

PODZIAŁY ADMINISTRACYJNE POLSKI ZACHODNIEJ I PÓŁNOCNEJ W LATACH 1795—1950

WSTĘP

Założeniem niniejszej pracy było dążenie do przedstawienia podziałów administracyjnych polskich ziem zachodnich i północnych w aspekcie prawnohistorycznym z uwzględnieniem przekazów źródłowych i dostępnej literatury.

Podział administracyjny kraju nie jest celem samym w sobie, lecz spełnia rolę służebną w stosunku do administracji państwowej. Stąd wynika dążenie, aby właściwie skonstruowany podział administracyjny odpowiadał potrzebom wszystkich organów i ogniw władzy. Dlatego też twierdzi się, iż podział terytorialny państwa dla celów administracji ogólnej jest podziałem zasadniczym, podstawowym, który winien łączyć w swoich ramach jak największą ilość gałęzi administracji państwowej.

Odpowiednio skonstruowany podział administracyjny, który określa poszczególnym organom władzy terytorialny zakres działania, pozwala po pierwsze — sprawować nadzór państwa nad prawidłowym realizowaniem jego zadań, po drugie — daje mieszkańcom możliwość bezpośredniego kontaktu z organami terenowej władzy państwowej.

Podziały administracyjne polskich ziem zachodnich i północnych, a więc obszarów, które znajdowały się pod zaborem pruskim, kształtowały się przez okres ponad stu lat pod wpływem dążeń i potrzeb administracji zaborcy. W tym też czasie na zmiany w podziale administracyjnym tych ziem w minimalnym stopniu rzutuje rozwój gospodarczy, jakkolwiek były to czasy rozkwitu kapitalizmu. Na czoło wysuwają się natomiast — oprócz dążności do taniego i sprawnego administrowania zagrabionymi terenami — tendencje do wynaradawiania, a podziały administracyjne zaborcy miały służyć wybitnie temu celowi, m.in. przez zatarcie dawnych historycznych granic etnicznych.

W okresie międzywojennym podziały administracyjne części polskich ziem zachodnich, odzyskanych przez II Rzeczpospolitą, były z koniecz-

ności dostosowane do granic zaborczych. Stąd też dominowały tak silnie dążności do unifikacji terytorialnej celem zatarcia różnic obszarowych wynikających z polityki państw zaborczych. Tendencje te znalazły swój końcowy, aczkolwiek niepełny wyraz w zmianach granic województw, przeprowadzonych krótko przed wybuchem II wojny światowej.

Podział administracyjny Polski Ludowej wypływa z naczelnej zasady ustroju — zasady centralizmu demokratycznego. Służy on z jednej strony włączaniu szerokich mas społeczeństwa do udziału w rządzeniu państwem, a z drugiej strony — zbliża organy władzy i administracji państwowej do ludności. Obowiązujący w PRL podział administracyjny umożliwia społeczeństwu określonego terenu zarządzanie sprawami lokalnymi i poddaje działające na danym terenie organy władzy i administracji państwowej stałej kontroli społecznej.

Podział administracyjny państwa nie jest więc tworem statycznym. Rozwija się on i przekształca razem z państwem, podlegając odpowiednim modyfikacjom w zależności od aktualnych tendencji politycznych, gospodarczych, administracyjnych, strategicznych itp.

Zmiany, które przekształcały podział administracyjny oraz modelowały poszczególne jednostki terytorialne, były dokonywane przede wszystkim w wyniku dążenia do usprawnienia terytorialnego zarządzania. W zależności od bieżących tendencji politycznych czy też zapotrzebowań administracji, państwo przeprowadzało rozmaite zmiany — generalne, czyli całej struktury podziału, względnie też cząstkowe — przesunięcia pewnych obszarów z jednych jednostek terytorialnych do drugich.

Czynniki wpływające na zmiany w podziale administracyjnym państwa kształtowały się w zależności od stopnia rozwoju administracji państwowej, od ustroju politycznego państwa w danym okresie, od dominujących tendencji i kierunków, a także od głównych dążeń regionalnych, przy czym niemałą rolę odgrywały postulaty zmierzające do obniżenia kosztów administracji.

Tak więc określone miejsce i struktura podziału administracyjnego wskazują, że jest to niewątpliwie, jakkolwiek nie najważniejszy, to jednak istotny czynnik, bez którego żadne współczesne państwo obyć się nie może, a zwłaszcza państwo socjalistyczne, opierające się na zasadzie ludowładztwa i zdążające do coraz to szerszego włączania szerokich mas do udziału w rządzeniu oraz do przekształcenia i unowocześnienia swojej gospodarki narodowej.

I.

W wyniku dokonanych rozbiórów, istniejące dotąd niepodległe państwo polskie przestało egzystować, a ziemie wchodzące w skład wielona-

rodowościowej Rzeczypospolitej zostały włączone w terytoria trzech zaborców. Skutkiem zawartych porozumień pomiędzy zaborczymi państwami, w latach 1772—1795, do Prus doszło ogółem 20% obszaru rdzennie polskiego wraz z 23% ogółu ludności, Austrii przypadło 18% terytorium i 32% ludności, a Rosja zagarnęła resztę, tj. 62% obszaru oraz 45% ludności¹.

Dokonując kolejnych rozbiorów, zaborcy nie brali pod uwagę granic terytoriów etnicznych, ani też istniejących kryteriów gospodarczych względnie demograficznych. Ciężko kraj polski w sposób dla grabieżców najdogodniejszy, sposobem czysto topograficznym, tzn. że przy rozgraniczaniu liczone się tylko z zagwarantowaną dla każdej strony przestrzenią oraz względami czysto wojskowymi, nie biorąc pod uwagę żadnych warunków miejscowych. W ten sposób ziemie rdzennie polskie podzielono pomiędzy Austrię i Prusy, ziemie ukraińskie — między Austrię i Rosję, litewskie — pomiędzy Prusy i Rosję; zachodnia Ukraina została odcięta od Dniestru, Litwa od ujścia Niemna, a środkową Polskę rozdzieliła granica ciągnąca się w poprzek Wisły².

Dla istoty podziałów terytorialnych na ziemiach polskich, dokonanie i przeprowadzenie rozbiorów naszych ziem posiada nader ważny aspekt. Jeżeli dotychczasowe podziały terytorialne Polski mniej lub więcej liczyły się, względnie wiązały się historycznie z uprzednio istniejącymi terytoriami pod względem etnicznym, z poważnym obciążeniem tradycjonalizmu, a dopiero w okresie schyłkowym Rzeczypospolitej brano również pod uwagę względy ekonomiczne, to zaborcy rozerwali te tradycjonalne więzy i dzielili przypadłe im terytoria według swojego uznania, zgodnie z aktualnym zapotrzebowaniem i istniejącym ustrojem administracyjnym swojego kraju. Tak więc w miejsce dotychczasowych granic, sięgających niekiedy swym rodowodem niemalże ustroju plemiennego, a niewątpliwie okresu rozdrobnienia feudalnego, wprowadzono nowe linie graniczne, sztuczne kordony, przekreślające wszystkie dotychczasowe tradycje. Nowe granice zaborów, a w ich ramach — nowe województwa, ziemie, prowincje, departamenty, powiaty czy gminy — nie nawiązywały już do historycznych, tradycyjnych obszarów, ale miały wytworzyć przekonanie o integralnej zwartości zagrabionych ziem z terytoriami państw zaborczych.

Pod względem ekonomicznym poszczególni zaborcy doprowadzili do poważnego osłabienia — zresztą i tak już bardzo wątłego — potencjału gospodarczego, uważając zagarnięte tereny jako źródła eksploatacji surowców oraz siły roboczej i rekruta, nasilając ucisk fiskalny. Dokonane rozbiory wstrzymały proces kształtowania się w Polsce układu ka-

¹ *Historia Polski* PAN, t. II, cz. II, s. 32.

² *Historia Polski*, t. II, cz. II, s. 32.

pitalistycznego, gdyż m.in. istniejące nieliczne manufaktury podupadły, a w gospodarce wiejskiej odstąpiono od form oczynszowania chłopów³.

Nastąpił też proces wypierania z praktyki dawnego prawa polskiego i stopniowego zastępowania go prawem poszczególnych zaborców.

Coraz bardziej też wzrastał ucisk polityczny i społeczny; społeczeństwo polskie odsuwano sukcesywnie od udziału w sprawowaniu władzy, zastępując Polaków obcą administracją. Cała polityka zaborców zmierzała do zlikwidowania stopniowo wszelkich przejawów polskości, do wytarcia pojęcia „Polska” z umysłów społeczeństwa drogą wynaradawiania i separatyzmu mieszkańców poszczególnych zaborów.

Pod panowaniem pruskim znalazła się największa liczba ludności rdzennie polskiej; także zagarnięte przez Prusy terytoria stały najwyżej pod względem gospodarczym. Jeżeli dodamy do tego główne i bogate miasta polskie, jak Szczecin, Wrocław (nb. zagrabione już wcześniej), Gdańsk, Toruń, Poznań i Warszawę — to jasne się staje, że biedne i ubogie królestwo pruskie odniosło największą korzyść z dokonanych rozbiorów.

Terytoria polskie zagrabione przez Prusy stanowiły w roku 1795 ponad połowę ziem ówczesnej monarchii pruskiej. Pomijając wcześniej zagarnięte ziemie pomorskie i śląskie, obejmowały one Prusy Królewskie, Wielkopolskę, część Jury Krakowskiej (przyległej do Śląska), pokaźną część Mazowsza, północne Podlasie i południowo-zachodnią część ziem litewskich. Cały ten obszar obejmował 148 tys. km² wraz z 2.800 tys. ludności⁴.

Ziemie wcielone do Prus w drugim rozbiorze otrzymały nazwę Prus Południowych. W skład tej prowincji wchodziła Wielkopolska i część Mazowsza. Siedzibą władz prowincjonalnych był Poznań. Obszar ten podzielono na dwa departamenty: poznański oraz piotrkowski. Departament poznański dzielił się na 17 powiatów: poznański, obornicki, międzyrzecki, babimojski, wschowski, krobowski, śremski, kościański, średzki, pyzdrowski, koniński, kaliski, krotoszyński, odolanowski, gnieźnieński, wągrowiecki i powidzki. Natomiast departament piotrkowski liczył aż 27 powiatów: sieradzki, wartycki, szadecki, lutomiński, piotrkowski, radomszczański, wieluński, ostrzeszowski, częstochowski, łęczycki, zgierski, brzeziński, orłowski, rawski, sochaczewski, gostyński, brzeski, kowalski, radziejowski, dobrzyński, rypiński, lipnowski, płocki, bielski, sierpecki, śreński i wyszogrodzki⁵.

Podział tej prowincji na wymienione dwa departamenty nie był dogodny dla sprawnej administracji, z uwagi na rozległość obszaru. Doty-

³ *Historia Polski*, t. II, cz. II, s. 34.

⁴ *Historia Polski*, t. II, cz. II, s. 44.

⁵ J. Wąsicki, *Ziemie polskie pod zaborem pruskim. Prusy Południowe 1793—1806*. Wrocław 1957, s. 130.

czyło to zwłaszcza departamentu piotrkowskiego. Po trzecim rozbiore Rzeczypospolitej ziemie położone na prawym brzegu Wisły odpadły do nowej prowincji — Prus Nowowschodnich. Natomiast do Prus Południowych przyłączono resztę Mazowsza z Warszawą. W tym stanie rzeczy dokonano nowego podziału terytorialnego Prus Południowych na 3 departamenty: poznański, kaliski i warszawski. Terytorium departamentu poznańskiego obejmowało dawne województwa: poznańskie i gnieźnieńskie, Kujawy oraz tę część województwa kaliskiego, która leżała na prawym brzegu Warty. Departament kaliski zawierał resztę województwa kaliskiego, część sieradzkiego oraz łączyckiego i ziemię wieluńską wraz z okręgiem częstochowskim. Wreszcie departament warszawski obejmował dawne województwo warszawskie, resztę województwa łączyckiego oraz część Mazowsza leżącą na lewym brzegu Wisły⁶. Skrajnie południowy skrawek Prus Południowych z Siewierzem oraz Częstochową nazwano Nowym Śląskiem i włączono go do prowincji śląskiej.

Departament poznański dzielił się nadal na 17 powiatów⁷: poznański, gnieźnieński, wągrowiecki, obornicki, radziejowski, powidzki, brzeski, kowalski, pyzdrowski, średzki, śremski, krotoszyński, krobowski, wschowski, kościański, babimojski i międzyrzecki.

Departament kaliski obejmował 11 powiatów: kaliski, koniński, warszawski, szadecki, sieradzki, odolanowski, wieluński, piotrkowski, radomszczański, ostrzeszowski i częstochowski.

Departament warszawski zawierał 10 powiatów: warszawski, gostyniński, sochaczewski, błoński, łączycki, zgierski, brzeziński, rawski, czerski i orłowski⁸.

Równocześnie z wprowadzeniem nowego podziału terytorialnego przeniesiono siedzibę władz prowincjonalnych z Poznania do Warszawy.

Z ziem polskich leżących pomiędzy Wisłą, Bugiem, Narwią i Niemnem królestwo pruskie utworzyło po III rozbiore nową prowincję — Prusy Nowowschodnie. Z zagarniętych uprzednio w II rozbiore terytoriów polskich w skład tej prowincji weszła część Mazowsza, położona na prawym brzegu Wisły, a należąca poprzednio do Prus Południowych oraz z III rozbioru reszta Mazowsza położona nad Narwią, część Podlasia oraz drobne części Litwy i Żmudzi na lewym brzegu Niemna.

Zrazu zastanawiano się nad modelem podziału terytorialnego dla tej nowej prowincji wysuwając różne koncepcje i projekty⁹. Po wielu dys-

⁶ J. Wąsicki, *Prusy Południowe...*, op. cit., s. 297.

⁷ Wprawdzie została utrzymana ta sama ilość powiatów, ale takie powiaty jak: Kalisz, Konin i Odolanów przeszły do departamentu kaliskiego, w zamian za co przyłączono do departamentu poznańskiego powiaty kujawskie: brzeski, radziejowski i kowalski.

⁸ J. Wąsicki, *Prusy Południowe...*, op. cit., ss. 297—298 oraz mapa.

⁹ J. Wąsicki, *Ziemie polskie pod zaborem pruskim. Prusy Nowowschodnie 1795—1806*. Poznań 1963, s. 31 i nast., s. 67 i nast., s. 161 i nast.

kusjach został wreszcie 1 czerwca 1797 r. wydany patent, na mocy którego dokonano nowego podziału Prus Nowowschodnich. Cała prowincja została podzielona na dwa departamenty kamer: białostocki i płocki¹⁰, dzielących się w sumie na 16 powiatów¹¹.

Departament białostocki obejmował 10 powiatów: białostocki, bielski, łomżyński, goniądzki, drohiczyński, suraski, dąbrowski, wigierski, kalwaryjski i mariampolski.

Departament płocki posiadał tylko 6 powiatów: płocki, lipnowski, przasnyski, pułtuski, ostrołęcki i wyszogrodzki.

Dokonany w ten sposób podział departamentu na powiaty był mocno krytykowany¹², głównie ze względu na znaczną rozległość powiatów. Przeciętnie powiat obejmował 50 mil² oraz ponad 50 tys. mieszkańców, co utrudniało sprawne zarządzania danym obszarem.

Przy podziale danego departamentu na poszczególne powiaty korzystano z zachowanego jeszcze z czasów polskich podziału na parafie, uwzględniając przy tym liczbę dymów i mieszkańców w poszczególnych parafiach, celem zorganizowania powiatów mniej więcej równej wielkości. W sumie np. w departamencie białostockim obliczono 95 022 dymów, a w płockim 48 975. Przyjmując za J. Wąsickim¹³ 6 mieszkańców na 1 dym można wyliczyć ogółem 863 982 ludności na 143 997 dymów w całych Prusach Nowowschodnich.

W ten sposób określony zaborczy podział terytorialny zachodnich i północnych ziem Rzeczypospolitej trwał aż do roku 1806, kiedy to wojska Napoleona, pokonawszy Prusy pod Jeną i Auerstaedtem, zajęły tereny II i III zaboru pruskiego i wkroczyły do Warszawy. Po krótkim okresie rządów tymczasowych, Napoleon ustanowił dekretem ze stycznia 1807 r. Komisję Rządzącą z Talleyrandem, jako pełnomocnikiem cesarskim. Kraj podzielony został na sześć departamentów: warszawski, poznański, kaliski, bydgoski, płocki i białostocki, odpowiadających uprzednio istniejącym rejencjom pruskim.

Dopiero po zwycięstwie armii Napoleona pod Frydlandem doszło w lipcu 1807 r. do zawarcia pokoju w Tylży, co stworzyło podwaliny do powstania Księstwa Warszawskiego. Księstwo to utworzone zostało z ziem polskich, zagarniętych uprzednio przez Prusy w dwóch ostatnich rozbiorach, z wyjątkiem Gdańska, ustanowionego Wolnym Miastem oraz tzw. obwodu białostockiego, oddanego Rosji. Nadto z ziem I zaboru pruskiego przyłączono do Księstwa tereny położone po lewej stronie Wisły — okręg nadnotecki oraz po prawej stronie Wisły — dawne województwo

¹⁰ J. Wąsicki, *Prusy Nowowschodnie...*, op. cit., s. 176.

