

wprowadził bowiem jego dwustopniowy model z organami izb adwokackich i Naczelną Radą Adwokacką. Rozwiązanie to, choć z dzisiejszego punktu widzenia oczywiste i uzasadnione, budziło jednak w pierwszych latach funkcjonowania zrozumiałe emocje, a nawet sprzeciw, wynikający z obaw o nadmierne ograniczenie samorządności poszczególnych izb adwokackich na rzecz jednego, działającego w Warszawie centralnego organu adwokatury. Rozdział pierwszy zakończył autor uwagami poświęconymi największym problemom, z którymi w okresie przedunifikacyjnym borykać się musiała adwokatura, czyli z problemem braku swobody przesiedlania się na terenie całego państwa, dotkliwym zwłaszcza dla najliczniejszej palestry małopolskiej oraz z problemem pozaadwokackich form udzielania pomocy prawnej, stanowiących istotną, choć niefachową, konkurencję dla adwokatów.

Dwa pozostałe rozdziały zawierają znacznie już pełniejsze opracowania problematyki samorządowej adwokatury z okresu, gdy jej ustroj regulowały jednolite, polskie przepisy prawne. Pierwszy z nich autor poświęcił w całości ustrojowi samorządu funkcjonującemu pod rządami pierwszej polskiej jednolitej ordynacji adwokackiej z 1932 r. Przedstawił w nim prace nad unifikacją prawa o adwokaturze, a także omówił najważniejsze projekty, zwłaszcza projekt Komisji Kodyfikacyjnej oraz projekt rządowy, który ostatecznie stał się obowiązującym prawem. Następnie omówił zasady przygotowania do zawodu adwokata oraz zasady jego wykonywania. Po raz pierwszy w polskiej literaturze historyczno-prawnej tak szeroko zostało poddane analizie rozporządzenie prezydenta Rzeczypospolitej z 1932 r. – *Prawo o ustroju adwokatury*, zwłaszcza w kwestii budowy samorządu. Autor wysoko ocenił rozporządzenie, uznając iż dało ono podstawę do funkcjonowania najszerzego w dziejach polskiej adwokatury niezależnego samorządu zawodowego. Ta ocena odbiega znacząco od oceny przyjętej w dotychczasowej nauce, wskazującej raczej na wady i niedoskonałości ordynacji z 1932 r. Ostatni, trzeci, rozdział poświęcono samorządowi adwokackiemu, działającemu na podstawie ustawy z 1938 r., obowiązującej w Polsce jedynie przez kilkanaście miesięcy, co w sposób oczywisty – jak przyznaje zresztą sam autor – utrudnia jej ocenę. Poza omówieniem różnic ustrojowych w stosunku do prawa z 1932 r., autor przedstawił tu dodatkowo ciekawe kwestie związane z finansami samorządu oraz ubezpieczeniami i opodatkowaniem adwokatury. Zwrócił też uwagę na problem nadmiernego wzrostu liczby adwokatów w okresie międzywojennym, wskazując na negatywne skutki tego zjawiska.

W rezultacie otrzymaliśmy rzetelne, choć miejscami niepełne opracowanie prawno-historyczne, w którym poddano śmiałej krytyce obowiązujące w latach międzywojennych rozmaite rozwiązania ustrojowe dotyczące funkcjonowania adwokatury. Stanowi ono ważny wkład w badania nad rozwojem i budową polskiego wymiaru sprawiedliwości.

MALGORZATA MATERNIAK-PAWŁOWSKA (Poznań)

Adam Bosiacki, *Od naturalizmu do etatyizmu. Doktryny samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej 1918-1939*, Liber, Warszawa 2006, ss. 264

Adam Bosiacki rozpoczyna swe rozważania od fragmentu z Hugo Preußa, klasyka niemieckiej myśli ustrojowej końca XIX i początku XX w. Cytat dobrany jest dobrze: wskazuje na złożoność problemu, zapowiada analizę sporów i naukowych postaw. Dobrze jest i źródło; wszak rozważania o modelach ustrojowych państwa przenikały naukę niemiecką przez cały wiek XIX, szczególnie zaś idea samorządu (*Selbstverwaltung*) stanowić miała oręż w walce z dominującą wówczas zasadą zwierzchniczości (*Obrigkeith*). Podobnie rzecz ma się z Hugo

Preußem. Był on przecież – przypomnijmy krótko w tym miejscu – klasykiem idei samorządu komunalnego, politykiem; współtwórcą Konstytucji Weimarskiej. Jednocześnie jednak już ów cytat z pierwszej strony tekstu książki zmusza do refleksji, czy autor „czuje” temat i nie błądzi już na samym początku wywodu. Oto bowiem dowiadujemy się z przypisu, iż źródłem cytatu jest „H. Preuß, *Handbuch der Politik*, t. I. Bern 1914, s. 199”. Preuß cytowany jest wprawdzie z „drugiej ręki” (Paczyński, a następnie Panejko), lecz fakt ów nie powinien zwolnić autora od weryfikacji źródła. Cytowane dzieło to istotnie *Słownik polityki (Handbuch der Politik)*, jednak dzieło zbiorowe, wydane pod redakcją Paula Labanda (i in.) w Berlinie (nie zaś w Bernie) w 1914 r. W tomie pierwszym (wydawnictwo jest trzytomowe) wydania drugiego z 1914 r. Preuß – wówczas profesor Wyższej Szkoły Handlowej w Berlinie – zamieścił swój artykuł *Die kommunale Selbstverwaltung in Deutschland* (s. 199-220) i to z niego właśnie pochodzi rzeczony cytat. Ta niestaranność – i jednak brak swobody w poruszaniu się po tematyce niemieckiej – powodować będzie w pracy inne przekłamania, ale o tym w innym miejscu recenzji.

Zygmunt Ziemiński w swojej pracy *Metodologiczne zagadnienia prawoznawstwa* wskazywał na trudności towarzyszące autorom podejmującym tematykę z zakresu doktryn politycznych i prawnych. Wyjaśniał podstawowe pojęcia i ich zakresy, zachodzące związki pomiędzy ideologią prawniczą a doktryną prawniczą i prawną. Wydaje się, że w pracach z zakresu doktryn chodzi zasadniczo o to, by w istocie zrekonstruować system wartości, jaki leży u podstaw określonych regulacji, porównać je z postulatami opozycyjnymi, rozstrzygnąć, dlaczego ten a nie inny katalog dóbr zasługiwał na ochronę ze strony państwa oraz – *last but not least* – zweryfikować praktykę stosowania prawa. Ziemiński wskazywał na fakt, iż badacze doktryn w niewielkim stopniu podejmują wysiłek analiz nauk o prawie: „Jedynie niektóre koncepcje teoretyczne, a głównie filozoficzno-prawne bywają przedmiotem zainteresowania historii doktryn polityczno-prawnych...”.¹ Poczyniona przed trzydziestu pięciu laty uwaga utrzymuje swą aktualność w zasadzie do dnia dzisiejszego. Trudność wydaje się bowiem oczywista: z jednej strony badania wymagają wielkiej erudycji z zakresu historii idei z drugiej zaś połączone być muszą z rzetelną analizą dogmatyczną, a także z umiejętnością odkodowywania społecznej projekcji norm.

