

Rzeczywisty fenomen ustrojowy, z jakim mamy do czynienia w dziejach państwa polskiego w XX wieku, polega na dominacji różnego rodzaju rozwiązań autorytarnych; taki przecież porządek został ustanowiony po maju 1926, z inną odmianą autorytaryzmu mieliśmy do czynienia w latach 1944/1945-1948, a jeszcze nieco odmienna i podlegająca ciągłej ewolucji struktura ustrojowopolityczna pojawiła się w październiku 1956 roku i trwała aż do upadku PRL. Interesujące jest również to, że za każdym razem polski autorytaryzm ma nieco inny sens, co wynika chociażby z odmiennego kontekstu społeczno-gospodarczego. Tymczasem jest to wątek całkowicie nieobecny w rozważaniach Grzegorza Górskiego; być może dlatego, że za wszelką cenę stara się on udowodnić istnienie nieciągłości w najnowszych dziejach ustroju naszego państwa, nie dostrzegając długiego trwania wielu struktur państwowych. Trudno zatem dziwić się, że tezy i opinie autora – ze względu na swą powierzchowność, a niekiedy zwykłe błędy – nie są w stanie zainicjować poważnej debaty prawnohistorycznej.

Prezentowana praca jest próbą stworzenia pierwszego syntetycznego opracowania z zakresu dziejów ustroju państwa polskiego w XX wieku. To ambitne zamierzenie, zważywszy zarówno niewielki rozmiar prezentowanej książki, brak znaczących własnych opracowań autora, poza monografią administracji państwa podziemnego w latach 1939-1945, oraz niewielką ilość literatury naukowej, jaką dysponujemy na temat ustroju Polski w latach 1944/1945-1989, wyłączwszy tę powstałą przed upadkiem PRL, chociaż wiele pozycji z tego okresu zachowało wartość.

Stąd wydaje mi się, że czas pisania syntetycznych opracowań jeszcze nie nadszedł, skoro nie powstały podstawowe monografie z zakresu ustroju naszego państwa w latach 1944/1945-1989. Po raz kolejny okazuje się, że nie da się postawić wozu przed koniem i udawać, że taki zaprzęg jest w stanie dowieźć nas do celu. To się nie może udać. I tym razem tak właśnie jest. Słowem, bez żmudnych studiów monograficznych długo jeszcze nie będzie dostatecznych przesłanek do stworzenia syntezy ustroju Polski w XX w.

LECH MAŻEWSKI (Gdańsk)

Jerzy W. Ochmański, *Administracja świadcząca. Kształtowanie się idei organizatorskiej funkcji państwa w Polsce Ludowej (1944-1989)*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2006, ss. 268

Książka Jerzego W. Ochmańskiego została poświęcona administracji świadczącej, w kontekście kształtowania się idei organizatorskiej funkcji państwa w Polsce Ludowej w latach 1944-1989. Jest to bez wątpienia temat ważny i interesujący, szczególnie że dotyczy okresu stanowiącego już historię, a wymagającego obiektywnej oceny ze strony badaczy. Prac z tego zakresu powstało jeszcze stosunkowo niewiele, choć bez wątpienia prekursorski charakter mają opracowania poświęcone historii ustroju i prawa Polski Ludowej pióra Adama Lityńskiego i Mariana Kallasa. Jest to wreszcie kolejne opracowanie z zakresu historii myśli administracyjnej. Wpisuje się tym samym w nurt opracowań badających polską myśl administracyjną od XVIII stulecia (J. Malec), poprzez Księstwo Warszawskie (P. Cichoń), drugą połowę XIX wieku (M. Gromadzka-Grzegorzewska) po dwudziestolecie międzywojenne (ostatnio prace M. Grzybowskiej i A. Bosiackiego).

Należy podkreślić, że książka jest napisana dobrym językiem i czyta się ją z zainteresowaniem.

Autor słusznie upatruje teoretycznych źródeł „administracji świadczącej” w konstrukcji francuskiej *service public*, którą jako cel prawa administracyjnego wskazywał w początkach ubiegłego stulecia Leon Duguit, a także w doktrynie niemieckiej, szczególnie w pracach Ernsta Forsthoffa, Maxa Webera czy Carla Jaspersa (s. 7-8). Można było jednak spróbować sięgnąć wstecz i nakreślić choćby w ogólnym zarysie także dawniejsze formy tej instytucji, jaką były bez wątpienia działania administracji państwa absolutnego realizowane w ramach tzw. *Wohlfahrtspolizei* (policji dobrobytu) w krajach niemieckich, czy francuskiej *l'administration bien-faisante*. Opierając się na założeniach filozofii eudajmonistycznej, głoszone wówczas, że obowiązkiem państwa (monarchy) jest prowadzenie działalności zmierzającej do zapewnienia poddanym bezpieczeństwa i dobrobytu. Warto w tym miejscu podkreślić, że zjawisko prowadzenia przez administrację państwa działalności skierowanej na zaspokajanie potrzeb społecznych jest szczególnie charakterystyczne dla tych form ustrojowych, w których władza publiczna dąży do pełnej reglamentacji wszystkich sfer życia społecznego (absolutyzm, totalitaryzm, autorytaryzm).