¹¹ J. Wąsicki, *Prusy Nowowschodnie...*, op. cit., ss. 177—178 oraz mapa.

¹² J. Wąsicki, *Prusy Nowowschodnie...*, op. cit., ss. 180—181.

¹³ J. Wąsicki, *Prusy Nowowschodnie...*, op. cit., s. 178.

chełmińskie wraz z ziemią michałowską, wszakże bez Grudziądza¹⁴. Władcą dziedzicznym tego państwa został król saski — Fryderyk August, a stolicę Księstwa ustanowiono w Warszawie.

Terytorium Księstwa Warszawskiego wynosiło w roku 1807 — 102 747 km² i obejmowało blisko 2,5 miliona mieszkańców. To sztuczne państwo, bez dostępu do morza i o niedogodnych granicach, było nadal wciśnięte pomiędzy Prusy, Rosję i Austrię, z tym nawet, że granica z Austrią przebiegała nieopodal Warszawy.

Konstytucja Księstwa Warszawskiego z dnia 22 lipca 1807 r. utrzymała podział kraju na 6 departamentów¹⁵, które — z drobnymi zmianami — odpowiadały już uprzednio określonym, a sięgającymi swym rodowodem czasów pruskich: warszawski, kaliski (do którego przyłączono tzw. Nowy Śląsk), poznański, bydgoski (z częścią departamentu kwidzyńskiego, przypadłą Księstwu), płocki i łomżyński (część dawnego białostockiego, bez powiatów przyłączonych do Rosji)¹⁶. Utrzymano też zrazu istniejący dotychczas podział na 60 powiatów, co można wyczytać z konstytucji Księstwa: „...izba poselska składa się z 60 posłów... licząc po jednym z powiatu” (art. 35). Podział na 60 powiatów został zaakceptowany dekretem z 19 grudnia 1807 r.¹⁷

Po porażce Austrii w wojnie z Francją w 1809 r., w wyniku zawartego traktatu zostało przyłączone do Księstwa terytorium tzw. Galicji Zachodniej (względnie Galicji Nowej). Ten nowy obszar podzielono dekretem z 17 kwietnia 1810 r. na 4 departamenty, a te z kolei na 40 powiatów¹⁸. Księstwo zwiększyło swój obszar do 155 430 km², licząc ogółem w 1810 r. 4 334 280 mieszkańców. Tak więc w 1810 r. Księstwo Warszawskie składało się już z 10 departamentów, liczących w sumie 100 powiatów¹⁹.

W zakresie podziału terytorialnego Księstwa Warszawskiego utrzymano w zasadzie — z niewielkimi zmianami — podział pruski, który wprawdzie zerwał zupełnie z tradycją historyczną, w miejsce czego umożliwił racjonalne administrowanie krajem.

W rezultacie podpisanych na Kongresie Wiedeńskim umów o charakterze międzynarodowym, królestwo pruskie otrzymało w podziale zachodnie tereny Księstwa Warszawskiego, a mianowicie prawie całe departamenty poznański i bydgoski oraz część departamentu kaliskiego.

¹⁴ W. Sobociński, *Historia ustroju i prawa Księstwa Warszawskiego*. Toruń 1964, s. 18; W kwestii rozgraniczenia Księstwa por. J. Willaume, *Rozgraniczenie Księstwa Warszawskiego z Prusami*. Przegląd Zachodni 1951, nr 3—4, ss. 474—492.

¹⁵ Wybór tekstów źródłowych z historii państwa i prawa polskiego. PWN, Warszawa 1953, t. II, s. 15.

¹⁶ W. Sobociński, op. cit., s. 134.

¹⁷ W. Sobociński, op. cit., s. 134.

¹⁸ W. Sobociński, op. cit., s. 134.

¹⁹ W. Sobociński, op. cit., mapa Księstwa Warszawskiego z 1810 r.

Ziemie te zostały włączone do Prus patentem króla pruskiego Fryderyka Wilhelma z dnia 15 maja 1815 r.²⁰. W patencie tym określono zarazem bliżej, że obwody chełmiński i michałowski „...tak jak istniały w granicach 1772 r. oraz miasto Toruń z okręgiem, wracają do prowincji Prus Zachodnich, do których przyłącza się równocześnie lewy brzeg Wisły”. Pozostałe obszary, a więc departament poznański, z wyłączeniem części obwodów powidzkiego i pyzdrowskiego oraz część departamentu kaliskiego aż do Prosny, bez Kalisza i obwodu kaliskiego, należących do zaboru rosyjskiego, zjednoczono w jedną prowincję pod nazwą Wielkie Księstwo Poznańskie. Patent królewski zapowiadał nadto włączenie do tej prowincji obwodów: wałeckiego i kamińskiego, co nie zostało zrealizowane w wyniku negatywnej postawy rządu pruskiego.

Już uprzednio, bo rozporządzeniem z dnia 30 kwietnia 1815 r. państwo pruskie podzielono na dziesięć prowincji (Provinz) i na dwanaście okręgów sądowych, posiadających sądy apelacyjne (Oberlandesgericht)²¹. Poszczególne prowincje nosiły następujące nazwy: Ostpreussen, Westpreussen, Brandenburg, Pommern, Posen, Schlesien, Westfalen, Rheinland, Niederrhein i Sachsen. Dzieliły się one ponadto na okręgi regencyjne (Regierungsbezirke), a te z kolei na powiaty (Kreise). Wszystkie ziemie polskie, znajdujące się pod zaborami pruskimi, łącznie z uprzednio zagarniętymi, zostały podzielone pomiędzy następujące prowincje: Wielkie Księstwo Poznańskie, Prusy Zachodnie, Prusy Wschodnie, Pomorze, Brandenburgię i Śląsk²².

Na naradzie ministerialnej w kwietniu 1815 r. ustalono, że Wielkie Księstwo Poznańskie będzie traktowane jako integralna część Królestwa Pruskiego oraz zorganizowane na wzór pruski. Centralna władza administracyjna i policyjna prowincji spoczywała w rękach naczelnego prezesa, który nadto sprawował nadzór nad dyrekcjami skarbowymi i domenami państwowymi. Ponadto mianowano namiestnika, przedstawiciela króla w Wielkim Księstwie Poznańskim, którego kompetencje były niewielkie²³.

Cały obszar byłego terytorium Księstwa Warszawskiego zajęty przez Prusy obejmował 28 951 km² i liczył ca 776 tys. ludności. Kraj ten miał charakter wybitnie rolniczy, gdyż 4/5 ludności żyło z uprawy roli. Dlatego też Wielkie Księstwo Poznańskie stało się głównym zapleczem żyw-

²⁰ Patent królewski o objęciu w posiadanie wracającej do Prus części Księstwa Warszawskiego z 15 maja 1815 r. *Wybór tekstów źródłowych z historii państwa i prawa polskiego*, t. II, ss. 222–223; por. także S. Kutrzeba, *Historia ustroju Polski w zarysie*, t. 4. Po rozbiorach, cz. II. Lwów 1920, s. 3.

²¹ Verordnung vom 30 April 1815, wegen verbesserter Einrichtung der Provinzialbehoerden, Gesetz Sammlung f.d. kgl. Preuss. Staaten 1815, s. 287 (poz. 85).

²² *Dokumentacja geograficzna*, z. 9. *Niemieckie podziaty administracyjne ziem polskich w okresie 1815–1945*, oprac. W. Trzebiński. Instytut Geografii, PAN, Warszawa 1955, s. 7.

²³ *Historia Polski*, t. II, cz. 2, s. 343.

nościowym i surowcowym dla ośrodków przemysłu pruskiego. W tym też czasie następuje początek regresji pierwocin przemysłu w Poznańskim, co ugruntowało jego rolniczy charakter. Ponieważ na obszarze tym dominowała wielka własność ziemska, nader szybko więc następowało przekształcenie produkcji rolnej w kierunku kapitalizmu²⁴.

W latach 1815—1820 dokonano na całym obszarze królestwa pruskiego zasadniczej zmiany podziału administracyjnego państwa. Podyktowana była ona po pierwsze znacznym zwiększeniem terytorium Prus po klęsce Napoleona, w wyniku traktatów podpisanych na Kongresie Wiedeńskim, a po drugie — stanowiła dalszy ciąg reform, podjętych już uprzednio, a które miały na celu usprawnienie funkcjonowania aparatu administracyjnego. Niezależnie od tych przyczyn, nowych rozgraniczeń terytorialnych dokonywano również z punktu widzenia polityki narodowościowej²⁵.

W wyniku szeregu rozporządzeń ustalono w latach 1816—1819 tak granice prowincji, jak i poszczególnych rejencji oraz powiatów. Zgodnie z § 35 rozporządzenia z 30 kwietnia 1815 r.²⁶ podział poszczególnych rejencji na powiaty winien być dokonany pod kątem istniejącego stanu faktycznego oraz odpowiedniego przystosowania do nowych warunków. Równocześnie ustalono zwiększoną liczbę powiatów dla każdej z rejencji. Zwiększenie ilości powiatów podyktowane było m.in. stwierdzeniem, że dużym terytorium powiatu administruje się o wiele gorzej; stąd postanowiono tworzyć większe ilości powiatów o mniejszej niż dotychczas powierzchni.

Organizując nowy podział terytorialny na powiaty, ustalono następujące wytyczne²⁷:

1. Na terytorium powiatu winno zamieszkiwać od 20 do 36 tys. ludności.
2. Zarys granic powiatu, jego powierzchnia oraz położenie siedziby powiatu winno być tak ustalone, ażeby odległość między miastem powiatowym a krańcowymi osadami była mniejsza niż ca 23 km („...nie powinna przekraczać 3 mil pruskich”). Równocześnie zniesione zostają enklawy, a granice powiatów powinny być w miarę możliwości wyprostowane lub zaokrąglone.
3. Duże miasta mogą stanowić własne powiaty.
4. Jeżeli nie zachodzi konieczność, nie należy zmieniać dotychczas istniejącego podziału terytorialnego.

Oczywiście dyskutowane były różne zasady i kryteria, którym winny odpowiadać terytoria powiatów, np. domagano się, ażeby norma obsza-

²⁴ *Historia Polski*, t. II, cz. 2, s. 332.

²⁵ *Dokumentacja Geograficzna*, z. 9, s. 7.

²⁶ *Gesetz Sammlung f.d. kgl. Preuss. Staaten 1815*, s. 287, poz. 85.

²⁷ *Dokumentacja geograficzna*, z. 9, s. 10.

rowa dla powiatu wynosiła 20 mil kwadratowych przy równoczesnej ilości około 25 tys. mieszkańców, bądź nawet do 30 tysięcy²⁸. Oprócz tego w Wielkim Księstwie Poznańskim unikano — co istniało i w zaborze rosyjskim — dzielenia większych nieruchomości ziemskich pomiędzy dwa czy więcej powiatów²⁹. Widać z tego, że wpływy wielkich właścicieli ziemskich na ustalanie zasad podziału administracyjnego były poważne i zbieżne z żądaniami dziedziców w zaborze rosyjskim.

Nowy podział terytorialny na powiaty dla Wielkiego Księstwa Poznańskiego wszedł w życie z dniem 18 stycznia 1818 r. i przetrwał bez większych zmian aż do 6 czerwca 1887 r., kiedy to znacznie zwiększono liczbę powiatów w obu rejencjach³⁰. Wielkie Księstwo Poznańskie dzieliło się więc odtąd na dwie rejencje: poznańską i bydgoską. Liczba powiatów uległa wyraźnemu zwiększeniu w porównaniu do ilości istniejącej za czasów Księstwa Warszawskiego, czy jeszcze za rządów pruskich przed 1807 r., kiedy było ich niespełna 20³¹. Obecnie ustalono liczbę powiatów w całej prowincji na 26.

Zgodnie z tym nowym podziałem rejencja poznańska obejmowała siedemnaście powiatów: babimojski, bukowski, kościański, krobowski, krotoszyński, międzychodzki, międzyrzecki, obornicki, odolanowski, ostrzeszowski, pleszewski, poznański, szamotulski, śremski, średzki, wrzesiński i wschowski.

Rejencja bydgoska posiadała natomiast tylko dziewięć powiatów³²: bydgoski, chodzieski, czarnkowski, gnieźnieński, inowrocławski, mogileński, szubiński, wągrowiecki, wyrzyski.

W porównaniu do istniejących uprzednio powiatów w Księstwie Warszawskim liczba ich zwiększyła się ogółem o siedem, a mianowicie: bukowski, międzychodzki, pleszewski i szamotulski w rejencji poznańskiej oraz chodzieski, mogileński i szubiński w rejencji bydgoskiej³³.

Podobnie dokonano poważnych zmian w podziale administracyjnym pozostałych ziem polskich, będących pod zaborem pruskim. Terytorium Śląska, dzielące się od 1742 r. na dwa departamenty: wrocławski i głogowski³⁴, zostało podzielone na skutek rozporządzenia z 16 marca 1808 r. na rejencje, odpowiadające obszarami departamentom, z tym że w 1809 r. siedzibę rejencji głogowskiej przeniesiono do Legnicy³⁵. Po Kongresie Wiedeńskim do prowincji śląskiej włączono ziemie górnośląskie (m.in.

²⁸ M. Laubert, *Die Verwaltung der Provinz Posen 1815—1847*. Wrocław 1923, s. 150.

²⁹ *Dokumentacja geograficzna*, z. 9, s. 10.

³⁰ M. Laubert, op. cit., s. 151.

³¹ *Dokumentacja Geograficzna*, z. 9, s. 10.

³² I. Berger, *Die Preussische Verwaltung des Regierungsbezirks Bromberg (1815—1847)*, 1966, s. 36.

³³ M. Laubert, op. cit., s. 150.

³⁴ *Dokumentacja Geograficzna*, z. 9, s. 5.

³⁵ Tamże, s. 7.

Lubań i Zgorzelec)³⁶. Według nowych zarządzeń w zakresie podziału administracyjnego Śląska, utworzone zostały cztery rejencje: wrocławska, legnicka, opolska i dzierzoniowska. Tę ostatnią w 1820 r. zniesiono, dzieląc jej obszar pomiędzy rejencje wrocławską i legnicką³⁷. Równocześnie zwiększono ogólną liczbę powiatów prowincji śląskiej z 48 do 57³⁸.

Rejencja legnicka dzieliła się na osiemnaście powiatów: bolesławiecki, bolkowski, głogowski, jaworski, jeleniogórski, kamiennogórski, kozuchowski, legnicki, lubański, lubiński, lwówecki, szprotawski, świerżański, zielonogórski, złotoryjsko-chojnowski, rozborski (Rothenburg), zgorzelecki (Goerlitz), zagański.

Rejencja opolska miała szesnaście powiatów: bytomski, głubczycki, grodkowski, kluczborski, kozielski, lubliniecki, niemodliński, nyski, oleski, opolski, prudnicki, pszczyński, raciborski, rybnicki, strzelecki, toszkowski.

Rejencja wrocławska posiadała najwięcej, bo aż dwadzieścia trzy powiaty: brzeski, bystrzycki, dzierzoniowski, górowski, kłodzki, milicki, namysłowski, niemczański, oleśnicki, oławski, strzegomski, strzeliński, sycowski, ścinawski, średzki, świdnicki, trzebnicki, wałbrzyski, wołowski, wrocławski miejski, wrocławski wiejski, ząbkowicki, ziebicki.

W latach 1807—1815 Prusy Zachodnie posiadały tylko jeden departament — kwidzyński, do którego przyłączono pozostałą przy Prusach część dawnego departamentu bydgoskiego³⁹. Po Kongresie Wiedeńskim włączono do Prus Zachodnich powiaty: chełmiński, michałowski i toruński, w zamian za przyłączone do prowincji pomorskiej powiaty lęborski i bytowski⁴⁰. Prowincję Prusy Zachodnie podzielono według nowego podziału administracyjnego na dwie rejencje: gdańską i kwidzyńską, a te z kolei w sumie na 18 powiatów⁴¹.

Rejencja gdańska zawierała osiem powiatów⁴²: elbląski, gdański miejski, gdański wiejski, kartuski, kościerski, malborski, wejherowski, starogardzki.

Rejencja kwidzyńska dzieliła się na dziesięć powiatów⁴³: brodnicki, chojnicki, człuchowski, grudziądzki, kwidzyński, lubawski, suski, sztumski, świecki, toruński.

Podział prowincji Prusy Wschodnie nie uległ większym zmianom, wyjąwszy odmiennie rozgraniczenia utworzonych dwóch rejencji (odpo-

³⁶ Tamże, s. 9.

³⁷ Tamże, s. 9.

³⁸ Tamże, ss. 13—14.

³⁹ Tamże, s. 7.

⁴⁰ Tamże, s. 8.

⁴¹ W latach 1772—1806 było tylko 11 powiatów, por. *Dokumentacja Geograficzna*, z. 9, s. 10.

⁴² *Dokumentacja Geograficzna*, z. 9, s. 11.