Wracam do uwag Ziemińskiego nie bez przyczyny: Adam Bosiacki konstruuje we wstępie ambitny plan badawczy. Oto bowiem zamiarem autora jest badanie i analiza doktryny (nie wskazuje jednak wprost, czy prawniczej czy prawnej) samorządu terytorialnego w II RP, podkreślając, że osią rozważań było badanie z punktu widzenia teorii (koncepcji) naturalistycznej, państwowej i naturalistyczno-państwowej (s. 10) i „gdy było możliwe, założenia normatywne starano się ilustrować koncepcjami samorządu terytorialnego”. Chodzi zatem o „s y s t e m a t y c z n e” (podkr. moje – J.W. O.) przedstawienie samorządu terytorialnego w „kontekście zarówno teorii, jak i funkcjonowania instytucji samorządowych” (s. 13). Wizerunek ów prezentowany jest na tle (często skromnym) nauki niemieckiej i francuskiej, angielskiej i rosyjskiej.

Ambicją autora było także – jak się zdaje – uczynienie ze swojej pracy swoistego drogowskazu dla współczesnych dyskusji ustrojowych, w szczególności w zakresie „władztwa podatkowego, władztwa planistycznego, kształtu i zakresu osobowości publicznoprawnej” samorządu terytorialnego współczesnej Polski. Ekspektatywa ta jednak jest – jak sądzę – chybiona. Spory i dyskusje, które przypomina autor należą już do innej epoki. Przypomnę, że ostateczny rozbrat z teorią naturalizmu w pojmowaniu samorządu terytorialnego (komunalnego, powszechnego) w tak chętnie przywoływanych w pracy Niemczech wzięł Hans Peters w klasycznej już dziś pracy *Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preußen: ein Beitrag zur Lehre vom Verhältnis der Gemeinden zu Staat und Reich*, Berlin 1926. To, co najcenniejsze z prac międzywojnia w tym zakresie jest wciąż obecne w literaturze prawniczej; wspomnę prace J. Panejki czy w szczególności T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodaw-*

¹ Z. Ziemiński, *Podstawowe zagadnienia prawoznawstwa*, Warszawa 1974, s. 99.

stwa polskiego, Warszawa 1928. Klasykiem dziś jest także S. Kasznica, choć uważane dziś za główne dzieło tego autora *Polskie prawo administracyjne* – cytowane obficie w pracy A. Bosiackiego – wydane zostało tajnie po raz pierwszy w roku 1943 (pod pseudonimem A. Łużycki). Warto zauważyć jednak, że Kasznica wzorował się (o czym sam pisze we wprowadzeniu do *Polskiego prawa...*) na absolutnie doskonałej pracy szwajcarskiego administratywisty Fritza Fleinera, *Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts* (wyd. I, Tübingen 1911). Ciekawe byłoby zatem dotarcie do skryptów uniwersyteckich Kasznicy: *Samorząd* (1935) i *Teoria samorządu* (1936). Tego Adam Bosiacki nie zrobił.

Jak wspomniano, osiã rozważań w recenzowanej rozprawie są różnice w ujmowaniu samorządu terytorialnego przez zwolenników teorii naturalistycznej i państwowej. Ci pierwsi przeciwstawiali samorząd państwu na podstawie tezy o pierwotności gminy w stosunku do państwa. Gmina (wspólnota mieszkańców) jest starsza od państwa, wolna i od niego niezależna. Państwo jest federacją gmin, zaś sprawy gminy są od państwowych niezależne i państwo wkraczać do nich nie może. Gminie przysługuje z natury prawo do obrony swych interesów i przeciwstawiania się ingerencji państwa. Owe naturalne prawa gminy, swoiste zwyczajowe prawo ludu pierwotnie stanowiło normy postępowania w życiu publicznym. Dopiero epoka absolutyzmu i tworzone przez państwo prawo (rozkaz suwerena) skutecznie wypiera normy, których źródłem był zwyczaj. Teoria ta ma dziś już, jak wspomniano, znaczenie jedynie historyczne: nikt już poważnie nie twierdzi, że gminie przysługują jakieś przyrodzone, własne prawa. W demokratycznym porządku prawnym dominuje teoria państwowa, zgodnie z którą samorząd terytorialny powstaje poprzez przekazanie społecznościom lokalnym części funkcji państwa, polegającej na sprawowaniu administracji publicznej. Spór zatem o to, czy gmina ma zadania własne czy też realizuje zadania państwa, stracił na aktualności. Tym samym bez znaczenia pozostają współcześnie rozważania na temat autonomii gminy. Konstrukcja taka jest sprzeczna z ideą jednolitego państwa prawnego.

Tak samo pozbawione doniosłości dla współczesności będą minione rozważania na temat osobowości publicznoprawnej samorządu terytorialnego. Osobowość publicznoprawna wynika z samej istoty samorządu terytorialnego jako podmiotu dysponującego władztwem państwowym. *Nota bene* poza sporem pozostaje także kwestia osobowości w rozumieniu prawa prywatnego: jest ona wyrazem zasady samodzielności samorządu terytorialnego. Bosiacki przypuszcza, że do wykorzystania pozostaną także międzywojenne rozważania dotyczące władztwa podatkowego samorządu. Nie wskazuje jednak, które z nich mogłyby stać się wzorcowe. Dziś, zgodnie z Konstytucją, jednostki samorządu terytorialnego mają samodzielność finansową w postaci udziału w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań (art. 167 ust. 1 Konstytucji) i samodzielność podatkową zgodnie z art. 168 Konstytucji w postaci prawa do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie. W międzywojniu innej generalnej reguły – jak się wydaje – nie wypracowano. Prawdziwe spory toczyły się natomiast w Niemczech Weimarskich, gdzie w efekcie reformy podatkowej ministra finansów Matthiasa Erzbergera (*Landessteuergesetz* z 30 III 1920 r.) unormowano priorytet Rzeszy w dostępie do źródeł podatkowych, ograniczając w tym zakresie komunalną gospodarkę finansową.

Wydaje się, że w książce zabrakło postulowanego „systematycznego” ukazania samorządu. Kryterium porządkującym byłby prosty podział na zadania własne i zlecone (kiedyś – „poruczone”), umożliwiający śledzenie tendencji centralizujących czy wysiłków zmierzających ku decentralizacji, pozwalających łatwiej odróżniać państwowców od naturalistów, lepiej rozumieć „ducha czasu” epoki międzywojnia. W zamian autor proponuje w spisie treści w kolejności jak następuje: 1. założenia normatywne, 2. definicje, 3. zadania (na trzech przykładach), 4. doktryny reform, 5. wybory jako element doktryny, 5. nadzór. Gdyby pozbyć się punktów 4 i 5, a rozbudować 3, struktura pracy byłaby bardziej przejrzysta. Nie ulega jednak kwestii, że świętym prawem autora jest kompetencja do selekcji materiału, jego ułożenia itp.

Jednocześnie jednak świętym obowiązkiem autora jest piecza nad meritum i techniczną redakcją tekstu, czasem wręcz walka z redaktorem wydawnictwa. W tym zakresie A. Bosiacki może mieć sobie wiele do zarzucenia. O błędach na karcie tytułowej wspomniano na początku. Poleganie na źródłach z drugiej ręki – przypomnę zamiast prawidłowego „Berlin” błędne „Bern” prowadzi do nazwania Hugo Preuße uczonym „szwajcarskim” (s. 108), podczas gdy Preuß urodził się i zmarł w Berlinie (nigdy zaś w Bernie). Paul Laband żył w latach 1838-1918 (jak prawidłowo na s. 127), nie zaś 1841-1919 (jak błędnie na s. 141) i nie był wcale „mniej znany” (s. 127) od G. Jellinka; był przecież uznawany za „koronnego jurystę II Rzeszy”. Podobnie bezkrytycznie klasyfikuje autor O. von Gierkego jako zwolennika liberalizmu (s. 100), co jest niewątpliwym błędem. W ogóle wskazać należy, że Gierke był „tylko” teoretykiem, polityczne życie dał teorii organicznej liberała właśnie – H. Preuß, czego autor nie zauważa. Zaliczenie Hansa Kelsena do „niemieckich” przedstawicieli nauki o samorządzie (s. 91) jest może nawet mniej precyzyjne niż nazwanie go teoretykiem amerykańskim. Ten skrót myślowy jest może jeszcze w miarę zrozumiały, ale nazwanie O. Mayera zwolennikiem teorii organicznej (s. 141) jest całkowicie błędne. Równie nieprawdziwe jest zdanie: „Niektóre teorie polskich uczonych negowały pojęcie »osobowość prawna samorządu terytorialnego«. Prawdopodobnie pierwszy polski zwolennik samorządowego naturalizmu, Piotr Górski, nie widział w ogóle potrzeby określania gminy jako osoby prawnej, używając jedynie terminu »osoba moralna«” (s. 137). Przykry dla autora błąd powodowany jest bezkrytycznie przyjmowanym dosłownym tłumaczeniem francuskiego terminu. Wiadomo, że chodzi o osobowość prawną, nie wiadomo tylko, czy w związku z tym Górski w istocie był naturalistą, jak sądzi autor. Niezrozumiałe jest niekonsekwentne uwspółcześnianie pisowni; Książka Longchamps’a to *Studia* nie zaś *Studia* (s. 139). Niepojęty jest brak konsekwencji w cytowaniu *Allgemeine Staatslehre* G. Jellinka – raz w wersji oryginału, raz w polskim tłumaczeniu (s. 97 i 103), powtórzenia w treści przypisów na zasadzie mnożenia polecenia „wytnij – wklej-kopiuj” (s. 100), błąd ortograficzny w postaci „łópów” (s. 209), literówki Nandbuch zamiast Handbuch, „pozeranie” liter; deutsche zamiast deutschen (w tytule pracy Fleinera), pisownia małą literą zamiast wielką. Tego typu błędów jest, niestety, więcej. Generalnie wielką wadą książki jest zaproponowany układ przypisów numerowanych w sposób ciągły w całej pracy. Utrudnia ogromnie percepcję; czytelnik z przypisów dowiadyuje się nazwiska autora i wskazania dzieła w postaci „op. cit.” i kartkuje bez końca wstecz w poszukiwaniu źródła. Dochodzi do dziwnych paradoksów, kiedy np. autor przedstawia poglądy S. Kasznicy (s. 88) dodaje przypis 325 i wskazuje: „Omówienie poglądów tego autora według: S. Kasznica, op. cit., s. 65 i nast.” Czyli: poglądy Kasznicy patrz Kasznica.

Praca zyskałaby, gdyby nie trzymać się pierwotnego zamysłu śledzenia wątków naturalistycznych i pozytywistycznych (państwowych). Argumenty nie zawsze brzmią dla czytelnika przekonująco, czasem ich brak. Także opieranie się na opiniach autorów, którzy bynajmniej nie stanowili czołwki jurysprudencji II RP (S. Podwiński, J. Staryszak) i uczynienie z nich niemal osi wywodu nie przekonuje, tym bardziej że były lepsze wzorce.

Wyeliminowanie tych błędów podniosłoby niezawodnie wartość pracy. Ma ona bowiem wiele zalet: jak choćby cenne dla rozwoju dyscypliny próby z zakresu metodologii w postaci umiejętnego zastępowania w toku wywodów chronologii zawsze bardziej skomplikowanym układem rzeczowym. Dla historyka ustroju z kolei wartościowe będą dokonane przez autora analizy toczonych w międzywojniu debat ustrojowych.

Generalnie jednak sądzę, że najciekawsze byłoby zbadanie w istocie sporów i debat dotyczących konstrukcji reformy administracji publicznej po upadku komunizmu w Polsce i z tej perspektywy sięganie do dorobku takich klasyków, jak Jerzy Panejko czy Tadeusz Bigo.