

KAZIMIERZ ORZECOWSKI (Wrocław) — LUDWIK ŁYSIAK (Kraków)

Pierwsza próba syntezy historii administracji

(Dwugłos w związku z pracą Huberta Izdebskiego, *Historia administracji*, Warszawa 1980, ss. 144).

I

Wprowadzenie przed pewnym czasem w polskich uniwersytetach specjalnego kierunku studiów administracyjnych pociągnęło za sobą odmienne ukształtowanie dotychczasowych tradycyjnych prawniczych przedmiotów, w konsekwencji zaś konieczność opracowania odpowiednich podręczników. Wśród tych ostatnich najpóźniej znalazł się na księgarskich półkach skrypt z zakresu historii administracji, przeznaczony dla studentów pierwszego roku studiów administracyjnych. Na opóźnienie wpłynęła niejasna sytuacja przedmiotów historycznoprawnych w programie tych studiów oraz fakt, że przez pewien czas zadowalano się tu tylko wykładem historii ustroju Polski z lat 1764 - 1939, korzystając przy tym ze skryptu, specjalnie w tym celu opracowanego przez Uniwersytet Warszawski (A. Ajnenkiel, B. Leśnodorski, W. Rostocki — pod red. B. Leśnodorskiego), później kilkakrotnie wznawianego.

Skrypt docenta Huberta Izdebskiego stanowi istotny postęp gdy idzie o ukształtowanie historycznych (historycznoprawnych) treści nauczania na kierunku studiów administracyjnych. Tym samym czyni on zadość zapotrzebowaniu, od lat odczuwanemu pod tym względem. Bez przesady też można powiedzieć, że jest on poważnym osiągnięciem, jako ciekawa i udana próba syntetycznego i rozwojowego, równocześnie zaś porównawczego ujęcia zjawisk określanych mianem administracji, w czasie ostatnich dwóch stuleci. Tym bardziej że dotychczas brak takiej syntezy w polskiej i światowej nauce.

Autor podzielił swe wywody na trzy części, w zasadzie uszeregowane chronologicznie. Pierwszą poświęcił administracji wieku oświecenia, drugą administracji burżuazyjnej, z dodatkowym wyodrębnieniem „klasycznych form administracji burżuazyjnej” (okresu kapitalizmu wolnokonkurencyj-

nego oraz administracji państwa monopolistycznego, trzecią wreszcie administracji socjalistycznej. Tylko ta ostatnia pokrywa się mniej więcej czasowo z działem poświęconym administracji w państwach imperialistycznych (monopolistycznych), co jednak faktograficznie i metodycznie jest w pełni uzasadnione. Nie jest tylko jasne dla czytelnika, dlaczego Autor tak rozmaicie sformułował tytuły poszczególnych części. Przy pierwszej mówi o „administracji”, w drugiej o „powstaniu i przeobrażeniach administracji”, przy czym w wyodrębnionym w niej punkcie A mówi w tytule o „klasycznych instytucjach administracji”, zaś w punkcie B o „problemach administracji”, wreszcie część trzecią tytułuje „rozwój administracji”. Różnorodność tytułów mogłaby sugerować, iż każda część jest odmienna w układzie i inaczej ujmuje przedmiot. Tak jednak nie jest.

Części podzielono na ustępy (jest ich 70) o ciągłej numeracji, co pozwoliło na zastosowanie odsyłaczy, bardzo ułatwiających korzystanie z podręcznika.