⁴³ Tamże, s. 11.

wiadających w zasadzie dawnym departamentom): królewieckiej i gąbińskiej. Natomiast ilość powiatów zwiększyła się z 11 do 35⁴⁴.

Rejencja królewiecka liczyła czternaście powiatów⁴⁵: braniewski, kętrzyński, lidzbarski, morąski, pasłęcki, reszelski, szczycieński, frydlandzki (Friedland), nidzicki, olsztyński, ostródzki, iławski (Pr. Eylau), gierdawski (Gerdauen), świętosiekierski (Heiligenbeil).

Rejencja gąbińska posiadała osiem powiatów⁴⁶: ełcki, giżycki, mławowski, olecki (margrabowski), piski, węgorzewski, darkiejmski (Darkehmen), gołdapski.

Prowincja pomorska (Pomorze Zachodnie) uzyskała z Prus Zachodnich powiaty lęborski i bytowski oraz z prowincji brandenburskiej drawski i świdwiński, a także północną część powiatu choszczeńskiego⁴⁷. Początkowo Pomorze podzielono na dwie rejencje: szczecińską i koszalińską, a następnie w 1818 r. utworzono trzecią w Stralsundzie (obecnie poza granicami Polski).

Rejencja szczecińska dzieliła się na jedenaście powiatów⁴⁸: gryficki, gryfiński, kamieński, nowogardzki, pyrzycki, reski, szadzki (Saatzig) z siedzibą w Stargardzie, szczeciński miejski, szczeciński wiejski (Randow), wkrzański (Uckermuende), woliński (Usedom — Wollin).

Rejencja koszalińska miała dziesięć powiatów⁴⁹: białogardzki, bytowski, drawski, koszaliński — czyli Księstwo Kamieńskie (Fuerstentum Cammin), lęborski, miastecki, sławeński, słupski, szczecinecki, świdwiński. Ponadto reszta ziem polskich znajdowała się w granicach rejencji frankfurckiej w prowincji brandenburskiej.

Rejencja ta obejmowała ogółem trzynaście powiatów⁵⁰: choszczeński, gorzowski, krośnieński, myśliborski, osowski (Sternberg) z siedzibą w Sulęcinie, strzelecki, sulechowsko-świebodziński, chojeński, frankfurcki, gubiński, kostrzyński, lubuski, żarski.

W rejencji tej dokonano w latach 1827—1839 szeregu zmian w rozgraniczeniu powiatów. Mianowicie w 1827 r. połączono powiaty frankfurcki i lubuski w jeden — lubuski z siedzibą we Frankfurcie nad Odrą; w 1836 r. zniesiono powiat kostrzyński, dzieląc jego obszar pomiędzy trzy powiaty: chojeński, gorzowski i lubuski. Równocześnie powiat chojeński podzielono na powiaty chojeński wschodni i chojeński zachodni, które następnie znowu połączono w 1839 r. I wreszcie w 1837 r. powiat osowski, czyli

⁴⁴ Tamże, s. 10.

⁴⁵ Tamże, s. 12.

⁴⁶ Tamże, s. 12.

⁴⁷ Nastąpiło to w wyniku akcji likwidowania enklaw i półenklaw oraz tzw. zaokrąglania granic administracyjnych, por. *Dokumentacja Geograficzna*, z. 9, s. 8.

⁴⁸ *Dokumentacja Geograficzna*, z. 9, s. 12.

⁴⁹ Tamże, s. 12.

⁵⁰ Tamże, s. 13.

sulęciński (Sternberg) podzielono na Osowo-Wschód (Ost-Sternberg) z siedzibą w Sulęcynie i Osowo-Zachód (West-Sternberg) z siedzibą w Rzepinie⁵¹.

Równocześnie z wprowadzeniem nowego podziału administracyjnego wyłączono z powiatów wiejskich takie miasta jak Gdańsk, Szczecin i Wrocław, które stały się odrębnymi powiatami miejskimi. Wprawdzie w roku 1826 Szczecin został na powrót włączony do powiatu szczecińskiego (powiat Randow), ale ponowne wydzielenie szczecińskiego powiatu miejskiego nastąpiło w 1857 r.⁵²

Po zakończeniu prac związanych z nowym podziałem terytorialnym przyszła kolej na przeprowadzenie w Wielkim Księstwie Poznańskim uwłaszczenia chłopów, co na pozostałym obszarze królestwa pruskiego dokonano już w latach 1811—1816. W tym okresie wydano szereg przepisów, które normowały problem uregulowania spraw włościańskich, jednakowoż głównie w interesie wielkiego ziemiaństwa. Zwłaszcza deklaracja z roku 1816 poszła w kierunku i po myśli interesów obszarniczych⁵³. W dniu 8 kwietnia 1823 r. ukazała się ustawa o regulacji stosunków dominalnych i chłopskich, która rozciągnęła obowiązujące przepisy o uwłaszczeniu na terytorium Wielkiego Księstwa Poznańskiego⁵⁴. Cała ta pruska reforma uwłaszczeniowa spowodowała likwidację stosunków feudalnych na wsi i to w interesie wielkich właścicieli ziemskich, którym odpowiadała kapitalistyczna forma stosunków produkcyjnych w rolnictwie. Intencje i realizacja tej reformy były sprzeczne z interesem większości chłopstwa, gdyż w wyniku postanowień reformy uwłaszczeniowej nie wszyscy chłopi uzyskali ziemię, a w swej istocie przyczyniła się ona do rozszerzenia folwarku i umocnienia jego pozycji.

Reforma uwłaszczeniowa w Wielkim Księstwie Poznańskim realizowana była bardzo wolno, a przeprowadzenie regulacji zajęło około 20—30 lat. Dopiero upadek powstania listopadowego w Królestwie i zmiana namiestnika w Wielkim Księstwie Poznańskim przyspieszyły wybitnie realizację tej reformy. W roku 1836 obszarnicy w Poznańskim wywalczyli poprawkę ustawy, w wyniku której nastąpił wzmożony proces uwłaszczenia małorolnej ludności z lepszych gruntów na nieużytki, co poważnie przyspieszyło rozwarstwienie wsi⁵⁵. Przeprowadzona w ten sposób regulacja pozostawiła w posiadaniu obszarników przeszło 1,5 miliona

⁵¹ Tamże, s. 16.

⁵² *Dokumentacja Geograficzna*, z. 9, s. 17; w roku 1872 Szczecin został ponownie wydzielony, por. A. Wielopolski, *Ustrój polityczny Pomorza Zachodniego w XIX wieku*. Poznań 1965, s. 43.

⁵³ *Historia Polski*, t. II, cz. 2, s. 307.

⁵⁴ W. Jakóbczyk, *Wielkopolska (1815—1850). Wybór źródeł*. Wrocław 1952, ss. 24—27; por. także W. Jakóbczyk, *Uwłaszczenie chłopów w Wielkopolsce w XIX wieku*. Warszawa 1951.

⁵⁵ *Historia Polski*, t. II, cz. 2, s. 336.

ha ziemi, co wynosiło około 54% powierzchni Wielkiego Księstwa Poznańskiego⁵⁶.

Wielcy właściciele ziemscy zaczęli przechodzić w coraz szerszym zakresie w swojej gospodarce z systemu pańszczyźnianego na najem siły roboczej. Nastąpił równolegle wzrost liczby komorników wiejskich, którzy zwolnieni z pracy parobczańskiej w dużych gospodarstwach chłopskich, obciążonych obecnie czynszem poregulacyjnym, stanowili siłę roboczą dla folwarku i to za nader niską cenę. Natomiast słabo rozwinięty ówczesny przemysł polski nie mógł wytrzymać konkurencji niemieckiej, tym bardziej że włączenie Wielkiego Księstwa Poznańskiego do pruskiego obszaru celnego — co było na rękę polskiej gospodarce folwarcznej — doprowadziło najpierw do zastoju, a następnie do upadku polskich manufaktur i fabryk. W przeciwieństwie do Królestwa, w Wielkim Księstwie Poznańskim nie było silnych ośrodków wielkoprzemysłowych (najbardziej rozwinięte to Poznań, Bydgoszcz, Inowrocław i Rawicz), a co za tym idzie — brak wielkich zakładów produkcyjnych przy dużej przewadze ośrodków rolniczych⁵⁷.

Ale pomimo pewnych różnic w rozwoju zaboru pruskiego i zaboru rosyjskiego, nader szybki postęp kapitalizmu w rolnictwie Wielkiego Księstwa Poznańskiego powodował narastającą ilość wędrujących bezrolnych i zubożałych chłopów do regionów uprzemysłowionych królestwa pruskiego oraz ich emigrację, głównie do ośrodków przemysłowych zaboru rosyjskiego. W Wielkim Księstwie Poznańskim proletariat rekrutował się głównie ze zrujnowanych rzemieślników, gdyż dopiero w drugiej połowie XIX wieku zniesiono zakaz osiedlania się ludności wiejskiej w miastach⁵⁸. Natomiast w poważnym stopniu następował rozwój przemysłu na Śląsku, gdzie w węzłowych gałęziach produkcji dokonywało się w pierwszej połowie XIX wieku przejście od manufaktury do fabryki. Rozwija się tu dynamicznie górnictwo i hutnictwo. Z tym wzrostem przemysłu związany był gwałtowny rozwój klasy robotniczej, która np. na Śląsku w okresie od 1837 do 1847 r. wzrosła z 9 do 20 tys.⁵⁹. Za tym postępującym rozwojem przemysłu nadążała rozbudowa sieci komunikacyjnej oraz rozkwit szeregu miast. Na Pomorzu rozwinął się przemysł stoczniowy Szczecina, Gdańska i Elbląga, wzrastały Wrocław, Legnica, Bytom i Gliwice, powstawały nowe osady fabryczne, jak Katowice, Siemianowice czy Zabrze⁶⁰.

W całym zaborze pruskim można odnotować poważny wzrost liczbowy ludności, zwłaszcza polskiej, co poważnie wpływało na postępują-

⁵⁶ Tamże, s. 338.

⁵⁷ S. Kubiak, *Ruch socjalistyczny w Poznańskiem*. Poznań 1961, ss. 14—15.

⁵⁸ S. Kubiak, op. cit., s. 15.

⁵⁹ *Historia Polski*, t. II, cz. 2, s. 315.

⁶⁰ S. Kieniewicz, *Historia Polski 1795—1918*. Warszawa 1968, s. 57.

ce zubożenie klasy robotniczej i chłopstwa. I tak w latach 1816—1871 w Wielkim Księstwie Poznańskim ludność wzrosła z 820 tys. do 1 582 tys. mieszkańców, w Prusach Zachodnich z 571 tys. do 1 312 tys., w Prusach Wschodnich z 886 tys. do 1 821 tys., na Śląsku, w samej tylko rejencji opolskiej — z 525 tys. do 1 310 tys. Wzrost ludności na obszarze zaboru pruskiego był silniejszy niżeli w królestwie pruskim, a zwłaszcza w całej Rzeszy niemieckiej⁶¹. W ślad za tym wzrasta rola i znaczenie miast. W 1852 r. w samym tylko Wielkim Księstwie Poznańskim ludność miejska wynosiła 34,4% ogółu mieszkańców⁶² i to pomimo wybitnie rolniczego charakteru tej prowincji. Lecz mimo to do największych miast w zaborze pruskim zaliczyć można jedynie Gdańsk (64 tys. w 1840 r.) i Poznań (36 tys. w 1843 r.), gdyż pozostałe miasta, aczkolwiek dość liczne, nie przekraczały 10 tys. mieszkańców każde⁶³.

Z powyższych uwag wyraźnie wynika, że ani szybki rozwój kapitalizmu w rolnictwie, ani zubożenie ludności chłopskiej i jej migracja do miast, czy też powolny rozwój przemysłu w Wielkim Księstwie Poznańskim i szybki na Śląsku, nie miały wpływu na dokonanie zmian w podziale administracyjnym. Stwierdzenie to jest zbieżne z analogicznymi spostrzeżeniami z terenu zaboru rosyjskiego. Następuje większy rozwój miast na Śląsku, powstają w tym regionie nowe osady fabryczne, ale to jest wszystko. W dalszym ciągu istotnym czynnikiem rzutującym na zmiany w podziale administracyjnym w zaborze pruskim, a zwłaszcza w Wielkim Księstwie Poznańskim jest dążenie do usprawnienia administrowania danym obszarem. Ponadto nadal notuje się tendencje ze strony wielkiego ziemiaństwa do skomasowania swoich dóbr na terenie jednego powiatu, jako zamkniętej całości — stąd zmiany granic powiatów. Nader ważnym momentem, mającym wpływ na podziały administracyjne, głównie w Wielkim Księstwie Poznańskim, była polityka germanizacyjna władz pruskich, która dążyła do rugowania wszelkich przejawów polskości, starając się wykazać etniczną „niemieckość” zagrabionych terenów i nie dopuścić do „polonizacji niemieckiej mniejszości”⁶⁴.

Następnym etapem modyfikacji podziału administracyjnego ziem polskich zaboru pruskiego, pomijając inne drobne i przejściowe zmiany⁶⁵, było utworzenie szeregu nowych powiatów. W roku 1875 w Prusach Zachodnich podzielono powiat chojnicki w rejencji kwidzyńskiej na chojnicki i tucholski, a w roku 1886, w rejencji bydgoskiej, z powiatu inowrocławskiego utworzono inowrocławski i strzeliński.

⁶¹ J. Rutkowski, *Historia gospodarcza Polski (do roku 1864)*. Warszawa 1953, s. 1.

⁶² J. Rutkowski, op. cit., s. 4.

⁶³ J. Rutkowski, op. cit., s. 5.

⁶⁴ W. Jakóbczyk, *Wielkopolska (1851—1914). Wybór źródeł*. Wrocław 1954, ss. XV—XVI.

⁶⁵ W 1829 r. połączono Prusy Wschodnie i Zachodnie w jedną prowincję, którą ponownie w 1878 r. rozdzielono, por. *Dokumentacja Geograficzna*, z. 9, s. 14.

Poważne i istotne zmiany podziału administracyjnego dokonano na podstawie ustawy z dnia 6 czerwca 1887 r.⁶⁶. W myśl przepisów tej ustawy, w rejencji poznańskiej utworzono nowe powiaty: jarociński, kępiński, koźmiński, leszczyński, ostrowski, skwierzyński i śmigielski — wszystkie wydzielając z innych powiatów. Ponadto zlikwidowano powiat krobowski, a w jego miejsce utworzono powiaty rawicki i gostyński, skasowano powiat bukowski, tworząc z niego powiaty grodziski i nowotomyski oraz podzielono istniejący dotąd powiat wiejski poznański na dwa nowe: Poznań-Wschód i Poznań-Zachód⁶⁷. Utworzono więc trzynaście nowych powiatów, likwidując równocześnie trzy, a więc rejencja poznańska liczyła odtąd dwadzieścia siedem powiatów. Należy jeszcze dodać, że już uprzednio w 1870 r.⁶⁸ utworzono powiat miejski poznański, czyli w sumie było dwadzieścia osiem powiatów.

W rejencji bydgoskiej nie dokonano już tak poważnych zmian w ilości powiatów, tworząc jedynie trzy nowe: wieleński — wydzielając go z powiatu czarnkowskiego, witkowski — z powiatu gnieźnieńskiego i żniński — z części powiatów: mogileńskiego, szubińskiego i wągrowieckiego⁶⁹. Ponieważ w 1875 r. utworzono powiat miejski w Bydgoszczy⁷⁰, rejencja bydgoska powiększyła się więc o 5 powiatów (wliczając w to już uprzednio wspomniany powiat strzeleński) i liczyła odtąd 14 powiatów.

W Prusach Zachodnich przeprowadzono w myśl wyżej wspomnianej ustawy następujące zmiany. Mianowicie w rejencji gdańskiej⁷¹ wydzielono powiat pucki z powiatu wejherowskiego, powiat tczewski utworzono z części powiatów starogardzkiego i gdańskiego oraz podzielono powiat wiejski gdański na Gdańskie Niziny i Gdańskie Wyżyny. W sumie więc rejencja ta liczyła 12 powiatów. W rejencji kwidzyńskiej z części powiatów: chełmińskiego, brodnickiego, grudziądzkiego i toruńskiego wyodrębniono powiat wąbrzeski. Uwzględniając uprzednio już utworzony powiat tucholski, rejencja ta zwiększyła się o dwa powiaty, licząc obecnie 12 powiatów.

Na Pomorzu, w rejencji koszalińskiej⁷² zlikwidowano tzw. Fuerstentum (powiat „Księstwo”) z siedzibą w Koszalinie, który był nb. resztką okrojonego b. Księstwa Kamieńskiego (siedziba tegoż księstwa — Kamień przypadła rejencji szczecińskiej), w miejsce którego powołano w roku 1872 trzy nowe powiaty: kołobrzESCO-karliński, koszaliński i bobolicki.

⁶⁶ M. Laubert, op. cit., s. 151, przyp. 1; I. Berger, op. cit., s. 36, przyp. 103, a także s. 273.

⁶⁷ Dokumentacja Geograficzna, z. 9, s. 15.

⁶⁸ Tamże, s. 17.

