połowa ze 188 km² została inkorporowana do Niemiec na mocy dekretu kanclerza z 8 października 1939 roku². Wschodnimi terytoriami Rzeszy stały się: Pomorze, województwo poznańskie, Górny Śląsk, Zagłębie Dąbrowskie i część województw łódzkiego (z Łodzią), warszawskiego, krakowskiego oraz Suwalszczyzna. Na obszarze tym utworzono dwa okręgi Rzeszy. Pierwszy – Okręg Gdańsk-Prusy Zachodnie (*Reichsgau Danzig-Westpreussen* – dzielił się na trzy rejencje, czyli okręgi administracyjne: gdański, kwidzyński i bydgoski. Drugi okręg Rzeszy – Kraj Warty (*Reichsgau Warthegau, Wartheland* – składał się także z trzech rejencji: inowrocławskiej, poznańskiej i łódzkiej. W roku 1941 powstała prowincja górnośląska ze stolicą w Katowicach. Pozostałe ziemie polskie przyłączono do prowincji Prusy Wschodnie i Śląsk. Po wejściu wojsk niemieckich na teren ZSRR, do Rzeszy włączono okręg białostocki. W ten sposób w jej granicach znalazło się terytorium o powierzchni 123 tys. km².

² Omówiono na podstawie: M. Mączyński, *Organizacyjno-prawne aspekty funkcjonowania administracji bezpieczeństwa i porządku publicznego dla zajętych obszarów polskich w latach 1939–1945. Ze szczególnym uwzględnieniem Krakowa jako stolicy Generalnego Gubernatorstwa*, Kraków 2012, s. 147–229; *Mały Rocznik Statystyczny Polski wrzesień 1939–czerwiec 1941*, Londyn 1941, s. 5.

REICHSGAU WARTHELAND



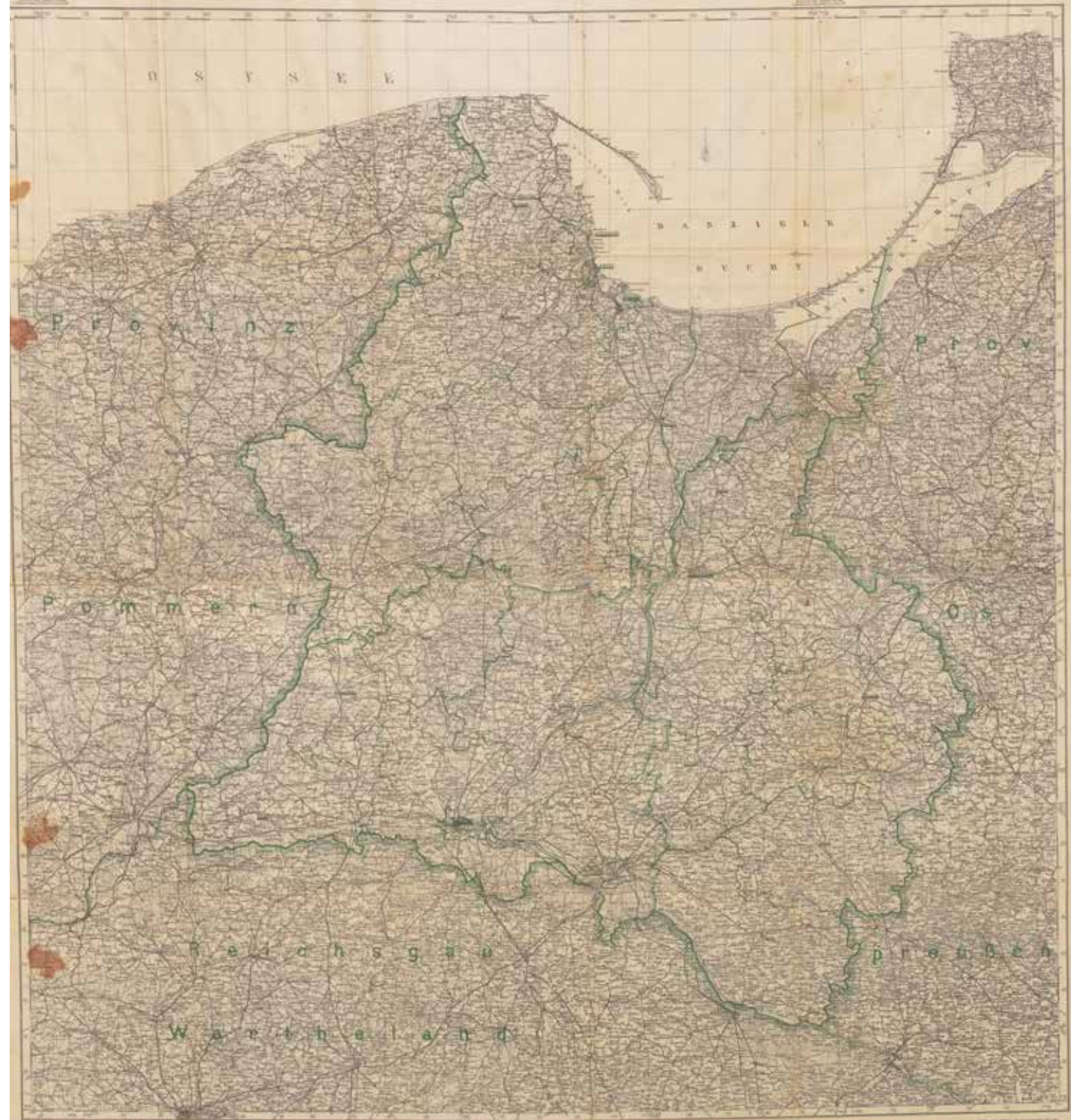
Legend

- Topographic symbols for elevation, contour lines, and terrain shading.
- Administrative boundaries and district names.
- Transportation symbols for roads and railways.
- Water features including rivers and lakes.
- Urban and rural settlement symbols.
- Scale bar and north arrow.



Scale	1:50,000
1 cm	500 m
1 inch	12,500 feet

Ryc. 31. Reichsgau Wartheland. Okręg Kraj Warty 1941 (Zbiory Biblioteki Uniwersytetu Łódzkiego).



Ryc. 32. Reichsgau Danzig-Westpreussen. Okręg Gdańsk i Prusy Wschodnie 1942, skala 1: 300000, Berlin 1942 (Zbiory Biblioteki Uniwersytetu Łódzkiego).

Na ziemiach wcielonych do Rzeszy niemieckiej władze okupacyjne zlikwidowały polską administrację, a na jej miejsce wprowadziły niemiecką. Okręgi Rzeszy, Kraj Warty i Gdańsk-Prusy dzieliły się na rejencje, zaś niższymi jednostkami podziału administracyjnego były powiaty wiejskie i miejskie. Administrację okręgów sprawowali namiestnicy mianowani przez kanclerza. Łączyli oni funkcje administracyjne i polityczne, byli bowiem jednocześnie kierownikami (*Gauleiter*) Narodowosocjalistycznej Niemieckiej Partii Robotniczej (NSDAP), dzięki czemu posiadali na administrowanym przez siebie terenie bardzo silną pozycję. Kierowali administracją zspoloną oraz sprawowali nadzór nad niektórymi działaniami administracji niezspolonej. Administracją rejencji kierował prezydent rejencji. Na czele powiatu wiejskiego stał starosta (*Landrat*), a miejskiego – burmistrz (*Bürgermeister*).

Na podstawie dekretu kanclerza Rzeszy z 12 października Z części zajętego terytorium, utworzono Generalne Gubernatorstwo³. Objęło ono w całości obszar województwa kieleckiego i lubelskiego oraz części województw: warszawskiego (z Warszawą), łódzkiego, krakowskiego i lwowskiego. Generalne Gubernatorstwo dzieliło się początkowo na cztery dystrykty: krakowski, radomski, lubelski i warszawski. Z przyłączonych w 1941 roku wschodnich ziem Rzeczypospolitej, obejmujących województwa: stanisławowskie, tarnopolskie i część lwowskiego, utworzono dystrykt o nazwie Galicja, z siedzibą we Lwowie. W 1941 roku obszar Generalnego Gubernatorstwa objął łącznie 145,2 tys. km².

Generalne Gubernatorstwo było specyficzną formą państwowości o nazwie nawiązującej do struktur okupacyjnych utworzonych w czasie pierwszej wojny światowej na terenie Królestwa Polskiego. Nie stanowiło części Rzeszy, od której oddzielone było granicą celną, dewizową, walutową i policyjną. Na czele całej administracji stał generalny gubernator mianowany przez kanclerza Rzeszy i przed nim bezpośrednio odpowiedzialny. Generalny gubernator był jednocześnie kierownikiem NSDAP na powierzonym mu terenie. W jego rękach skupiona była niemal całość władzy państwowej. Funkcje wykonawcze i doradcze przy generalnym gubernatorze spełniał rząd kierowany przez sekretarza stanu. Administrację dystryktu sprawował szef dystryktu, od 1941 roku zwany gubernatorem. Administracją powiatową kierowali starostowie powiatowi i starostowie miejscy. Z okresu Drugiej Rzeczypospolitej na terenie Generalnego Gubernatorstwa utrzymano burmistrzów w miastach oraz wójtów i sołtysów w gminach wiejskich. Byli oni organami wykonawczymi samorządu i zostali poddani nadzorowi władz niemieckich. Burmistrzów i wójtów powoływali i odwoływali gubernatorzy dystryktów.

³ Omówiono na podstawie: M. Mączyński, op. cit., s. 147–229; *Mały Rocznik Statystyczny Polski wrzesień 1939–czerwiec 1941...*, s. 5.

POSTLEIT- GEBIETSKARTE

Maßstab 1 : 1 000 000



- Postleitgebietsgrenze
- Sitz der Briefleitstellen
- Staatsprovinz
- Staatsgrenze



Verzeichnis der Postleitgebiete			
Postleitgebiet	Verzeichnis	Postleitgebiet	Verzeichnis
1	Provinz Hannover	10	Sachsen
2	Provinz Braunschweig	11a	Westpreußen
3	Gebiet Hamburg	11b	Ostpreußen
4	Schleswig-Holstein	12a	Generalgouvernement
5a	Provinz Pommern	12b	Ukraine
5b	Provinz Westpreußen	13a	Generalgouvernement
5c	Ostpreußen	13b	Ukraine
6	Provinz Brandenburg	14	Generalgouvernement
7a	Provinz Westfalen	15	Generalgouvernement
7b	Provinz Ostfalen	16	Generalgouvernement
8	Niederschlesien	17a	Generalgouvernement
9a	Oberschlesien	17b	Generalgouvernement
9b	Ostgalizien	18	Generalgouvernement
11a	Westpreußen	19	Generalgouvernement
11b	Ostpreußen	20	Generalgouvernement
12a	Generalgouvernement	21	Generalgouvernement
12b	Ukraine	22	Generalgouvernement
13a	Generalgouvernement	23	Generalgouvernement
13b	Ukraine	24	Generalgouvernement

Ryc. 33. Rzesza 1941 (Zbiory Biblioteki Uniwersytetu Łódzkiego).



Ryc. 34. Distrikt Warschau – Dystrykt warszawski [1939] (*Zbiory Cyfrowej Biblioteki Narodowej Polona*).

W 1939 roku większość terytorium Drugiej Rzeczypospolitej zagarnął Związek Radziecki. Na mocy decyzji władz radzieckich włączono je do Białoruskiej (103,0 tys. km²) i Ukraińskiej (89,7 tys. km²) Socjalistycznej Republiki Radzieckiej. Na obszar ten, w miejsce polskiego systemu prawnego, rozciągnięto moc obowiązującą ustawodawstwa radzieckiego. Przejściowo ZSRR odstąpił Litwie część Wileńszczyzny (5,7 tys. km²)⁴. W wyniku wojny radziecko-niemieckiej, w 1941 roku nastąpiły dalsze zmiany przynależności

⁴ *Mały Rocznik Statystyczny Polski wrzesień 1939–czerwiec 1941...*, s. 5.



Ryc. 35. Warszawa. Plac Trzech Krzyży w roku 1941 (*Zbiory Cyfrowej Biblioteki Narodowej Polona*).

państwowej ziem polskich na wschodzie. Niemiecką okupację wojenną rozciągnięto na ziemie wcześniej zaanektowane przez ZSRR. Część z nich została przyłączona do Generalnego Gubernatorstwa, a pozostałe podzielono między Komisariat Rzeszy dla Ukrainy, Okręg Generalny Białoruś i Okręg Generalny Litwa. Okręgi te weszły w skład Kraju Wschód (*Ostland*) z ośrodkiem stołecznym w Rydze⁵.

⁵ J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia państwa i prawa polskiego*, Warszawa 1985, s. 533.

BEKANNTMACHUNG Nr. 19

des Buergermeisters der Stadt Wilna

Alle Kriegsfluechtlinge ebenso wie alle anderen Personen, die nach dem 1. September 1939 sich in der Stadt Wilna niedergelassen haben und denen die litauische Staatsangehoerigkeit bis zum 15. Juni 1940 nicht zuerkannt worden ist, sollen auf Grund einer Anordnung des Gebietskommissars der Stadt Wilna vom 13. August 1941 spaetestens bis zum 1. September 1941 sich in den Anmeldungspunkten der Stadtverwaltung Wilna anmelden.

Einwohner jedes Polizeireviers der Stadt Wilna melden sich in dem fuer dieses Revier errichteten Anmeldungspunkt an, und zwar:

- | | | | |
|------|--------|----|-------------------------|
| I. | Revier | in | Vilniaus Str. 24—3, |
| II. | " | " | Vytauto Str. 20a—8, |
| III. | " | " | Anglių Str. 16, |
| IV. | " | " | Vokiečių Str. 37, |
| V. | " | " | Didžioji Str. 34, |
| VI. | " | " | Ukmergės Str. 91—4, |
| VII. | " | " | Aušros Vartų Str. 16—7. |

Den Angemeldeten werden entsprechende Ausweise ausgestellt.

Die Hausverwalter und Hausbesitzer haften dafuer, dass diese Anordnung von den Einwohnern genau befolgt wird. Die nicht angemeldeten Personen sowie die Hausverwalter und Hausbesitzer werden fuer die Nichterfuellung dieser Anordnung streng bestraft. Juden werden von dieser Anordnung nicht betroffen.

K. DABULEVIČIUS
BUERGERMEISTER DER STADT
WILNA

Vilniaus Miesto Burmistro

PRANEŠIMAS Nr. 19

Pagal Vilniaus Miesto Apygardos Komisarą 1941 metų rugpiūčio 13 dienos patvarkymą visi karo atbėgėliai, o taip pat visi kiti asmenys, apsigyvenusieji Vilniaus mieste po 1939 metų rugsėjo 1 dienos, kuriems iki 1940 metų birželio 15 dienos nebuvo pripažinta Lietuvos pilietybė, turi iki 1941 metų rugsėjo 1 dienos įsiregistruoti Vilniaus Miesto Savivaldybės registravimo punktuose.

Kiekvienos Vilniaus miesto nuovados gyventojai registruojasi tai nuovadai paskirtame punkte, būtent:

- | | | | |
|-----|----------|---|-----------------------|
| I | nuovados | — | Vilniaus g. 24—3, |
| II | " | — | Vytauto g. 20a—8, |
| III | " | — | Anglių g. 16, |
| IV | " | — | Vokiečių g. 37, |
| V | " | — | Didžioji g. 34, |
| VI | " | — | Ukmergės g. 91—4, |
| VII | " | — | Aušros Vartų g. 16—7. |

Įsiregistravusiems bus išduodami atitinkami liudijimai.

Namų valdytojai bei savininkai turi sekti, kad šis įsakymas būtų gyventojų tiksliai vykdomas. Už šio įsakymo nevykdymą neįsiregistravusieji asmenys ir namų valdytojai bei savininkai bus griežtai baudžiami.

Žydų šis įsakymas neličia.

K. DABULEVIČIUS
VILNIAUS MIESTO BURMISTRAS

ZAWIADOMIENIE Nr. 19

Burmistrza miasta Vilnius

Na podstawie rozporządzenia Komisarza Okręgowego miasta Vilnius z dn. 13 sierpnia 1941 r. wszyscy uchodźcy wojenni, jak również inne osoby, które zamieszkały w Vilnius po dn. 1 września 1939 roku i które do dnia 15 czerwca 1940 roku nie uzyskały obywatelstwa Litewskiego, obowiązani do dnia 1 września 1941 roku zarejestrować się w niżej podanych rejestracyjnych punktach Samorządu miejskiego.

Mieszkańcy poszczególnego komisariatu policji miasta Vilnius rejestrują się w przeznaczonym temu komisariatowi polic. punkcie, a mianowicie:

- | | | | |
|-----|---------------|---|------------------------|
| I | komis. polic. | — | Vilniaus ul. 24—3, |
| II | " | " | Vytauto ul. 20a—8, |
| III | " | " | Anglių ul. 16, |
| IV | " | " | Vokiečių ul. 37, |
| V | " | " | Didžioji ul. 34, |
| VI | " | " | Ukmergės ul. 91—4, |
| VII | " | " | Aušros Vartų ul. 16—7. |

Osobom zarejestrowanym będą wydane odpowiednie zaświadczenia.

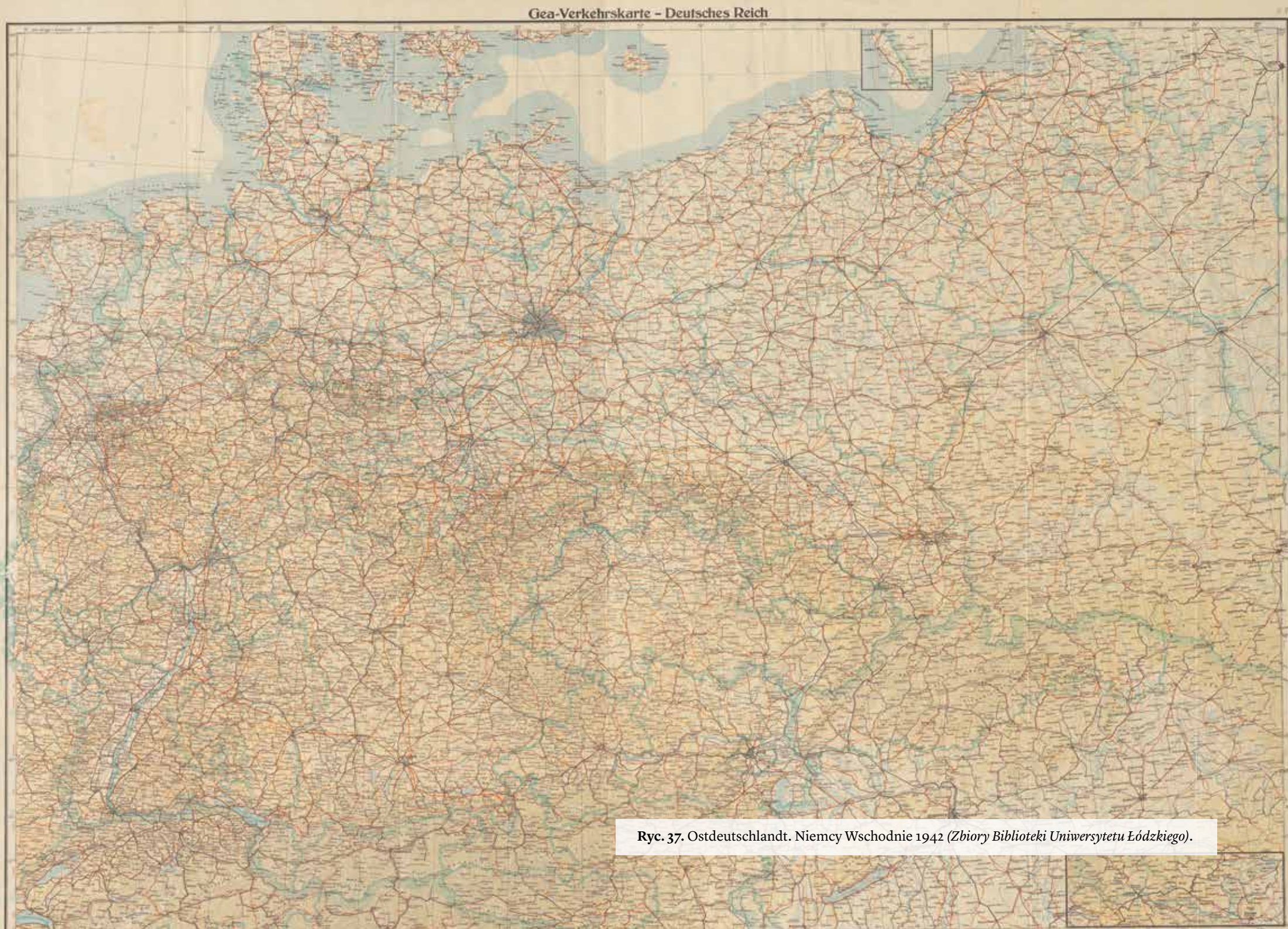
Administratorzy i właściciele domów muszą dopilnować, aby niniejsze zarządzenie było ściśle wykonane przez dotyczące go osoby. Za niewykonanie niniejszego zarządzenia osoby niezarejestrowane oraz administratorzy i właściciele domów będą surowo karani.

W zakres niniejszego zarządzenia żydzi nie wchodzą.

K. DABULEVIČIUS
BURMISTRZ MIASTA VILNIUS



Ryc. 36. Rozporządzenie burmistrza Wilna, Wilno dnia 22 sierpnia 1941 roku (*Zbiory Cyfrowej Biblioteki Narodowej Polona*).



Ryc. 37. Ostdeutschlandt. Niemcy Wschodnie 1942 (Zbiory Biblioteki Uniwersytetu Łódzkiego).

3.

TRÓJSTOPNIOWA STRUKTURA ADMINISTRACYJNA I SAMORZĄDOWA POLSKI 1944–1950

Podział administracyjny kraju

Po przejęciu inicjatywy wojennej przez główne mocarstwa walczące z Niemcami rozpoczęły one prace nad tworzeniem koncepcji nowego ładu politycznego na świecie. W gronie tym rozstrzygnięto również kwestie powojennych granic Polski. Podczas trzech konferencji odbytych w latach 1943 i 1945, kolejno w Teheranie, Jałcie i Poczdamie, Wielka Trójka wypracowała konsensus dotyczący stref wpływów w powojennym świecie. W rozdziale dziewiątym układu pokojowego zapisano rozstrzygnięcia dotyczące ziem polskich. Ustalono, że granice nowego państwa zostaną przesunięte – na wschodzie do linii Curzona, a na zachodzie linii rzeki Odry. W ten sposób pod polski zarząd przekazano tereny niemieckie leżące na wschód od linii Odra–Nysa Łużycka, część Prus Wschodnich i Wolne Miasto Gdańsk. Ostateczny kształt zachodniej granicy Polski miał zostać ustalony podczas polsko-niemieckiej konferencji pokojowej. Przebieg wschodniej granicy regulowała umowa z ZSRR zawarta

16 sierpnia 1945 roku¹. W ten sposób doszło do uformowania państwa polskiego o nowym kształcie terytorialnym, którego obszar wynosił 312,5 tys. km². W jego granicach znalazła się część ziem Drugiej Rzeczypospolitej o powierzchni 208,9 tys. km², co stanowiło 67% kraju. Pozostałe 33% to ziemie należące do przedwojennych Niemiec². Ustalenia poczynione pod koniec wojny i po jej zakończeniu przesądziły o losie ziem polskich, ale także całej Europy Środkowo-Wschodniej, która znalazła się wraz z Polską w strefie wpływów ZSRR.

Zmiany terytorium państwa wymusiły konieczność niezwłocznego uregulowania kwestii jego podziału administracyjnego. Należy podkreślić, że po zakończeniu wojny utrzymano trójstopniową strukturę podziału państwa na województwa, powiaty i gminy. Pierwsze powojenne decyzje dotyczyły obszaru województw. Na mocy przepisów z sierpnia 1945 roku uchylono podział administracyjny wprowadzony przez niemieckie władze okupacyjne podczas drugiej wojny światowej³. Tym samym przywrócono uregulowania obowiązujące w Rzeczypospolitej w 1939 roku. W tych samych granicach pozostawiono województwo pomorskie, zmieniając siedzibę jego władz z Torunia na Bydgoszcz. Nadal funkcjonowały przedwojenne województwa: białostockie, kieleckie, krakowskie, lubelskie, łódzkie, poznańskie, warszawskie. Utworzono nowe województwo: rzeszowskie, z siedzibą w Rzeszowie (w jego skład weszła

¹ A. Czubiński, W. Olszewski, *Historia powszechna 1939–1994*, Poznań 1996, s. 168–169; W. Roszkowski, *Historia Polski 1914–1991*, Warszawa 1992, s. 155–156.

² *Mały Rocznik Statystyczny 1947*, Warszawa 1947, s. 14.

³ Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: DURP) 1944, nr 2, poz. 8, Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 21 VIII 1944 r. o trybie powołania władz administracji ogólnej I-ej i II-ej instancji.



Ryc. 38. Katowice. Panorama miasta w roku 1939 (*Zbiory Śląskiej Biblioteki Cyfrowej*).

część terytorium byłych województw lwowskiego i krakowskiego)⁴. Warszawa, podobnie jak przed 1939 roku, pozostała miastem wydzielonym. We wrześniu 1944 roku taki sam status uzyskała Łódź⁵.

Osobny problem stanowiło dokonanie zmian w podziale administracyjnym Polski na obszarach zachodnich i północnych, nazywanych wówczas Ziemiemi

4 Ibidem; DURP 1945, nr 27, poz. 168, Dekret z dn. 7 VII 1945 r. o utworzeniu województwa rzeszowskiego; M. Kallas, *Historia ustroju...*, s. 419; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2005, s. 292.

5 DURP 1944, nr 5, poz. 22, Ustawa z dn. 11 IX 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych; M. Bandurka, *Zmiany administracyjne i terytorialne ziem województwa łódzkiego w XIX i XX wieku*, Warszawa 1974, s. 141–142.

Odzyskanymi. Te, wcześniej funkcjonujące w granicach państwa niemieckiego, podzielono początkowo na cztery województwa: gdańskie, olsztyńskie, szczecińskie i wrocławskie. Województwo gdańskie utworzono dekretem z 30 marca 1945 roku. W jego skład weszło całe terytorium Wolnego Miasta Gdańska oraz powiaty: gdyńsko-grodzki, kartuski, morski, starogardzki, kościerski, tczewski⁶. Województwa olsztyńskie i szczecińskie utworzono na mocy przepisów z 29 maja 1946 roku. W skład województwa olsztyńskiego weszło osiemnaście powiatów, w tym: bartoszycki, braniewski, giżycki, iławski, kętrzyński, lidzbarski, morąski, mławski, nidzicki, olsztyński, powiat miejski – Olsztyn, ostródzki, pasłęcki, piski, reszelski, suski, szczycieński, węgorzewski. W skład województwa szczecińskiego weszło dwadzieścia pięć powiatów, w tym: białogardzki, bytowski, chojeński, choszczeński, człuchowski, drawski, gryficki, gryfiński, kamieński, kołobrzegi z miastem Kołobrzeg, koszaliński z miastem Koszalin, łobeski, miasteczki, myśliborski, nowogardzki, pyrzycki, sławieński, słupski z miastem Słupsk, stargardzki z miastem Stargard, szczeciński, powiat miejski – Szczecin, szczecinecki, wałecki, woliński, złotowski⁷. Województwo wrocławskie utworzono na mocy przepisów z 29 maja 1946 roku. W jego skład wchodziły trzydzieści dwa powiaty: bolesławiecki, brzeski z miastem Brzeg, bystrzycki, dzierzoniowski, głogowski z miastem Głogów, górowski, jaworski, jeleniogórski z miastem Jelenia Góra, kamiennogórski, kłodzki, koźuchowski, legnicki z miastem Legnica, lubański, lubiński, lwówecki, milicki, namysłowski, oleśnicki, oławski, strzebiński, szprotawski, sycowski, średzki, świdnicki z miastem Świdnica, trzebnicki, wałbrzyski, powiat miejski

6 DURP 1945, nr 11, poz. 57, Dekret z dn. 30 III 1945 r. o utworzeniu województwa gdańskiego.

7 DURP 1946, nr 28, poz. 177, Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 29 V 1946 r. w sprawie tymczasowego podziału administracyjnego Ziemi Odzyskanych.

- Wałbrzych, wrocławski, powiat miejski - Wrocław, wołowski, ząbkowicki, zgorzelecki, złotoryjski, żagański, żarski⁸. Część Ziem Odzyskanych włączono do województwa śląskiego. Wcześniej, w maju 1945 roku zniesiono jego autonomię. Do województwa śląskiego włączono siedemnaście powiatów: bytomski, powiat miejski - Bytom, dobrodzieński, gliwicki, powiat miejski - Gliwice, głubczycki, grodkowski, kluczborski, kozielski, niemodliński, niski z miastem Nisą, oleski, opolski z miastem Opolem, prudnicki, raciborski z miastem Raciborzem, strzelecki oraz powiat miejski - Zabrze⁹. Ponadto część terenów należących do byłej III Rzeszy włączono do już istniejących województw: ziemię lubuską do województwa poznańskiego, a powiaty elcki, gołdapski i olecki, leżące w byłych Prusach Wschodnich, do województwa białostockiego¹⁰. W pierwszych latach powojennych dokonano również korekt terytorialnych istniejących wcześniej województw, polegających na odłączeniu lub przyłączeniu powiatów i gmin lub ich części. Na przykład z województwa pomorskiego odłączono sześć powiatów i przyłączono je do nowo powstałego województwa gdańskiego¹¹.

8 Ibidem.

9 Autonomię województwa śląskiego zlikwidowano na podstawie ustawy konstytucyjnej z 6 V 1945 r. DURP 1945, nr 17, poz. 92, Ustawa Konstytucyjna z dn. 6 V 1945 r. o zniesieniu statutu organicznego województwa śląskiego. Zasięg terytorialny województwa śląskiego zob.: ibidem, 1946, nr 28, poz. 177, paragraf 3, pkt 4.

10 DURP 1946, poz. 177.

11 M. Kallas, *Historia ustroju...*, s. 419.

Ryc. 39. Województwo śląskie 1929. Mapa administracyjna, skala 1:400000 (*Zbiory Cyfrowej Biblioteki Narodowej Polona*).



213,7-3 [929] Sl. Z.
ZZK 7212



Prace nad tymczasowym podziałem kraju na województwa zakończono w 1946 roku. Do tego czasu wydzielono w Polsce czternaście województw (białostockie, gdańskie, kieleckie, krakowskie, lubelskie, łódzkie, olsztyńskie, pomorskie, poznańskie, rzeszowskie, szczecińskie, śląskie, warszawskie i wrocławskie) oraz dwa miasta (miasto stołeczne Warszawa i Łódź)¹².

Do roku 1950 władze wielokrotnie przeprowadzały zmiany granic województw i powiatów. Były to drobne korekty dokonywane zazwyczaj pod wpływem społeczności lokalnych. Nie miały one wpływu na ogólny kształt podziału terytorialnego państwa.

Przywrócenie i likwidacja przedwojennego samorządu terytorialnego

W pierwszych latach po drugiej wojnie światowej utrzymano część przedwojennego ustawodawstwa administracyjnego i samorządowego. W sylwestrową noc z 31 grudnia 1943 roku na 1 stycznia 1944 roku odbyło się w Warszawie zebranie założycielskie przyszłego organu stanowiącego władzy komunistycznej w Polsce – Krajowej Rady Narodowej (KRN). Pierwszą uchwałę KRN podjęła 1 stycznia. Stosując zasady Konstytucji marcowej z 1921 roku, KRN uchwaliła akt pod nazwą „Statut Tymczasowy Rad Narodowych”, który należy traktować jako deklarację przyszłych zasad funkcjonowania organów

¹² Monitor Polski 1949, nr A-31, poz. 453, Okólnik Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 V 1949 r., w sprawie nazw województw.

Ryc. 41. Polska zachodnia. Mapa komunikacyjno-administracyjna 1945, skala 1:1000000 (*Zbiory Biblioteki Uniwersytetu Łódzkiego*).

administracji terenowej. Zapowiedziano wówczas utworzenie trójstopniowej struktury rad narodowych oraz ich hierarchicznej podległości w stosunku do rad wyższego szczebla:

Krajowa Rada Narodowa sprawuje władzę na obszarze całej Polski w oparciu o system terenowych rad narodowych. Rady narodowe opierają swoją organizację na podziale administracyjnym państwa polskiego: 1) Gminne Rady Narodowe obejmują obszar gmin. 2) Miejskie Rady Narodowe w miastach wydzielonych działają na prawach powiatowych rad narodowych, w pozostałych miastach na prawach gminnych rad narodowych. Rady narodowe w m. st. Warszawy i Łodzi posiadają uprawnienia wojewódzkiej rady narodowej. 3) Powiatowe Rady Narodowe obejmują obszar powiatu. 4) Wojewódzkie Rady Narodowe obejmują obszar województwa.

[...] Gminna Rada Narodowa wyłania ze swego grona prezydium, złożone z trzech osób, z przewodniczącym na czele. Jeden z członków prezydium Gminnej Rady Narodowej wchodzi w skład powiatowej rady narodowej, stanowiąc ogniwo łączące Gminną Radę Narodową z Powiatową Radą Narodową.

Miejska (Powiatowa) Rada Narodowa wyłania prezydium, złożone z pięciu osób z przewodniczącym na czele. Jeden z członków prezydium Miejskiej (Powiatowej) Rady Narodowej wchodzi w skład wojewódzkiej rady narodowej, stanowiąc ogniwo łączące Miejską Radę Narodową z Wojewódzką Radą Narodową.

