

2039

WIKTOR ORMICKI

AGENCIJA INSTYTUT  
GOSPODARSTWA U. 1

NA MARGINESIE  
KILKU PROJEKTÓW REFORMY  
PODZIAŁU ADMINISTRACYJNEGO

KRAKÓW 1930

NAKLADEM IZBY PRZEMYSŁOWO-HANDLOWEJ



WIKTOR ORMICKI

NA MARGINESIE  
KILKU PROJEKTÓW REFORMY  
PODZIAŁU ADMINISTRACYJNEGO

BIBLIOTEKA INSTYTUTU  
Geograficznego U. J.

*N.Y. 7287*

KRAKÓW 1930  
NAKŁADEM IZBY PRZEMYSŁOWO-HANDLOWEJ

Inst. Geogr. i Gosp. Przemst



OSOBNA ODBITKA Z DZIEŁA ZBIOROWEGO P. T. „KRAKÓW STOLICĄ KRESÓW  
POŁUDNIOWO-ZACHODNICH“ (WYDAWN. IZBY PRZEMYSŁ.-HANDLOWEJ  
W KRAKOWIE)

WIKTOR ORMICKI.

## Na marginesie kilku projektów reformy podziału administracyjnego.

### I.

Trudności, związane z reorganizacją polskiej więzi administracyjnej jakoteż z wyznaczeniem nowego podziału terytorjalnego, zarysowali w sposób najpełniejszy *Suski* i *Ziomek*. Dzięki oryginalności i trafności ujęcia niezwykle cenne są uwagi *Wakara*, wypowiedziane w dyskusji nad rozprawą *Rutkowskiego* i *Piekalkiewicza*.

Materiały, opublikowane przez Komisję dla Usprawnienia Administracji Publicznej, wskazują również w sposób jasny z jak wielkimi rozbieżnościami poglądów ma się do czynienia: jak rozmaite panują zdania w odniesieniu nie tylko do zmian ale także co do potrzeby i celowości reorganizacji ustroju terytorjalnego wogóle.

Zestawienie ważniejszej literatury, poświęconej interesującemu nas zagadnieniu<sup>1)</sup>, dowodzi, że z rozmaitych stron podchodzono do problemu. A jednak nieznacznie tylko zbliżono się do zamierzonego celu.

Przyczyną tego stanu rzeczy jest przede wszystkim niedostatecznie jasne zdefiniowanie postulatów, stawianych nowemu podziałowi administracyjnemu, jakoteż niedostateczne ustosunkowanie się do zasadniczych prądów kulturalnych, nurtujących współczesne społeczeństwo. Myślimy tu nie tylko o regionalizmie — rozbudowywanym usilnie przez władze administracyjne, ale i o tych prądach administracyjno-politycznych, które oddawna opanowały nowsze twory polityczne świata anglo-saskiego, docierając w ostatnich latach pod wschodnie granice Rzeczypospolitej (rejonizacja).

Niezrozumiałem pozostanie na zawsze dla przeciętnego obywatela takie administracyjno-reorganizacyjne dążenie dla którego wzgląd na

<sup>1)</sup> Porównaj zestawienie literatury na końcu rozprawy.

dobro administracji, jako takiej, będzie głównym, decydującym i jedynym motywem. Nawet w r. 1921, gdy według opinii *Huberta* zadania polskiej administracji nie były ustalone „ani ilościowo ani jakościowo“, ani prawnie ani nawet politycznie, można było i należało ustalić życiowe zadania podziału administracyjnego. Jest bowiem faktem, że ani kryterjum historyczne, ani kryterja współczesnych stosunków nie wyczerpują zagadnienia. Za dobry uznać można jedynie taki projekt reorganizacyjny, w którym projektodawca, uwzględniając możliwości rozwojowe, zastosuje kryterja prognostyczne.

Wypracowanie projektu organizacji terytorjalnej tak pojętej poprzedzić musi teoretyczne skryształizowanie zagadnień, związanych z wewnętrzną organizacją obszaru państwowego. Wiadomo powszechnie, że rozwój państwa pozostaje pod wpływem różnorodnych, z różną siłą działających, czynników. Bez względu na warunki jego prawidłowego przebiegu jest koordynacja owych czynników w przestrzeni, co obejmujemy nazwą wewnętrzej organizacji obszaru państwowego.

