

Waldemar Kozyra
(Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie)

Regionalizm administracyjny w Polsce w latach 1926–1939

Po zamachu stanu dokonanym przez marszałka Józefa Piłsudskiego 12 maja 1926 r. w Rzeczypospolitej Polskiej zaczęły następować zmiany w polityce państwa we wszystkich niemal dziedzinach, w tym również w celach i zadaniach administracji publicznej (państwowej), a zwłaszcza resortu spraw wewnętrznych¹. W nowej polityce administracyjnej władz piłsudczykowskich, zwłaszcza w pierwszym okresie ich rządów (1926–1930), jednym z ważnych jej elementów była idea regionalizmu, która w tym czasie przybrała formę regionalizmu administracyjnego (inaczej: polityczno-administracyjnego). W obozie rządzącym ideę tę propagowały przede wszystkim środowiska liberalno-lewicowe, przesiąknięte ideałami samorządności obywatelskiej, równości narodowościowej, tolerancji religijnej i światopoglądowej. Wcielając ją w życie, dążyły z jednej strony, do zaktywizowania struktur lokalnych administracji publicznej („propagowanie tzw. administracji twórczej”) i jej decentralizacji, z drugiej, do poszerzenia bazy spo-

¹ W nowej polityce administracyjnej MSW problem bezpieczeństwa publicznego poczęto sprowadzać „do właściwej miary”, wskazując, że głównym przedmiotem polityki administracyjnej rządu, a w szczególności ministrów spraw wewnętrznych, winny być „zagadnienia ogólnopolityczne”. Przez ich pryzmat należało rozwiązywać wszystkie kwestie wchodzące w zakres uprawnień urzędu ministra spraw wewnętrznych, w tym bezpieczeństwa i porządku publicznego. Szefowie administracji spraw wewnętrznych skupiali się odtąd na dokładnym rozpoznaniu życia społeczno-politycznego w państwie oraz na jego dogłębnej analizie. Na ustaleniu, jakie jego segmenty (partie polityczne, organizacje społeczne, mniejszości narodowe, poszczególni obywatele) właściwie wpływały na organizację i funkcjonowanie państwa, a jakie negatywnie. Które z nich należało wspierać, które stanowiły dla niego zagrożenie, a które były już śmiertelnym niebezpieczeństwem. Od tych ocen w dużej mierze zależało, jakie działania, to jest właśnie jaką politykę administracyjną, mają prowadzić ministrowie spraw wewnętrznych wobec poszczególnych partii i ruchów politycznych, organizacji i stowarzyszeń społecznych, mniejszości narodowych i poszczególnych obywateli. Należy też wskazać, iż ta nowa polityka administracyjna realizowana była w ramach istniejącego dotąd ustawodawstwa – W. Kozyra, *Polityka administracyjna ministrów spraw wewnętrznych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1918–1939*, Lublin 2009, s. 228 i n.

łecznej rządzącego obozu. Dążono do wytworzenia lokalnych ruchów regionalistycznych, które swym wpływem objęłyby nowe grupy obywateli, dotąd niezrzeszonych w partiach politycznych, działających w organizacjach gospodarczych, społecznych, oświatowych i samorządowych. Przez ten ruch zamierzano też dotrzeć do nieufnych dotąd wobec państwa – mniejszości narodowych².

Piłsudczykowska koncepcja regionalizmu administracyjnego została skonstruowana przez grupę prominentnych piłsudczyków, na czele z Henrykiem Józewskim, późniejszym wojewodą wołyńskim. Od początku 1927 r. jako szef Gabinetu Prezydium Rady Ministrów zaczął on propagować regionalizm administracyjny wśród prominentnych funkcjonariuszy administracji publicznej, zwłaszcza administracji spraw wewnętrznych (województwie, starostowie), oraz działaczy samorządowych i społecznych. W jego koncepcji regionami administracyjnymi czy też geograficzno-politycznymi miały być województwa, w których w sposób oddolny powinny powstawać społeczne „wojewódzkie komitety regionalne”. Formalnie rzecz ujmując, miały one reprezentować tworzący się ruch regionalistyczny, niezależny i spontaniczny, lecz zarazem ściśle współpracujący z organami administracji rządowej i samorządu terytorialnego. Faktycznie, od początku swego istnienia był on pod kuratelą polityczną szefów administracji ogólnej, gdyż na czele wojewódzkich komitetów regionalnych stali wojewodowie. Przed tymi komitetami stawiano cele następujące: 1) zachowania jednolitości państwa, 2) uczynienia z województwa podstawowej jednostki regionalnej, 3) przeprowadzenia dekoncentracji i decentralizacji decyzji na rzecz upodmiotowienia wojewodów i starostów³.

Tytułem przykładu przedstawię sposób wprowadzania w życie regionalizmu administracyjnego w województwie lubelskim. W tym czasie funkcję wojewody lubelskiego pełnił Antoni Remiszewski, który jako jeden z pierwszych wojewodów zaczął wcielać w życie założenia tegoż regionalizmu⁴. 14 stycznia 1927 r.

² Liteuvos Centrinis Valstybės Archyvas (Litewskie Centralne Archiwum Państwowe w Wilnie), Urząd Wojewódzki Wileński, Wydział Ogólny fondo 51, apasas 2a, sprawa 44, Działalność Wojewódzkiego Komitetu Regionalnego w Wilnie; W. Kozyra, *Wojewodowie lubelscy wobec życia społeczno-politycznego na Lubelszczyźnie w latach 1926–1939*, „Annales UMCS”, sec. F., 2003, vol. 58, s. 164.

³ W. Paruch, *Mysł polityczna obozu piłsudczykowskiego*, Lublin 2005, s. 324–325; A. Chojnowski, *Koncepcje polityki narodowościowej rządów polskich w latach 1921–1939*, Wrocław–Warszawa 1979, s. 91 i n. Zob. też: *Regionalizm lubelski ze szczególnym uwzględnieniem administracji państwowej. Praca zbiorowa z inicjatywy wojewody lubelskiego A. Remiszewskiego*, Lublin 1928.

