Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 25/11/2026 12:50:41

Artykuły

Studia Iuridica Lublinensia vol. XXV, 3, 2016
DOI: 10.17951/sil.2016.25.3.443

Jarosław Kostrubiec
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
j.kostrubiec@gmail.com

Ustrój administracji terytorialnej w świetle pierwszych projektów polskiej doktryny prawniczej u progu odrodzonej Rzeczypospolitej

The System of Local Government Administration in Light of the First Drafts of Polish Doctrine of Law at the Beginning of the Second Polish Republic

STRESZCZENIE

W artykule dokonano analizy pierwszych projektów ustroju administracji terytorialnej, które powstały u progu Polski międzywojennej. Autor przedstawił główne założenia organizacji administracji publicznej w koncepcji Kazimierza Władysława Kumanieckiego, Polskiego Towarzystwa Prawniczego we Lwowie oraz Edwarda Dubanowicza. Analizowane projekty są w ocenie autora ważnym źródłem wiedzy na temat ewolucji polskiej myśli administracyjnej w okresie dwudziestolecia międzywojennego. Cechą wspólną projektów K.W. Kumanieckiego i Polskiego Towarzystwa Prawniczego we Lwowie było ujęcie administracji rządowej i samorządowej w formie jednolitej struktury administracji publicznej. Z kolei istotnym znamieniem projektu E. Dubanowicza był silny akcent zasady dekoncentracji. Ideą przewodnią wszystkich przedstawionych projektów była wiodąca pozycja administracji ogólnej, postrzeganej jako warunek zbudowania silnej i jednolitej Rzeczypospolitej.

Słowa kluczowe: ustrój administracji terytorialnej; Druga Rzeczpospolita; Kazimierz Władysław Kumaniecki; Polskie Towarzystwo Prawnicze we Lwowie; Edward Dubanowicz

Zagadnienie należytej organizacji administracji jest […] aktualne od początku istnienia naszego Państwa. Dobra administracja i jej prawidłowy stosunek do obywatela posiada pierwszorzędne znaczenie w procesie umocnienia budowy państwa. Z pewnością na wielu terenach bylibyśmy uniknęli niejednej trudności, gdyby za naszymi zwycięskimi armiami postępowała była należycie zorganizowana administracja[1].

[1] M. Zyndram-Kościałkowski, *Sprawozdanie stenograficzne ze 133 posiedzenia w dniu 11 lutego 1935 r.*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Okres III 1939–1935, sesja zwyczajna, s. 105–106.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 25/11/2026 12:50:41

Powołany fragment wystąpienia ówczesnego Ministra Spraw Wewnętrznych Mariana Zyndrama-Kościałkowskiego z 1935 r. można potraktować jako swego rodzaju uzasadnienie dla podjętych w niniejszym artykule rozważań. Dowodzi on nie tylko znaczenia samej administracji, ale także – a może przede wszystkim – roli administracji terytorialnej.

Opracowanie stanowi analizę wybranych projektów organizacji władz administracyjnych, które powstały w pierwszych latach Drugiej Rzeczypospolitej. Celem jest określenie projektowanych zasad organizacji administracji w terenie, które w ocenie autora są ważnym źródłem wiedzy na temat ewolucji polskiej myśli administracyjnej w okresie dwudziestolecia międzywojennego, jak napisano w wydaniu specjalnym „Gazety Administracji" – „szukającej od chwili odzyskania niepodległości […] nowych dróg wśród systemów administracyjnych zaborczych i rodzimych na ziemiach polskich"[2]. W artykule przyjęto stosunkowo krótką cezurę czasową, którą stanowi rok 1919. Zostało to podyktowane kilkoma względami. Po pierwsze, narzucone z góry ramy objętościowe tekstu. Po drugie, przyjęcie już w 1919 r. konkretnych, chociaż w założeniu tymczasowych, rozwiązań ustrojowo-prawnych[3]. Po trzecie, możliwość ustalenia związków pomiędzy postulatami przedstawicieli doktryny prawniczej a przyjętymi ostatecznie rozwiązaniami normatywnymi. Autor mógł tym samym podjąć próbę odszukania w sferze idei źródeł przyjętych instytucji. W związku ze wskazaną ramą czasową analizie poddano propozycje organizacji administracji terytorialnej w ujęciu Kazimierza Władysława Kumanieckiego (1880–1941), Polskiego Towarzystwa Prawniczego we Lwowie oraz koncepcję Edwarda Dubanowicza (1881–1943)[4]. Należy zaznaczyć, że celem podjętych rozważań jest pokazanie idei przewodnich przedstawionych projektów, a nie ich szczegółowa analiza[5].

[2] *Od redakcji*, [w:] *Dekret o organizacji administracji rządowej*, „Gazeta Administracji" 1936, nr 17, s. 517.

[3] Ustawa tymczasowa z dnia 2 sierpnia 1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji (Dz.Pr.P.P. z 1919 r., nr 65, poz. 395); rozporządzenie wykonawcze Rady Ministrów z dnia 13 listopada 1919 r. do ustawy tymczasowej z dnia 2 sierpnia 1919 r. (Dz.Pr.P.P., nr 65, poz. 395) „o organizacji władz administracyjnych II instancji" (Dz.U. z 1919 r., nr 90, poz. 490); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 sierpnia 1919 r. o tymczasowej organizacji władz administracyjnych I instancji na obszarze b. zaboru rosyjskiego (Dz.Pr.P.P. z 1919 r., nr 72, poz. 426); rozporządzenie wykonawcze Rady Ministrów z dnia 13 listopada 1919 r. do rozporządzenia z dnia 28 sierpnia 1919 r. (Dz.Pr.P.P., nr 72, poz. 426), określające zasady zespolenia urzędów i organów powiatowej administracji państwowej (Dz.U. z 1919 r., nr 90, poz. 488); rozporządzenie wykonawcze Rady Ministrów z dnia 13 listopada 1919 r. do rozporządzenia z dnia 28 sierpnia 1919 r. (Dz.Pr.P.P., nr 72, poz. 426) o tymczasowej organizacji powiatowych władz administracyjnych I instancji na obszarze b. zaboru rosyjskiego (Dz.U. z 1919 r., nr 90, poz. 489).

[4] Autor nie omawia, mimo spełnienia kryterium ram czasowych, projektu „ustawy o ustroju administracyjnym Królestwa Polskiego" z 1918 r. jako dokumentu rządowego, który powstał w gabinecie Jana Kantego Steczkowskiego (M.P. z dnia 24 czerwca 1918 r., nr 79, s. 3).