Główny nacisk spoczywa na opanowaniu przestrzeni t. zn. rozbudzeniu i potęgowaniu życia gospodarczego wogóle a na pewnych terytorjach niektórych gałęzi, znajdujących szczególnie korzystne warunki rozwojowe. Nie wolno przytem zapominać o roli prawidłowej wymiany towarów.

W perspektywie dłuższego czasokresu zadania powyższe przewidywać winien państwowy plan gospodarczy, będący wyrazem koordynacji wyżej wymienionych czynników w czasie. Gdy bowiem budżet państwowy (roczny plan gospodarczy) zakreśla granice celom osiągalnym w okresie jednorocznym i jako taki jest, względnie winien być, stopniowym i kolejnym etapem realizacji państwowego programu gospodarczego — to sam ów program (państwowy) winien ustalać kierunek i charakter ewolucji gospodarczej (przemysłowa, agrarna i t. d.), różniczkując ją według podstaw przyrodzonych, kryterjów ludnościowych i warunków materialnych (ogólny poziom kultury materialnej, stosunki własnościowe i t. d.).

Z powyższego wynika, że państwowy program (plan) gospodarczy winien rozkładać w czasie terytorjalnie pomyslaną ewolucję gospodarki społecznej (np. dokonano u nas określenia terenów lniarskich, zaprojektowano plan rozbudowy elewatorów, sieci komunikacyjnej i t. d.).

Dotychczasowe projekty reformy administracji nie opierają się na kryterjach prognostycznych. Nawet w zastosowaniu kryterjów współczesnych uderza w wysokim stopniu dowolność wyboru — czego dowo-

dem rozbieżności w projektowanych podziałach i stosowanie rozmaitych zasad przez tego samego autora w różnych częściach państwa.

Powyższe względy skłaniają do wysunięcia tezy, że podstawę podziału administracyjnego należy ujednostajnić. Zdaniem naszym winny ją stanowić względy geograficzno-gospodarcze jako zdolne do nawiązania z państwowym planem ewolucji gospodarczej. Wszelkie zaś grupowanie i przegrupowywanie obszarów, dokonywane bez gruntownej znajomości wzmiankowanego państwowego planu gospodarczego, pozbawione jest ścisłych podstaw naukowych, wskutek czego i celowość przedsięwzięcia staje często pod znakiem zapytania<sup>1)</sup>.

## II.

Niemniej doświadczenia gromadzone w życiu codziennem dostarczają sporo cennych materiałów. Także i badania statystyczne ułatwiają powzięcie decyzji co do ekonomicznego oblicza tych lub tamtych obszarów (ujęcie statyczne), rzucając światło na charakter dokonywujących się zmian (ujęcie dynamiczne). Pod tym kątem widzenia każdy nowy projekt reorganizacji podziału politycznego odzwierciedla wyniki pracy badawczej i dorobku życiowego autorów; dostarcza więc nowych materiałów.

Na tem założeniu się opierając, podajemy poniżej wyniki krytycznego rozbioru kilku (dorywczo zresztą tylko zebranych) projektów<sup>2)</sup>. Między autorami istnieje rozbieżność co do ilości województw, co do ich obszaru, granic i t. d. Za podstawę rozważań przyjmujemy 11 miast określonych zgodnie jako wojewódzkie, przyczem jednostką terytorjalną jest powiat. W wyniku badań udało się sprecyzować obszary nie sporne przypisywane poszczególnym województwom (względnie miastom wojewódzkim). Są one naogół nieproporcjonalnie małe w stosunku do dzisiejszego terytorjum odnośnych województw. W drugim rzędzie zwrócono uwagę na takie obszary, które jednym głosem tylko postawiono poza granicami wzmiankowanych jedynastu jednostek wojewódzkich. Obszary takie określono mianem prawie niesporne. Pozostałe powiaty scharakteryzowano bądźto jako sporne, bądźteż jako obszary

<sup>1)</sup> Państwowy program gospodarczy ma znaczenie dyrektywy, petryfikującej kierunek ewolucji gospodarczej na dłuższą metę i gwarantującej dzięki temu ciągłość wysiłku, co — jak wiadomo — jest kardynalnym warunkiem postępu.