⁴ W. Kozyra, *Urząd Wojewódzki w Lublinie w latach 1919–1939*, Lublin 1999, s. 171; J. Mierzwa, *Starostowie Polski międzywojennej. Portret zbiorowy*, Kraków 2012, s. 149. Na marginesie należy zanegować tezę J. Mierzwy, że A. Remiszewski nie był wówczas „człowiekiem Józewskiego”, ale urzędnikiem o orientacji lewicowo-liberalnej. Otóż, w latach 1926–1928, a nawet 1928–1930 w obozie sanacyjnym nie było jeszcze jednoznacznych podziałów na grupę liberalną czy też pułkownikowską, a raczej na koterie personalne mające określony kontekst ideowo-polityczny. H. Józewski stał na czele jednej z tych grup, tj. radykałów piłsudczykowskich o zabarwieniu socjali-

wojewoda lubelski pisał: „Jak panom starostom wiadomo, polityka obecnego rządu zmierza konsekwentnie w kierunku wytworzenia i zespolenia wszystkich państwowotwórczych czynników w pracy nad dobrem państwa i społeczeństwa. Za podstawę rozbudowy swego planu przyjął (on) konieczność zbliżenia się władz państwowych do społeczeństwa, nawiązania żywego kontaktu z życiem codziennym, włączenia się i zrozumienia potrzeb ludności”, co w konsekwencji miało wytworzyć atmosferę zaufania społeczeństwa do władz państwowych i ich organów oraz przyczynić się do wzrostu autorytetu władzy państwowej⁵.

W marcu 1927 r. wydał on podległym sobie władzom administracyjnym i samorządowym zarządzenie, by zdecydowanie propagowali i wcielali w życie program regionalizmu administracyjnego, chociaż wówczas nie był on jeszcze oficjalnym programem władz państwowych. Szef UWL pisał:

[...] wszelkie postulaty administracji pomajowej, samorządów czy organizacji społecznych w sprawach gospodarczych, zmiany granic jednostek administracyjnych, rozbudowy sieci komunikacyjnych, szkolnictwa itp. winny być wyrazem jednego świadomego i jasno skryształizowanego planu działania, który zawsze musi znaleźć wzmocnienie w warunkach miejscowych i charakterystycznych odrębnościach indywidualizujących odnośny zakątek kraju czy regionu.

Obligował starostów, by udzielali najdalej idącej pomocy instytucjom, organizacjom i osobom, które „regionalizmowi poświęcały specjalną uwagę, a w szczególności nowo powstałemu Towarzystwu Przyjaciół Nauk w Lublinie, które podjęło nader cenne a kosztowne wydawanie kwartalnika”. Z czasem miało ono wydawać serię monografii poświęconych poszczególnym powiatom⁶.

Jesienią 1927 r. ukazał się okólnik ministra spraw wewnętrznych gen. Sławoja Felicjana Składkowskiego, w którym regionalizm administracyjny uznany został za oficjalny program rządowy, realizowany w ramach nowej strategii polityki administracyjnej przede wszystkim przez władze administracji politycznej i samorządu terytorialnego. Minister spraw wewnętrznych pisał w nim:

stycznym, do której można również zaliczyć A. Remiszewskiego, dawnego pepeesowca z Lublina i Łodzi. On też, jeszcze przed oficjalnym stanowiskiem kierownictwa resortu spraw wewnętrznych, dobrowolnie i z energią przystąpił do wcielania w życie idei regionalizmu administracyjnego, lansowaną właśnie przez H. Józewskiego. Po dojściu do władzy pułkowników losy H. Józewskiego i A. Remiszewskiego były podobne. Pierwszy z nich, jako pilsudczykowski radykał, został wyłączony z kierownictwa rządzącego obozu, zdymisjonowany ze stanowiska ministra spraw wewnętrznych i „zesłany” na Wołyń, A. Remiszewski zaś, w ogóle usunięty z administracji politycznej, od 1932 r. pracujący jako inspektor wojewódzki w Powszechnym Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych w Łodzi.

⁵ Archiwum Państwowe w Lublinie, Urząd Wojewódzki Lubelski, Wydział Ogólny (dalej: APL, UWL, WO), sygn. 855, s. 10–12; W Kozyra, *Urząd...*, s. 251.

⁶ „Ziemia Lubelska”, nr 73 z 13 III 1927; pokłosiem pracy Towarzystwa Przyjaciół Nauk w Lublinie była m.in. *Monografia statystyczno-gospodarcza województwa lubelskiego*, t. I, *Zagadnienia podstawowe*, red. I. Czuma, Lublin 1932.

Organizacja wewnętrzna zarządu Rzeczypospolitej opiera się na zasadach dekoncentracji i decentralizacji. Wprawdzie wytyczne konstytucji nie zostały w tej mierze jeszcze w całej pełni zrealizowane [...] nie ulega jednak żadnej wątpliwości, że w tym właśnie kierunku zmierzamy i że daleko posunięta samodzielność władz lokalnych i szeroki samorząd terytorialny będą za niedługo dominującymi cechami administracji polskiej.

W realizacji tegoż programu zasadnicze znaczenie odgrywał szef administracji wojewódzkiej oraz województwo jako podstawowa jednostka administracyjna, na bazie której miał funkcjonować region administracyjny. Województwo miało być „jednostką regionalną posiadającą swoją indywidualność i swoje własne życie, odrębne od życia innych województw. W interesie państwa jako całości leży, by indywidualne życie każdego z województw było najbujniejsze, najwszechstronniejsze”⁷.