Wojewódzka Rada Narodowa wyłania prezydium złożone z pięciu osób z przewodniczącym na czele. Wojewódzka Rada Narodowa deleguje trzech przedstawicieli do Krajowej Rady Narodowej.

[...] Władzę zwierzchnią wszystkich terenowych rad narodowych jest Krajowa Rada Narodowa, która jako najwyższa reprezentacja narodu nakreśla ogólne wytyczne linii pracy terenowych rad narodowych.

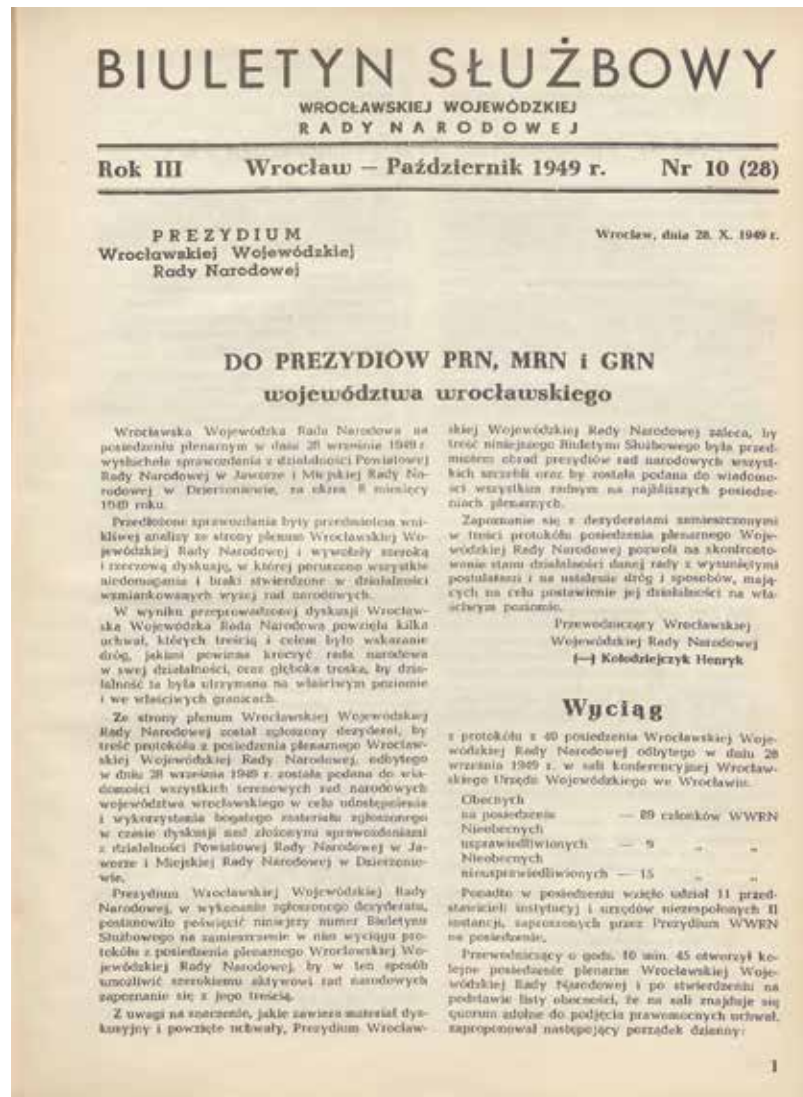
Krajowa Rada Narodowa kieruje pracą powiatowych, miejskich i gminnych rad narodowych, którym podlegają bezpośrednio i pośrednio hierarchicznie niżej postawione rady narodowe¹³.

Dnia 21 lipca 1944 roku utworzono w Moskwie Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego (PKWN), który stał się organem wykonawczym KRN. Następnego dnia PKWN wydał odezwę do mieszkańców Polski, znaną jako „Manifest Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego”. Władze komunistyczne zadeklarowały w nim pozostawanie, do czasu zwołania sejmu i uchwalenia nowej ustawy zasadniczej, na gruncie przepisów Konstytucji marcowej z 1921 roku. Ponadto wskazały, że KRN i PKWN sprawują władzę w terenie za pośrednictwem wojewódzkich, powiatowych, miejskich i gminnych rad narodowych oraz upełnomocnionych przedstawicieli¹⁴. W deklaracji tej zapowiadano, że w nieodległej przyszłości miał powstać dualistyczny model władzy państwowej, w którym zostanie zrealizowana zasada szerokiego samorządu terytorialnego i specjalnego. Samorząd terytorialny został utworzony na podstawie dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 23 listopada 1944 roku¹⁵, jako trzeci człon struktury ustroju administracji terenowej. Wcześniej, w sierpniu i wrześniu tego roku, władze polityczne tworząc

¹³ Uchwała Krajowej Rady Narodowej z dnia 1 stycznia 1944 r. Statut Tymczasowy Rad Narodowych, [w:] *Konstytucja i podstawowe akty ustawodawcze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Zbiór tekstów*, z przedmową K. Biskupskiego, Warszawa 1954, s. 51–56, art. 2, 5, 8.

¹⁴ N. Honka, *Ewolucja systemu samorządu terytorialnego w Polsce po II wojnie światowej*, Wrocław 2012, s. 34–35.

¹⁵ Omówiono na podstawie: DURP 1944, nr 14, poz. 74, Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dn. 23 XI 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego.



Ryc. 43. Biuletyn Służbowy Wrocławskiej Wojewódzkiej Rady Narodowej, 1949 (Zbiory Jeleniogórskiej Biblioteki Cyfrowej).

mieszkaniowych i gruntów stanowiących opuszczoną własność ponemiecką i pożydowską, to należy uznać, że zakres kompetencji przyznanych samorządowi terytorialnemu był znaczny. Z drugiej strony, tak ważne dla społeczności lokalnych działania związane z zaspokojeniem potrzeb ludności miejskiej, jak oświata i służba zdrowia, zostały z nich wyłączone. W istocie zatem, jak słusznie twierdzi Stanisław Wójcik¹⁸, ówczesny samorząd terytorialny działał w niepełnym zakresie. Należy podkreślić, że organami uchwałodawczymi samorządu terytorialnego były rady narodowe, które go powoływały i nadzorowały. W ten sposób samorząd stał się organem wyłącznie wykonawczym rady. Taką koncepcję ustrojową administracji państwa potwierdzał artykuł trzeci dekretu z 23 listopada, który stanowił:

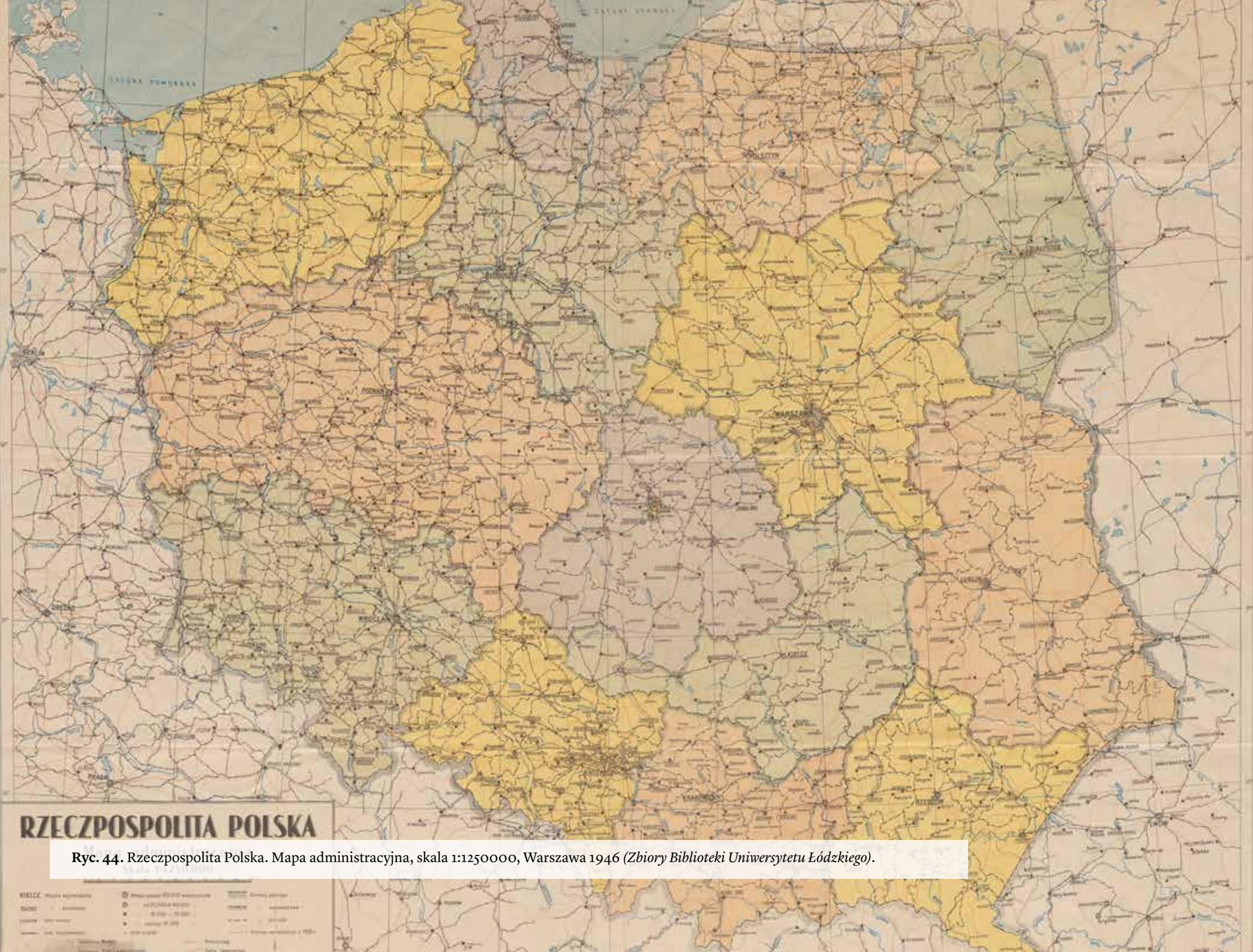
[...] samorząd terytorialny reprezentowany jest przez odpowiednią radę narodową oraz stanowi korporację prawa publicznego i posiada osobowość prawną¹⁹.

Wynika z tego jednoznacznie, że istnienie rad narodowych przesądziło o jedynie formalnym przywróceniu samorządu terytorialnego.

W systemie rad narodowych zastosowano układ ich podległości hierarchicznej, w którym rady wyższego szczebla zatwierdzały uchwały rad niższego szczebla, a także posiadały prawo do ich kontrolowania. Z kolei organami wykonawczymi samorządu były: w przypadku wojewódzkiej rady narodowej – wydział wojewódzki, a dla powiatowej rady narodowej – wydział powiatowy. W przypadku miast organem wykonawczym miejskiej rady narodowej

18 S. Wójcik, *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku. Myśl samorządowa, historia i współczesność*, Lublin 1999, s. 218.

19 DURP 1944, nr 14, poz. 74, Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dn. 23 XI 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego.



Ryc. 44. Rzeczpospolita Polska. Mapa administracyjna, skala 1:1250000, Warszawa 1946 (Zbiory Biblioteki Uniwersytetu Łódzkiego).

był zarząd miejski składający się z wybieranych przez nią: prezydenta bądź burmistrza i ich zastępców oraz członków zarządu. Analogicznie w gminach wiejskich organem wykonawczym gminnej rady narodowej był wybierany przez nią zarząd gminy z wójtem, podwójcem i trzema członkami zarządu. W posiedzeniach zarządu gminnego mogli brać udział, z głosem doradczym, sołtysi i podsołtysi zajmujący się administracją gromad.

W latach 1949–1950 nastąpił proces całkowitej recepcji radzieckich wzorców ustrojowych. Rok 1950 przyniósł zmianę w postaci likwidacji samorządu terytorialnego, a ściślej mówiąc tego, co po wojnie zostało przywrócone z samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej. Aby ułatwić scentralizowanie władzy na coraz większą skalę, wprowadzano rozwiązania radzieckie. Kluczową rolę odegrały przepisy Ustawy z dnia 20 marca 1950 roku o terenowych organach jednolitej władzy państwowej²⁰. Zniesiono nią związki samorządu terytorialnego oraz samorządowe organy wykonawcze, czyli wydziały wojewódzkie i powiatowe, a także zarządy miejskie i gminne. Kompetencje zniesionych organów przekazano radom narodowym, które do 1954 roku nie były wybierane przez społeczeństwo, oraz ich organom wykonawczo-zarządzającym – prezydiom rad. W ten sposób na mocy przywołanej ustawy pełnię władzy uzyskały rady narodowe, a fakt ten potwierdzono w Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 1952 roku. Zapisano w niej:

*Terenowymi organami władzy państwowej i podstawowymi organami samorządu społecznego ludu pracującego miast i wsi w gminach, miastach, dzielnicach większych miast wojewódzkich są rady narodowe*²¹.

W używanej przez władze retoryce mówiono, na wzór radziecki, o centralizmie demokratycznym, co miało stanowić uzasadnienie zhierarchizowania rad, od 1947 roku poddanych nadzorowi Rady Państwa. Wskazywano też na podwójne podporządkowanie prezydiów rad, które podlegały własnej radzie oraz prezydium wyższego stopnia, a w przypadku prezydium wojewódzkiej rady narodowej – Radzie Ministrów. W praktyce owo podporządkowanie pionowe zdecydowanie przeważało nad poziomym. W kontekście działania rad podstawowe znaczenie miało jednak zupełnie inne podporządkowanie. Należy bowiem podkreślić, że ośrodek dyspozycyjny i nadzorczy znajdował się w odpowiednich strukturach Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej²². Nowe zasady ustrojowe, także w odniesieniu do administracji terenowej, utrwaliła Konstytucja PRL z 22 lipca 1952 roku.

²⁰ DURP 1950, nr 14, poz. 130, Ustawa z dn. 20 III 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej.

²¹ *Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r.*, Warszawa 1987, s. 36, art. 43, pkt 1.

²² H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, wyd. 2, Warszawa 2011, s. 88.

4. *STRUKTURA ADMINISTRACYJNA POLSKI I SYSTEM RAD NARODOWYCH 1950–1990*

Podział administracyjny kraju

Ustalony w latach 1944–1945 podział administracyjny Polski przetrwał do roku 1950, kiedy dokonano jego reformy. Najpierw, w lutym, określono zasady prawne dokonywania zmian w podziale administracyjnym. Utworzenie lub likwidację województwa zastrzeżono dla drogi ustawowej. Z kolei zmian siedziby województwa można było dokonywać aktem niższego rzędu, na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów. Uregulowano również kwestie tworzenia i likwidacji powiatów, podnoszenia wsi do rangi miasta, czy zamiany statusu miast na gminy¹. Właściwą reformę administracyjną wprowadzono na podstawie ustawy z 28 czerwca o zmianach podziału administracyjnego państwa². Przeprowadzone zmiany dotyczyły utworzenia trzech nowych województw, zmian terytorialnych już istniejących oraz zmian nazewnictwa niektórych z nich. Powstało województwo koszalińskie z siedzibą w Koszalinie, utworzone z części województwa szczecińskiego. W jego skład weszło

dwanaście powiatów: białogardzki, bytowski, człuchowski, drawski, kołobrzeski z Kołobrzegiem, koszaliński z Koszalinem, miasteczki, sławieński, słupski ze Słupskiem, szczecinecki, wałecki i złotowski. Z części województw wrocławskiego i poznańskiego utworzono województwo zielonogórskie z siedzibą w Zielonej Górze. Znalazło się tu siedemnaście powiatów: z województwa wrocławskiego – głogowski, kożuchowski, szprotawski, żagański i żarski; z województwa poznańskiego – zielonogórski z Zieloną Górą, babimojski, gorzowski z Gorzowem, gubiński, krośnieński, międzyrzecki, rzepiński, skwierzyński, strzelecki, sulęciński, świebodziński i wschowski. Z części województw wrocławskiego i katowickiego utworzono województwo opolskie z siedzibą w Opolu. Składało się nań trzynaście powiatów: z województwa wrocławskiego – brzeski z Brzegiem i namysłowski; z województwa katowickiego – głubczycki, grodkowski, kluczborski, kozielski, niemodliński, nyski z Nysą, oleski, opolski z Opolem, prudnicki, raciborski z Raciborzem i strzelecki. W roku 1950 zmieniono nazwy dwóch województw: śląskiego na katowickie, z siedzibą w Katowicach oraz pomorskiego na bydgoskie, z siedzibą w Bydgoszczy. Ponadto, obok województw poznańskiego, szczecińskiego, śląskiego i wrocławskiego, dokonano zmiany granic województw: kieleckiego, łódzkiego, olsztyńskiego, pomorskiego i warszawskiego.

Po roku 1950 kilkakrotnie dokonywano drobnych zmian obszaru województw. Na podstawie międzypaństwowej umowy z ZSRR, podpisanej w 1951 roku, przekazano temu państwu obszar 480 km² z województwa lubelskiego. W zamian do Polski przyłączono taką samą powierzchnię z obwodu drohobyckiego³. Z kolei w roku 1955 utworzono powiat myszkowski, co

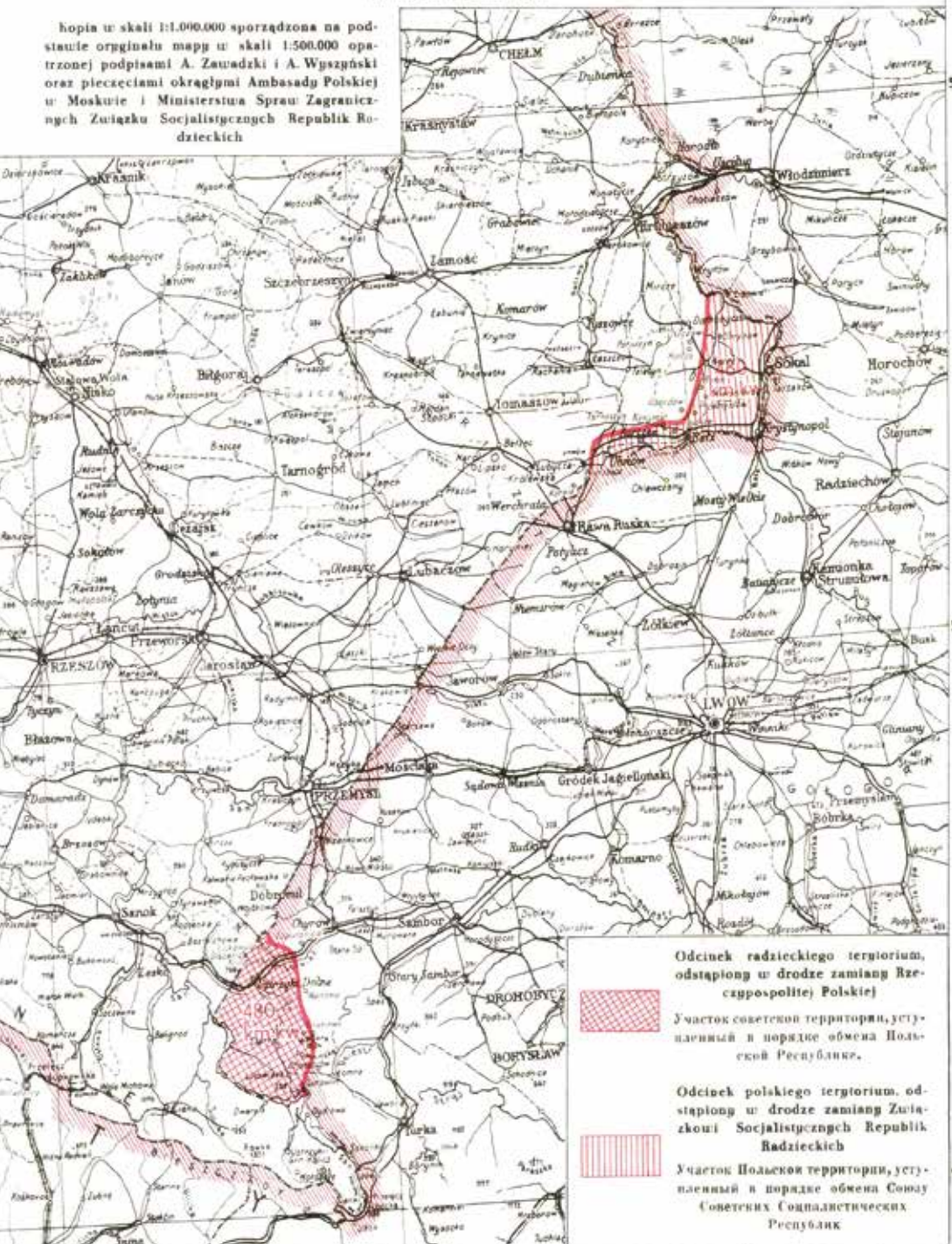
¹ Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: D.U.P.) 1950, nr 6, poz. 48, Ustawa z dn. 4 II 1950 r. o dokonywaniu zmian podziału administracyjnego Państwa.

² Omówiono na podstawie: D.U.P. 1950, nr 28, poz. 255, Ustawa z dn. 28 VI 1950 r. o zmianach podziału administracyjnego Państwa.

³ D.U.P. 1951, nr 31, poz. 242, Ustawa z dn. 26 V 1951 r. o ratyfikacji podpisanej w Moskwie dn. 15 II 1951 r. umowy pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Związkiem Socjalistycznych Republik

ПРИЛОЖЕНИЕ К „ДОГОВОРУ МЕЖДУ ПОЛЬСКОЙ РЕСПУБЛИКОЙ И СОЮЗОМ СОВЕТСКИХ СОЦИАЛИСТИЧЕСКИХ
РЕСПУБЛИК ОБ ОБМЕНЕ УЧАСТКАМИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ТЕРРИТОРИЙ”, ЗАКЛЮЧЕННОМУ В МОСКВЕ
15 ФЕВРАЛЯ 1951 ГОДА.

Kopia w skali 1:1.000.000 sporządzona na pod-
stawie oryginału mapy w skali 1:500.000 opar-
zonej podpisami A. Zawadzki i A. Wyszyński
oraz pieczęciami okrągłymi Ambasady Polskiej
w Moskwie i Ministerstwa Spraw Zagranicz-
nych Związku Socjalistycznych Republik Ra-
dzieckich



pociągnęło za sobą zmiany granic województw: krakowskiego, opolskiego i stalinogrodzkiego (wcześniej katowickiego)⁴. Kolejne zmiany nastąpiły dwa lata później. Od 1 I 1957 roku trzy miasta uzyskały status wyłączonych. Były to: Kraków, Poznań i Wrocław⁵.

Poza wymienionymi wyżej do roku 1975 dokonano w podziale administracyjnym wielu zmian o charakterze lokalnym. Między innymi szereg miejscowości przekształcono w gromady wiejskie, inne uzyskiwały status miast. Na przykład w roku 1954 prawa miejskie otrzymały: Rumia w województwie gdańskim, Pionki w województwie kieleckim oraz Adampol w województwie lubelskim⁶. W 1957 roku w województwie koszalińskim utworzono miasto Bobolice⁷. Zmiany polegały także na odłączaniu miast, gmin, gromad od jednego powiatu i przyłączaniu ich do innego. Zmian takich dokonano między innymi na terenie Kujaw i ziemi dobrzyńskiej. W 1951 roku wyłączono Dobryń nad Drwęcą z powiatu rypińskiego i włączono do obszaru powiatu wąbrzeskiego. Jednocześnie połączono w jedno miasta Dobryń i Golub (powiat

Radzieckich o zamianie odcinków terytoriów państwowych.
4 Dziennik Ustaw Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (dalej: DU PRL) 1955, nr 45, poz. 297, Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 12 XI 1955 r. w sprawie utworzenia powiatu myszkowskiego w województwie stalinogrodzkim oraz zmiany granic województw: krakowskiego, opolskiego i stalinogrodzkiego.
5 T. Dziński, *Podziały administracyjne Polski w latach 1944–1998. Z badań nad ustrojem ziem polskich w XIX i XX w.*, „Studia Gdańskie. Wizje i Rzeczywistość” 2013, t. X, s. 439.
6 DU PRL 1954, nr 49, poz. 254, Rozporządzenie prezesa Rady Ministrów z dn. 7 X 1954 r. w sprawie zaliczenia niektórych gromad w poczet miast.
7 Ibidem, 1957, nr 58, poz. 297, Rozporządzenie prezesa Rady Ministrów z dn. 25 XI 1957 r. w sprawie utworzenia miasta Bobolice w powiecie koszalińskim, województwie koszalińskim.

Ryc. 45. Korekta granicy dokonana między Polską a ZSRR w 1951 roku, Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej 1951.

wąbrzeski, województwo bydgoskie)⁸. W 1954 roku z powiatu lipnowskiego wyłączono gromady Mierzynek oraz Głogowo i przyłączono je do powiatu toruńskiego⁹.

Inne zmiany polegały na włączaniu do dużych miast przyległych wsi i miasteczek, tworzeniu nowych powiatów gmin i gromad, a w konsekwencji zmianie granic gromad, gmin, powiatów czy województw. Spośród wielu przykładów tego typu działań wybrano kilka. W maju 1951 roku do obszaru miasta stołecznego Warszawy włączono miasto Włochy oraz gminy Okęcie i Wilanów¹⁰. W tym czasie powstało szereg powiatów miejskich: Kędzierzyn, Leszno, Nowy Sącz, Ostrów Wielkopolski, Pabianice, Pruszków, Przemyśl, Tarnów, Zakopane, Zgierz. W roku 1952 gminy Legionowo, Piastów, Skolimów-Konstancin z powiatu warszawskiego uzyskały ustrój miejski. W tym samym roku zlikwidowano powiat warszawski, powołując na jego miejsce powiaty: piaseczyński, pruszkowski, nowodworski oraz miejsko-uzdrowiskowy powiat Otwock (pięć lat później w jego miejsce powstał powiat miejski Otwock)¹¹.

8 DURP, 1951, nr 27, poz. 200, Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 5 V 1951 r. w sprawie zmiany granic powiatu rypińskiego i wąbrzeskiego oraz połączenia miast Dobrzyń nad Drwęcą i Golub.

9 DU PRL, 1954, nr 49, poz. 252, Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 7 X 1954 r. w sprawie zmiany granic niektórych powiatów.

10 DURP 1951, nr 27, poz. 199, Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 5 V 1951 r. w sprawie zmiany granic miasta stołecznego Warszawy.

11 Ibidem, 1952, nr 26, poz. 181, Rozporządzenie prezesa Rady Ministrów z dn. 3 V 1952 r. w sprawie utworzenia i zmiany granic niektórych miast w powiatach warszawskim i radzymskim, województwie warszawskim; ibidem, nr 27, poz. 185, Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 3 V 1952 r. w sprawie zniesienia powiatu warszawskiego, utworzenia powiatów piaseczyńskiego, pruszkowskiego, nowodworskiego i miejsko-uzdrowiskowego Otwock oraz zmiany granic, siedziby i nazwy powiatu radzymskiego w województwie warszawskim; DU PRL 1957, nr 39, poz. 176, Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 27 VI 1957 r. w sprawie zniesienia powiatu miejsko-uzdrowiskowego Otwock, powiatu otwockiego i niektórych osiedli oraz w sprawie zmiany granic niektórych powiatów w województwie warszawskim.

Rok 1955 przyniósł powstanie trzech powiatów w województwie kieleckim: bełżyckiego, bychawskiego i janowskiego. W 1956 roku w ramach województwa łódzkiego utworzono powiat miejski Zduńska Wola¹². Zmian granic województw dokonywano w roku 1954 – dotyczyły województw białostockiego, bydgoskiego, katowickiego, kieleckiego, lubelskiego, łódzkiego, olsztyńskiego, poznańskiego, rzeszowskiego i warszawskiego, w roku 1956 – kieleckiego i bydgoskiego¹³, w roku 1957 – białostockiego, lubelskiego, łódzkiego, poznańskiego, rzeszowskiego i warszawskiego, a w roku 1958 – białostockiego, bydgoskiego, gdańskiego, kieleckiego, łódzkiego, warszawskiego oraz miasta Łodzi¹⁴.

12 DU PRL 1956, nr 23, poz. 105, Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 25 V 1952 r. w sprawie utworzenia powiatu miejskiego Zduńska Wola w województwie łódzkim; ibidem, 1957, nr 59, poz. 309, Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 29 XI 1957 r. w sprawie zmiany granic niektórych powiatów w województwach: białostockim, kieleckim, katowickim, lubelskim, poznańskim i wrocławskim; ibidem, poz. 310, Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 29 XI 1957 r. w sprawie zmiany granic niektórych powiatów w województwie lubelskim; ibidem, poz. 311, Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 29 XI 1957 r. w sprawie zmiany granic powiatów śremskiego i poznańskiego w województwie poznańskim.

13 DU PRL 1954, nr 6, poz. 16, Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 13 III 1954 r. w sprawie zmiany granic województw zielonogórskiego i wrocławskiego; ibidem, nr 49, poz. 239, Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 11 VIII 1954 r. w sprawie utworzenia powiatu proszowickiego w województwie krakowskim oraz zmiany granic województw krakowskiego i kieleckiego; ibidem, poz. 242, Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 11 VIII 1954 r. w sprawie utworzenia powiatu wieruszowskiego w województwie łódzkim i zmiany granic województw poznańskiego i łódzkiego; ibidem, poz. 243, Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 11 VIII 1954 r. w sprawie utworzenia powiatu ostrzeszowskiego w województwie poznańskim oraz zmiany granic województw łódzkiego i poznańskiego; ibidem, poz. 251, Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 7 X 1954 r. w sprawie zmiany granic niektórych województw; ibidem, 1956, nr 58, poz. 275, Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 24 XI 1956 r. w sprawie zmiany granic niektórych województw; ibidem, 1957, nr 8, poz. 29, Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 10 I 1957 r. w sprawie zmiany granic niektórych województw.

14 DU PRL 1958, nr 76, poz. 389, Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 15 XII 1958 r. w sprawie zmiany granic niektórych województw; ibidem, poz. 390, Rozporządzenie Rady Ministrów

Tabela 5. Podział administracyjny i ludność Polski w latach 1946, 1950, 1957

Województwo	Obszar (tys. km ²)			Ludność (tys.)		
	od 28 VI 1946	od 6 VII 1950	od 1 I 1957	1946	1955	1957
m. st. Warszawa	0,1	0,1	0,4	479	1001	1069
m. Łódź	0,2	0,2	0,2	497	674	687
białostockie	23,2	23,0	23,2	941	1040	1077
gdańskie	10,7	11,0	10,9	732	1082	1154
kieleckie	18,1	19,5	19,4	1718	1763	1801
krakowskie	15,9	15,9	15,3	2133	2359	1989
lubelskie	27,7	25,5	24,9	1889	1719	1762
łódzkie	20,2	16,8	17,2	1772	1536	1607
olsztyńskie	19,3	21,0	21,0	352	811	847
pomorskie	20,0	x	x	1406	x	x
poznańskie	39,2	27,3	26,7	2422	2304	1954
rzeszowskie	18,2	18,2	18,7	1535	1530	1595
szczecińskie	30,2	12,9	12,7	893	661	702
śląskie	15,4	x	x	2823	x	x
warszawskie	28,3	29,5	29,4	2091	2244	2287
wrocławskie	24,7	18,9	18,8	1941	1986	1681
koszalińskie	x	17,7	17,9	x	632	655
opolskie	x	9,4	9,5	x	887	908
zielonogórskie	x	14,9	14,5	x	678	729
bydgoskie	x	21,0	20,8	x	1579	1644
katowickie	x	9,0	9,5	x	3040	3139
m. Kraków	x	x	0,2	x	x	469
m. Poznań	x	x	0,2	x	x	383
m. Wrocław	x	x	0,2	x	x	396

Źródło: Rocznik Statystyczny 1948, Warszawa 1948, s. 17-20; Rocznik Statystyczny 1950, Warszawa 1951, s. 12; Rocznik Statystyczny 1956, Warszawa 1956, s. 44; Mały Rocznik Statystyczny 1958, Warszawa 1958, s. 3.

W roku 1972 dokonano zmian w województwie rzeszowskim oraz szczecińskim¹⁵. Na uwagę zasługuje także sytuacja z 1963 roku, kiedy przesunięcie jednej miejscowości – wsi Bełek, wymusiło modyfikację granic województw łódzkiego i warszawskiego¹⁶.

W wielu przypadkach dokonywano zmian nazewnictwa jednostek administracyjnych. W czerwcu 1951 roku zmieniono nazwę powiatu morskiego w województwie gdańskim na wejherowski (siedziba władz w Wejherowie)¹⁷. Dwa lata później dokonano zmiany nazwy miasta Katowice na Stalinogród oraz województwa katowickiego na stalinogrodzkie. Zmiany te, obowiązujące w okresie od 9 III 1953 do 10 XII 1956 roku, miały podłoże polityczne i propagandowe. Niewątpliwie należy je uznać za oznakę ówczesnego uzależnienia rządu polskiego od ZSRR¹⁸.

z dn. 15 XII 1958 r. w sprawie zmiany granic województw bydgoskiego i gdańskiego; ibidem, poz. 391, Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 15 XII 1958 r. w sprawie zmiany granic województwa łódzkiego i miasta Łodzi.

¹⁵ DU PRL 1972, nr 43, poz. 273, Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 6 X 1972 r. w sprawie utworzenia powiatu bieszczadzkiego i powiatu miejskiego Sanok oraz zmiany granic niektórych powiatów województwa rzeszowskiego; ibidem, nr 50, poz. 326, Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 30 XI 1972 r. w sprawie utworzenia powiatu miejskiego Świnoujście, zniesienia powiatu wolińskiego oraz zmiany granic powiatu kamieńskiego w województwie szczecińskim.