[5] Projekty organizacji administracji rządowej lub zasadnicze ich tezy (w tym również będące przedmiotem niniejszego artykułu) zostały zebrane przez redakcję „Gazety Administracji"

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 25/11/2026 12:50:41

Projekt Kazimierza W. Kumanieckiego był jedną z pierwszych propozycji organizacji administracji publicznej w odrodzonej Rzeczypospolitej. Autor ogłosił swoje założenia w wydanej nakładem własnym publikacji pt. *Zarys urządzenia administracji w Polsce*[6]. Uzupełnieniem tej pracy był artykuł z 1919 r. pt. *Kilka uwag o urządzeniu administracji w Polsce*[7], w którym autor określił „zasadnicze linie wytyczne, po których winna zdążać reforma w kierunku zbudowania jednolitego ustroju administracji w Polsce"[8]. Epilog koncepcji Kumanieckiego stanowią *Wytyczne przyszłej reformy ustroju administracyjnego* zawarte w zakończeniu monografii jego autorstwa pt. *Ustrój państwowych władz administracyjnych na ziemiach Polski*[9]. Są one w istocie krytyczną parafrazą wcześniejszych rozważań Kumanieckiego, która pojęciowo konweniowała z przyjętymi w międzyczasie instytucjami ustrojowo-prawnymi.

Autor przedstawił w projekcie przede wszystkim kontury organizacji administracji publicznej w terenie[10], podkreślając, że „od sprawności administracji zależy w pierwszej linii siła państwa"[11]. Określił też zasady postępowania administracyjnego[12] i strukturę sądownictwa administracyjnego[13] oraz zarysował problematykę odpowiedzialności cywilnoprawnej administracji[14].

Jednostki podziału terytorialnego państwa w koncepcji Kumanieckiego stanowiły: gminy, okręgi, powiaty i ziemie (później województwa). Gminy miały stanowić jednostki gospodarcze, które zarządzały majątkiem gminnym, uchwalały budżet i zajmowały się dobroczynnością publiczną[15]. Organem stanowiącym i kontrolnym była pochodząca z wyborów rada, która dokonywała wyboru wójta (burmistrza, prezesa lub prezydenta miasta) jako organu wykonawczego[16]. Projekt przewidywał powołanie okręgów gminnych, na czele których stał naczelnik okręgowy, powoływany i odwoływany przez prezydenta ziemi[17]. Naczelnik był organem ad-

i opublikowane w ramach dwóch numerów specjalnych: *Dekret o organizacji administracji rządowej*, „Gazeta Administracji" 1936, nr 17, s. 518–540; *Dekret o organizacji administracji rządowej* (*Dokończenie*), „Gazeta Administracji" 1936, nr 18, s. 549–574. W słowie wstępnym redakcja czasopisma stwierdzała: „Niektóre z tych projektów wywarły niewątpliwie w swoim czasie duży wpływ na odnośne postanowienia Konstytucji marcowej 1921; […] wszystkie jednak są ciekawym dokumentem rozwoju polskiej myśli organizacyjnej" (*Od redakcji*, s. 517).

[6] K.W. Kumaniecki, *Zarys urządzenia administracji w Polsce*, Kraków 1918, ss. 33.

[7] *Idem*, *Kilka uwag o urządzeniu administracji w Polsce*, „Rok Polski" 1919, nr 6, s. 294–303.

[8] *Ibidem*, s. 294.

[9] *Idem*, *Wytyczne przyszłej reformy ustroju administracyjnego*, [w:] *Ustrój państwowych władz administracyjnych na ziemiach Polski*, Kraków 1920, s. 181–185.

[10] *Idem*, *Zarys urządzenia administracji*..., s. 4–23.

[11] *Idem*, *Kilka uwag o urządzeniu administracji*..., s. 298.

[12] *Idem*, *Zarys urządzenia administracji*..., s. 23–26.

[13] *Ibidem*, s. 26–30.

[14] *Ibidem*, s. 30–32.

[15] *Ibidem*, s. 4.

[16] *Ibidem*, s. 4–5.

[17] *Ibidem*, s. 6.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 25/11/2026 12:50:41

ministracji rządowej, do którego należało „kierownictwo i wykonywanie policji miejscowej" oraz „współdziałanie w wykonywaniu administracji państwowej"[18].

Na szczeblu powiatu Kumaniecki postulował powołanie takich organów, jak: starosta, wydział powiatowy i sejmik powiatowy[19]. Starosta miał być wykwalifikowanym urzędnikiem z wykształceniem prawniczym, który był mianowany przez ministra spraw wewnętrznych. Zakres jego działania obejmował zadania: własne, wykonywane łącznie z ławnikami powiatowymi lub w wydziale powiatowym[20]. Zadania własne starosty odpowiadały w koncepcji Kumanieckiego formule kompetencyjnej prezydenta ziemi, ograniczone w ramach właściwości miejscowej do powiatu. Należały do nich sprawy: osobowe, z zakresu administracji bezpieczeństwa i porządku publicznego, administracji szkolnej i skarbowej. Na uwagę zasługuje przyznanie staroście środków nadzoru nad działalnością rad i wydziałów gminnych (miejskich), a także sejmiku oraz wydziału powiatowego, który miał być sprawowany w oparciu o kryterium legalności[21]. Wydział był kolegialnym organem wykonawczym powiatu pod przewodnictwem starosty, którego członkowie byli wybierani przez sejmik powiatowy. Organem stanowiącym i kontrolnym był sejmik powiatowy. Członkowie sejmiku byli wybierani na 6-letnią kadencję przez rady gmin należące do powiatu[22].

W najwyższej jednostce podziału terytorialnego projekt Kumanieckiego zakładał powołanie organów analogicznych jak na poziomie powiatu. Należały do nich: prezydent ziemi (wojewoda), rada ziemska (wojewódzka) i sejmik ziemski (wojewódzki)[23]. Prezydent ziemi (wojewoda) miał być urzędnikiem z wykształceniem prawniczym mianowanym przez „najwyższą władzę Państwa" na wniosek ministra spraw wewnętrznych. Zakres kompetencji prezydenta ziemi (wojewody) został podzielony na dwie grupy, w ramach których z części środków prawnych mógł korzystać samodzielnie, a z niektórych jedynie w radzie ziemskiej (wojewódzkiej)[24]. Prezydent (wojewoda) kierował urzędem ziemskim (wojewódzkim), zespalając większość działów administracji, włącznie z administracją szkolną i skarbową[25].

Rada ziemska (wojewódzka) składała się z dziewięciu członków wybieranych przez sejmik ziemski na 6-letnią kadencję. Miała mieć status organu wykonawczego, z wyjątkiem spraw zastrzeżonych dla prezydenta (wojewody), który był jej

[18] *Ibidem*.
[19] *Ibidem*, s. 7.
[20] *Ibidem*, s. 11–12.
[21] *Ibidem*, s. 11.
[22] *Ibidem*, s. 7–9.
[23] K.W. Kumaniecki w pracy z 1920 r. dostosował propozycje reformy administracji terytorialnej w sferze pojęciowej do formalnie obowiązującego nazewnictwa. Por. *idem*, *Wytyczne przyszłej reformy*..., s. 182–183.
[24] *Idem*, *Zarys urządzenia administracji*..., s. 16–18.
[25] *Ibidem*, s. 16–17.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 25/11/2026 12:50:41

przewodniczącym[26]. Rada pełniła także rolę komisji dyscyplinarnej, podatkowej, tworzyła ziemską radę szkolną[27].