Realizując już program rządowy, wojewoda A. Remiszewski na zjeździe starostów województwa lubelskiego w grudniu 1927 r. stwierdzał, że *signum temporis* ówczesnych czasów był „wyścig pracy” we wszystkich dziedzinach życia społecznego, a zwłaszcza administracji. Dotąd praca jej była „uzależniona od wpływów partyjnych, co oczywiście ujemnie się na niej odbijało”. Obecnie jest zupełnie inaczej, gdyż uwolniona od tych wpływów „dźwiga na sobie pełną odpowiedzialność wobec społeczeństwa i historii, nie mogąc się zasłonić niczym autorytetem”. Stwierdzał dalej, iż zadaniem jej nie było „naginanie potrzeb żywotnych do skostniałych form bytu, ale tworzenie nowych form organizacyjnych dostosowanych do rzeczywistych potrzeb społeczeństwa”. Administracja ta powinna rozwijać pełną inicjatywę w formowaniu i wyrażaniu żywotnych zagadnień i narzucać je społeczeństwu siłą „twórczego entuzjazmu”. Zwłaszcza administracja ogólna powinna „wyrwać polskie społeczeństwo z niezdrowej atmosfery bezwładu i dać mu należyte podstawy rozwoju gospodarczego”⁸. Minister spraw wewnętrznych zalecał też powoływanie na szczeblu województw komitetów regionalnych, które miały realizować takie zadania, jak: 1) sporządzenie charakterystyki województwa jako jednostki regionalnej, 2) wydawanie opinii na zlecenie wojewody, 3) analizowanie z własnej inicjatywy aktualnych zagadnień (gospodarczych, rolnych, kulturalno-oświatowych) w celu dostarczenia rządowi materiałów do podjęcia decyzji, 4) krzewienie ruchu regionalistycznego i pobudzenie aktywności w organizacjach społecznych, 5) opracowanie regionalnego programu rozwoju województwa⁹.

Pod koniec 1927 r. zorganizował się Lubelski Komitet Regionalny, którego przewodniczącym został wojewoda Antoni Remiszewski. Z analizy działalności

⁷ Archiwum Państwowe w Lublinie, Urząd Wojewódzki Lubelski, Wydział Komunikacyjno-Budowlany, sygn. 3237, Okólnik MSW z 30 XI 1927; M. Sioma, *Slawoj Felicjan Składkowski (1985–1962). Żołnierz i polityk*, Lublin 2005, s. 139 i n.

⁸ APL, UWL, WO, sygn. 189, Zjazd z 16–18 XII 1927 r., s. 1–2; W. Kozyra, *Urząd...*, s. 252.

⁹ W. Paruch, *op. cit.*, s. 327–328.

tej instytucji można wysnuć wniosek, że program regionalizmu administracyjnego miał oprócz aspektu administracyjnego bardzo ważny aspekt ideowo-polityczny. Ujawnił się on zwłaszcza na obszarze narodowościowo-religijnym, gdyż znaczne kręgi mniejszości narodowych poczęły pozytywnie odnosić się do poczynań władz administracji wojewódzkiej. Działalność komitetu stała się zaczynem w kształtowaniu nowych środowisk społecznych i politycznych, które z czasem podjęły współpracę z obozem piłsudczykowskim. Realizacja programu regionalnego przyniosła też znaczący sukces polityczny samemu wojewodzie A. Remiszewskiemu, gdyż z jego nazwiskiem związane było uspokojenie nastrojów wśród mniejszości narodowo-religijnych na Lubelszczyźnie, co uwidoczniło się podczas wyborów parlamentarnych w 1928 r.¹⁰

Regionalizm administracyjny propagowany był również bardzo intensywnie w innych województwach. Przykładem może być tu województwo śląskie, gdzie pod kierownictwem wojewody Michała Grażyńskiego w ramach programu regionalnego przygotowano projekt utworzenia tzw. Regionalnego Zagłębia Węglo-wo-Przemysłowego¹¹. Od lipca 1928 r., gdy wojewodą wołyńskim został Henryk Józewski, program ten był skutecznie wcielany w życie na Wołyniu. Zadaniem H. Józewskiego było stworzenie z ziemi wołyńskiej odrębnej jednostki polityczno-regionalnej, w ramach której wykluwałyby się zręby faktycznego sojuszu polsko-ukraińskiego ukierunkowanego na odbudowanie niepodległej Ukrainy, będącej w przyjaźni z Rzeczpospolitą Polską¹².

W pierwszej połowie lat trzydziestych (1930–1935) ugruntowała się dotychczasowa polityka administracyjna państwa, którą w głównym zarysie realizowali szefowie resortu spraw wewnętrznych. Jej podstawą był pogląd, iż zakres uprawnień ministrów spraw wewnętrznych należało wykonywać pod kątem spraw ogólnopolitycznych, a nie li tylko bezpieczeństwa i porządku publicznego¹³. Jednocześnie rysem charakterystycznym tej polityki była postępująca centralizacja struktur administracji publicznej, a zwłaszcza administracji politycznej, głównie przez wzmocnienie pozycji szefów urzędów wojewódzkich i starościńskich oraz zanik inicjatyw decentralizacyjnych. Wprawdzie w pierwszej połowie lat trzydziestych funkcjonowały w dalszym ciągu wojewódzkie komitety regionalne, ale ich aktywność była o wiele mniejsza niż w okresie poprzednim. W polityce administracyjnej rządów pułkownikowskich tendencje centralistyczne wzmocnił kryzys gospodarczy z lat 1929–1933, przymuszając władze do zakrojonych na

¹⁰ W. Kozyra, *Urzqd...*, s. 172.

¹¹ Archiwum Akt Nowych, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Gabinet Ministra Wydział Organizacyjno-Prawny, sygn. 132, Okólnik MSW nr 209 z 30 XI 1927; Archiwum Państwowe w Katowicach, Urząd Wojewódzki Śląski, Wydział Samorządowy, sygn. 1000, k. 1.