W dziele prawdziwie pionierskim, jakim jest skrypt H. Izdebskiego, podstawową trudność stanowił sposób ujęcia przedmiotu oraz wydzielenie go ze zjawisk pokrewnych, z równoczesnym wpisaniem w szersze i wielorakie tło. Autor wyszedł tu od obiektywnych faktów: z tego, iż dzieje administracji są integralną częścią historii państwa i prawa, że działa ona w konkretnych stosunkach społecznych i gospodarczych, że szczególnie wyraźnie jest kształtowana przez doktryny ekonomiczne, polityczne i prawne oraz ich praktyczne zastosowanie w państwie. To najśluszniesze założenie zadecydowało o doborze i układzie materiału. Autor w sposób bardzo konsekwentny przedstawił w poszczególnych częściach najpierw kwestie ustroju społeczno-gospodarczego, następnie ogólne zagadnienia ustroju politycznego, zadania i zakres działań administracji, wchodzące w rachubę doktryny, aby dopiero potem skoncentrować się już bezpośrednio na kształtowaniu samej administracji. Oczywiście w miarę rozwoju interesujących go zjawisk zakres uwzględnianych przezeń zagadnień się wzbogaca, tak np. o sprawy sądownictwa administracyjnego, i w ogóle kontroli administracji, o problematykę powstałego z czasem administracyjnego prawa, o kwestię terytorialnego samorządu, o zmieniające się techniki biurowe determinowane przez postęp techniczny, o relację między administracją publiczną i prywatną itd.

Autor postawił sobie również za cel porównawcze przedstawienie historii administracji i osiągnął to w sposób wzorowy. Przede wszystkim uniknął mechanicznej metody, polegającej na równoległym zestawianiu procesów przebiegających w różnych państwach. Wyszedł od najogólniejszych uwarunkowań gospodarczych i społeczno-politycznych (w czym zdecydowanie dopomogła mu szerokość zastosowanego spojrzenia) jako przesłanek odmienności w dziejach administracji różnych krajów i w ten sposób unaoczniał istnienie różnych przebiegów odnośnej ewolucji i róż-

nych stosowanych w ich ramach rozwiązań, podkreślając występujące różnice w instytucjach, praktyce i doktrynie oraz wzajemne wpływy i związki. Posłużył się w tym przykładami, na ogół łącznie i przekrojowo traktując europejskie rozwiązania kontynentalne, tam gdzie to było możliwe i celowe, obok nich zaś angielskie oraz Stanów Zjednoczonych. Oczywiście w szczegółach sięgał głębiej, akcentując np. różnice między systemem francuskiej porewolucyjnej (ponapoleońskiej) administracji i innymi europejskimi, odmiennosc w ukształtowaniu sądownictwa administracyjnego nie tylko na kontynencie itp. W ujęciach powszechnohistorycznych i porównawczych osobny problem stanowią dzieje narodowe. H. Izdebski rozwiązał to w ten sposób, że w każdej części swego opracowania osobno uwzględnił sprawy polskie, w odrębnych rozdziałach. Prócz tego zaś w całym tekście odsyłał do nich tylekroć, ilekroć było to wskazane. Dzięki temu student zyskuje dobrą orientację w dziejach administracji na ziemiach polskich, równocześnie poznając ją na szerokim tle porównawczym i powszechnohistorycznym.

Całość jest napisana w sposób przystępny i potoczny. Spacje zastosowane w tekście akcentują ważniejsze oceny i zjawiska. Liczne odesłania przypominają czytającemu nie tylko rozwojowe antecedencje, lecz też występujące podobieństwa i odmienności, rzeczy nieodzowne przy komparatystycznych ujęciach. Żałować tylko należy, że Wydawnictwo KiW nie zadbało o żywą paginę, która dodatkowo ułatwiłaby korzystanie z odsyłaczy. Byłoby dobrze, gdyby tekst był zaopatrzony w graficzne schematy, często (np. we Francji) stosowane w podręcznikach, które niewątpliwie ułatwiłyby całościową percepcję bogatego materiału, zawartego w tekście Huberta Izdebskiego.

Jest przeznaczeniem prac nowatorskich i interesujących, że prowadzą do dyskusji. Podobnie ma się rzecz z *Historią administracji* H. Izdebskiego. Przede wszystkim chcę zwrócić uwagę na chronologiczne ramy skryptu, będące konsekwencją przyjętego przez Autora pojęcia administracji, tym bardziej że tytuł książki nie zawiera czasowych oznaczeń.