Jako program posiadać musi państwowy plan ewolucji gospodarczej nieodzowną elastyczność, któraby mu umożliwiała dostosowywanie się do chwilowej konjunktury.

Błędem byłoby tedy wyobrażanie sobie państwowego programu gospodarczego jako sztywnego schematu narzucanego po doktrynersku.

<sup>2)</sup> *Erdman, Suski, Starzeński, Staśko, Wakar i Ziomek.*

o wątpliwem ciężeniu. Tak zdefiniowane terytorja wyznaczono na załączonej mapie.

Uwaga nasza zwraca się przedewszystkiem w kierunku geograficznego rozmieszczenia wzmiankowanych obszarów niespornych, odpowiadających komórkom załączkowym terytorjów wojewódzkich. Uderzającą jest zgodność autorów, gdy idzie o obszary województw granicznych. Najlepszym tego dowodem jest wielkość niespornych obszarów województw: Śląskiego, Poznańskiego i Wileńskiego. Dopatrujemy się w tem działania wpływów wybitnie gospodarczych (przemysłowych na Śląsku, agrarno-przemysłowych w Poznańskim, czysto agrarnych na Wileńszczyźnie), jak niemniej zewnętrzno politycznych (Wilno, Śląsk). Dalszem kryterjum, wpływającym silnie na różniczkowanie fizjograficznej jedni terytorjalnej są momenty historyczne, ekonomiczne i kulturalne, czego klasycznym przykładem załówek terytorjalny województwa Poleskiego.

Wielkość wojewódzkich komórek załączkowych  
w odsetkach powierzchni dzisiejszych województw:

|                    |       |                    |       |
|--------------------|-------|--------------------|-------|
| Brześć n. Bugiem   | 11—%  | Toruń . . . . .    | 31·2% |
| Lwów . . . . .     | 15·1% | Kraków . . . . .   | 34·1% |
| Lublin . . . . .   | 16—%  | Poznań . . . . .   | 50·5% |
| Łódź . . . . .     | 25—%  | Katowice . . . . . | 77·4% |
| Warszawa . . . . . | 26·8% | Wilno . . . . .    | 87·4% |
| Warszawa miasto    | 100—% |                    |       |

Momenty aprowizacyjne dochodzą do głosu w pociągnięciu granic niespornego obszaru województwa Krakowskiego, jako terytorjum stałych niedoborów i Lubelskiego, jako okolicy o silnych nadwyżkach. Nie ulega jednak wątpliwości, że zarówno względy historyczne jak i przyrodnicze zaznaczyły się w obu wypadkach w sposób zdecydowany. Odnosi się to i do komórki załączkowej województwa Łódzkiego, szczególnie po wzmocnieniu względów przyrodniczych kryterjami gospodarczymi. Donżon warszawski zawdzięcza swe istnienie w najwyższym stopniu względem komunikacyjnym. Najzupełniej odrębne stanowisko zajmują niesporne terytorja województw: lwowskiego, pomorskiego i poleskiego, jako ośrodki nadgraniczne cofnięte ku wnętrzu państwa. Zaangażowanie wewnętrzno-polityczne (narodowościowe, handlowe i komunikacyjne) jest na wzmiankowanych obszarach bardzo rozmaite. To też niezawsze tłumi ono wpływy pogranicza państwowego. Napięcie zaś walk narodowościowych nakazuje oparcie ośrodków administracyjnych o silne liczbowo i kulturalnie ogniska polskości. Odsunięcie lwowskiej komórki załączkowej od granic państwowych jest tem bardziej godne uwagi, że teren niesporny województwa krakowskiego zesunął się silnie ku zacho-



dowi i zlewa się ze Śląskiem<sup>1)</sup>). Fakt ten zasługuje na jaknajsilniejsze podkreślenie, tem więcej, że trzy (pd.-zach., zach. i pn.-wsch.) narożniki Rzeczypospolitej Polskiej wsparte są na silnych filarach niespornie akceptowanych jednostek wojewódzkich.