¹⁶ DU PRL 1963, nr 23, poz. 123, Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 22 maja 1963 r. w sprawie zmiany granic województw warszawskiego i łódzkiego.

¹⁷ DURP 1951, nr 35, poz. 270, Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 23 VI 1951 r. w sprawie zmiany nazwy powiatu morskiego.

¹⁸ DU PRL 1953, nr 13, poz. 51, Dekret z dn. 7 III 1953 r. o przemianowaniu miasta Katowice na miasto Stalinogród i województwa katowickiego na województwo stalinogrodzkie; ibidem, 1956, nr 58, poz. 269, Dekret z dn. 10 XII 1956 r. o przywróceniu nazwy miasta Katowice i województwa katowickiego.



Ryc. 46. Krosno. Widok ogólny miasta w roku 1956 (*Zbiory Podkarpackiej Biblioteki Cyfrowej*).

W latach pięćdziesiątych XX wieku władze państwowe przystąpiły do realizowania programu likwidowania różnic międzyzaborowych. Dotyczyły one dawnego pogranicza polsko-pruskiego, czyli obszaru ówczesnego województwa bydgoskiego. Od 1 stycznia 1956 roku z części powiatu aleksandrowskiego utworzono powiat radziejowski¹⁹, a z części powiatów lipnowskiego i ry-

¹⁹ Na obszarze powiatu znalazło się miasto Radziejów oraz gromady: Biskupice, Boguszyce, Bronisław, Budziśław, Bycz, Byczyna, Dobre I, Kamieniec, Kościelna Wieś, Krzywosądz, Lubsin, Mąkoszyn, Morzyczyn, Nowy Dwór, Osięciny, Ośno Górne, Paniewo, Pilichowo, Piotrków Kujawski, Płowce I, Pocieryn, Połajewo, Powałkowice, Przewóz, Sadlno, Szewce, Świątniki, Tomisławice, Topólka, Witowo Nowe, Zakrzewek. Zob.: DU PRL 1955, nr 44, poz. 289, Rozporządzenie Rady

MORZE BALTYSKIE

POLSKA

Mapa administracyjna

skala 1:1 000 000

stan z dnia 3.XII.1950

Główny Urząd Pomiarów Kraju

Państw. Przew. Fotogrametrii i Kartografii
Warszawa 1950

OBJAŚNIENIA

- granice państwa
- granice województwa
- granice powiatu
- granice gminy
- granice miasta
- granice miasta na prawach powiatu
- granice powiatu
- granice powiatu
- granice powiatu

Wskazanie miejscowości i nazwy miejscowości w całości i częściowo w granicach państwa, województwa, powiatu, miasta, miasta na prawach powiatu, gminy, powiatu, powiatu, powiatu

WOJEWÓDZTWA



POWIATY



Zagłębie Górno-Sląskie

Ryc. 47. Polska. Mapa administracyjna, stan z dnia 3 grudnia 1950 roku, skala 1:1000000, Warszawa 1950 (Zbiory Biblioteki Uniwersytetu Łódzkiego).

pińskiego powiat golubsko-dobrzyński²⁰. Temu samemu celowi miały służyć zmiany przynależności powiatowej gromad wiejskich: Dąbrowa Biskupia, Opoki, Łążyn, Obrowo, Osiek nad Wisłą, Chrostkowo i Stalmierz²¹. W roku 1957 z powiatu aleksandrowskiego wyłączono gromadę Zagajewice i włączono ją do powiatu radziejowskiego²². Z kolei przywołaną wyżej gromadę Dąbrowa Biskupia przywrócono powiatowi inowrocławskiemu²³. Warto w tym miejscu zastanowić się czy wprowadzone zmiany przyniosły oczekiwany przez władze państwowe skutek. Jak wskazał Tomasz Dziki, eksperyment unifikacyjny obejmujący tereny Kujaw i ziemi dobrzyńskiej, zakończył się fiaskiem. Oceniając podjęte w latach pięćdziesiątych XX wieku działania władz państwowych, pisał:

Ministrów z dn. 12 XI 1955 r. w sprawie utworzenia powiatów golubsko-dobrzyńskiego i radziejowskiego oraz zmiany granic niektórych powiatów w województwie bydgoskim.

20 Powiat utworzono z miast Golub-Dobrzyń i Kowalewo Pomorskie oraz gromad Lipienica, Mlewo, Ostrowite, Pluskowęsy, Sokoligóra, Wielka Łąka, Wielkie Rychnowo, Wrocki, Ciechocin, Działyń, Nowogród, Świętosław, Dulsk, Radomin, Róże, Szafarnia, Zbójno. Zob.: DU PRL, 1955, nr 44, poz. 289, Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 12 XI 1955 r. w sprawie utworzenia powiatów golubsko-dobrzyńskiego i radziejowskiego oraz zmiany granic niektórych powiatów w województwie bydgoskim. Por.: M. Kallas, *Z przeszłości administracyjnej Kujaw i ziemi dobrzyńskiej (od rozbiorów do utworzenia województwa wrocławskiego)*, „Zapiski Kujawsko-Dobrzyńskie”, Seria A „Historia”, Włocławek 1978, s. s. 209.

21 Gromady Dąbrowa Biskupia i Opoki przeniesiono z powiatu inowrocławskiego do aleksandrowskiego. Gromady Łążyn, Obrowo i Osiek nad Wisłą przeniesiono z powiatu lipnowskiego do toruńskiego. Natomiast w ramach rekompensaty dla powiatu lipnowskiego włączono gromady Chrostkowo i Stalmierz, dotychczas znajdujące się w granicach powiatu rypińskiego (DU PRL 1955, nr 44, poz. 289, paragraf 2).

22 DU PRL 1957, nr 59, poz. 308, Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 29 XI 1957 r. w sprawie zmiany granic niektórych powiatów w województwach: bydgoskim, koszalińskim, łódzkim, olsztyńskim, szczecińskim, warszawskim i zielonogórskim.

23 Ibidem.

Eliminowanie powstałych podczas zaborów zaszczości przez sztuczne łączenie miejscowości, obszarów często od siebie wcześniej całkowicie niezależnych w jeden organizm administracyjny nie mogło dać w pełni satysfakcjonującego skutku²⁴.

Obszary o odrębnej przeszłości państwowej, różnych doświadczeniach organizacji administracji, odrębnej kulturze, nie tylko nie przekształciły się w jeden organizm, lecz zazwyczaj pogłębiły wzajemną nieufność, zantagonizowały się. Realizowana z pobudek politycznych próba wpływania na społeczność lokalną okazała się błędem ówczesnych władz.

W wyniku reformy administracyjnej w latach 1950–1975 utrzymał się podział na siedemnaście województw (białostockie, gdańskie, katowickie/stalinogrodzkie, kieleckie, koszalińskie, krakowskie, lubelskie, łódzkie, olsztyńskie, opolskie, pomorskie, poznańskie, rzeszowskie, szczecińskie, warszawskie, wrocławskie i zielonogórskie) i pięć miast wyłączonych (Kraków, Łódź, Poznań, Warszawa i Wrocław).

Odrębną kwestią, na którą należy zwrócić uwagę, była przeprowadzona w 1954 roku reforma struktury administracji terenowej na wsi²⁵. Ówczesne władze partyjne i państwowe argumentowały niezbędność reformy koniecznością zbliżenia „władzy ludowej” do mas chłopskich. Jednak jej źródła należy szukać w przeświadczeniu władz o konieczności ściślejszego powiązania wsi z budowaniem w Polsce socjalizmu oraz przyspieszenia procesu kolektywizacji rolnictwa na wzór radziecki²⁶. Ustawodawca deklarował, że przeprowadzenie reformy spowoduje zwiększenie udziału chłopów w rządzeniu państwem oraz

24 Zob.: T. Dziki, op. cit., s. 443.

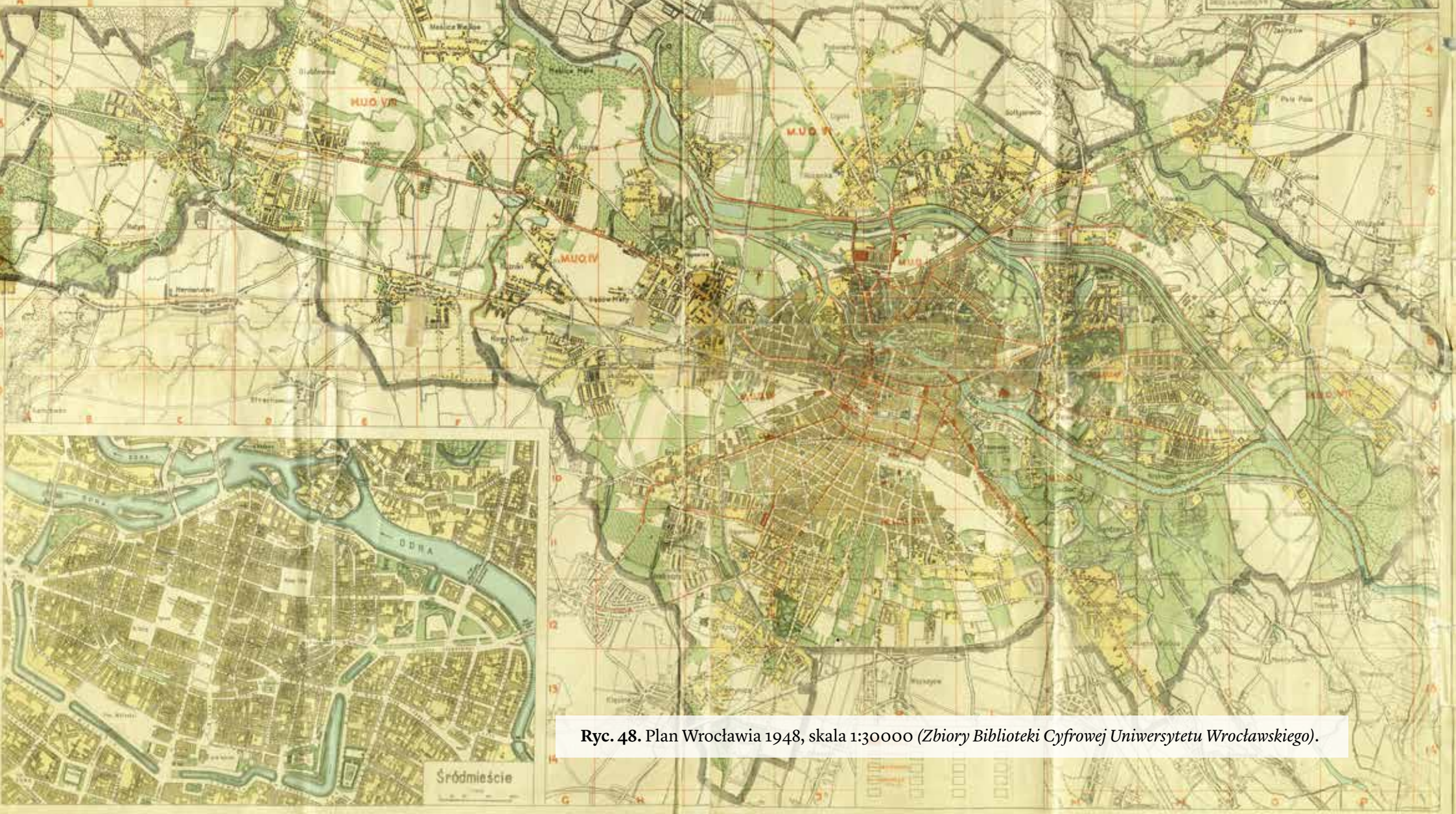
25 Omówiono na podstawie: DU PRL 1954, nr 43, poz. 191, Ustawa z dn. 25 IX 1954 r. o reformie podziału administracyjnego wsi i powołaniu gromadzkich rad narodowych.

26 T. Dziki, op. cit., s. 439.

PLAN MIASTA WROCŁAWIA
PODZIAŁKA 1:30 000 (1948)
OBJASNIENIE ZNAKÓW



Scale: 1:30 000
Year: 1948
Title: PLAN MIASTA WROCŁAWIA
Subtitle: PODZIAŁKA 1:30 000 (1948)
Legend: OBJASNIENIE ZNAKÓW



Ryc. 48. Plan Wrocławia 1948, skala 1:30000 (Zbiory Biblioteki Cyfrowej Uniwersytetu Wrocławskiego).

usprawni zaspokajanie ich najważniejszych potrzeb ekonomicznych i kulturalnych. W tym okresie zamiast gmin zbiorowych wprowadzono znacznie mniejsze gromady. Organami władzy państwowej w gromadach były gromadzkie rady narodowe, które zastąpiły funkcjonujące dotychczas gminne rady narodowe. Ich zadaniem miała być między innymi troska o wzrost plonów, pełne zagospodarowanie użytków rolnych, terminowe i sprawiedliwe wykonywanie obowiązkowych dostaw plonów, terminowe płacenie podatków oraz wykonywanie innych obowiązków wobec państwa. Do ich kompetencji należały także: czuwanie nad wypełnianiem obowiązków finansowych wobec państwa oraz nadzór nad gospodarką w lasach niepaństwowych²⁷. W wyniku reformy utworzono 8789 gromad zamiast istniejących dotychczas 3001 gmin²⁸.

Obok gromad ustawa przewidywała istnienie, jako swego rodzaju jednostek administracyjnych, wsi ustawowych. Było ich około 40 tysięcy. Tworzyły one okręgi samorządu wiejskiego, posiadające własne organy – zebrania wiejskie. Także w tym przypadku bardzo szeroko określono ich kompetencje. Miały zajmować się sprawami podniesienia produkcji rolnej, poprawą warunków gospodarowania, sprawami kulturalnymi mieszkańców wsi, upowszechnianiem oświaty rolniczej oraz warunkami sanitarnymi wsi²⁹.

W latach siedemdziesiątych XX wieku władze partyjne i państwowe dążyły do przeprowadzenia kilku ważnych, ich zdaniem, reform obejmujących zagadnienia polityczno-ustrojowe, gospodarcze, społeczne i administracyjne. Jedną z reform znalazła wyraz w ustawie z 28 maja 1975 roku o dwustopniowym

podziale administracyjnym kraju i o zmianie ustawy o radach narodowych. Jednak zanim do tego doszło, pierwszą część reformy, ważną z punktu widzenia podziału administracyjnego Polski, przeprowadzono trzy lata wcześniej. Na mocy ustawy z 29 listopada 1972 roku, zniesiono podział wsi na gromady i przywrócono na tych terenach gminy jako podstawowe jednostki podziału administracyjno-gospodarczego³⁰. Nowa regulacja miała doprowadzić do „pogłębienia demokracji socjalistycznej” oraz stworzenia lepszych warunków dla rozwoju obszarów wiejskich, głównie poprawy warunków życia ich mieszkańców i intensyfikacji rolnictwa. Podział obowiązywał od początku 1973 roku. Utworzono wówczas ponad 2300 gmin. Nowe jednostki zajmowały większe niż dotychczas obszary i według ustawodawcy miały stanowić „mikroregiony społeczno-gospodarcze”. Drugim elementem, który składał się na omawianą zmianę w podziale administracyjnym kraju, była likwidacja osieli, będących dotąd jego odrębnymi jednostkami. Ponadto utworzono jednoosobowy organ administracji państwowej na szczeblu gminy – był nim naczelnik gminy, pełniący także funkcje organu wykonawczego i zarządzającego rady narodowej. Był on powoływany przez nadrzędną strukturę administracyjną i jej bezpośrednio podlegał.

W 1973 roku nowe rozwiązania przeniesiono na szczebel powiatu i województwa. Utworzono wówczas jednoosobowe organy terenowej administracji państwowej – naczelników powiatów oraz naczelników niektórych miast wydzielonych. Na czele wyższych struktur administracyjnych

²⁷ Por.: A. Ajnenkiel, *Administracja w Polsce. Zarys historyczny*, Warszawa 1977, wyd. 2 poprawione, s. 164–165.

²⁸ M. Kallas, *Historia ustroju Polski X–XX w.*, wyd. 2 rozszerzone, Warszawa 1997, s. 421; E. Ochędowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2005, s. 293.

²⁹ DU PRL 1954, nr 43, poz. 191, rozdział 8, art. 34–36; A. Ajnenkiel, *Administracja w Polsce...*, s. 165.

³⁰ Dalsze omówienie na podstawie: DU PRL 1972, nr 49, poz. 312, Ustawa z dn. 29 XI 1972 r. o utworzeniu gmin i zmianie ustawy o radach narodowych.

ustanowiono wojewodów, a w przypadku miast o statusie województw – prezydentów miast³¹.

Projekt koncepcji nowego podziału administracyjnego powstał w początkach 1975 roku. Po raz pierwszy omawiano go na posiedzeniu Biura Politycznego Komitetu Centralnego Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej (KC PZPR) 14 marca. Proces decyzyjny przeprowadzono niezwykle szybko, między połową marca a końcem maja. Przyjęto wówczas program dwustopniowego podziału administracyjnego kraju oraz plan wdrażania reformy. W tym czasie rozważano różne rozwiązania szczegółowe dotyczące liczby przyszłych województw. W 1974 roku wytypowano 38–40 takich ośrodków. W roku następnym mówiono o podziale kraju na 50 jednostek, w tym dwie aglomeracje miejskie na prawach województwa, którymi miały być Warszawa i Łódź. Następnie zmodyfikowano projekt i zaproponowano utworzenie 47 województw. Ostateczną decyzję powzięto 22 kwietnia 1975 roku. Jeszcze w tym samym miesiącu władze państwowo-partyjne zdecydowały o przyspieszeniu przygotowań do wdrożenia planowanych przepisów³². Ostatecznie projekt trafił do Sejmu, który 28 maja 1975 roku przyjął pakiet ustaw, w tym ustawę o zmianie konstytucji PRL. Jednocześnie powołano Ministerstwo Administracji, Gospodarki



Ryc. 49. Stanisławów w 1937 roku, widok ogólny (Zbiory Cyfrowej Biblioteki Narodowej Polona).

Terenowej i Ochrony Środowiska, które przejęło kontrolę nad działalnością nowych struktur administracyjnych w kraju³³.

W ten sposób w roku 1975 doprowadzono do realizacji drugiego etapu reformy, polegającego na wprowadzeniu w Polsce dwustopniowego podziału administracyjnego kraju. Wydano wówczas dwa akty prawne:

- 1) ustawę z 28 maja o dwustopniowym podziale administracyjnym państwa oraz zmianie ustawy o radach narodowych³⁴ a także

³¹ DU PRL 1973, nr 47, poz. 276, Ustawa z dn. 22 XI 1973 r. o zmianie ustawy o radach narodowych; S. Gebert, *Władze i administracja terenowa po reformie*, Warszawa 1976, s. 34–36.

³² Szerzej zob.: A. Friszke, *Opozycja polityczna w PRL 1945–1980*, Londyn 1994, s. 275–276; A. Kukliński, P. Swianiewicz, *Polskie województwo. Doświadczenia i perspektywy*, „Rozwój Regionalny i Rozwój Lokalny” 1990, z. 23, s. 16; L. Olejnik, *Reforma podziału administracyjnego Polski w 1975 r. (z szerszym uwzględnieniem zmian w regionie łódzkim)*, „Rocznik Łódzki” 1995, t. XLII, s. 162–166.

³³ Zob.: K. Siarkiewicz, *Reforma terenowych organów władzy i administracji*, „Rada Narodowa – Gospodarka – Administracja” 1975, nr 12, s. 9.

³⁴ DU PRL 1975, nr 16, poz. 91, Ustawa z dn. 27 V 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym Państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych.

2) rozporządzenie Rady Ministrów z 30 maja w sprawie określenia miast oraz gmin wchodzących w skład województw³⁵.

Na podstawie tych dwu dokumentów utworzono czterdzieści dziewięć województw (stołeczne warszawskie, białkopodlaskie, białostockie, bielskie, bydgoskie, chełmskie, ciechanowskie, częstochowskie, elbląskie, gdańskie, gorzowskie, jeleniogórskie, kaliskie, katowickie, kieleckie, konińskie, koszalińskie, miejskie krakowskie, krośnieńskie, legnickie, leszczyńskie, lubelskie, łomżyńskie, miejskie łódzkie, nowosądeckie, olsztyńskie, opolskie, ostrołęckie, piłskie, piotrkowskie, płockie, poznańskie, przemyskie, radomskie, rzeszowskie, siedleckie, sieradzkie, skierniewickie, słupskie, suwalskie, szczecińskie, tarnobrzeskie, tarnowskie, toruńskie, wałbrzyskie, wrocławskie, wrocławskie, zamojskie i zielonogórskie) i 2849 gmin, które stały się jednostkami podziału administracyjnego stopnia podstawowego. Z tej liczby trzy województwa obejmowały pod względem obszaru jedynie miasta. Prawa miast wojewódzkich uzyskały Warszawa, Kraków i Łódź. Województwo stołeczne warszawskie składało się wówczas z miasta Warszawy podzielonego na siedem dzielnic, dwadzieścia siedem miast i trzydzieści dwie gminy położone w jego bezpośrednim sąsiedztwie. W skład województwa miejskiego krakowskiego wchodziły cztery dzielnice, dziesięć miast i czterdzieści siedem gmin. Najmniejsze z wymienionych, a zarazem najmniejsze w kraju, województwo miejskie łódzkie obejmowało pięć dzielnic, osiem miast i dwanaście gmin. Ponadto status województwa utrzymał Wrocław, z pięcioma dzielnicami, szesnastoma miastami i czterdziestoma dwoma gminami³⁶.

Podstawową jednostką podziału administracyjnego kraju oraz podstawową jednostką władzy i administracji państwowej były gminy, a ściślej rzecz ujmując – miasta i gminy³⁷. Nowe przepisy zlikwidowały powiaty.

Charakterystyczną cechą reformy z 1975 roku było wyniesienie do rangi województw znacznej liczby małych ośrodków miejskich. Za przykład mogą posłużyć Sieradz, Skierniewice czy Ciechanów, miasta liczące w tym czasie 21,8 tys., 26,9 tys. i 27,3 tys. mieszkańców, nieposiadające znaczenia gospodarczego czy kulturalnego – właściwie małe miasta prowincjonalne³⁸. Drugą cechą reformy było zachodzące między nowymi województwami znaczne zróżnicowanie pod względem poziomu rozwoju gospodarczego. Według założeń władz partyjno-państwowych nowe województwa miały być zwartymi organizmami społeczno-gospodarczymi, rozumianymi jako regiony o zasięgu terytorialnym dostosowanym do wypracowanego w tym samym czasie modelu układu przestrzennego zagospodarowania kraju. W latach siedemdziesiątych nastąpiła w Polsce intensyfikacja procesów modernizacyjnych, w tym przyspieszenie urbanizacji kraju oraz rozwój infrastruktury technicznej i społecznej. Jednak nie wszystkie nowopowstałe województwa były już wykształconymi, prężnie rozwijającymi się regionami. W wielu przypadkach zmiana statusu dotyczyła niedużych jednostek miejskich, które dzięki awansowi administracyjnemu mogły liczyć na szybki rozwój demograficzny i gospodarczy³⁹.

W literaturze przedmiotu funkcjonują zgodne opinie, że zmiany, których dokonano w pierwszej połowie lat siedemdziesiątych XX wieku, stanowiły

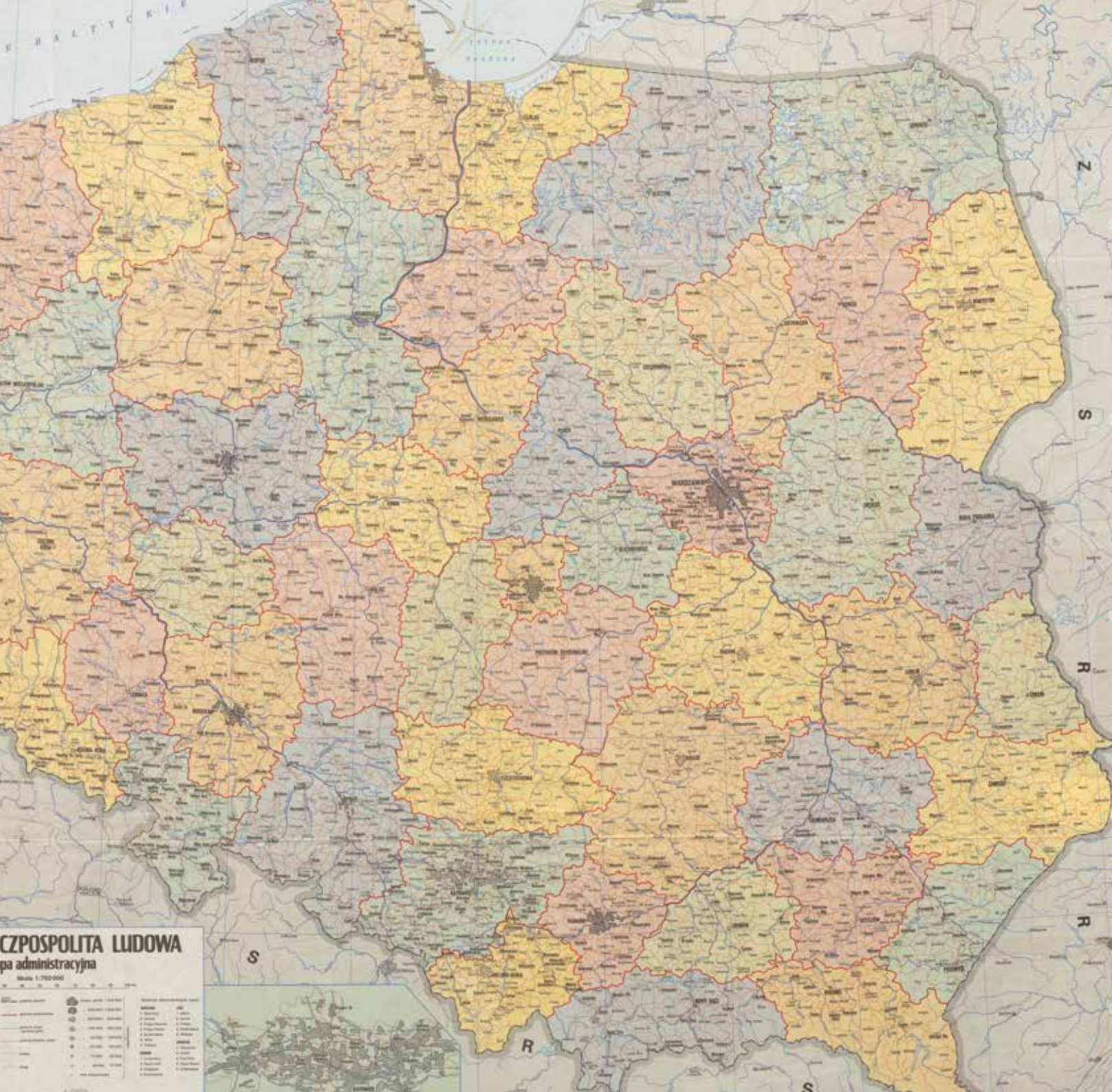
³⁵ DU PRL 1975, nr 17, poz. 92, Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 30 V 1975 r. w sprawie określenia miast oraz gmin wchodzących w skład województw.

³⁶ Omówiono na podstawie: ibidem; *Rocznik Statystyczny 1976*, Warszawa 1976, s. 9.

³⁷ Szerzej zob.: Z. Janku, *Gmina (miasta i gmina) jako jednostka podstawowa*, „Problemy Rad Narodowych. Studia i Materiały” 1978, s. 27–40.

³⁸ *Mały Rocznik Statystyczny 1976*, Warszawa 1976, s. 22–23.

³⁹ L. Olejnik, op. cit., s. 166–167; S. Gebert, op. cit., s. 38–39; I. Kokotkiewicz, *Nowe województwa w świetle statystyki*, „Rada Narodowa – Gospodarka – Administracja” 1975, nr 13, s. 33–34.



Ryc. 50. Polska Rzeczpospolita Ludowa. Mapa administracyjna według stanu z dnia 15 stycznia 1976, skala 1:750000 (Zbiory Biblioteki Uniwersytetu Łódzkiego).

najbardziej radykalną reformę administracyjną przeprowadzoną w Polsce po drugiej wojnie światowej⁴⁰. Decydując się na likwidację powiatu oraz rozdrobienie województw, a odrzucając reformę powiatów polegającą na powiększeniu ich terytorium i zmianach w zakresie zadań i kompetencji, doprowadzono do zmniejszenia dystansu między strukturami gminnymi i wojewódzkimi. Do nowego podziału administracyjnego kraju dostosowano strukturę terenowych organów władzy i administracji państwowej⁴¹. W ten sposób likwidacja powiatów oznaczała zniesienie pozostałości rozgraniczeń kompetencyjnych między administracją rządową i administracją samorządową.

W okresie opracowywania reformy władze podjęły szeroką akcję propagandową, mającą na celu przygotowanie na nią społeczeństwa. Interesujące wydaje się poznanie argumentacji rządzących uzasadniających tak głębokie, wręcz rewolucyjne zmiany. Przede wszystkim władze uznały, że dotychczasowy podział na siedemnaście województw nie odpowiadał potrzebom rozwoju społeczno-gospodarczego państwa oraz nie spełniał wymagań jego racjonalnego zagospodarowania przestrzennego. Dodatkowo udowodniano, że istniejące województwa nie stanowiły jakoby spójnych regionów, a zatem nie pozwalały na należyłą koordynację działań zmierzających do rozwoju na poziomie zarówno regionalnym, jak ogólnopaństwowym⁴².

Przyjęta argumentacja nie wytrzymuje krytyki, bowiem tworząc nowe województwa, spowodowano większe rozbitcie istniejących regionów, a co za tym idzie – ich degradację. Należy bowiem pamiętać, że tworząc województwa mające być odpowiednikami regionu, winno się brać pod uwagę jego jednolitość pod względem geograficzno-historycznym, przyrodniczym i kulturowym. Na terenie tym instytucje regionalne powinny prowadzić samodzielną politykę ekologiczną, społeczną, gospodarczą, cywilizacyjną i kulturalną⁴³. Władze PRL nie spełniły żadnego z tych, wydawałoby się prostych, warunków. W pełni uzasadnione wydaje się zatem twierdzenie, że decyzja o wprowadzeniu dwustopniowego podziału administracyjnego kraju była podyktowana względami politycznymi. Jak twierdzą badacze⁴⁴, władze partyjno-państwowe dążyły do osłabienia dotychczasowej struktury organów terenowych, przede wszystkim silnych województw. Równocześnie szukały zaplecza w terenie, a po wyniesieniu do rangi województw trzydziestu nowych ośrodków mogły oczekiwać istotnego poparcia z ich strony. Reforma umożliwiła bowiem awans i zaspokojenie aspiracji lokalnych społeczności miastom posiadającym na przykład wielowiekowe tradycje jednostek szczebla powiatowego (Kalisz, Płock, Piotrków Trybunalski, Toruń) czy w przypadku niektórych – wojewódzkiego, a także innych, mniejszych, jak Sieradz, Zamość, Skierniewice⁴⁵.

40 W. Chróścielewski, *Podział terytorialny Polski w latach 1945–1988*. „Problemy Rad Narodowych. Studia i Materiały” 1989, nr 75, s. 79.

41 T. Bocheński, S. Gebert, J. Służewski, *Radę narodowe i terenowe organy administracji państwowej*, Warszawa 1977; E. Rączka, *Nowy podział administracyjny państwa*, „Rada Narodowa – Gospodarka – Administracja” 1975, nr 12; W. Zakrzewski, *Reformy systemu rad narodowych w Polsce a zagadnienie jednolitości władzy*, „Problemy Rad Narodowych. Studia i Materiały” 1976, nr 34, s. 10–11.

42 T. Bocheński, S. Gebert, J. Służewski, op. cit., s. 69–70.

43 N. Honka, *Ewolucja systemu samorządu terytorialnego w Polsce po II wojnie światowej*, Wrocław 2012, s. 107.

44 K. Badziak, L. Olejnik, *Reforma podziału administracyjnego w 1975 r. i główne kierunki działalności województw funkcjonujących na obszarze Polski Środkowej (1975–1999)*, [w:] *Województwo łódzkie 1919–2009. Studia i materiały*, pod red. K. Badziaka, M. Łapy, Łódź 2009, s. 226.

45 L. Olejnik, op. cit., s. 172–173; J. Tejchma, *Kulisy dymisji. Z dzienników ministra kultury 1974–1977*, Kraków 1991, s. 77.