Sejmik ziemski (wojewódzki) był organem stanowiącym i kontrolnym, składającym się z 30 członków wybieranych przez sejmiki powiatowe na 6-letnią kadencję. Sejmik wybierał marszałka, który przewodniczył jego obradom. Do zadań organu należał w szczególności „zarząd gospodarczy ziemi" oraz kontrola działalności powiatów, okręgów gminnych i gmin[28].

Projekt Kumanieckiego przewidywał ponadto powołanie tzw. miast kasztelańskich na czele z kasztelanem i radą kasztelańską. Rada była organem wykonawczym kasztelanii, wybieranym przez radę miejską. Kasztelan miał być urzędnikiem z wykształceniem prawniczym, który był mianowany przez „Najwyższą Władzę Państwa" na wniosek ministra spraw wewnętrznych. Zakres działania kasztelana przedstawiał się analogicznie do kompetencji prezydenta ziemi (wojewody)[29].

Autor stwierdzał, że wobec obowiązywania u progu niepodległości „sześciu różnych ustrojów władz administracyjnych i dziesięciu rozmaitych ustawodawstw administracyjnych"[30], formułując wytyczne dla organizacji administracji terytorialnej w Polsce jego celem była implementacja do projektowanego porządku trzech zasad: jednolitości, efektywności i sprawiedliwości[31]. Zasada jednolitości w ujęciu Kumanieckiego oznaczała odrzucenie zasady dualizmu administracji rządowej i samorządowej. Jak pisał: „W państwie narodowym, własnym, opartym na zasadach demokratycznych, samorząd powinien niejako wróść w samą organizację autorytetu państwowego, stać się jednym z jego zasadniczych elementów"[32].

Efektywność działań administracji terytorialnej miało zapewnić przede wszystkim wprowadzenie zasady zespolenia. Polegała ona na organizacyjnym i personalnym podporządkowaniu zasadniczo wszystkich działów administracji prezydentowi ziemi (wojewodzie), a w ramach struktury powiatowej – staroście. Kumaniecki zakładał objęcie zespoleniem nawet tych działów, które z reguły nie podlegały tej zasadzie, jak administracja szkolna czy skarbowa[33]. Idea zespolenia była coraz silniej akcentowana w kolejnych pracach autora, co miało związek z ówczesną

[26] Por. art. 4 i 5 ustawy tymczasowej z dnia 2 sierpnia 1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji (Dz.Pr.P.P. z 1919 r., nr 65, poz. 395).

[27] K.W. Kumaniecki, *Zarys urządzenia administracji*..., s. 15.

[28] *Ibidem*, s. 13.

[29] *Ibidem*, s. 18–22.

[30] *Idem*, *Jak budowano w Polsce państwowość?*, Warszawa 1920, s. 10.

[31] *Idem*, *Zarys urządzenia administracji*..., s. 32–33.

[32] *Idem*, *Kilka uwag o urządzeniu administracji*..., s. 300.

[33] Por. art. 3 ustawy tymczasowej z dnia 2 sierpnia 1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji (Dz.Pr.P.P. z 1919 r., nr 65, poz. 395). Podobnie, jak K.W. Kumaniecki, zwolennikiem włączenia tych działów do administracji zespolonej był S. Kasznica: „Do samej wojny pozostały wyłączone władze szkolne, skarbowe […], jakkolwiek nie ma żadnych wystarczających racji, nie pozwalających na wcielenie i tych działów, na równi z innymi, do województwa i starostwa na prawa wydziału czy referatu" (S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1947, s. 56).

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 25/11/2026 12:50:41

sytuacją postępującej centralizacji. O negatywnych skutkach tego procesu pisał Kumaniecki już w czerwcu 1919 r.:

> Z powodu mnożenia ministerstw, idących z sobą w piękne zresztą zawody o jak najszerszą kompetencję, wystąpiło inne zjawisko: dążność do równie rozdrobnionej podbudowy, do stworzenia dla każdego ministerstwa osobnego fundamentu u dołu. […] Administrowanie tak bezpośrednio dotykające ludności i ich potrzeb […] nie da się pogodzić z różnorodnością i rozbieżnością swoich dźwigarów[34].

Podniesieniu efektowności w załatwianiu spraw administracyjnych miała także służyć postulowana przez projektodawcę zasada dwuinstancyjności, gdzie tok instancji kończył się na poziomie województwa (ziemi)[35]. Skuteczność działań administracji miało gwarantować – jak dowodził autor – ustanowienie na wszystkich szczeblach administracji terytorialnej mianowanych przez władze centralne urzędników (naczelnik okręgu, starosta, prezydent ziemi). Zasadzie efektywności hołdował postulat rozszerzenia kognicji sądów administracyjnych o przesłankę przewlekłości postępowania oraz prawna możliwość samodzielnego załatwiania spraw niecierpiących zwłoki przez organy administracji wszystkich szczebli[36].

Zasada sprawiedliwości miała być realizowana głównie przez instytucję sądownictwa administracyjnego. System kontroli sądowej nad administracją tworzyły wojewódzkie sądy administracyjne (ziemskie sądy administracyjne) i Najwyższy Trybunał Administracyjny (Koronny Trybunał Administracyjny)[37]. Warto w tym miejscu nadmienić, że Kumanieckiemu było bliżej do modelu austriackiego niż pruskiego, chociaż widoczne są również elementy tego ostatniego[38]. Środkiem służącym realizacji postulatu sprawiedliwości w procesie administrowania miało być także wprowadzenie zasady odpowiedzialności cywilnoprawnej urzędników w przypadku wyrządzenia szkody stronie[39].

Dokonując krótkiego podsumowania projektu Kazimierza W. Kumanieckiego, należy stwierdzić, iż mimo, że kreśląc kontury ustroju administracji terytorialnej dla odrodzonego państwa polskiego w wielu miejscach źródłem jego inspiracji była obca myśl teoretyczna (głównie pruski model administracji), to można w jego projekcie dostrzec szereg oryginalnych myśli i propozycji konkretnych rozwiązań ustrojowo-prawnych. Niektóre postulaty Kumanieckiego znalazły swoje odzwierciedlenie w ustawie tymczasowej z dnia 2 sierpnia 1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji.

---

[34] K.W. Kumaniecki, *Kilka uwag o urządzeniu administracji*..., s. 297.

[35] *Idem*, *Wytyczne przyszłej reformy ustroju*..., s. 183.

[36] *Idem*, *Zarys urządzenia administracji*..., s. 32.

[37] *Idem*, *Wytyczne przyszłej reformy ustroju*..., s. 184–185; *idem*, *Zarys urządzenia administracji*..., s. 26–30.