Obszary prawie niesporne są stosunkowo skromnie reprezentowane. Występują one w dwóch wyraźnie zarysowanych kompleksach (Warszawskie i Lubelskie), które tłumaczą się fizjograficznie i historycznie.

Niezwykle charakterystyczną i najbaczniejszej uwagi godną jest tendencja terytorjalnego powiększania projektowanych województw jednostkami wschodnimi. Wskazywałoby to na istotnie dokonujący się na ziemiach Polski postęp kultury, skoro prawie bez wyjątku powiaty ciężą ku centrom na zachód od nich położonym. Zbytecznym byłoby specjalne podkreślanie znaczenia tego faktu z punktu widzenia państwowego.

Terytorjów wyraźnie spornych jest wprawdzie niewiele, jednakowoż ich położenie geograficzne jest nadzwyczaj symptomatyczne. Obszary sporne są albo wybitnymi jednostkami geograficznymi (Roztocze), albo typowymi krainami przejściowymi (Bliższe i dalsze sąsiedztwo Brześcia n./B.; najniższy punkt europejskiego wododziału). Pozatem względy gospodarcze w niemałym stopniu zaostrzają u sąsiadów tendencje inkorporacyjne (powiat Stołpce, Zagłębie Dąbrowskie).

Pozostają jeszcze białe plamy na omawianej mapie, które oznaczają obszary o wątpliwem ciężeniu. Zalegają one ogromną powierzchnię i zdradzają ciężenie do wyznaczonych w mapie lokalnych centrów i ośrodków (np. Tarnów, Przemyśl, Drohobycz, Stanisławów, Równe, Łuck, Białystok, Grodno, Toruń, Włocławek, Kielce, Radom).

Występowanie zwartych obszarów o wątpliwem ciężeniu nie może być uważane wyłącznie tylko za skutek pewnego rozproszenia energii pomiędzy nowo rozwijające się centra. Jest ono często konsekwencją braku wytycznych zasad przy projektowaniu zmian administracyjnych i skutkiem szukania mniej lub więcej szczęśliwych rozwiązań palącej sprawy bądźto narodowościowej, bądźteż wyznaniowej. Gdy Podkarpacie wschodnie, na którym mieszka zwarta masa mniejszości, zaliczono do terytorjów o niezdecydowanym ciężeniu, to niewątpliwie wchodziły w rachubę inne względy i różne od tych, które wpłynęły na analogiczne określenie obszaru między Sanem a Dunajcem lub Pilicą i Wisłą. Komplikacje natury ekonomicznej i demograficznej, upośledzenie w rozwoju sieci komunikacyjnej stwarzają zespół przyczyn, utrudniających

---

<sup>1)</sup> Niewątpliwem jest tu wzajemne silne ciężenie obu obszarów do siebie, czego wyrazem są projekty unifikacji województwa krakowskiego ze Śląskiem.

określenie ciężenia dla danego obszaru. Nader pouczającym przykładem jest sprawa Wołynia i jego samodzielności terytorjalnej. Powiększony o dwa powiaty z województwa poleskiego (Kamień Koszyrski i Sarny), a pozbawiony południowych przedstawia wielotypowy obszar gospodarczy. Niepewność i niezdecydowanie co do sposobu rozwiązania jego terytorjalności wynikają z działania przyczyn poprzednio zarysowanych z tym dodatkiem, że dochodzą tu problemy narodowościowe, a w związku z niefortunnym przydzieleniem powiatów kamieniokoszyrskiego i sarnieńskiego także i zagadnienia meljoracyjne wyrwane z całokształtu robót poleskich.

Osobny rozdział dla siebie stanowi sprawa stałości poszczególnych odcinków granic wewnętrznych (oczywiście w ujęciu tych samych autorów). Zagadnienie to przedstawiono kartograficznie, notując każdy głos za utrzymaniem granicy. Dzięki takiemu postawieniu sprawy jesteśmy w mocy zwartościować znaczenie poszczególnych odcinków granicznych. Z całą wyrazistością uwypuklają się następujące odcinki:

a) (rzeki jako linje graniczne) Wisła od ujścia Pilicy po ujście Dunajca, Pilica, Bug (jakkolwiek osłabiony), Noteć w górnym biegu, Proсна i górny Dniestr,

b) (granice lądowe) dział wodny Wisła—Warta do Noteci, granice fizjograficzne wyżyny Łódzkiej, Zagłębia Śląskiego, Roztocza i wyżyny lubelskiej, wyżyny podolskiej i pn. granice Polesia. To samo powiedzieć można o granicy, dzielącej Wzniesienie środkowo-wołyńskie od Polesia Wołyńskiego.

