

Słowo wstępne

Przed stu laty, gdy na frontach I wojny światowej kończyły się walki, do działania zaczęli przystępować politycy, którzy przez powojenne traktaty pokojowe doprowadzili do zasadniczej przebudowy mapy politycznej Europy początku XX wieku. Oto po upadku trzech mocarstw na ich obszarze odrodziły się lub powstały po raz pierwszy zupełnie nowe państwa. Bo przecież nie tylko Polska po 123 latach zaborów wracała do bytu państwowego, odradzały się Węgry, Rumunia, rodziła się Czechosłowacja, pojawiła się wolna Finlandia i państwa nadbałtyckie — Litwa, Łotwa i Estonia. Niektóre z nich na krótko — jak Białoruś i Ukraina pochłonięte przez nowo powstający Związek Sowiecki — aby powrócić do swej niezawisłości dopiero w ostatniej dekadzie XX wieku, po rozpadzie ZSRR; inne na znacznie dłużej, przynajmniej do wybuchu II wojny światowej.

Samo sformułowanie „odrodzenie państwa” rodzi szereg pytań o istotę tego zdarzenia: polityczną, prawną, etniczną czy też geograficzną. Przecież to nie tylko decyzja, która zapadła w trakcie przyjmowania traktatów międzynarodowych, to nie tylko wyznaczenie na mapie przestrzeni i jej granic oddzielających nowo powstałe państwo od jego przyszłych państw sąsiednich, to nie tylko wyznaczenie przestrzeni narodowej dla identyfikujących się z nią grup społecznych, to wreszcie nie tylko stworzenie organów władzy tego państwa legitymowanych do ustanowienia jego prawnych podstaw — najczęściej w formie konstytucji i niezbędnego ustawodawstwa. Powstanie nowego państwa to przede wszystkim zbudowanie jego administracji i jej codzienne działanie, bowiem to w nich materializuje się idea państwowości i stanowionego w państwie prawa.

To właśnie z tych powodów zaproponowałem rozważenie opisu i analizy procesu tworzenia administracji w Polsce po 1918 roku, a następnie jej ewolucji wraz z jej następstwami przez cały okres ostatniego stulecia istnienia państwa polskiego. Z uwagi zaś na to, że podobnie jak Polska swoje stulecie obchodzi inne państwa europejskie, propozycja opisanie podobnych procesów tworzenia i przekształcania administracji w innych państwach staje się niezwykle atrakcyjna i operacyjnie przydatna do porównania tych procesów. Ich zestawienie może prowadzić czytelnika do ustaleń w zakresie zasad kształtowania, periodyzacji przebiegu i ewentualnej zbieżności czasowej znaczących zmian, jak również ich

przyczyn. Może wreszcie skłaniać do refleksji nad obecnym stanem administracji publicznej w państwach, które historię swego istnienia wiążą z wydarzeniami sprzed stu lat.

W przypadku Polski odzyskanie niepodległości i odbudowa państwowości to proces, który praktycznie nigdy nie uległ zakończeniu. Najpierw bowiem przerwał go wybuch II wojny światowej, a po jej zakończeniu nastąpiło nie tylko przesunięcie geograficznego położenia państwa, ale także zmiana jego ustrojowego charakteru. Polska okresu dwudziestolecia międzywojennego mimo istotnych zmian po przewrocie majowym i konstytucji z 1935 roku była demokratycznym państwem prawa podobnym wielu innym krajom europejskim tego okresu, w którym zmieniał się pod wpływem wydarzeń politycznych realny wpływ instytucji demokratycznych na życie jego obywateli. Państwo po II wojnie światowej zostało poddane dominacji politycznej Związku Sowieckiego, podobnie jak pozostałe państwa Europy Środkowo-Wschodniej, a w ślad za tym wymuszonej implementacji przyjętych w ZSRR rozwiązań prawno-ustrojowych. Przejawem tego była centralizacja władzy państwowej realizowana przez rezygnację ze wszelkich form decentralizacji (jak choćby dokonana w 1950 roku w Polsce likwidacja samorządu terytorialnego na rzecz scentralizowanego systemu rad narodowych), a także zastępowanie form demokratycznych formami władzy autorytarnej.