¹² A. Chojnowski, *Ukraina*, Warszawa 1997, s. 112; W. Kozyra, *Polityka administracyjna...*, s. 195.

¹³ W. Kozyra, *Polityka administracyjna...*, s. 430–431.

szeroką skalę oszczędności budżetowo-finansowych. Oszczędności te uderzyły w pierwszej kolejności w dotychczasowe struktury aparatu państwowego, a także różnego rodzaju inicjatywy oddolne (np. ruch regionalistyczny), wspierane przez administrację lokalną. Odtąd kierownictwo państwa domagało się od podległego mu aparatu administracyjnego przede wszystkim „skoncentrowania szczególnych wysiłków w tym kierunku, ażeby stosunek administracji do obywatela kształtował się w sposób prawidłowy, zgodny z interesami państwa”. Powinien on dążyć do tego, by przy załatwianiu spraw „ułatwić życie obywatelowi i w sposób życzliwy chronić go od wszelkich niepotrzebnych uciążliwości”¹⁴.

W rezultacie programy regionalne w poszczególnych województwach coraz bardziej stawały się nieaktualne. Jedynie pełny dynamizm w realizowaniu jego założeń widzimy na terenie województwa wołyńskiego, dlatego że „program regionalizmu wołyńskiego” był ważnym elementem polityki władz państwowych wobec mniejszości ukraińskiej, realizowanej w duchu tzw. koncepcji prometejskiej. Jego wykonawcami byli przede wszystkim ówczesny minister spraw wewnętrznych, wybitny piłsudczyk Bronisław Wilhelm Pieracki oraz wojewoda wołyński Henryk Józewski. Zasadniczym celem tej polityki było ograniczenie, następnie zaś zlikwidowanie konfliktu między państwowością polską a mniejszością ukraińską¹⁵. Jej celem było więc dążenie nie tyle do natychmiastowego likwidowania konfliktów polsko-ukraińskich, ile do mozolnego budowania drogi ku przyszłości, ku pojednaniu polsko-ukraińskiemu. W pierwszej kolejności B. Pieracki dążył do zreformowania samorządu terytorialnego tak, by zapewnić ludności miejscowej realny wpływ na rozwiązywanie lokalnych problemów publicznych, a jednocześnie uodpornić ją na wpływy partyjno-polityczne. Jego zamiarem było zwiększenie uprawnień wojewodów kresowych przez przyznanie im prawa do zatrudniania „przede wszystkim Rusinów, a następnie pewien kontyngent inteligencji ukraińskiej” w instytucjach administracyjnych, oświatowych, gospodarczych, ubezpieczeń społecznych i w przedsiębiorstwach państwowych. Miało to zmniejszyć bezrobocie wśród inteligencji ukraińskiej i „dodatnio wpłynąć na umysły”. Szef MSW zamierzał rozładować istniejące napięcie polsko-ukraińskie przez spektakularne gesty, np. uwolnienie grupy ukraińskich więźniów politycznych. Chciał doprowadzić do porozumienia z ludnością ukraińską, ale nie przy pomocy przywódców partyjnych, lecz „poprzez szarą, zwykłą inteligencję, szukającą utrzymania dla siebie i swoich rodzin”. Chciał dopuścić

¹⁴ Archiwum Państwowe w Katowicach, Urząd Wojewódzki Śląski, Wydział Prezydialny, sygn. 2, k. 37, Okólnik z 28 lutego 1935 ministra spraw wewnętrznych Mariana Zyndram-Kościałkowskiego.

¹⁵ A. Chojnowski, *Koncepcje...*, s. 179; W. Paruch, *op. cit.*, s. 385 i n.; L. Kulińska, *Główne aspekty polityki II Rzeczypospolitej w stosunku do mniejszości ukraińskiej – zarys problematyki badawczej*, [w:] *Działalność nacjonalistów ukraińskich na Kresach Wschodnich II Rzeczypospolitej*, red. B. Grott, Warszawa 2010, s. 103 i n.

Ukraińców do pracy w izbach rolniczych, przy zachowaniu przewagi polskiej, i powołać ogólnopaństwowy związek rewizyjny dla spółdzielni ukraińskich z siedzibą w Warszawie, poprzez który planował go kontrolować. Następnie zamierzał roztoczyć nadzór na prywatnymi szkołami ukraińskimi działającymi pod egidą stowarzyszenia „Ridna Chata” jednocześnie zachęcając młodzież ukraińską, by studiowała na polskich uczelniach wyższych, zwłaszcza przyrodniczo-technicznych¹⁶. Program ten zakładał wsparcie dla Ukraińskiego Centralnego Komitetu w Polsce, grupującego emigrantów z Ukrainy Naddnieprzańskiej, głównie żołnierzy z byłej armii ukraińskiej Semena Petlury, walczącej wspólnie z Wojskiem Polskim w wojnie polsko-bolszewickiej 1920 r.¹⁷. Żołnierze ci ściśle współpracowali z wojewodą H. Józewskim w tworzeniu z Wołynia regionu polityczno-administracyjnego, w którym konstruował się sojusz polsko-ukraiński w nowych realiach politycznych pierwszej połowy lat trzydziestych XX w. Jego podstawą miała być „ideologia 1920 roku”, czyli sojusz „Warszawa–Luck”, będący przeciwwagą dla sojuszu „Berlin–Lwów” czy też „Moskwa–Lwów”¹⁸.