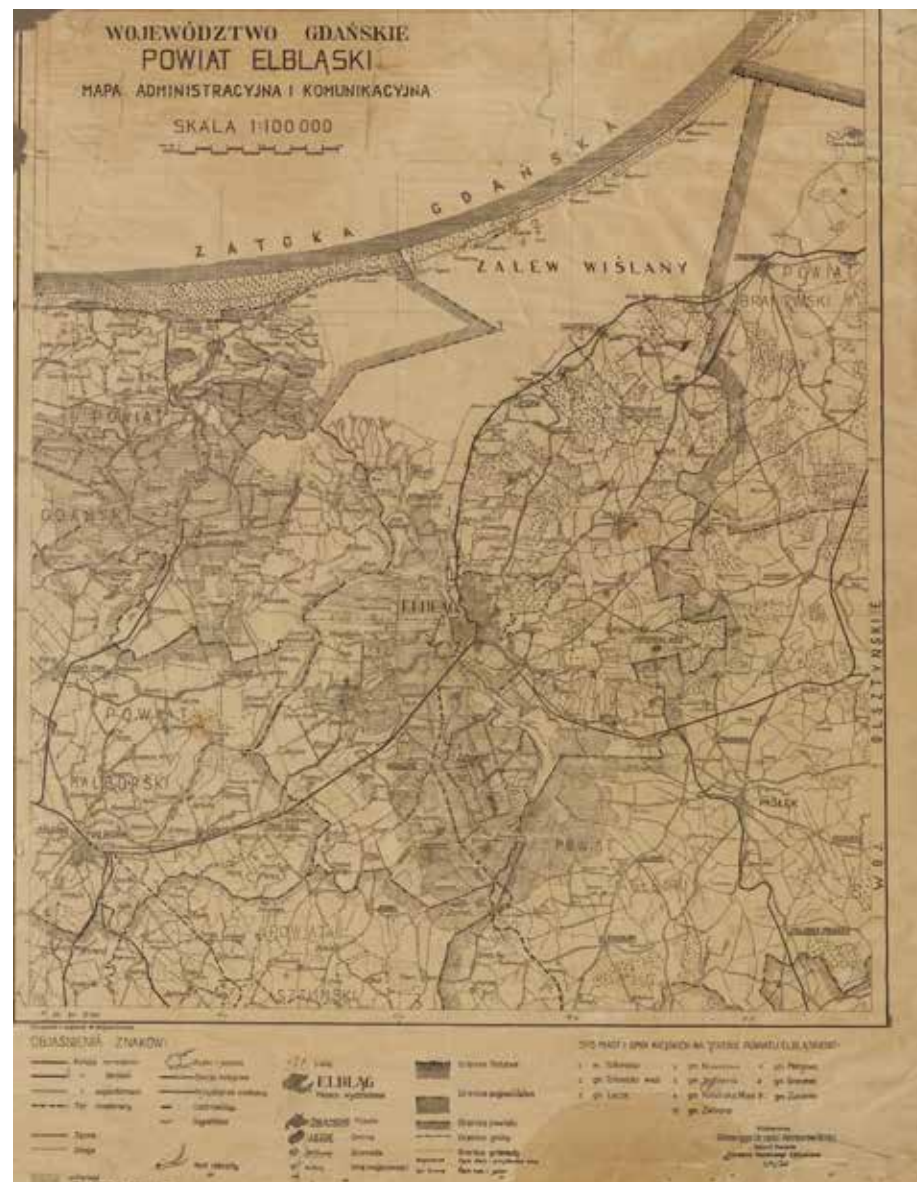
Dokonując oceny przeprowadzonej w połowie lat siedemdziesiątych XX wieku reformy administracyjnej w zakresie podziału na nowe województwa, należy wskazać, że władze partyjno-państwowe zupełnie zignorowały wymóg przygotowania rzeczywistych warunków koniecznych do dobrego funkcjonowania regionów. Duże miasta pozbawiono roli wiodących ośrodków, kierujących w regionach rozwojem ekologicznym, społecznym, gospodarczym, cywilizacyjnym i kulturalnym. Najbardziej zdumiewającym i godnym napiętnowania tego przykładem były miasta funkcjonujące na prawach województwa, które całkowicie pozbawiono dotychczasowego zaplecza terytorialnego. W ten sposób ograniczono możliwości oddziaływania Krakowa, Warszawy i Łodzi jedynie do granic miasta i kilku ościennych gmin. Znaczące zróżnicowanie województw w zakresie możliwości rozwoju gospodarczego powodowało, że niektóre z nich całkowicie pozbawiono takich zasobów. Uprawnienia wojewodów, którym odebrano możliwości podejmowania decyzji w roli gospodarza terenu, zostały sprowadzone jedynie do reprezentowania rządu⁴⁶.

Podobnie jak w okresie przed ogłoszeniem reformy, z czasem następowały zmiany liczby gmin. W roku 1976 w województwie wrocławskim zlikwidowano osiem gmin, w tym: Bobrowniki, Boniewo, Lubanie, Nowy Dwór, Kłotno, Zakrzewo. Niektóre z nich reaktywowano – w październiku 1982 roku przywrócono sześć gmin, a półtora roku później dwie kolejne⁴⁷. Decyzji tego ty-

⁴⁶ Z. Gilowska, J. Płoskonka, S. Prutis, M. Stec, E. Wysocka, *Model ustrojowy województwa (regionu) w unitarnym państwie demokratycznym. Raport końcowy*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 8–9, s. 5; N. Honka, op. cit., s. 108.

⁴⁷ M. Gruszczyńska, *Organizacja i funkcjonowanie organów administracji państwowej i samorządowej województwa wrocławskiego w latach 1975–1995*, „Zapiski Kujawsko-Dobrzyńskie” 1996,

Ryc. 52. Województwo gdańskie, powiat elbląski. Mapa administracyjna i komunikacyjna, skala 1:100000, Elbląg 1947 (*Zbiory Elbląskiej Biblioteki Cyfrowej*).



pu było na terenie kraju znacznie więcej. Za przykład mogą posłużyć zmiany dokonane w tym samym roku na obszarze województw: gdańskiego, gorzowskiego, leszczyńskiego i zielonogórskiego⁴⁸.

Kolejnych istotnych zmian w systemie administracyjnym państwa dokonano w okresie transformacji ustrojowej. Za jej początek przyjmuje się przełom lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku. Reformy polskiej administracji publicznej rozpoczęły się wraz z uchwaleniem w grudniu 1989 roku ustawy o zmianie Konstytucji PRL, która wprowadzała zasadę demokratycznego państwa prawnego. Wówczas administracja publiczna rozpoczęła funkcjonowanie w odmiennych niż dotychczas warunkach ustrojowych państwa prawnego⁴⁹. Rozstrzygnięcia te pozwoliły na rozpoczęcie reformowania struktur i zasad funkcjonowania administracji publicznej. W pierwszym okresie reformy te objęły administrację terenową.

t. 10, s. 17.

⁴⁸ DU PRL 1976, nr 1, poz. 10, Rozporządzenie ministra administracji, gospodarki terenowej i ochrony środowiska z dn. 29 XII 1975 r. w sprawie połączenia, zniesienia, utworzenia oraz zmiany granic i nazw gmin oraz ustalenia siedzib gminnych organów władzy i administracji państwowej w województwach: gdańskim, gorzowskim, leszczyńskim, wrocławskim i zielonogórskim.

⁴⁹ Artykuł 1 Konstytucji uzyskał brzmienie: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Zob.: DURP 1989, nr 75, poz. 444. Por.: Ł. Wieczorek, *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP – rozumienie i stosowanie zasady konstytucyjnej na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w dekadę uchwalenia Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Próba oceny i podsumowania z perspektywy dziesięciolecia stosowania*, red. K. Górka, T. Litwin, Kraków 2008, s. 28.

System rad narodowych

W powojennej Polsce, w roku 1950, ostatecznie zlikwidowano samorząd terytorialny. Przeprowadzona wówczas reforma systemu administracyjnego wprowadziła nowy model rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej. We wstępie do Ustawy z 20 marca 1950 roku o terenowych organach jednolitej władzy państwowej wyjaśniono czemu miała służyć reforma systemu administracyjnego. Podkreślono, że jej celem było:

*[...] pogłębienia demokratyzacji Polski Ludowej przez jeszcze pełniejszy udział mas pracujących w rządzeniu Państwem i skupienie w radach narodowych pełni władzy ludowej w terenie – w celu dalszego wzmocnienia Państwa Ludowego i przyspieszenia budowy socjalizmu w Polsce [...]*⁵⁰

W myśl ustawy kompetencje zniesionych organów, zarówno związków samorządu terytorialnego, jak samorządowych organów wykonawczych, czyli wydziałów wojewódzkich i powiatowych oraz zarządów miejskich i gminnych, przekazano radom narodowym. Zgodnie z artykułem 37 ustawy⁵¹:

[...] rady narodowe oraz ich organy przejmują dotychczasowy zakres właściwości zniesionych organów odpowiedniego stopnia.

⁵⁰ DURP 1950, nr 14, poz. 130, Ustawa z dn. 20 III 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej.

⁵¹ Ibidem, art. 37.



Ryc. 53. Elbląg około 1920 roku (Zbiory Cyfrowej Biblioteki Narodowej Polona).

W tym kontekście powstaje zatem pytanie o rolę i pozycję rad narodowych w systemie państwa polskiego tamtego okresu. Wyraźnie określono ją w literaturze przedmiotu drugiej połowy lat sześćdziesiątych. Na przykład Emanuel Iserzon pisał:

*Rady narodowe i ich organy nie mogą być faktycznie uważane za organy samorządu, ponieważ nie są organami związku samorządowego. Jednostki terytorialne (województwa, powiaty, gromady), których są organami, nie stanowią jednostek o odrębnej od państwa osobowości. Organy administracji w systemie rad nie są – z tych samych względów – organami administracji państwowej pośredniej.*⁵²

⁵² E. Iserzon, *Prawo administracyjne – podstawowe instytucje*, Warszawa 1968, s. 101. Cyt. za: W. Wytrążek, *Samorząd terytorialny w XX wieku w Polsce*, Lublin 2009, s. 117.



Ryc. 54. Kielce około 1939 roku (Zbiory Cyfrowej Biblioteki Narodowej Polona).

W nowym ładzie utrzymano system podporządkowania pionowego rad, polegający na funkcjonowaniu rozbudowanego nadzoru rad wyższego stopnia nad radami stopnia niższego. Wynikał on między innymi z zatwierdzania uchwał podejmowanych przez rady niższego szczebla, dotyczących kwestii finansowych oraz regulowanych przez zlikwidowane przepisy samorządowe, przez prezydium rad wyższego szczebla. Ponadto rady wyższego szczebla:

- 1) uzyskały prawo wstrzymywania uchwał podejmowanych przez rady i organy wykonawcze stopnia niższego oraz
- 2) mogły przeprowadzać kontrole i inspekcje rad oraz organów wykonawczych niższych szczebli⁵³.

⁵³ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Zakamycze 2003, s. 54–55.



**POLSKA
RZECZPOSPOLITA LUDOWA**
Mapa administracyjna
Podziałka 1:1000000

Ryc. 55. Polska Rzeczpospolita Ludowa. Mapa administracyjna, skala 1:1000000, Warszawa 1958 (Zbiory Biblioteki Uniwersytetu Łódzkiego).

WARSZAWA
CZĘSTOCHOWA
KATOWICE
POZNAŃ
WROCLAW
ŁÓDŹ
KRAKÓW
GDAŃSK
SZCZECIN
BYDGOSZCZ
WARSZAWA
CZĘSTOCHOWA
KATOWICE
POZNAŃ
WROCLAW
ŁÓDŹ
KRAKÓW
GDAŃSK
SZCZECIN
BYDGOSZCZ

Zmianie uległy natomiast zasady powoływania rad narodowych. W myśl dotychczas obowiązujących przepisów członków rad delegowały partie i organizacje „o charakterze demokratycznym”. Odtąd mieli być wybierani przez społeczność lokalną terenu, na którym rada funkcjonowała. Przepis ten pozostał przez cztery lata martwy, a pierwsze powszechne wybory do rad narodowych przeprowadzono pod koniec września 1954 roku⁵⁴. Miały one charakter powszechny, bezpośredni, równy i tajny.

Dwa lata później w Konstytucji z 1952 roku uregulowano podstawy organizacji, składu i zakres uprawnień rad narodowych. Z kolei w 1954 roku, na mocy ustawy o reformie podziału administracyjnego wsi, w gromadach utworzono gromadzkie rady narodowe. Kolejna ustawa z tego samego roku stworzyła możliwości prawne powołania osiedlowych rad narodowych⁵⁵.

Odnosząc się szerzej do zasad sformułowanych w Konstytucji PRL, należy podkreślić, że zgodnie z jej zapisami podmiotem władzy w państwie był nie naród, a „lud pracujący miast i wsi”, który sprawował swe rządy w sejmie i radach narodowych. Należy jednak pamiętać, że rzeczywista władza znajdowała się poza wymienionymi organami, a sprawowały ją komitety partyjne PZPR. Komitety te działały równoległe do aparatu państwowego i przenikały się z nim za pomocą tak zwanej nomenklatury, czyli mechanizmu doboru kadr i obsady stanowisk partyjnych i państwowych⁵⁶. W ustroju PRL przyjęto zasadę centralizmu demokratycznego, która pochodziła z ideologii marksistowskiej.

⁵⁴ N. Honka, *Ewolucja systemu...*, s. 56.

⁵⁵ *Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r.*, Warszawa 1987; DU PRL 1954, nr 43, poz. 191, Ustawa z dn. 25 IX 1954 r. o reformie podziału administracyjnego wsi i powołaniu gromadzkich rad narodowych; ibidem, poz. 192, Ustawa z dn. 25 IX 1954 r. o osiedlach o radach narodowych osiedli.

⁵⁶ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna - zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 79.

Centralizm demokratyczny miał, według założeń twórców, łączyć koncepcje i kierownictwo z rozwijaniem inicjatyw, aktywności obywateli i ich środowisk. Chodziło o realizację zasad demokratyzmu, czyli popieranie, budzenie i wyzwalamie inicjatywy mas oraz ich udział w rządzeniu, przy zachowaniu centralnego i jednolitego kierownictwa. Treść pojęcia centralizm demokratyczny oznaczała: 1) centralizm łączony z miejscem sytuowania kompetencji na szczeblu centralnym kosztem szczebli terenowych oraz 2) demokratyzm określający sposób podejmowania decyzji odnoszący się do budowy aparatu państwowego i form jego działania⁵⁷.

Z punktu widzenia techniczno-organizacyjnego centralizm demokratyczny wiązano z dekoncentracją, czego przykładem może być głoszenie zasady, że miejskie rady narodowe jako gospodarz terenu – powinny zaspokajać potrzeby ekonomiczne i socjalne miast⁵⁸. Jak pokazała praktyka, centralizm demokratyczny oznaczał skrajną niedemokratyczną centralizację.

Po październiku 1956 roku, już w zmienionych warunkach politycznych, ograniczono zasadę centralizmu, co polegało na przyznaniu organom państwowym pewnego zakresu samodzielności. W styczniu 1958 roku ustawę z roku 1950 zastąpiono nową: o radach narodowych⁵⁹. W przepisach tych, nie naruszając istoty systemu rad narodowych, rozszerzono ich uprawnienia

⁵⁷ E. Iserzon, *Prawo administracyjne - podstawowe instytucje*, Warszawa 1968, s. 91; W. Wytrążek, op. cit., s. 120–121.

⁵⁸ N. Gajl, *Rola czynnika społecznego w podejmowaniu decyzji finansowych miejskich rad narodowych*, „Problemy Rad Narodowych” 1974, nr 30, s. 158.

⁵⁹ Omówiono na podstawie: DU PRL 1958, nr 5, poz. 16, Ustawa z dn. 25 I 1958 r. o radach narodowych; W. Sokolewicz, *Przedstawicielstwo i administracja w systemie rad narodowych PRL*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1968, s. 135–287; M. Waligórski, *Samorząd mieszkańców miast*, [w:] *Rady narodowe i terenowe organy administracji po reformach*, pod red. Z. Leońskiego, Warszawa-Poznań 1976, s. 150; J. Bloch, *Samorząd mieszkańców wsi*, [w:] *Rady narodowe i terenowe...*, s. 162–163.

i nadano im pewną samodzielność. Do kompetencji rad przekazano wszystkie sprawy, które nie należały do uprawnień innych organów. Zmieniła się także sytuacja prawna rad narodowych. Kolegialne prezydium, pochodzące z wyboru rady narodowej, pozostało jej organem wykonawczym i zarządzającym. Wzmocniono jego pozycję. Do tej pory w ograniczonym zakresie wypełniało ono czynności organów administracji oraz reprezentowało radę na zewnątrz. Od 1958 roku terenowymi organami administracji państwowej zostały, obok przewodniczącego prezydium, wydziały. Podporządkowano je bezpośrednio prezydium rady. Przepisy ustawy o radach narodowych rozszerzyły zakres nadzoru nad nimi. Ponadto przywróciły zniesioną w 1954 roku funkcję sołtyśa pochodzącego z wyboru mieszkańców.

Wprowadzone w latach pięćdziesiątych XX wieku regulacje prawne, przede wszystkim ustawa z 1958 roku, oraz dokonane w 1963 roku zmiany polegające na wzmocnieniu roli sesji rady, radnych i komisji, stały się podstawą funkcjonowania administracji terytorialnej do początku lat siedemdziesiątych. W latach 1972–1975 przeprowadzono najbardziej radykalną reformę administracyjną Polski Ludowej, w wyniku której nastąpiła znaczna centralizacja zarządu lokalnego.

W przededniu reform z pierwszej połowy lat siedemdziesiątych obserwowano względną stabilizację liczby rad narodowych, które, jak wspomniano wyżej, działały na każdym szczeblu podziału administracyjnego państwa jako organy terenowej władzy państwowej. Od 1950 roku na szczeblu wojewódzkim działało siedemnaście wojewódzkich rad narodowych, a od 1956 roku dodatkowo pięć miejskich rad narodowych w miastach wyłączonych z województw. Do 1955 roku w Polsce było 277 powiatów. Z czasem powoli zmieniła się ich liczba: w latach 1955–1956 nastąpił ich wzrost do 322, następnie w 1960 roku zlikwidowano pięć najslabszych, a do 1972 roku kolejnych sześć. W sumie

w 1972 roku istniało 311 powiatów. W przypadku miast stanowiących powiaty, od początku lat sześćdziesiątych ich liczba była stabilna. W ciągu dziesięciolecia 1961–1971 wzrosła z 74 do 78. Odmienną sytuację notowano w pozostałych jednostkach administracyjnych. Wszystkie miasta wyłączone z województw oraz trzy miasta stanowiące powiaty były podzielone na dzielnice, w których działały dzielnicowe rady narodowe. Początkowo było ich 46, lecz wkrótce liczbę tę zredukowano do 39. U progu lat siedemdziesiątych powiaty dzieliły się na 755 miast, 55 osiedli i 4672 gromady. Liczba gromad w powiecie wahała się od czterech do czterdziestu. Z kolei w skład gromad wchodziły sołectwa (od jednego do piętnastu w jednej gromadzie)⁶⁰. Powyższe dane statystyczne wyraźnie wskazywały na konieczność przeprowadzenia zmian na najniższym szczeblu organów terenowych państwa – gromady.

Jak pisano wyżej, reformę przeprowadzono w trzech stadiach. Zapoczątkowana została uchwaleniem w listopadzie 1972 roku ustawy o utworzeniu gmin i o zmianie ustawy o radach narodowych⁶¹. Przepisy te znacznie zmieniły dotychczasowe zasady organizacji zarządu lokalnego w najniższej jednostce podziału terytorialnego. Zniesiono gromady i osiedla, a w ich miejsce przywrócono gminy, które określono jako mikroregion gospodarczy. Wprowadzono wówczas istotne zmiany organizacyjne w strukturze gminnych rad narodowych. Przede wszystkim oddzielono funkcje stanowiące od wykonawczych. Charakter organów wykonawczych utraciły prezydium rad. Od 1972 roku prezydium rad stały się na powrót, podobnie jak w latach 1945–1950, organami

⁶⁰ N. Honka, op. cit., s. 86.

⁶¹ DU PRL 1972, nr 49, poz. 312, Ustawa z dn. 29 XI 1972 r. o utworzeniu gmin i zmianie ustawy o radach narodowych.

wewnętrzny kierującymi ich działalnością⁶². W ich miejsce wprowadzono w gminie nowy, monokratyczny organ administracji państwowej o znacznie zwiększonych uprawnieniach – naczelnika gminy. Jego organem pomocniczym był urząd gminy. W ten sposób naczelnik gminy stał się jednocześnie organem wykonawczym i zarządzającym gminnej rady narodowej.

Ustawa z 29 listopada 1972 roku określiła gminną radę narodową jako organ władzy państwowej oraz samorządu społecznego, jednak nie określała jego zadań. W żadnym razie nie można jej zatem uznać za przywrócenie samorządu terytorialnego w tradycyjnym znaczeniu.

Rok później wprowadzono przepisy, które rozszerzyły model terenowych organów administracji państwowej z 1972 roku rozszerzyły na pozostałe jednostki podziału terytorialnego państwa. Ustawa z 22 listopada 1973 roku określiła, iż wszystkie szczeble rad narodowych były organami władzy państwowej i samorządu społecznego⁶³. Prezydium pozostawało ich organem wewnętrznym, kierującym pracami rady. Z kolei kierownicy wydziałów utracili pozycję terenowych organów administracji państwowej. W ustawie zapisano, że terenowymi organami administracji państwowej byli: wojewoda, prezydent (w miastach liczących powyżej 100 tysięcy mieszkańców oraz w miastach będących siedzibą wojewódzkiej rady narodowej), naczelnik (w miastach liczących do 100 tysięcy osób), naczelnik powiatu, naczelnik dzielnicy, naczelnik gminy. Wszystkie wymienione organy pochodziły z nominacji i spełniały funkcje wykonawcze oraz zarządzające rad narodowych. Wojewodowie i prezydenci miast stopnia wojewódzkiego stali się przedstawicielami rządu.

Rady narodowe pełniły funkcje pomocnicze wojewodów, prezydentów miast, naczelników miast i naczelników dzielnic.

Zwieńczeniem reformy administracyjnej z pierwszej połowy lat siedemdziesiątych XX wieku było wprowadzenie dwustopniowego podziału administracyjnego państwa. Na podstawie ustawy z 28 maja 1975 roku⁶⁴ rady narodowe stały się organami władzy państwowej oraz podstawowymi organami samorządu społecznego.

Koniec lat siedemdziesiątych i początek osiemdziesiątych XX wieku były dla Polski szczególne. Nieefektywność systemu politycznego i gospodarki centralnie planowanej zaczęła wywoływać coraz większe niezadowolenie społeczne. Coraz wyraźniej widziano konieczność reformowania systemu. Do dyskusji nad zmianami przystępowały środowiska niezależne, jak Polskie Towarzystwo Socjologiczne czy Ruch Klubów Inteligencji Katolickiej, a także grupy nieformalne. Badania nad samorządem terytorialnym prowadziły zespoły naukowe – na Uniwersytecie Łódzkim pod kierunkiem prof. Jerzego Regulskiego, a na Uniwersytecie Warszawskim pod kierunkiem prof. Michała Kuleszy. Jak wspominał twórca reformy samorządowej z roku 1990, J. Regulski, działania te „[...] zapoczątkowały wymianę myśli i stworzyły platformy dla studiów nad wyjściem z narastającego kryzysu”⁶⁵. Wynikiem prac powstałego w 1978 roku w Łodzi Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość” był raport z lipca 1981 roku, zatytułowany *Samorządne władze terenowe w zreformowanym ustroju gospodarczym PRL*, który zawierał tezy odbudowy samorządu terytorialnego w Polsce⁶⁶. W raporcie przedstawiono diagnozę zapaści systemu

62 W skład prezydiów wchodził: przewodniczący gminnej rady narodowej, jego zastępca oraz przewodniczący stałych komisji rady.

63 DU PRL 1973, nr 47, poz. 276, Ustawa z dn. 22 XI 1973 r. o zmianie ustawy o radach narodowych.

64 DU PRL 1975, nr 16, poz. 91, Ustawa z dn. 28 V 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych.

65 J. Regulski, *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Warszawa 2000, s. 32.

66 Jego autorami byli Jerzy Regulski, Piotr Bury, Aleksandra Jewtuchowicz i Tadeusz Markowski.

władz lokalnych, upatrując przyczyny tego stanu rzeczy w likwidacji instytucji samorządu terytorialnego jeszcze w roku 1950. Podkreślano, iż brak autentycznej władzy lokalnej, wyposażonej w odpowiednie instrumenty, skutkowało negatywnym wpływem na całość życia gospodarczego:

Władze terenowe muszą mieć pełną samodzielność, wyrażającą się w uznaniu ich prawa do formułowania celów rozwoju społeczności lokalnej w ramach uprawnień konstytucyjnych, określania dróg realizacji tych celów, a więc wyznaczania zadań organom administracji terenowej, i kontroli ich wykonania, swobodnego dysponowania środkami finansowymi i własnym majątkiem⁶⁷.

Dalsze prace przyczyniły się do powstania koncepcji odrodzenia samorządu terytorialnego. Wskazywano w niej na konieczność kreowania organów przedstawicielskich w oparciu o trójszczeblowy podział terenowy kraju. Powyższe działania doprowadziły do powołania przy Radzie Państwa zespołu, któremu powierzono opracowanie projektu stosownej ustawy⁶⁸. Zespół przedstawił go w listopadzie, a następnie poddano go wstępnej debacie publicznej. Dalsze prace przerwał wprowadzony 13 grudnia 1981 roku stan wojenny. Jednak z dokonania z lat 1980–1981, w postaci wniosków płynących

z prowadzonych wówczas badań i analiz, pozwoliły na sprawnie przygotowanie rozwiązań legislacyjnych po 1989 roku.

Po zakończeniu największego w Polsce Ludowej kryzysu politycznego uchwalono kolejną regulację dotyczącą rad narodowych. Była to wielokrotnie nowelizowana ustawa o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego z 20 lipca 1983 roku⁶⁹. Zakres zmian wprowadzonych w tym czasie był ograniczony. Mimo użycia terminologii wskazującej na, przynajmniej częściowe, przywrócenie ustroju organów samorządowych, nie powrócono do instytucji autentycznego samorządu terytorialnego, co słusznie podsumowano zdaniem:

Nie da się bowiem w systemie rad narodowych zrealizować idei samorządu terytorialnego⁷⁰.

Należy przy tym podkreślić, że ówczesne władze nie były przygotowane i zdolne do rezygnacji z systemu rad narodowych i zastąpienia go samorządem terytorialnym. Wykluczał to centralizm demokratyczny.

O wzajemnym wykluczaniu się systemu rad narodowych i idei samorządu terytorialnego, ale także o braku gotowości do przeprowadzenia faktycznych zmian świadczyła preambuła ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego:

W celu utrwalenia socjalistycznego ludowładztwa i umacniania terenowych organów władzy i administracji państwowej oraz zapewnienia powszechnego udziału

67 Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość” przy Collegium Towarzystwa Wolnej Wszechnicy Polskiej. Raport grupy roboczej „Prawo, Praworządność i Gwarancje Prawne”, 5 sierpnia 1981, „Biuletyn Informacyjny NSZZ Solidarność w Instytucie Badań Jądrowych”, 24 sierpnia 1981, rozdział 11.

68 J. Stępień, *Reformy administracji publicznej w warunkach polskiej transformacji*, [w:] *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego*, red. J. Bieluk, A. Doliwa, A. Malarewicz-Jakubów, T. Mróz, Białystok 2012, s. 870–874.

69 Jej jednolity tekst ogłoszono w 1988 roku, zob.: DU PRL 1988, nr 26, poz. 183, Obwieszczenie Prezydenta Rzeczypospolitej o ogłoszeniu jednolitego tekstu ustawy z dnia 1 VII 1988 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy z 20 VII 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego.

70 *Prawo administracyjne*, pod red. J. Bocia, Wrocław 1998, s. 172.

mieszkańców miast i wsi we współrzędzeniu i współodpowiedzialności za sprawy kraju, mając na uwadze, że system rad narodowych i samorządu terytorialnego stanowi szczególnie ważną płaszczyznę wszechstronnego współdziałania przewodniej siły politycznej w budowie socjalizmu – Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej ze Zjednoczonym Stronnictwem Ludowym i Stronnictwem Demokratycznym, oraz działanie zespolonych w Patriotycznym Ruchu Odrodzenia Narodowego wszystkich sił społecznych i obywateli kierujących się konstytucyjnymi zasadami Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej [...]»⁷¹

Zapisana w preambule decyzja o zapewnieniu powszechnego udziału mieszkańców Polski we współrzędzeniu i współodpowiedzialności za sprawy kraju była w rzeczywistości systemu nakazowo-rozdzielczego i centralizmu demokratycznego lat osiemdziesiątych niemożliwa do zrealizowania. Należy pamiętać, że rady narodowe, jako zhierarchizowane organy państwa były pozbawione samodzielności. Ponadto skupiały się wyłącznie na realizacji celów ogólnopaństwowych, nie zaś wspólnot lokalnych, oraz na wykonywaniu zaleceń, rozporządzeń i dyrektyw płynących z centrali⁷².

Według przywołanej ustawy⁷³, stanowiącej podstawę prawną funkcjonowania administracji terytorialnej do 1990 roku, rady narodowe były organami władzy państwowej, podstawowymi organami samorządu społecznego i organami samorządu terytorialnego. Terenowe organy administracji państwowej



Ryc. 56. Jasło w roku 1925 (*Zbiory Cyfrowej Biblioteki Narodowej Polona*).

spełniały funkcje organów wykonawczych i zarządzających rad narodowych oraz organów administracji państwowej. Dodatkowo wojewoda był przedstawicielem rządu na podległym mu terenie województwa. W latach osiemdziesiątych wprowadzono podział terenowych organów administracji państwowej na organy o właściwości ogólnej, do których zaliczono wojewodów, prezydentów miast i naczelników, oraz o właściwości szczególnej – kierownicy urzędów wojewódzkich i kierownicy urzędów miejskich. Naczelnicy, prezydenci i wojewodowie pochodzili z wyboru odpowiednich rad. Na podstawie ich uchwał premier powoływał wojewodów, a ci z kolei powoływali naczelników i prezydentów miast. Naczelnicy w gminach i prezydenci w miastach liczących ponad 50 tysięcy mieszkańców wykonywali funkcje organów administracji państwowej zarówno o właściwości ogólnej, jak szczególnej.

71 DU PRL 1983, nr 41, poz. 185, Ustawa z dn. 20 VII 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego.

72 N. Honka, op. cit., s. 110.

73 Omówiono na podstawie tekstu jednolitego ogłoszonego w: DURP 1988, nr 26, poz. 183. Szerzej zob.: Z. Leoński, *Problematyka administracji terenowej w ustawie o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego*, „Problemy Rad Narodowych. Studia i Materiały” 1984, nr 58, s. 64–92.

Konsekwencją rozdziału właściwości terenowych organów administracji państwowej na ogólne i szczególne było wprowadzenie zmian w podziale ich zadań i kompetencji. Przepisy ustawy wyraźnie ograniczyły kompetencje organów o właściwości ogólnej, cedując ich część na organy o właściwości szczególnej. Terenowe organy administracji o właściwości ogólnej zostały zobowiązane do wykonywania wytycznych rad narodowych. Ponadto powoływały kierowników wydziałów, kierowały i koordynowały działalnością terenowych organów administracji państwowej o właściwości szczególnej, określały ich strukturę wewnętrzną oraz metody pracy, a także rozstrzygały spory kompetencyjne między kierownikami wydziałów⁷⁴.

Istotnym rozwiązaniem wprowadzonym przez ustawę było doprecyzowanie zasady domniemania właściwości organów stopnia podstawowego. Ponadto dokładnie określono zadania, do których wykonywania powołana była właściwa rada narodowa. Obejmowały one wszystkie dziedziny życia mieszkańców gmin i miast. W przypadku gminnych rad narodowych były to sprawy związane między innymi z: gospodarką rolną, wodną i usługami komunalnymi, ochroną zdrowia, oświatą i wychowaniem, amatorską twórczością kultury, sportem i rekreacją, budownictwem wiejskim różnego typu, drobną wytwórczością, przetwórstwem płodów rolnych, handlem, gastronomią i usługami dla mieszkańców gmin, ochroną środowiska, zabytków, parków wiejskich, opieką społeczną oraz działalnością w tym zakresie organizacji społecznych⁷⁵. Natomiast do właściwości miejskich rad narodowych należały między innymi sprawy związane z: gospodarką mieszkaniową, organizowaniem

i prowadzeniem gospodarki komunalnej, zarządzaniem drogami miejskimi, ulicami, placami oraz ich oświetleniem (z wyjątkiem dróg państwowych), prowadzeniem gospodarki terenami miejskimi oraz gruntami rolnymi i leśnymi znajdującymi się w granicach administracyjnych miasta, opieką społeczną, ochroną zdrowia, oświatą i wychowaniem, sportem i rekreacją⁷⁶.

Na uwagę zasługuje również fakt wprowadzenia w ustawie przepisów wzmacniających uprawnienia rad narodowych w zakresie finansowym. Umieszczono w nich dokładny wykaz źródeł dochodów własnych rad narodowych, co podnosiło rangę tego rozwiązania. Dochodami własnymi rad były: podatki i inne obciążenia finansowe, określone w regulacjach szczegółowych, od przedsiębiorstw państwowych, dla których organem założycielskim były terenowe organy administracji państwowej; podatki od spółdzielni, z wyjątkiem spółdzielni rozliczających się z budżetem centralnym; 85% wpływów z podatku od płac; inne podatki, w tym od spadków i darowizn oraz grunty; opłaty skarbowe; udziały w dochodach budżetu centralnego; wpływy do jednostek organizacyjnych gospodarki uspołecznionej. Ponadto budżet rad uzupełniały dotacje celowe i ogólne⁷⁷.

Ustawa z lipca 1983 roku była kilkakrotnie nowelizowana, ale dopiero zmiany wprowadzone w 1988 roku, dające radom narodowym prawo prowadzenia samodzielnej działalności gospodarczej, wniosły do istniejącego systemu nowe ważne elementy. Rady otrzymały możliwość dysponowania mieniem komunalnym. Ponadto jako samodzielny podmiot gospodarczy, uczestniczący w obrocie cywilnoprawnym na zasadach takich jak osoby prawne, mogły zakładać

74 Terenowe organy administracji państwowej o właściwości ogólnej wykonywały swoje zadania i kompetencje przy pomocy urzędów. Szerzej zob.: Z. Leoński, *Problematyka administracji...*, s. 64–92.