Odrębna wzmianka należy się lądowej granicy, pozostawiającej powiaty: Mościska, Sambor i Drohobycz z jednej, zaś Jaworów, Gródek Jagielloński i Rudki z przeciwnej strony. Podobnie ciekawym jest przebieg granicy Ziemi Chełmińsko-Kujawskiej i Mazowsza, tłumaczący się względami historyczno-fizjograficznymi, gdy opisany odcinek zachodni granicy województwa lwowskiego jest zdecydowanie narodowościowy i gospodarczy.

### III.

Tak się przedstawia kanwa dla wdrożenia dalszych studjów nad wewnętrznym ustrojem administracyjnym Polski. Nadszedł bowiem czas dla poddania rewizji powiatu jako jednostki terytorjalnej. Coraz częściej odzywają się głosy, kwestjonujące słuszność dotychczasowego cichego założenia, jakoby powiat był jednostką dobrze terytorjalnie zorganizowaną.

Wystarczy tu przypomnieć, że uwzględnione w naszej dyskusji pro-

jekty przewidują reorganizację terytorjalną powiatów o łącznej powierzchni 34.279 km<sup>2</sup>, co odpowiada 8·82% powierzchni Rzeczypospolitej.

Zaznaczyć zaś należy, że projekt np. *M. Downarowicza* w pracy tej nie uwzględniony idzie bez porównania dalej.

Piękne pomysły w kierunku badań nad niższymi okręgami ciężęń dał *Wakar*. Równolegle prowadzi kolej badania ekonomiczne nad okręgami dyrekcyjnymi. W tym samym, jakkolwiek bardziej analitycznie i drobiazgowo pomyślanym kierunku zdążał memoriał, przedłożony przez podpisanego, p. Ministrowi Komunikacji w listopadzie 1926, wyłuszczający program opracowania sfery wpływów dla poszczególnych stacyj kolei żelaznej.

W konkluzji ostatecznej streszczamy nasz pogląd na sprawę reorganizacji administracji państwa:

1) Przeprowadzić należy tylko takie zmiany terytorjalne, które są koniecznością życiową i których celowość stwierdzono ponad wszelką wątpliwość.

2) Z ogólną reorganizacją ustroju terytorjalnego należy się wstrzymać do czasu wypracowania państwowego planu gospodarczego.

3) Równolegle ze studjami nad wzmiankowanym planem gospodarczym należy wdrożyć badania nad najniższymi sferami wpływów.

4) Plan gospodarczy umożliwi zaprojektowanie podziału w grubych zarysach, podczas gdy wyniki badań nad najniższymi sferami ciężęnia dostarczą materiału dla drobiazgowych robót delimitacyjnych.

5) Do ogólniejszej reorganizacji administracji — poza wyjątkami wzmiankowanymi w punkcie 1) — brak dzisiaj podstaw naukowych i niezbędnego doświadczenia.

Kraków, Instytut Geograficzny U. J. 1929.

### Bibliografia.

*Arnold St.* W sprawie podziału Rzeczypospolitej na województwa, *Ziemia*, 1928, Nr. 9, str. 130—133.

*Grossmann Henryk.* Statystyka ruchu towarowego na kolejach żelaznych, *Miesięcznik Statystyczny*, 1921, t. III, str. 1—28.

*Hubert Julian.* Sprawa nowego podziału Rzeczypospolitej na województwa, *Poznań*, *Bibl. Przegl. Administr.*, Nr. 2.

