

Jerzy Malec, Dorota Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, wydanie I, Kraków 2000, s. 256.

Lata dziewięćdziesiąte ubiegłego wieku przyniosły na nowo wyraźne zainteresowanie studiami administracyjnymi trwające niezmiennie do dnia dzisiejszego i z dużą perspektywą na przyszłość. Ostatni taki okres miał miejsce blisko trzydzieści lat temu, kiedy to m.in. na fali reform administracyjnych w Polsce (1972-1975), a także zmian modelu kształcenia prawno-administracyjnego pojawiły się odrębne studia administracyjne na poziomie zawodowym i magisterskim. Potem w poszczególnych ośrodkach akademickich przeżywały one bądź dalsze wzloty, bądź upadki na ogół pozostając studiami o charakterze zaocznym. Dzisiaj natomiast, w oparciu o aktualną klasyfikację kierunków studiów Rady Głównej Szkolnictwa Wyższego, oddzielne studia administracyjne prowadzone są na uniwersyteckich wydziałach prawa i administracji w różnorodnych formach, jako studia trzyletnie licencjackie i dwuletnie uzupełniające magisterskie lub jednolite pięcioletnie magisterskie, w systemie stacjonarnym, wieczorowym lub zaocznym. Tak samo znalazły się w programach wielu szkół niepublicznych działających zarówno pod rządami ustawy o szkolnictwie wyższym z 1990 r. i ustawy o wyższym szkolnictwie zawodowym z 1997 r. (jako kierunek bądź specjalność), stając się w tych szkołach na ogół magnesem przyciągającym młodzież. Nie miejsce tu, by wchodzić w ocenę tego zjawiska należy jednak jednoznacznie stwierdzić, iż studia administracyjne przeważnie już zreformowane i dostosowane do wymogów współczesności, są istotnym i trwałym elementem w strukturze kształcenia całego szkolnictwa wyższego. Liczni absolwenci szkół średnich podejmujący te studia, spotykają się z różnymi programami kształcenia, ukierunkowanym czasem tylko zawodowo, bądź bardziej teoretycznie w uniwersytetach. W niejednolitym też stopniu nasycone zostały nowoczesnymi treściami lub formami zajęć dydaktycznych a prowadzone są również przez dość zróżnicowaną kadrę nauczającą. Pamiętać bowiem należy, że studia administracyjne odbywają się w dużych ośrodkach akademickich, jak i mniejszych miejscowościach, niekiedy słabo wyposażonych w pomoce naukowe, a szczególnie mających nikle zasoby biblioteczne.

Wspominam ogólnie o tych problemach w zakresie kształcenia administracyjnego, bowiem przy tak licznych jego różnorodnościach i znacznej liczbie słuchaczy dobry podręcznik jest niezgodnym elementem procesu dydaktycznego. Dotyczy to szczególnie przedmiotu historycznoprawnego na tych studiach, jakim jest historia administracji, mieszcząca się w dziejach prawa publicznego i rozumiana jako przedstawienie ewolucji form zarządzania państwem. Dodajmy, iż historia administracji występuje na pierwszym roku studiów administracyjnych jako przedmiot obowiązkowy, ale też jest w różnej formie (przedmiot tzw. kierunkowy, bądź fakultatywny) obecna na studiach prawniczych, obok historii ustroju państwa i historii prawa sądowego. Wykładana jest też niekiedy na studiach podyplomowych. Nie jest więc rzeczą prostą ani błahą umiejętność rozgraniczania materii między dziejami ustroju państwowego a węższą rozumianą historią zarządu sprawami publicznymi tak, by obie dziedziny zachowały swą tożsamość.