75 DU PRL 1983, nr 41, poz. 165, art. 25.

76 Ibidem, art. 26.

77 Ibidem, art. 50–52.



Ryc. 57. Poznań około 1914 roku (*Zbiory Cyfrowej Biblioteki Narodowej Polona*).

przedsiębiorstwa terenowe lub przejmować działające na obszarze ich działania przedsiębiorstwa centralne i przekształcać je w przedsiębiorstwa terenowe⁷⁸.

Mimo pewnych zmian, które zachodziły w ustroju rad narodowych w latach osiemdziesiątych XX wieku, nadal podlegały one mechanizmom centralnego sterowania, wzmocnionym przez reformy przeprowadzone w połowie lat siedemdziesiątych. Z tej racji po upadku systemu władzy sowieckiej nie można było wprowadzić samorządu terytorialnego na szczeblu gminnym i wojewódzkim. Z uwagi na niewielki obszar, słabą infrastrukturę i kadry, województwa nie były przystosowane do realizacji zasadniczej części zadań publicznych w warunkach samodzielności i demokratycznej artykulacji interesów mieszkańców.

⁷⁸ N. Honka, op. cit., s. 115-116.

Warunkom tym odpowiadały natomiast gminy, od 1973 roku ukształtowane jako mikroregiony społeczno-ekonomiczne⁷⁹. Toteż w 1990 roku bez większych trudności zainstalowano tam urzędnia samorządowe w postaci wybieranych w wolnych wyborach władz, realizujących w imieniu wspólnoty mieszkańców zadania służące zaspakajaniu ich zbiorowych potrzeb. Władze te wyposażono w mienie komunalne i własne kadry urzędnicze.

⁷⁹ M. Kasiński, *Reforma samorządowa 1998 roku a nowe województwo łódzkie*, [w:] *Województwo łódzkie...*, s. 233-234.

5. *STRUKTURA ADMINISTRACYJNA I SAMORZĄD TERYTORIALNY 1990–2018*

Podział administracyjny kraju

Podział administracyjny kraju, którego dokonano w połowie lat siedemdziesiątych XX wieku przetrwał niemal do końca XX stulecia. Niemniej, już w marcu 1990 roku przywrócono samorząd terytorialny i wprowadzono pomocniczy podział kraju na rejony administracyjne. Jednak wprowadzone przepisy nie zmieniły dotychczasowego podziału administracyjnego państwa nadal pozostawał on dwustopniowy. Podstawową jednostką podziału terytorium państwa była gmina, a jednostką podziału zasadniczego województwo. Liczba województw pozostawała bez zmian. Było ich czterdzieści dziewięć.

W myśl ustawy z 22 marca 1990 roku, likwidacji miały ulec istniejące wspólne jednostki podziału administracyjnego – miasta gminy. Dokonano tego w oparciu i rozporządzenie z 28 grudnia¹. W konsekwencji w 156 przypadkach połączono odrębnie istniejące gminy i miasta. Na przykład w województwie warszawskim gminę Piaseczno i miasto Piaseczno połączono w gminę

Piaseczno, w województwie ciechanowskim połączono gminę i miasto Lidzbark, w województwie gdańskim – gminę i miasto Kartuzy, w województwie gorzowskim – gminę Ośno i miasto Ośno Lubuskie, w województwie lubelskim – gminę i miasto Bełżyce. W następnych latach dochodziło do kolejnych zmian. W 1996 roku nieznacznie skorygowane zostały granice województw katowickiego, bielskiego, ostrołęckiego, ciechanowskiego, sieradzkiego i łódzkiego².

W roku 1990 zachowano dwustopniowy podział administracyjny państwa. Zmian w zakresie struktury administracyjnej i podziału terytorialnego państwa nie wprowadziła ustawa konstytucyjna z 1992 roku ani konstytucja z 1997 roku. Kwestie te pozostawiono do uregulowania na drodze ustawowej, czego dokonano 24 sierpnia 1998 roku³.

W końcu lat dziewięćdziesiątych XX wieku, już w warunkach demokratycznego państwa, podjęto działania mające na celu dalszą decentralizację polskiej administracji publicznej. Uchwalono wówczas przepisy reformujące administrację terenową. Nowy podział obszaru kraju wprowadzono na mocy ustawy z 24 lipca 1998 roku⁴. Od 1 stycznia 1999 roku zaczął obowiązywać trójstopniowy podział terytorialny państwa. Tym samym zniesiono przepisy z 1975 roku. Przywrócono podział na gminy, powiaty i województwa. Wraz z początkiem roku zlikwidowano 49 województw i w ich miejsce utworzono szesnaście nowych: dolnośląskie z siedzibą władz we Wrocławiu (powierzchnia 19,9 tys. km², ludność 3 mln), kujawsko-pomorskie z siedzibą w Bydgoszczy (powierzchnia 18 tys. km², ludność 2,1 mln), lubelskie z siedzibą w Lublinie

¹ Omówiono na podstawie: Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej 1991, nr 3, poz. 12, Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 28 XII 1990 r. w sprawie połączenia niektórych miast i gmin, w których dotychczas działały wspólne organy.

² DURP 1996, nr 155, poz. 759, Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 23 XII 1996 r. w sprawie zmiany granic niektórych województw.

³ T. Dzik, op. cit., s. 446–447.

⁴ DURP 1998, nr 96, poz. 603, Ustawa z 24 VII 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa.

(powierzchnia 25,1 tys. km², ludność 2,2 mln), lubuskie z siedzibą w Gorzowie Wielkopolskim (powierzchnia 14 tys. km², ludność 1 mln), łódzkie z siedzibą w Łodzi (powierzchnia 18,2 tys. km², ludność 2,7 mln), małopolskie z siedzibą w Krakowie (powierzchnia 15,1 tys. km², ludność 3,2 mln), mazowieckie z siedzibą w Warszawie (powierzchnia 35,6 tys. km², ludność 5,1 mln), opolskie z siedzibą w Opolu (powierzchnia 9,4 tys. km², ludność 1,1 mln), podkarpackie z siedzibą w Rzeszowie (powierzchnia 17,9 tys. km², ludność 2,1 mln), podlaskie z siedzibą w Białymstoku (powierzchnia 20,2 tys. km², ludność 1,2 mln), pomorskie z siedzibą w Gdańsku (powierzchnia 18,3 tys. km², ludność 2,2 mln), śląskie z siedzibą w Katowicach (powierzchnia 12,3 tys. km², ludność 4,9 mln), świętokrzyskie z siedzibą w Kielcach (powierzchnia 11,7 tys. km², ludność 1,3 mln), warmińsko-mazurskie z siedzibą w Olsztynie (powierzchnia 24,2 tys. km², ludność 1,5 mln), wielkopolskie z siedzibą w Poznaniu (powierzchnia 29,8 tys. km², ludność 3,3 mln) oraz zachodniopomorskie z siedzibą Szczecinie (powierzchnia 22,9 tys. km², ludność 1,7 mln)⁵. Przepisy przywołanej ustawy określiły też siedziby wojewodów. W dwóch przypadkach były one ulokowane w innych miastach niż siedziby sejmików wojewódzkich. W województwie kujawsko-pomorskim siedzibą wojewody została Bydgoszcz, a sejmiku Toruń, natomiast w przypadku województwa lubuskiego na siedzibę wojewody wyznaczono Gorzów Wielkopolski, a na siedzibę sejmiku – Zieloną Górę. Ustawodawca określił ponadto sposób zmiany granic województw. Mogła tego dokonywać rada ministrów za pomocą rozporządzenia, po wcześniejszym zasięgnięciu opinii zainteresowanych jednostek. W ujednoliconym tekście ustawy opublikowanym w 2001 roku doprecyzowano, czemu służyć miały owe ewentualne zmiany:

Przy dokonywaniu zmian granic województw należy dążyć do poprawienia warunków wykonywania zadań publicznych o charakterze wojewódzkim oraz zachowania regionalnych więzi społecznych, gospodarczych i kulturowych⁶.

Wraz z ustanowieniem nowego podziału terytorialnego kraju zlikwidowano pomocniczy podział na rejony administracyjne, a co za tym idzie – przestały działać urzędy rejonowe⁷.

Zmiany w podziale administracyjnym państwa na szczeblu powiatów wprowadzała ustawa z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym, która regulowała jego ustrój i zadania (zasady ich tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia)⁸. Podobnie jak w przypadku województw wyłączne prawo do tworzenia, łączenia i znoszenia powiatów oraz określania ich granic, uzyskała Rada Ministrów. Na mocy przepisów powiat otrzymał osobowość prawną oraz kompetencje w zakresie zadań publicznych o charakterze ponadgminnym, w tym: edukacji publicznej, promocji i ochrony zdrowia, pomocy społecznej, polityki prorodzinnej, wspierania osób niepełnosprawnych, transportu i dróg publicznych, kultury i ochrony dóbr kultury, kultury fizycznej i turystyki, geodezji, kartografii, zagospodarowania przestrzennego i nadzoru budowlanego, gospodarki wodnej, ochrony środowiska i przyrody, rolnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego, porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, przeciwdziałania bezrobociu oraz

⁵ Ibidem, art. 1-2; *Rocznik Statystyczny Województw 1999*, Warszawa 1999, s. xxxviii-xxxix.

⁶ DURP 2001, nr 45, poz. 497, Ustawa z dn. 11 IV 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw.

⁷ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2005, s. 294-295.

⁸ Omówiono na podstawie: DURP 1998, nr 91, poz. 578, Ustawa z 5 VI 1998 r. o samorządzie powiatowym.



Ryc. 58. Kraków, rok 2015 (*Zbiory pixabay.com*).

aktywizacji lokalnego rynku pracy, ochrony praw konsumenta, obronności oraz współpracy z organizacjami pozarządowymi.

Kolejnym, po ustawie z 5 czerwca 1998 roku, ważnym aktem prawnym regulującym podział terytorialny państwa na poziomie powiatów było rozporządzenie z 8 sierpnia (uzupełniające ustawę z 24 lipca) wydane przez Radę Ministrów, a dotyczące utworzenia powiatów⁹. Łącznie utworzono ich wówczas 308, z czego:

1) w województwie dolnośląskim 26 powiatów ze 169 gminami – powiaty: bolesławiecki, dzierzoniowski, głogowski, górowski, jaworski, jeleniogórski, kamiennogórski, kłodzki, legnicki, lubański, lubiński, lwówecki, milicki, oleśnicki, oławski, polkowicki, strzeliński, średzki, świdnicki, trzebnicki, wałbrzyski, wołowski, wrocławski, ząbkowicki, zgorzelecki i złotoryjski;

- 2) w województwie kujawsko-pomorskim 19 powiatów ze 144 gminami – powiaty: aleksandrowski, brodnicki, bydgoski, chełmiński, golubsko-dobrzyński, grudziądzki, inowrocławski, lipnowski, mogileński, nakielski, radziejowski, rypiński, sępoleński, świecki, toruński, tucholski, wąbrzeski, włocławski i żniński;
- 3) w województwie lubelskim 20 powiatów z 213 gminami – powiaty: bialski, biłgorajski, chełmski, hrubieszowski, janowski, krasnostawski, kraśnicki, lubartowski, lubelski, łęczyński, łukowski, opolski, parczewski, puławski, radzyński, rycki, świdnicki, tomaszowski, włodawski i zamojski;
- 4) w województwie lubuskim 11 powiatów z 83 gminami – powiaty: gorzowski, krośnieński, międzyrzecki, nowosolski, słubicki, strzelecko-drezdeński, sulęciński, świebodziński, zielonogórski, żagański i żarski;
- 5) w województwie łódzkim 20 powiatów ze 177 gminami – powiaty: bełchatowski, kutnowski, łaski, łęczycki, łowicki, łódzki wschodni, opoczyński, pabianicki, pajęczański, piotrkowski, poddębicki, radomszczański, rawski, sieradzki, skierniewicki, tomaszowski, wieluński, wierszowski, zduńskowolski i zgierski;
- 6) w województwie małopolskim 19 powiatów ze 182 gminami – powiaty: bocheński, brzeski, chrzanowski, dąbrowski, gorlicki, krakowski, limanowski, miechowski, myślenicki, nowosądecki, nowotarski, olkuski, oświęcimski, proszowicki, suski, tarnowski, tatrzański, wadowicki i wielicki;
- 7) w województwie mazowieckim 38 powiatów z 325 gminami – powiaty: białobrzegi, ciechanowski, garwoliński, gostyniński, grodziski, grójecki, kozienicki, legionowski, lipski, łosicki, makowski, miński, mławski, nowodworski, ostrołęcki, ostrowski, otwocki, piaseczyński, płocki, płoński, przyski, przasnyski, przysuski, pułtowski, radomski, siedlecki, sierpecki,

⁹ DURP 1998, nr 103, poz. 652, Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 7 VIII 1998 r. w sprawie utworzenia powiatów.

- sochaczewski, sokołowski, szydlowiecki, warszawski, warszawski zachodni, węgrowski, wołomiński, wyszkowski, zwoleński, żuromiński, i żyrdowski;
- 8) w województwie opolskim 11 powiatów z 71 gminami – powiaty: brzeski, głubczycki, kędzierzyńsko-kozielski, kluczborski, krapkowicki, namysłowski, nyski, oleski, opolski, prudnicki i strzelecki;
- 9) w województwie podkarpackim 20 powiatów z 160 gminami – powiaty: bieszczadzki, brzozowski, dębicki, jarosławski, jasielski, kolbuszowski, krośnieński, leżajski, lubaczowski, łańcucki, mielecki, niżański, przemyski, przeworski, ropczycko-sędziszowski, rzeszowski, sanocki, stalowowolski, strzyżowski i tarnobrzeski;
- 10) w województwie podlaskim 14 powiatów ze 118 gminami – powiaty: augustowski, białostocki, bielski, grajewski, hajnowski, kolneński, łomżyński, moniecki, sejneński, siemiatycki, sokółski, suwalski, wysokomazowiecki i zambrowski;
- 11) w województwie pomorskim 15 powiatów ze 123 gminami – powiaty: bytowski, chojnicki, człuchowski, kartuski, kościerski, kwidzyński, lęborski, malborski, nowodworski, gdański, pucki, słupski, starogardzki, tczewski i wejherowski;
- 12) w województwie śląskim 17 powiatów ze 166 gminami – powiaty będziński, bielski, cieszyński, częstochowski, gliwicki, kłobucki, lubliniecki, mikołowski, myszkowski, pszczyński, raciborski, rybnicki, tarnogórski, tyski, wodzisławski, zawierciański i żywiecki;
- 13) w województwie świętokrzyskim 13 powiatów ze 102 gminami – powiaty: buski, jędrzejowski, kazimierski, kielecki, konecki, opatowski, ostrowiecki, pińczowski, sandomierski, skarżyski, starachowicki, staszowski i włoszczowski;

- 14) w województwie warmińsko-mazurskim 17 powiatów ze 116 gminami – powiaty: bartoszycki, braniewski, działdowski, elbląski, etcki, giżycki, iławski, kętrzyński, lidzbarski, mrągowski, nidzicki, nowomiejski, olecko-gołdapski, olsztyński, ostródzki, piski i szczycieński;
- 15) w województwie wielkopolskim 31 powiatów z 226 gminami – powiaty: chodzieski, czarnkowsko-trzcianecki, gnieźnieński, gostyński, grodziski, jarociński, kaliski, kępiński, kolski, koniński, kościański, krotoszyński, leszczyński, międzychodzki, nowotomyski, obornicki, ostrowski, ostrzeszowski, pilski, pleszewski, poznański, rawicki, słupecki, szamotulski, śremski, średzki, turecki, wągrowiecki, wolsztyński, wrzesiński i złotowski;
- 16) w województwie zachodniopomorskim 17 powiatów ze 114 gminami – powiaty: białogardzki, choszczeński, drawski, goleniowski, gryficki, gryfiński, kamieński, kołobrzeski, koszaliński, myśliborski, policki, pyrzycki, sławieński, stargardzki, szczecinecki, świdwiński i wałecki¹⁰.

Nowym rozwiązaniem prawnym było nadanie miastom praw powiatów. W wielu przypadkach rangę taką przyznawano ośrodkom, które w wyniku reformy podziału administracyjnego utraciły prawa miast wojewódzkich i związane z tym przywileje¹¹. W 1998 roku utworzono 65 tak zwanych powiatów miejskich: cztery w województwie dolnośląskim – Jelenia Góra, Legnica, Wałbrzych i Wrocław; cztery w województwie kujawsko-pomorskim – Bydgoszcz, Grudziądz, Toruń i Włocławek; cztery w województwie lubelskim – Biała Podlaska, Chełm, Lublin i Zamość; dwa w województwie lubuskim – Gorzów Wielkopolski i Zielona Góra; trzy w województwie łódzkim – Łódź,

¹⁰ Ibidem, Załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z dn. 7 VIII 1998 r.; *Rocznik Statystyczny Województw 1999...*, s. XXXVIII–XXXIX.

¹¹ T. Dzik, *Podziały administracyjne Polski w latach 1944–1998. Z badań nad ustrojem ziem polskich w XIX i XX w.*, „Studia Gdańskie. Wizje i Rzeczywistość” 2013, t. X, s. 448.

Tabela 6. Podział administracyjny Polski w latach 1926–2018, liczba województw, powiatów i gmin

Lata	Województwa			Powiaty			Gminy		
	Ilość	Średnia powierzchnia (tys. km ²)	Średnia liczba ludności (tys.)	Ilość	Średnia powierzchnia (km ²)	Średnia liczba ludności (tys.)	Ilość	Średnia powierzchnia (km ²)	Średnia liczba ludności (tys.)
1926	16	22,8	1698,5	277	1402	98,1	12610	31	2,1
1931	16	24,3	1943,7	283	1372	109,9	14747*	26	2,2
1934	16	24,3	2062,5	264	1471	125,0	12427	31	2,6
1936	16	24,3	2112,5	264	1471	128,0	3138	124	10,8
1939	16	24,3	2193,7	264	1476	132,9	3195	121	11,0
1947	16	22,3	1512,5	299	1045	81,9	3006	104	8,1
1948	16	19,5	1512,5	317	983	76,3	2994	104	8,1
1950	19	16,4	1315,8	330	945	75,7	2993	104	8,3
1955	19	16,4	1442,1	371	840	73,8	x	x	x
1960	22	14,2	1351,4	396	787	75,1	x	x	x
1970	22	14,2	1484,4	391	799	83,5	2365	132	13,8
1975	49	6,4	687,6	x	x	x	2327	134	14,7
1980	49	6,4	729,3	x	x	x	2070	151	17,3
1990	49	6,4	779,2	x	x	x	2121	147	18,0
2000	16	19,5	2416,7	308	1015	125,5	2489	126	15,5
2018**	16	19,5	2402	314 (380)	823	122,4 (101,1)	2478	126	15,5

* Dane dotyczą gmin wiejskich i obszarów dworskich.

** W roku 2018 funkcjonuje 314 powiatów i 66 miast na prawach powiatu.

Źródło: obliczenia własne na podstawie – *Historia Polski w liczbach. Państwo. Społeczeństwo*, s. 259, 264–267; *Rocznik Statystyczny 1950*, Warszawa 1951, s. 11–12; *Rocznik Statystyczny 1955*, Warszawa 1956, s. 24; *Rocznik Statystyczny 1961*, Warszawa 1961, s. 11, 13–14; *Rocznik Statystyczny Województw 1980*, Warszawa 1980, s. 2; *Rocznik Statystyczny Województw 1981*, Warszawa 1981, s. 3; *Rocznik Statystyczny Województw 1991*, Warszawa 1991, s. 3; *Mały Rocznik Statystyczny 1931*, Warszawa 1931, s. 3–4; *Mały Rocznik Statystyczny 1934*, Warszawa 1934, s. 5–6; *Mały Rocznik Statystyczny 1936*, Warszawa 1936, s. 5–6; *Mały Rocznik Statystyczny 1939*, Warszawa 1939, s. 10–11; *Rocznik Statystyki Rzeczypospolitej Polskiej 1927*, Warszawa 1927 s. 6–12.

Piotrków Trybunalski, Skierniewice; trzy w województwie małopolskim – Kraków, Nowy Sącz i Tarnów; cztery w województwie mazowieckim – Ostrołęka, Płock, Radom i Siedlce; jedno w województwie opolskim – Opole; cztery w województwie podkarpackim – Krosno, Przemyśl, Rzeszów i Tarnobrzeg; trzy w województwie podlaskim – Białystok, Łomża i Suwałki; cztery w województwie pomorskim – Gdańsk, Gdynia, Słupsk i Sopot; dziewiętnaście w województwie śląskim – Bielsko-Biała, Bytom, Chorzów, Częstochowa, Dąbrowa Górnicza, Gliwice, Jastrzębie-Zdrój, Jaworzno, Katowice, Mysłowice, Piekary Śląskie, Ruda Śląska, Rybnik, Siemianowice Śląskie, Sosnowiec, Świętochłowice, Tychy, Zabrze i Żory; jedno w województwie świętokrzyskim – Kielce; dwa w województwie warmińsko-mazurskim – Elbląg, Olsztyn; cztery w województwie wielkopolskim – Kalisz, Konin, Leszno i Poznań; trzy w województwie zachodniopomorskim – Koszalin, Szczecin i Świnoujście¹².

Od czasu wprowadzenia w roku 1999, podział administracyjny ulegał niewielkim modyfikacjom. W roku 2002 utworzono siedem nowych powiatów¹³ (wschowski w województwie lubuskim, brzeziński w województwie łódzkim, leski w województwie podkarpackim, sztumski w województwie pomorskim, gołdapski i węgorzewski w województwie warmińsko-mazurskim oraz łobeski w województwie zachodniopomorskim) i jedną gminę – Wesoła¹⁴ – w województwie mazowieckim. W roku następnym zlikwidowano powiat wałbrzyski

¹² DURP, 1998, nr 103, poz. 652, Załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z dn. 7 VIII 1998 r.

¹³ Ibidem, 2001, nr 62, poz. 631, Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 31 V 2001 r. w sprawie utworzenia, ustalenia granic i zmiany nazw powiatów oraz zmiany siedziby władz powiatu.

¹⁴ Ibidem, 2002, nr 127, poz. 1087, Ustawa z dn. 19 VII 2002 r. o zmianie ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy.



Ryc. 59. Szczecin, rok 2017 (Zbiory pixabay.com).

miejski (przywrócono go w roku 2013)¹⁵. W roku 2010 utworzono nową gminę – Jaśliska (powiat krośnieński, województwo podkarpackie)¹⁶, a w roku 2015 zlikwidowano gminę Zielona Góra¹⁷ łącząc ją z miastem na prawach powiatu. Ponadto co roku przeprowadzano drobne korekty granic województw, powiatów i gmin.

¹⁵ Ibidem, 2002, nr 93, poz. 821, Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 25 VI 2002 r. w sprawie połączenia miasta na prawach powiatu Wałbrzych z powiatem wałbrzyskim oraz ustalenia granic niektórych powiatów; ibidem, 2012, poz. 853, Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 10 VII 2012 r. w sprawie przywrócenia miastu Wałbrzych statusu miasta na prawach powiatu oraz ustalenia granic powiatu wałbrzyskiego.

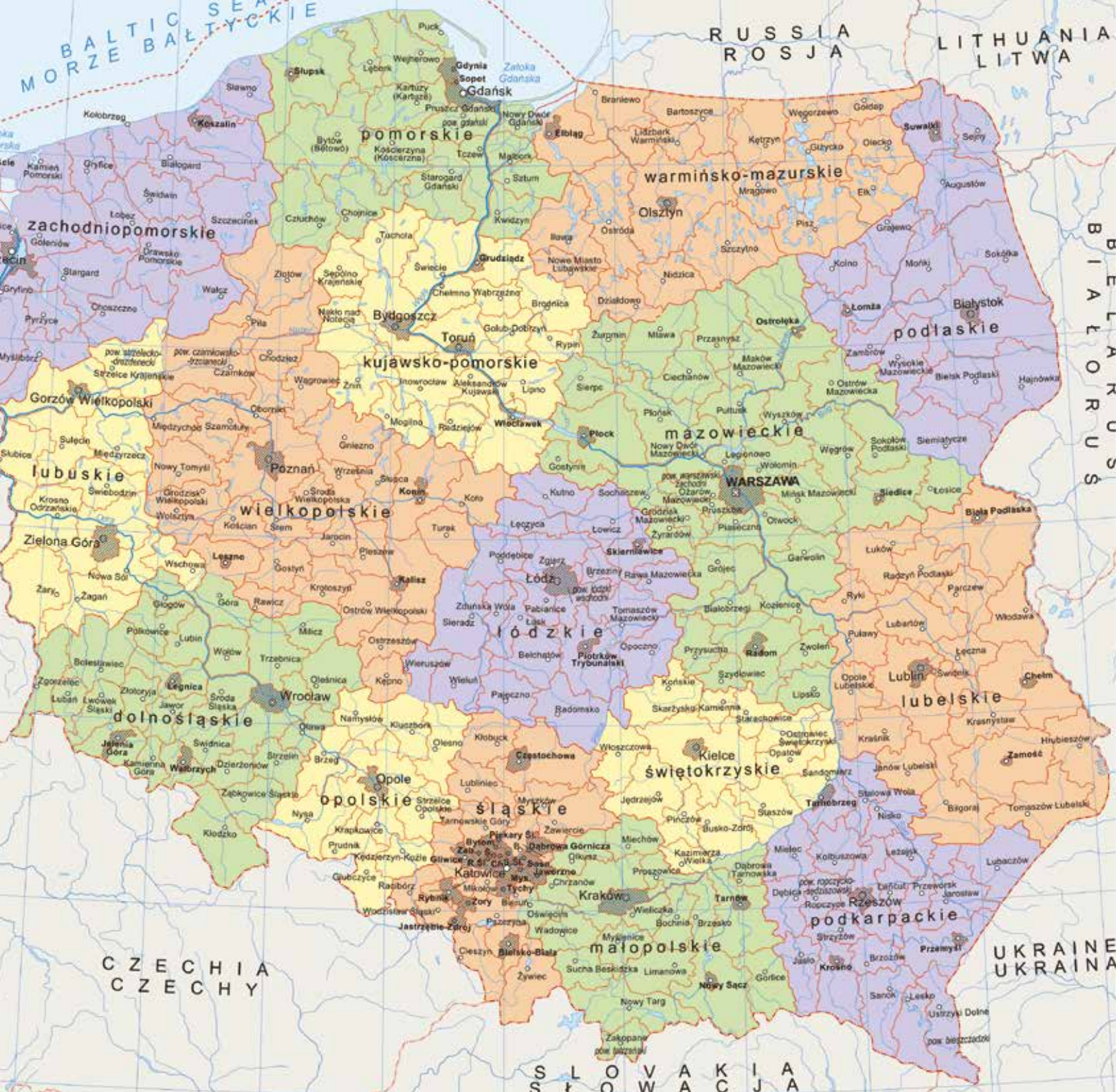
¹⁶ Ibidem, 2009, nr 120, poz. 1000, Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 28 VII 2009 r. w sprawie utworzenia, ustalenia granic i nazw gmin oraz siedzib ich władz, ustalenia granic niektórych miast oraz nadania niektórym miejscowościom statusu miasta.

¹⁷ Ibidem, 2014, poz. 1023, Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 29 VII 2014 r. w sprawie połączenia gmin, ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta oraz zmiany siedziby władz gminy.

Tabela 7. Podział administracyjny Polski według stanu z 1 stycznia 2018 roku

Województwo	Obszar tys. ha	Powiaty			Gminy						Miasta
		ogółem	ziemskie	grodzkie	ogółem	miejskie			miejsko- wiejskie	wiejskie	
						razem	grodzkie	pozostałe			
Polska	31270	380	314	66	2478	302	66	236	628	1548	930
dolnośląskie	1995	30	26	4	169	35	4	31	56	78	91
kujawsko-pomorskie	1797	23	19	4	144	17	4	13	35	92	52
lubelskie	2512	24	20	4	213	20	4	16	28	165	48
lubuskie	1399	14	12	2	82	9	2	7	34	39	43
łódzkie	1822	24	21	3	177	18	3	15	26	133	44
małopolskie	1518	22	19	3	182	14	3	11	47	121	61
mazowieckie	3556	42	37	5	314	35	5	30	52	227	87
opolskie	941	12	11	1	71	3	1	2	33	35	36
podkarpackie	1784	25	21	4	160	16	4	12	35	109	51
podlaskie	2019	17	14	3	118	13	3	10	27	78	40
pomorskie	1832	20	16	4	123	22	4	18	20	81	42
śląskie	1233	36	17	19	167	49	19	30	22	96	71
świętokrzyskie	1171	14	13	1	102	5	1	4	31	66	36
warmińsko-mazurskie	2417	21	19	2	116	16	2	14	33	67	49
wielkopolskie	2982	35	31	4	226	19	4	15	94	113	113
zachodniopomorskie	2290	21	18	3	114	11	3	8	55	48	66

Źródło: Podział administracyjny Polski w 2018 r., Komisja Standaryzacji Nazw Geograficznych. http://ksng.gugik.gov.pl/pliki/podzial_administracyjny_polski_2018.pdf (dostęp: 9.07.1018).



Ryc. 60. Rzeczpospolita Polska. Podział administracyjny stan w dniu 1 stycznia 2018 roku (Komisja Standaryzacji Nazw Geograficznych).

W 1998 roku powrócono do podobnego podziału administracyjnego kraju, jaki istniał do 1975 roku. W podziale tym funkcjonowały duże województwa, podstawowymi jednostkami były gminy, a powiaty miały charakter jednostek pośrednich. W ciągu niemal dwudziestu lat funkcjonowania współczesnej struktury terytorialnej liczba województw pozostała bez zmian. Niewielkim korektom, jak wskazano wyżej, podlegała natomiast liczba powiatów i gmin¹⁸.

Według stanu na 1 stycznia 2018 roku, Rzeczpospolita dzieli się na 16 województw, 380 powiatów (w tym 66 miast na prawach powiatu) i 2478 gmin¹⁹.

Samorząd terytorialny

Idea samorządności odżyła w Polsce w latach 1980–1981. Najpełniejszy wyraz znalazła w Programie NSZZ „Solidarność” przyjętym 7 października 1981 roku. W dokumencie tym wyodrębniono część zatytułowaną „Samorządna Rzeczpospolita”, w której określono warunki niezbędne do powstania samorządu terytorialnego pochodzącego z w pełni wolnych wyborów i wyposażonego w szerokie prerogatywy dotyczące spraw lokalnych²⁰. W tym czasie środowiska opozycyjne zapowiedziały opracowanie projektu ustawy o samorządzie terytorialnym. Wprowadzony wkrótce stan wojenny przerwał rozpoczęte prace, a ustawa o systemie rad narodowych z 1983 roku była, jak pisano

wyżej, daleka od przywrócenia samorządu. Do idei wprowadzenia niektórych instytucji ustrojowych zawartych w programie „Solidarność” z 1981 roku powrócono dopiero pod koniec lat osiemdziesiątych. Zaistniały wówczas warunki sprzyjające przemianom. W kwietniu 1989 roku doszło do rozmów między stroną rządową i solidarnościową, zwanych „okrągłym stołem”. W zakresie zagadnień związanych z samorządem terytorialnym nie zakończyły się one żadnymi istotnymi konkluzjami, ponieważ nie chciano wyrazić aprobaty dla reformowania rad narodowych. Należy sądzić, że nikła skłonność przedstawicieli rządu do ustępstw wynikała stąd, że zdawali oni sobie sprawę, że kwestia samorządu terytorialnego stanowiła element walki politycznej o zasadnicze przekształcenie ustroju, a co za tym idzie – usunięcie komunistów od władzy²¹.

W czerwcu 1989 roku przeprowadzono częściowo wolne wybory parlamentarne. Postulaty dotyczące samorządu zostały włączone do programu wyborczego Komitetu Obywatelskiego „Solidarność”. Wkrótce po wyborach, 29 grudnia 1989 roku, znowelizowano Konstytucję PRL. W jej zapisach pojawiło się odniesienie do postulowanego przywrócenia samorządu terytorialnego²²:

Rzeczpospolita Polska gwarantuje udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy oraz swobodę działalności innych form samorządu.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na fakt, że zapis ten wyprzedzał analogiczne normy prawne zastosowane w innych państwach europejskich²³.

¹⁸ T. Dziki, op. cit., s. 448–449.

¹⁹ Dane za: *Podział administracyjny Polski w 2018 r.* Komisja Standaryzacji Nazw Geograficznych. http://ksng.gugik.gov.pl/pliki/podzial_administracyjny_polski_2018.pdf; dostęp: 9 VII 2018.

²⁰ *Program NSZZ „Solidarność” uchwalony przez I Krajowy Zjazd Delegatów*, „Tygodnik Solidarność”, 16 X 1981, nr 29, s. 2. Por.: N. Honka, op. cit., s. 123–124; M. Kallas, A. Lityński, *Historia ustroju i prawa Polski Ludowej*, Warszawa 2000, s. 194.

²¹ J. Reguński, *Przy Okrągłym Stole. O samorządzie terytorialnym*, „Rada Narodowa” 1989, nr 9, s. 4.

²² DURP 1989, nr 75, poz. 444, Ustawa z dn. 29 XII 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.

²³ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Zakamycze 2003, s. 56.