W pierwszej połowie lat trzydziestych XX w. wraz z zanikiem klasycznej formuły regionalizmu administracyjnego w niektórych województwach ujawnił się on w nowej wersji, czyli w tzw. konferencjach (zjazdach) regionalnych starostów. Zjazdy te miały miejsce np. w województwie lubelskim, a ich propagatorem był, zapewne za zgodą władz zwierzchnich, wojewoda lubelski dr Józef Bolesław Różniecki. I tak w okólniku z 13 grudnia 1934 r. informował on szefów urzędów starościńskich, że następny cykl konferencji regionalnych miał odbyć się w grudniu 1934 r. 15 grudnia został zwołany zjazd regionalny w Siedlcach – dla szefów administracji powiatowej z Siedlec, Białej Podlaskiej, Sokołowa, Węgrowa i Łukowa. 18 grudnia w Zamościu odbyła się konferencja regionalna dla starostów z powiatów: zamojskiego, biłgorajskiego, krasnostawskiego i tomaszowskiego, 19 grudnia w Chełmie dla starostw: chełmskiego, włodawskiego i hrubieszowskiego. Ostatnia konferencja regionalna miała miejsce 21 grudnia w Lublinie dla powiatów: lubelskiego ziemskiego, lubelskiego grodzkiego, janowskiego (Janów Lubelski), lubartowskiego, puławskiego, radzyńskiego. W konferencjach tych, oprócz wojewody lub wicewojewody jako przewodniczących, brali udział wyznaczeni starostowie oraz dość liczni goście. Byli to: wybrani referenci z poszczególnych starostw (np. referenci bezpieczeństwa), przewodniczący urzędów roz-

¹⁶ Archiwum Akt Nowych, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Dopływy, sygn. 1073, k. 64–80; Archiwum Akt Nowych, Urząd Wojewódzki Lwowski, sygn. 974/12, k. 43a–44; W. Kozyra, *Polityka administracyjna...*, s. 455–459.

¹⁷ E. Wiszka, *Emigracja ukraińska w Polsce 1920–1939*, Toruń 2004, s. 99–185.

¹⁸ Archiwum Akt Nowych, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Wydział Narodowościowy, sygn. 1037, Pismo wojewody wołyńskiego do MSW z 1933 r.; A. Chojnowski, *Koncepcja polityki...*, s. 99–100; Z. Zaporowski, *Wołyńskie Zjednoczenie Ukraińskie – Wołyńskie Ukrajinijskie Objednan-
nia*, Lublin 2000, s. 73–74.

jemczych dla spraw reformy rolnej, sekretarze wydziałów powiatowych, powiatowi komisarze ziemscy. Obradowano nad zagadnieniami oddłużenia rolnictwa, a w szczególności nad ustawą z 24 października 1934 r. o oddłużeniu gospodarstw rolnych i wykorzystaniu środków z Funduszu Obrotowego Reformy Rolnej, nad rozporządzeniem Prezydenta RP z 24 października 1934 r. o konwersji i uporządkowaniu długów rolniczych, a także nad obsadą kadrową nowo utworzonych powiatowych urzędów rozjemczych. W dalszej kolejności omawiano sprawy budżetowo-gospodarcze związków samorządowych, a w gronie samych starostów – kwestie bezpieczeństwa publicznego¹⁹. Zjazd regionalny starostów lubelskich wyznaczony na czerwiec 1935 r. poświęcony miał być zagadnieniom współpracy starostów z administracjami specjalnymi, ciałami samorządu terytorialnego i instytucjami społecznymi. Wojewoda Józef B. Różniecki pisał:

Z bezpośredniego kontaktu mojego z p. starostami doszedłem do wniosku, że na terenie władz administracji ogólnej I instancji da się coraz silniej odczuć potrzebę wzajemnej wymiany zdań w zakresie najrozmaitszych zagadnień administracyjnych, nieraz zasadniczej natury [...] których usunięcie może narzucać miejscowym czynnikom nieprzewyciężone trudności, a [...] zbiorowym wysiłkiem [...] łatwiej dałoby się usunąć²⁰.

Jednakże konferencje regionalne starościńskie w znaczącym stopniu różniły się od wojewódzkich komitetów regionalnych. Po pierwsze, były one zgromadzeniami niesformalizowanymi, działającymi cyklicznie, chociaż pod przewodnictwem szefów urzędów wojewódzkich. Po drugie, ich skład personalny miał wybitnie urzędniczy charakter, gdyż brak w nich było przedstawicieli organizacji gospodarczych, społecznych, oświatowo-kulturalnych itp. W pewnym sensie za namiastkę takiego przedstawicielstwa można uznać przedstawicieli samorządu terytorialnego. Zupełnym *novum* tych zjazdów było natomiast to, że stały się one impulsem dla kształtowania się subregionów gospodarczo-społecznych w ramach poszczególnych województw. Przykładem może być tu właśnie Lubelszczyzna, gdzie kształtujące się w latach trzydziestych okręgi wokół największych miast powiatowych, w których odbywały się konferencje regionalne, stały się z czasem jej trwałymi subregionami. Mam tu na myśli przede wszystkim subregion zamojski czy też subregion chełmski (inaczej: powiaty nadbużańskie), który zastąpił dawną Chełmszczyznę.

W latach 1935–1939 utrzymano, a następnie rozbudowano dotychczasową koncepcję polityki administracyjnej obozu rządzącego, realizowaną głównie przez resort spraw wewnętrznych. Koncepcja ta zakładała wykonywanie zadań ministrów spraw wewnętrznych przez pryzmat zagadnień ogólnopolitycznych,

¹⁹ APL, UWL, WO, sygn. 193, s. 50–57.

²⁰ *Ibidem*, Pismo wojewody Różnieckiego do starostów z 27 czerwca 1935.

czyli skoncentrowania się na obserwacji i analizie postaw oraz zachowań politycznych całego społeczeństwa²¹.