W środowisku krakowskim, gdzie badania nad dziejami administracji były zawsze żywo prowadzone, znani i wytrawni specjaliści w tym zakresie Dorota i Jerzy Malcowie już w 1996 r. podjęli próbę, choć może w zbyt lakonicznym ujęciu, napisania *Historii administracji nowożytnej* (Kraków 1996 i kolejne dodruki w 1997, 1998 i 1999 r.), która okazała się ważną i cenną pomocą dydaktyczną. Teraz obydwójce przedstawili nowy podręcznik zatytułowany *Historia administracji i myśli administracyjnej*, w stosunku do poprzedniego znacznie uzupełniony i poszerzony. Tym samym ich opracowanie uzyskało szersze znaczenie i staje się obok prekursorskiej *Historii administracji* pióra Huberta Izdebskiego, istotną pozycją w tej dziedzinie nakładającą do refleksji i próby oceny.

Wypada zacząć od prezentacji ujęcia i ogólnej treści wywodów w podręczniku. Całość materii została podzielona na dziewięć rozdziałów, z czego rozdziały od drugiego do ósmego wyodrębniono w oparciu o kryterium chronologiczne, a podstawami pierwszego – otwierającego

i dziewiątego – zamykającego są elementy rzeczowe. I tak pierwszy rozdział D. i J. Malcowie zatytułowali *Cechy charakterystyczne i podstawowe zasady organizacji nowożytnej administracji państwowej*, a w nim kolejno omawiają kształtowanie i treści poszczególnych zasad – od resortowości do biurokracyzmu – jak też kwestie korpusu urzędniczego, granic działalności administracji i zagadnienie podziałów terytorialnych od XVIII do XX wieku. Rozdział drugi, nazwany *Narodziny nowożytnej administracji i początki myśli administracyjnej w dobie państwa absolutnego* prezentuje, przy niezbędnym ogólniejszym wprowadzeniu, konkretne reformy zarządu w absolutnej Francji, a następnie w państwach oświeconego absolutyzmu: Austrii, Prusach i Rosji. Kończy go punkt o niemieckiej i francuskiej nauce policji. W trzecim rozdziale autorzy podejmują problematykę polską w I połowie XVIII wieku (jego tytuł brzmi: *Administracja i myśl administracyjna w Polsce w okresie kształtowania się monarchii konstytucyjnej*) zaczynając od pokazania początków polskiej myśli administracyjnej, przedstawiając potem reformy zarządu dokonane na sejmach w latach 1764-1775, na Sejmie Czteroletnim i ustrój administracyjny w ustawodawstwie sejmu grodzieńskiego 1793 r. i w czasie powstania Kościuszkowskiego. Rozdział czwarty nosi celny tytuł: *Kształtowanie się nowoczesnej administracji i nauk administracyjnych pod wpływem przeobrażeń rewolucji francuskiej* i rozpoczyna się od charakterystyki reform administracyjnych we Francji doby Rewolucji, a następnie omówienia XIX-wiecznej administracji francuskiej łącznie z tamtejszym rozwojem nauk administracyjnych. Potem autorzy koncentrują się znowu na obrazie administracji i nauk administracyjnych na ziemiach polskich tj. kolejno w Księstwie Warszawskim, Królestwie Polskim doby konstytucyjnej i Wolnym Mieście Krakowie (1815-1846), starając się eksponować polskie odbicia modelu francuskiego. Rozdziałowi piątemu D. i J. Malcowie nadali tytuł: *Administracja publiczna i nauka administracji w dobie kształtowania się państwa prawnego*. Ten ważny rozdział otwierają krótkie uwagi o miejscu administracji w systemie państwa prawnego, a później kolejno wskazuje się na ustroje administracyjne Prus, Austrii i Austro-Węgier, Rosji z oczywistym podkreśleniem reform samorządowych. Autorzy uzupełniają te wywody omówieniem administracji na ziemiach polskich: w zaborze pruskim, autonomicznej Galicji i Królestwie Polskim od 1831 do 1914 r.. W rozdziale tym także znalazł się punkt o administracji centralnej i samorządzie w XIX-wiecznej Wielkiej Brytanii. Kończą go uwagi o nauce administracji i prawa administracyjnego w Niemczech, Rosji i na ziemiach polskich. Następne trzy rozdziały poświęcone są wyłącznie administracji w Polsce. Rozdział szósty (*Administracja Drugiej Rzeczypospolitej*) jest jednym z dwóch (obok czwartego) najobszerniejszych w podręczniku. J. i D. Malcowie wnikliwie pokazują najpierw początki aparatu administracyjnego w II Rzeczypospolitej, potem jego usytuowanie w normach konstytucji z 1921 i 1935 r., by przejść do opisanego centralnych i terenowych, rządowych i samorządowych struktur administracyjnych państwa (łącznie z administracją specjalną). Wskazują też oddzielnie na projekty reform ówczesnej polskiej administracji. Rozdział ten kończą punktami omawiającymi kwestie postępowania administracyjnego, sytuacji prawnej funkcjonariuszy służby publicznej, kontroli administracji a zamykają opisem nauk