Niemal bezpośrednio po wyborach czerwcowych parlament przystąpił do prac przygotowujących reformę samorządową. Inicjatorem tych działań był senat, a prace zmierzające do przygotowania aktów normatywnych prowadziła senacka Komisja Samorządu Terytorialnego wspólnie z zespołem rządowym pod kierunkiem Jerzego Regulskiego²⁴. Sejm podjął prace nad reformą samorządową w styczniu 1990 roku. Wówczas, podczas senackiej debaty, poseł sprawozdawca Jerzy Stępień wskazał, że na planowaną reformę złożą się trzy etapy: pierwszy – zniesienie rad narodowych, drugi – gruntowna zmiana zasad funkcjonowania państwowej administracji rządowej i trzeci – utworzenie instytucji samorządu terytorialnego²⁵. Od tego czasu w ciągu roku, parlament uchwalił jedenaście ustaw dotyczących reformy samorządowej na szczeblu gminy²⁶.

Ustawa o samorządzie terytorialnym z 8 marca 1990 roku²⁷ (od 1999 roku nosząca tytuł ustawy o samorządzie gminnym) przyjęła jednolity model gminy jako terytorialnego związku samorządowego wiejskiego bądź miejskiego. W przywołanych przepisach dość szeroko ujęto zakres działania gminy, bowiem ustawodawca zaliczył do niego wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone odrębnymi ustawami na rzecz innych podmiotów. Zadania własne gminy wskazane w artykule 7 ustawy miały służyć

zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty lokalnej. Można je ująć w czterech kategoriach spraw związanych z:

- 1) infrastrukturą społeczną – oświata, ochrona zdrowia, opieka społeczna, kultura, kultura fizyczna;
- 2) infrastrukturą techniczną – drogi, mosty, sieci gazowe, wodociągi, kanalizacja, transport zbiorowy;
- 3) porządkiem i bezpieczeństwem publicznym – ochrona przeciwpożarowa, bezpieczeństwo sanitarne, porządek publiczny;
- 4) ładem przestrzennym i ekologicznym – zagospodarowanie przestrzenne, ochrona środowiska.

W następnych latach zakres zadań własnych określonych w 1990 roku podlegał nieustannej ewolucji. Na przykład uchwalona w 1991 roku ustawa o systemie oświaty umożliwiła gminom, jako zadanie własne, zakładanie szkół i przedszkoli oraz nadzór na istniejącymi już placówkami tego typu²⁸. W kolejnych latach kilkakrotnie poszerzano katalog zadań gminy o: zapewnienie opieki socjalnej, medycznej i prawnej kobietom w ciąży²⁹; utrzymanie porządku w gminach; obowiązku dostarczania gazu. Wraz z początkiem nowego stulecia do powyższego katalogu dodano inne zadania własne: promocję gminy, upowszechnianie idei samorządowych oraz współpracę ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw³⁰.

²⁴ Jerzy Regulski był wówczas pełnomocnikiem rządu do spraw reformy samorządu terytorialnego.

²⁵ M. Chmaj, *Geneza samorządu terytorialnego*, [w:] *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, pod red. M. Chmaja, Warszawa 2005, s. 31.

²⁶ Ustawy te wymienia Wojciech Wytrążek (*Samorząd terytorialny w XX wieku w Polsce*, Lublin 2009, s. 151–152).

²⁷ Omówiono na podstawie: DURP 1990, nr 16, poz. 95, Ustawa z dn. 8 III 1990 r. o samorządzie terytorialnym.

²⁸ DURP 1991, nr 95, poz. 425, Ustawa z dn. 7 IX 1991 r. o systemie oświaty. Tekst jednolity zob.: ibidem, 1996, nr 67, poz. 329.

²⁹ Zadanie opieki nad kobietami w ciąży zniesiono w 2001 roku. Wówczas przyjęto szerszą formułę mówiącą o obowiązku realizacji zadań z zakresu polityki prorodzinnej.

³⁰ N. Honka, op. cit., s. 133.

Obok zadań własnych do gminy należało wykonywanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, nakładanych przez ustawy, z zastrzeżeniem wyasygnowania na nie przez administrację rządową środków finansowych³¹.

Władzę w gminie miały sprawować jej organy oraz bezpośrednio, w drodze wyborów lub referendum, mieszkańcy. Przepisy dotyczące referendum lokalnych uregulowała ustawa z 2000 roku. Zastąpiono nią wcześniejsze normy zawarte w ustawach dotyczących poszczególnych szczebli samorządu. Referendum mogło być przeprowadzone na wniosek organu stanowiącego lub na wniosek 1/10 uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy. Wyjątek od tej reguły stanowił przypadek, w którym referendum dotyczyło odwołania rady bądź wójta, burmistrza czy prezydenta. Wówczas wniosek o przeprowadzenie referendum mogło złożyć 10% uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy lub rada gminy. Referendum było ważne, jeśli w głosowaniu wzięło udział co najmniej 30% uprawnionych mieszkańców gminy³².

W świetle wprowadzonych w 1990 roku przepisów organem uchwałodawczym i kontrolnym w gminie stała się rada gminy (w miastach – rada miejska). Liczbę członków rad determinowała liczba mieszkańców gminy. Rady mogły składać się z 15, 25 lub więcej radnych, a górną granicę wyznaczała liczba 45 członków³³. Na czele rady stał jej przewodniczący. Do kompetencji rady należały wszelkie sprawy znajdujące się w zakresie działania gminy. Ponadto ustawodawca określił wyłączne kompetencje rady gminy, do których zaliczył

³¹ M. Chmaj, op. cit., s. 32.

³² Z. Leoński, *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, pod red. S. Wykrętowicza, Poznań 2004, s. 161–165.

³³ W jednostkach terytorialnych poniżej 25 tys. rada składa się z 15 radnych, w gminach zamieszkałych przez 25 do 200 tysięcy osób – 25 radnych, oraz po trzech na każde rozpoczęte 100 tysięcy mieszkańców, jednak nie więcej niż 45 radnych.



Ryc. 61. Gdańsk, rok 2017 (Zbiory pixabay.com).

między innymi: powoływanie i odwoływanie zarządu gminy, przyjmowanie sprawozdań z działalności finansowej gminy, przyjmowanie uchwał w sprawie udzielania bądź nieudzielania zarządowi absolutorium, uchwalanie statutu, budżetu, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, programów gospodarczych gminy i nakładania podatków gminnych³⁴.

Organem wykonawczym gminy od 1990 do 2002 roku był zarząd gminy, organ kolegialny początkowo 4–7 osobowy, a od 1995 roku 3–7 osobowy. W roku 2002, w miejsce zarządu wprowadzono organy jednoosobowe: wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Wójt jako organ wykonawczy gminy kierował bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentował ją na zewnątrz. Wójt był

³⁴ N. Honka, op. cit., s. 136–138.

pracownikiem samorządowym zatrudnionym na podstawie wyboru, a także organem administracji publicznej. Swe zadania wykonywał przy pomocy urzędu, którego był kierownikiem³⁵.

W latach 1990–1998 funkcjonował jeszcze jeden organ związany z samorządem gminnym. Był nim sejmik samorządowy, który miał pełnić funkcje reprezentanta gmin wobec administracji rządowej. Był to organ kolegialny, działający na sesjach plenarnych. Między sesjami jego czynności wykonywało prezydium. Zakresem działania obejmował obszar województwa. W skład sejmiku wchodziło delegaci gmin wybrani przez rady spośród swoich członków. W świetle ustawy z 8 marca 1990 roku³⁶ do zadań sejmiku należało między innymi: upowszechnianie doświadczeń samorządowych, ocenianie działalności gmin i instytucji komunalnych na terenie województwa, mediowanie w sprawach spornych między gminami, zwoływanie nadzwyczajnych sesji rady gminy, ocenianie działalności administracji rządowej w województwie, opiniowanie kandydata na wojewodę. Nadzór nad sejmikiem powierzono dwóm organom – prezesowi Rady Ministrów i regionalnej izbie obrachunkowej.

Na mocy uchwalonych w marcu 1990 roku ustaw o samorządzie terytorialnym i o terenowych organach rządowej administracji ogólnej przywrócono samorząd terytorialny i wprowadzono pomocniczy podział kraju na rejony administracyjne³⁷. Łącznie powstało ich 267. W konsekwencji uchwalenia

powyższych ustaw powstał dualistyczny model ustroju administracji publicznej, który z jednej strony składał się z administracji rządowej, wykonywanej przez organy rządowej administracji ogólnej i specjalnej, z drugiej zaś z administracji lokalnej, wykonywanej przez gminy będące jednostkami samorządu terytorialnego. Sytuację komplikowało ponadto wprowadzenie w 1990 roku nieprzewidzianego w konstytucji pośredniego szczebla podziału terytorialnego między gminą a województwem, w postaci rejonów administracji ogólnej jako obszaru działania kierowników urzędów rejonowych – organów w pełni podporządkowanych wojewodom i będących najniższym szczeblem hierarchicznie zbudowanego systemu administracji rządowej. Model spiętrzony, trójszczeblowej władzy publicznej funkcjonujący w małych województwach – dwa szczeble administracji rządowej i samorządowa gmina – przetrwał do końca 1998 roku, choć jego dysfunkcyjność była oczywista. Zderzenie się tendencji decentralistycznych i centralistycznych, samorządowych i biurokratycznych prowadziło w latach dziewięćdziesiątych do paraliżowania projektów reform³⁸. Powodowało też istotne osłabienie efektywności działania całego systemu władzy publicznej w terenie oraz brak możliwości realizowania konsekwentnej, długofalowej polityki administracyjnej.

Drugi etap decentralizacji i dekoncentracji administracji związany był z reformami przeprowadzonymi w 1998 roku. Pisano już o reformie podziału terytorialnego państwa, którą przeprowadzono na podstawie ustawy z 24 lipca.

³⁵ Z. Bukowski, *Organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2011, s. 205–225; E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 195–214.

³⁶ Omówiono na podstawie: DURP 1990, nr 16, poz. 95, rozdział 8; S. Dudzik, *Podmiotowość prawna sejmiku samorządowego*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 3, s. 32–37.

³⁷ DURP 1990, nr 21, poz. 123, Ustawa z dn. 22 III 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej.

³⁸ Szerzej: H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998, s. 69 i n.; *Region Samorządowy, założenia koncepcji – warianty rozwiązań – propozycje regulacji*, oprac. pod kierunkiem L. Kieresa, pod red. R. Sowińskiego, Poznań 1991; M. Kulesza, *Założenia i kierunki reformy administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 1–2; M. Kasiński, *Reforma samorządowa 1998 roku a nowe województwo łódzkie*, [w:] *Województwo łódzkie 1919–2009...*, s. 235.



Ryc. 62. Gdańsk, rok 2009 (Zbiory pixabay.com).

W myśl ustawy³⁹ jednostkami zasadniczego podziału terytorialnego stały się gminy, powiaty i województwa, przy czym w gminach i powiatach miała występować wyłącznie władza samorządowa, natomiast w województwach dualizm władzy w postaci władzy rządowej – wojewody z urzędem wojewódzkim jako ośrodkiem administracji rządowej oraz władzy samorządowej w postaci marszałka z urzędem marszałkowskim jako ośrodkiem administracji samorządowej, a także sejmik województwa.

³⁹ DURP 1998, nr 96, poz. 603, Ustawa z dn. 24 VII 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa.

Samorząd powiatowy został przywrócony na mocy ustawy z 5 czerwca 1998 roku⁴⁰. Ustawa o samorządzie powiatowym stanowiła, że jest on wspólnotą samorządową funkcjonującą na określonym terytorium. Powiat miał wykonywać zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Posiadał przy tym osobowość prawną, co pozwalało mu, podobnie jak gminie, na bycie podmiotem praw i obowiązków oraz na podejmowanie czynności o charakterze cywilnoprawnym.

Na podstawie omawianych przepisów ustawy z 1998 roku należy stwierdzić, że jako zadania własne powiat miał realizować zadania publiczne o charakterze ponadgminnym, dotyczące: edukacji publicznej, promocji i ochrony zdrowia, pomocy społecznej, polityki prorodzinnej, wspierania osób niepełnosprawnych, transportu zbiorowego i dróg publicznych, kultury oraz ochrony zabytków, kultury fizycznej i turystyki, geodezji, kartografii i katastru, gospodarki nieruchomościami, gospodarki wodnej, ochrony środowiska, rolnictwa, leśnictwa, rybactwa śródlądowego, porządku publicznego i bezpieczeństwa mieszkańców, ochrony przeciwpowodziowej i przeciwpożarowej, przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy, ochrony praw konsumenta, obronności, promocji powiatu i współpracy z organizacjami pozarządowymi. Reasumując, zadania własne powiatu można ująć w pięć kategorii spraw dotyczących:

- 1) infrastruktury społecznej;
- 2) infrastruktury technicznej;
- 3) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli;
- 4) ochrony środowiska i zagospodarowania przestrzennego oraz

⁴⁰ Ibidem, nr 91, poz. 578, Ustawa z dn. 5 VI 1998 r. o samorządzie powiatowym.

5) działalności organizacyjnej zmierzającej do rozwiązania lokalnych problemów⁴¹.

Oprócz realizacji zadań własnych powiat został uprawniony do wykonywania zadań z zakresu administracji rządowej – w tym celu zawierał porozumienie administracyjne z organami administracji rządowej⁴².

Władzę w powiecie, podobnie jak w gminie, mieli sprawować mieszkańcy, uczestnicząc w wyborach lub referendach, a także organy samorządu powiatowego. Organami samorządu ustanowiono radę i zarząd powiatu. Rada powiatu, tak jak na poziomie gminy, była organem stanowiącym i kontrolnym. Na jej czele stał przewodniczący. Kadencję rady określono na cztery lata, a radnych mieli wybierać mieszkańcy powiatu w wyborach bezpośrednich. Liczebność rady powiatu wyznaczono na 15 do maksimum 29 radnych. W ustawie z 1998 roku, analogicznie do przepisów dotyczących gminy, ustawodawca określił wyłączne kompetencje rady powiatu, dotyczące spraw organizacyjnych (między innymi – uchwalanie aktów prawa miejscowego), planistycznych (uchwalanie budżetu powiatu), finansowych, osobowych i kierowniczo-kontrolnych⁴³.

Zarząd powiatu był jego organem wykonawczym. W skład zarządu wchodził: starosta, wicestarosta i trzech do pięciu członków. Do jego zadań, wynikających z zapisów statutu, należały przede wszystkim: wykonywanie uchwał

rady powiatu oraz zadania wynikające z przepisów prawa, na przykład prawidłowe wykonywanie budżetu. Szczególną pozycję prawną w powiecie zajmował starosta, który był przewodniczącym zarządu powiatu, organizował jego pracę oraz reprezentował powiat na zewnątrz⁴⁴.

Zgodnie z ustawą z 1998 roku trzecią jednostką polskiego samorządu terytorialnego stało się województwo. Ustawa o samorządzie województwa z 5 czerwca stanowiła, że:

Mieszkańcy województwa tworzą z mocy prawa regionalną wspólnotę samorządową.

Województwo oznacza:

1. *jednostkę samorządu terytorialnego – regionalną wspólnotę samorządową,*
2. *największą jednostkę zasadniczego podziału terytorialnego kraju w celu wykonywania administracji publicznej⁴⁵.*

Podobnie jak w przypadku dwóch niższych stopni samorządu terytorialnego, mieszkańcy nie mieli zatem możliwości decydowania o przynależności do wspólnoty wojewódzkiej.

Zadania samorządu województwa⁴⁶ skoncentrowano wokół dwóch kategorii spraw, to jest określania strategii rozwoju województwa oraz prowadzenia polityki rozwoju województwa. Jako główne cele przy określaniu strategii ustawodawca wskazał: pielęgnowanie polskości oraz rozwój i kształtowanie

41 Ibidem, art. 4; *Ustrój samorządu terytorialnego i administracji rządowej po reformie. Zbiór aktów prawnych*, z wprowadzeniem i objaśnieniami Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2000, s. 31–32; J. Niczyporuk, *Zadania samorządu terytorialnego*, [w:] *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, pod red. M. Chmaja, Warszawa 2005, s. 105–106.

42 K. Byjoch, J. Sulimierski, J. P. Tarno, *Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa*, Warszawa 2000, s. 42–43.

43 Poszerzenia właściwości rady powiatu dokonano w 2001 r. na podstawie ustawy o samorządzie powiatowym z 11 kwietnia. Szerzej zob.: N. Honka, op. cit., s. 190–195.

44 Jednolity tekst ustawy z 1998 r. z późniejszymi zmianami zob.: DURP 2001, nr 142, poz. 1592. Szerzej zob.: H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2008, s. 185–186; E. Zieliński, *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2004, s. 69.

45 DURP 1998, nr 91, poz. 576, Ustawa z dn. 5 VI 1998 r. o samorządzie województwa, art. 1.

46 Omówiono na podstawie: DURP 1998, nr 91, poz. 576. Por.: N. Honka, op. cit., s. 215–220.



Ryc. 63. Chełmno, rok 2010 (Zbiory pixabay.com).

świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej mieszkańców, a także pielęgnowanie i rozwijanie tożsamości lokalnej; pobudzanie aktywności gospodarczej; podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa; zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego przy uwzględnieniu potrzeb przyszłych pokoleń; kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego. Z kolei cele dotyczące polityki rozwoju województwa ujęto w następujące ramy: tworzenie warunków rozwoju gospodarczego, w tym kreowanie rynku pracy; utrzymanie i rozbudowa infrastruktury społecznej i technicznej o znaczeniu wojewódzkim; pozyskiwanie



Ryc. 64. Bydgoszcz, rok 2014 (Zbiory pixabay.com).

i łączenie środków finansowych, publicznych i prywatnych, na rzecz realizacji zadań z zakresu użyteczności publicznej; wspieranie i prowadzenie działań na rzecz podnoszenia poziomu wykształcenia; racjonalne korzystanie z zasobów przyrody oraz kształtowanie środowiska naturalnego, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju; wspieranie rozwoju nauki i współpracy między sferą nauki i gospodarki, popieranie postępu technologicznego oraz innowacji; wspieranie rozwoju kultury oraz sprawowanie opieki nad dziedzictwem kulturowym i jego racjonalne wykorzystywanie; wspieranie walorów i możliwości rozwojowych województwa; wspieranie i prowadzenie działań na rzecz

integracji społecznej i przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że podobne zadania dotyczyły także gmin i powiatów, jednak w odniesieniu do samorządu województwa były znacznie mniej rozbudowane. Według Zygmunta Niewiadomskiego można je sprowadzić do trzech kategorii:

- 1) kształtowania ładu społecznego;
- 2) pobudzania aktywności gospodarczej oraz
- 3) zachowania dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego⁴⁷.

Organami województwa stały się sejmik i zarząd województwa. Zgodnie z ustawą kadencja sejmiku trwała cztery lata, a radni wybierani byli przez mieszkańców województwa w wyborach bezpośrednich. Sejmik pełnił funkcje stanowiące i kontrolne. Podobnie jak w przypadku dwóch pozostałych stopni samorządu, ustawodawca określił wyłączne kompetencje sejmiku województwa, koncentrujące się wokół kwestii prawotwórczych⁴⁸, organizacyjnych⁴⁹,

⁴⁷ *Ustrój samorządu terytorialnego i administracji rządowej...*, s. 38.

⁴⁸ Podziału właściwości sejmiku województwa dokonał Jan Boć (*Prawo administracyjne*, pod. red. J. Bocia, Wrocław 2010, s. 208–209). Zgodnie z przyjętą przez niego klasyfikacją do wyłącznych kompetencji sejmiku województwa, według przepisów z 5 VI 1998 r., w sprawach prawotwórczych należały: stanowienie aktów prawa miejscowego, w tym statutu województwa, zasad gospodarowania mieniem województwa, zasad i trybu korzystania z wojewódzkich obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

⁴⁹ W sprawach organizacyjnych do wyłącznych kompetencji sejmiku województwa należało: uchwalanie statutu województwa, uchwalanie przepisów dotyczących organizacji wewnętrznej oraz trybu pracy organów samorządu województwa, uchwalanie trybu i zasad korzystania z wojewódzkich obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, podejmowanie uchwał w sprawie powierzenia zadań samorządu województwa innym jednostkom samorządu terytorialnego, podejmowanie uchwał w sprawie tworzenia związków, stowarzyszeń, fundacji oraz ich rozwiązywania, przystępowania do nich lub występowania z nich.

planistycznych⁵⁰, finansowo-majątkowych⁵¹ i osobowych⁵². Wśród zadań sejmiku znalazły się również sprawy współpracy z zagranicą, w tym podejmowanie uchwały „Priorytety współpracy zagranicznej województwa” oraz podejmowanie uchwał w sprawie uczestnictwa w międzynarodowych zrzeszeniach regionalnych i innych formach współpracy regionalnej⁵³. Na cele sejmiku postawiono przewodniczącego i jego trzech zastępców, wybieranych spośród radnych w głosowaniu tajnym. Z kolei organem wykonawczym samorządu

⁵⁰ W sprawach planistycznych do kompetencji sejmiku województwa należało: uchwalanie strategii rozwoju województwa oraz wieloletnich programów wojewódzkich; uchwalanie planu zagospodarowania przestrzennego, uchwalanie budżetu województwa.

⁵¹ W sprawach finansowo-majątkowych do kompetencji sejmiku województwa należało: podejmowanie uchwał w sprawach zasad i trybu gospodarowania mieniem wojewódzkim, podejmowanie uchwał w sprawie szczegółowości układu wykonawczego budżetu województwa, uchwalanie budżetu województwa, określanie zasad udzielania dotacji podmiotowych i przedmiotowych z budżetu województwa, rozpatrywanie sprawozdań w sprawie wykonania budżetu województwa, rozpatrywanie sprawozdań finansowych województwa oraz sprawozdań z wieloletnich programów województwa; podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium zarządowi województwa z tytułu wykonania budżetu województwa, uchwalanie – w granicach określonych ustawami – przepisów dotyczących podatków i opłat lokalnych, podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych województwa dotyczących zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na okres dłuższy niż trzy lata, chyba, że przepisy stanowią inaczej, podejmowanie uchwał w sprawie emitowania obligacji oraz określania zasad ich zbywania, nabywania, wykupu, podejmowanie uchwał w sprawie zaciągania długoterminowych pożyczek i kredytów, podejmowanie uchwał w sprawie ustalania maksymalnej wysokości pożyczek krótkoterminowych zaciąganych przez zarząd województwa, podejmowanie uchwał w sprawie tworzenia spółek prawa handlowego i przystępowania do nich oraz określania zasad wnoszenia wkładów.

⁵² W sprawach osobowych do kompetencji sejmiku województwa należało: wybór i odwołanie zarządu województwa, podejmowanie uchwał w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium zarządowi województwa z tytułu wykonania budżetu województwa, rozpatrywanie sprawozdań finansowych województwa oraz sprawozdań z wykonywania wieloletnich programów województwa.

⁵³ DURP 1998, nr 91, poz. 576, art. 75–77.



Ryc. 65. Warszawa, rok 2015 (Zbiory pixabay.com).

województwa stał się zarząd z marszałkiem województwa. Od czasu wejścia w życie ustawy o samorządzie wojewódzkim, także w tym przypadku w przepisach wprowadzano pewne zmiany⁵⁴.

Nadzór nad działalnością samorządu województwa miały sprawować trzy organy: prezes Rady Ministrów, wojewoda oraz regionalna izba obrachunkowa⁵⁵.

⁵⁴ Szerzej na ten temat zob.: N. Honka, op. cit., s. 228-235.

⁵⁵ DURP 1998, nr 91, poz. 576, art. 78. Szerzej zob.: E. Zieliński, op. cit., s. 107-109.

Podsumowując rozważania na temat reformy samorządowej przeprowadzonej w 1998 roku, należy stwierdzić, że była ona drugim etapem zmian ustrojowych w Polsce, polegających na decentralizacji i dekoncentracji administracji państwa, podjętych w roku 1990. W tym czasie wprowadzono samorząd na szczeblu powiatu oraz województwa. Ważnym jej elementem było upodmiotowienie mieszkańców powiatów, których podobnie jak mieszkańców gmin, ustawodawca zaliczył do społeczności lokalnych. Te same rozwiązania zastosowano na szczeblu województwa, upodmiotawiając społeczność regionalną.

ZAKOŃCZENIE

Dzieje samorządu terytorialnego w Polsce w okresie od odzyskania przez nią niepodległości w 1918 roku do końca dwudziestego stulecia wymagają dalszych badań. Oddane do rąk Czytelników studium nie rości sobie prawa do całościowego ujęcia tematu. Celem było bowiem prześledzenie najważniejszych momentów w ponad stuletniej historii doświadczeń Polaków we współrzędzeniu środowiskiem lokalnym. Owe doświadczenia, wielokrotnie przerywane przez wojny światowe i zawirowania polityczne, zmuszały społeczeństwo do podejmowania w kolejnych dekadach trudu odbudowy samorządu terytorialnego.

Współcześnie instytucje samorządu postrzegane są jako nieodłączny element państwa demokratycznego. Należy jednak pamiętać, że jest to, we współczesnym kształcie, rozwiązanie stosunkowo młode i jak pokazują stuletnie doświadczenia polskie, nad wyraz kruche. Analiza funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce w latach 1918–2018 prowadzi do wniosku, że:

[...] samorządu terytorialnego jest na poziomie lokalnym i regionalnym oraz w społecznościach lokalnych i regionalnych tyle, ile zechce go państwo dać i to niezależnie od panującego ustroju politycznego.

¹ N. Honka, *Ewolucja systemu samorządu terytorialnego w Polsce po II wojnie światowej*, Wrocław 2012, s. 291.

O AUTORACH

Doktor Małgorzata Łapa

Historyczka, pracownik Uniwersytetu Łódzkiego. Specjalizuje się w historii Polski XX wieku. Jej zainteresowania badawcze koncentrują się na historii społecznej i gospodarczej, szczególnie polityki państwa, przeszłości Łodzi i regionu oraz dziejów wspólnot religijnych. Autorka i współautorka trzech monografii i kilkudziesięciu artykułów naukowych oraz współredaktorka monografii wieloautorskich i opracowań źródłowych. Za najważniejsze publikacje uważa: *Modernizacja państwa. Polska polityka gospodarcza 1926-1929* (2002), *Łódź wielowyznaniowa. Dzieje wspólnot religijnych do 1914 roku* (2014), *Odpowiedzialny biznes w Polsce 1918-1939. Dobre praktyki. Raport* (2018).

Doktor Iwona Wieczorek

Dyrektor Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego, Prezydent Miasta Zgierza (2010 - 2014), członek Zarządu Związku Miast Polskich (2012 - 2015), członek Zarządu Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego (2014 - 2015), członek Powiatowej Rady Zatrudnienia w Zgierzu (2012 - 2015), członek Rady Wydziału Ekonomiczno - Socjologicznego UŁ (2000- 2004), adiunkt w Katedrze Pracy i Polityki Społecznej Uniwersytetu Łódzkiego, koordynator i sekretarz licznych projektów unijnych, szkoleniowiec, uczestnik i organizator kilkudziesięciu konferencji i seminariów naukowych, autorka i współautorka ponad 50 publikacji naukowych.

BIBLIOGRAFIA

ŹRÓDŁA DRUKOWANE

- Dziennik Praw Królestwa Polskiego 1816, 1844, 1859, 1860, 1864
 Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego 1810
 Dziennik Praw Państwa Polskiego 1918, 1919
 Dziennik Rozporządzeń dla Jenerał-Gubernatorstwa Warszawskiego 1916
 Dziennik Urzędowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych 1920
 Dziennik Urzędowy Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich 1919
 Dziennik Ustaw Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej 1953, 1954, 1955, 1956, 1957, 1958, 1963, 1972, 1973, 1975, 1976, 1983, 1988
 Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej 1919, 1920, 1921, 1922, 1926, 1928, 1931, 1933, 1935, 1937, 1938, 1944, 1945, 1946, 1950, 1951, 1951, 1989, 1990, 1991, 1996, 1998, 2001, 2002, 2009, 2012, 2014
Informator statystyczny do dziejów społeczno-gospodarczych Galicji, Kraków 1989.
Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r., Warszawa 1987.
Mały Rocznik Statystyczny 1931, Warszawa 1931.
Mały Rocznik Statystyczny 1934, Warszawa 1934.
Mały Rocznik Statystyczny 1936, Warszawa 1936.
Mały Rocznik Statystyczny 1939, Warszawa 1939.
Mały Rocznik Statystyczny 1947, Warszawa 1947.
Mały Rocznik Statystyczny 1958, Warszawa 1958.
Mały Rocznik Statystyczny 1976, Warszawa 1976.
Mały Rocznik Statystyczny Polski wrzesień 1939–czerwiec 1941, Londyn 1941.
Materiały Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów, t. 1: *Podział administracyjny państwa*, Warszawa 1929.
Materiały Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów, t. 2: *Podział administracyjny państwa. Wnioski Komisji*, Warszawa 1931.
 Monitor Polski 1949
Podział administracyjny Polski w 2018 r. Komisja Standaryzacji Nazw Geograficznych
Rocznik Statystyczny 1948, Warszawa 1948.
Rocznik Statystyczny 1950, Warszawa 1951.
Rocznik Statystyczny 1955, Warszawa 1956.
Rocznik Statystyczny 1956, Warszawa 1955.
Rocznik Statystyczny 1961, Warszawa 1961.
Rocznik Statystyczny 1976, Warszawa 1976.
Rocznik Statystyczny Województw 1980, Warszawa 1980.
Rocznik Statystyczny Wojewbwe 1919
 Tejchma J., *Kulisy dymisji. Z dzienników ministra kultury 1974–1977*, Kraków 1991.
Teksty źródłowe z historii państwa i prawa Polski (1864–1945), wybr. i oprac. J. Ciągawa i A. Lityński, Katowice 1974.
Uchwała Krajowej Rady Narodowej z dnia 1 stycznia 1944 r. Statut Tymczasowy Rad Narodowych, [w:] *Konstytucja i podstawowe akty ustawodawcze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Zbiór tekstów*, z przedmową K. Biskupskiego, Warszawa 1954.

Ustrój samorządu terytorialnego i administracji rządowej po reformie. Zbiór aktów prawnych, z wprowadzeniem i objaśnieniami Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2000.

Volumnia Legum, t. IX, Kraków 1889.

Zbiór ustaw i rozporządzeń administracyjnych w Królestwie Galicji i Lodomeryi z Wielkiem Księstwem Krakowskiem obowiązujących z wyciągiem orzeczeń c. k. Trybunału administracyjnego, t. 1, wyd. 3 poprawione i pomnożone, Lwów 1884.

CZASOPISMA

„Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” Sectio K 1999

„Czasopismo Prawno-Historyczne” 2014

„Dzieje Najnowsze” 1998

„Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1928, 1929, 1931, 1932

„Gospodarka i Administracja Terenowa” 1968

„Kronika Wielkopolski” 1990

„Kwartalnik Statystyczny” 1925

„Problemy Rad Narodowych. Studia i Materiały” 1974, 1976, 1978, 1984, 1989

„Przegląd Nauk Historycznych” 2009

„Rada Narodowa” 1989

„Rada Narodowa – Gospodarka – Administracja” 1975

„Rocznik Lubelski” 1976

„Rocznik Łódzki” 1995

„Rozwój Regionalny i Rozwój Lokalny” 1990

„Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1928

„Samorząd” 1925, 1937

„Samorząd Terytorialny” 1993, 1997, 1998

„Studia Gdańskie. Wizje i Rzeczywistość” 2013

„Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2009

„Tygodnik Solidarność” 1981

„Zapiski Kujawsko-Dobrzyńskie”, Seria A „Historia” 1978, 1996

„Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2007

OPRACOWANIA

Administracja rosyjska w Królestwie Polskiem, Wiedeń 1915.

Ajnenkiel A., *Administracja w Polsce. Zarys historyczny*, Warszawa 1977, wyd. 2 poprawione.

Ajnenkiel A., *Historia Sejmu polskiego*, t. 2, cz. 2: *II Rzeczpospolita*, Warszawa 1989.

Ajnenkiel A., *Polska po przewrocie majowym. Zarys dziejów politycznych Polski 1926–1939*, Warszawa 1980.

Badziak K., Olejnik L., *Reforma podziału administracyjnego w 1975 r. i główne kierunki działalności województw funkcjonujących na obszarze Polski Środkowej (1975–1999)*, [w:] *Województwo łódzkie 1919–2009. Studia i materiały*, pod red. K. Badziaka, M. Łapy, Łódź 2009.

Bandurka M., *Zmiany administracyjne i terytorialne ziem województwa łódzkiego w XIX i XX wieku*, Warszawa 1995.

Bardach J., Leśnodorski B., Pietrzak M., *Historia państwa i prawa polskiego*, Warszawa 1985.

Bardach J., Leśnodorski B., Pietrzak M., *Historia ustroju i prawa polskiego*, t. 3, Warszawa 1981.

Bigo T., *Samorząd terytorialny w nowej konstytucji*, Lwów 1936.