W latach 1935–1939 idee regionalizmu administracyjnego przestały być istotne w polityce administracyjnej ówczesnych rządów. Jedynie w województwie wołyńskim na prawach wyjątku program regionalny realizował wojewoda Henryk Józewski. Zwalczany przez polskie i ukraińskie kręgi nacjonalistyczne, a po śmierci marszałka J. Piłsudskiego przez dowództwo armii na czele z marszałkiem Edwardem Śmigłym-Rydzem, 13 kwietnia 1938 r. został odwołany z Urzędu Wojewódzkiego Wołyńskiego i mianowany wojewodą łódzkim. Władysław Pobóg-Malinowski tak pisał na ten temat:

Większość bezwzględna społeczności polskiej na Wołyniu szła za wojskiem i jego ‘polityką’. Stronnictwo Narodowe w tromtadrackiej postawie wojskowych widziało słusznie spotęgowane echa własnego programu, inni – choć nie prawicowi z przekonania – uważali, iż w walce o ‘ratowanie polskości Wołynia’ obowiązywać musi solidarność narodowa, a różnice w poglądach politycznych odejść muszą na dalszy plan²².

W polityce administracyjnej rządów sanacyjnych triumfował centralizm administracyjny, czemu sprzyjały postanowienia konstytucji kwietniowej z 1935 r. głoszące, że „Państwo Polskie jest wspólnym dobrem wszystkich obywateli” (art. 1 pkt 1). Z zasady tej wynikało postanowienie, że administracja państwowa to służba państwowa (art. 72 pkt 1), której zasadniczym celem było wykonywanie szeroko rozumianych usług publicznych. Stąd też w jej skład oprócz administracji rządowej zaliczono samorząd terytorialny oraz samorząd gospodarczy²³.

Roman Hausner, dyrektor Gabinetu Ministra MSW w 1938 r., pisał, porównując działalność administracji systemu demokratycznego z działalnością administracji systemu autorytarnego, iż na gruncie konstytucji marcowej, w ramach trójpodziału władz, istniała władza „wykonawcza”, której zadaniem było tylko działanie „celem wykonywania ustaw, z powołaniem się na upoważnienia ustawowe”. Teoretyczna równowaga „trzech organów narodu” została w praktyce zwichnięta na rzecz omnipotencji sejmu, „co w konsekwencji doprowadziło do płynności i zmienności rządów i ministrów, a w rezultacie niemożności tworzenia programów na dłuższą metę”. Stabilizacja ministrów oraz ustalenie programu hierarchii zadań było „jednym z najważniejszych czynników prawidłowego działania administracji”. Konkludował więc, że choć w każdym ustroju państwa konstytucyjnego administracja związana jest ustawami, to jednak inaczej działa

²¹ W. Kozyra, *Polityka administracyjna...*, s. 518.

²² W. Pobóg-Malinowski, *Najnowsza historia polityczna Polski 1864–1945*, t. 2, cz. 1, Londyn 1956, s. 635; T. Snyder, *Tajna wojna. Henryk Józewski i polsko-sowiecka rozgrywka o Ukrainę*, Kraków 2008, s. 220; *Ministrowie Polski Niepodległej 1918–1945*, red. M. Baumgart, H. Walczak, A. Wątor, Szczecin 2001, s. 164–166.

²³ DzURP, nr 30, poz. 227, rozdz. X.

administracja, która tylko „wykonuje władzę wykonawczą”, a inaczej ta, która przestawi się na „działania twórcze”. Inaczej działa administracja, która funkcjonuje w ramach systemu „podkreślającego prawa jednostki wobec państwa”, a inaczej ta, która działa w ramach systemu „podkreślającego obowiązki jednostki wobec państwa”²⁴.

Bardzo szybko okazało się, że mimo zapanowania w ostatnich latach II Rzeczypospolitej centralizmu administracyjnego w organizacji aparatu państwowego idea regionalna nie zniknęła zupełnie. Przeciwnie, w pewnym sensie odrodziła się ponownie w nowej formule, jako regionalizm gospodarczo-administracyjny, który zasadnie można określić też jako regionalizm technokratyczny. Zaistniał on w polityce administracyjnej rządów sanacyjnych wraz z ponownym pojawieniem się u ich steru Eugeniusza Kwiatkowskiego, który w rządzie Mariana Zyndram-Kościałkowskiego został wicepremierem i ministrem skarbu. Funkcje te utrzymał również w gabinecie Sławoja F. Składkowskiego i pełnił je do końca Drugiej Rzeczypospolitej²⁵. E. Kwiatkowski, mąż zaufania prezydenta I. Mościckiego, był postrzegany jako reprezentant liberalnego skrzydła obozu sanacyjnego. W swoich poglądach polityczno-gospodarczych prezentował umiarkowany interwencjonizm państwowy i technokratyzm, stawiający na nowoczesne metody zarządzania gospodarką. Jako technokrata w swoim działaniu zasadniczą rolę przywiązywał do naukowego prognozowania (planowania), koncentrowania środków na konkretnych zadaniach gospodarczych oraz realizowania ich w wybranych obszarach państwa. W maju 1936 r. ogłosił czteroletni plan inwestycyjny rządu (VII 1936–V 1940), w którym zamierzano wydać 1650–1800 mln zł. Niezależnie od tego Ministerstwo Spraw Wojskowych przygotowało sześcioletni plan rozbudowy sił zbrojnych Polski (1937–1942). Zgromadzone w ten sposób środki, zostały skoncentrowane przez wicepremiera E. Kwiatkowskiego w jednym regionie kraju, czyli w Centralnym Okręgu Przemysłowym (COP). Okręg ten był modelowym przykładem realizacji polskiej myśli technokratycznej. Był okręgiem gospodarczo-administracyjnym, skonstruowanym na racjonalnych założeniach, uwzględniających przede wszystkim interesy obronne państwa, kosztem polskiej tradycji gospodarczo-historycznej i bazy surowcowej. Powołanie COP uzasadniano następującymi przesłankami: a) strategicznym położeniem, gdyż jego obszar leżał w centrum kraju (jednakowa odległość od wschodniej i zachodniej granicy państwa), b) sytuacją demograficzną, ponieważ na obszarze tym istniało przeludnienie wsi i tania siła robocza, c) korzyściami gospodarczymi, ponieważ COP mógł stać się rynkiem zbytu dla rolnictwa wschodniej Polski oraz surowców i półfabrykatów z Górnego Śląska, d) istnieniem na jego terytorium takich źró-

²⁴ R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie administracji spraw wewnętrznych*, Warszawa 1939, s. 28.