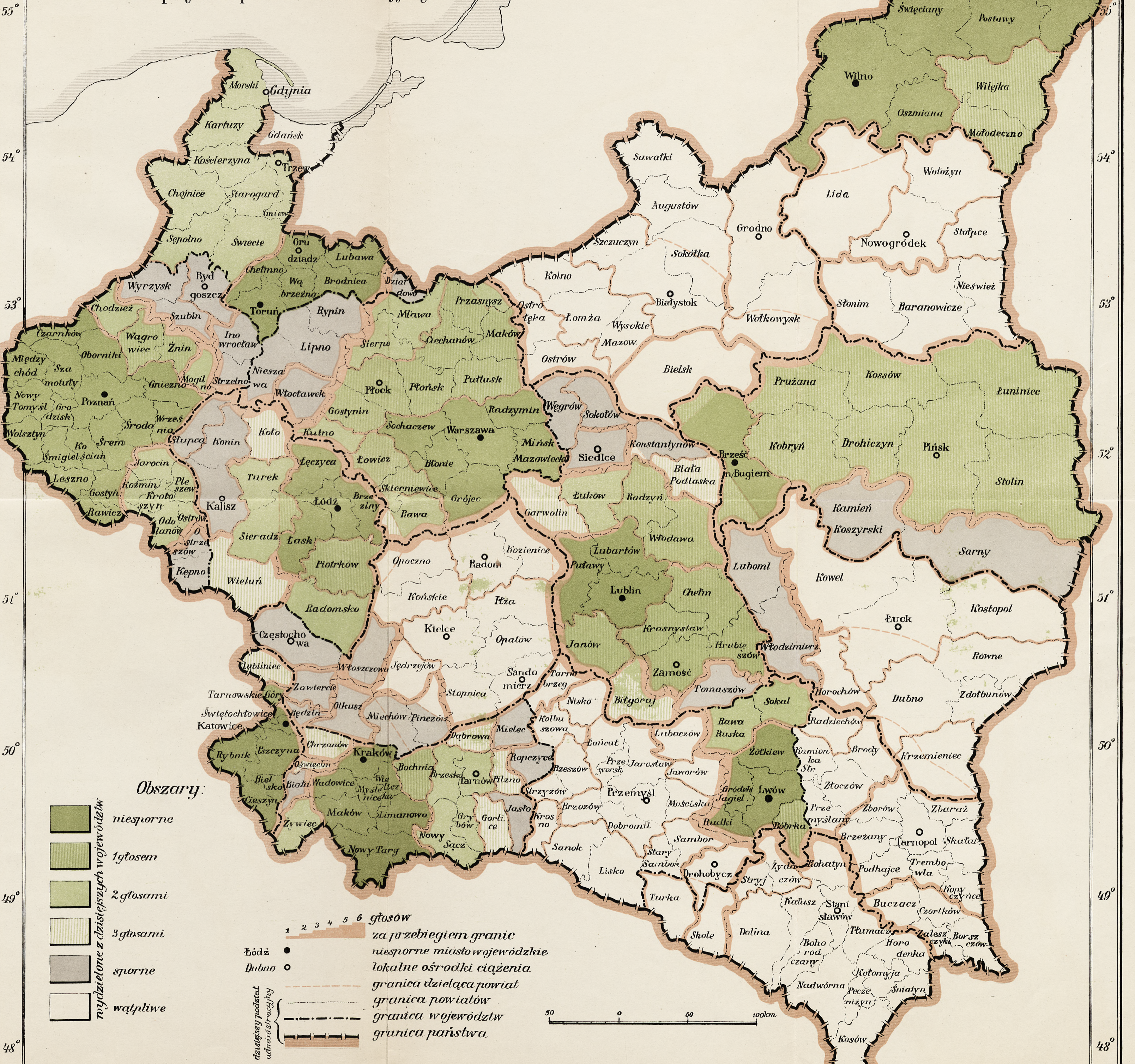
*Krahelski Jan.* Projekt zmian w podziale administracyjnym Ziem Wschodnich Rzeczypospolitej, litogr.

Kwestja zmiany granic województw Pomorskiego i Poznańskiego przez przydzielenie do nich paru powiatów z województw Warszawskiego i Łódzkiego. (Opiniodawcy: Pp. J. Siemiabkowski, W. Zieliński, T. Findeisen, A. Byszewski, L. Pułaski, T. Maringe, St. Magielski, T. Fiszer), litogr.