- Bloch J., *Samorząd mieszkańców wsi*, [w:] *Rady narodowe i terenowe organy administracji po reformach*, pod red. Z. Leońskiego, Warszawa–Poznań 1976.
- Bocheński T., Gebert S., Służewski J., *Rady narodowe i terenowe organy administracji państwowej*, Warszawa 1977.
- Brzeziński W., *Pojęcia prawne samorządu terytorialnego według ustawodawstwa obowiązującego w b. dzielnicy pruskiej*, Warszawa 1936.
- Brzeziński W., *Terytorialna organizacja gminy wiejskiej w Polsce. Wnioski do reformy*, Warszawa 1932.
- Bukowski Z., *Organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2011.
- Byjoch K., Sulimierski J., Tarno J. P., *Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa*, Warszawa 2000.
- Chmaj M., *Geneza samorządu terytorialnego*, [w:] *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, pod red. M. Chmaja, Warszawa 2005.
- Chróścielewski W., *Podział terytorialny Polski w latach 1945–1988*. „Problemy Rad Narodowych. Studia i Materiały” 1989, nr 75.
- Czubiński A., Olszewski W., *Historia powszechna 1939–1994*, Poznań 1996.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Zakamycze 2003.
- Dudek A., *Wojewodowie*, [w:] *Kto był kim w Drugiej Rzeczypospolitej*, red. naukowy J. M. Majchrowski, Warszawa 1994.
- Dudzik S., *Podmiotowość prawna sejmiku samorządowego*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 3.
- Dziki T., *Podziały administracyjne Polski w latach 1944–1998. Z badań nad ustrojem ziem polskich w XIX i XX w.*, „Studia Gdańskie. Wizje i Rzeczywistość” 2013, t. X.
- Encyklopedia samorządu terytorialnego*, pod red. K. Miaskowskiej-Daszkiewicz, B. Szmulika, Warszawa 2010.
- Friszke A., *Opozycja polityczna w PRL 1945–1980*, Londyn 1994.
- Gajl N., *Rola czynnika społecznego w podejmowaniu decyzji finansowych miejskich rad narodowych*, „Problemy Rad Narodowych” 1974, nr 30.
- Gałędek M., *Ustrój administracji ogólnej na Wileńszczyźnie w okresie międzywojennym*, Gdańsk 2013.
- Gebert S., *Władze i administracja terenowa po reformie*, Warszawa 1976.
- Gilowska Z., Płoskonka J., Prutis S., Stec M., Wysocka E., *Model ustrojowy województwa (regionu) w unitarnym państwie demokratycznym. Raport końcowy*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 8–9.
- Ginsbert-Gebert A., *Samorząd terytorialny i jego gospodarka*, Warszawa 1990.
- Goclon J., *Rząd Jędrzeja Moraczewskiego 17 XI 1918 – 16 I 1919 r. (struktura, funkcjonowanie, dekrety)*, „Przegląd Nauk Historycznych” 2009, nr 2.
- Gończar M., *Samorząd wsi, historia i nowe możliwości*, Warszawa 1990.
- Gotlib S., *Samorząd Polski. Ustawa z dn. 23 III 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego*, Lwów 1933.
- Górski G., *Historia administracji*, Warszawa 2002.
- Górski P., *Reforma samorządu*, t. 2, Kraków 1903.
- Grossman H., *Struktura społeczna i gospodarcza Księstwa Warszawskiego na podstawie spisów ludności 1808 i 1810 r.*, „Kwartalnik Statystyczny” 1925, z. 1.
- Gruszczyńska M., *Organizacja i funkcjonowanie organów administracji państwowej i samorządowej województwa wrocławskiego w latach 1975–1995*, „Zapiski Kujawsko-Dobrzyńskie” 1996, t. 10.
- Grzybowski K., *Historia państwa i prawa Polski*, t. 4: *Od uwłaszczenia do odrodzenia państwa*, Warszawa 1982.

- Hausner R., *Organizacja i zakres działania władz administracji ogólnej*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1928, nr 2.
- Hausner R., *Pierwsze dwudziestolecie administracji spraw wewnętrznych*, Warszawa 1939.
- Hegel G. W. F., *Zasady filozofii prawa*, tłum. A. Landman, Warszawa 1969.
- Historia państwa i prawa Polski*, pod red. J. Bardacha, t. 3, Warszawa 1981.
- Historia Polski w liczbach. Ludność. Terytorium*, Warszawa 1994.
- Historia Polski w liczbach. Państwo. Społeczeństwo*, Warszawa 2003.
- Honka N., *Ewolucja systemu samorządu terytorialnego w Polsce po II wojnie światowej*, Wrocław 2012.
- Iserzon E., *Prawo administracyjne – podstawowe instytucje*, Warszawa 1968.
- Izdebski H., *Historia administracji*, wyd. 3, Warszawa 1996.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, wyd. 2, Warszawa 2011.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej*, [w:] *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, pod red. A. Piekary, Z. Niewiadomskiego, Warszawa 1992.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna – zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004.
- Janku Z., *Gmina (miasta i gmina) jako jednostka podstawowa*, „Problemy Rad Narodowych. Studia i Materiały” 1978.
- Jaroszyński M., *Czynnik obywatelski w organizacji administracji ogólnej*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1929, nr 14.
- Jaroszyński M., *Rozważania ideologiczne i programowe*, „Samorząd” 1937, nr 20.
- Jędruszczak T., *Problemy odrodzonego państwa polskiego*, [w:] *Polska Odrodzona 1918–1939. Państwo – społeczeństwo – kultura*, pod red. J. Tomickiego, Warszawa 1982.
- Jaroszyński M., *Samorząd terytorialny w Polsce*, b.r.m.w.
- Jaroszyński M., *Urzędnicy polityczni i kierownicy. Pozycja wojewodów*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1932, nr 24.
- Kallas M., *Historia ustroju Polski X–XX w.*, wyd. 2 rozszerzone, Warszawa 1997.
- Kallas M., *Z przeszłości administracyjnej Kujaw i ziemi dobrzyńskiej (od rozbiorów do utworzenia województwa wrocławskiego)*, „Zapiski Kujawsko-Dobrzyńskie”, Seria A „Historia”, Włocławek 1978, s. s. 209.
- Kallas M., Lityński A., *Historia ustroju i prawa Polski Ludowej*, Warszawa 2000.
- Kasiński M., *Reforma samorządowa 1998 roku a nowe województwo łódzkie*, [w:] *Województwo łódzkie 1919–2009. Studia i materiały*, pod red. K. Badziaka, M. Łapy, Łódź 2009.
- Kasznicza S., *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, wyd. 4, Poznań 1947.
- Kasznicza S., *Władze administracji ogólnej po dokonanej reorganizacji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1928, z. 2.
- Kieniewicz S., *Historia Polski 1798–1918*, Warszawa 1983.
- Klimek M., *Samorząd miast II Rzeczypospolitej. Publiczna debata i rozwiązania ustrojowe*, Lublin 2006.
- Kokotkiewicz I., *Nowe województwa w świetle statystyki*, „Rada Narodowa – Gospodarka – Administracja” 1975, nr 13.
- Koneczny F., *Dzieje administracji w Polsce w zarysie*, Warszawa 1924.
- Konic P., *Samorząd gminny w Królestwie Polskim*, wyd. 2 przejrzone i uzupełnione, Warszawa 1906.
- Konkolniak W., *Podstawy prawne podziału administracyjnego państwa*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1929, nr 15.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Próba oceny i podsumowania z perspektywy dziesięciolecia stosowania*, red. K. Górka, T. Litwin, Kraków 2008.

- Kornat M., *Polska 1939 roku wobec paktu Ribbentrop-Mołotow. Problem zbliżenia niemiecko-sowieckiego w polityce zagranicznej II Rzeczypospolitej*, Warszawa 2002.
- Korobowicz A., Witkowski W., *Historia ustroju i prawa polskiego (1772-1918)*, Warszawa 2012.
- Kto był kim w Drugiej Rzeczypospolitej*, red. naukowy J. M. Majchrowski, Warszawa 1994.
- Kukliński A., Swianiewicz P., *Polskie województwo. Doświadczenia i perspektywy*, „Rozwój Regionalny i Rozwój Lokalny” 1990, z. 23.
- Kulesza M., *Założenia i kierunki reformy administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 1-2.
- Kumaniecki K. W., *Ustrój władz samorządowych na ziemiach polskich w zarysie*, Warszawa-Kraków 1921.
- Kumaniecki K. W., Wasiutyński B., Panejko J., *Polskie prawo administracyjne*, cz. 2, Kraków brw.
- Kutrzeba S., *Historia ustroju Polski w zarysie po rozbiorach*, t. 4, Lwów 1920.
- Leoński Z., *Problematyka administracji terenowej w ustawie o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego*, „Problemy Rad Narodowych. Studia i Materiały” 1984, nr 58.
- Leoński Z., *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, pod red. S. Wykrętowicza, Poznań 2004.
- Lisicki H., *Aleksander Wielopolski 1803-1877*, t. 2, Kraków 1878.
- Maciejewski T., *Historia administracji*, Warszawa 2002.
- Materiały do nauki prawa konstytucyjnego (lata 1914-1939)*, pod red. T. Szymczaka, Łódź 1982.
- Mączyński M., *Organizacyjno-prawne aspekty funkcjonowania administracji bezpieczeństwa i porządku publicznego dla zajętych obszarów polskich w latach 1939-1945. Ze szczególnym uwzględnieniem Krakowa jako stolicy Generalnego Gubernatorstwa*, Kraków 2012.
- Mencel T., *Galicja Zachodnia 1795-1809. Studium z dziejów ziem polskich zaboru austriackiego po III rozbiorze*, Lublin 1976.
- Mierzwa J., *Starostowie Polski międzywojennej. Portret zbiorowy*, Kraków 2012.
- Nawrocki S., *Percepcja pruskiego samorządu terytorialnego w latach 1919-1939*, „Kronika Wielkopolski” 1990.
- Nicyporuk J., *Zadania samorządu terytorialnego*, [w:] *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, pod red. M. Chmaja, Warszawa 2005.
- Niedźwiedz A., *Likwidacja Tymczasowego Wydziału Samorządowego we Lwowie*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1931, nr 12.
- Niewiadomski Z., *Geneza i istota samorządu terytorialnego. Przekształcenia instytucji*, [w:] *Ustrój administracji publicznej*, pod red. J. Szreniawskiego, Lublin 1995.
- Nowakowski A., *Samorząd terytorialny w Galicji na przełomie XIX i XX wieku*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 1/2.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2005.
- Od rozbiorów do uwłaszczenia*, pod red. J. Bardacha i M. Senkowskiej-Gluck, [w:] *Historia państwa i prawa Polski*, pod red. J. Bardacha, t. 3, Warszawa 1981.
- Okolski A., *Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskiem w porównaniu z innemi krajami europejskimi*, t. 1, Warszawa 1880.
- Olejnik L., *Reforma podziału administracyjnego Polski w 1975 r. (z szerszym uwzględnieniem zmian w regionie łódzkim)*, „Rocznik Łódzki” 1995, t. XLII.
- Owsiak K., *Z historii doktryny samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2007, nr 754.

- Pacanowska R., *Koncepcja samorządu w działalności i publicystyce Maurycego Dzdzisława Jaroszyńskiego (1890–1974)*, „Rocznik Samorządowy” 2017, t. 6.
- Panejko J., *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926.
- Pankowicz A., *Galicyski model samorządu w początkach II Rzeczypospolitej. Nowe regulacje prawne*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 12.
- Paziewska E., *Samorząd terytorialny wczoraj i dziś*, Warszawa 2011.
- Podwiński S., *Ustrój samorządu powiatowego na terenie b. zaboru rosyjskiego*, Warszawa 1927.
- Podwiński S., Trzebski B., *Ustawa samorządowa z komentarzem*, Warszawa 1939.
- Podział administracyjny Polski w 2018 r.* Komisja Standaryzacji Nazw Geograficznych. http://ksng.gugik.gov.pl/pliki/podzial_administracyjny_polski_2018.pdf.
- Pokladecki J., *Samorząd terytorialny w warunkach transformacji systemu politycznego w Polsce*, Poznań 1996.
- Polska Odrodzona 1918–1939. Państwo – społeczeństwo – kultura*, pod red. J. Tomickiego, Warszawa 1982.
- Prawo administracyjne*, pod. red J. Bocia, Wrocław 2010.
- Próchnik A., *Pierwsze piętnastolecie Polski niepodległej. Zarys dziejów politycznych*, wyd. 2, Warszawa 1983.
- Przygodzki J., *Przyczynki do problematyki dekoncentracji w pracach komisji do usprawnienia administracji publicznej w II Rzeczypospolitej*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2009.
- Rady narodowe i terenowe organy administracji po reformach*, pod red. Z. Leońskiego, Warszawa–Poznań 1976.
- Rączka E., *Nowy podział administracyjny państwa*, „Rada Narodowa – Gospodarka – Administracja” 1975, nr 12.
- Region Samorządowy, założenia koncepcji – warianty rozwiązań – propozycje regulacji*, oprac. pod kierunkiem L. Kieresa, pod red. R. Sowińskiego, Poznań 1991.
- Regulski J., *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Warszawa 2000.
- Regulski J., Kulesza M., *Droga do samorządu. Od pierwszych koncepcji do inicjatywy Senatu (1981–1989)*, Warszawa 2009.
- Roszkowski W., *Historia Polski 1914–1991*, Warszawa 1992.
- Róg J., *Samorządność Polaków na ziemiach zaboru pruskiego zwanych po 1815 roku Wielkim Księstwem Poznańskim na przykładzie sejmiku prowincjonalnego*, [w:] *Zeszyt naukowy. Z dziejów samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011.
- Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, pod red. A. Piekary, Z. Niewiadomskiego, Warszawa 1992.
- Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, pod red. S. Wykrętowicza, Poznań 2004.
- Senkowski J., *Administracja i samorząd w Polsce w latach 1918–1939*, „Gospodarka i Administracja Terenowa” 1968, nr 11.
- Siarkiewicz K., *Reforma terenowych organów władzy i administracji*, „Rada Narodowa – Gospodarka – Administracja” 1975, nr 12.
- Smyk G., *Administracja publiczna Królestwa Polskiego w latach 1864–1915*, Lublin 2011.
- Sobociński W., *Historia ustroju i prawa Księstwa Warszawskiego*, Toruń 1964.
- Sokolewicz W., *Przedstawicielstwo i administracja w systemie rad narodowych PRL*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1968.
- Starościak J., *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960.
- Stępień J., *Reformy administracji publicznej w warunkach polskiej transformacji*, [w:] *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego*, red. J. Bieluk, A. Doliwa, A. Malarewicz-Jakubów, T. Mróz, Białystok 2012.
- Szczaniecki M., *Powszechna historia państwa i prawa*, Warszawa 1979.

- Szpoper D., *Reforma samorządowa w Królestwie Polskim w latach 1861-1862*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2014, z. 1.
- Szwarc W., *Okupacja niemiecka w Generalnym Gubernatorstwie Warszawskim (1915-1917) – zagadnienia ustrojowe*, „Rocznik Lubelski” 1976.
- Szwed R., *O samorządzie terytorialnym w Polsce w XIX-XXI wieku. Zbiór rozpraw i artykułów*, Radomsko 2014.
- Śliwa M., *Pierwsze ośrodki władzy w polskiej Galicji w 1918 r.*, „Dzieje Najnowsze” 1998, nr 4.
- Tocqueville A. de, *O demokracji w Ameryce*, t. 1, Warszawa 1996.
- Topolski J., *Wielkopolska poprzez wieki*, Poznań 1973.
- Trzebiński W., Borkiewicz A., *Podziały administracyjne Królestwa Polskiego w okresie 1815-1918 (zarys historyczny)*, Warszawa 1956.
- Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010.
- Ustrój administracji publicznej*, pod red. E. J. Nowackiej, Warszawa 2000.
- Ustrój administracji publicznej*, pod red. J. Szreniawskiego, Lublin 1995.
- Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, pod red. M. Chmaja, Warszawa 2005.
- Wachowska B., *Pierwsze dwadzieścia lat województwa łódzkiego 1919-1939 (próba zarysu dziejów, postulaty badawcze)*, [w:] *Województwo łódzkie 1919-1969. Studia i materiały*, red. R. Rosin, Łódź 1971.
- Waligórski M., *Samorząd mieszkańców miast*, [w:] *Rady narodowe i terenowe organy administracji po reformach*, pod red. Z. Leońskiego, Warszawa-Poznań 1976.
- Wąsicki J., *Ziemie polskie pod zaborem pruskim. Prusy Południowe 1793-1806. Studium historycznoprawne*, Wrocław 1957.
- Wichmanowski M., *Samorząd w myśli politycznej Aleksandra Bogustawskiego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” Sectio K, 1999.
- Wieczorek E., *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP – rozumienie i stosowanie zasady konstytucyjnej na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w dekadę uchwalenia Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Próba oceny i podsumowania z perspektywy dziesięciolecia stosowania*, red. K. Górka, T. Litwin, Kraków 2008.
- Województwo łódzkie 1919-1969. Studia i materiały*, red. R. Rosin, Łódź 1971.
- Województwo łódzkie 1919-2009. Studia i materiały*, pod red. K. Badziaka, M. Łapy, Łódź 2009.
- Wójcicki M. M., *System polityczno-prawny samorządu terytorialnego w II RP. Studium polityczno-prawne*, Katowice 2008.
- Wójcik S., *Samorząd terytorialny w Polsce XX wieku. Myśl samorządowa, historia i współczesność*, Lublin 1999.
- Wytrążek W., *Samorząd terytorialny w XX wieku w Polsce*, Lublin 2009.
- Zakrzewski W., *Reformy systemu rad narodowych w Polsce a zagadnienie jednolitości władzy*, „Problemy Rad Narodowych. Studia i Materiały” 1976, nr 34.
- Zamorski K., *Ludność Galicji w latach 1857-1910*, [w:] *Informator statystyczny do dziejów społeczno-gospodarczych Galicji*, Kraków 1989.
- Zeszyt naukowy. Z dziejów samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011.
- Zieliński E., *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2004.

SPIS TABEL

1. Podział administracyjny i ludność Księstwa Warszawskiego w 1810 roku
2. Podział administracyjny i ludność Królestwa Polskiego w latach 1815, 1845 i 1866–1912
3. Podział administracyjny i ludność ziem polskich pod zaborem pruskim oraz na Górnym Śląsku w latach 1871–1910
4. Podział administracyjny i ludność Polski w latach 1920–1939
5. Podział administracyjny i ludność Polski w latach 1946, 1950, 1957
6. Podział administracyjny Polski w latach 1926–2018, liczba województw, powiatów i gmin
7. Podział administracyjny Polski według stanu z 1 stycznia 2018 roku

SPIS RYCIN

- Ryc. 1. Polska w roku 1771. Mapa Rzeczypospolitej Polskiej z przydaniem kart oryentacyjnych trzech podziałów, Ks. Warszawskiego i okręgu Wolnego miasta Krakowa, w skali 1:3000000.
- Ryc. 2. Karta Królestwa Polskiego obejmująca wszystkie miasta i wsie a mianowicie kościelne, wszelkie trakty pocztowe i komory celne podług ostatniego urzędzenia tudzież rys statystyczny tegoż Królestwa, skala 1:1050000, Warszawa 1928.

Ryc. 3. Ustawa rządowa. Prawo uchwalone dnia 3 maja, roku 1791, w Warszawie.

Ryc. 4. Ustawa Konstytucyjna Księstwa Warszawskiego, wydana dnia 22 lipca 1807 roku przez Napoleona I, Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego.

Ryc. 5-6. General Post- und Strassenkarte des Kronlandes Galizien und Lodomerien Ausschwitz, (Ošviecim) Zator, und Krakau, so wie des Kronlandes Bukowina, skala 1:900000, Wien 1888.

Ryc. 7. Ustawa Konstytucyjna Królestwa Polskiego, Dziennik Praw Królestwa Polskiego 1816.

Ryc. 8. Подробная карта губерний Царства Польского, Издание Фр. Карповича. Szczegółowa mapa guberni Królestwa Polskiego, wydanie Fr. Karpowicza, Warszawa 1915.

Ryc. 9. E. Romer, Wojenno-polityczna mapa Polski (z powodu manifestu z 5 listopada 1916 roku), skala 1: 5000000.

Ryc. 10. Szczegółowa mapa ziem polskich do 1918 roku, skala 1: 1050000, Warszawa [1918].

Ryc. 11. Lublin w roku 1918.

Ryc. 12. Tymczasowa ustawa z dn. 2 VIII 1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji, Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej 1919.

Ryc. 13. Plan Wolnego Miasta Gdańska: Langfuhr (Wrzeszcz), Heubude (Stogi), Brösen (Brzeźno), Glettkau (Jelitkowo), Neufahrwasser (Nowy Port), Oliva (Oliwa), Zoppot (Sopot), Der Hafen von Danzig (Port morski Gdańsk), Der Spazierweg am Strande (nadmorska promenada). Danzig [wykonano przed 1939 rokiem].

Ryc. 14. Katowice. Widok ogólny z Placem św. Andrzeja [1937].

Ryc. 15. Mapa ziem polskich podług stanu z września 1919 roku,, skala 1: 1500000, Lwów 1919.

Ryc. 16. Rzeszów 1930.

Ryc. 17. Mapa województwa lubelskiego, skala 1:300000, Warszawa 1924.

Ryc. 18. E. Romer, J. Wąsowicz, Polska. Mapa polityczna, skala 1:1250000,

Ryc. 19. Rzeczpospolita Polska. Podział administracyjny według stanu z dnia 1 kwietnia 1939 roku, skala 1:1000000, Warszawa 1939.

Ryc. 20. Lublin w 1918 roku.

Ryc. 21. Heł w roku 1924.

Ryc. 22. Projekt ustawy o uzupełnieniu ustawy konstytucyjnej z dnia 15 VII 1920 r. zawierającej statut organiczny Województwa Śląskiego, Warszawa 1924.

Ryc. 23. Brześć nad Bugiem w roku 1932.

Ryc. 24. Lwów. Rynek [1923-1926].

Ryc. 25. Obwieszczenie o wyborach do rady miejskiej Zamościa w roku 1929.

Ryc. 26. Ulotka wyborcza, Łódź 1936.

Ryc. 27. Województwa centralne i wschodnie Rzeczypospolitej Polskiej. Mapa z podziałem administracyjnym na gminy i powiaty według stanu z dn. 1 kwietnia 1933 roku, skala 1:1000000, opracował R. Cebertowicz, Warszawa 1933.

Ryc. 28. Tarnopol. Widok ogólny miasta w roku 1930.

Ryc. 29. Wilno w roku 1920.

Ryc. 30. Plan miasta Grodna, Grodno 1932.

Ryc. 31. Reichsgau Wartheland. Okręg Kraj Warty 1941.

Ryc. 32. Reichsgau Danzig-Westpreussen. Okręg Gdańsk i Prusy Wschodnie 1942, skala 1:300000, Berlin 1942.

Ryc. 33. Rzesza 1941.

Ryc. 34. Distrikt Warschau – Dystrykt warszawski [1939].

Ryc. 35. Warszawa. Plac Trzech Krzyży w roku 1941.

Ryc. 36. Rozporządzenie burmistrza Wilna, Wilno dnia 22 sierpnia 1941 roku.

Ryc. 37. Ostdeutschlandt. Niemcy Wschodnie 1942.

Ryc. 38. Katowice. Panorama miasta w roku 1939.

Ryc. 39. Województwo śląskie 1929. Mapa administracyjna, skala 1:400000.

Ryc. 40. Województwo śląsko-dąbrowskie 1945. Podział administracyjny na powiaty, skala 1:300000.

Ryc. 41. Polska zachodnia. Mapa komunikacyjno-administracyjna 1945, skala 1:1000000.

Ryc. 42. Manifest PKWN, Warszawa, Resort Informacji i Propagandy Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego, 1944.

Ryc. 43. Biuletyn Służbowy Wrocławskiej Wojewódzkiej Rady Narodowej, 1949.

Ryc. 44. Rzeczpospolita Polska. Mapa administracyjna, skala 1:1250000, Warszawa 1946.

Ryc. 45. Korekta granicy dokonana między Polską a ZSRR w 1951 rok, Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej 1951.

Ryc. 46. Krosno. Widok ogólny miasta w roku 1956.

Ryc. 47. Polska. Mapa administracyjna, stan z dnia 3 grudnia 1950 roku, skala 1:1000000, Warszawa 1950.

Ryc. 48. Plan Wrocławia 1948, skala 1:300000.

Ryc. 49. Stanisławów w 1937 roku, widok ogólny.

Ryc. 50. Polska Rzeczpospolita Ludowa. Mapa administracyjna według stanu z dnia 15 stycznia 1976, skala 1:750000.

Ryc. 51. Województwo pomorskie, skala 1:300000, Poznań 1920.

Ryc. 52. Województwo gdańskie, powiat elbląski. Mapa administracyjna i komunikacyjna, skala 1:1000000, Elbląg 1947.

Ryc. 53. Elbląg około 1920 roku.

Ryc. 54. Kielce około 1939 roku.

Ryc. 55. Polska Rzeczpospolita Ludowa. Mapa administracyjna, skala 1:1000000, Warszawa 1958.

Ryc. 56. Jasło w roku 1925.
 Ryc. 57. Poznań około 1914 roku.
 Ryc. 58. Kraków, rok 2015.
 Ryc. 59. Szczecin, rok 2017.
 Ryc. 60. Rzeczpospolita Polska. Podział administracyjny stan w dniu 1 stycznia 2018 roku.
 Ryc. 61. Gdańsk, rok 2017.
 Ryc. 62. Gdańsk, rok 2009.
 Ryc. 63. Chełmno, rok 2010.
 Ryc. 64. Bydgoszcz, rok 2014.
 Ryc. 65. Warszawa, rok 2015.

INDEKS OSÓB

Ajnenkiel Andrzej 18, 27, 39, 45, 93, 131

Badziak Kazimierz 97, 131

Bandurka Mieczysław 12, 76, 131

Bardach Juliusz 19, 20, 72, 131, 133, 134

Bartel Kazimierz 48

Bieluk Jerzy 106, 135

Bigo Tadeusz 64, 131

Biskupski Kazimierz 80, 130

Bloch Juliusz 103, 132

Bocheński Tadeusz 97, 132

Boć Jan 106, 126, 135

Bogusławski Aleksander 59, 136

Borkiewicz Adam 13, 136

Brzeziński Wacław 29, 54, 59, 132

Bukowski Zbigniew 122, 132

Bury Piotr 105

Byjoch Krzysztof 124, 132

Chmaj Marek 120, 121, 124, 132, 134, 136

Chróścielewski Wojciech 97, 132

Ciągwa Józef 33, 130

Czubiński Antoni 75, 132

Dmowski Roman 33

Doliwa Adam 106, 135

Dolnicki Bogdan 101, 119, 132

Dudek Antoni 44, 45, 122, 132

Dudzik S. 122, 132

Dziki Tomasz 86, 91, 111, 114, 119, 132

Friszke Andrzej 94, 132

Fryderyk II, król pruski 9

Gajl Natalia 103, 132

Gałędek Michał 42, 132

Gebert Stanisław 94, 95, 97, 132

Gilowska Zyta 99, 132

Ginsbert-Gebert Adam 25, 132

Goclon Jacek 35, 132

Gończar Mieczysław 25, 132

Gottlieb S. 62

Górka Katarzyna 100, 133, 136

Górski Grzegorz 44, 132

Górski Piotr 21, 132

Grossman Henryk 12, 132

Gruszczynska Mariann 99, 132

Grzybowski Konstanty 26, 27, 132

Hausner Roman 35, 44, 133

Hegel Georg Wilhelm Friedrich 16, 133

- Honka Norbert 80, 97, 99, 103, 104, 107, 109, 119, 120, 121, 124, 127, 128, 133
- Iserzon Emanuel 101, 103, 133
- Izdebski Hubert 21, 48, 63, 84, 103, 122, 124, 133
- Janku Zbigniew 95, 133
- Jaroszyński Maurycy 16, 44, 45, 53, 56, 59, 133
- Jewtuchowicz Aleksandra 105
- Jędruszczak Tadeusz 33, 35, 133
- Jędrzejewicz Janusz 48
- Jędrzejewski Tomasz 122, 132
- Kallas Marian 9, 54, 76, 77, 91, 93, 119, 133
- Kamosiński Sławomir 4
- Kasiński Michał 109, 122, 133
- Kasznica Stanisław 21, 46, 133
- Kieniewicz Stefan 21, 133
- Kieres Leon 122, 135
- Klimek Marek 27, 133
- Kokotkiewicz Irena 95, 133
- Koneczny Feliks 14, 22, 24, 25, 26, 27, 30, 133
- Konic Henryk 28, 133
- Konkolniak Włodzimierz 39, 54, 133
- Kornat Marek 67, 134
- Korobowicz Artur 30, 134
- Kukliński Antoni 94, 134
- Kulesza Michał 30, 134
- Kumaniecki Kazimierz Władysław 24, 26, 54, 134
- Kutrzeba Stanisław 25, 134
- Landman Adam 16, 133
- Ledwoch Jan 59
- Leoński Zbigniew 103, 107, 108, 121, 132, 134, 135, 136
- Leśnodorski Bogusław 19, 20, 72, 131
- Lisicki Henryk 30, 134
- Litwin Tomasz 100, 133, 136
- Lityński Adam 33, 119, 130, 133,
- Łapa Małgorzata 4, 97, 129, 131, 133, 136
- Maciejewski Tadeusz 39, 57, 134
- Majchrowski Jacek Maria 44, 132, 134
- Malarewicz-Jakubów Agnieszka 106, 135
- Markowski Tadeusz 105
- Mączyński Marek 67, 70, 134
- Mencel Tadeusz 10, 13, 134
- Miaskowska-Daszkiwicz Katarzyna 51, 132
- Mierzwa Janusz 47, 134
- Moraczewski Jędrzej 35
- Mróz Teresa 106, 135
- Napoleon I, cesarz Francuzów 10, 12, 18, 19, 20, 22, 137
- Nawrocki Stanisław 24, 25, 134
- Niczyporuk Janusz 124, 134
- Niedźwiedz Adolf 35, 134
- Niewiadomski Zygmunt 21, 63, 124, 126, 131, 133, 134, 135
- Nowacka Ewa Jolanta 46, 136
- Nowakowski Andrzej 26, 27, 134
- Ochendowski Eugeniusz 76, 93, 112, 134
- Okolski Antoni 28, 29, 30, 134
- Olejniki Leszek 94, 95, 97, 131, 134
- Olszewski Wiesław 75, 132
- Owsiak Katarzyna 16, 134
- Pacanowska Regina 16, 135
- Panejko Jerzy 16, 22, 26, 134, 135
- Pankowicz Andrzej 27, 135
- Paziewska Elżbieta 15, 22, 25, 135
- Piekara Andrzej 63, 116, 133, 135
- Pietrzak Michał 19, 20, 72, 131
- Piłsudski Józef 35, 44
- Płoskonka Józef 99, 132
- Podwiński Stanisław 52, 61, 62, 135
- Pokładecki Jacek 26, 135
- Próchnik Adam 45, 135
- Prutis Stanisław, 99, 132
- Przygodzki Jacek 48, 135
- Putek Józef 59
- Rączka Edward 97, 135
- Rączka Piotr 122, 132
- Regulski Jerzy 105, 119, 120, 135
- Rosin Ryszard 51, 136
- Roszkowski Wojciech 75, 135
- Róg Joanna 21, 24, 135
- Senkowski Jerzy 44, 45, 135
- Siarkiewicz Kazimierz 94, 135
- Służewski Jerzy 97, 132
- Smyk Grzegorz 29, 30, 135
- Sobociński Władysław 19, 135
- Sokolewicz Wojciech 103, 135
- Sowiński Roman 122, 135
- Starościak Jerzy 25, 135
- Stec Mirosław 99, 132
- Stein Karl von 21
- Stępień Jerzy 106, 120, 135
- Sulimierski Jerzy 124, 132
- Swianiewicz Paweł 94, 134
- Szczaniecki Michał 25, 135

Szmulik Bogumił 51, 132
 Szpopier Dariusz 30, 136
 Szreniawski Jan 21, 134, 136
 Szwarc Wojciech 51, 136
 Swed Ryszard 62, 63, 136
 Szymczak Tadeusz 54, 134
 Śliwa Michał 35, 136

Tarno Jan Paweł 124, 132
 Tejchma Józef 97, 130
 Tocqueville Alexis de 9, 136
 Tomicki Jan 35, 133, 135
 Topolski Jerzy 46, 136
 Trzebiński Wojciech 13, 136
 Trzebski Bolesław 61, 62, 135

Ura Elżbieta 122, 136

Wachowska Barbara 51, 136
 Waingertner Przemysław 4
 Waligórski Michał 103, 136
 Wasiutyński Bohdan 26, 134
 Wąsicki Jan 10, 136
 Wichmanowski Marcin 59, 136
 Wieczorek Iwona dr 4, 6, 8, 129
 Wieczorek Łukasz 100, 136
 Wilson Tomas Woodrow 33

Witkowski Wojciech 30, 134
 Wójcicki Michał Maria 28, 36, 56, 136
 Wójcik Stanisław 20, 21, 22, 26, 30, 53,
 54, 59, 82, 136
 Wykrętowicz Stanisław 121, 134, 135
 Wysocka Elżbieta 99, 132
 Wytrązek Wojciech 101, 103, 120, 136

Zakrzewski Witold 97, 136
 Zamorski Krzysztof 14, 136
 Zieliński Eugeniusz 124, 127, 136

