

## Przedmowa

Wiek XX, nawet bez wglębiania się w szczegóły historii, można nazwać niezwykłym okresem. Na potwierdzenie można przytoczyć wiele faktów, i to z różnych dziedzin: polityki, życia społecznego i gospodarczego, jak również naukowego. Na przestrzeni stu lat mieliśmy do czynienia z dwiema wojnami światowymi, rewolucjami, powstaniem i upadkiem dwóch systemów totalitarnych: faszyzmu oraz socjalizmu, kreacją wielu niepodległych państw, powstaniem wspólnoty państw europejskich, lądowaniem człowieka na Księżycu, niesłychanym rozwojem techniki, który spowodował, że coraz większa liczba, zdawałoby się, fantastycznych pomysłów, stała się rzeczywistością. Długo można by wymieniać inne, nie mniej ważne dla historii ludzkości wydarzenia. Zresztą koniec wieku i tysiąclecia spowodowały, że wiele redakcji pism i instytucji postarało się o opracowanie klasyfikacji wydarzeń, które miały najistotniejsze znaczenie dla dziejów świata, inne natomiast pokusiły się o sporządzenie zestawienia najbardziej wpływowych ludzi naszych czasów.

Miniony przed kilkoma laty wiek był równie ważny dla Polski. Jego początek nie zapowiadał co prawda zmian. Polska nadal znajdowała się pod zaborami. Ale stało się już tradycją narodową, że co pewien czas powstawały ogniska myślenia (i działania) o niepodległości. Nie szczędzono sił, a nawet życia, aby Rzeczpospolita odzyskała niepodległość. Co bardziej pragmatyczni Polacy wybrali drogę może mniej efektywną, ale równie potrzebną, która w XIX w. określona została jako pozytywistyczna: zdobywali oni niezbędne doświadczenie w pracy parlamentarnej i samorządowej, uczyli się, jak zarządzać krajem czy przedsiębiorstwem, co to znaczy efektywność działania lub też sprawne administrowanie. Nigdy jednak nie zgasła w polskim społeczeństwie nadzieja, wiara w lepsze jutro i odrodzenie się państwa po wieloletniej niewoli. Jak się okazało, aby to się ziściło, potrzebny był zbieg co najmniej kilku okoliczności, a najważniejsze z nich to: wybuch wojny, rozbieżne interesy państw zaborczych, udział polskich formacji zbrojnych w walkach, działania polityczne podjęte w państwach, od których zależała w głównym stopniu decyzja podczas kongresu pokojowego, występowanie tendencji niepodległościowych w innych krajach europejskich, świadomość narodowa Polaków.

II Rzeczpospolita nawiązywała do tradycji swojej poprzedniczki. Startowała w trudnej sytuacji, ale nie oznaczało to, że od „punktu zerowego”. Miała

silne podstawy w postaci własnego wojska, formacji zajmujących się ochroną porządku i bezpieczeństwa oraz załączkiem administracji. Ogromne znaczenie miało istnienie własnego ośrodka myśli politycznej i państwowej, środowiska naukowego oraz ludzi posiadających duże doświadczenie w pracy legislacyjnej czy też w rządzeniu państwem. W krótkim czasie udało się stworzyć solidne fundamenty funkcjonowania państwa, starano się rozwijać gospodarkę, myślano nawet o rywalizacji z krajami Europy Zachodniej. Zbudowano Centralny Okręg Przemysłowy oraz port w Gdyni. Towarzyszyły temu przeobrażenia ustrojowe. Wyznacznikiem ich był przewrót majowy, nowela sierpniowa, a następnie uchwalenie Konstytucji kwietniowej, która do dnia dzisiejszego wzbudza kontrowersje, a nie jest, nad czym należy ubolewać, w sposób rzetelny oceniana. Zamiast oceny czy też dyskusji najczęściej słyszy się słowa „łatki”, a że była ona wzorowana na konstytucjach faszystowskich, że wprowadzała ustrój totalitarny. Nie milkną dyskusje dotyczące trybu uchwalenia tej ustawy zasadniczej.

Legalność Konstytucji kwietniowej miała znaczenie dla dwóch następnych okresów. W 1939 r. Polska ponownie utraciła niepodległość. W oparciu o nadzwyczajne uprawnienia Prezydenta udało się zachować ciągłość państwa polskiego, powołując władze na uchodźstwie. Funkcjonowały one aż do 1990 r. W oparciu o legitymację udzieloną przez te władze zaczęto tworzyć Polskie Państwo Podziemne, niemające odpowiednika w innych państwach ówczesnej Europy, wskazujące, że także Polacy potrafią nie tylko walczyć, ale i żmudnie budować podstawy organiczne przyszłego państwa. Działalność tego państwa objęła kilka dziedzin życia, stworzono struktury administracyjne, sądownictwo, organy, których zadaniem była ochrona porządku i bezpieczeństwa. Znacznie później, i wolniej, zaczął powstawać ośrodek władzy.

Horyzont czasowy przyjęty w pracy ma charakter umowny. Co prawda tytuł publikacji sugeruje, że datami granicznymi będą 1900 i 1999 r., Autor świadomie jednak ograniczył początkowy okres dociekań do 1918 r., a więc do okresu powstania niepodległego państwa polskiego, jaką była II Rzeczpospolita, podając zarazem szczegóły dotyczące wcześniejszych prób stworzenia organów polskiej władzy, w poszczególnych zaborach. Umowny charakter ma również druga, kończąca rozważania, data, stąd w wielu przypadkach podane są fakty i ich interpretacja z pierwszych lat XXI w. Autor wyraża nadzieję, że zabieg ten ułatwi Czytelnikowi zrozumienie wydarzeń z najnowszych dziejów Polski oraz jej administracji.

Wyjaśnień wymaga też zakres przedmiotowy podręcznika. Trudno w tym przypadku nie odwoływać się do definicji administracji. Podjęto wiele prób, aby termin ten przybliżyć, ze zmiennym zresztą skutkiem. Część autorów uznała wręcz, że administracją jest to, czego nie można określić. Inni podjęli próby, tworząc szeroką gamę definicji podmiotowych, przedmiotowych, pozytywnych, negatywnych, funkcjonalnych, materialnych i formalnych. Żadna

z nich nie oddaje tego, czym jest współczesna administracja, jakie są jej cechy i czym się ona zajmuje.

Autor w prezentowanej publikacji skoncentrował się na rozważaniach dotyczących szeroko rozumianej administracji państwowej. Zgodnie z sugestią *F. Koniecznego* omówiono też organizację oraz działalność administracji finansowej, wojskowej, ochrony i bezpieczeństwa, oświaty, wymiaru sprawiedliwości oraz aktywność gospodarczą. Istotnym elementem są fragmenty, w których przedstawiono polską myśl administracyjną, wykształcenie administratywisty, zagadnienie doboru kadr. W pracy znalazły się poza tym rozważania poświęcone administracji morskiej. Jako uzupełnienie oraz wzbogacenie materiału potraktowane zostały dociekania poświęcone zagadnieniom ustrojowym, podziałowi terytorialnemu oraz tematyce prawnej.

Niniejsza praca składa się z czterech części. Pierwsza poświęcona jest administracji II Rzeczypospolitej, przedstawiono w niej genezę powstania niepodległego państwa, organów władzy. Przedmiotem rozważań w części drugiej są sprawy związane z funkcjonowaniem Polskiego Państwa Podziemnego. W każdej części układ rozdziałów jest podobny, a dotyczą one: genezy, nazwy państwa, podstaw prawa konstytucyjnego, administracji centralnej i terytorialnej, wybranych działów administracji specjalnej.

Podstawą rozważań były materiały źródłowe przechowywane w zasobach Archiwum Akt Nowych w Warszawie. W jeszcze większym stopniu Autor wykorzystał rozprawy i artykuły. W tym zakresie należy uwzględnić przede wszystkim publikacje z zakresu historii administracji i historii państwa i prawa m.in.: *A. Ajnenkiela*<sup>1</sup>, *G. Górskiego*<sup>2</sup>, *H. Izdebskiego*<sup>3</sup>, *D. Janickiej*<sup>4</sup>, *M. Kallasa*<sup>5</sup>, *Z. Krajewskiego*<sup>6</sup>, *W. Witkowskiego*<sup>7</sup>, *T. Maciejewskiego*<sup>8</sup>, *R. Łaszewskiego* i *S. Salmanowicza*<sup>9</sup>, *J. Malec*<sup>10</sup>, *E. Borkowskiej-Bagińskiej*<sup>11</sup>. *A. Konieczny* opracował i dokonał wyboru źródeł do historii państwa i prawa na

---

<sup>1</sup> *A. Ajnenkiel*, *Administracja w Polsce. Zarys historyczny*, Warszawa 1977.

<sup>2</sup> *G. Górski*, *Historia administracji*, Warszawa 2002.

<sup>3</sup> *H. Izdebski*, *Historia administracji*, Warszawa 1977.

<sup>4</sup> *D. Janicka*, *Ustrój administracji w nowożytnej Europie. Zarys wykładu*, Toruń 2002.

<sup>5</sup> *M. Kallas*, *Historia ustroju Polski*, Warszawa 2007; *M. Kallas*, *A. Lityński*, *Historia ustroju i prawa Polski Ludowej*, Warszawa 2000.

<sup>6</sup> *Z. Krajewski*, *Historia administracji publicznej w zarysie*, Lublin 2006.

<sup>7</sup> *W. Witkowski*, *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Warszawa 2007.

<sup>8</sup> *T. Maciejewski*, *Historia administracji*, Warszawa 2002; *tenże*, *Historia ustroju Polski*, Koszalin 1998.

<sup>9</sup> *R. Łaszewski*, *S. Salmanowicz*, *Historia ustroju Polski*, Toruń 1997.

<sup>10</sup> *J. Malec* (red.), *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2000.

<sup>11</sup> *E. Borkowska-Bagińska*, *K. Krasowski*, *B. Lesiński*, *J. Walachowicz*, *Historia państwa i prawa Polski. Zarys wykładu*, Poznań 1994.