Celem, jaki autor sobie postawił było „dokonanie charakterystyki działań administracji świadczącej w socjalistycznej Polsce, ich ideowych uzasadnień oraz wynikających z nich relacji prawnych”, jak również „przedstawienie przedmiotu, podmiotów uczestniczących w zaspokajaniu potrzeb jednostek, form tych działań i treści stosunków prawnych charakterystycznych dla realizacji tej organizatorskiej funkcji państwa socjalistycznego” (s. 14). Takie zakreszenie celów badawczych nie budzi zastrzeżeń, przy założeniu pełnej ich realizacji w pracy. Tymczasem w rozprawie dominuje element opisu poglądów doktryny (nie tylko ówczesnej, ale także niemieckiej nauki prawa administracyjnego) na zjawisko administracji świadczącej, przy ograniczonej relacji samej charakterystyki działań tej administracji w Polsce Ludowej.

Autor oparł swe rozważania na metodzie interpretacji logicznej tekstów prawnych, poszukując jednocześnie „argumentów historycznych świadczących o genezie norm, poszukiwał motywów, którymi kierował się ustawodawca i starał się odpowiedzieć na pytania o funkcje społeczne stanowionych norm” (s. 14). Takie czysto normatywne podejście do zagadnienia spowodowało, że praca nie w pełni odpowiada, moim zdaniem, tytułowi sugerującemu chęć ukazania także samego zjawiska w jego praktycznym kształcie, nie zaś jedynie jego strony formalnodoğmatycznej. Zarazem ograniczenie rozważań nad genezą norm do analizy poglądów niemieckich przedstawicieli nauki prawa administracyjnego, z pominięciem (niemal całkowitym) choćby polskiej doktryny prawnoadministracyjnej okresu II Rzeczypospolitej powoduje, że praca sprawia niekiedy dziwne wrażenie. Nie bardzo bowiem wiadomo, dlaczego w opracowaniu poświęconym okresowi Polski Ludowej tak wiele jest rozważań nad niemiecką doktryną prawa, której wpływ na rozwiązania przyjęte w państwie socjalistycznym był zgoła niewielki. Wszak przedstawiciele nauki prawa administracyjnego tego okresu czerpali głównie z dorobku nauki radzieckiej, na co zresztą autor zwraca wielokrotnie uwagę, choć nie poddaje tych wątków tak dogłębnej analizie jak w przypadku autorów niemieckich. Nie dotyczy to naturalnie wszystkich wątków pracy, ale tak jest na przykład w rozdziale VI, pkt 2; rozdziale VII, pkt 2; rozdziale VIII. Można sądzić, że nie bez wpływu na takie ujęcie pozostają wcześniejsze zainteresowania autora niemiecką teorią państwa i prawa przełomu XIX i XX wieku.

W „Zagadnieniach wstępnych” Jerzy W. Ochmański wprowadza dla charakterystyki ustroju Polski Ludowej termin „totalitaryzm”. Wychodząc z definicji totalitaryzmu H. Arendt, C.J. Friedricha i Z. Brzezińskiego, gdzie jako jeden z elementów występuje „terrorystyczny system kontroli policyjnej kierowany zarówno przeciw wrogom ustroju, jak i przeciw arbitralnie wskazywanym grupom czy klasom społecznym (permanentny terror jako instrument panowania)” (s. 20), przyznaje najpierw, że Polska Ludowa była państwem totalitarnym jedynie w latach 1948-1956. Następnie formułuje jednak tezę o zasadności utrzymania tego pojęcia dla państw „bloku” wschodniego aż po rok 1989, dodając że „mamy do czynienia z no-

wym typem totalitaryzmu” (s. 21). Podane przez autora uzasadnienie nie w pełni mnie przekonuje, uległość społeczeństwa wymuszana dostępem do dóbr świadczonych przez państwo nie stanowi bowiem, moim zdaniem, wystarczającej przesłanki do przyjęcia powyższej terminologii.

Autor podzielił pracę na osiem rozdziałów. Jak podkreślił we wstępie, jego zamierzeniem była analiza następujących cech ustroju Polski Ludowej: „jednolita polityczna władza partii komunistycznej, zaspokajanie potrzeb jednostek w ramach budowania wspomnianej „umowy społecznej», determinowanie treści prawa przez ideologię, eksponowanie prymatu interesu ogólnego (społecznego) nad indywidualnym i wskutek tego relatywizacja praw podmiotowych, wypieranie praw przez obowiązki, deprecjonowanie roli ustawy oraz – *last but not least* – znaczący wpływ doktryny na legitymizację arbitralnych rozstrzygnięć politycznych” (s. 22). Odpowiadając tym założeniom kolejne rozdziały.

Jerzy W. Ochmański rozpoczyna swe rozważania od charakterystyki roli państwa socjalistycznego w zaspokajaniu potrzeb (rozdz. I). Sporą część rozdziału stanowi charakterystyka ideologii marksistowskiej w odniesieniu do państwa, jego obowiązków w zakresie zaspokajania potrzeb jednostki. Zaprezentował także jak rozwijał się model państwa socjalistycznego na gruncie polskim, gdzie nie od razu recypowano w pełni rozwiązania radzieckie. Tę część rozważań kończy sugestia o wpływie na polską naukę prawa administracyjnego pojęcia administracji świadczącej, wprowadzonego przez Forsthoffa. Co prawda w dalszych częściach pracy autor dostrzega pewne wpływy tej koncepcji w poglądach Tadeusza Kuty, to chyba jednak zbyt mało, by można było mówić o związkach niemieckiej nauki prawa administracyjnego okresu III Rzeszy z nauką prawa administracyjnego Polski Ludowej. Bez wątpienia, jak już podkreśliłem, rzeczywiste wpływy odnaleźć można w nauce radzieckiej, stanowiącej w tym czasie (zwłaszcza do roku 1956) swoisty punkt odniesienia polskich administratywistów, z M. Jarozyńskim na czele.

W dalszej części autor przedstawia pojęcie administracji świadczącej, wychodząc od definicji administracji w ogólności. Prezentuje w tym miejscu poglądy doktryny na istotę administracji państwowej tego okresu, omawia negatywną i pozytywną definicję administracji państwowej. Słusznie zwraca uwagę na odchodzenie w tym czasie od pojęcia administracji publicznej wyłącznie na rzecz administracji państwowej. Trudno natomiast zgodzić się z próbą zaliczenia do przedstawicieli nauki administracji Polski Ludowej takich autorów, jak S. Kasznica, A. Peretiatkowicz czy J.S. Langrod. To prawda, że wydawali oni swe podręczniki już po wojnie, jednak były to prace z gruntu mieszczące się w doktrynie prawa administracyjnego II Rzeczypospolitej. Z uwagi na to, bardzo szybko zastępowane były przez opracowania zgodne z nowym duchem czasu i realizujące koncepcje radzieckiej nauki prawa. Także niezbyt trafne wydaje mi się rozgraniczenie administracji państwa z jednej, a administracji samorządowej z drugiej strony, tej ostatniej w jednym rzędzie z administracją prywatną i kościelną (s. 48). O ile bowiem samorząd stanowi, podobnie jak administracja państwowa, część administracji publicznej, o tyle z pewnością nie mieszczą się w tej kategorii dwa pozostałe rodzaje administracji.

Rozdział III poświęcony jest podstawowym zasadom ustroju administracji. Należały do nich: zasada kierowniczej roli partii, zasada udziału mas w rządzeniu – demokratyzm socjalistyczny, zasada działalności planowej, zasada centralizmu demokratycznego oraz zasada przerwaności socjalistycznej. Wszystkie one zostały poddane przez autora rzetelnej charakterystyce i ocenie. Słusznie podkreślono, że zasady owe „były drogowskazem dla właściwego sposobu myślenia i interpretacji prawa ludowego” – a – „ich treść przesądzała jednocześnie o jego stosowaniu” (s. 118-119), będąc zarazem dyrektywami dla ustawodawcy.

W rozdziale IV autor omówił podstawy prawne i formy działania administracji świadczącej. Rozważania rozpoczął od charakterystyki klasowego charakteru prawa administracyjnego tego okresu, by następnie krótko scharakteryzować ustawę zasadniczą i doktrynę „samowładztwa administracji”. Całość kończą uwagi na temat form działania administracji, w szczególno-

ści mowa tu o akcie administracyjnym i decyzji administracyjnej. Trudno zgodzić się z autorem, że są to wyłącznie „formy działania administracji świadczącej”, jak sugerowałby tytuł rozdziału.

Interesujący, a zarazem ściśle związany z tematem pracy, jest rozdział V, traktujący o podmiotach świadczących, to znaczy o przedsiębiorstwach państwowych, zakładach administracyjnych i organizacjach społecznych. Autor w sposób kompetentny analizuje zarówno stan prawny oraz jego ewolucję, jak również poglądy doktryny (zwłaszcza w odniesieniu do zakładu). Jedynym mankamentem tej części pracy jest, moim zdaniem, nadmiernie rozbudowany wątek opisu zasad naboru na studia wyższe w poszczególnych etapach Polski Ludowej (s. 161-167), nie stanowiący w gruncie rzeczy istotnego elementu tematu.

Równie interesujący jest kolejny rozdział (VI), przedstawiający konkretne formy zaspokajania potrzeb społecznych. Niezbyt fortunny wydaje mi się natomiast przyjęty przez autora tytuł („Treść stosunków prawnych relacji zaspokajania potrzeb”), budzący wątpliwości natury językowej i logicznej. Razi również nadmierne sięganie do niemieckiej nauki prawa, jak również (pkt 3 „Ograniczanie własności formą zaspokajania potrzeb”) traktowanie o obowiązku pracy czy zagadnieniach orzecznictwa karnoadministracyjnego oraz deliktu administracyjnego w części poświęconej zgodnie z tytułem zagadnieniu ekspropriacji.

Dwa ostatnie rozdziały (VII i VIII) dotyczą publicznych praw podmiotowych oraz refleksji nad prawem przedmiotowym. Tu także dominuje sięganie do niemieckiej doktryny prawa, choć jednocześnie autor dokonuje wyczerpującego przeglądu polskich koncepcji, w szczególności K. Opalka (którego poddaje ostrej krytyce), J. Starościaka, E. Iserzona czy Z. Rybickiego.

Zgadzam się z wyrażonymi w podsumowaniu wnioskami autora, że w Polsce Ludowej nie doszło do uchwalenia ustaw regulujących w sposób jednolity zaspokajanie potrzeb jednostek, mimo że podstawy takiej konstrukcji były wypracowane: zasada planowości, ludowładztwa, centralizmu itd. (s. 242). Nie zostały też wyeksponowane w ustawodawstwie gwarancje praw podmiotowych. Zaspokajanie potrzeb społecznych funkcjonowało przede wszystkim w przyjętej frazeologii, nie w przepisach prawnych czy działaniach władzy. Nadto zaspokajanie owych potrzeb odbywało się w drodze ograniczania oraz pozbawiania praw innych jednostek, choćby poprzez działania ekspropriacyjne państwa. Wszystko znajdowało zarazem uzasadnienie ze strony ówczesnej nauki prawa administracyjnego czy konstytucyjnego.

Podkreślić wypada, że w pracy wykorzystano najważniejsze pozycje ówczesnej literatury przedmiotu, jak również starannie zebrane i poddane analizie akty normatywne oraz orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego. Szkoda, że w niewielkim zakresie autor sięgnął do literatury nowszej, poza opracowaniami podręcznikowymi. Na przykład: gdy mówi o radach narodowych, mógłby wykorzystać choćby prace P. Jurka czy I. Lewandowskiej-Malec tym zagadnieniom poświęcone.

Z uwag natury ogólnej chciałbym dodać, że niekiedy praca traktuje bardziej o zasadach działania administracji państwowej w Polsce Ludowej, niż o administracji świadczącej (rozdz. III, IV). Rozumiem, że autor chciał przedstawić całość systemu władzy administracyjnej, zasady jego działania, by móc lepiej ukazać następnie działania państwa w zakresie zaspokajania potrzeb społecznych, jednak nie wiem, czy nie zostały tu nieco naruszone proporcje.

Ze spraw drobnych chciałbym z kolei zwrócić uwagę na pewne powtórzenia (choćby s. 13 oraz s. 64-65), na pominięcie na stronie 91 mienia komunalnego, równie istotnej jak osobowość prawna cechy samorządu terytorialnego. Gdy autor pisze o likwidacji w Polsce Ludowej samorządu zawodowego i gospodarczego, powinien wspomnieć, że pewne elementy tego ostatniego pozostały w postaci izb rzemieślniczych. Na stronie 146 wkraśl się błąd, zostały pomyłone nazwiska F. Fleinera i H. Fabera, ponieważ to prace tego ostatniego powołuje autor w przypisie, choć w tekście mowa jest o Fleinerze.