⁶⁹ Tamże, s. 16.

⁷⁰ Tamże, s. 17.

⁷¹ Tamże, s. 16.

⁷² Tamże, s. 16.

I wreszcie na Śląsku utworzono w 1854 r. powiat noworudzki, wydzielając go z powiatu kłodzkiego, a w związku z rozwojem przemysłu i wzrostem ludności zagłębia węglowego, w rejencji opolskiej w 1873 r. podzielono powiat bytomski na cztery nowe: bytomski, katowicki, tarnogórski (Tarnowskie Góry) i zabrski (Zabrze)⁷³. Jest to chyba jedyny wypadek widomego wpływu rozwoju nowych stosunków kapitalistycznych na modyfikację podziałów administracyjnych, czego tak wyraźnie nie zaobserwowano w zaborze rosyjskim (z wyjątkiem szybkiego rozwoju miasta Łodzi).

W roku 1872 ukazała się nowa ustawa o organizacji powiatowej (Kreisordnung z 13 grudnia 1872 r.), na podstawie której miasta liczące ponad 25 tys. mieszkańców mogą tworzyć odrębne powiaty miejskie. Stąd też, od chwili wejścia tej ustawy w życie, zaczęła wzrastać ilość powiatów miejskich. Na terenie zaboru pruskiego samodzielnymi powiatami miejskimi ustanowiono wspomnianą już wyżej Bydgoszcz, dalej Piłę, Elbląg, Grudziądz, Toruń, Olsztyn, Słupsk, Starogard, Kołobrzeg, Koszalin, Gubin, Gorzów, Zgorzelec, Legnicę, Bytom, Gliwice, Chorzów, Katowice, Opole, Świdnicę, Racibórz, Brzeg i Nysę⁷⁴. Trzeba tu także nadmienić, że granice tych powiatów-miast ulegały stałemu poszerzaniu, gdyż w ich obszar włączano coraz to nowe gminy wiejskie, np. dzisiejsze dzielnice Poznania, jak Jeżyce, Łazarz i Wildę wcielono w roku 1900 jako gminy wiejskie do powiatu miejskiego Poznań.

Oprócz tych zmian przeprowadzono w okresie od 1873 do 1914 r. szereg modyfikacji granic powiatowych, przenosząc pewną ilość gmin wiejskich i obszarów dworskich z jednych powiatów do drugich⁷⁵. Te przekształcenia granic powiatowych nie naruszyły granic rejencji, a tym bardziej granic prowincji zaboru pruskiego, które pozostały w zasadzie bez zmian aż do wybuchu I wojny światowej.

Reasumując, podkreślić trzeba, że w wyniku dokonanych rozbiorów ziemie polskie znalazły się w granicach trzech państw zaborczych, z których każde miało inny, własny system podziału administracyjnego. Zabór pruski, po wstępnym okresie podziału na departamenty, wykształcił czterostopniowy podział administracyjny na prowincje, rejencje, powiaty i gminy jednowioskowe. W zaborze tym dominowały liczne, drobne jednostki podziału terytorialnego, podczas gdy na obszarze samych Prus jednostki te były obszarowo większe. Stąd nasuwa się prosty wniosek, że podział na terytorium zaboru pruskiego miał za zadanie trzymać w ryzach zagrabione obszary i był jednym z czynników zmierzających do przyspieszenia procesu germanizacji ludności i ziem polskich. Stanowił

⁷³ Tamże, s. 17.

⁷⁴ Tamże, s. 17—18; A. Wielopolski, op. cit., s. 44.

⁷⁵ Tamże, s. 18—19.

więc wyraz ucisku polityczno-administracyjnego i formę ekspansji pruskiej. Analogicznie do systemu podziału terytorialnego austriackiego, obszary dworskie w zaborze pruskim były samodzielnymi jednostkami podziału administracyjnego na równi z gminami. Powiat był równocześnie jednostką samorządu terytorialnego, podczas gdy rejencja — tylko jednostką administracji rządowej.

Zmiany w układzie podziału terytorialnego jednostek stopnia wojewódzkiego oraz powiatowego były dokonywane przez zaborców głównie w wyniku tendencji do usprawnienia administrowania przy równoczesnym dążeniu do wzmocnienia władzy politycznej i policyjnej, a co za tym idzie — wzmoczenia ucisku narodowego. Te same dążności występowały i przy zmianach podziałów administracyjnych niższego stopnia, jakkolwiek można było tu zaobserwować naciski wielkich właścicieli ziemskich, zmierzających do przeciwstawienia się podziałowi swoich dóbr pomiędzy różne jednostki terytorialne równego stopnia, np. pomiędzy dwa powiaty.

Ten zaborczy stan podziału terytorialnego ziem polskich kontynuowały w czasie I wojny światowej państwa centralne, tworząc generalne gubernatorstwa podzielone na powiaty i powołując reprezentację władz polskich dla formalnego sprawowania zarządu. Dopiero rewolucja proletariacka w Rosji dała asumpt do całkowitego uwolnienia ziem polskich z więzów zaborców, a klęska państw centralnych, przy równoczesnych ruchach narodowowyzwoleńczych narodu polskiego, przyspieszyła powstanie państwa polskiego.

II.

Powstały dzięki Rewolucji Październikowej sprzyjający układ sił na arenie międzynarodowej przyczynił się w sposób decydujący — obok walki narodowowyzwoleńczej narodu polskiego — do urzeczywistnienia niepodległości Polski. Odrodzone w 1918 r. państwo polskie powstało jako republika burżuazyjno-demokratyczna, która kształtując swoje oblicze społeczno-polityczne oraz granice pod wpływem zwycięskiej Ententy — wkraczała na drogę demokracji parlamentarnej.

Jedną z naczelných funkcji formującego się państwa polskiego było dążenie do zjednoczenia w jego granicach całego terytorium narodowego. Jednakże funkcję tę interpretowano w kołach rządowych w różny sposób. Ówczesne władze polskie, reprezentujące polityczne dążenia Piłsudskiego, zmierzały do maksymalnego przesunięcia granic i wpływów Polski na wschód, kosztem najistotniejszych interesów państwowych, a zwłaszcza kosztem etnicznych ziem polskich na zachodzie i północy.

Odrodzone państwo polskie stanęło więc od razu wobec olbrzymich

trudności natury politycznej, ekonomicznej i administracyjnej. Terytorialny zasięg nowego państwa był nieokreślony, a granice jego nie zostały jeszcze ostatecznie ustalone. Na przełomie lat 1918/1919 władza polska utrzymywała faktyczne panowanie — w zasadzie — na obszarze byłego Królestwa i Galicji zachodniej. W kierunku północno-wschodnim sięgała po linię kolejową Białystok—Grajewo, natomiast Suwalszczyzna i tzw. były obwód białostocki nie podlegały jeszcze władzy rządu warszawskiego. Na południowym wschodzie zasięg polskich władz dochodził do Przemyśla i linii Sanu. Ze strony zachodniej granica zaboru pruskiego odcinała od Polski Śląsk, Pomorze i Poznańskie.

Na obszarze niepodległego państwa polskiego istniało i obowiązywało równolegle kilka systemów prawnych, pozostawionych przez zaborców. I tak na obszarze zaboru pruskiego obowiązywał system prawa pruskiego, w Galicji i na Śląsku Cieszyńskim — prawo austriackie, na terenach Spiszu i Orawy — prawo węgierskie, na kresach wschodnich — prawo rosyjskie (Zwód Praw). Ponadto w zakresie prawa cywilnego na obszarze byłego Królestwa Kongresowego obowiązywało odrębne polsko-francuskie ustawodawstwo, pochodzące z pierwszej połowy XIX wieku. Te systemy prawne były nader zróżnicowane i określały podstawy prawne niekiedy odmiennych formacji społeczno-ekonomicznych względnie odrębnych stadiów rozwoju społeczeństwa kapitalistycznego⁷⁶. Poza tym istniały przepisy prawne wydane przez okupantów niemieckich i austriackich, a nadto pewne własne urzędy administracyjne, wprowadzone przez Radę Regencyjną na obszarze okupacji niemieckiej. Warto przy tym podkreślić, że na ziemiach polskich było aż dziewięć różnych systemów ustawodawstwa administracyjnego⁷⁷. Stąd istniała w tym czasie mozaika różnorodnych, obcych przepisów, obowiązujących niejednokrotnie tylko niewielkie terytoria ziem polskich. Te pozostałości okresu zaborczego niesłychanie utrudniały administrowanie obszarem państwa. Dlatego też najistotniejszym zadaniem władz było dążenie do przyspieszenia procesu unifikacji państwa w płaszczyźnie stosunków politycznych, prawnych, administracyjnych itp.

Podobnie i struktura terenowych organów administracyjnych kształtowała się różnie na obszarach poszczególnych zaborów. Stąd też i podział administracyjny dzielnic polskich, przejętych od zaborców, był niejednolity i wymagał unifikacji. Władze polskie musiały więc — celem należytego sprawowania swoich funkcji — dokonać doraźnego zmontowania administracji terenowej na określonych obszarach. Trzeba było wprawdzie nawiązać do istniejących zaborczych dzielnic okresu rozbiorowego. Dlatego

⁷⁶ Z. Radwański, *Kształtowanie się polskiego systemu prawnego w pierwszych latach II Rzeczypospolitej*. Czas. Pr. Hist., tom XXI, 1969, z. 1, s. 31.

⁷⁷ *Historia państwa i prawa Polski, 1918—1939*, cz. I. Warszawa 1962, s. 168.

też powołano generalnego delegata rządu dla byłej Galicji⁷⁸, ministerstwo byłej dzielnicy pruskiej⁷⁹, zarząd cywilny ziem wschodnich i powierzono administrację byłego Królestwa Kongresowego właściwym ministerstwom w Warszawie. Zakres działania tych ministerstw rozciągał się stopniowo na terytorium całego państwa⁸⁰.

Dnia 28 czerwca 1919 r. został podpisany traktat wersalski⁸¹, w wyniku którego Polska odzyskała częściowo Pomorze Gdańskie, ale bez Gdańska, który stał się Wolnym Miastem oraz okrojone Poznańskie, z tym że na terytorium Mazur, Warmii i Śląska miał się odbyć plebiscyt, mający rozstrzygnąć o przynależności danych ziem do Polski. Ogółem Polska otrzymała 45 463 km² i około 3 mln. ludności⁸². Ziemie te w większości zostały już uprzednio włączone do Polski w wyniku powstania wielkopolskiego.

Równoległe z ustalaniem i stabilizowaniem się granic państwowych tworzono wspólne dla całego kraju organa administracji ogólnej II instancji — województwa, które powstawały stopniowo na poszczególnych obszarach, w miarę likwidowania tymczasowych zarządów dzielnic. W pierwszym rządzie ustalono dla ziem byłego zaboru pruskiego — oprócz powołania ministra byłej dzielnicy pruskiej — dwa województwa: poznańskie, obejmujące obszar byłego Wielkiego Księstwa Poznańskiego wraz z przyznanymi Polsce częściami powiatów namysłowskiego i sycowskiego oraz pomorskie dla pozostałych ziem północnych byłego zaboru pruskiego włączonych do Polski⁸³. Ustawa ta nie zawierała wykazu powiatów należących do danych województw, bowiem powiaty po prostu przejęto według stanu istniejącego, zgodnie z niemieckim podziałem administracyjnym. Dopiero rozporządzenie ministra byłej dzielnicy pruskiej z dnia 12 sierpnia 1921 r. o wyborach do sejmików wojewódzkich⁸⁴ przedstawiło wykaz powiatów obu województw.

Województwo poznańskie liczyło trzydzieści osiem powiatów: bydgoski miejski, bydgoski wiejski, chodzieski, czarnkowski, gnieźnieński, gostyński, grodziski, inowrocławski, jarociński, kępiński, koźmiński, kościański, krotoszyński, leszczyński, międzychodzki, mogileński, nowoto-

⁷⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów w przedmiocie administracji państwowej w Galicji z 7 marca 1919 r. (Dz. Praw Państwa Polskiego nr 24, poz. 240).

⁷⁹ Art. 4 ustawy z 1 sierpnia 1919 r. o tymczasowej organizacji zarządu byłej dzielnicy pruskiej (Dz. P. PP, nr 64, poz. 385).

⁸⁰ J. S. Langrod, *Ze studiów nad podziałem administracyjnym państwa*. Kraków 1931, ss. 90—91.

⁸¹ Dziennik Ustaw RP z 1920 r., nr 35, poz. 200.

⁸² *Historia Polski*, t. IV, cz. 1 (makieta) s. 273.

⁸³ Ustawa z 1 sierpnia 1919 r. o tymczasowej organizacji zarządu byłej dzielnicy pruskiej. Dz. P. PP nr 64, poz. 385.

⁸⁴ Dz. U. RP nr 71, poz. 491; por. także rozp. Prezesa Głównego Urzędu Ziemińskiego z 30 kwietnia 1921 r. w przedmiocie utworzenia powiatowych urzędów ziemskich na obszarze byłej dzielnicy pruskiej (Dz. U. RP, nr 47, poz. 292), które też przedstawia powiaty w obu województwach.

myski, obornicki, odolanowski, ostrowski, ostrzeszowski, pleszewski, poznański miejski, poznański wschodni, poznański zachodni, rawicki, śmigielski, śremski, średzki, strzeliński, szamotulski, szubiński, wągrowiecki, witekowski, wolsztyński, wrzesiński, wyrzyski, zniński.

Województwo pomorskie miało dwadzieścia powiatów: brodnicki, chełmiński, chojnicki, działdowski, gniewski, grudziądzki miejski, grudziądzki wiejski, kartuski, kościerski, lubawski, pucki, sępoliński, starogardzki, świecki, tczewski, toruński miejski, toruński wiejski, tucholski, wąbrzeski, wejherowski.

Województwo śląskie zostało utworzone na mocy ustawy konstytucyjnej z 15 lipca 1920 r.⁸⁵, zawierającej statut organiczny tego województwa, która w art. 1 stanowiła, że województwo śląskie będzie zawierało wszystkie ziemie śląskie przyznane Polsce, czy to ze Śląska Cieszyńskiego, czy też na mocy art. 88 traktatu wersalskiego z Niemcami. Z uwagi na to, że w chwili ogłoszenia tej ustawy obszar ziem Śląska nie został jeszcze ostatecznie rozgraniczony pomiędzy Polską a Niemcami (plebiscyt przeprowadzono 20 marca 1921 r., a po trzecim powstaniu śląskim konferencja ambasadorów ustaliła 20 października 1921 r. sposób podzielenia Górnego Śląska między Polskę a Niemcy), nie zostały wykazane w wyżej wymienionej ustawie powiaty tego województwa. Województwo śląskie dzieliło się na osiem powiatów⁸⁶: katowicki, lubliniecki, pszczyński, rybnicki, świętochłowicki, tarnogórski, bielski, cieszyński.

Oceniając sposób przeprowadzania podziałów administracyjnych kraju na województwa podkreślić trzeba, że ustawodawca nie wysiłił się zbyt. Po prostu zorganizowano nowe województwa na bazie istniejących uprzednio rejencji. I tak województwo poznańskie odpowiadało mniej więcej byłym rejencjom poznańskiej i bydgoskiej, a województwo śląskie utworzono wprawdzie z ziem śląskich przypadłych Polsce, ale utrzymano zarazem punkt styku 3 zaborców, tzw. Dreikaiserecke⁸⁷.

Z tych kilku przykładów można wyciągnąć wniosek ogólny, że nowy podział na województwa nie zlikwidował kordonów zaborczych, a wręcz przeciwnie, został nawet do nich dostosowany. Nie nastąpiła więc oczekiwana unifikacja i integracja ziem w nowym państwie polskim, zespolenie i przemieszanie różnych ziem różnych zaborów pod jednym zarządem administracyjnym. Ustawodawca zrobił to widać celowo i słusznie. Był to przecież okres tworzenia i ugruntowywania nowej państwowości po przeszło wiekowej niewoli, a sytuacja wewnętrzna ówczesnego państwa burżuazyjnego nie sprzyjała wielkim terytorialnym procesom przeobrażeniowym w zakresie administrowania. Dlatego też jakaś wielka re-

⁸⁵ Dz. U. RP nr 73, poz. 497.

⁸⁶ J. Ziomek, *Podział państwa dla celów administracji ogólnej*. Kraków 1931, s. 68.

⁸⁷ J. S. Langrod, op. cit., s. 99.

forma w tym względzie była nie na czasie i nie spełniłaby pokładanych nadziei, właśnie z uwagi na wieloletnie rozbitcie dzielnicowe kraju i wyrosłe stąd odrębności charakteru każdej dawnej dzielnicy zaborczej. Z tych też względów przeprowadzono podział terytorialny w najdogodniejszy dla ówczesnego okresu sposób, przyjmując za nowe jednostki administracyjne drugiej instancji te, które odpowiadały pruskim prowincjom⁸⁸.