Przedstawiciele doktryny, którzy odpowiedzieli na taką propozycję tematyczną, przygotowali swoje artykuły składające się na niniejszy tom czasopisma „Prawo”. Tematyka tekstów jest zróżnicowana, co odpowiada zróżnicowaniu kształtowania się administracji publicznej w minionym stuleciu, stąd też ujęte zostały one w trzech częściach. Pierwsza z nich poświęcona jest wyłącznie polskiej administracji, choć nie wszystkie zamieszczone w niej artykuły napisane zostały przez polskich autorów i w języku polskim, co być może nadaje jej szczególnej wartości. Na część drugą składają się artykuły przygotowane w językach polskim, angielskim i rosyjskim przez autorów reprezentujących różne państwa europejskie, przedstawili oni różne aspekty kształtowania ustrojowego i funkcjonowania administracji publicznej w swoich państwach w okresie ostatniego stulecia. Wreszcie w *Variach* zamieszczono artykuły, których związek z tytułowym stuleciem administracji publicznej nie jest tak bezpośredni, choć był on bez wątpienia inspiracją do ich napisania.

* * *

W trakcie prac redakcyjnych nad niniejszą publikacją zbiorową dotarła do nas bardzo smutna wiadomość o śmierci Pierwszej Damy Polskiej Administratywistyki, niemalże równolatki odrodzonego państwa polskiego, Profesor Teresy Rabskiej urodzonej 20 października 1926 roku, a zmarłej 7 sierpnia 2018 roku — jednej z najwybitniejszych przedstawicielek polskiej doktryny prawa administracyjnego, a zwłaszcza zapoczątkowanego przez nią polskiego publicznego

prawa gospodarczego. Była kontynuatorką nurtu badawczego zapoczątkowanego przez profesora Mariana Zimmermanna, który określany jest poznańską szkołą administratywistów, autorką wielu cenionych publikacji, powszechnie uznanym ekspertem w pracach legislacyjnych wszystkich reform administracji publicznej z lat dziewięćdziesiątych XX wieku. Także dla polskiego prawa urzędniczego Pani Profesor zasłużyła się niezmiernie, uczestnicząc w pierwszej Radzie Służby Cywilnej w najtrudniejszym okresie rodzenia się i pierwszych trudności funkcjonowania korpusu służby cywilnej w Polsce. Dla wielu przedstawicieli doktryny znaczącą była też funkcja Pani Profesor jako redaktor naczelnej jednego z najważniejszych dla doktryny czasopisma — a zarazem najstarszego, bo wydawanego od 1921 roku — „Ruchu Prawniczego, Ekonomicznego i Socjologicznego”. Niemal do ostatnich dni swego życia pracowała nad kolejnymi jego zeszytami, które — zwłaszcza w ostatnim okresie — pełniły dla polskiej doktryny prawniczej niebagatelną rolę. Nie godząc się bowiem ze zjawiskiem erozji demokratycznego państwa prawnego i coraz bardziej ostentacyjnym naruszaniem Konstytucji przy biernej, a nawet aprobującej postawie politycznie podporządkowanego Trybunału Konstytucyjnego, Pani Profesor zachęcała przedstawicieli doktryny do publikowania na łamach poznańskiego kwartalnika swoich artykułów poświęconych fundamentalnym instytucjom konstytucyjnego porządku prawnego. Publikacje te miały być wyrazem zdecydowanego sprzeciwu polskiej doktryny prawa publicznego wobec tych niepokojących zjawisk końca drugiej dekady XXI wieku zbiegających się ze stuleciem odzyskania niepodległości i odbudowy państwowości polskiej.

Poświęcenie niniejszej publikacji pamięci Pani Profesor Teresy Rabskiej jest nie tylko wyrazem naszego uznania dla Jej zasług w kształtowaniu polskiej administracji przez zaangażowanie w procesy legislacyjne polskiej doktryny prawa administracyjnego przez liczne publikacje i udział w życiu naukowym choćby w konferencjach naukowych, kształcenia wielu funkcjonariuszy publicznych, urzędników i pracowników polskiej administracji na studiach prawniczych i administracyjnych poznańskiego Wydziału Prawa i Administracji oraz w Krajowej Szkole Administracji Publicznej. Jest także złożeniem hołdu wybitnej postaci, której życie wpisało się w niemal całe ostatnie stulecie polskiej administracji publicznej.

Jerzy Korczak