²⁵ *Prezydenci i premierzy Drugiej Rzeczypospolitej*, red. A. Chojnowski, P. Wróbel, Warszawa 1992, s. 351, 366.

deł energii, jak gaz ziemny i rzeki górskie, które stanowiły podstawę energetyki wodnej²⁶.

Technokratyczne koncepcje wicepremiera i ministra skarbu Eugeniusza Kwiatkowskiego, w których szczególną rolę odegrało naukowe zarządzanie, prognozowanie, planowanie, koncentrowanie środków finansowych i technicznych (rzeczowych) na rządowych, zaplanowanych inwestycjach w wybranych regionach kraju, stały się podstawowymi dyrektywami w działalności ówczesnych organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego. Widoczne to było np. w polityce administracyjnej resortu spraw wewnętrznych w dziedzinie spraw techniczno-budowlanych²⁷. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych dążyło do tego, by w państwie powstał „autorytet budowlany”, z którym przedsiębiorcy oraz różnego rodzaju urzędy nadzoru budowlanego powinny się bezwzględnie liczyć. Tą „instytucją-autorytetem” miał być Departament Techniczno-Budowlany Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Jego celem było opracowanie całościowej polityki państwa w zakresie spraw budowlanych, a zwłaszcza ustalenia spójnej interpretacji przepisów o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli²⁸. Opracowanie tej polityki wymuszał rozwój ówczesnej nauki architektonicznej i prawa budowlanego. W pierwszej połowie XX w. dokonuje się dynamiczny rozwój prawa budowlanego i polityki budowlanej państwa polskiego, która wychodząc od istniejącego już systemu przepisów policyjno-budowlanych dotyczących budowy pojedynczych budynków, zmierzała do systemu prawa budowlanego obejmującego zabudowę całych osad, zwartych osiedli, aglomeracji miejskich czy też poszczególnych regionów kraju. Pod wpływem tej tendencji zmieniała się również konstrukcja przepisów policyjno-budowlanych w kierunku właściwego rozumienia spraw higieniczno-sanitarnych oraz potrzeb kulturalnych mieszkańców nowych budynków, osiedli, centrów przemysłowych, zespołów miast (aglomeracji miejskich)²⁹.

Regionalizm technokratyczny w sposób najbardziej jednoznaczny ujawnił się w działalności resortu spraw wewnętrznych w zakresie „planów zabudowy sku-

²⁶ W. Roszkowski, *Najnowsza historia Polski 1914–1945*, Warszawa 2003, s. 335–336; M. M. Drozdowski, *Eugeniusz Kwiatkowski. Człowiek i dzieło*, Kraków 1989, s. 88–89; *Prezydenci ...*, s. 366.

²⁷ W. Kozyra, *Polityka administracyjna ...*, s. 582.

²⁸ *Wyjaśnienia wiceministra Korsaka – sprawy budowlane*, „Gazeta Polska”, nr 36, 5 II 1937; Monitor Polski (dalej: Mon. Pol.) nr 141 (1936), Przemówienie podsekretarza stanu W. Korsaka na 27 posiedzeniu sejmu w dniu 18 czerwca 1936 roku w sprawie noweli o prawie budowlanym; K. W. Kumaniecki, J. S. Langrod, Sz. Wachholz, *Zarys ustroju, postępowania i prawa administracyjnego w Polsce*, Warszawa 1939, s. 494.

²⁹ Archiwum Państwowe w Kielcach, Urząd Wojewódzki Kielecki, Dyrekcja Robót Publicznych – Wydział Komunikacyjno-Budowlany (dalej: APKiel, UWKiel, DRP – WKB), sygn. 16879, bez paginy (bp). Pismo wojewody kieleckiego z 23 VII 1937 – Postępowanie powiatowych organów technicznych; K. W. Kumaniecki, J. S. Langrod, Sz. Wachholz, *op. cit.*, s. 493.

pisk ludzkich”. Plany te były obligatoryjne dla tzw. podstawowych typów osiedli, to jest miast, miasteczek i uzdrowisk, a fakultatywne dla pozostałych rodzajów osiedli. Opracowywano je wtedy, gdy zamierzano realizować nowe państwowe inwestycje budowlane, kreować nowe osiedla, nadawać osadom charakter letniskowy lub miejski, odbudowywać miejscowości zniszczone klęską żywiołową. Według dyrektyw DT-B MSW plan zabudowy danej miejscowości winien uwzględniać jej wymogi zdrowotne, bezpieczeństwo ogniowe, właściwy rozwój komunikacyjny, racjonalne odwodnienie (meliorację), spełniać wymogi estetyczne, „a zeszpecenia, spowodowane nieunormowanym zabudowaniem, powinny być usunięte”. Obowiązek sporządzenia planów zabudowy miejscowej spoczywał na gminnych i powiatowych władzach samorządowych. Natomiast regionalne plany zabudowy sporządzała Komisja Budowlana przy Ministrze Spraw Wewnętrznych złożona z delegatów samorządu terytorialnego, samorządu gospodarczego, wojska, członków mianowanych przez szefa MSW na wniosek zainteresowanych ministrów³⁰.