[38] *Idem*, *Zarys urządzenia administracji*..., s. 29.

[39] *Ibidem*, s. 31–32.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 25/11/2026 12:50:41

Projekt organizacji administracji terytorialnej przedstawiła również sekcja administracji Polskiego Towarzystwa Prawniczego we Lwowie, którą powołano w dniu 19 czerwca 1919 r. Jej zadaniem miało być „pielęgnowanie nauk administracyjnych, przede wszystkim zaś w chwili obecnej współpraca nad reformą ustroju władz administracyjnych w Polsce. W tym celu sekcja […] zamierza ustalić i przedłożyć rządowi całkowity projekt organizacji władz administracyjnych w Państwie"[40]. Warto odnotować, że sekretarzem tej sekcji był Roman Hausner (1883–1947) – jeden z głównych twórców reformy z 1928 r.[41] Projekt Polskiego Towarzystwa Prawniczego został poprzedzony opinią pt. *O organizacji władz administracyjnych*[42], która stanowiła odpowiedź na ankietę rządową w sprawie planowanej reformy administracji terytorialnej.

Autorzy opinii krytycznie odnieśli się do działań, gdzie „poszczególne ministerstwa dążą do tworzenia aż do najniższej instancji odrębnych własnych organów"[43], co – jak podkreślano – było poważnym utrudnieniem dla obywateli mających „do czynienia z najrozmaitszymi władzami pierwszej i drugiej instancji, których siedziby w dodatku znajdować się mają w różnych miejscach"[44]. Głównym postulatem memoriału było – podobnie jak w projekcie K.W. Kumanieckiego – oparcie przyszłej administracji terytorialnej na zespoleniu samorządu terytorialnego i administracji rządowej w ramach jednolitej struktury organizacyjnej[45]. Autorzy opinii wyraźnie podkreślali, że „Samorząd, który ma być szkołą życia publicznego, musi polegać na tym, że obywatele obejmują całokształt spraw gminy, powiatu lub ziemi"[46]. Przyjęcie powyższego rozwiązania miało hołdować zasadzie pomocniczości, by „społeczeństwo wciągnąć do udziału w wykonywaniu władzy"[47]. Autorzy

[40] *Kronika. Z Towarzystwa Prawniczego we Lwowie*, „Przegląd Prawa i Administracji" 1919, R. 44, s. 107.

[41] Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania administracji ogólnej (Dz.U. z 1928 r., nr 11, poz. 86). Por. szerzej: M. Gałędek, *Rozporządzenie Prezydenta RP z 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej – przełom w budowie ustroju administracyjnego państwa polskiego doby międzywojennej*, „Zeszyty Prawnicze UKSW" 2011, nr 11.3, s. 101; A. Tarnowska, *Niedostatki unifikacji administracji ogólnej: doktryna i praktycy o koniecznych uzupełnieniach rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 19 stycznia 1928 r.*, „Studia Iuridica Toruniensia" 2015, Vol. 17, DOI: http://dx.doi.org/10.12775/SIT.2015.028.

[42] *O organizacji władz administracyjnych (Opinia Polskiego Towarzystwa Prawniczego we Lwowie)*, „Przegląd Prawa i Administracji" 1919, R. 44, s. 83–91.

[43] *Ibidem*, s. 83. Por. ponadto: J. Kostrubiec, *Reformy centrum administracji rządowej w Drugiej Rzeczypospolitej*, [w:] *Pro scientia et disciplina – Księga Jubileuszowa z okazji 50-lecia Studenckiego Koła Naukowego Prawników Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej*, red. H. Groszyk, J. Kostrubiec, M. Grochowski, Warszawa 2009, s. 142.

[44] *O organizacji władz administracyjnych*..., s. 85.

[45] „Nowoczesna organizacja władz administracyjnych dążyć musi do organicznego złączenia samorządu z władzami państwowymi" (*ibidem*).

[46] *Ibidem*.

[47] *Ibidem*, s. 87.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 25/11/2026 12:50:41

memoriału wskazywali, że po latach zaborów, gdy „ludność z nieufnością szła do urzędu, a w ustawie widziała zamach na swoją swobodę”[48], szczególnie ważnym zadaniem administracji będzie „wychowanie społeczeństwa w poszanowaniu prawa i organów, które to samo społeczeństwo do wykonywania prawa powołało”[49]. Przyszły projekt organizacji administracji terytorialnej powinien ponadto odpowiadać zasadzie ekonomiczności i przejrzystości kompetencyjnej[50].

Polskie Towarzystwo Prawnicze we Lwowie wobec „mnożących się wypadków rozbijania administracji na drobne urzędy w zakresie każdego Ministerstwa”[51], niezależnie od przedłożonej rządowi opinii, postanowiło opracować *Projekt organizacji władz administracyjnych w Polsce*[52]. Dokument został przyjęty na posiedzeniu sekcji administracji Towarzystwa w dniu 14 października 1919 r., a zatem już po ogłoszeniu ustawy tymczasowej o organizacji władz administracyjnych II instancji[53]. Przygotowany przez sekcję administracyjną projekt ustroju administracji terytorialnej miał „zatrzymać to, co dobre, […] wzorować się także na ustawodawstwie państw obcych, które okazało się stosownym i korzystnym, […] dążyć do tego, ażeby organizacja władz administracyjnych była w całym Państwie, o ile możności, jednolita”[54].

Projekt przewidywał trójstopniowy podział administracyjny państwa na gminy, powiaty i województwa. Gminy były jednostkami samorządowymi, które w ujęciu autorów projektu miały mieć status „związku gospodarczego”[55]. Zakładano wyodrębnienie gmin zbiorowych[56] i miejscowych. Organem gminy miejscowej, do której należał głównie zarząd majątkiem, była „rada gminna” pochodząca z wyborów bezpośrednich oraz wójt wybierany przez radę[57]. Władze gminy zbiorowej

[48] *Ibidem*, s. 86.

[49] *Ibidem*.

[50] *Ibidem*, s. 87.

[51] *Projekt organizacji władz administracyjnych w Polsce opracowany przez sekcję administracyjną Towarzystwa Prawniczego we Lwowie*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1919, R. 44, s. 182.

[52] Sekcja administracyjna Polskiego Towarzystwa Prawniczego we Lwowie zleciła opracowanie projektu powołanemu w tym celu komitetowi w składzie: A. Gałuszka, I. Korzeniowski, R. Hausner (następnie W.E. Rappé, który zastąpił R. Hausnera prawdopodobnie w związku z podjęciem przez niego zatrudnienia w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych). Por. A. Redzik, K. Rzemieniecki, *Wilhelm Edmund Rappé (1883–1975) i prawo fundacyjne*, „Palestra” 2010, nr 7–8, s. 179. W pracach komitetu brali ponadto udział: L. Bąglewicz, N. Latoszyński, Z. Próchnicki, J. Skwarczyński, S. Kasznica, J. Michalski. Por. *Projekt organizacji władz administracyjnych w Polsce*..., s. 182.

[53] *Ibidem*.

[54] *Ibidem*, s. 183.

[55] „Nie chcielibyśmy władzom gminnym poza sprawami samorządowymi i upoważnieniem do załatwiania drobniejszych spraw policyjnych przyznawać charakteru instancji, bo dotychczasowe doświadczenia na razie przynajmniej nie rokują należytego załatwiania takich agend przez władze gminne” (*ibidem*, s. 191).

[56] „Proponujemy raczej gminy niż okręgi policyjne zbiorowe” (*ibidem*, s. 192).

[57] *Ibidem*, s. 191–192.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 25/11/2026 12:50:41

(od 5 do 10 tys. mieszkańców) tworzyły: „rada gminy zbiorowej" wybierana przez rady gmin miejscowych i mianowany przez wojewodę na wniosek wydziału powiatowego „naczelnik gminy zbiorowej". Do zadań gminy zbiorowej należał zarząd majątkiem gminy, sprawy tzw. policji miejscowej i zadania zlecone przez organy administracji[58]. W miastach miały odpowiednio funkcjonować rada miejska i burmistrz[59]. Naczelnik gminy jako organ mianowany przez wojewodę miał wyłączną kompetencję w dziedzinie spraw tzw. policji miejscowej i realizacji zadań z zakresu administracji rządowej w gminie[60]. Projekt odrzucał koncepcję podziału zadań gminy na własne i zlecone („poruczone"), uznając „taki rozdział w Rzeczypospolitej jako nienaturalny i zbędny"[61].

Powiat w opinii Polskiego Towarzystwa Prawniczego miał być wyłącznie jednostką administracji rządowej, dlatego przewidywano powołanie odpowiednio dwóch organów: starosty i wydziału powiatowego. Starostą był mianowany przez ministra spraw wewnętrznych urzędnik legitymujący się wykształceniem prawniczym i praktyką administracyjną. Wydział powiatowy składał się z czterech osób wybieranych przez rady miejskie i rady gmin oraz dwóch członków powoływanych przez starostę[62]. Starosta i wydział powiatowy były w prezentowanej koncepcji organami administracji I instancji. Starosta był organem administracji zespolonej, która obejmowała odpowiednie działy administracji rządowej wskazane na poziomie województwa[63]. W sprawach związanych z samorządem i orzecznictwem administracyjnym starosta wykonywał swoje kompetencje w wydziale powiatowym jako jego przewodniczący[64]. Projekt przewidywał wyłączenie z powiatu miast powyżej 30 tys. mieszkańców[65], które miały tworzyć miasta na prawach powiatu podlegające bezpośrednio władzom wojewódzkim[66]. Potrzebę wyłączenia dużych miast ze związku powiatowego twórcy projektu uzasadniali konstatacją, iż „w miastach tych powstać muszą związki samorządne zgoła odmienne od samorządnych związków gminnych"[67]. Na czele powiatu grodzkiego naczelnik miasta (burmistrz, prezydent) posiadał kompetencje starosty.

Najwyższą jednostką zasadniczego podziału terytorialnego państwa było województwo, które miało stanowić obszar z liczbą około 2 mln mieszkańców. Podział

[58] *Ibidem*.
[59] *Ibidem*, s. 192.
[60] *Ibidem*, s. 193.
[61] *Ibidem*, s. 191.
[62] *Ibidem*, s. 189.
[63] *Ibidem*.
[64] *Ibidem*, s. 190.
[65] „Jest to cyfra dowolna i bynajmniej przy niej się nie upieramy" (*ibidem*).
[66] *Ibidem*.
[67] Autorzy postulowali przyjęcie stosownej regulacji celem ustanowienia odrębnego ustroju dla wyłączonych miast większych (metropolii) i mniejszych (*ibidem*, s. 191).

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 25/11/2026 12:50:41

na stosunkowo duże obszarowo jednostki terytorialne miał skutecznie zneutralizować postępującą centralizację władz administracyjnych oraz gwarantować „większą siłę intelektualną i większą siłę ekonomiczną, a więc większą łatwość w spełnieniu zadań administracji”[68]. Na uwagę zasługuje postulat tożsamości podziału państwa na województwa ze specjalnymi podziałami terytorialnymi, które były dokonywane na potrzeby funkcjonowania organów administracji niezespolonej[69].

Władze wojewódzkie miały być co do zasady organami I i II instancji. Należały do nich: sejmik wojewódzki, rada wojewódzka i wojewoda. Szczegółowy podział kompetencji służących realizacji zadań nałożonych na województwo miała określić – w świetle założeń projektu – osobna ustawa.

Sejmik wojewódzki pochodził z wyborów pośrednich. Z uwagi na brak na poziomie powiatu organów samorządowych, wyboru członków sejmiku dokonywały rady miejskie miast wyłączonych ze związku powiatowego, rady gmin zbiorowych i zawodowe korporacje publiczne[70]. Podobnie jak w przypadku wszystkich organów administracji terytorialnej ujętych w koncepcji Towarzystwa Prawniczego, kadencja sejmiku wynosiła 6 lat. Sejmik wojewódzki wybierał ze swego grona marszałka na czas każdej sesji, które otwierał i zamykał wojewoda. Sejmik został wyposażony w stosunkowo szerokie kompetencje prawotwórcze. Mógł stanowić akty prawa miejscowego, które miały status powszechnie obowiązujących źródeł prawa. Warunkiem wejścia w życie tego rodzaju uchwał było ich ogłoszenie w Wojewódzkim Dzienniku Rozporządzeń przez wojewodę, który mógł odmówić publikacji z powodu niezgodności uchwały z prawem lub naruszenia zasady kompetencyjności[71]. W koncepcji autorów analizowanego projektu sejmik wojewódzki miał być wolny od wpływów politycznych, aby „sprawy polityczne nie tamowały ich zbawiennej pracy w zakresie gospodarczym na ich obszarze”[72]. Rada wojewódzka składała się z ośmiu członków wybieranych przez sejmik i czterech urzędników, których powoływał wojewoda jako jej przewodniczący[73]. Wojewoda był mianowany przez „Naczelnika Państwa (Prezydenta Rzeczypospolitej)” na wniosek ministra spraw wewnętrznych[74].

Projekt Polskiego Towarzystwa Prawniczego we Lwowie silnie akcentował znaczenie zespolenia administracyjnego jako naczelnej zasady organizacji aparatu administracyjnego. W założeniu autorów prezentowanej koncepcji implementacja zasady zespolenia miała polegać na organizacyjnym i personalnym pod-

[68] *Ibidem*, s. 185.

[69] „Pożądane jest, ażeby granice okręgów wojewódzkich zgadzały się z granicami innych okręgów administracyjnych, a nawet okręgów sądowych” (*ibidem*, s. 188).

[70] *Ibidem*, s. 186.

[71] *Ibidem*, s. 187.

[72] *Ibidem*, s. 188.

[73] Por. art. 4 i 5 ust. 1 ustawy tymczasowej z dnia 2 sierpnia 1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji (Dz.Pr.P.P. z 1919 r., nr 65, poz. 395).

[74] *Projekt organizacji władz administracyjnych w Polsce*..., s. 187.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 25/11/2026 12:50:41

porządkowaniu określonych dziedzin administracji – wojewodzie, a w ramach struktury powiatowej – staroście[75]. Do działów administracji zespolonej projekt zaliczał administrację[76]: zdrowia publicznego; weterynaryjną; spraw technicznych; probierczą (nadzór nad wagami i miarami); przemysłową; lasów prywatnych; nadzoru nad gospodarką w lasach gminnych i włościańskich; poboru wojskowego i ewidencji wojskowej[77]. W kontekście poczynionych wyżej ustaleń na szczególną uwagę zasługuje następujące stwierdzenie autorów analizowanego projektu: „Pojmujemy województwo i jego władze jako czynnik, nie biorący udziału w życiu politycznym. I tak być powinno. Polityka jest rzeczą Sejmu Walnego i odpowiedzialnego ministerstwa"[78].

Uzupełnieniem przedstawionego projektu był przygotowany przez Polskie Towarzystwo Prawnicze we Lwowie i przedłożony pod koniec 1919 r. Ministerstwu Spraw Wewnętrznych *Szkic organizacyjny władz rządowych i związków samorządowych Rzeczypospolitej Polskiej*[79]. Jego autorzy stwierdzali, że jednostki samorządu terytorialnego powinny występować jedynie w województwie i gminie, jednak w związku z sugestiami strony rządowej tymczasowo odstąpili w tym zakresie od zasady dwustopniowości, proponując uzupełnienie struktury władz powiatowych o sejmik powiatowy, który byłby organem stanowiącym i kontrolnym w sprawach samorządowych[80]. W powołanym szkicu podkreślano potrzebę silnego zespolenia związku samorządowego z władzą administracyjną oraz wyłączenia czynnika politycznego z administracji ogólnej: „Nie chcielibyśmy bowiem, aby wojewodowie musieli ustępować ze zmianą rządu, przerywając ciągłość swego urzędowania"[81]. Powyższa teza nie konweniowała ze statusem wojewody, który był organem administracji ogólnej, określanej również mianem politycznej[82].

Ostatnim, a przy tym szczególnie interesującym, projektem dotyczącym ustroju administracji terytorialnej, będącym przedmiotem analizy w niniejszym artykule, jest koncepcja przedstawiona przez Edwarda Dubanowicza (1881–1943). Autor

[75] „Wszystkie działy administracji z wyjątkiem tych, o których wspomnieliśmy na wstępie jako z administracją w znaczeniu ściślejszym mających tylko bardzo luźny związek, złączyć w jednym urzędzie w pierwszej i drugiej instancji (starostwie i województwie) pod jednym zwierzchnikiem" (*ibidem*, s. 194).

[76] *Ibidem*, s. 194–195.

[77] Autorzy projektu wyłączenie spod zasady zespolenia administracji wojskowej uważali za błąd. Por. *ibidem*, s. 195; art. 3 ust. 1 ustawy tymczasowej z dnia 2 sierpnia 1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji (Dz.Pr.P.P. z 1919 r., nr 65, poz. 395).

[78] *Projekt organizacji władz administracyjnych w Polsce*..., s. 188.

[79] *Projekty Polskiego Towarzystwa Prawniczego*, [w:] *Dekret o organizacji administracji*..., s. 528.

[80] *Ibidem*, s. 529.

[81] *Ibidem*.

[82] Por. W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Warszawa 2007, s. 331; W. Kozyra, *Urząd wojewódzki w Lublinie w latach 1919–1939*, Lublin 1999, s. 11.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 25/11/2026 12:50:41

zawarł swoje idee w pracy pt. *Sprawa politycznej administracji w Polsce*[83]. Twórca projektu podkreślał: „Siła i funkcjonalna sprawność ustroju administracyjnego w państwie […]" zależały w najwyższym stopniu od tego, aby „formalny ustrój państwa odpowiadał jak najistotniej konkretnym właściwościom narodu"[84].

Autor odrzucał koncepcję dualizmu i równorzędnej pozycji administracji rządowej i samorządowej, postulując skoncentrowanie „władzy polityczno-wykonawczej w organach rządowych państwa, oraz bezwzględne podporządkowanie im wszystkich innych organów administracyjnych"[85] jako warunku sprawności i skuteczności administracji w realizacji jej zadań. Z drugiej strony E. Dubanowicz podkreślał konieczność uzupełnienia działań administracji rządowej o instytucje samorządowe[86]. W związku z powyższym proponował wprowadzenie samorządu wojewódzkiego, powiatowego i gminnego, w ramach którego miałyby zostać powołane odpowiednio sejmiki lub rady z wydziałami wojewódzkimi i powiatowymi[87]. Autor odrzucał przy tym rozwiązanie modelu pruskiego, wyłączając organy administracji rządowej z funkcji kierowania wydziałami wojewódzkimi i powiatowymi, odmawiając „wydziałom mocy wytwarzania decyzji w zakresie właściwej administracji rządowej"[88]. Niezależnie od tego w jego projekcie widoczna jest myśl pewnego zespolenia organizacyjnego administracji rządowej i samorządowej, które miało jednak ograniczać się do wyraźnie określonych spraw przy wiodącym udziale czynnika rządowego[89].

---

[83] Praca została wydana drukiem we Lwowie w 1920 r., jednak według słów autora książka powstała znacznie wcześniej: „Praca, którą obecnie oddaję do publicznego użytku, powstała w jesiennych i zimowych miesiącach roku 1917, jako piąta i ostatnia część niewydanych dotąd *Materiałów do administracyjnej przebudowy kraju*". Zob. E. Dubanowicz, *Sprawa politycznej administracji w Polsce. Podstawy materialne i zasady organizacyjne rządowej i samorządnej administracji terytorialnej na stopniach pośrednich*, Lwów 1920, s. 5.

[84] *Ibidem*, s. 7.

[85] Zdaniem E. Dubanowicza oparcie się w budowie administracji terytorialnej na organach rządowych było „Kardynalnym warunkiem silnej i sprawnej organizacji administracyjnej, zdolnej do podjęcia ze skutkiem dzieła wewnętrznego zjednoczenia i skonsolidowania ziem polskich" (*ibidem*, s. 30).

[86] „Mimo położenia, wymagającego u nas […] przyznania organizacji administracyjnej rządowej możliwie dominującego stanowiska, nie można pisać się na przyznanie aparatowi rządowemu wszechwładzy administracyjnej" (*ibidem*, s. 34).

[87] *Ibidem*, s. 64–65.

[88] *Ibidem*, s. 68. Na temat wpływu myśli niemieckiej na polskie rozwiązania ustrojowe w zakresie samorządu terytorialnego w dwudziestoleciu międzywojennym zob. J. Kostrubiec, *Der Einfluss des deutschen Gedankens auf doktrinäre Konzepte und normative Grundsätze der kommunalen Selbstverwaltung in der Zweiten Republik Polen*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce i w Niemczech. Kommunale Selbstverwaltung in Polen und in Deutschland*, red. M.-E. Geis, G. Grabarczyk, J. Kostrubiec, J. Paśnik, T.I. Schmidt, Warszawa 2015, s. 131–142.

[89] Powyższy pogląd spotkał się z aprobatą R. Hausnera, który w recenzji pracy E. Dubanowicza pisał: „Autor […] jest zapatrywania (zdaniem naszym zupełnie słusznego), iż tak ścisłe zespolenie, które by z ciała samorządnego względnie mieszanego, choćby pod przewodnictwem

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 25/11/2026 12:50:41

Projekt zakładał, że w województwie i powiecie władza rządowa miała zostać skupiona na wzór francuski w ręku organu monokratycznego. Jednoosobowe organy administracji rządowej miały posiadać kompetencje w ramach tych działów administracji, które posiadając swoje organy na poziomie centralnym, nie miały własnych organów terytorialnych[90]. Podstawowe zadania administracji terytorialnej powinny początkowo opierać się głównie na władzy wojewódzkiej, która „oprócz prac kierownictwa i kontroli nad działalnością władz powiatowych […] miała możność elastycznego zwężania i rozszerzania przedmiotowej kompetencji władz powiatowych"[91].

Dubanowicz postulował wprowadzenie do aparatu administracyjnego zasady dekoncentracji, jeżeli chodzi o podział kompetencji między centralne i terenowe organy administracji państwowej: „Po dokonaniu formalnego podporządkowania wszystkich tych ziem pod wspólny rząd centralny, narzucić się tedy musi państwu polskiemu konieczność asymetrii w budowie okręgów administracyjnych wyższego stopnia i konieczność daleko idącej dekoncentracji władzy administracyjnej na rzecz tych okręgów"[92]. Autor dostrzegał wiele zalet związanych z implementacją zasady dekoncentracji jako zasadą organizacji administracji publicznej. Wynikały one głównie z odciążenia administracji najwyższego szczebla, dostosowania działalności administracji do warunków miejscowych czy też możliwości zagwarantowania spójności i sprawności działania organów administracji.

Dokonując swoistego podsumowania projektu Dubanowicza, posłużę się słowami Romana Hausnera, który stwierdził: „Podane przezeń zasady organizacyjne wysnute z trafnych przesłanek i przeprowadzone w szczegółach konsekwentnie, mogą służyć za podstawę urządzenia aparatu administracyjnego zdolnego do życia i funkcjonowania prawidłowo"[93]. Być może to zadecydowało o tym, że większość tez zawartych w pracy Edwarda Dubanowicza znalazła swoje odzwierciedlenie w przepisach art. 65–73 Konstytucji marcowej z 1921 r., której był *notabene* generalnym referentem w Sejmie[94].

---

starosty czy naczelnika ziem, czyniło formalnie naczelny i jedyny organ całej publicznej administracji, w naszych warunkach nie jest wykonalne" (R. Hausner, *Edward Dubanowicz: „Sprawa politycznej administracji w Polsce". Nakładem spółki wydawniczej „Nowe Drogi", Lwów 1920, str. 78*, „Przegląd Prawa i Administracji" 1919, R. 44, s. 213).

[90] E. Dubanowicz, *op. cit.*, s. 60.

[91] *Ibidem*, s. 61.

[92] *Ibidem*, s. 32–33.

[93] R. Hausner, *op. cit.*, s. 214. Warto nadmienić, że mimo generalnie pozytywnej oceny projektu Dubanowicza, którą wystawił R. Hausner, nie brakowało wypowiedzi polemicznych: „Między postulatami, na które nie moglibyśmy się zgodzić, wymieniamy jako ważniejsze: tworzenie obok sądów administracyjnych ziemskich także sądów administracyjnych powiatowych, dalej żądanie, ażeby władza wojewódzka miała w znacznych nawet granicach możność elastycznego zwężania i rozszerzania przedmiotowej kompetencji władz powiatowych. Także proponowany przez autora obszar terytorialny województwa wydaje się nieco za szczupły" (*ibidem*).

[94] *Projekt Dubanowicza*, [w:] *Dekret o organizacji administracji*..., s. 531. „Najwybitniejszą

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 25/11/2026 12:50:41

Przedstawione w niniejszym artykule projekty ustroju administracji terytorialnej były pierwszymi propozycjami polskiej doktryny prawa, które powstawały w zupełnie nowej rzeczywistości politycznej, jaką było odzyskanie niepodległości. Każda z przedstawionych koncepcji była interesującym świadectwem rozwoju polskiej myśli administracyjnej, ponadto „wywarły niewątpliwie w swoim czasie duży wpływ na odnośne postanowienia Konstytucji marcowej”[95]. Projekty Kazimierza Władysława Kumanieckiego i Polskiego Towarzystwa Prawniczego we Lwowie wykazywały szereg podobieństw zarówno w zakresie ogólnych założeń, jak i rozwiązań szczegółowych. Wspólnym mianownikiem obu koncepcji było ujęcie administracji rządowej i samorządowej w formie jednolitej struktury administracji publicznej oraz postulat zespolenia administracji na poziomie organów I i II instancji. Istotnym znamieniem projektu Edwarda Dubanowicza, niezależnie od postulatu zespolenia administracyjnego, było określenie dekoncentracji jako jednej z głównych zasad organizacji administracji publicznej, dlatego wydaje się, że to właśnie koncepcja terytorialnej administracji rządowej Dubanowicza odcisnęła swe piętno na brzmieniu art. 66 Konstytucji marcowej z 1921 r.[96] Ideą przewodnią wszystkich przedstawionych projektów była pierwszoplanowa pozycja administracji ogólnej, którą postrzegano jako warunek odrodzenia Rzeczypospolitej jako silnego i jednolitego państwa, nawet za cenę ustrojowej tradycji.

BIBLIOGRAFIA

Bosiacki A., *Od naturalizmu do etatyzmu. Doktryny samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej 1918–1939*, Warszawa 2006.

Dekret o organizacji administracji rządowej, „Gazeta Administracji” 1936, nr 17.

Dekret o organizacji administracji rządowej (Dokończenie), „Gazeta Administracji” 1936, nr 18.

Dubanowicz E., *Sprawa politycznej administracji w Polsce. Podstawy materialne i zasady organizacyjne rządowej i samorządnej administracji terytorialnej na stopniach pośrednich*, Lwów 1920.

Dubanowicz E., *Sprawozdanie stenograficzne z 219 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 15 marca 1921 r.*

Gałędek M., *Rozporządzenie Prezydenta RP z 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej – przełom w budowie ustroju administracyjnego państwa polskiego doby międzywojennej*, „Zeszyty Prawnicze UKSW” 2011, nr 11.3.

Hausner R., *Edward Dubanowicz: „Sprawa politycznej administracji w Polsce”. Nakładem spółki wydawniczej „Nowe Drogi”, Lwów 1920, str. 78*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1919, R. 44.

Kasznica S., *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1947.

rolę odegrał [w Komisji Konstytucyjnej – J. K.] E. Dubanowicz” – S. Krukowski, *Geneza konstytucji z 17 marca 1921 r.*, Warszawa 1977, s. 228. Por. także: A. Bosiacki, *Od naturalizmu do etatyzmu. Doktryny samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej 1918–1939*, Warszawa 2006, s. 73–77.

[95] *Dekret o organizacji administracji*…, s. 517.

[96] Por. E. Dubanowicz, *Sprawozdanie stenograficzne z 219 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 15 marca 1921 r.*, s. 33.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 25/11/2026 12:50:41

Kostrubiec J., *Der Einfluss des deutschen Gedankens auf doktrinäre Konzepte und normative Grundsätze der kommunalen Selbstverwaltung in der Zweiten Republik Polen*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce i w Niemczech. Kommunale Selbstverwaltung in Polen und in Deutschland*, red. M.-E. Geis, G. Grabarczyk, J. Kostrubiec, J. Paśnik, T.I. Schmidt, Warszawa 2015.

Kostrubiec J., *Reformy centrum administracji rządowej w Drugiej Rzeczypospolitej*, [w:] *Pro scientia et disciplina – Księga Jubileuszowa z okazji 50-lecia Studenckiego Koła Naukowego Prawników Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej*, red. H. Groszyk, J. Kostrubiec, M. Grochowski, Warszawa 2009.

Kozyra W., *Urząd wojewódzki w Lublinie w latach 1919–1939*, Lublin 1999.

Kronika. Z Towarzystwa Prawniczego we Lwowie, „Przegląd Prawa i Administracji" 1919, R. 44.

Krukowski S., *Geneza konstytucji z 17 marca 1921 r.*, Warszawa 1977.

Kumaniecki K.W., *Jak budowano w Polsce państwowość?*, Warszawa 1920.

Kumaniecki K.W., *Kilka uwag o urządzeniu administracji w Polsce*, „Rok Polski" 1919, nr 6.

Kumaniecki K.W., *Wytyczne przyszłej reformy ustroju administracyjnego*, [w:] *Ustrój państwowych władz administracyjnych na ziemiach Polski*, Kraków 1920.

Kumaniecki K.W., *Zarys urządzenia administracji w Polsce*, Kraków 1918.

O organizacji władz administracyjnych (Opinia Polskiego Towarzystwa Prawniczego we Lwowie), „Przegląd Prawa i Administracji" 1919, R. 44.

Od redakcji, [w:] *Dekret o organizacji administracji rządowej*, „Gazeta Administracji" 1936, nr 17.

Projekt Dubanowicza, [w:] *Dekret o organizacji administracji rządowej*, „Gazeta Administracji" 1936, nr 17.

Projekt organizacji władz administracyjnych w Polsce opracowany przez sekcję administracyjną Towarzystwa Prawniczego we Lwowie, „Przegląd Prawa i Administracji" 1919, R. 44.

Projekty Polskiego Towarzystwa Prawniczego, [w:] *Dekret o organizacji administracji rządowej*, „Gazeta Administracji" 1936, nr 17.

Redzik A., Rzemieniecki K., *Wilhelm Edmund Rappé (1883–1975) i prawo fundacyjne*, „Palestra" 2010, nr 7–8.

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania administracji ogólnej (Dz.U. z 1928 r., nr 11, poz. 86).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 sierpnia 1919 r. o tymczasowej organizacji władz administracyjnych I instancji na obszarze b. zaboru rosyjskiego (Dz.Pr.P.P. z 1919 r., nr 72, poz. 426).

Rozporządzenie wykonawcze Rady Ministrów z dnia 13 listopada 1919 r. do ustawy tymczasowej z dnia 2 sierpnia 1919 r. (Dz.Pr.P.P., nr 65, poz. 395) „o organizacji władz administracyjnych II instancji" (Dz.U. z 1919 r., nr 90, poz. 490).

Rozporządzenie wykonawcze Rady Ministrów z dnia 13 listopada 1919 r. do rozporządzenia z dnia 28 sierpnia 1919 r. (Dz.Pr.P.P., nr 72, poz. 426), określające zasady zespolenia urzędów i organów powiatowej administracji państwowej (Dz.U. z 1919 r., nr 90, poz. 488).

Rozporządzenie wykonawcze Rady Ministrów z dnia 13 listopada 1919 r. do rozporządzenia z dnia 28 sierpnia 1919 r. (Dz.Pr.P.P., nr 72, poz. 426) o tymczasowej organizacji powiatowych władz administracyjnych I instancji na obszarze b. zaboru rosyjskiego (Dz.U. z 1919 r., nr 90, poz. 489).

Tarnowska A., *Niedostatki unifikacji administracji ogólnej: doktryna i praktycy o koniecznych uzupełnieniach rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 19 stycznia 1928 r.*, „Studia Iuridica Toruniensia" 2015, Vol. 17, **DOI: http://dx.doi.org/10.12775/SIT.2015.028**.

Ustawa tymczasowa z dnia 2 sierpnia 1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji (Dz.Pr.P.P. z 1919 r., nr 65, poz. 395).

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 25/11/2026 12:50:41

Witkowski W., *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Warszawa 2007.
Zyndram-Kościałkowski M., *Sprawozdanie stenograficzne ze 133 posiedzenia w dniu 11 lutego 1935 r.*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Okres III 1939–1935, sesja zwyczajna.

SUMMARY

The article contains the analysis of the first drafts of the projects of the territorial administration systems that developed at the beginning of the 20-year period of the wars in Poland. The author presented main assumptions of the organization of public administration during the interwar period according the concept voiced by Kazimierz Władysław Kumaniecki, the Polish Law Society in Lvov and Edward Dubanowicz. The analysed projects constitute, in the author's judgement, an important source of knowledge concerning the evolution of the idea of the Polish administration during the interwar era. The common feature of Kazimierz Kumaniecki and the Polish Law Society's projects was depiction of the government and local administration in a form of a uniform structure of the public administration. On the other hand, a significant characteristic of Edward Dubanowicz's project was a strong focus on the deconcentration principle. The main idea of all the projects presented in the article was the leading position of the general administration which was perceived as a condition of creating the strong and unified Republic of Poland.

Keywords: system of local government administration; the Second Polish Republic; Kazimierz Władysław Kumaniecki; the Polish Law Society in Lvov; Edward Dubanowicz