administracyjnych Polski międzywojennej. Z kolei rozdział VII syntetycznie przedstawia ważki problem *Administracji ziem polskich w czasie II wojny światowej*. Autorzy, co jest istotne, scharakteryzowali administrację okupacyjną, radziecką i niemiecką, ale i struktury polskiego państwa podziemnego, jak również konspiracyjną działalność dydaktyczną polskich uczonych administratywistów. Rozdział ósmy, kończący problematykę polską, zatytułowany został: *Administracja w Polsce w latach 1944-1990*. Omawiają w nim autorzy zasady i przemiany centralnej i terenowej administracji w PRL, dodatkowo uwypuklając problem kontroli administracji w warunkach założeń ustrojowych systemu socjalistycznego. Tradycyjnie kończą też uwagami o naukach administracyjnych po II wojnie światowej. I wreszcie rozdział dziewiąty, ostatni, D. i J. Malcowie przeznaczyli na przedstawienie europejskiego i polskiego sądownictwa administracyjnego, poczynając od jego genezy tak we Francji, jak i krajach niemieckich, poprzez omówienie jego struktur XIX-wiecznych do scharakteryzowania Najwyższego Trybunału Administracyjnego w II Rzeczypospolitej (łącznie z innymi sądami prawa publicznego) i współczesnego polskiego Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Przyjęta przez autorów konstrukcja podręcznika z pewnością wyróżnia go dodatnio i dobrze służy przedstawieniu poszczególnych zagadnień. Trzeba tu zaznaczyć, iż D. i J. Malcowie stanęli przed trudnym zadaniem napisania podręcznika, który nie byłby dla słuchaczy zbyt obszerny (zwłaszcza, że historia administracji jest na ogół przedmiotem jednosesemestralnym), ale potrafiącym skoncentrować uwagę na istotnych cechach ustrojów administracyjnych, niezbędnych też dla wyczerpania treści programowych. Autorzy z pewnością taki program kształcenia realizują w swoich poczynaniach dydaktycznych, ale sądzę, iż wart on jest szerszego upowszechnienia. Ramy chronologiczne treści podręcznikowych nie budzą wątpliwości. Autorzy zajmując się tylko administracją publiczną słusznie zaczynają wykład od czasów francuskiego państwa absolutnego. Natomiast bardzo dobrym pociągnięciem stało się zakończenie go oddzielnym omówieniem administracji Polski Ludowej, stanowiącej, jak sami piszą w *Wstępach wstępnym*, już etap zamknięty, który pozwala na spojrzenie historyczne i jako takie powinno być wymagane także od młodego pokolenia. Z drugiej strony, zamieszczenie tego rozdziału, opisującego tak bliską jeszcze przeszłość, daje możliwość czytelnikom uświadomienia sobie zalet i wad administracji zupełnie współczesnej. Chronologiczno-rzeczowy układ podręcznika z pewnością dobrze oddaje proces przemian w strukturach i myśli administracyjnej poszczególnych państw z wyraźnym wyeksponowaniem dwóch zagadnień uniwersalnych: zasad funkcjonowania nowożytnej administracji i sądownictwa administracyjnego. Wyodrębnienie tych obydwu problemów (a szczególnie sądownictwa administracyjnego jako jednego z fundamentów państwa prawa) w osobne rozdziały – otwierające i zamykające książkę – uważam za istotny jej walor. Nietrudno też nie zauważyć, że w podręczniku D. i J. Malców dominuje problematyka polskiej administracji w czasach niepodległości państwa i niewoli narodowej (w sumie około 150 stron). Z pewnością jest to zamysł słuszny, ze względu na adresatów podręcznika i konieczność podkreślenia znajomości dziejów ojczystej administracji, choć z drugiej strony byłoby z pożytkiem szersze ukazanie problemów europejskich i administracji Stanów Zjednoczonych Ameryki. Dobrze, że klarownie umieszczono polską problematykę w oddzielnych punktach i rozdziałach, ale sądzę, iż zamieszczenie w rozdziale drugim (a nawet trzecim) osobnych uwag na temat rozwiązań administracyjnych tzw. oświeconych republik w XVIII stuleciu (Anglia, Szwecja a głównie USA) pozwoliłoby na lepsze wyjaśnienie ówczesnych reform polskich. Podobnie w rozdziale czwartym wypadało wspomnieć o innych krajach europejskich pozostających pod wpływem rozwiązań francuskich. Tak samo z korzyścią dla jaśniejszego zrozumienia spraw polskich, poczynając od II Rzeczypospolitej byłoby wprowadzenie rozdziału na temat przemian w europejskiej administracji XX stulecia. W obecnym bowiem kształcie przedstawienie pozapolskiej administracji kończy się z XIX wiekiem i wyraźnie brakuje, choćby syntetycznego omówienia wielu kwestii w ustrojach demokratycznych i państw totalitarnych, co mogłoby dać odpowiedni kontekst porównawczy do stosowanych rozwiązań polskich przed II wojną światową i po jej zakończeniu.