Wydaje się, że czasowy zakres recenzowanego podręcznika został określony przez dwie przesłanki. Jedna jest dydaktyczna i formalna, ponieważ niemal od chwili utworzenia studiów administracyjnych historycznoprawny wykład w ich ramach koncentrował się na obu ostatnich stuleciach, sięgając wstecz do 1764 r. H. Izdebski po prostu zachował ten czasowy zasięg, cofając go jeszcze tylko do początków XVIII w. Druga przesłanka jest merytorycznej natury. Autor określa ją w „Uwagach wstępnych” stwierdzając, że „o administracji można [...] mówić [...] najwcześniej w odniesieniu do monarchii absolutnych. Od nich też rozpoczyna się niniejsze opracowanie” (s. 6). I właśnie to stwierdzenie budzi wątpliwości.

Nasuwa je od razu tytuł pierwszej części syntezy, który wyraźnie

mówi o „administracji wieku oświecenia” (s. 7), programowo niejako odcinając się od absolutyzmu jako takiego. Po drugie, również określenie administracji, wzięte przez Autora za punkt wyjścia, zawiera pojęciowe restrykcje, które zdają się podważać zasadność powyższej merytorycznej przesłanki. Przytaczam je w całości: „nie każda dawna organizatorska działalność państwa zasługuje na nazwę administracji [...]. Administracją będzie więc w pełni dopiero organizatorska działalność państwowa: a) realizowana przy pomocy systemu biurokratycznego, b) obejmująca obszerny zakres spraw o znaczeniu społecznym oraz c) regulowana przez generalne normy prawne. O administracji można więc mówić bez dalszych uzupełnień najwcześniej w odniesieniu do monarchii absolutnych” (s. 6). Wypacjonowane przeze mnie określenia dowodzą, że sam Autor nie jest pewien swojego ujęcia. Wynika z nich bowiem coś przeciwnego niż twierdzi Autor, mianowicie że również przed absolutyzmem istniała administracja, tyle że nie była jeszcze „pełna”, że wymagała „dalszych uzupełnień”. W ten sposób punktem wyjścia (i zarazem swoistym determinantem) pracy jest pojęcie administracji jak najbardziej współczesne. Pozostaje to w zgodzie z postulatem, ongiś wyrażonym przez J. Starościaka, wytrawnego administratywistę, „że nauka historii administracji służy teraźniejszości i przyszłości, tematy, które ona podejmuje, winny odnosić się właśnie do programu przeobrażeń administracji współczesnej”. Autor powołuje to zdanie (s. 5) i ewidentnie stara się zrealizować zawarty w nim postulat. Zamierzenie Autora jest więc retrogresywne. Patrząc na współczesną administrację, stara się dociec początków i późniejszej ewolucji dzisiejszych form, nie bacząc, że same w sobie są one tylko określonym rozwojowym etapem zjawiska znacznie szerszego i bogatszego w swych kolejnych przejawach. Pociąga to za sobą określone trudności, jak np. związane z kwestią samorządu terytorialnego (i innego), który w ogólnym obrazie skryptu pojawia się trochę jak *deus ex machina*, choć społeczne i instytucjonalne jego korzenie są tak bardzo dawne.

„Aktualność” i „niehistoryczność” administracji, którą H. Izdebski uczynił przedmiotem swej syntezy, wynika niedwuznacznie z elementów przyjętej przezeń jej definicji. Biurokratyczność jest bowiem tylko jedną z rozwojowych form urzędniczego aparatu. „Szeroki zakres społecznych spraw” jest niewiele mówiącym ogólnikiem, jeżeli nie bierze się go na tle rozrastającej się przedmiotowo i treściowo wewnętrznej funkcji państwa, zatem rozwojowo. Wreszcie generalne normy prawne są zjawiskiem zupełnie niedawnym w dziejach prawa i państwa. Żadne z nich nie może służyć jako kryterium przykładane do długotrwałych i skomplikowanych historycznych procesów.