Jedynie w sporadycznych przypadkach stwierdzono naruszenie istniejących uprzednio granic dzielnicowych i kordonów zaborczych. Przykładem może służyć przyznany Polsce obszar Śląska Cieszyńskiego, należący uprzednio do byłego zaboru austriackiego, a aktualnie przyłączony do obszaru śląskiego. Podobnie przyłączono do województwa krakowskiego Spisz i Orawę, wchodzące uprzednio w skład państwa węgierskiego (nb. na obszarze jednego zaboru — austriackiego, ale o odmiennym ustawodawstwie).

Reasumując powyższe wywody można stwierdzić, że z ogólnego obszaru państwa polskiego na były zabór austriacki przypadło około 21% powierzchni, ca 28% ludności i 31% powiatów, na byłe Królestwo — około 35% obszaru ogólnego, ca 40% ludności i 31% powiatów (identycznie jak w byłym zaborze austriackim, pomimo większej o 12% liczby mieszkańców), na byłą dzielnicę pruską — ca 11% ogólnego terytorium, około 12% ludności i 21% powiatów, na ziemie wschodnie (województwa wileńskie, nowogródzkie, poleskie i wołyńskie) około 32% obszaru, około 16% ludności i ca 12% powiatów oraz na województwo śląskie — ca 1% ogólnego obszaru, około 4% ludności i ca 5% powiatów⁸⁹.

Równoległe ze stopniowym włączeniem w skład państwa polskiego poszczególnych terytoriów, będących uprzednio pod zarządem innych państw, następowało rozszerzanie mocy obowiązującej różnych przepisów, wydawanych już wcześniej na ziemiach Polski centralnej. Po przeniesieniu mocy obowiązującej istotnych ustaw i rozporządzeń na obszary zachodniej Polski, zlikwidowano ustawą z 7 kwietnia 1922 r.⁹⁰ ministerstwo byłej dzielnicy pruskiej, którego kompetencje przeszły ostatecznie na poszczególne resorty.

Organizację władz administracyjnych drugiej instancji (województw) określała ustawa tymczasowa z 2 sierpnia 1919 r.⁹¹, która stanowiła o zakresie działania władz wojewódzkich — wojewodów.

Ustawa z 7 lipca 1921 r.⁹² ustalała dokonywanie zmian granic powiatów na obszarach byłych dzielnic: rosyjskiej i austriackiej, upoważniając

⁸⁸ J. S. Langrod, op. cit., s. 95.

⁸⁹ J. S. Langrod, op. cit., s. 107.

⁹⁰ Dz. U. RP nr 30, poz. 247.

⁹¹ Dz. U. RP nr 65, poz. 395.

⁹² Dz. U. RP nr 64, poz. 400.

do tych czynności Radę Ministrów. Na obszarze b. dzielnicy pruskiej upoważnienie to zostało dopiero sformułowane w art. 104 rozporządzenia Prezydenta RP z 19 stycznia 1928 r.⁹³ o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej.

Po wydaniu tych pierwszych przepisów dotyczących tymczasowej organizacji terytorialnej i samorządowej władz administracji ogólnej, rozpoczęto bieżące regulowanie granic województw, powiatów i gmin. W zasadzie zmiany te wynikały z dążenia do usprawnienia administrowania danym terenem, bądź niwelowania nierówności obszarowych jednostek administracyjnych, przeprowadzając w tym celu dzielenie, łączenie względnie znoszenie i tworzenie powiatów lub gmin, bądź też wpływały z konieczności ustrojowych czy prawnych, a także ze względów oszczędnościowych. Zmiany te nie przeprowadzono nagle, jednorazowo, ale następowały powoli, systematycznie, narastając ilościowo z roku na rok.

Istniejące w Polsce rozbieżności i różnorodności w zakresie podziału administracyjnego województw i powiatów pogłębiała niewątpliwie rozmaitość struktury i organizacji gmin wiejskich. W spuściznie po zaborcach państwo polskie otrzymało na obszarach byłego Królestwa i na kresach wschodnich wiejską gminę zbiorową, na którą składała się większa liczba wsi, folwarków, osiedli i osad. Dodać trzeba, że na wschodnich kresach w skład takiej gminy, jako jednostki podziału administracyjnego, wchodziły ponadto miasteczka liczące poniżej 2,5 tys. mieszkańców. Natomiast na terytorium byłych zaborów pruskiego i austriackiego istniały gminy jednostkowe, obejmujące w zasadzie poszczególne wsie. Prócz tego występowały tu jeszcze tzw. obszary dworskie (jako odrębne jednostki administracyjne), które zostały zniesione i połączone z gminami na terenie byłej Galicji ustawą z 26 lipca 1919 r.⁹⁴. Na ziemiach byłego zaboru pruskiego obszary dworskie istniały jeszcze nadal, w ilości 1640 w województwie poznańskim i 699 w województwie pomorskim. Razem było więc w obu województwach 2339 obszarów dworskich na 12 601 gmin wiejskich⁹⁵.

Z uwagi na tę nierównomierną organizację gminną przypadało w tym czasie w byłej Kongresówce na jeden powiat przeciętnie 15 gmin wiejskich, na ziemiach wschodnich — ca 12 gmin wiejskich, w byłym zaborze austriackim aż 84 gminy wiejskie, w byłym zaborze pruskim — 83 gminy i w województwie śląskim — ca 50 gmin wiejskich⁹⁶. Z powyższych uwag można wysnuć narzucający się wniosek, że projektowana

⁹³ Dz. U. RP nr 11, poz. 86.

⁹⁴ Dz. U. RP nr 67, poz. 404.

⁹⁵ J. S. Langrod, op. cit., s. 54.

⁹⁶ J. S. Langrod, op. cit., ss. 107—108.

unifikacja podziału administracyjnego stanowiła w tym okresie tylko połowiczne rozwiązanie, bowiem dotyczyła zaledwie województw, które zostały nowo utworzone, natomiast nie ujednociono podziału na powiaty, a zwłaszcza na gminy.

Różnorodne niedogodności oraz nierównomierności, wynikające z przeprowadzonego podziału administracyjnego, stwarzały szereg trudności w prawidłowym zarządzaniu oraz prowadziły do stopniowego narastania komplikacji w uzyskiwaniu efektów gospodarczych w działalności samorządów terytorialnych. Wszystkie te wady skłaniały — w miarę umacniania się państwowości polskiej — do podnoszenia konkretnych zarzutów oraz zmierzały do krytyki i rewizji obowiązującego podziału administracyjnego.

Wszyscy krytykujący zgodnie stwierdzali, że istniejący podział administracyjny jest podziałem prowizorycznym, sztucznym, tymczasowym i w zasadzie stanowi niesławną i przestarzałą już spuściznę po zaborach. Odzywały się głosy, że aktualny podział jest częstokroć wynikiem przypadku lub też automatycznym zlepkiem urzędzeń byłych państw zaborczych, a do tego niezmodyfikowany i nie przepojony jedną, wspólną ideą przewodnią.

Niezależnie od uwag krytycznych i wysuwanych projektów zmian w istniejącym podziale terytorialnym państwa, życie dyktowało konieczność dalszego, bieżącego regulowania granic i obszarów aktualnych jednostek podziału administracyjnego. Oczywiście najwięcej zmian następowało w podziale gminnym, a najmniej w wojewódzkim podziale administracyjnym. W 1924 r. rozszerzono granice miasta Poznania⁹⁷, do którego przyłączono gminy wiejskie: Główną, Komandorię, Starołękę, Rataje, Winia-ry oraz obszar dworski Naramowice z powiatu wschodniopoznańskiego, a także gminę Dębiec z powiatu zachodniopoznańskiego. Dalej zniesiono w województwie poznańskim oba powiaty poznańskie: wschodni i zachodni, tworząc jeden powiat poznański (z siedzibą w Poznaniu), powiększając go jeszcze o wyjęte z powiatu śremskiego gminy wiejskie: Puszczykowo, Puszczykowo Stare i Puszczykówko⁹⁸. W tym ostatnim przypadku powołano się wyraźnie na ustawę z 31 lipca 1924 r. o naprawie Skarbu Państwa⁹⁹, nakazującą w art. 1, ust. A4, przeprowadzenie oszczędności poprzez zmianę ustroju terytorialnego i granic m.in. województw poznańskiego i pomorskiego.

W roku 1925 w województwie poznańskim utworzono z Gniezna i Inowrocławia odrębne powiaty miejskie¹⁰⁰. W województwie pomorskim

⁹⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z 17 grudnia 1924 r. (Dz. U. RP nr 112, poz. 996).

⁹⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z 30 grudnia 1924 r. (Dz. U. RP nr 117, poz. 1044).

⁹⁹ Dz. U. RP nr 71, poz. 687.

¹⁰⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z 27 maja 1925 r. (Dz. U. RP nr 59, poz. 416 i 417).

utworzono nowy powiat — morski, z siedzibą w Gdyni¹⁰¹, obejmujący częściowo obszary dotychczasowego powiatu puckiego i wejherowskiego. Pozostałe gminy i obszary dworskie z byłego powiatu puckiego włączono do powiatu wejherowskiego¹⁰².

W 1927 r. w województwie poznańskim zniesiono powiat witkowski¹⁰³, a należące do niego miasta, gminy wiejskie i obszary dworskie włączono częściowo do powiatu gnieźnieńskiego, a częściowo do powiatu wrzesińskiego. W następnym roku dokonano zmian granic powiatów koźmińskiego i gostyńskiego¹⁰⁴.

W roku 1929 utworzono z miasta Gdyni odrębny powiat miejski¹⁰⁵, a w 1932 r. zniesiono powiat gniewski w województwie pomorskim¹⁰⁶ oraz ostrzeszowski, odolanowski, koźmiński, pleszewski, strzeliński, śmigielski i grodziski w województwie poznańskim¹⁰⁷. Zarazem dokonano na szeroką skalę licznych zmian w podziale na gminy wiejskie i miejskie oraz zniesiono szereg obszarów dworskich w województwie poznańskim i pomorskim.

Dnia 23 marca 1933 r. ogłoszono ustawę o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego¹⁰⁸. Ustawa ta dotyczyła sytuacji prawnej organów samorządu gminnego (tak miejskiego, jak i wiejskiego), a także powiatowego, nie obejmując jednakże obszaru województwa śląskiego, gdzie uregulowanie zagadnień ustrojowych i organizacyjnych samorządu terytorialnego należało do zakresu działania sejmku śląskiego.

Zgodnie z art. 10 ustawa stwierdzała, że do obszaru gminy wiejskiej wchodzi jedna lub więcej miejscowości (osad, miasteczek, wsi, siół, osiedli, przysiółków, kolonii, folwarków, zaścianków itp.). Wielkość obszaru gminy powinna odpowiadać naturalnemu — o ile możliwości — zasięgowi wspólnego zainteresowania sprawami lokalnymi mieszkańców gminy, przy zagwarantowaniu zdolności wykonywania zadań ciężących na gminie.

W ten sposób ustawa przekreślała obowiązującą dotychczas na obszarze województw południowych i zachodnich zasadę, że każda wieś, każde osiedle, stanowi odrębną gminę. Zlikwidowano więc w wyniku ustawy istniejące dotąd gminy jednowioskowe (jednostkowe).

Rzecz charakterystyczna, że pomimo licznych postulatów i propozycji

¹⁰¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z 30 października 1926 r. (Dz. U. RP nr 117, poz. 678).

¹⁰² Rozporządzenie Rady Ministrów z 28 grudnia 1926 r. (Dz. U. RP nr 128, poz. 760).

¹⁰³ Rozporządzenie Rady Ministrów z 16 lutego 1927 r. (Dz. U. RP nr 17, poz. 130).

¹⁰⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z 25 kwietnia 1928 r. (Dz. U. RP nr 54, poz. 514).

¹⁰⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z 11 stycznia 1929 r. (Dz. U. RP nr 35, poz. 35).

¹⁰⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z 21 grudnia 1931 r. (Dz. U. RP nr 3, poz. 19).

¹⁰⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z 7 stycznia 1932 r. (Dz. U. RP nr 6, poz. 35).

¹⁰⁸ Dz. U. RP nr 35, poz. 294 oraz późniejsze rozporządzenia wykonawcze Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z 9 października 1933 r. (Dz. U. RP nr 80, poz. 577), 15 grudnia 1933 r. (Dz. U. RP, nr 100, poz. 769) i 2 sierpnia 1934 r. (Dz. U. RP, nr 71, poz. 688).

nie uregulowano ustroju samorządu wojewódzkiego. Tak więc władze nie zrealizowały zapowiedzi przyznania szerokiego samorządu wszystkim województwom¹⁰⁹, a istniejący na obszarach byłego zaboru pruskiego samorząd wojewódzki był w swoich założeniach strukturalno-organizacyjnych i kompetencyjnych odmiennie rozwiązany w województwie pomorskim i poznańskim aniżeli w województwie śląskim¹¹⁰.

W roku następnym po wejściu w życie ustawy o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, przeprowadzono nader pokaźną ilość zmian w zakresie granic powiatów. W okresie trzech miesięcy, tj. od 10 kwietnia do 12 lipca 1934 r., dokonano w sumie 134 przesunięć granic powiatowych na obszarze sześciu województw południowych i zachodnich. Cała ta szeroko zakrojona akcja zakończyła ostatecznie porządkowanie i regulację powiatów w województwach krakowskim, lwowskim, staniślawowskim, tarnopolskim oraz poznańskim i pomorskim. Zmiany te stanowiły niejako wstęp do poważniejszego przedsięwzięcia, mianowicie do podziału poszczególnych powiatów w tych województwach na gminy, realizując w ten sposób ustawę o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego. Podział powiatów w wyżej wymienionych województwach na gminy przeprowadzono rozporządzeniami MSW w okresie od 14 lipca do 26 lipca 1934 r. z ważnością od 1 sierpnia 1934 r.¹¹¹. Po dokonaniu tego podziału każdy powiat na obszarze wyżej cytowanych województw zawierał przeciętnie ca 10 gmin. Skrajnie najwięcej gmin posiadały powiaty: krakowski — 19 i nowotarski — 18, a najmniej powiaty województwa poznańskiego: międzychodzki, obornicki, rawicki i wrzesiński — po pięć gmin w powiecie.

Równocześnie zniesiono ostatecznie obszary dworskie, istniejące dotąd w województwach pomorskim i poznańskim, które włączono do gmin.

W dniu 12 czerwca 1937 r. ukazała się ustawa o zmianie granic województw: poznańskiego, pomorskiego, warszawskiego i łódzkiego¹¹², która weszła w życie z dniem 1 kwietnia 1938 r. Ustawa ta wyłączyła:

1. Do obszaru województwa pomorskiego:

- a) z województwa poznańskiego powiaty: bydgoski, bydgoski miejski, inowrocławski, inowrocławski miejski, szubiński, wyrzyski oraz gminy Chełmce, Kruszwica wieś i Kruszwica miasto z powiatu mogileńskiego,
- b) z województwa warszawskiego powiaty: lipnowski, nieszawski, rypiński i włocławski.

¹⁰⁹ Ustawa z 26 września 1922 r. o zasadach powszechnego samorządu wojewódzkiego (Dz. U. RP nr 90, poz. 829).

¹¹⁰ *Historia państwa i prawa Polski 1918–1939*, cz. I. Warszawa 1962, s. 204.

¹¹¹ Dz. U. RP nr 64, poz. 532–572; Dz. U. RP nr 68, poz. 592–635; Dz. U. RP nr 69, poz. 639–668.

¹¹² Dz. U. RP nr 46, poz. 350.

2. Do obszaru województwa poznańskiego z województwa łódzkiego powiaty: kaliski, kolski, koniński i turecki.
3. Do obszaru województwa warszawskiego z województwa pomorskiego powiat działowski.

W celu końcowego uregulowania terytoriów powiatowych, przeprowadzono w okresie od stycznia do marca 1938 r. szereg następnych zmian granic powiatów z takim wyliczeniem czasu, ażeby weszły w życie równocześnie z ogłoszonymi zmianami granic wojewódzkich, tj. od 1 kwietnia (względnie od 31 marca) 1938 r. Tak więc na obszarze województwa poznańskiego dokonano korekty granic powiatów: ostrowskiego, kępińskiego i krotoszyńskiego¹¹³, gostyńskiego, rawickiego i kościańskiego¹¹⁴, inowrocławskiego i mogileńskiego¹¹⁵, leszczyńskiego i kościańskiego¹¹⁶ oraz śremskiego, poznańskiego i kościańskiego¹¹⁷. W województwie pomorskim włączono z powiatu toruńskiego do m. Torunia szereg parcel i gromad¹¹⁸. Nadto zmieniono granice powiatów: kaliskiego, tureckiego i sieradzkiego w województwie łódzkim¹¹⁹.

Te zmiany granic województw realizowały założenia projektu Komisji Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów z 1932 r., który proponował w pierwszym rządzie przeprowadzenie takich zmian granic wojewódzkich, ażeby skutecznie przełamać pozostałości graniczne po kordonach zaborczych, co miało w dalszej kolejności ułatwić ostateczną unifikację byłych dzielnic zaborczych w jednolity organizm państwowy. Zmiany te stanowiły pierwszy udany wyłom w dotychczasowym przebiegu granic wojewódzkich oraz były początkową próbą określenia granic województw stosownie do rejonizacji gospodarczej, wykazując w tym względzie skuteczny interwencjonalizm państwowy.