Autorzy z rozmysłem, o czym też piszą na wstępie, skupili się na „omówieniu historii ustroju administracyjnego”, dokładnie i kompetentnie prezentując poszczególne rozwiązania instytucjonalne. Obok tego, przedstawili też cały szereg zagadnień wiążących się z wykonywaniem zadań administracyjnych państwa takich, jak problem samych zasad organizacyjnych, kształtowania korpusu urzędniczego czy szeroko potraktowane kwestie kontroli administracji. Konsekwentnie jednak potrafili trzymać się w ryzach rozważań na temat systemu administracyjnego w konkretnych krajach bez wkraczania w zagadnienia całego ustroju państwowego. Opracowanie ich w ten sposób uzyskało zwarty charakter i teoretycznie jednorodny. Godną podkreślenia zaletą podręcznika jest zamieszczanie w nim w formie cytatów fragmentów tekstów prawnych i administracyjnych, różnych opracowań monograficznych (jak choćby z pracy *Fryderyk II*, S. Salmonowicza), pamiętników, charakterystycznych określeń bądź powiedzeń, które znacząco – uplastyczniają, często suche z konieczności wywody. Wartościowym także elementem opracowania D. i J. Malców są punkty przedstawiające myśl administracyjną i naukę administracji w odpowiednich okresach i ustrojach. Jest to zresztą zgodne z tytułem podręcznika, a czytelnikowi z pewnością lepiej pozwoli zrozumieć instytucjonalne zagad-

nienia ustrojowo-administracyjne. Wydaje się, że autorzy uwagi te zamieścili w proporcjach odpowiadających tego rodzaju pracy, choć oczywiście można byłoby domagać się pewnych uzupełnień. Dla przykładu, moim zdaniem, szerzej należałoby potraktować polską myśl administracyjną doby Sejmu Wielkiego, m.in. o poglądy przedstawicieli fizjokratycznego prawa natury Hieronima Stroynowskiego czy bardziej konkretne postulaty Stanisława Staszica i Hugona Kołłątaja. Z tym wiąże się szerszy problem czy autorzy, np. w pierwszym rozdziale nie powinni uzupełnić wywody o generalne przedstawienie podstawowych doktryn ustrojowo-gospodarczych i politycznych, jak choćby merkantylizmu, liberalizmu czy później myśli demokratycznej i państwa totalitarnego, mających przecież bardzo duży wpływ na kształt ustrojów i reform administracyjnych w każdej epoce. Podobnie zresztą przydałyby się pewne ogólne rozważania na temat powstania i późniejszego kształtowania się koncepcji prawa administracyjnego. W ten sposób rozdział pierwszy stałby się pełnym wprowadzeniem do dalszych wywodów, zwłaszcza że dochodzą one aż do czasów właściwie nam współczesnych. I pozwolę sobie na jeszcze jedną uwagę. O ile, jak zaznaczałem, cały układ pracy jest wyrazisty i czytelny, to pewne niejasności może nasunąć odbiorcy wewnętrzny podział rozdziału piątego. Z jego bowiem obecnego kształtu i tytułu można zrozumieć, iż państwo prawa to także XIX-wieczna Rosja. Z kolei Wielka Brytania miała swoją historycznie ukształtowaną, specyfikę rozwiązań ustrojowo-administracyjnych. Czy nie należałoby bardziej rozdzielić (także w formie podtytułów) problematykę pruską i austriacką od pozostałej?

Z obowiązku recenzenckiego chciałbym jeszcze podnieść, iż należałoby bliżej wyjaśnić (str. 36-37), czy przy omawianiu rad królewskich w XVIII-wiecznej Francji autorom chodziło o Parlament paryski (właściwy jako sąd odwoławczy dla ok. 2/3 terytorium Francji), czy też o uprawnienia wszystkich parlamentów z tytułu rejestracji ustaw i prawa remonstracji. Z kolei rady departamentowe w Księstwie Warszawskim nie brały udziału w sądownictwie administracyjnym, jak napisano na str. 83. Podobnie bliższego uzupełnienia wymagałyby rozważania na temat kolegialności w ustroju Królestwa Polskiego (rozdzielenie tzw. kolegialności pełnej i ograniczonej), a nie dość enigmatycznie, jak jest na stronach 101 i 108. Również konieczna byłaby wzmianka o wprowadzeniu w Królestwie Polskim w 1844 r. podziału administracyjnego na pięć tzw. dużych guberni, które były pierwszym wyraźnym krokiem rusyfikacyjnym (s. 135). Tak samo warto byłoby przedstawić dokładny podział ziem polskich dokonany po 17 września 1939 r. (s. 186) szczególnie, że pisze się o późniejszych zmianach terytorialnych. I wreszcie z racji lokalnego patriotyzmu zwrócę uwagę, iż prof. Emanuel Iserzon (właściwie przez całe swe, tak bogate naukowo życie, był docentem) prowadził w latach 1951-1963, tj. do czasu przejścia na emeryturę Katedrę Prawa Administracyjnego w UMCS (s. 221).

Uwagi moje, być może dyskusyjne, nie umniejszają wartości pracy D. i J. Malców. Otrzymaliśmy bowiem podręcznik charakteryzujący się doborem istotnych zagadnień, ich uporządkowaniem i jasnym przedstawieniem treści. Choć ma on cel dydaktyczny, to opiera się nie tylko o dotychczasowe badania historyczno-prawne, ale zawiera własne ustalenia naukowe autorów. Jest to naturalnie też jego ważna zaleta. Z pewnością student korzystający z książki D. i J. Malców należycie zapozna się z ewolucją form zarządzania państwem, doktryną administracyjną poszczególnych epok, jak też znajdzie w nim genezę współczesnych instytucji administracyjnych. Przez swe ujęcie i obfitość treści praca ich może także zainspirować do głębszych studiów nad dziejami administracji, nie tylko uczącą się młodzież, ale wszystkich zainteresowanych tą dziedziną wiedzy. Podręcznik ten znajdując się w różnych środowiskach, większych i mniejszych, centralnych i prowincjonalnych będzie dobrze służył kształceniu na poziomie akademickim.