„Administracja” to po prostu zarządzanie, gdy zaś o recenzowaną syntezę chodzi — zwłaszcza sprawami publicznymi. Jako taka jest ona tak dawna, jak samo państwo. Autor wprawdzie zastrzega się (s. 6), że

„nie każda dawna organizatorska działalność państwa zasługuje na nazwę administracji”. Można się z tym zgodzić, ale tylko ze względów terminologicznych, pamiętając, że nazwa ta w tym właśnie znaczeniu jest zupełnie świeżej daty. H. Izdebski stwierdził zaraz potem, że „musi to być bowiem działalność uporządkowana organizacyjnie i kompetencyjnie, a także formalnie”. W moim rozumieniu te właśnie wymogi decydują, iż dziejów administracji (zarządzania sprawami publicznymi) nie można ograniczać wstecz tylko do absolutyzmu, czy w szczególności do absolutyzmu oświeconego. Każda bowiem wcześniejsza organizatorska działalność państwa była w jakiś sposób uporządkowana organizacyjnie, kompetencyjnie i formalnie. Występujące w tej mierze różnice są tylko kwestią miary. Są ilościowe, ale nie jakościowe. W rezultacie uważam, że cenne dzieło Huberta Izdebskiego nie jest historią administracji, tylko historią jednej z jej form, ostatniej. Jest historią biurokratycznej administracji. I dlatego szkoda, że w tytule książki zabrakło po prostu czasowego określenia.

Dodam jeszcze tylko, że przez takie potraktowanie rzeczy częściowo w próżni zawisły wywody Autora, dotyczące administracji stanowych republik. Wprawdzie bowiem precyzyjnie określił ich odmienności, ale nie wyjaśnił ich przyczyn. Między wierszami da się wyczytać, że w pełni jest ich świadomy. Nie mógł jednak tego uczynić, ponieważ sztucznie i niepotrzebnie zacieśnił przedmiot swojej syntezy.

Drugą sprawą, którą chcę tu poruszyć, jest kwestia podziałów przestrzennych. Już przy pierwszym czytaniu zaskoczyło mnie, iż Autor sprawom tym przeznaczył w swej syntezie rolę tak zupełnie uboczną i podrzędną. Oczywiście nie znaczy to, abym chciał przypisać im decydującą rolę w procesach, o które tu chodzi. Niewątpliwie jednak tworzyły one obiektywne ramy dla tych procesów, zaś ich zmienność odzwierciedlała zachodzące w tych procesach istotne przekształcenia. Wreszcie są one ze wszystkich wchodzących tu w rachubę zjawisk najbardziej konkretne i stosunkowo najłatwiej uchwytnie — i to w bardzo szerokim czasowym zasięgu.

Z tym wiąże się kwestia odpowiedniej terminologii. Autor nie jest konsekwentny w tym względzie, ponieważ raz mówi o podziałach terytorialno-administracyjnych, kiedy indziej zaś (i to dla epoki socjalistycznej) o terytorialnych. Gdy chodzi o charakter jednostek przestrzennego podziału państw, słusznie wyróżnia dwie ich formy, tutaj już konsekwentnie mówiąc o jednostkach „historycznych” przejętych z przeszłości oraz o „racjonalistycznych”, wyodrębnianych świadomie z uwagi na warunki działania administracyjnego aparatu i z uwagi na same te działania. Uważam, że dla jasności obrazu należałoby mówić o podziałach przestrzennych jako o zjawisku generalnym, niezależnie od czasu i państwowego ustroju oraz aktualnej rozwojowej fazy systemu zarządzania państwami. Dla stosunków, w których przestrzenne podziały były wy-

nikiem wcześniejszego rozwoju rozmaicie determinowanego (przesłanki polityczne, kształtowanie się kompleksów własności feudalnej, przestrzenno-organizacja sądownictwa itp.) za najwłaściwszą uważałbym nazwę podziałów terytorialnych. Im zaś na koniec przeciwstawiałbym podziały przestrzenne ostatnich mniej więcej dwustu lat, wprowadzane tylko i wyłącznie dla celów funkcjonowania administracji, nazywając je administracyjnymi. W szczególności unikałbym nazwy „podziały historyczne”, ponieważ wszystkie podziały przestrzenne struktur państwowych, jako zmienne, są zjawiskami historycznymi.

Obie te ogólne kwestie poruszyłem tylko dla przykładu. Jest bowiem jeszcze немало innych spraw w podręczniku H. Izdebskiego, które zasługują na dyskusję.

Jestem przekonany, że *Historia administracji* Huberta Izdebskiego, jak każde dzieło nowatorskie i o dużej wartości, wywoła szeroką i żywą dyskusję. Ogólne uwagi przeze mnie wypowiedziane nie kwestionują jej niewątpliwych wartości. Jeżeli Autor zgodziłby się ze mną i uznałby je za uzasadnione, mógłby dodać tylko parę wprowadzających ustępów, stawiających przedmiot jego wywodów na szerszym rozwojowym tle. Mógłby to łatwo uczynić przy którymś z kolejnych wydań tego cennego podręcznika. Są one zaś konieczne, nie tylko z dydaktycznych, lecz także z poznawczych względów. Już dziś bowiem, z wielką szkodą dla rzeczy *Historia administracji* jest na rynku księgarskim zupełnie niedostępna.

K.O.

II

Wyodrębnione przed kilku laty na wydziałach prawnych studia administracyjne uwzględniały w swoich programach niewielkie wprowadzenie historyczne w tę nową na naszym gruncie dziedzinę uniwersyteckiego kształcenia młodzieży. Brak odpowiedniego podręcznika utrudniał jednakże pracę dydaktyczną zarówno nauczycielom akademickim, jak też studentom. Stąd też z uznaniem należy powitać opublikowaną przez Huberta Izdebskiego *Historię administracji*, w obecnym ujęciu nie mającą jeszcze w literaturze polskiej żadnego konkurenta. Sądzę przy tym, że omawianego opracowania, zaopatrzonego przez Autora skromnym podtytułem „skrypt dla studentów pierwszego roku studiów administracyjnych”, nie należy oceniać tylko w kategoriach pomocy dydaktycznej. Jego wartość bowiem świadczy, iż nawet w obecnej formie może być ono przydatne także tym wszystkim, którzy zechcą skierować swoje zainteresowania naukowe na tę słabo jeszcze w Polsce rozwiniętą dyscyplinę.

Dotychczasowy dorobek nauki światowej w zakresie historii administracji, uznawanej dziś powszechnie za odrębną dyscyplinę naukową, jest

już obecnie dość pokaźny, mimo że problematyką tą zaczęto zajmować się na szerszą skalę i w sposób zorganizowany dopiero w ostatnich dwóch dziesięcioleciach. Stwierdzenie to znajduje swoje odbicie w zamieszczonej na końcu omawianego skryptu informacji bibliograficznej, adresowanej — jak sądzę — nie tyle do studentów pierwszego roku studiów administracyjnych, ile raczej do tych, którzy z dziejami administracji są już mniej lub więcej obeznani. W tejże informacji wyodrębnił Autor m. in. opracowania ogólne z zakresu powszechnej historii administracji oraz z dziejów administracji na ziemiach polskich. Żadna jednakże z wymienionych tam pozycji ani pod względem chronologicznym i terytorialnym, ani też tematycznym nie obejmuje całości problematyki administracyjnej przeszłości zarówno powszechnej, jak i polskiej. Świadomy tego stanu rzeczy Autor podjął więc pierwszą w literaturze historycznoprawnej próbę takiego opracowania, które by obejmowało pełny zarys historyczny owej problematyki od doby oświecenia po dzień dzisiejszy. Dodajmy, że posiada on już w swoim dorobku naukowym kilka znaczących pozycji z dziejów administracji powszechnej i polskiej i z tego też względu do podjęcia omawianej pracy jest on szczególnie uprawniony. Nasuwa się wszakże pytanie, czy skrypt H. Izdebskiego, pod wielu względami korzystnie różniący się od innych tego typu opracowań, zarówno polskich jak też obcych, zasługuje w pełni na miano „historii administracji” i czy studenci pierwszego roku studiów administracyjnych będą w stanie opowiadać ten na pozór niewielki, ale w rzeczywistości bardzo bogaty w treść i w dodatku zbyt zwięzłe ujęty podręcznik.

Właściwą historię administracji przedstawia Autor na bardzo szerokim tle społeczno-gospodarczym, politycznym, prawnoustrojowym i doktrynalnym, zarówno powszechnym jak też polskim. Nic oczywiście takiemu ujęciu nie można zarzucić, a nawet jest ono w omawianym przypadku szczególnie uzasadnione, ponieważ w programach studiów administracyjnych nie uwzględniono w ogóle przedmiotów historycznoprawnych, zaś historia doktryn politycznych i prawnych została przewidziana dopiero na latach wyższych. Zdaje sobie sprawę z trudności, jakie w tej sytuacji napotykał H. Izdebski, chcąc przedstawić z jednej strony rodowód różnych ustrojów administracyjnych w poszczególnych okresach historycznych i w różnych krajach, z drugiej zaś strony dzieje samej administracji, nie zawsze zresztą dającej się ściśle odgraniczyć od ogólnej problematyki prawnoustrojowej. Mam jednak wątpliwości, czy zachowane tu zostały przezeń właściwe proporcje i czy to skądinąd potrzebne tło nie zostało zbyt szeroko rozbudowane, spychając właściwe instytucje administracyjne na plan dalszy. Odnoszę nawet wrażenie, że instytucje te w omawianym skrypcie są nieraz tylko wybraną ilustracją przemian społeczno-ekonomicznych i ustrojowych oraz doktryn politycznych i prawnych. Przykładem może tu być m. in. ustęp zatytułowany *Administracja*

w państwie faszystowskim (s. 57), w którym Autor zajmuje się przede wszystkim faszyzmem jako doktryną, samej zaś administracji w tym typie państwa poświęca zaledwie kilka końcowych zdań.

Drugą wątpliwość o charakterze ogólnym nasuwa układ wewnętrzny całego opracowania, preferujący problemowe, a nie narodowe ujęcie dziejów administracji. Takie ujęcie zaciera wprawdzie specyfikę i ewolucję ustrojów administracyjnych w poszczególnych krajach, ale przy porównawczym przedstawianiu historii administracji — a takim jest niewątpliwie opracowanie H. Izdebskiego — trudno od niego odstąpić. Niemniej sędzę, że dzieje administracji polskiej oraz administracji obcej na ziemiach polskich powinny mimo wszystko w omawianym podręczniku znaleźć osobne miejsce. Na podstawie bowiem obecnej redakcji, przy znacznym rozproszeniu tematyki polskiej, student niełatwo potrafi zapoznać się np. z ustrojem administracyjnym Drugiej Rzeczypospolitej, a więc tym, do którego nawiązała bezpośrednio administracja Polski po drugiej wojnie światowej. Dodajmy, że w tym przypadku Autor nie uwzględnił nawet konstytucyjnych podstaw tegoż ustroju, sformułowanych w konstytucji z 1921 r., i niewiele miejsca poświęcił jego późniejszym reformom albo raczej — w liczbie pojedynczej — reformie. Nie bez podstaw bowiem często, zwłaszcza w literaturze francuskiej i amerykańskiej, podkreśla się, iż systemy administracyjne doby najnowszej podlegają permanentnej reformie (*unfinished business*) bądź też ciągłej ewolucji, postępującej od pewnego czasu w rytmie przyspieszonym i świadczącej o znacznej niestłości wszelkich struktur administracyjnych. Należy również dodać, że zarówno tu jak zresztą w całym omawianym skrypcie dominuje swoiste nachylenie ekonomiczne, co w konsekwencji sprawia, iż Autor kładzie większy nacisk na administrację gospodarczą z wyraźną szkodą dla różnych działów administracji „klasycznej”, tak centralnej jak i terytorialnej. Niektóre z tych działów zostały nawet zupełnie przezeń pominięte (np. administracja wymiaru sprawiedliwości).