Żurawski vel Grajewski Radosław 4

INDEKS NAZW GEOGRAFICZNYCH

Adampol, miasto 86
 aleksandrowski powiat 89, 91, 113
 augustowska gubernia 14
 augustowski powiat 12, 114
 augustowskie województwo 12, 14
 Austria 9, 10, 12, 18, 25, 51
 austriacki zabór (austriacka dzielnica)
 10, 12, 14, 20, 25–27, 29, 53
 austro-węgierska monarchia (austriacka
 monarchia) 10, 25, 27

babimojski powiat 85
 bartoszycki powiat 76, 114
 bełchatowski powiat 113
 Bełek, wieś 89
 bełskie województwo 9
 Bełżyce, gmina 111
 Bełżyce, miasto 111
 bełżycki powiat 87
 będzkiński powiat 12, 114
 bialski powiat 113
 białkopodlaskie województwo 95
 Biała Podlaska, powiat miejski 114

białobrzegi powiat 113
 białogardzki powiat 76, 85, 114
 białoruskie ziemie 10
 białoruska gubernia 10
 Białoruska Socjalistyczna Republika Ra-
 dziecka 72
 białostocki departament 10
 białostocki obwód 38
 białostocki okręg 67
 białostocki powiat 114
 białostockie województwo 36, 37, 38, 39,
 48, 49, 51, 75, 77, 79, 87, 88, 91, 95
 białowieski powiat 39
 Białystok, miasto 10, 112, 138
 Białystok, powiat miejski 116
 bielski powiat 114
 bielskie województwo 95, 111
 Bielsko-Biała, powiat miejski 116
 bieszczadzki powiat 89, 114
 biłgorajski powiat 12, 113
 Biskupice, gromada 89
 Bliżyn, gmina wiejska 48
 błoński powiat 12
 Bobolice, miasto 86
 Bobrowniki, gmina 99
 bocheński powiat 113
 Boguszyce, gromada 89

- bolesławiecki powiat 76, 113
 Boniewo, gmina 99
 braclawska gubernia 10
 braclawskie województwo 9
 braniewski powiat 76, 114
 brodnicki powiat 113
 Bronisław, gromada 89
 Brzeg, miasto 76, 85
 brzeski powiat (woj. wrocławskie) 76, 85
 brzeski powiat (woj. małopolskie) 113
 brzeski powiat (woj. opolskie) 114
 brzesko-kujawskie województwo 9
 brzesko-litewskie województwo 9
 Brześć n. Bugiem, miasto 9, 39, 56, 138
 brzeziński powiat 12, 116
 brzozowski powiat 114
 Budziszław, gromada 89
 Bug, rzeka 9, 39, 56, 67, 138
 buski powiat 114
 Bycz, gromada 89
 Buczyna, gromada 89
 bydgoska rejencja (obwód) 13, 16, 67
 bydgoski departament 12, 13
 bydgoski miejski powiat 48
 bydgoski powiat 48, 113
 bydgoskie województwo 85, 87, 88, 89, 91, 95
 Bydgoszcz, miasto 16, 75, 85, 111, 112, 125, 139
 Bydgoszcz, powiat miejski 114
 bystrzycki powiat 76
 Bytom, powiat miejski 77, 116
 bytomski powiat 77
 bytowski powiat 76, 85, 114
 Chełm, powiat miejski 114
 Chełmce, gmina 48
 chełmiński powiat 113
 chełmińska ziemia 12
 chełmińskie województwo 9
 Chełmno, miasto 125, 139
 chełmska gubernia 12, 14
 chełmska ziemia 9
 chełmski powiat 12, 113
 chełmskie województwo 95
 chodzieski powiat 114
 chojeński powiat 76
 chojnicki powiat 114
 Chorzów, powiat miejski 116
 choszczeński powiat 76, 114
 Chrostkowo, gromada 91
 chrzanowski powiat 113
 ciechanowski powiat 12, 113
 ciechanowskie województwo 95, 111
 Ciechanów, miasto 95
 Ciechocin, gromada 91
 czarnkowsko-trzcianecki powiat 114
 Częstochowa, powiat miejski 116
 częstochowski powiat 12
 częstochowskie województwo 95
 człuchowski powiat 114
 Dąbrowa Biskupia, gromada 91
 Dąbrowa Górnicza, powiat miejski 116
 dąbrowski powiat 113
 Dąbrowskie Zagłębie 67
 dębicki powiat 114
 Dobre I, gromada 89
 dobrodzieński powiat 77
 Dobrzyń n. Drwęcą 86, 87
 dobrzyńska ziemia 10, 86, 91
 dolnośląskie województwo 111, 113, 114, 117
 drawski powiat 76, 85, 114
 drohobycki obwód 85
 Drwęca, rzeka 86, 87
 Dryszczów, gmina wiejska 48
 Dulsk, gromada 91
 Działdowo, miasto 48
 działdowski powiat 114
 Działyń, gromada 91
 dzierzoniowski powiat 76, 113
 Elbląg, miasto 101, 138
 Elbląg, powiat miejski 116
 elbląski powiat 99, 114, 138
 elbląskie województwo 95
 ełcki powiat 77, 114
 Europa 20, 33
 Europa Wschodnia 67
 Europa Środkowo-Wschodnia 75
 Francja 10, 33
 Galicja 10, 12, 25, 26, 27, 35, 39, 53, 54
 Galicja, dystrykt 70
 Galicja Wschodnia 12
 Galicja Zachodnia 10, 12
 Galicji i Lodomerii Królestwo 10, 35, 39
 garwoliński powiat 12, 51, 113
 Generalne Gubernatorstwo 67, 70, 72
 Gdańsk, miasto 9, 10, 16, 112, 121, 123, 139
 Gdańsk, powiat miejski 116
 Gdańsk-Prusy Zachodnie, okręg 67, 70, 138
 Gdańsk Wolne Miasto 39, 41, 42, 67, 75, 76, 137
 gdańska rejencja 14, 16, 67, 69
 gdański powiat 114
 gdańskie województwo 76, 77, 79, 86, 87, 88, 89, 91, 95, 99, 100, 111, 138

- Gdynia, powiat miejski 116
 gdyńsko-grodzki powiat 76
 giżycki powiat 76, 114
 Gliwice, powiat miejski 77, 116
 gliwicki powiat 77, 114
 Głogowo, gromada 87
 głogowski departament 10
 głogowski powiat 76, 85, 113
 Głogów, miasto 76
 głubczycki powiat 77, 85, 114
 gnieźnieński powiat 114
 gnieźnieńskie województwo 9
 goleniowski powiat 114
 Golub, miasto 86, 87
 Golub-Dobrzyń, miasto 91
 golubsko-dobrzyński powiat 91, 113
 gołdapski powiat 77, 116
 gorlicki powiat 113
 gorzowski powiat 85, 113
 gorzowskie województwo 95, 100, 111
 Gorzów, miasto 85
 Gorzów Wielkopolski, miasto 112
 Gorzów Wielkopolski, powiat miejski 114
 gostyński powiat 12, 113
 gostyński powiat 12, 114
 górnośląska prowincja 67
 górowski powiat 76, 113
- grajewski powiat 114
 grodkowski powiat 77, 85
 Grodno, miasto 9, 65, 138
 grodzieńska gubernia 13
 grodzieński powiat 39
 grodziski powiat 113, 114
 grójecki powiat 12, 113
 Grudziądz, powiat miejski 114
 grudziądzki powiat 113
 gryficki powiat 76, 114
 gryfiński powiat 76, 114
 gubiński powiat 85
- hajnowski powiat 114
 hrubieszowski powiat 12, 113
- iławecki powiat (iławski) 76, 114
 iłżecki powiat 12
 inflanckie województwo 9
 inowrocławska rejencja 67
 inowrocławski miejski powiat 48
 inowrocławski powiat 48, 91, 113
 inowrocławskie województwo 9
 Irena, gmina 51
- Jałta 75
 janowski powiat 12, 87, 113
- jarociński powiat 114
 jarosławski powiat 114
 jasielski powiat 114
 Jasło, miasto 107, 139
 Jastrzębie-Zdrój, powiat miejski 116
 Jaśliska, gmina 116
 jaworski powiat 76, 113
 Jaworzno, powiat miejski 116
 Jelenia Góra, miasto 76
 Jelenia Góra, powiat miejski 114
 jeleniogórski powiat 76, 113
 jędrzejowski powiat 12, 114
 jeleniogórskie województwo 95
- kaliska gubernia 12, 14
 kaliski departament 10, 12, 13
 kaliski powiat 12, 48, 114
 kaliskie województwo 9, 12, 14, 95
 Kalisz, miasto 14, 97
 Kalisz, powiat miejski 116
 kalwaryjski powiat 12
 Kamieniec, gromada 89
 kamiennogórski powiat 76, 113
 kamieński powiat 76, 89, 114
 Karpaty, góry 67
 kartuski powiat 76, 114
 Kartuzy, gmina 111
- Kartuzy, miasto 111
 Katowice, miasto Stalinogród) 39, 42, 67, 76, 85, 89, 112, 137, 138
 Katowice, powiat miejski 116
 katowickie województwo (stalinogrodzkie województwo) 85, 86, 87, 88, 89, 91, 95, 111
 kazimierski powiat 114
 Kędzierzyn, powiat miejski 87
 kędzierzyńsko-kozielski powiat 114
 kępiński powiat 114
 kętrzyński powiat 76, 114
 Kielce, miasto 14, 38, 101, 112, 138
 Kielce, powiat miejski 116
 kielecka gubernia 12, 12
 kielecki powiat 12, 114
 kieleckie województwo 36, 37, 38, 48, 49, 70, 75, 79, 85, 86, 87, 88, 91, 95
 kijowska gubernia 13
 kijowskie województwo 9
 kluczborski powiat 77, 85, 114
 kłobucki powiat 114
 kłodzki powiat 76, 113
 Kłotno, gmina 99
 kolbuszowski powiat 114
 kolneński powiat 12, 114
 kolski powiat 12, 48, 114

- Kołobrzeg, miasto 76, 85
kołobrzesci powiat 76, 85, 114
konecki powiat 12, 48, 114
Kongresówka zob. Królestwo Polskie
Konin, powiat miejski 116
koniński powiat 12, 48, 114
konińskie województwo 95
konstantynowski powiat 12
Koszalin, miasto 76, 85
Koszalin, powiat miejski 116
koszalińskie województwo 85, 86, 88, 91, 95
koszaliński powiat 76, 85, 86, 114
kościński powiat 114
Kościelna Wieś, gromada 89
kościerski powiat 76, 114
Kowalewo Pomorskie, miasto 91
kowieńska gubernia 10, 13
kozielski powiat 77, 85
kozienicki powiat 12, 113
kożuchowski powiat 76, 85
Kraj Warty 67, 68, 70
Kraj Wschód 72
krakowski departament 12, 13
krakowski dystrykt 70
krakowski powiat 113
krakowskie miejskie województwo 88, 95
krakowskie województwo 9, 12, 13, 39, 49, 67, 70, 75, 76, 79, 86, 87, 88, 91
Kraków, miasto 9, 10, 12, 20, 25, 35, 86, 91, 95, 99, 112, 113, 139
Kraków, powiat miejski 116
Kraków Wolne Miasto 11, 20–21
krapkowicki powiat 114
krasnostawski powiat 12, 113
kraśnicki powiat 113
Kresy Wschodnie (Ziemie Wschodnie) 39, 42, 53
Krosno, miasto 89, 138
Krosno, powiat miejski 116
krośnieński powiat (woj. lubuskie) 113
krośnieński powiat (woj. podkarpackie) 114, 116
krośnieński powiat (woj. poznańskie) 85
krośnieńskie województwo 95
krotoszyński powiat 114
Królestwo Kongresowe zob. Królestwo Polskie
Królestwo Polskie (Królestwo Kongresowe, Kongresówka) 27, 29, 37, 38, 52, 57
Kruszwica, gmina 48
Krzywosądz, gromada 89
Księstwo Warszawskie 10, 12, 13, 14, 18, 19, 20, 22
kujawsko-pomorskie województwo 111, 112, 113, 114, 117
Kujawy 10, 86, 91
Kurlandia 9
kutnowski powiat 12, 48, 113
Kwidzyn, miasto 10, 16
kwidzyńska rejencja 14, 16, 67
kwidzyński powiat 114
Legionowo, gmina 87
legionowski powiat 113
Legnica, miasto 76
Legnica, powiat miejski 114
legnicki powiat 76, 113
legnickie województwo 95
leski powiat 116
leszczyński powiat 114
leszczyńskie województwo 95, 100
Leszno, powiat miejski 87, 116
leżajski powiat 114
łębski powiat 114
Lidzbark, gmina 111
Lidzbark, miasto 111
lidzbarski powiat 76, 114
limanowski powiat 113
Lipienica, gromada 91
lipiński powiat 48
lipnowski powiat 12, 87, 89, 91, 113
lipski powiat 113
Litwa 72
litewskie ziemie 10
Lozanna 33
lubaczowski powiat 114
Lubanie, gmina 99
lubański powiat 76, 113
lubartowski powiat 12, 113
lubelska gubernia 12, 14
lubelski departament 12, 13
lubelski dystrykt 70
lubelski powiat 12, 113
Lubelskie Generałgubernatorstwo 51
lubelskie województwo 9, 12, 14, 36, 37, 38, 46, 48, 49, 51, 70, 75, 79, 85, 86, 87, 88, 91, 95, 111, 113, 114, 117
lubiński powiat 76, 113
Lublin, miasto 9, 14, 37, 38, 52, 111, 137, 138
Lublin, powiat miejski 114
lubliniecki powiat 114
Lubsin gromada 89
lubuska ziemia 77
lubuskie województwo 112, 113, 114, 116, 117
lwowskie gubernium 10
lwowskie województwo 39, 49, 54, 70, 76
Lwów, miasto 9, 25, 57, 138

- lwówecki powiat 76, 113
 łańcucki powiat 114
 łaski powiat 12, 113
 Łążyn, gromada 91
 łączycki powiat 12, 113
 łączyckie województwo 9
 łączyński powiat 113
 łobeski powiat 76, 116
 Łomża, miasto 14
 Łomża, powiat miejski 116
 łomżyńska gubernia 12, 14
 łomżyński departament 12, 13
 łomżyński powiat 51, 114
 łomżyńskie województwo 95
 łosicki powiat 113
 łowicki powiat 12, 48, 113
 łódzka rejencja 67
 łódzki powiat 12
 łódzki wschodni powiat 113
 łódzkie miejskie województwo 95
 łódzkie województwo 36, 37, 38, 48, 49, 67, 70, 75, 79, 85, 87, 88, 89, 91, 111, 112, 113, 114, 116, 117
 Łódź, miasto 38, 67, 76, 79, 80, 87, 88, 89, 91, 94, 95, 99, 105, 112, 129
 Łódź, powiat miejski 114
 Łuck, miasto 39
 łukowski powiat 12, 113
 makowski powiat 12, 113, 114
 malborskie województwo 9
 Małopolska 49
 małopolskie województwo 112, 113, 116, 117
 marjampolski powiat 12
 mazowiecka gubernia 12
 mazowiecki powiat 12
 mazowieckie województwo 9, 12, 14, 112, 113, 116, 117
 Mąkoszyn gromada 89
 miastecki powiat 76, 85
 miechowski powiat 12, 113
 Miechów 14
 mielecki powiat 114
 Mierzynek, gromada 87
 międzychodzki powiat 114
 międzyrzecki powiat 85, 113
 mikołowski powiat 114
 milicki powiat 76, 113
 mińska gubernia 10, 13
 miński powiat 113
 mińskie województwo 9
 mińsko-mazowiecki powiat 12
 Mlewo, gromada 91
 mławski powiat 12, 113
 mogileński powiat 48, 113
 mohylewska gubernia 10, 13
 Mokobody, gmina 13
 moniecki powiat 114
 morąski powiat 76
 morski powiat 76, 89
 Morzyczyn, gromada 89
 mragowski powiat 76, 114
 mścislawskie województwo 9
 Mysłowice, powiat miejski 116
 myszkowski powiat 85, 86, 114
 myślenicki powiat 113
 myśliborski powiat 76, 114
 nakielski powiat 113
 namysłowski powiat 76, 85, 114
 Narew, rzeka 67
 nidzicki powiat 76, 114
 Niemcy 21, 51, 67, 74, 75, 138
 niemodliński powiat 77, 85
 nieszawski powiat 12, 48
 Nisa, miasto 77
 niski powiat 77
 niżański powiat 114
 nowodworski powiat 87, 113, 114
 nowogardzki powiat 76
 Nowogród, gromada 91
 Nowogródek, miasto 39
 nowogródzkie województwo 9, 39, 42, 49
 nowosądecki powiat 113
 nowosądeckie województwo 95
 nowosolski powiat 113
 nowotarski powiat 113
 nowotomyski powiat 114
 Nowy Dwór, gmina 99
 Nowy Dwór, gromada 89
 Nowy Sącz, powiat miejski 87, 116
 Nysa, miasto 85
 Nysa Łużycka, rzeka 75
 nyski powiat 85, 114
 obornicki powiat 114
 Oborowo, gromada 91
 Odra, rzeka 75
 Okęcie, gmina 87
 olecki powiat 77
 olecko-gołdapski powiat 114
 oleski powiat 77, 85, 114
 oleśnicki powiat 76, 113
 olkuski powiat 12, 113
 Olsztyn, miasto 16, 112
 Olsztyn, powiat miejski 76, 116
 olsztyński powiat 76, 114

- olsztyńska rejencja 16
 olsztyńskie województwo 76, 79, 85, 87,
 88, 91, 95
 oławski powiat 76, 113
 opatowski powiat 12, 114
 opoczyński powiat 12, 48, 113
 Opoki, gromada 91
 Opole, miasto 16, 77, 85, 112
 Opole, powiat miejski 116
 opolska rejencja 16
 opolski powiat (woj. lubelskie) 113
 opolski powiat (woj. opolskie) 77, 85, 114
 opolskie województwo 85, 86, 88, 91, 95,
 112, 117
 Orawa 35, 39
 Osiek n. Wisłą, gromada 91
 Osiecinny gromada 89
 ostrołęcki powiat 12, 51, 113
 ostrołęckie województwo 95, 111
 Ostrołęka, powiat miejski 116
 ostrowiecki powiat 114
 Ostrowite, gromada 91
 ostrowski powiat 12, 51, 113, 114
 ostródzki powiat 76, 116
 Ostrów Wielkopolski, powiat miejski 87
 ostrzeszowski powiat 87, 114
 Ośno, gmina 111
 Ośno Górne, gromada 89
 Ośno Lubuskie, miasto 111
 oświęcimski powiat 113
 Otwock, powiat miejski 87
 Otwock, powiat miejsko-uzdrowisko-
 wy 87
 otwocki powiat 87, 113

 Pabianice, powiat miejski 87
 pabianicki powiat 113
 pajęcząński powiat 113
 Paniewo, gromada 89
 parczewski powiat 113
 pasłęcki powiat 76
 Piaseczno, gmina 111
 Piaseczno, miasto 111
 piaseczyński powiat 87, 113
 Piastów, gmina 87
 Piekary Śląskie, powiat miejski 116
 Pilichowo, gromada 89
 pilski powiat 114
 pilskie województwo 95
 pińczowski powiat 12, 114
 Pińsk, miasto 39
 Pionki, miasto 86
 piotrkowska gubernia 12, 14
 piotrkowski powiat 12, 113
 piotrkowskie województwo 95
 Piotrków Kujawski, gromada 89
 Piotrków Trybunalski (Piotrków), mia-
 sto 14, 97
 Piotrków Trybunalski, powiat miejski
 116
 piski powiat 76, 114
 pleszewski powiat 114
 Pluskowęsy, gromada 91
 Płock, miasto 14, 97
 Płock, powiat miejski 116
 płocka gubernia 12, 14
 płocki departament 10, 12, 13
 płocki powiat 12, 113
 płockie województwo 9, 12, 14, 95
 płoński powiat 12, 113
 Płowce I, gromada 89
 Poczern, gromada 89
 Poczdam 75
 połocka gubernia 10
 połockie województwo 9
 poddębicki powiat 113
 podhajecki powiat 48
 podkarpackie województwo 112, 114,
 116, 117
 podlaskie województwo 9, 12, 14, 112,
 114, 116, 117
 podolska gubernia 10, 13
 podolskie województwo 9
 poleskie województwo 39, 42, 48, 49
 policki powiat 114
 polkowicki powiat 113
 Połajewo, gromada 89
 połocka gubernia 10
 pomorska rejencja 21, 24
 pomorskie województwo 9, 39, 47, 48,
 49, 54, 75, 77, 79, 85, 88, 91, 98, 112, 114,
 116, 117, 138
 Pomorze 24, 39, 67
 Powąlkowice, gromada 89
 Poznań, miasto 9, 12, 39, 86, 88, 91, 109,
 112, 139
 Poznań, powiat miejski 116
 poznańska rejencja 13, 16, 21, 67
 poznański departament 10, 12, 13
 poznański powiat 87, 114
 poznańskie województwo 9, 38, 47, 48,
 49, 54, 67, 75, 77, 79, 85, 87, 88, 91, 95
 proszowicki powiat 87, 113
 prudnicki powiat 77, 85, 114
 pruski zabór (dzielnica) 13, 16, 21, 22, 23,
 24, 25, 29, 38, 39, 46, 48, 53, 54, 137
 Prusy (Królestwo Pruskie, Prusy No-
 wowschodnie, Prusy Południowe, Prusy

- Wschodnie, Prusy Zachodnie) 9, 10, 12, 13, 14, 18, 21, 22, 25, 67, 69, 70, 75, 77, 138
- pruszkowski powiat 87, 113
- Pruszków powiat miejski 87
- przasnyski powiat 12, 113
- przemyski powiat 114
- przemyskie województwo 95
- Przemyśl, powiat miejski 87, 116
- przeworski powiat 114
- Przewóz, gromada 89
- przysuski powiat 113
- pskowska gubernia 10
- pszczyński powiat 114
- pucki powiat 114
- puławski powiat 12, 51, 113
- pułtuski powiat 12, 113
- pyrzycki powiat 76, 114
- raciborski powiat 77, 85, 114
- Racibórz, miasto 77, 85
- Radom, miasto 14
- Radom, powiat miejski 116
- Radomin, gromada 91
- radomska gubernia 12, 14
- radomski departament 12, 13
- radomski dystrykt 70
- radomski powiat 12, 113
- radomskie województwo 95
- radomskowski powiat 12
- radomszczański powiat 113
- radziejowski powiat 89, 91, 113
- radzyński powiat 12, 87
- radzyński powiat 113
- rawicki powiat 114
- rawski powiat 12, 48, 113
- reszelski powiat 76
- rohatyński powiat 48
- ropczycko-sędziszowski powiat 114
- Rosja (Cesarstwo Rosyjskie) 9, 10, 12, 13, 18, 27, 29, 30
- rosyjski zabór 13, 27, 28, 29, 30, 52, 54
- Róże, gromada 91
- Ruda Śląska, powiat miejski 116
- Rumia, miasto 86
- ruskie województwo 9
- rybnicki powiat 114
- Rybnik, powiat miejski 116
- rycki powiat 113
- rypiński powiat 12, 48, 86, 87, 91, 113
- rzepiński powiat 85
- rzyszowski powiat 114
- rzyszowskie województwo 75, 76, 79, 87, 88, 89, 91, 95
- Rzeszów, miasto 45, 75, 112
- Rzeszów, powiat miejski 116
- Sadlno, gromada 89
- San, rzeka 67
- sandomierska gubernia 12
- sandomierski powiat 12, 114
- sandomierskie województwo 9, 12, 14
- sanocki powiat 114
- Sanok, powiat miejski 89
- sejneński powiat 12, 114
- sępoleński powiat 113
- Siedlce, miasto 14
- Siedlce, powiat miejski 116
- siedlecka gubernia 12, 14
- siedlecki departament 12, 13
- siedlecki powiat 12, 13, 113
- siedleckie województwo 95
- Siemianowice Śląskie, powiat miejski 116
- siemiatycki powiat 114
- Sieradz, miasto 95, 97
- sieradzki powiat 12, 113
- sieradzkie województwo 9, 95, 111
- sierpecki powiat 12
- skarżyski powiat 114
- Skarżysko-Kamienna, gmina miejska 48
- Skierniewice, miasto 95, 97
- Skierniewice, powiat miejski 116
- skierniewicki powiat 12, 48, 113
- skierniewickie województwo 95
- Skolimów-Konstancin, gmina 87
- skwierzyński powiat 85
- sławieński powiat 76, 85, 114
- śląska gubernia 10
- ślubicki powiat 113
- śłupecki powiat 12, 114
- Słupsk, miasto 76, 85
- Słupsk, powiat miejski 116
- ślupski powiat 76, 85, 114
- ślupskie województwo 95
- sochaczewski powiat 12, 114
- Sokoligóra, gromada 91
- sokołowski powiat 12, 51, 114
- sokółski powiat 114
- Sopot, miasto 41, 137
- Sopot, powiat miejski 116
- Sosnowiec, powiat miejski 116
- Spisz 35, 39
- stalinogrodzkie województwo zob. katowickie województwo
- Stalmierz, gromada 91
- stalowowski powiat 114
- stanisławowskie województwo 48, 49, 54, 70
- Stanisławów, miasto 94, 138

- Stany Zjednoczone Ameryki
 starachowicki powiat 114
 Stargard, miasto 76
 stargardzki powiat 76, 114
 starogardzki powiat 76, 114
 staszowski powiat 114
 stopnicki powiat 12
 strzelecki powiat 77, 85, 114
 strzelecko-drezdeński powiat 113
 strzeliński powiat 76, 113
 strzyżowski powiat 114
 sulęciński powiat 85, 113
 suski powiat 76, 113
 suwalska gubernia 12, 14
 suwalski powiat 12, 114
 suwalskie województwo 95
 Suwalszczyzna 67
 Suwałki, miasto 14
 Suwałki, powiat miejski 116
 sycowski powiat 76
 Szafarnia, gromada 91
 szamotulski powiat
 Szczecin, miasto 112, 116, 139
 Szczecin, powiat miejski 76, 116
 szczecinecki powiat 76, 85, 114
 szczecińskie województwo 76, 79, 85, 88, 89, 91, 95
 szczeciński powiat 76
 szczuczyński powiat 12
 szczycieński powiat 76, 114
 Szewce, gromada 89
 szprotawski powiat 76, 85
 sztumski powiat 116
 szubiński powiat 48
 Szydłowiec, gmina miejska 48
 Szydłowiec, gmina wiejska 48
 szydłowiecki powiat 114
 Śląsk Cieszyński 35, 39
 Śląsk Górny 16, 24, 39, 67, 137
 śląska prowincja 10
 śląskie województwo 39, 49, 54, 61, 77, 79, 85, 88, 112, 114, 116, 117, 138
 śląsko-dąbrowskie województwo 78, 138
 średzki powiat 76, 113, 114
 śremski powiat 87, 114
 Świątniki, gromada 89
 Świdnica, miasto 76
 świdnicki powiat 76, 113
 świdwiński powiat 114
 świebodziński powiat 85, 113
 świecki powiat 113
 Świętochłowice, powiat miejski 116
 świętokrzyskie województwo 112, 114, 116, 117
 Świętosław, gromada 91
 Świnoujście, powiat miejski 89, 116
 Tarnobrzeg, powiat miejski 116
 tarnobrzesci powiat 114
 tarnobrzescie województwo 95
 tarnogórski powiat 114
 Tarnopol, miasto 62, 138
 tarnopolskie województwo 39, 48, 49, 54, 70
 tarnowski powiat 113
 tarnowskie województwo 96
 Tarnów, powiat miejski 87, 116
 tatrzański powiat 113
 tczewski powiat 76, 114
 Teheran, miasto 75
 tomaszowski powiat (woj. lubelskie) 12, 113
 tomaszowski powiat (woj. łódzkie) 113
 Tomisławice, gromada 89
 Topólka, gromada 89
 Toruń, miasto 9, 10, 12, 39, 75, 97, 112
 Toruń powiat miejski 114
 toruński powiat 87, 91, 113
 toruńskie województwo 95
 trockie województwo 9
 trzebnicki powiat 76, 113
 tucholski powiat 113
 turecki powiat 12, 48, 114
 Tychy, powiat miejski 116
 tyski powiat 114
 Ukraińska Socjalistyczna Republika Radziecka 72
 ukraińskie ziemie 10
 wadowicki powiat 113
 wałecki powiat 76, 85, 114
 Wałbrzych, miasto 116
 Wałbrzych, powiat miejski 77, 114
 wałbrzyski powiat 76, 113, 116
 wałbrzyskie województwo 95
 Warmia 10
 warmińskie księstwo biskupie 9
 warmińsko-mazurskie województwo 112, 114, 116, 117
 Warszawa, miasto 9, 10, 14, 35, 37, 38, 39, 42, 49, 51, 61, 70, 72, 76, 79, 80, 87, 88, 91, 94, 95, 99, 112, 116, 127, 139
 warszawska gubernia 12, 14
 warszawski departament 10, 12, 13
 warszawski dystrykt 70, 72
 warszawski powiat 12, 87, 114
 warszawski zachodni powiat 114
 Warszawskie Generałgubernatorstwo 51

- warszawskie województwo 36, 37, 38, 48, 49, 51, 67, 70, 75, 79, 85, 87, 88, 89, 91, 95, 111
- wąbrzeski powiat 86, 87, 113
- wągrowiecki powiat 114
- Wejherowo, miasto 89
- wejherowski powiat 89, 114
- Wesoła, gmina 116
- węgorzewski powiat 76, 116
- węgrowski powiat 12, 51, 114
- wielicki powiat 113
- Wieliczka, miasto 12
- Wielka Brytania 33
- Wielka Łąka, gromada 91
- Wielkie Księstwo Poznańskie 13, 22, 24
- Wielkopolska 10, 12
- wielkopolskie województwo 112, 114, 116, 117
- wieluński powiat 12, 113
- wieruszowski powiat 87, 113
- Wilanów, gmina 87
- wileńska gubernia 10, 13
- wileńskie województwo 9, 42, 49
- Wileńszczyzna (ziemia wileńska) 42, 72
- Wilno, miasto 9, 63, 73, 138
- Wisła, rzeka 67, 91
- witebska gubernia 10, 13
- witebskie województwo 9
- Witowo Nowe, gromada 89
- władysławowski powiat 12
- Włochy, miasto 87
- Włochy, państwo 33
- Włocławek, powiat miejski 114
- włocławski powiat 12, 48, 113
- włocławskie województwo 95, 99, 100
- włodawski powiat 12, 113
- włoszczowski powiat 12, 114
- wodzisławski powiat 114
- woliński powiat 76, 89
- wolsztyński powiat 114
- wołkowyski powiat 12, 39
- wołomiński powiat 114
- wołowski powiat 77, 113
- wołyńska gubernia 10, 13
- wołyńskie województwo 9, 39, 42, 48, 49
- Wrocki, gromada 91
- Wrocław, miasto 82, 86, 88, 91, 92, 95, 111, 138
- Wrocław, powiat miejski 77, 114
- wrocławski departament 10
- wrocławski powiat 77, 113
- wrocławskie województwo 76, 79, 85, 87, 88, 91, 95
- wrzesiński powiat 114
- wschowski powiat 85, 116
- wyrzyski powiat 48
- wysokomazowiecki powiat 114
- wyszkowski powiat 114
- Zabrze, powiat miejski 77, 116
- zachodniopomorskie województwo 112, 114, 116, 117
- Zagłębie Dąbrowskie 67
- Zakopane, powiat miejski 87
- Zakrzewek, gromada 89
- Zakrzewo, gmina 99
- zambrowski powiat 114
- zamojski powiat 12, 113
- zamojskie województwo 95
- Zamość, miasto 59, 97, 138
- Zamość, powiat miejski 114
- zawierciański powiat 114
- ząbkowicki powiat 77, 113
- Zbójno, gromada 91
- Zduńska Wola, powiat miejski 87
- zduńskowolski powiat 113
- zgierski powiat 113
- Zgierz, powiat miejski 87
- zgorzelecki powiat 77, 113
- Zielona Góra, gmina 116
- Zielona Góra, miasto 85
- Zielona Góra, powiat miejski 114
- zielonogórski powiat 85, 113
- zielonogórskie województwo 85, 85, 88, 91, 95, 100
- Ziemie Odzyskane 76, 77
- Ziemie Wschodnie zob. Kresy Wschodnie
- złotoryjski powiat 77, 113
- złotowski powiat 76, 85, 114
- Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich (ZSRR) 67, 72, 75, 85, 86, 89, 138
- zwoleński powiat 114
- żagański powiat 77, 85, 113
- żarski powiat 77, 85, 113
- żmudzkie księstwo 9
- żniński powiat 113
- Żory, powiat miejski 116
- żuromiński powiat 114
- żyrardowski powiat 114
- żywiecki powiat 114



STO LAT SAMORZĄDU STO LAT NIEPODLEGŁOŚCI

Opracowanie Pani dr Małgorzaty Łapy poświęcone historii rozwoju struktur samorządowych na ziemiach polskich jest ze wszech miar udaną syntezą, w której całościowo i w przejrzysty sposób zaprezentowana została ta szeroka i złożona problematyka.

Do pracy dołączono imponującą bibliografię zawierającą cenne wskazówki zarówno co do wykorzystanych w opracowaniu źródeł (...) umieszczono bogaty i trafnie dobrany materiał ilustracyjny a w nim zwłaszcza niezbędne w tego typu opracowaniu liczne mapy, na których przedstawiono podziały administracyjne ziem polskich w omawianym okresie (...)

dr hab. Radosław Żurawski vel Grajewski, prof. Uniwersytetu Łódzkiego

Do atutów omawianej monografii należy z pewnością jej czytelna, przejrzysta konstrukcja (...)

Kolejnym argumentem, przemawiającym na jej korzyść, jest sama narracja – łącząca wielce udanie prezentację historycznych faktów i procesów z rzetelnie uzasadnianymi próbami ich oceny, ukazująca M. Łapę nie tylko jako znakomitego, doświadczonego badacza, ale także Autorkę, dysponującą talentem autentycznego rasowego historycznego pisarza.

dr hab. Przemysław Waingertner, prof. Uniwersytetu Łódzkiego

Ta wartościowa książka z całą pewnością wzbogaci zasób informacji na temat tradycji samorządu terytorialnego w Polsce.

dr hab. Sławomir Kamosiński, prof. Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy