

Struktura terytorialna i ludnościowa Polski po odzyskaniu niepodległości

Wstęp

Problematykę ustroju terytorialnego i stosunków ludnościowych Polski można traktować wieloaspektowo. Rozpad monarchii zaborczych dał Polakom o różnych orientacjach politycznych możliwość doprowadzenia do powstania niepodległego państwa. Odradzające się państwo musiało przede wszystkim wywalczyć swoje granice, a następnie kształtować podział terytorialny. Na terenie odradzającej się Polski istniały trzy odmiennie twory terytorialne o diametralnie różnej rzeczywistości gospodarczej, politycznej, prawnej oraz kulturowej, z których trzeba było utworzyć jeden. Ponadto dochodziła też kwestia mniejszości narodowych, które nie zawsze utożsamiały się z nowym bytem państwowym. Elementem spajającym poszczególne części dawnych państw zaborczych była tożsamość narodowa, wspólna kultura i historia. To postawa społeczeństwa polskiego, które nie wyrzekło się myśli odzyskaniu państwowości¹, przyczyniła się do odbudowy ich wspólnego dobra.

Granice po odzyskaniu niepodległości

Umowną datą powstania II Rzeczypospolitej jest 11 listopada 1918 roku, kiedy to Józef Piłsudski objął władzę wojskową z rąk Rady Regencyjnej w Warszawie. Trzy dni później przejął władzę cywilną. Rada Regencyjna² oraz Tymczasowy Rząd Ludowy Republiki Polskiej³ rozwią-

¹ Por. Bardach Juliusz, Leśnodorski Bogusław, Pietrzak Michał, *Historia państwa i prawa polskiego*, Warszawa 2005, s. 587.

² Rada Regencyjna Królestwa Polskiego – organ władzy zwierzchniej Królestwa Polskiego, powstała wskutek aktu 5 XI 1916 r., kiedy władze niemieckie i austro-węgierskie wydały proklamację, z podpisami swych generalnych gubernatorów Hansa H. von Beselera i Karla Kuka, zawierającą obietnicę powstania Królestwa Polskiego (szerzej: Brzoza Czesław, Sowa Andrzej Leon, *Historia Polski 1918–1945*, Kraków 2006, s. 18–19).

³ Rada Ministrów pod przewodnictwem Ignacego Daszyńskiego utworzona 7 XI 1918 r. w Lublinie przez działaczy lewicy niepodległościowej.

zały się, przekazując władzę J. Piłsudskiemu – Tymczasowemu Naczelnikowi Państwa⁴. Dekret J. Piłsudskiego o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej został wydany 22 listopada 1918 roku⁵ i określał podstawową organizację władzy państwowej do czasu zwołania Sejmu Ustawodawczego.

Ukształtowanie granic Polski zależało od sytuacji międzynarodowej, decyzji zwycięskich mocarstw, a także determinacji Polaków walczących o granice swojego państwa. Pierwsze decyzje w sprawie przyszłego kształtu Polski zapadły podczas konferencji pokojowej w 1919 roku w Paryżu, gdzie zebrali się przywódcy 27 państw, które walczyły i zwyciężyły w wojnie, by ustalić zasady trwałego pokoju i określić losy państw pokonanych. Główną rolę na konferencji odegrali premierzy: Francji – Georges Clemenceau, Wielkiej Brytanii – Dawid Lloyd George oraz prezydent Stanów Zjednoczonych – Woodrow Wilson. 28 czerwca 1919 roku podpisano traktat pokojowy z Niemcami, który jednocześnie ustalał polską granicę zachodnią. Wskutek wysiłku zbrojnego Wielkopolan przeciwko państwu zaborczemu prawie cała Wielkopolska znalazła się w granicach Rzeczypospolitej. Polsce przyznano też pas Pomorza wzdłuż Wisły, jednak bez Gdańska, który otrzymał status wolnego miasta i pozostawał pod zarządem Komisarza Ligi Narodów. Z kolei na Śląsku, Warmii i Mazurach miały odbyć się plebiscyty. Pozostałe granice nie zostały określone, co spowodowało podjęcie walki odrodzonego państwa o granice.

Walka o granicę zachodnią

27 grudnia 1918 roku w Poznaniu wybuchło powstanie będące odpowiedzią na niemieckie prowokacje związane z nieakceptowaniem sytuacji, jaka nastąpiła po przegranej Niemiec w wojnie. Wystąpienie ludności niemieckiej spowodowane było przyjazdem do miasta Ignacego Pade-

⁴ Szerzej: Kallas Marian, *Historia ustroju Polski*, Warszawa 2005, s. 256.

⁵ Dz. Pr. P. P., 1918, nr 17, poz. 40 [„Dziennik Praw Państwa Polskiego” (1918–1919) – dziennik urzędowy Rady Regencyjnej, wcześniej ukazujący się pod nazwą „Dziennik Praw Królestwa Polskiego” (1918), od nr 16 z 8 XI 1918 r. wydawany był pod zmienioną nazwą. Pod tym tytułem dziennik urzędowy ukazywał się do nr 65 z 14 VIII 1919 r. Od nr 66 z 16 VIII 1919 r. wydawany był pod tytułem „Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej” (skrót: Dz. U.). W nr 66 ogłoszono ustawę z dn. 31 VII 1919 r. w sprawie wydawania „Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej”. W latach 1918–1919 stosowana była jednolita ciągła numeracja pozycji w dzienniku. W okresie tym wydano 98 numerów. Jednolitą numerację pozycji w ramach rocznika wprowadzono od 1920 r.].

rewskiego – przywódcy Komitetu Narodowego Polski w Paryżu. Powstanie trwało do 16 lutego 1919 roku, a zakończyło się rozejmem w Trewirze, który określił m.in. linię demarkacyjną i zawarł postanowienia dotyczące zakończenia konfliktu polsko-niemieckiego, w szczególności – powstania wielkopolskiego. W ten sposób rozejm zakończył powstanie wielkopolskie i dał Polakom kontrolę nad odzyskanym terytorium Wielkopolski. Później, na mocy traktatu wersalskiego, do Polski włączono prawie całą Wielkopolskę.

Seria powstań śląskich rozpoczęła się w sierpniu 1919 roku. Pierwsze powstanie śląskie (16–26 sierpnia 1919 roku) spowodowane było masakrą w myśłowickiej kopalni. Kolejne powstanie (19/20–25 sierpnia 1920 roku) miało na celu usunięcie niemieckich służb bezpieczeństwa z obszaru plebiscytowego i utworzenie mieszanej policji polsko-niemieckiej opartej na zasadzie parytetu. Trzecie powstanie (2/3 maja – 5 lipca 1921 roku) miało doprowadzić do przyłączenia Górnego Śląska do Polski. Nastąpiło ono w sytuacji uwarunkowanej niepomyślnym wynikiem plebiscytu, przeprowadzonego 20 marca 1921 roku, a także proniemieckim stanowiskiem Wielkiej Brytanii i Włoch. Efektem tego powstania było korzystniejsze dla Polski podzielenie terenu plebiscytowego. Władze polskie zajęte sytuacją na wschodzie kraju oficjalnie nie poparły powstania, natomiast udzieliły pomocy wojskowej, żywnościowej i materialnej z uwagi na to, że obszar był ważny dla kraju pod względem gospodarczym. Trzecie powstanie śląskie miało niewątpliwy wpływ na decyzje Rady Ambasadorów, która 20 października 1921 roku ustaliła linię graniczną i Polska otrzymała 3214 km² terytorium Śląska z 996 tys. ludności.

Walka o granicę południową

Granica z Czechosłowacją została ustalona na mocy traktatów – pokojowego z Wersalu, pokojowego z Austrią, podpisanego 10 września 1919 roku w Saint Germain, traktatu z 4 czerwca 1920 roku z Trianon, oraz na podstawie rozstrzygnięcia międzysojuszniczej Rady Ambasadorów. Polsko-czechosłowacki konflikt graniczny rozpoczął się 23 stycznia 1919 roku atakiem Czechosłowacji na Śląsk Cieszyński i zajęciem Cieszyna 26 stycznia. Początkowo na Śląsku Cieszyńskim miał odbyć się plebiscyt, ale ostatecznie 28 lipca 1920 roku spór rozstrzygnięto arbitrażem państw sprzymierzonych. Polska otrzymała 1002 km² terytorium z 139,6 tys. mieszkańców, natomiast Czechosłowacja 1280 km², które za-

mieszkiwało 295,2 tys. osób, w tym 150 tys. mniejszości polskiej. Konflikty graniczne na Spiszu i Orawie trwały do 1925 roku.

Walka o granicę wschodnią

Wschodnia granica Polski nie została uwzględniona w traktacie wersalskim⁶, ponieważ Rosja Sowiecka nie została zaproszona na konferencję pokojową w Paryżu⁷, gdyż mocarstwa Ententy nie uznawały rządu bolszewickiego. Wynikało to z tej przyczyny, że w marcu 1918 roku bolszewicy podpisali w imieniu Rosji separatystyczny pokój z Niemcami (traktat brzeski), co było złamaniem porozumień sojuszniczych w ramach Ententy. Kształt granicy był wynikiem walki zbrojnej w szeregu konfliktów.

Pierwszym konfliktem dotyczącym wschodniej granicy była wojna ukraińska, która rozpoczęła się w pierwszych dniach listopada 1918 roku, a zakończyła się upadkiem Zachodnioukraińskiej Republiki Ludowej w lipcu 1919 roku. Doprowadziła ona do ustanowienia władzy polskiej na terenie Galicji Wschodniej, aż po rzekę Zbrucz. Za początek konfliktu uznaje się 1 listopada 1918 roku, kiedy to austro-węgierscy żołnierze pochodzenia ukraińskiego opanowali większość gmachów publicznych we Lwowie oraz proklamowali utworzenie Zachodnioukraińskiej Republiki Ludowej. W odpowiedzi na to polskie organizacje konspiracyjne, w tym Polska Organizacja Wojskowa, ludność polska Lwowa, w większości studenci i uczniowie, podjęli walkę zbrojną. Oddziały ukraińskie opuściły Lwów w nocy z 21 na 22 listopada w obawie przed okrążeniem przez wojska polskie idące z odsieczą.

Kolejnym konfliktem, już na większą skalę, była wojna z Rosją Radziecką. Rozpoczęła się nieoczekiwanym starciem 14 lutego 1919 roku nieopodal miasteczka Mosty. Starcia trwały przez dwa lata do marca 1921 roku, kiedy podpisano traktat ryski. Na jego podstawie ustalono granicę polsko-radziecką. Polska uzyskała ziemie należące przed III i częściowo II rozbiorem do Rzeczypospolitej, a w latach 1795–1916 stanowiące część zaboru rosyjskiego, zaś od wiosny 1919 roku zajmowane przez Wojsko Polskie. Były to gubernie grodzieńska i wileńska oraz zachodnie części guberni wołyńskiej (z Łuckiem, Równem i Krzemieńcem) oraz

⁶ Por. Brzoza Czesław, Sowa Andrzej Leon, *Historia Polski 1918–1945*, Kraków 2006, s. 48.

⁷ Trwała od 18 I 1919 do 21 I 1920 roku. Brało w niej udział 27 zwycięskich państw.

mińskiej. Rosja i Ukraina rzekły się roszczeń do Galicji Wschodniej, która przed 1914 rokiem wchodziła w skład monarchii austro-węgierskiej. Granica polsko-radziecka przebiegała w zasadzie wzdłuż linii II rozbioru Polski z 1793 roku, a została powiększona na rzecz Polski w postaci części Wołynia i Polesia.

Konflikt polsko-litewski

Pierwszą odłogą konfliktu polsko-litewskiego było powstanie sejneńskie – polskie powstanie zorganizowane przez Polską Organizację Wojskową przeciw litewskiej administracji na Sejneńszczyźnie w dn. 23–28 sierpnia 1919 roku. Kolejny etap konfliktu nastąpił latem 1920 roku, gdy bolszewicy zdecydowali się przekazać Wilno Litwinom i Litwa natychmiast chciała uczynić je swoją stolicą. Koncepcję tę poparli mocarstwa zachodnie, jednakże Wilno, jak i znaczne obszary wokół, zamieszkiwali Polacy, którzy chcieli włączenia Wileńszczyzny do Polski. Początkowo władze polskie miały nadzieję, iż spór uda się rozwiązać poprzez wznowienie tradycji przedrozbiorowej Rzeczypospolitej Obojga Naro-

Tabela 1. Długość granic w 1922 r.

Granice z sąsiednimi państwami według długości:	
z Niemcami	1 912 km
z ZSRR	1 412 km
z Czechosłowacją	984 km
z Litwą	507 km
z Rumunią	349 km
z Wolnym Miastem Gdańsk	121 km
z Łotwą	109 km ⁸
granica morska	71 km (z Mierzeją Helską 147 km) ⁹
Całkowita długość granic Polski w 1922 r.	5 534 km

Źródło: *Historia Polski w liczbach*, red. Franciszek Kubiczek, Andrzej Jeziński, Andrzej Wyczański, t. 1, Warszawa 2003, s. 257.

⁸ *Historia Polski w liczbach*, red. Franciszek Kubiczek, Andrzej Jeziński, Andrzej Wyczański, t. 1, Warszawa 2003, s. 257.

⁹ W.w. źródło podaje 140 km granicy morskiej, natomiast brzeg Mierzei Helskiej stanowił 74 km, brzeg morza otwartego 24 km, a brzeg Zatoki Puckiej 49 km.

dów i nakłonić Litwinów do budowy państwa na zasadach federacji. Litwa zdecydowanie odmówiła. 12 października 1920 roku generał Lucjan Żeligowski zajął Wilno i ogłosił powstanie Litwy Środkowej. 24 marca 1922 roku Sejm Wileński włączył Wileńszczyznę do Polski. To spowodowało zerwanie stosunków dyplomatycznych z Polską przez Republikę Litwy ze stolicą w Kownie.

Podział terytorialny

W chwili uzyskania niepodległości w 1918 roku administracja polska spotkała się z szeregiem trudności. Pierwszym i podstawowym problemem były różne modele ustroju terytorialnego odziedziczone po państwach zaborczych.

Przy organizacji administracji wstępnie przyjęto zasadę dwuinstancyjności. Podstawową jednostką terytorialną był powiat, a aparatem wykonawczym urzędy powiatowe bezpośrednio podporządkowane Ministerstwu Spraw Wewnętrznych. Nowo utworzone ministerstwa i urzędy centralne posiadały odrębny aparat wykonawczy w terenie, dążąc do niezależności od innych organów na danym obszarze. Stosunkowo szybko zauważono niewydolność organizacyjną pomiędzy szczeblem powiatowym a centralnym. Objawiało się to głównie powolnością pracy ministerstw, które zasypywane były przez urzędy powiatowe ogromną ilością szczegółowych spraw, o których urzędnicy nie mieli wystarczającej wiedzy, przez co popełniali szereg błędów, co z kolei doprowadziło do rozrostu aparatu kontroli na szczeblu centralnym. Skutkiem niewydolności systemu było powołanie przez sejm 2 sierpnia 1919 roku instancji pośredniej pomiędzy powiatem a władzą centralną. Na mocy ustawy tymczasowej z 2 sierpnia 1919 roku o organizacji władz administracyjnych drugiej instancji¹⁰ (która *de facto* przetrwała do 1937 roku) z dziesięciu guberni Królestwa Polskiego i zachodnich terenów guberni grodzieńskiej 14 sierpnia 1919 roku utworzono pięć województw: białostockie, kieleckie, lubelskie, łódzkie i warszawskie. Warszawa jako miasto stołeczne uzyskała status odrębnego województwa. Przy tworzeniu województw przyjęto rozwiązanie, aby granice nowo utworzonych województw zachowały być granice rozbiorowe. Województwa utworzone w byłym zaborze rosyjskim określono jako województwa centralne.

¹⁰ Dz. Pr. P. P., 1919, nr 65, poz. 395.

Uporządkowanie formalne relacji pomiędzy powiatami a województwami nastąpiło 28 sierpnia 1919 roku, kiedy to wydano rozporządzenie wykonawcze Rady Ministrów do rozporządzenia z dn. 28 sierpnia 1919 roku o tymczasowej organizacji powiatowych władz administracyjnych pierwszej instancji na obszarze byłego zaboru rosyjskiego.¹¹ Przyjęto rozwiązanie, że zarząd w powiecie sprawować ma jednoosobowo starosta, stojący na czele starostwa, które stało się urzędem administracyjnym pierwszej instancji przekształconym z urzędu powiatowego. Starostowie byli mianowani przez ministra spraw wewnętrznych i jemu podlegali, natomiast urzędników reprezentujących ministerstwa i urzędy centralne przed reformą na obszarze powiatu, zastąpili urzędnicy starostwa odpowiedzialni za poszczególne działy administracji. W zakresie kompetencji starosty znajdowały się wszystkie sprawy administracji państwowej. Wyjątek stanowiły, m.in. administracja wojskowa, skarbowa, szkolna, sądowa i kolejowa. Starostwo sprawowało również zwierzchnictwo nad zarządami gmin i miast w zakresie administracji państwowej. Centralizacja władzy, którą osiągnięto poprzez bezpośrednie podporządkowanie starostów ministrowi spraw wewnętrznych, miała pozytywny wpływ na skuteczność realizacji zadań władzy publicznej oraz umożliwiła jej ogólnopaństwową koordynację.

Na terenach byłego zaboru pruskiego organizacją władz terytorialnych zajęła się w 1918 roku Naczelną Radą Ludową¹², działająca poprzez organ wykonawczy – Komisariat. Obok istniejącego niemieckiego urzędu landrata, utworzono polskiego starostę. Po podpisaniu traktatu wersalskiego w 1919 roku przystąpiono do procesu przyłączania Pomorza do Rzeczypospolitej. Przygotowane ustawodawstwo przewidywało, że pierwszą instancją będą powiaty, których granice oparte zostały na organizacji z 1879 roku. Dokładnie 1 sierpnia 1919 roku na mocy ustawy z tego samego dnia o tymczasowej organizacji zarządu byłej dzielnicy pruskiej¹³, która weszła w życie 12 sierpnia 1919 roku, z ziem byłego zaboru pruskiego utworzono

¹¹ Dz. U., 1919, nr 90, poz. 489.

¹² Powstała w 1916 r. w Poznaniu jako Komitet Międzypartyjny. Wśród partii największy wpływ na pracę komitetu miało Stronnictwo Narodowo-Demokratyczne. NRL popierała Ententę, ściśle współpracując z założonym 15 VIII 1917 r. w Lozannie i prowadzonym przez Romana Dmowskiego Komitetem Narodowym Polskim w Paryżu, który uznawała za legalne władze Polski. Szerzej zob.: Brzoza Czesław, Sowa Andrzej Leon, *Historia Polski 1918–1945*, Kraków 2006. s. 21.

¹³ Dz. Pr. P. P., 1919, nr 64, poz. 385.

województwa – poznańskie (objęło ono obszar Wielkiego Księstwo Poznańskiego i część powiatów namysłowskiego i sycowskiego) oraz pomorskie, które objęło obszar Prus Zachodnich wraz z Działdowem z Prus Wschodnich. Siedzibą władz województwa poznańskiego został Poznań, a pomorskiego – Toruń. 10 stycznia 1920 roku rozpoczęło się przejmowanie dla Polski Pomorza przez Front Pomorski pod dowództwem gen. Józefa Hallera. 18 stycznia 1920 roku do Torunia, stolicy województwa pomorskiego, wkroczyły oddziały Pomorskiej Dywizji Strzelców. Utworzono ponadto Ministerstwo byłej Dzielnicy Pruskiej, które stało się organem nadrzędnym wobec wojewódzkich władz terytorialnych. Zadaniem powstałego ministerstwa było zespolenie tego terytorium z resztą państwa. Najistotniejszym celem było dostosowanie przepisów prawa, pieniądza, podatków i cen na terenie byłego zaboru pruskiego, aby zniwelować różnice z pozostałymi obszarami Rzeczypospolitej.

Województwo śląskie powstało na mocy ustawy konstytucyjnej z dn. 15 lipca 1920 roku, zawierającej statut organiczny województwa śląskiego¹⁴. Obejmowało obszar polskiej części dawnego pruskiego Górnego Śląska oraz polskiej części dawnego austriackiego Księstwa Cieszyńskiego. Jako jedyne w Polsce województwo śląskie uzyskało szeroką autonomię w zakresie administracji i ustawodawstwa, co stało się wyjątkiem od zasady jednolitości terytorialnej państwa polskiego. Śląsk faktycznie wszedł w skład państwa polskiego po wejściu w życie Konwencji genewskiej o Górnym Śląsku¹⁵, a ratyfikowanej ustawą z 24 maja 1922 roku w przedmiocie ratyfikacji konwencji niemiecko-polskiej, dotyczącej Górnego Śląska, podpisanej w Genewie dn. 15 maja 1922 roku¹⁶. Odrębność ustrojowa wyrażała się przede wszystkim w powołaniu Sejmu Śląskiego – organu ustawodawczego składającego się z 48 posłów, któremu przyznano uprawnienia ustawodawcze z zakresu niemal wszystkich dziedzin administracji. Podział administracyjny województwa śląskiego na powiaty został ustanowiony rozporządzeniem wojewody śląskiego z dn. 17 czerwca 1922 roku w przedmiocie ustroju powiatowego województwa śląskiego¹⁷. Województwa poznańskie, pomorskie i śląskie zaliczono jako województwa zachodnie.

¹⁴ Dz. U., 1920, nr 73, poz. 497.

¹⁵ Dz. U., 1922, nr 44, poz. 371.

¹⁶ Dz. U., 1922, nr 44, poz. 370.

¹⁷ Dz. U. Śl., nr 1, poz. 3; załącznik: Dz. U. Śl., nr 13, poz. 43.

Ustawą z dn. 3 grudnia 1920 roku o tymczasowej organizacji władz administracyjnych drugiej instancji (województw) na obszarze byłego Królestwa Galicji i Lodomerii z Wielkim Księstwem Krakowskim oraz na wchodzących w skład Rzeczypospolitej Polskiej obszarach Spisza i Orawy¹⁸ ujednociono ustrój administracyjny Galicji z rozwiązaniami wprowadzonym w byłym zaborze rosyjskim. W dn. 23 grudnia tegoż roku utworzono województwa: krakowskie, lwowskie, stanisławowskie i tarnopolskie. Województwa te określono jako województwa południowe.

Zgodnie z ustawą z dn. 4 lutego 1921 roku o unormowaniu stanu prawno-politycznego na ziemiach przyłączonych do obszaru Rzeczypospolitej na podstawie umowy o preliminarjnym pokoju i rozejmie, podpisanym w Rydze 12 października 1920 roku¹⁹, określono ustrój terytorialny na Kresach Wschodnich. 19 lutego 1921 roku utworzono województwa wołyńskie, poleskie i nowogródzkie. Po przyłączeniu Litwy Środkowej²⁰ ostatnim obszarem odrodzonego państwa, który otrzymał status województwa, była Ziemia Wileńska²¹, stanowiąca odrębny okręg administracyjny. Zmiana statusu nastąpiła na podstawie ustawy z dn. 22 grudnia 1925 roku w sprawie utworzenia województwa wileńskiego i w dn. 20 stycznia 1926 roku formalnie utworzono województwo wileńskie. Województwa te zaliczono jako województwa wschodnie.

Kształt ustroju terytorialnego przesądziła konstytucja marcowa²², której postanowienia w art. 65 wskazały takie jednostki podziału terytorialnego, jak: województwa, powiaty, gminy wiejskie i miejskie. Łączna liczba województw w 1925 roku wynosiła 17, w tym miasto Warszawa

¹⁸ Dz. U., 1920, nr 117, poz. 768.

¹⁹ Dz. U., 1921, nr 16, poz. 93.

²⁰ Litwa Środkowa powstała w wyniku zajęcia w dn. 9 X 1920 r. Wilna przez oddziały polskie pod dowództwem gen. Lucjana Żeligowskiego. Szerzej o tym: Bardach Juliusz, Leśnodorski Bogusław, Pietrzak Michał, dz. cyt., s. 467.

²¹ Terytorium o nazwie Ziemia Wileńska składające się z m. Wilna oraz powiatów: wileńskiego, oszmiańskiego, święciańskiego, trockiego i brasławskiego, zostało wcielone do Polski 13 IV 1922 r. na mocy ustawy z dn. 6 IV 1922 r. o objęciu władzy państwowej nad Ziemią Wileńską. Równocześnie do niej przyłączono powiaty dziśnieński, duniłowiczowski i wilejski z sąsiedniego województwa nowogródzkiego.

²² Ustawa z 17 III 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U., 1921, nr 44, poz. 267).

Tabela 2. Wykaz województw

Nazwa województwa	Stolica województwa
województwo białostockie	Białystok
województwo kieleckie	Kielce
województwo krakowskie	Kraków
województwo lubelskie	Lublin
województwo łwowskie	Lwów
województwo łódzkie	Łódź
województwo nowogródzkie	Nowogródek
województwo poleskie	Brześć nad Bugiem
województwo pomorskie	Toruń
województwo poznańskie	Poznań
województwo stanisławowskie	Stanisławów
miasto stołeczne Warszawa	Warszawa
województwo warszawskie	Warszawa
województwo śląskie	Katowice
województwo tarnopolskie	Tarnopol
województwo wileńskie*	Wilno
województwo wołyńskie	Łuck

*od 1926 roku.

Źródło: *Historia Polski w liczbach. Ludność. Terytorium*, red. Franciszek Kubiczek, Warszawa 1994, s. 134 i in.

jako okręg stołeczny (Tabela 2). Liczba powiatów podlegała dynamicznym zmianom i w 1925 roku wynosiła 281. W roku 1928 funkcjonowało 276 powiatów, 641 miast, 12 639 gmin wiejskich oraz 2691 obszarów dworskich, które istniały wyłącznie w dwóch województwach zachodnich – pomorskim i poznańskim – jako relikty państwa zaborczego.

Ludność

Urzędowe informacje o strukturze ludności Polski po odzyskaniu niepodległości dał pierwszy Powszechny Spis Ludności w Polsce z 30 września 1921 roku (Tabela 3). Był on pierwszym spisem powszechnym

Tabela 3. Struktura ludności

Narodowości według spisu z 1921 r.	Liczba ludności wyrażona w %
Polacy	69,2
Ukraińcy	14,3
Żydzi	7,8
Białorusini	3,9
Niemcy	3,9
Inna, lub niepodana	0,9 ²³

Źródło: *Historia Polski w liczbach*, red. Franciszek Kubiczek, Andrzej Jezierski, Andrzej Wyczański, t. 1, Warszawa 2003, s. 382–383.

przeprowadzonym przez państwo polskie. Podstawą prawną do przeprowadzenia spisu była ustawa z 21 października 1919 roku o organizacji statystyki administracyjnej²⁴. Spis ten nie objął całości terytorium państwa polskiego, a w dodatku był prowadzony w warunkach ruchów migracyjnych, szczególnie w województwach wschodnich, gdzie po wojnie z Rosją Radziecką na terytorium Polski powróciło kilkaset tysięcy osób²⁵. Ponadto część Ukraińców (w dawnej nomenklaturze – Rusinów) zbojkotowała spis²⁶.

Na podstawie danych ze spisu powszechnego Polska liczyła 27 177 000 mieszkańców²⁷. Spis nie został przeprowadzony na terenie Górnego Śląska oraz na terenie Wilna i w powiatach oszmiańskim, święciańskim, wileńsko-trockim, gdzie dane do spisu poddano szacunkowi²⁸.

Ponieważ w spisie powszechnym z 1921 roku nie uwzględniono kategorii „język”, warto w tym miejscu zasygnalizować wyniki odnoszące się do języka narodowości zamieszkujących Polskę według deklarowanego języka w spisie z 1931 roku²⁹ (Tabela 4).

²³ Tamże, s. 382.

²⁴ Dz. U., 1919, nr 85, poz. 464.

²⁵ Por. Krzywicki Ludwik, *Rozbiór krytyczny wyników spisu*, „Miesięcznik statystyczny” 1922, t. V, z. 6.

²⁶ Tamże.

²⁷ *Historia...*, red. Franciszek Kubiczek, Andrzej Jezierski, Andrzej Wyczański, t. 1, s. 357.

²⁸ Por. tamże, s. 357.

²⁹ Tamże, s. 383–384.

Tabela 4. Język narodowości zamieszkujących w Polsce według deklarowanego języka w spisie z 1931 r.³⁰

Język narodowości	Liczba ludności posługująca się danym językiem wyrażona w %
polski	68,9
ukraiński	10,1
jidysz (żydowski) i hebrajski	8,6
ruski	3,8 ³¹
białoruski	3,1
niemiecki	2,3
rosyjski	0,4
inny lub niepodany	3,2

Źródło: *Historia Polski w liczbach*, red. Franciszek Kubiczek, Andrzej Jezierski, Andrzej Wyczański, t. 1, Warszawa 2003, s. 383.

Z Tabeli 5 wynika, że przewaga katolików nie była tak znaczna, jak obecnie. Jednakże w konstytucji marcowej³², mimo zagwarantowanej wolności sumienia dla wszystkich obywateli, pojawił się przepis o dominującej roli religii katolickiej.

W części województw południowych i wschodnich (tj. stanisławowskim, wołyńskim, tarnopolskim, lwowskim oraz poleskim) Polacy stanowili łącznie 37,42 proc. ogółu ludności, a Ukraińcy 48,56 proc.³³. Należy jednak pamiętać, że te liczby mogą nie oddawać rzeczywistego stanu rzeczy, bowiem mieszkańcy tamtych terenów nie uświadamiali sobie tożsamości narodowej i na pytania komisarzy dokonujących spisu odpowiada-

³⁰ Tamże, s. 383–384.

³¹ Język ruski (nazywany od XIX w. także starobiałoruskim albo staroukraińskim, a jego wczesna forma – staroruskim; w literaturze występuje jako русский язык lub руский язык) – dawny język wschodniosłowiański, którym posługiwano się na Rusi, w Gospodarstwie Mołdawskim i Wielkim Księstwie Litewskim. Por. *Encyklopedia językoznawstwa ogólnego*, red. Kazimierz Polański, Wrocław 2003, s. 502.

³² Ustawa z dn. 17 III 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U., 1921, nr 44, poz. 267).

³³ Dane spisu z 1921 r., por. także Krysiński Alfons, *Liczba i rozmieszczenie Ukraińców w Polsce*, Warszawa 1928, s. 18–32.

Tabela 5. Wyznawana religia ludności według spisu z 1921 r.

Wyznawana religia	Liczba wyrażona w %
katolicy obrządku łacińskiego	63,8
grekokatolicy	11,2
prawosławie	10,5
wyznania mojżeszowe	10,5
ewangelicy	3,7
inne wyznania i niewiadome	0,3

Źródło: *Historia Polski w liczbach*, red. Franciszek Kubiczek, Andrzej Jezierski, Andrzej Wyczański, t. 1, Warszawa 2003, s. 385.

li: „ja tutejszy/-a”³⁴). Brak jednoznacznej odpowiedzi sprawiał, że ludzie ci, sami o tym nie wiedząc, byli klasyfikowani jako Polacy. Ponadto należy zauważyć, że duża liczba osób narodowości polskiej znajdowała się poza granicami Polski. Na wschodnich obszarach ówczesnych Niemiec znalazło się wówczas około miliona Polaków. Skupiska ludności polskiej zamieszkiwały również Zaolzie, które przypadło wówczas Czechosłowacji.

Na podziały etniczne na ziemiach Polski wschodniej i południowej nakładały się podziały klasowe. Ukraińcy przeważali wśród chłopów, podczas gdy warstwa ziemiańska była niemal wyłącznie polska. Kontrast pomiędzy poziomem życia Polaków i Ukraińców z jednej strony, a działalność ukraińskich organizacji nacjonalistycznych z drugiej, podsycał dodatkowo konflikt polsko-ukraiński. Polityka państwa polskiego względem Ukraińców była niejednoznaczna, począwszy od podpisania 22 kwietnia 1920 roku polsko-ukraińskiej umowy, tzw. umowy warszawskiej, w której strona polska uznawała istnienie Ukraińskiej Republiki Ludowej i rezygnowała z roszczeń do ziem sięgających granicy Polski z 1772 roku. Natomiast strona ukraińska zgadzała się, że Wołyń i Galicja Wschodnia staną się integralną częścią II RP. Niecały rok później polska delegacja, zdominowana przez zorientowanych prorosyjsko polityków endeckich, podpisała 18 marca 1921 roku w Rydze traktat pokojowy między Polską a bolszewicką Rosją, który *de facto* przekreślał niepodległościowe szanse Ukrainy i stanowił wycofanie się II Rzeczypospolitej z zna-

³⁴ Oznaczało ludność miejscową (na Polesiu i Podlasiu) mówiącą gwarami białoruskimi lub ukraińskimi.

nia dyplomatycznego URL. Tym samym zwyciężyła koncepcja inkorporacyjna propagowana przez Romana Dmowskiego³⁵.

Druga pod względem liczebności mniejszość etniczna, jaką byli Żydzi, zamieszkiwała przede wszystkim w miastach i miasteczkach całego kraju. Żydzi zajmowali się głównie handlem. Prowadząc niewielkie sklepy lub zajmując się pośrednictwem, część z nich dochodziła do znacznych majątków. Żydowska burżuazja dominowała w włókiennictwie oraz w branży spożywczej. Duży odsetek inteligencji żydowskiej wykonywał wolne zawody, byli to adwokaci, lekarze. Część Żydów dążyła do asymilacji z Polakami, jednakże większość tworzyła zamkniętą społeczność religijną, w znacznym odsetku nawet nie znającą języka polskiego³⁶. Ponadto pewną rolę odgrywał ruch syjonistyczny, powstały pod koniec XIX wieku w celu powrotu do Palestyny i utworzenia niepodległego państwa żydowskiego. W jego obrębie powstawały rozmaite nurty ideologiczno-polityczne. Jeszcze przed I wojną światową wyodrębniły się takie nurty, jak religijny, lewicowy oraz liberalny³⁷.

Kolejną co do wielkości mniejszość narodową stanowili Białorusini. Ich położenie było pod wieloma względami podobne do położenia Ukraińców – zamieszkiwali w zwartych skupiskach północno-wschodnią część kraju, prezentowali niski poziom gospodarczy i kulturalny z przewagą warstwy chłopskiej. Białorusini nie byli do końca uświadomieni narodowo, uważali się przede wszystkim za „tutejszych”, jednak w latach międzywojennych nastąpił wzrost świadomości narodowej.

Mniejszość niemiecka skupiała się głównie na Pomorzu, Górnym Śląsku i w Wielkopolsce, a także w nieco mniejszej liczbie w Polsce centralnej, Galicji i na Wołyniu. Przedstawiciele tej mniejszości można było spotkać wśród wszystkich warstw społecznych – chłopów, ziemiaństwa czy burżuazji. Mniejszość niemiecka była stosunkowo zamożna. Gospodarstwa rolne należące do niemieckich chłopów miały powierzchnię 50–100 ha, a ponad 85 proc. ogólnej powierzchni ziem uprawnych z terenu Górne-

³⁵ Szerzej, Kallas Marian, *Historia...*, s. 257–258.

³⁶ Na Kresach, zwłaszcza północno-wschodnich, ponad 90 proc. Żydów mówiło w języku jidysz, wywodzącym się ze średniowiecznych dialektów niemieckich. Niemala ich część nie znała polskiego. Protesty z ich strony wywołało wprowadzenie w latach 30. przepisu, że rzemieślnicy, obywatele polscy, muszą wykazać się znajomością języka polskiego. Zob.: Knap Włodzimierz, *Polacy i Żydzi w II RP*, <http://www.polska-times.pl/artukul/3857719,polacy-i-zydzy-w-ii-rp,2,id,t,sa.html> [dostęp: 9.03.2018].

³⁷ Szerzej o tym: Żbikowski Andrzej, *Żydzi*, Wrocław 1997, s. 189–199.

go Śląska, Pomorza i Wielkopolski należało do niemieckich właścicieli ziemskich³⁸. Niemcy dominowali również wśród właścicieli kopalń i fabryk w województwie śląskim. Dobrze wykształcona i zamożna mniejszość niemiecka, o wykształconym poczuciu odrębności narodowej i wysokim poziomie kultury, często przejawiała nastroje antypolskie, dążąc do przyłączenia do Republiki Weimarskiej bądź później do III Rzeszy.

Polska jako sygnatariusz traktatu wersalskiego była zobowiązana do ochrony prawnej mniejszości etnicznych, językowych i religijnych. Na mocy art. 93 traktatu wersalskiego 28 czerwca 1919 roku Polska wraz ze Stanami Zjednoczonymi, Wielką Brytanią, Francją, Włochami i Japonią podpisała traktat o ochronie mniejszości narodowych³⁹, który określał zakres praw mniejszości narodowych i obowiązków Polski wobec ich przedstawicieli. Podobne traktaty zostały podpisane przez Czechosłowację, Grecję, Rumunię, Austrię, Jugosławię, Bułgarię, Węgry, Turcję oraz – nieco później – Niemcy. Porozumienie w kwestii etnicznych, językowych i religijnych zawarte przez Polskę miało charakter jednostronny i stanowiło rodzaj zobowiązania przed ówczesnymi mocarstwami. Prawa mniejszości narodowych w Polsce były również regulowane przez:

- traktat ryski podpisany 18 marca 1921 roku, którego sygnatariuszami były: Polska, Rosja Radziecka i Ukraina;
- konwencję niemiecko-polską dotyczącą Górnego Śląska, podpisaną w Genewie 15 maja 1922 roku⁴⁰.

Zakończenie

Ukształtowanie administracji terytorialnej, w przeciwieństwie do administracji centralnej, wymagało wypracowania koncepcji, jak i jej wdrożenia. Wymagało to czasu i kapitału ludzkiego, a także daleko idącej zmiany myślenia o organizacji władzy pośród obywateli nowo powstałego państwa. Odziedziczono warunki panujące w państwach zaborczych i aby zrealizować zamiar utworzenia nowego ustroju terytorialnego państwa, zmianom musiała ulec nomenklatura, kompetencje i hierarchia

³⁸ Mieszczankowski Mieczysław, *Struktura agrarna Polski międzywojennej*, Warszawa 1960, s. 310 i n.

³⁹ *Traktat między Głównymi Mocarstwami sprzymierzonymi i stowarzyszonymi a Polską, podpisany w Wersalu 28 VI 1919 r.*, Dz. U., 1920, nr 110, poz. 728.

⁴⁰ Dz. U., 1922, nr 44, poz. 370.

poszczególnych organów i urzędów. Rozpoczęcie kształtowania ustroju terytorialnego natknęło się na poważną przeszkodę w postaci długotrwałego kształtowania granic II Rzeczypospolitej. O granicy z Niemcami zdecydował traktat pokojowy z Wersalu. Polska zajęła Galicję Wschodnią po rzekę Zbrucz, natomiast podziału Śląska Cieszyńskiego dokonano na podstawie arbitrażu wielkich mocarstw, przekazując większość Czechosłowacji. Bardziej skomplikowana była kwestia granic wschodnich, które zostały ukształtowane dopiero po konflikcie zbrojnym i zatwierdzone traktatem ryskim. Należy także zauważyć, że granica wschodnia Rzeczypospolitej została uznana dopiero 15 marca 1923 roku po podjęciu odpowiedniej uchwały przez Radę Ambasadorów w Paryżu. Podpisano wówczas dodatkowy protokół do traktatu wersalskiego, zatwierdzający ostatecznie wschodnią granicę II Rzeczypospolitej i uznający tym samym przynależność do niej Galicji Wschodniej i Wileńszczyzny. Decyzja mocarstw zachodnich w sprawie polskich granic nie została przyjęta do wiadomości przez rząd radziecki i władze Litwy.

Proces ujednoczania administracji trwał do 1928 roku. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dn. 19 stycznia 1928 roku o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej⁴¹ było krokiem miłym do zespolenia porozbiorowej administracji terytorialnej. Ale dopiero ustawa z dn. 23 marca 1933 roku o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego⁴², zwana scaleniową, wprowadziła jednolitą organizację samorządu terytorialnego, formalnie kończąc długotrwały proces unifikacji ustroju terytorialnego państwa.

Polska w okresie międzywojennym była krajem wielonarodowościowym, w którym Polacy stanowili od 64 do 69,2 proc. populacji. Powodowało to, że wiele obszarów było mieszanych etnicznie. Na większości obszaru wiejskiego Kresów Wschodnich Polacy stanowili mniejszość, ponieważ dominowali tu Ukraińcy lub Białorusini, natomiast w dużych miastach stanowili oni większość. Polacy przeważali m.in. na Wileńszczyźnie i w ówczesnym województwie lwowskim. W niektórych okolicach w zachodnich i południowych województwach przeważali Niemcy bądź osadnicy niemieckojęzyczni z czasów monarchii austro-węgierskiej. W wielu miejscowościach dominowała ludność żydowska. Dochodziło do konfliktów między władzami a przedstawicielami mniejszości. Niejednokrotnie przed-

⁴¹ Dz. U., 1928, nr 11, poz. 86.

⁴² Dz. U., 1933, nr 35, poz. 294.

stawiciele mniejszości narodowych stawali się też obiektem ataków zmasowanej propagandy środowisk nacjonalistycznych.

Sprawa mniejszości narodowych w państwie takim, jak II Rzeczpospolita, stanowiła trudne wyzwanie. Mniejszości posiadały szereg atutów: stanowiły łącznie niemal 1/3 ludności, postanowienia traktatu mniejszościowego i demokratyczna konstytucja zapewniała im możliwości działania politycznego i pełnię praw obywatelskich, a co ważniejsze, po wyborach do sejmu i senatu w 1922 roku posiadały własną reprezentację⁴³. Istniały też obszary państwa, na których ludność „tutejsza” dopiero wkraczała w proces narodotwórczy. Polska międzywojenna rozdarta między separatystycznymi dążeniami organizacji nacjonalistycznych z różnych mniejszości narodowych i hasłami nacjonalistycznymi, propagowanymi przez Narodową Demokrację, a także politykę państw ościennych (głównie Niemiec i ZSRR), podsycających antypolskie nastroje wśród Niemców, Ukraińców i Białorusinów, ostatecznie w 1934 roku, wypowiedziała traktat o ochronie mniejszości narodowych. Niemniej jednak ustawa z dn. 17 marca 1921 roku – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁴, na mocy art. 95 zapewniała zupełną ochronę życia, wolności i mienia wszystkim, bez różnicy pochodzenia, narodowości, języka, rasy lub religii.

Bibliografia

- Bardach Juliusz, Leśnodorski Bogusław, Pietrzak Michał, *Historia państwa i prawa polskiego*, Warszawa 2005.
- Brzoza Czesław, Sowa Andrzej Leon, *Historia Polski 1918–1945*, Kraków 2006.
- Encyklopedia językoznawstwa ogólnego*, red. Kazimierz Polański, Wrocław 2003.
- Kallas Marian, *Historia ustroju Polski*, Warszawa 2005.
- Historia Polski w liczbach. Ludność. Terytorium*, red. Franciszek Kubiczek, Warszawa 1994.
- Historia Polski w liczbach*, red. Franciszek Kubiczek, Andrzej Jezierski, Andrzej Wyczański, t. 1, Warszawa 2003.
- Krysiński Alfons, *Liczba i rozmieszczenie Ukraińców w Polsce*, Warszawa 1928.
- Krzywicki Ludwik, *Rozbiór krytyczny wyników spisu*, „Miesięcznik statystyczny” 1922, t. V, z. 6.
- Mieszczankowski Mieczysław, *Struktura agrarna Polski międzywojennej*, Warszawa 1960.
- Zaremba Paweł, *Historia dwudziestolecia 1918–1939*, Wrocław 1991.
- Żbikowski Andrzej, *Zydzi*, Wrocław 1997.

⁴³ Zaremba Paweł, *Historia dwudziestolecia 1918–1939*, Wrocław 1991, s. 220.

⁴⁴ Dz. U., 1921, nr 44, poz. 267.

Territorial and population structure of Poland after regaining independence

Summary

The first part of the article concerns the formation of the borders of the Republic of Poland after regaining independence. The process of shaping the borders is presented in a synthetic way. The conflicts which resulted from these changes are also described. Furthermore, the process of shaping of the territorial organization of the reborn state is presented based on normative matter. The third part of the study discusses the main issues related to national minorities at the beginning of the formation of reborn statehood.

Keywords: boundaries, territorial division, territorial division units, population, national minorities

Lenkijos teritorijos ir gyventojų struktūra po nepriklausomybės atkūrimo

Santrauka

Pirmoji straipsnio dalis skirta Lenkijos Respublikos sienų formavimuisi atkūrus nepriklausomybę aptarti. Bendrais bruožais parodytas valstybės sienų formavimosi procesas ir dėl jo kylančių konfliktų pobūdis. Toliau, remiantis normatyvine baze, buvo parodytas atgimusios valstybės teritorijos administracinės struktūros kūrimo procesas. Trečiojoje straipsnio dalyje pagrindinis dėmesys yra nukreiptas į tautinių mažumų problemas pradiname atkurto valstybės gyvavimo etape.

Raktažodžiai: valstybės sienos, valstybės administracinė struktūra, valstybės teritorijos administraciniai vienetai, gyventojai, tautinės mažumos

Struktura terytorialna i ludnościowa Polski po odzyskaniu niepodległości

Streszczenie

Pierwsza część opracowania dotyczy kształtowania się granic Rzeczypospolitej Polskiej po odzyskaniu niepodległości. Przedstawiono w ujęciu syntetycznym proces kształtowania się granic i przebieg konfliktów, które na tym tle wybuchały. Następnie, opierając się na materii normatywnej, zaprezentowano proces kształtowania się organizacji terytorialnej odrodzonego państwa. W trzeciej części opracowania omówiono główne kwestie związane z mniejszościami narodowymi na początku kształtowania się odrodzonej państwowości.

Słowa kluczowe: granice, podział terytorialny, jednostki podziału terytorialnego, ludność, mniejszości narodowe