Pomimo tych niewątpliwych i pomyślnych rezultatów, istniejący podział administracyjny państwa był nadal krytykowany, a podstawowe uwagi w tej mierze sprowadzały się do następujących zarzutów¹²⁰:

1. Mimo wszystko w dalszym ciągu granice województw były zbieżne z granicami byłych dzielnic zaborczych, co opóźniało unifikację terytorialną państwa.
2. Nie zostały należycie wzięte pod uwagę wszystkie względy gospodarcze w strukturze podziału administracyjnego państwa na wojewódz-

¹¹³ Rozporządzenie Rady Ministrów z 22 stycznia 1938 r. (Dz. U. RP nr 7, poz. 39).

¹¹⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z 10 marca 1938 r. (Dz. U. RP nr 19, poz. 153).

¹¹⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z 10 marca 1938 r. (Dz. U. RP nr 19, poz. 154).

¹¹⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z 10 marca 1938 r. (Dz. U. RP nr 19, poz. 155).

¹¹⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z 10 marca 1938 r. (Dz. U. RP nr 19, poz. 156).

¹¹⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z 10 marca 1938 r. (Dz. U. RP nr 19, poz. 150).

¹¹⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z 10 marca 1938 r. (Dz. U. RP nr 19, poz. 152).

¹²⁰ Informacja na temat podziału administracyjnego PRL, wygłoszona w dniu 19 czerwca 1962 r. na posiedzeniu Sejmowej Komisji Spraw Wewnętrznych przez Szefa Urzędu Rady Ministrów J. Wiczorka; bezpłatny dodatek do nr 10/25 Gospodarki i Administracji Terenowej 1962, s. 4.

stwa, co uzasadniał m.in. przebieg granic województw: kieleckiego i śląskiego, rozdzielający Zagłębie Śląskie i Dąbrowskie.

3. Niedogodne było częstokroć sytuowanie siedzib województw na ich krańcach, np. Kraków leżał niemal na granicy województw: krakowskiego i kieleckiego, podobnie dotyczyło to Torunia.
4. Po ujednoczeniu organizacji gminnej na obszarach województw południowych i zachodnich okazało się, że gminy były zbyt duże, gdyż obszar ich został skonstruowany z punktu widzenia realizacji ciężących na nich zadań z zakresu administracji rządowej, a nie pod kątem własnych zadań samorządowych. Pomocniczy podział gmin na gromady nie mógł zmienić istniejącego stanu rzeczy, ponieważ samorząd gromadzki nie posiadał najniezbędniejszych środków oddziaływania.
5. W dalszym ciągu istniał bez zmian nader liczny podział dla celów administracji specjalnej, nie zespolonej z administracją ogólną, co bardzo poważnie komplikowało współdziałanie w układzie poziomym.
6. Częstokroć podział administracyjny na jednostki wojewódzkie brał pod uwagę jedynie konieczność stosowania tzw. polityki wyborczej, realizowanej w odniesieniu do mniejszości narodowych i to tylko na obszarach województw wschodnich.

Jakkolwiek te krytyczne uwagi były ze wszech miar słuszne, to jednak należy uwzględnić i ten aspekt, że dokonany nowy podział na województwa, w zasadzie spełniał swoje założenia i dawał na ogół gwarancję należytej i sprawnej technicznie działalności aparatu państwowego. Można tylko domniemywać, że jedynie wybuch wojny przeszkodził w pełnej realizacji projektu Komisji Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów, odnośnie dalszego doskonalenia podziału administracyjnego państwa.

Do końca 1938 r. zmieniono jeszcze granice powiatów wyrzyskiego i sępoleńskiego w województwie pomorskim¹²¹.

Po agresji Polski na Czechosłowację w dniu 2 października 1938 r., kiedy to zajęto tzw. Zaolzie o powierzchni 1086 km², ukazał się dekret Prezydenta RP z 11 października 1938 r.¹²² o „zjednoczeniu odzyskanych ziem Śląska Cieszyńskiego z Rzeczpospolitą Polską, który włączył zagarnięte obszary do województwa śląskiego, rozciągając równocześnie moc obowiązującą statutu organicznego województwa śląskiego na te ziemie. Natomiast dekret Prezydenta RP z 16 listopada 1938 r.¹²³ podzielił całość przyłączonych ziem do poszczególnych województw. Tak więc terytoria we frydeckim i w czadeckim włączono do województwa śląskiego, obszary w Jaworzynie Spiskiej i w Pieninach oraz w dolinie

¹²¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z 3 września 1938 r. (Dz. U. RP nr 69, poz. 501).

¹²² Dz. U. RP nr 78, poz. 533.

¹²³ Dz. U. RP nr 87, poz. 585.

Popradu przyłączono do województwa krakowskiego, a ziemie leżące w źródłowisku Udawy wcielono do województwa lwowskiego.

Z mocą obowiązującą od 1 kwietnia 1939 r. zmieniono granice powiatów województwa poznańskiego: tureckiego, konińskiego i kolskiego¹²⁴, gnieźnieńskiego, m. Gniezna, obornickiego, poznańskiego, wągrowieckiego, wrzesińskiego i znińskiego¹²⁵, czarnkowskiego, obornickiego, wągrowieckiego i znińskiego¹²⁶. Oprócz tych przesunięć granic powiatowych zmieniono nadto granice wojewódzkie, dokonując odpowiednich poprawek w obszarze powiatu szubińskiego w województwie pomorskim z powiatem znińskim w województwie poznańskim¹²⁷. I wreszcie ostatnim aktem prawnym II Rzeczypospolitej w zakresie podziału administracyjnego jednostek powiatowych było rozporządzenie Rady Ministrów z 20 czerwca 1939 r.¹²⁸ o zmianie granic powiatów tureckiego i konińskiego w województwie poznańskim.

Tak więc w okresie dwudziestolecia międzywojennego przeprowadzono szereg zmian i modyfikacji w zakresie podziału terytorialnego dla celów administracji ogólnej, co stanowiło ważny etap na drodze unifikacji państwa po latach niewoli. Kierunki polityki terytorialnej polskiego państwa burżuazyjno-obszarniczego charakteryzowały się dążeniami do maksymalnego przesunięcia granic i wpływów Polski na wschód, kosztem najistotniejszych interesów państwowych — utraty etnicznie polskich ziem na zachodzie i północy. Pomimo krytycznej i surowej oceny władz ówczesnej II Rzeczypospolitej za ich krótkowzroczną politykę proniemiecką, za dążenie do faszyzacji życia politycznego, gospodarczego i społecznego, należy podkreślić, iż zasługą dwudziestolecia międzywojennego było przekreślenie granic i częściowe zatarcie dawnych podziałów dzielnicowych wprowadzonych przez zaborców oraz dążenie do wprowadzenia pełnej unifikacji ziem polskich.

III.

Upadek II Rzeczypospolitej spowodowały czynniki zewnętrzne i wewnętrzne. Nie wdając się w głęboką analizę przyczyn, które wywołały załamanie ówczesnego państwa burżuazyjno-obszarniczego, można — ogólnie rzecz ujmując — dojść do wniosku, że sanacyjne rządy, na skutek swojej błędnej, z gruntu fałszywej polityki, nie były w stanie zabezpieczyć niepodległości Polski przed groźbą niemieckiego imperializmu. Ustrój Polski sanacyjnej, jej określony rozwój gospodarczy, dążenie do

¹²⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z 17 lutego 1939 r. (Dz. U. RP nr 18, poz. 115).

¹²⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z 24 marca 1939 r. (Dz. U. RP nr 24, poz. 159).

¹²⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z 24 marca 1939 r. (Dz. U. RP nr 24, poz. 160 i 162).

¹²⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z 24 marca 1939 r. (Dz. U. RP nr 24, poz. 161).

¹²⁸ Dz. U. RP nr 56, poz. 360.

faszycacji życia społecznego i politycznego, warunkowały i kształtowały kierunki polityki zagranicznej, co z kolei określało wartości polityczne sojuszków międzynarodowych.

Agresja Niemiec hitlerowskich na Polskę była przygotowywana niemal od momentu objęcia władzy przez nazistów. Nie stanowiło to zbyt wielkiej tajemnicy, zwłaszcza dla kół rządowych, że Niemcy hitlerowskie zbroją się intensywnie, że po Austrii i Czechosłowacji musi przyjść kolej na Polskę. Pomimo tych przesłanek, w ówczesnych kołach rządowych nadal dominowała wrogość i brak chęci współpracy ze Związkiem Radzieckim, natomiast istniała niewzruszona z początku wiara w układy i obietnice ze strony narodowosocjalistycznych Niemiec.

Klęska wrześniowa rozpoczęła trwającą ponad pięć lat okupację Polski, która pociągnęła za sobą hekatombę ofiar masowych zbrodni hitlerowskich. Niemiecka okupacja stawiała sobie za cel wyniszczenie materialnych, społecznych i kulturalnych podstaw istnienia narodu polskiego, a w szczególności biologiczne zniszczenie ludności polskiej. Przetrasponowane na okupowane tereny Polski faszystowskie ustawodawstwo służyło celowi dyskryminacji i eksterminacji narodu polskiego, służyło polityce ujarzmiania i ograbiania kraju, wywyższania „rasy panów” i utrzymywania w ryzach „rasy podludzi”, służyło wręcz odwiecznym dążeniom odwetowym, pruskiemu hasłu „Drang nach Osten” i wymazaniu Polski z mapy Europy.

Już w momencie agresji na Polskę przeprowadzono połączenie Wolnego Miasta Gdańska z hitlerowską Rzeszą. Gauleiter Gdańska, A. Forster, dokonał — na podstawie ustawy z 1 września 1939 r. — zniesienia konstytucji Wolnego Miasta, przejmując całą władzę ustawodawczą i wykonawczą, przy czym oświadczył, że obszar i ludność m. Gdańska są odtąd integralną częścią Niemiec. W tym samym dniu niemiecki parlament, Reichstag, zatwierdził tę ustawę i podniósł ją do godności ustawy Rzeszy¹²⁹.

Również datą 1 września 1939 r. opatrzona jest odezwa naczelnego dowódcy niemieckich wojsk lądowych (Oberbefehlshaber des Heeres), która gwarantuje przestrzeganie postanowień prawa międzynarodowego na obszarze zajmowanym przez wojska niemieckie¹³⁰. Ale pierwsze zasady niemieckiej administracji wojskowej (Militaerverwaltung) ustalił dekret kanclerza Rzeszy z 25 września 1939 r. (nie opublikowany w Reichsgesetzblatt). Wprowadził on podział okupowanego terytorium polskiego na cztery okręgi administracyjne: Pomorze, Poznań, Łódź i Kraków¹³¹

¹²⁹ Gesetz über die Wiedervereinigung der Freien Stadt Danzig mit dem Deutschen Reich vom 1 September 1939. Reichsgesetzblatt I, s. 1547; por. także K.M. Pospieszalski, *Polska pod niemieckim prawem 1939—1945 (Ziemie Zachodnie)*. Poznań 1946, s. 9.

¹³⁰ Verordnungsblatt für die besetzten Gebiete in Polen, s. 1.

¹³¹ A. Klafkowski, *Okupacja niemiecka w świetle prawa narodów*. Poznań 1946, s. 53.

podległe dowódcom armii, z których każdy miał do pomocy szefa administracji (Verwaltungschef)¹³².

W październiku 1939 r. ukazały się dwa akty prawne — dekrety Führera. Pierwszy z nich, z datą 8 października 1939 r.¹³³, wcielił do Rzeszy ziemie zachodnie Rzeczypospolitej, stwierdzając w § 1, że celem nowego ukształtowania ziem wschodnich tworzy się w Rzeszy nowe jednostki terytorialne: Reichsgau Prusy Zachodnie (Westpreussen) i Reichsgau Poznań (Posen). Drugi dekret z 12 października 1939 r.¹³⁴ tworzył nową jednostkę terytorialną z tych ziem polskich zajętych przez wojska niemieckie, które nie zostały włączone do Rzeszy. Dekret wyraźnie stwierdza, że administrację okupowanego terytorium polskiego przejmuje Rzesza, której namiestnikiem będzie generalny gubernator.

Oba te dekrety zniosły administrację wojskową, wprowadzając niemiecką administrację cywilną. Centralną instancją administracyjną dla wszystkich ziem polskich, wcielonych do Rzeszy i tzw. Generalnej Guberni, zostało Ministerstwo Spraw Wewnętrznych Rzeszy (art. 12, ust. 1 dekretu z 8 października oraz art. 8 dekretu z 12 października 1939 r.). Odtąd odróżniano formalnie „ziemie wcielone do Rzeszy” oraz Generalną Gubernię.

W efekcie wprowadzenia w życie pierwszego dekretu na obszarze Polski dokonano następujących zmian terytorialnych. Z większej części województwa pomorskiego, terytorium Wolnego Miasta Gdańska, Kwidzyna z okolicą (miasto to należało przed wojną do Prus Wschodnich) oraz istniejącej w prowincji brandenburskiej rejencji Marchia Graniczna Poznańskie — Prusy Zachodnie (Grenzmark Posen-Westpreussen)¹³⁵ utworzono na zasadzie wyżej wspomnianego dekretu Reichsgau Prusy Zachodnie (Westpreussen). Prowincja ta została podzielona na trzy rejencje: bydgoską, gdańską i kwidzyńską. Dekretem Führera z 2 listopada 1939 r.¹³⁶ zmieniono nazwę tej prowincji na Reichsgau Gdańsk-Prusy Zachodnie (Danzig-Westpreussen).

Całe województwo poznańskie, większa część województwa łódzkiego z Łodzią (powiaty: kutnowski, łaski, łęczycki, łódzki miejski, łódzki wiej-

¹³² A. Klafkowski, op. cit., s. 65.

¹³³ Erlass des Führers und Reichskanzlers über die Gliederung und Verwaltung der Ostgebiete vom 8 Oktober 1939, Reichsgesetzblatt I, s. 2042. Zmieniono dekretem z 2 listopada 1939, RGBl I, s. 2135 oraz z 29 stycznia 1940 r. RGBl I, s. 251.

¹³⁴ Erlass des Führers und Reichskanzlers über die Verwaltung der besetzten polnischen Gebiete vom 12 Oktober 1939, RGBl I, s. 2077.

¹³⁵ W 1938 r. dokonano reformy podziału administracyjnego w Niemczech, w wyniku której zniesiono prowincję Marchia Graniczna Poznań — Prusy Zachodnie, w miejsce czego utworzono rejencję o tej samej nazwie w prowincji brandenburskiej, por. J. Wąsicki, *Prowincja Grenzmark Posen-Westpreussen*. Zielona Góra 1967, oraz *Dokumentacja Geograficzna*, z. 9, s. 42.

¹³⁶ Erlass des Führers und Reichskanzlers zur Aenderung des Erlasses über Gliederung und Verwaltung der Ostgebiete vom 2 November 1939, RGBl I, s. 2135.

ski, sieradzki i wieluński), cztery powiaty województwa pomorskiego (aleksandrowski, inowrocławski, szubiński i włocławski) oraz powiat gostyński z województwa warszawskiego złożyły się na terytorium Reichsgau — Poznań. Dzielił się on na trzy rejencje: inowrocławską, kaliską i poznańską. Dekret Führera z 29 stycznia 1940 r.¹³⁷ zmienił nazwę prowincji na Reichsgau — Kraj Warty (Wartheland), co niewątpliwie bardziej odpowiadało terytorialnemu zasięgowi nowej jednostki administracyjnej. Zarządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych Rzeszy z 17 lutego 1941 r. siedziba rejencji kaliskiej została przeniesiona do Łodzi.

Na obszarze województwa śląskiego utworzono nową rejencję — katowicką, składającą się z powiatów: tarnogórskiego, katowickiego (wiejski i miejski), chorzowskiego, pszczyńskiego, częściowo rybnickiego, bielskiego i cieszyńskiego wraz z Zaolziem — wszystkie z województwa śląskiego; dalej będziński, częściowo olkuski i sosnowiecki — z województwa kieleckiego; bialski, żywiecki, częściowo chrzanowski i wadowicki — z województwa krakowskiego oraz z rejencji opolskiej, a więc z ziem będących pod władzą niemiecką już przed wybuchem wojny, powiaty miejskie: Gliwice, Zabrze i Bytom oraz wiejskie: toszkowsko-gliwicki i bytomsko-tarnogórski¹³⁸. Ponadto do rejencji opolskiej włączono: z województwa śląskiego powiat lubliniecki i część powiatu rybnickiego, która przed 1921 r. należała — pod rządami pruskimi — do powiatu raciborskiego, z województwa kieleckiego — większą część powiatu zawierciańskiego z Zawierciem oraz część powiatu częstochowskiego, z którego utworzono nowy powiat z siedzibą w Blachowni¹³⁹. Całą, poszerzoną prowincję śląską podzielono dekretem z 20 grudnia 1940 r.¹⁴⁰, z ważnością od 18 stycznia 1941 r. na dwie nowe prowincje: Górny Śląsk (Oberschlesien) z siedzibą w Katowicach, w której utworzono dwie rejencje: katowicką i opolską oraz Dolny Śląsk (Niederschlesien) z siedzibą we Wrocławiu, też z dwiema rejencjami: legnicką i wrocławską.