- Maciesza A.* Opisy powiatów a studia nad stosunkami województw jako jednostek terytorjalnych, *Ziemia*, 1928, Nr. 11, str. 167—169.
- Materiały Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów, Warszawa, 1930, t. I. i IV.
- Memoriał Izby Przemysłowo-Handlowej w Bydgoszczy (rękopis).
- Memoriał Pomorskiego Związku Komunalnego (rękopis).
- Nowakowski St.* Geografja gospodarza Polski Zachodniej, Poznań, 1929 i 1930, t. I. i II.
- Opinja* w sprawie podziału administracyjnego: pp. Z. Beczkowicza, wojewody nowogrodzkiego; M. Grażyńskiego, wojew. śląskiego; J. Krahelskiego, wojew. poleskiego; W. Raczkiewicza, wojew. wileńskiego; St. Srokowskiego, b. konsula generalnego R. P.; J. Hupki, Projekt ustawy o zmianach w podziale administracyjnym Państwa oraz Izb Przemysłowo-Handlowych: w Łodzi, Lublinie, Warszawie, Sossnowcu.
- Ormicki Wiktor.* Próba podziału województwa krakowskiego na krainy gospodarcze przy uwzględnieniu geograficznego rozłożenia lasu, II. Naukowe Sprawozdanie Koła Geogr. Uczn. U. J., Kraków, Orbis, 1926.
- Życie gospodarcze Kresów Wschodnich Rzeczypospolitej Polskiej, Kraków, Orbis, 1929.
- O strefy gospodarcze województwa krakowskiego, *Ziemia*, 1930, Nr. 2.
- Paprocki.* Podział administracyjny państwa i t. d. (rękopis).
- Piekałkiewicz i Rutkowski.* Okręgi gospodarcze Polski, *Kwartalnik Statystyczny*. 1927, t. IV., z. 3.
- Projekt nowego podziału administracyjnego państwa, *Ilustr. Kuryer Codzienny*, 1928, Nr. 243.
- Przełamanie granic dzielnicowych w podziale administracyjnym państwa (litogr.), *Rolle K.* Podział administracyjny państwa (rękopis).
- Srokowski St.* Podział administracyjny państwa, *Przegląd Geograficzny*, 1930, z. 1—2, str. 105—114.
- Podział administracyjny państwa, a zagadnienie ustrojowe Polskiego wschodu, *Przegląd Współczesny*, 1930, czerwiec.
- Starzyński Roman.* Projekt podziału terytorjalnego Rzeczypospolitej, *Bellona*, 1928, t. XXX., z. 2.
- Staško J.* Projekt dyskusyjny podziału Rzeczypospolitej na okręgi wojewódzkie, według zasad regionalnych, Referat na I. Ogólno polski Kongres Krajoznawczy w Poznaniu, sekcja III, Warszawa, 1929.
- Suski Julian.* Podział administracyjny Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa, *Wojсковy Instytut Naukowo-Wydawn.* 1930.
- Zagadnienie podziału Rzeczypospolitej na okręgi wojewódzkie, *Ziemia*, 1928, Nr. 6, str. 82—86.
- Świderski Dr.* Podział administracyjny państwa (rękopis).
- Toeplitz Teodor.* Próba nowego administracyjnego podziału Królestwa, *Myśl Polska*, 1917, rok 3, z. 4/5.
- Wakar Włodzimierz.* Podział Polski na okręgi gospodarcze, *Ekonomista* 1928, t. III.
- Zbrowski Marjan.* Odpowiedź na ankietę w sprawie administracyjnego podziału państwa (litogr.).
- Ziomek M. J.* O Wielki Kraków, *Czas*, 1929, z dnia 25 grudnia.

16° od Greenwich 17° 18° 19° 20° 21° 22° 23° 24° 25° 26°

# W. Ormicki Zróznicowanie ciężenia terytorjalnego w świetle kilku projektów podziału administracyjnego



rys. R. Gajda

ИЗДАНИЕ ИСТИННО  
географическое № 1

ИЗДАНИЕ ИСТИННО  
географическое № 1

БИБЛИОТЕКА ИНСТИТУТА  
ГЕОГРАФИЧЕСКОГО И. П.







Drukarnia „Orbis” Kraków

