

Wojciech Witkowski, *Historia administracji w Polsce. 1764-1989*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, ss. 470

Książka Wojciecha Witkowskiego jest najnowszym podręcznikiem historii administracji. Wśród poprzedników autora, którzy przygotowali podobne opracowania, wymienić należy przede wszystkim Huberta Izdebskiego, Tadeusza Maciejewskiego, Dorotę i Jerzego Malców, Grzegorza Górskiego, Danutę Janicką oraz Władysława Ćwika, Wacława Mroza i Andrzeja Witkowskiego.

Podstawowym problemem, przed jakim stanął W. Witkowski było określenie ram chronologicznych pracy. W odniesieniu do podręczników historii administracji możliwe są dwie koncepcje. Według pierwszej, omawianie historii administracji należy zacząć już od starożytności. W odniesieniu do Polski, oczywiście, będzie to średniowiecze. Odmienne poglądy wyraził w swoim podręczniku H. Izdebski. Uznał, iż administracją w pełnym tego słowa znaczeniu jest organizatorska działalność państwa wtedy, gdy jest ona wyodrębniona, to znaczy uporządkowana organizacyjnie i kompetencyjnie, a także formalnie. W takim ujęciu wykład historii administracji zaczyna się dopiero od okresu absolutyzmu. W. Witkowski, tworząc swój podręcznik, oparł się na koncepcji H. Izdebskiego. Jako datę początkową swoich rozważań przyjął rok 1764, w którym na sejmie konwokacyjnym powołano pierwsze nowożytne ministerstwa. Słusznie jednak poprzedził omówienie reform doby stanisławowskiej charakterystyką systemu ustrojowego Rzeczypospolitej szlacheckiej. Data końcowa opracowania, tzn. rok 1989, nie budzi kontrowersji, bowiem okres Polski Ludowej jest epoką zamkniętą. Czas, jaki minął od jej upadku, jest wystarczająco długi, aby można jej instytucje poddać naukowemu ocenom.

Układ książki ma charakter chronologiczno-geograficzny, a dopiero w ramach poszczególnych rozdziałów – instytucjonalny. Jest to jak najbardziej zrozumiałe. Bowiem specyfika dziejów Polski ostatnich 250 lat utrudnia, jeżeli nie uniemożliwia, wykład historii administracji w ujęciu instytucjonalnym. Mam na myśli zmiany polityczne i ustrojowe, podział ziem polskich pomiędzy trzech zaborców, istnienie efemerycznych bytów państwowych, które powodowały zrywanie ciągłości struktur administracyjnych.

Podręcznik dzieli się na 12 rozdziałów. Większość z nich, a nawet mniejsze jednostki redakcyjne, poprzedzone są objaśnieniami ogólnohistorycznymi. Celem tego świadomego i jak najbardziej zasadnego zabiegu konstrukcyjnego jest umiejscowienie omawianych instytucji w kontekście dziejowym. Jest to tym bardziej istotne wobec stale pogłębiającego się spadku poziomu wiedzy historycznej adresatów podręcznika, czyli studentów prawa i administracji. Rozdział pierwszy ma charakter wstępny. Autor omawia w nim podstawowe pojęcia z zakresu administracji, zasady jej organizacji, sądownictwo administracyjne i początki nauki administracji. Rozdział ten stanowi podbudowę teoretyczno-terminologiczną dla dalszych partii pracy. W rozdziale drugim autor omówił okres kształtowania się nowożytnej administracji w latach 1764-1795. Dalsza część książki (rozdziały III-IX) poświęcona jest organizacji i funkcjonowaniu administracji na ziemiach polskich w czasach zaborów. W jej ramach odrębnie omówione zostały ustroje administracyjne Księstwa Warszawskiego, Królestwa Polskiego, wolnych miast Gdańska i Krakowa. Dyskusyjnym rozwiązaniem, choć przyjętym już wcześniej w podręczniku W. Ćwika, W. Mroza i A. Witkowskiego *Administracja w systemie ustrojowym Polski do 1939 r.*, jest brak wyodrębnienia w osobnej jednostce redakcyjnej wykładu administracji Królestwa Polskiego w latach 1815-1830. Za wyróżnieniem okresu konstytucyjnego Królestwa przemawia przede wszystkim zmiana sytuacji politycznej, jaka dokonała się po 1831 roku. W mniejszym natomiast stopniu uzasadniają to przeobrażenia ustroju administracyjnego. Chociaż po powstaniu listopadowym ograniczeniu uległ zakres samodzielności prawnej Królestwa, zmieniła się organizacja i kompetencje jego organów centralnych, w tym Rady Administracyjnej i Ogólnego Zgromadzenia Rady Stanu, to nadal działały trzy z pięciu komisji

resortowych. W niezmiennym kształcie funkcjonowała administracja terenowa, gdzie w drugiej połowie lat trzydziestych i w latach czterdziestych dokonały się jedynie zmiany nazewnictwa. Ważną rolę w tej części pracy pełnią informacje o ustroju państw zaborczych. Bez nich rozważania dotyczące administracji na ziemiach polskich w tym okresie wisiłyby w próżni. Budzi natomiast wątpliwości zasadność omawiania w podręczniku historii administracji praw i wolności obywatelskich, choć autor przedstawia je w kontekście działalności organów administracji i prawa administracyjnego. W ramach rozdziału X (ustrój administracji publicznej II Rzeczypospolitej) odrębnie potraktowane zostały województwo śląskie, Wolne Miasto Gdańsk, Litwa Środkowa oraz Spisz i Orawa. W rozdziale XI omówiona została organizacja administracyjna ziem polskich w czasie okupacji. Okres Polski Ludowej zamyka merytoryczną część pracy. Oczywiście są trudności związane z badaniem tego fragmentu naszych dziejów. Nadal wynikają one przede wszystkim z niewielkiej liczby publikacji dotyczących ustroju PRL. Mimo to autor potrafił w sposób interesujący i wyważony ukazać specyfikę administracji tego okresu. Omawiając określone w konstytucji i innych aktach prawnych instytucje, wskazał także na rolę aparatu partyjnego w funkcjonowaniu administracji.

Na osobną uwagę zasługują zamieszczone w książce liczne wykresy, mapy, zdjęcia i ilustracje. Wzbogacają ją one znakomicie. Widać to szczególnie na tle poprzednich podręczników historii administracji, które, poza wyjątkami, były ich pozbawione. Samych map w pracy W. Witkowskiego jest 30. Przedstawiają nie tylko zasadnicze podziały administracyjne kraju w różnych okresach, ale także np. granice okręgów wojskowych, skarbowych, celnych, kolejowych i szkolnych w II Rzeczypospolitej. Ciekawie dobrane są również zdjęcia i ilustracje. Obok wizerunków premierów i ministrów z okresu międzywojennego są przedstawione ćwiczenia Straży Pożarnej z ok. 1900 roku, szkolenie policjantów w kierowaniu ruchem ulicznym czy grupa policjantów z Międzyrzecza Podlaskiego z 1938 roku. Obok zdjęć ukazujących gmachy głównych urzędów państwowych zamieszczono fotografie siedziby Izby Skarbowej w Łodzi czy starostwa w Poznaniu. Wzmacnia to efekt dydaktyczny publikacji. Uświadamia to bowiem, szczególnie studentom, że administracja to nie tylko abstrakcyjne struktury, ale także konkretni ludzie pełniący funkcje publiczne, a instytucje, o których mowa w podręczniku, miały swoje siedziby w określonych budynkach.

Książkę uzupełnia bibliografia. Obejmuje ona oprócz pozycji o charakterze podręcznikowym także szereg monografii. Oprócz tego autor zamieścił liczne odniesienia bibliograficzne także w przypisach. Czytelnik znajdzie w nich informacje dotyczące podstawowej literatury danego zagadnienia. Można dyskutować, czy ze względów technicznych lepszym rozwiązaniem nie byłoby zamieszczenie wskazówek bibliograficznych na początku każdego rozdziału. Przypisy bowiem, szczególnie w opracowaniach o charakterze podręcznikowym, utrudniają lekturę. Ciekawym rozwiązaniem przyjętym w pracy są hasła informacyjne na marginesach stron. Umożliwiają szybkie odnalezienie poszukiwanych treści i ułatwiają powtórki. Książka jest napisana żywym i komunikatywnym językiem. Oprócz wywodów samego autora znajdują się w niej liczne cytaty ze źródeł i opracowań naukowych.

Ze względu na bogatą treść, jak i rozmiary praca W. Witkowskiego wykracza poza funkcję podręcznika. Oprócz swojej podstawowej roli – pomocy dydaktycznej dla studentów przystępujących do egzaminu z historii administracji – może stanowić punkt wyjścia dla przygotowania prac licencjackich, jak i magisterskich.