Do prowincji Prusy Wschodnie (Ostpreussen) włączono północną część województwa warszawskiego, z której utworzono nową rejencję ciechanowską; do rejencji gabińskiej włączono powiat suwalski, a powiat działdowski przyłączono do powiatu nidzickiego w rejencji olsztyńskiej, doprowadzając tym samym do stanu terytorialnego sprzed 1919 r.¹⁴¹.

Pozostała część okupowanego terytorium Polski utworzyła — zgodnie

¹³⁷ Zweiter Erlass des Führers und Reichskanzlers zur Aenderung des Erlasses über Gliederung und Verwaltung der Ostgebiete vom 29 Januar 1940, RGBl I, s. 251.

¹³⁸ *Dokumentacja Geograficzna*, z. 9, s. 45.

¹³⁹ Tamże, s. 44.

¹⁴⁰ Preussisches Gesetz über die Bildung der Provenzen Oberschlesien und Niederschlesien vom 20 Dezember 1940, Preussische Gesetzsammlung 1941, s. 1.

¹⁴¹ *Dokumentacja Geograficzna*, z. 9, s. 44.

z drugim dekretem październikowym — tzw. Generalną Gubernię¹⁴², której generalnym gubernatorem został Hans Frank. Pierwsze rozporządzenie Franka o ustroju administracji na okupowanym obszarze polskim wydane zostało 26 października 1939 r.¹⁴³. Rozporządzenie to określało zasady ustrojowe okupowanego terytorium oraz przedstawiało nowy podział terytorialny dla celów administracji państwowej okupanta. Generalną Gubernię podzielono na cztery dystrykty: krakowski, lubelski, radomski i warszawski, a siedzibę rządu GG zlokalizowano w Krakowie. Podział na powiaty pozostał w zasadzie bez zmian.

Ogółem z obszaru ziem polskich przyłączono: do prowincji Prusy Wschodnie — 16 245 km², Reichsgau Gdańsk-Prusy Zachodnie — 23 130 km², Reichsgau Kraj Warty — 43 905 km² i prowincji Śląsk — 10 586 km². W sumie do Rzeszy włączono 93 866 km² oraz 9 945 tys. ludności. Natomiast obszar Generalnej Guberni objął 95 743 km² oraz 10 569 tys. mieszkańców. W ten sposób Niemcy hitlerowskie podzieliły zajętą w 1939 r. część Polski na prawie dwie równe jednostki terytorialne¹⁴⁴.

Równoległe z tworzeniem administracji rządowej na okupowanym obszarze Polski władze hitlerowskie zaczęły organizować administrację samorządową. Najniższym członem organizacji samorządowej były gminy. Niemiecka ordynacja gminna (Deutsche Gemeindeordnung) z 30 stycznia 1935 r. obowiązywała na wcielonych do Rzeszy ziemiach polskich na mocy rozporządzenia z 21 grudnia 1939 r., z ważnością od 1 stycznia 1940 r.¹⁴⁵. Zgodnie z § 10 tego rozporządzenia ustalono następujące powiaty miejskie: Bydgoszcz, Gdańsk, Gdynia, Gniezno, Grudziądz, Inowrocław, Poznań, Kalisz, Katowice, Chorzów (Królewska Huta), Włocławek, Łódź, Sosnowiec, Toruń i Sopot.

Kierownik administracji państwowej i samorządowej w Reichsgau Gdańsk-Prusy Zachodnie i Reichsgau Kraj Warty oraz w rejencjach Katowice, Opole i Ciechanów, skupiał w swym ręku także władzę partyjną, a więc ta sama osoba była starostą i równocześnie kierownikiem partyjnym powiatu (Kreisleiter). Tego rodzaju unia personalna w starej Rzeszy (Altreich) nie została przeprowadzona. Podobnie na wyżej wymienionych obszarach wcielonych do Rzeszy, na szczyblu Reichsgau, kierownikiem administracji państwowej oraz kierownikiem partyjnym był Gauleiter¹⁴⁶.

¹⁴² Generalgouvernement für die besetzten polnischen Gebiete.

¹⁴³ Erste Verordnung über den Aufbau der Verwaltung der besetzten polnischen Gebiete vom 26 Oktober 1939, Verordnungsblatt des Generalgouvernement für die besetzten polnischen Gebiete in Polen 1939, s. 3.

¹⁴⁴ A. Klafkowski, op. cit., s. 40.

¹⁴⁵ Verordnung über die Einführung der deutschen Gemeindeordnung in den eingegliederten Ostgebieten vom 21 Dezember 1939, RGBl I, s. 2467.

¹⁴⁶ K. M. Pospieszalski, op. cit., ss. 20—21.

Ogółem można stwierdzić, że Niemcy na okupowanych terenach Polski — czy to włączonych do Rzeszy, czy też na obszarze Generalnej Guberni — w zasadzie utrzymali polski podział administracyjny na powiaty. Na nowo zostały zorganizowane jedynie te powiaty, które powstały z połączenia resztek dwóch (względnie więcej) powiatów lub też w części zostały w wyniku przecięcia ich obszaru granicą z Generalną Gubernią lub granicą z ZSRR. Niekiedy przeprowadzano łączenie dwóch powiatów w jeden, unikając — z małymi wyjątkami (powiaty nidzicki i raciborski) — kojarzenia w jednym powiecie terenów okupowanych z obszarami będącymi pod niemiecką administracją przed wybuchem wojny. Utrzymano także w niezmienionej postaci granice Wolnego Miasta Gdańska, z tym że obszar jego został podzielony na dwa powiaty wiejskie — gdański i nowodworski oraz dwa miejskie — Gdańsk i Sopot.

Podział administracyjny okupowanych przez Niemcy hitlerowskie ziem polskich, według stanu ze stycznia 1941 r. przedstawiał się następująco¹⁴⁷:

I. Reichsgau Gdańsk-Prusy Zachodnie

A. Rejencja kwidzyńska

brodnicki, grudziądzki wiejski, grudziądzki miejski, kwidzyński, lipnowski, lubawski, malborski, rypiński, suski, sztumski, wąbrzeski.

B. Rejencja gdańska

chojnicki, elbląski wiejski, elbląski miejski, gdański wiejski, gdański miejski I, gdański miejski II, kartuski, kościerski, nowodworski, sopocki miejski, starogardzki, tczewski, wejherowski.

C. Rejencja bydgoska

bydgoski wiejski, bydgoski miejski, chełmiński, sempoliński, świecki, toruński wiejski, toruński miejski, tucholski, wyrzyski.

II. Reichsgau-Kraj Warty

A. Rejencja poznańska

chodzieski, czarnkowski, gostyński, jarociński, kościański, krotoszyński, leszczyński, międzychodzki, nowotomyski, obornicki, poznański wiejski, poznański miejski, rawicki, szamotulski, śremski, średzki, wolsztyński, wrzesiński.

B. Rejencja inowrocławska

ciechociński (z siedzibą w Aleksandrowie), gnieźnieński wiejski, gnieźnieński miejski, gostyniński, inowrocławski wiejski, inowrocław-

¹⁴⁷ *Dokumentacja Geograficzna*, z. 9, ss. 46—49.

ski miejski, kolski, koniński, kutnowski, mogileński, szubiński, włocławski wiejski, włocławski miejski, wągrowiecki, żniński.

C. Rejencja łódzka

kaliski wiejski, kaliski miejski, kępiński, łaski, łączycki, łódzki wiejski, łódzki miejski, ostrowski, sieradzki, turecki, wieluński.

III. Prowincja Górny Śląsk

A. Rejencja katowicka

będziński, bielski, bytomski miejski, bytomsko-tarnowskogórski, chrzanowski, cieszyński, gliwicki miejski, katowicki wiejski, katowicki miejski, chorzowski miejski, olkuski, pszczyński, rybnicki, sosnowiecki miejski, tarnogórski, toszkowsko-gliwicki, zabrzański miejski, żywiecki.

B. Rejencja opolska

blachowski, dobrodzieński — siedziba w Lublińcu, lubliniecki, głubczycki, grodkowski, kluczborski, kozielski, niemodliński, nyski wiejski, nyski miejski, oleśnicki, opolski wiejski, opolski miejski, prudnicki, raciborski wiejski, raciborski miejski, strzelecki, zawierciański.

IV. Rejencja ciechanowska w prowincji Prusy Wschodnie

ciechanowski, makowski, mławski, ostrołęcki, plocki, płoński, przasnyski, pułtuski, sierpecki.

W ten sposób dokonany przez okupanta hitlerowskiego podział administracyjny zachodniej Polski przetrwał — z nielicznymi zmianami — do momentu, kiedy to pod naporem wojsk radzieckich i polskich hitlerowcy rozpoczęli swój niesławny odwrót.

IV.

W lipcu 1944 r. armia radziecka wespół z wojskiem polskim, gromiąc hitlerowskiego najeźdźcę, docierała do granic Polski. Dnia 20 lipca sojusznicze armie przekroczyły Bug i na pierwszym kawałku wyzwolonej ziemi polskiej, w Chełmie Lubelskim, powołany został nazajutrz (tj. 21 lipca), przez Krajową Radę Narodową, rząd polski — Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego, który ogłosił 22 lipca 1944 r. historyczny Manifest. W Manifestie lipcowym sformułowano program całkowitego wyzwolenia kraju oraz zasady ustrojowe, które wynikały z tych samych założeń programowych, co opracowana w czasie okupacji deklaracja PPR „O co wal-

czymy”, a także stanowiły dalsze rozwinięcia deklaracji KRN z 31 grudnia 1943 r. W tych wszystkich dokumentach znalazła swoje odbicie koncepcja powrotu do Polski wynarodowionych i przemocą zgermanizowanych piastowskich ziem nad Odrą, Nysą i Bałtykiem przy równoczesnej rezygnacji z obszarów należących etnicznie do Litewskiej, Białoruskiej i Ukraińskiej SRR.

Manifest PKWN uznał za obowiązującą konstytucję RP z 17 marca 1921 r., jako jedynie legalną, uchwaloną i przyjętą przez cały naród ustawę zasadniczą, która obowiązywała aż do przyjęcia nowej konstytucji przez Sejm Ustawodawczy. Zgodnie więc z art. 65 tej konstytucji automatycznie został przywrócony przedwojenny podział administracyjny państwa na województwa, powiaty i gminy.

Już wcześniej, bo wraz z powstaniem KRN w nocy z 31 grudnia 1943 r. na 1 stycznia 1944 r. uchwalono Statut Tymczasowy Rad Narodowych¹⁴⁸, który w art. 2 stwierdzał, że KRN sprawuje władzę na obszarze całej Polski w oparciu o system terenowych rad narodowych. Rady narodowe zaś opierają swoją organizację na podziale administracyjnym państwa polskiego. Ustalono wówczas gminne, miejskie, powiatowe i wojewódzkie rady narodowe, wyodrębniając m. st. Warszawę i Łódź, którym nadano uprawnienia wojewódzkich rad narodowych.

Dla powołania władz administracyjnych I i II instancji, PKWN wydaje dekret z 21 sierpnia 1944 r.¹⁴⁹. Określał on, że organem wykonawczym administracji ogólnej drugiej instancji są urzędy wojewódzkie z wojewodami na czele, organami wykonawczymi administracji ogólnej pierwszej instancji są starostwa powiatowe ze starostą na czele. Nader istotny był art. 11 dekretu, który uchylał podział administracyjny wprowadzony przez okupanta. To stwierdzenie, w połączeniu z powołaniem władz administracji ogólnej pozwala zasadnie wnioskować, że w zasadzie został przywrócony stan podziału administracyjnego z dnia 31 sierpnia 1939 r.

Bardzo istotnym aktem prawnym władzy ludowej w zakresie terytorialnego zarządzania była ustawa z 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych¹⁵⁰, która powołała na oswobodzonych od okupanta terenach Rzeczypospolitej — tymczasowe organy ustawodawcze i samorządowe w postaci rad narodowych, co zapowiadał Statut Tymczasowy Rad Narodowych KRN jak i Manifest lipcowy. Ustawa określała zakres działalności terytorialnej rad narodowych, który opiera się na podziale administracyjnym (art. 2, ust. 2). Artykuł 31 ustawy stanowił, że na terenach Polski, pozostających jeszcze pod okupacją, terenowe

¹⁴⁸ Protokół I posiedzenia plenarnego KRN, ss. 30—36.

¹⁴⁹ Dz.U. RP nr 2, poz. 8.

¹⁵⁰ Dz.U. RP nr 5, poz. 22, zmiana: Dz.U. RP nr 19, poz. 98, Dz.U. RP nr 17 z 1948, poz. 93.

radę narodowe tworzy się w trybie i na zasadach wyrażonych w wyżej wymienionym Statucie Tymczasowym Rad Narodowych.

Dekret PKWN z 23 listopada 1944 r.¹⁵¹ o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego podkreślał, że jest on reprezentowany przez terenową radę narodową, stanowi korporację prawa publicznego i posiada osobowość prawną. W zakresie działania miejskich i gminnych rad narodowych, dekret odsyła do postanowień art. 43 — 48 ustawy z 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz. U. RP nr 35, poz. 294).

Dekret utrzymał więc dotychczasową pozycję samorządu terytorialnego z dwiema zasadniczymi zmianami. Po pierwsze, rady narodowe zostały z mocy prawa organami samorządu, a po drugie, władze administracji ogólnej poddane zostały kontroli i częściowemu nadzorowi rad narodowych. Warto dodać, że samorząd terytorialny w Polsce Ludowej był nastawiony na współdziałanie, a nie na przeciwstawianie władzom administracji ogólnej.

Z momentem ustalenia pierwszych zasad organizacji terytorialnej oraz władz administracji ogólnej i samorządowej przystąpiono do reorganizacji, a raczej tworzenia nowego podziału administracyjnego i przystosowania go do aktualnego stanu posiadania terytorialnego.

Z chwilą wyzwolenia Gdańska, a więc z dniem 30 marca 1945 r. ukazał się dekret tej daty o utworzeniu województwa gdańskiego¹⁵², w skład którego weszło w całości terytorium byłego Wolnego Miasta Gdańska oraz powiaty: gdańsko-grodzki, kartuski, morski, starogardzki, kościerski i tczewski — wyłączone z województwa pomorskiego.

Ważnym aktem prawnym była ustawa konstytucyjna z 6 maja 1945 r. o zniesieniu statutu organicznego województwa śląskiego¹⁵³. Pozwoliło to zlikwidować resztki separatyzmu — pozostałości okresu międzywojennego, co w warunkach władzy ludowej, nawet gdyby wpływało z jak najlepszych intencji, byłoby szkodliwe dla ogólnonarodowych i społecznych celów Polski Ludowej, tamując niewątpliwie proces unifikacji terytorialnej państwa polskiego.

Po zakończeniu wojny granice zachodnie państwa polskiego ustabilizowały się wzdłuż Odry i Nysy Łużyckiej; radziecki zarząd wojskowy rozpoczął przekazywanie polskiej władzy cywilnej całej administracji na obszarze ziem zachodnich i północnych, działając w oparciu o ustalenia konferencji jałtańskiej. Wstępny zarząd nad administracją ogólną tych obszarów objęli pełnomocnicy rządu polskiego.

¹⁵¹ Dz.U. RP nr 14, poz. 74.

¹⁵² Dz.U. RP nr 11, poz. 57.

¹⁵³ Dz.U. RP nr 17, poz. 92.

Niemal równocześnie rozpoczęto organizowanie nowego podziału administracyjnego, względnie reaktywowania dotychczasowego, lecz dostosowanego już do aktualnych potrzeb i zadań Polski Ludowej. Nowe, sprawiedliwe granice państwowe przesunęły położenie obszaru Polski kilkaset kilometrów ze wschodu na zachód, co pociągnęło za sobą konieczność zmian w dotychczasowej konfiguracji podziału administracyjnego.

W pierwszym rządzie przeprowadzono uporządkowanie granic terytorialnych dekretem z 7 lipca 1945 r.¹⁵⁴, w wyniku którego m.in. do obszaru województwa śląskiego przyłączono z województwa kieleckiego powiaty będziński i zawierciański. Dekret ten zrealizował postulaty przedwojennych reformatorów podziału administracyjnego, którzy — w oparciu o założenia rejonizacji gospodarczej — domagali się scalenia Zagłębia Śląskiego z Zagłębiem Dąbrowskim. W wyniku tej zmiany województwo śląskie liczyło 10 powiatów: cieszyński, katowicki, chorzowski, lubliniecki, pszczyński, rybnicki, świętochłowicki, tarnogórski oraz dwa nowe: będziński i zawierciański. Pozostawały do uregulowania w zakresie podziału terytorialnego obszary ziem zachodnich i północnych. Mocarstwa sprzymierzone na konferencji w Jałcie w lutym 1945 r. stwierdziły, że wschodnia granica Polski powinna biec wzdłuż linii Curzona, w zamian za co Polska musi otrzymać znaczne nabytki terytorialne na północy i na zachodzie, tj. na byłych terytoriach niemieckich.