W sprawozdaniu oddziału budowlanego Urzędu Wojewódzkiego Kieleckiego za lata 1937–1938 czytamy, że z 43 miast Kielecczyny tylko cztery (Ożarów, Czarniecka Góra, Praca pod Skarżyskiem i uzdrowisko Busko) uzyskały prawomocne plany zabudowy. W ciągu roku sprawozdawczego zatwierdzony został plan zabudowy Sosnowca, a w MSW czekały na zatwierdzenie plany zabudowy takich miast, jak: Będzin, Czeladź, Końskie, Ostrowiec Świętokrzyski, część Sandomierza, fragmenty dzielnic Kielc i Radomia. Pisano, iż „najważniejszym powodem dotychczasowych zaniedbań w dziedzinie planów zabudowy było niedoceniecie ich konieczności przez organa samorządowe, ponadto brak podstawowych pomiarów miasta oraz brak środków finansowych na wykonanie prac regulacyjnych”. W roku budżetowym 1937/1938 miasta województwa kieleckiego przeznaczyły na pomiary i regulacje 66 000 zł, a w roku następnym (1938/1939) zamierzały przekazać 100 000 zł³¹.

Przy sporządzaniu regionalnych planów zabudowy z Komisją Budowlaną istniejącą przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych współpracowały, jako ciała pomocniczo-doradcze, regionalne komisje do spraw planów zabudowy. Istniała więc Komisja Planu Regionalnego Zagłębia Górniczo-Hutniczego w Katowicach czy też Komisja Regionalnego Planu Zabudowy Okręgu Kielecko-Radomskiego w Kielcach. Ta ostatnia, powołując się na pismo ministra spraw wewnętrznych Władysława Raczkiewicza z 6 maja 1936 r. w sprawie „Planu rozbudowy w ramach COP miast: Radomia, Sandomierza, Wierzbnika – Starochowic, Zawichostu”, nakazywała władzom tych miast niezwłoczne opracowanie planów

³⁰ APKiel, UWKiel, DRP – WKB, sygn. 17053, Program osiedli robotniczych na 1937 r.; K. W. Kumaniecki, J. S. Langrod, Sz. Wachholz, *op. cit.*, s. 494–495, 497–498; Mon. Pol., nr 178 (1937), Przestrzeganie ustawy o prawie budowlanym i zbudowaniu osiedli.

³¹ APKiel, UWKiel, DRP – WKB, sygn. 17217, k. 1–2.

ich rozbudowy. Były one potrzebne dla właściwego realizowania na ich terenie prowadzonych już oraz przyszłych prac inwestycyjnych państwowych, a także prywatnych³².

Podsumowując, należy skonstatować, że w latach 1926–1939 idea regionalizmu administracyjnego w polityce administracyjnej ówczesnych rządów polskich była mniej lub bardziej obecna, a jednocześnie przybierała różne kształty i tendencje. Na jej oblicze miały zasadniczy wpływ uwarunkowania polityki administracyjnej obozu rządzącego, charakterystyczne dla poszczególnych okresów historycznych. I tak w latach 1926–1930, a zwłaszcza w latach 1927–1930, program regionalizmu administracyjnego przybrał najbardziej pełny. Stał się oficjalnym programem rządowym, a jego celem była rozległa decentralizacja administracji rządowej na rzecz samorządu terytorialnego i organizacji społecznych, tworzących ruch regionalistyczny. W latach 1930–1935, formalnie rzecz ujmując, regionalizm administracyjny był w dalszym ciągu obowiązujący, ale faktycznie coraz bardziej sprzeczny z polityką centralistyczną ekipy pułkownikowskiej siłą rzeczy schodził na plan dalszy. Komitety regionalne działały nadal, lecz były coraz bardziej marginalizowane – poza województwem wołyńskim. Jednocześnie pojawiły się regionalne konferencje starościńskie, które dały początek powstawaniu subregionów administracyjnych w poszczególnych województwach. W latach 1935–1939 regionalizm administracyjny zanikł zupełnie, jednakże idea regionalistyczna – nie, gdyż z czasem ujawniła się w postaci regionalizmu gospodarczo-administracyjnego (technokratycznego). Jego podstawą była polityka gospodarcza wicepremiera Eugeniusza Kwiatkowskiego, odwołująca się do interwencjonizmu państwowego, działań planowych i celowych, realizowanych w wybranych, często *ad hoc* tworzonych regionach kraju, na podstawie istniejących już okręgów administracyjnych (województw, powiatów, gmin).

ADMINISTRATIVE REGIONALISM IN POLAND BETWEEN 1926 AND 1939

In the period between 1926 and 1939 the notion of administrative regionalism in the authorities' politics of Rzeczpospolita Polska of that time was more or less present and, simultaneously, it took many forms and tendencies. Its appearance was considerably influenced by the conditions of the administrative politics of the ruling party, which were characteristic for specific historical periods. And so between 1926 and 1930, and specifically between 1927 and 1930, the programme for the administrative regionalism adopted a more thorough shape. It became an official programme of the government and its aim was a large decentralisation of the governmental administration to the benefit of the territorial authorities and social organisations, which created a regionalist movement. Formally speaking, the administrative regionalism was still in force between 1930 and 1935, but in reality, by becoming more contradictory with the centralising politics of the colonel's group, it perforce receded into the background. The regional committees were still operating, but they were

³² APL, UWŁ, WO, sygn. 272, s. 36–38; APKiel, UWKiel, DRP – WKB, sygn. 17 058, k. 1–2, 26; sygn. 17 217, k. 4–5; W. Kozyra, *Polityka administracyjna...*, s. 582–584.

increasingly marginalised- apart from the voivodeship of Wołyń. At the same time, the regional starost's conferences appeared which gave rise to creating administrative subregions in the particular voivodeships. Between 1935 and 1939 the administrative regionalism disappeared completely, but the notion of regionalism did not since it re-emerged with time in the shape of an economic and administrative regionalism (technocratic). The economic policy of the vice-president Eugeniusz Kwiatkowski was its foundation, invoking the national interventionism, planned and expedient actions, realised in the chosen and often created ad hoc regions of the country, powered by the already existing administrative districts (voivodeships, counties and boroughs).