Podniesione wyżej uwagi krytyczne i wątpliwości nie podważają licznych zalet ocenianego opracowania. Autor wykorzystał bardzo obszerny materiał, są to liczne prace ówczesnych

przedstawicieli nauki prawa administracyjnego i konstytucyjnego i poddał je gruntownej analizie, podobnie jak zebrany materiał normatywny. Jak już wspomniałem, zgadzam się w pełni z wyrażonymi przez autora wnioskami końcowymi. Podkreślić też należy, że podjęty został temat nowy, nie stanowiący dotąd opracowania o charakterze historycznoprawnym i w tym zakresie praca Jerzego W. Ochmańskiego ma charakter nowatorski i wnosi wiele do naszej wiedzy o administracji świadczącej w Polsce Ludowej.

JERZY MALEC (Kraków)

Piotr Podemski, *Giovinezza. Młodość i mit młodości w faszystowskich Włoszech*, Wydawnictwo DiG, Warszawa 2010, ss. 382 oraz 13 stron fotografii

Odżywa zainteresowanie włoskim faszyzmem: odnosi się wrażenie, że nowa generacja badaczy podjęła na nowo trud analizy faszyzmu włoskiego i jego źródeł, przypomnijmy w tym kontekście pracę Joanny Sondel-Cedarnas o Gabriele’u D’Annunzio czy inną publikację Piotra Podemskiego *Wyprawa na Fiume 1919-1920*, wydaną w 2005 roku. Autor – rocznik 1979 – jest historykiem i także absolwentem Wydziału Neofilologii, gdzie zapewne studiował język włoski. Czyta się omawianą książkę z zainteresowaniem, ponieważ dla czytelnika polskiego, nie znającego języka włoskiego, przynosi bardzo wiele nowych informacji, i to informacji szczegółowych. Zwraca uwagę fakt, że autor podjął się trudu tłumaczenia na język polski także wielu pieśni, wierszy etc. Tu, nawiasem, można się zastanowić, czy konieczne było, by każdy tłumaczony tekst źródłowy podawać też w oryginale. Z jednej strony potwierdza to rzetelność badacza, ale czasami przypisy zajmują zbyt dużo miejsca.

Układ rozprawy jest następujący: najpierw autor we wstępie precyzuje swoje stanowisko metodologiczne, kolejne zaś rozdziały noszą tytuły „Un movimento di giovani. Mit młodości a geneza faszyzmu”, „L’Italiano nuovo. Cele polityki faszyzmu wobec młodzieży”, „La rivoluzione scolastica. Młodość a szkoła faszystowska”, „La pupilla del Regime. Faszystowskie organizacje młodzieżowe”, „Eravamo tutti Balilla? Faszystowska młodość we wspomnieniach” oraz zakończenie. Całość dopełniają: obszerna bibliografia, indeks osób oraz zestaw fotografii, obrazujących życie młodzieży, od fotografii squadristi z 1922 roku po zdjęcie z inauguracji Piazzale dell’Imperio z 1937 roku. Autor ograniczył swoje rozważania do okresu przedwojennego, czyli do lat 1922-1939.

Podkreślić należy świadomość metodologiczną autora. Wyraźnie stwierdza, że chce przede wszystkim opisać faszyzm, nawet udzielając głosu samym faszystom, i postanawia stosować metodę fenomenologicznego oglądu, jak niegdyś Ernst Nolte. Warto jednak pamiętać, że Nolte poszedł tak daleko we wnikaniu w świadomość faszystów, że w końcu usprawiedliwił wszystko i wszystkich – wszak według Noltego Holokaust był skutkiem obawy przed bolszewizmem. Na szczęście nasz autor zachował krytycyzm wobec twierdzeń faszystów włoskich. Natomiast wglębił się w treść idei i działań faszystów włoskich i wskazał przede wszystkim złożoność ich motywów, a często brak konsekwencji idei, a także meandry przekładania idei na praktykę.

Książka przynosi polskiemu czytelnikowi wiele ważnych a nowych informacji. W naszej literaturze brakuje opracowań bardziej szczegółowych poświęconych faszyzmowi włoskiemu, o wiele więcej uwagi poświęcono badaniu nazizmu. Za szczególnie wartościowe partie należy uznać dokładne omówienie reformy szkolnictwa, którą zresztą faszyci przeprowadzali dwu-