Konferencja Mocarstw Sprzymierzonych w Poczdamie ustaliła, że zanim nastąpi ostateczne określenie zachodniej granicy Polski na przyszłej konferencji pokojowej, były niemieckie terytoria na wschód od linii biegnącej od Morza Bałtyckiego bezpośrednio na zachód od Świnoujścia, a stąd wzdłuż Odry do jej zbiegu z zachodnią Nysą i wzdłuż zachodniej Nysy do granicy czechosłowackiej, włączając tę część Prus Wschodnich, która nie została oddana pod administrację ZSRR i włączając obszar byłego Wolnego Miasta Gdańska, będą pod administracją państwa polskiego i ze względu na to nie będą uważane za część radzieckiej strefy okupacyjnej w Niemczech¹⁵⁵. Równocześnie konferencja poczdamska uznała, że należy przedsięwziąć przesiedlenie do Niemiec ludności niemieckiej pozostającej na tych terenach.

W ten sposób, oddając znów Polsce we władanie prastare ziemie piastowskie z równoczesnym przesiedleniem ludności niemieckiej z tych obszarów, mocarstwa sprzymierzone doprowadziły do sytuacji już nieodwracalnej, rezultatem czego musiało nastąpić ostateczne zagospodarowanie tych ziem przez Polskę.

¹⁵⁴ Dz.U. RP nr 27, poz. 167.

¹⁵⁵ *Sprawa polska w czasie II wojny światowej na arenie międzynarodowej*. Zbiór Dokumentów (na prawach rękopisu). PWN Warszawa 1965, s. 764.

W związku z tymi ustaleniami granic Polski zachodziła konieczność uregulowania podziału terytorialnego na obszarach ziem zachodnich i północnych. Zagadnieniem tym zajął się wstępnie dekret z 13 listopada 1945 r.¹⁵⁶ o zarządzie Ziem Odzyskanych. Utworzył on Ministerstwo Ziem Odzyskanych obejmujące swoją działalnością ziemie położone na zachód i na północ od granic państwa z 1939 r. Dekret rozciągnął na Ziemie Odzyskane ustawodawstwo obowiązujące na obszarze Sądu Okręgowego w Poznaniu, a w zakresie prawa pracy — ustawodawstwo obowiązujące na obszarze górnośląskiej części województwa śląskiego. Artykuł 5 dekretu zlecił Radzie Ministrów dokonanie podziału administracyjnego Ziem Odzyskanych, a właściwym ministrom — w porozumieniu z Ministrem Ziem Odzyskanych — tymczasowy podział sądowy oraz administracyjny w zakresie urzędów nie zespolonych.

Realizując postanowienia dekretu z 13 listopada 1945 r. o zarządzie Ziem Odzyskanych, ogłoszono rozporządzenie Rady Ministrów z 29 maja 1946 r. w sprawie tymczasowego podziału administracyjnego Ziem Odzyskanych¹⁵⁷. W wyniku tego rozporządzenia utworzono trzy nowe województwa: olsztyńskie, szczecińskie i wrocławskie.

Obszar województwa olsztyńskiego objął 18 powiatów: bartoszycki, braniewski, giżycki, iławewski, kętrzyński, lidzbarski, morąski, mragowski, nidzicki, olsztyński, m. Olsztyn, ostródzki, pasłęcki, piski, reszelski, suski, szczycieński i węgorzewski.

Województwo szczecińskie zawierało 25 powiatów: białogardzki, bytowski, chojecki, choszczeński, człuchowski, drawski, gryficki, gryfiński, kamieński, kołobrzewski, koszaliński, łobeski, miasteczki, myśliborski, nowogardzki, pyrzycki, sławieński, słupski, stargardzki, szczeciński, m. Szczecin, szczecinecki, wałecki, woliński i złotowski.

Do terytorium województwa wrocławskiego włączono 35 powiatów¹⁵⁸: bolesławiecki, brzeski, bystrzycki, dzierzoniowski, głogowski, górowski, jaworski, jeleniogórski, kamiennogórski, kłodzki, koźuchowski, legnicki, lubański, lubiński, lwówecki, milicki, namysłowski, oleśnicki, oławski, strzeliński, szprotawski, sycowski, średzki, świdnicki, trzebnicki, wałbrzyski, m. Wałbrzych, wrocławski, m. Wrocław, wołowski, ząbkowicki, zgorzelecki, złotowski, żagański i żarski.

Równocześnie, zgodnie z § 3 rozporządzenia, z obszaru Ziem Odzyskanych wyłączono: do województwa białostockiego powiaty — ełcki, gołdapski i olecki, do województwa gdańskiego — elbląski, kwidzyński, lęborski, malborski i sztumski, do województwa poznańskiego — babimojski, gorzowski, gubiński, krośnieński, międzyrzecki, pilski (z obszarem

¹⁵⁶ Dz.U. RP nr 51, poz. 295.

¹⁵⁷ Dz.U. RP nr 28, poz. 177.

¹⁵⁸ W brzmieniu uwzględniającym sprostowanie błędu zawartego w punkcie 2 obwieszczenia Prezesa Rady Ministrów z 19 września 1946 r., Dz.U. RP nr 47, poz. 273.

powiatu trzcianeckiego), rzepiński, skwierzyński, sulęciński, strzelecki, świebodziński, wschowski i zielonogórski, do województwa śląskiego — bytomski, m. Bytom, dobrodzieński, gliwicki, m. Gliwice, głubczycki, grodkowski, kluczborski, kozielski, niemodliński, nyski, oleski, opolski, prudnicki, raciborski, strzelecki i m. Zabrze.

W ten sposób dokonano podziału administracyjnego jednolitych dotychczas Ziem Odzyskanych, tworząc z 78 powiatów trzy nowe województwa, a ponadto 38 powiatów przyłączając do istniejących już uprzednio województw.

Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 29 maja 1946 r. powołano ekspozytury urzędów wojewódzkich na obszarze Ziem Odzyskanych¹⁵⁹. Ekspozytury te zostały utworzone na okres przejściowy, dopóki tego wymagać będą potrzeby zarządu Ziem Odzyskanych i były organem podległym województwu, spełniając zadania z zakresu działania wojewody na podległym sobie obszarze. Rozporządzenie wyszczególniło cztery takie ekspozytury: w Gorzowie — dla województwa poznańskiego (powiaty: babimojski, gorzowski, gubiński, krośnieński, międzyrzecki, pilski, rzepiński, skwierzyński, sulęciński, strzelecki, świebodziński, wschowski i zielonogórski), w Szczecinie — dla województwa szczecińskiego (powiaty: białogardzki, bytowski, człuchowski, drawski, koszaliński, miasteczki, sławiński, słupski, szczecinecki, wałecki i złotowski), w Opolu — dla województwa śląskiego (powiaty: bytomski, m. Bytom, dobrodzieński, gliwicki, m. Gliwice, głubczycki, grodkowski, kluczborski, kozielski, niemodliński, nyski, oleski, opolski, prudnicki, raciborski, strzelecki i m. Zabrze) i w Bolesławcu — dla województwa wrocławskiego (powiaty: bolesławiecki, głogowski, jaworski, jeleniogórski, kamiennogórski, kożuchowski, legnicki, lubański, lwówecki, szprotawski, zgorzelecki, złotoryjski, żagański i żarski). Zakres działania tych ekspozytur obejmował zagadnienia prawno-administracyjne, samorządowe, osadnictwa oraz aprowizacji i handlu. Ponadto na obszarze ekspozytur w Gorzowie i Opolu — sprawy społeczno-polityczne.

W celu ściślejszego zespolenia i unifikacji ziem zachodnich i północnych z macierzą, przeprowadzono ustawą z dnia 11 stycznia 1949 r.¹⁶⁰ scalenie zarządu Ziem Odzyskanych z ogólną administracją państwową, polegające na zniesieniu Ministerstwa Ziem Odzyskanych, którego kompetencje przeszły w sferę działalności właściwych ministrów.

Następnie przeprowadzono dalsze poważne zmiany w podziale administracyjnym Polski zachodniej. Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 21 czerwca 1950 r.¹⁶¹ utworzono następujące powiaty miejskie: Zielona

¹⁵⁹ Dz.U. RP, nr 28, poz. 178.

¹⁶⁰ Dz.U. RP nr 4, poz. 22.

¹⁶¹ Dz.U. RP nr 28, poz. 260.

Góra w województwie poznańskim i Koszalin w województwie szczecińskim. Ustawą z dnia 28 czerwca 1950 r.¹⁶² zmieniono nazwy województw: śląskiego na katowickie i pomorskiego na bydgoskie. Równocześnie utworzono trzy nowe województwa: koszalińskie, opolskie i zielonogórskie. W skład województwa koszalińskiego weszły z obszaru województwa szczecińskiego następujące powiaty: koszaliński, kołobrzeski, białogardzki, sławieński, słupski, bytowski, miasteczki, szczecinecki, drawski, wałecki, złotowski i człuchowski. Do województwa opolskiego włączono z województwa katowickiego powiaty: opolski, kluczborski, oleski, strzelecki, kozielski, raciborski, głubczycki, prudnicki, nyski, niemodliński i grodkowski oraz z województwa wrocławskiego — brzeski i namysłowski. Województwo zielonogórskie utworzono z powiatów wyłączonych z województwa poznańskiego: zielonogórskiego, gorzowskiego, strzeleckiego, skwierzyńskiego, sulcińskiego, międzyrzeckiego, świebodzińskiego, rzepińskiego, babimojskiego, krośnieńskiego, gubińskiego i wschowskiego, a także z województwa wrocławskiego — głogowskiego, żagańskiego, szprotawskiego, żarskiego i kozuchowskiego.

Ponadto do obszaru województwa katowickiego przyłączono: z województwa kieleckiego — powiat częstochowski i powiat miejski Częstochowa, do województwa olsztyńskiego włączono: z województwa bydgoskiego powiat nowomiejski i z województwa warszawskiego powiat działdowski, a do województwa bydgoskiego przesunięto z województwa poznańskiego powiaty zniński i mogileński.

Niezależnie od powyższego przeprowadzono w 1950 r. szereg zmian granic województw i powiatów. Z powiatu olkuskiego w województwie krakowskim wyłączono gminę Korczyce i włączono ją do powiatu zawierciańskiego w województwie katowickim¹⁶³, z gminy Jeziorsko w powiecie tureckim, województwie poznańskim, wyłączono gromadę Głaniszew i włączono ją do gminy Bartochów w powiecie sieradzkim, województwie łódzkim¹⁶⁴, z województwa krakowskiego wyłączono powiat miejski Biała Krakowska i włączono go do województwa katowickiego¹⁶⁵. Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1950 r.¹⁶⁶ połączono powiaty miejskie Bielsko i Biała Krakowska w województwie katowickim w jeden powiat miejski Bielsko-Biała, z powiatu bielskiego w województwie katowickim wyłączono miasto Strumień oraz gminy Chybie i Strumień, i włączono je do powiatu cieszyńskiego, z powiatu bielskiego w województwie krakowskim wyłączono cztery gminy i włączono je do powiatu bielskiego w województwie katowickim.

¹⁶² Dz.U. RP nr 28, poz. 255.

¹⁶³ Rozporządzenie Rady Ministrów z 14 października 1950 r., Dz.U. RP nr 48, poz. 437.

¹⁶⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z 14 grudnia 1950 r., Dz.U. RP nr 57, poz. 511.

¹⁶⁵ Ustawa z 30 grudnia 1950 r., Dz.U. RP nr 58, poz. 526.

¹⁶⁶ Dz.U. RP nr 58, poz. 531.

Przeprowadzono także szereg zmian granic miast rozszerzając ich obszary: Poznania, Gniezna, Torunia i Zawiercia¹⁶⁷, Wałbrzycha i Wrocławia¹⁶⁸ oraz utworzono powiat miejski z obszaru miasta Rybnika¹⁶⁹ przy równoczesnej zmianie jego granic. I wreszcie dokonano zmiany granic powiatów: babimojskiego, świebodzińskiego i zielonogórskiego w województwie zielonogórskim¹⁷⁰, zmieniając zarazem nazwę powiatu babimojskiego na sulechowski.

Tak w skrócie przedstawia się przebieg tworzenia pierwszych załączków organów władzy ludowej i jej administracji w końcowej fazie II wojny światowej i po jej zakończeniu, ustalenie granic Polski oraz kształtowanie podziału administracyjnego odrodzonego państwa polskiego. Powstała w nowych, sprawiedliwych, historycznych i etnicznych granicach Polska Ludowa musiała uporać się z wieloma trudnościami. Trzeba było uregulować m. in. zasady nowej administracji, zagospodarować Ziemię Odzyskane i scalić ich obszar z pozostałym terytorium kraju.

Dotychczasowy zarząd sprawowany na ziemiach zachodnich i północnych przez województwa-kołosa (poznańskie, szczecińskie, wrocławskie), nawet przy pomocy ekspozytur urzędów wojewódzkich nie mógł sprostać stale narastającym obowiązkom. Jeżeli do tego dodać ciągnącą się przez długie lata migrację ludności, przemieszczanie się w terenie całych rodzin i osiedlanie się na nowych obszarach niemalże całych wsi, to jasne się staje, że to wszystko w poważnym stopniu rzutowało na konieczność utworzenia na ziemiach zachodnich i północnych nowych samodzielnych województw.

W ciągu tych paru lat władzy ludowej do roku 1950 zrobiono olbrzymi krok w kierunku usprawnienia i ujednoczenia terytorialnego zarządzania, a przede wszystkim zbliżono władzę do ludności, zapewniając jej czynny udział w sprawowaniu zarządu poprzez rady narodowe i ich komisje.

ZAKOŃCZENIE

Główna linia rozwoju podziałów administracyjnych polskich ziem zachodnich i północnych kształtowała się pod wpływem postępu administracji państwowej zaborcy pruskiego, a następnie odrodzonej Polski. Zasadnicze zadanie, jakie podział administracyjny ma do spełnienia, sprowadza się do ustalenia właściwości terytorialnej w działalności organów władzy i administracji państwowej, umożliwiając racjonalne zarzą-

¹⁶⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z 14 października 1950 r., Dz.U. RP nr 48, poz. 436.

¹⁶⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z 14 grudnia 1950 r., Dz.U. RP nr 57, poz. 509.

¹⁶⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z 14 grudnia 1950 r., Dz.U. RP nr 57, poz. 507.

¹⁷⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z 14 grudnia 1950 r., Dz.U. RP nr 57, poz. 510.

dzanie poszczególnymi obszarami państwa, a także zbliżając obywateli do przedstawicieli władzy.

W ten sposób rozgranicza on uprawnienia pomiędzy organami władzy poszczególnych szczebli i nie dopuszcza do pomieszania kompetencji między nimi. Z powyższego niedwuznacznie wynika, że służebność podziału administracyjnego jest nader ważnym czynnikiem w kształtowaniu kompetencji organów władzy terenowej i pomaga państwu w sprawnym i skutecznym realizowaniu jego zadań.

Ustawodawca dokonując zmian w istniejącym podziale administracyjnym państwa kierował się różnymi względami, z których na plan pierwszy wysuwała się dążność do usprawnienia i potanienia administracji. Jednakowoż w okresie rozbiorów państwo pruskie wykorzystało cechę elastyczności i łatwej zmienności obszarowej podziałów administracyjnych dla realizowania swoich planów ucisku narodowego rodzimej ludności polskiej i osiedlenia kolonistów niemieckich. Stąd podział administracyjny w tym okresie służył też zamiarowi zniemczenia rdzennie polskich terytoriów, m. in. poprzez dążenie do unifikacji tych ziem z Rzeszą niemiecką.

Po odzyskaniu niepodległości w 1918 r. na plan pierwszy kierunków zmian w podziale administracyjnym młodego państwa polskiego wysunęły się znowu — z konieczności — tendencje unifikacyjne, postulujące scalenie wszystkich ziem byłych zaborów w jednolity organizm państwowy. Cel ten przyświecał, obok dążności do potanienia administracji, przez cały okres istnienia II Rzeczypospolitej, uzyskując połowiczny efekt w postaci zmian granic województw zachodnich w 1938 r.

Rozwój funkcji podziałów administracyjnych w Polsce Ludowej jest niewątpliwie wynikiem rozkwitu gospodarczego kraju — industrializacji socjalistycznej i socjalistycznych kierunków rozwojowych wsi. Równoległe uległ zwiększeniu zakres działalności organizacyjnej państwa realizowany przez terenowe organy władzy ludowej.

W pierwszym okresie istnienia Polski Ludowej zachodziła konieczność szybkiego zagospodarowania Ziemi Odzyskanych, a więc zachodnich i północnych obszarów państwa. Temu celowi służył ówczesny podział administracyjny, którego zadaniem było doprowadzenie do szybkiej unifikacji z ziemiami macierzystymi. Utworzeniem nowych województw zakończył się etap łączenia ziem zachodnich i północnych z resztą obszarów kraju.

Dokonane w Polsce kolejne zmiany w zakresie usprawnienia działalności terenowych organów zarządzania oraz reorganizacja ustroju administracji wiejskiej ukształtowały podstawowe zręby terytorialnej organizacji administracji państwa, przy zachowaniu trójstopniowego podziału administracyjnego kraju.