Powyższe uwagi skłaniają mnie do wniosku, iż skrypt H. Izdebskiego nie jest „historią administracji” w pełnym tego słowa znaczeniu. Sądzę, że „wprowadzenie do historii administracji” może być tytułem bardziej adekwatnym do jego rzeczywistej zawartości i z tego punktu widzenia zasługuje — moim zdaniem — na wysoką ocenę. W tymże tytule godzi się również podkreślić, że mamy tu do czynienia z porównawczą historią administracji, a więc taką, jaka ostatnio bywa coraz częściej uprawiana w nauce europejskiej. Przykładem może być tutaj pokazany tom referatów przedstawionych na francusko-niemieckim kolokwium w Tours w 1977 r., opublikowany pt. *Histoire comparée de l'Administration, IV - XVIII siècles* (München 1980), z wprowadzającym artykułem K. F. Wernera pod takim samym tytułem. Wiele elementów porównawczych można znaleźć również w wydany przez R. Morsey'a zbior

rze pt. *Verwaltungsgeschichte (Aufgaben, Zielsetzungen, Beispiele)*, na który składają się referaty i głosy w dyskusji przedstawione podczas sesji naukowej, jaką na temat dziejów administracji zorganizowała w 1976 r. Wyższa Szkoła Nauk Administracyjnych (Hochschule für Verwaltungswissenschaften) w Speyer. Obie te pozycje zasługują na uwzględnienie w dołączonej do omawianego skryptu informacji bibliograficznej.

Jak już uprzednio wspominałem, u podstaw opracowania H. Izdebskiego leży stosunkowo szeroki wachlarz doktryn społeczno-ekonomicznych, politycznych i prawnych, z którymi wiąże Autor — nieraz zresztą dość luźno — główne przemiany w ustrojach administracyjnych na kontynencie europejskim i poza nim. Zbyt słabo — moim zdaniem — wypadła na tym tle właściwa myśl administracyjna. Reprezentuje ją w omawianym skrypcie stosunkowo nieliczne grono osób (Justi, Sonnenfels, Mohl, Stein, Wilson, Taylor, Fayol i inni, wśród nich także Polacy), wymienionych na ogół bez bliższego przedstawienia ich poglądów na administrację, a nawet często bez podania tytułów ich podstawowych dzieł. Jak na uniwersytecki podręcznik historii administracji, jest to z całą pewnością niewystarczające. A trzeba dodać, że ta dziedzina nauk administracyjnych posiada już stosunkowo wiele dobrych opracowań. Należy tu m.in. uwzględnić w informacji bibliograficznej H. Maier, którego dzieło pt. *Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungslehre, Polizeiwissenschaft* daje dość dokładny przegląd niemieckiej myśli administracyjnej od końca wieków średnich do schyłku XIX stulecia. Równie dobre opracowanie posiada francuska myśl administracyjna (P. Legendre, *Histoire de la pensée administrative française*).

Mimo iż problematyka dziejów administracji została w omawianym skrypcie zakreszona dość szeroko, nie brak zagadnień, które Autor albo zupełnie pominął, albo tylko krótko zasygnalizował. Do pierwszych należy zaliczyć m. in. sądownictwo kompetencyjne, którego związek z administracją wydaje się oczywisty. Sądzę również, że wypadało choć w kilku zdaniach wspomnieć o szeroko omawianej w literaturze europejskiej administracji „dobroczynej” Stanisława Leszczyńskiego, nie tylko z uwagi na osobę jej organizatora, ale także ze względu na nowe funkcje administracji publicznej, wyprzedzające późniejszy jej rozwój i wytyczające na przyszłość jej kierunki działania. Mam wreszcie wątpliwość czy brak jakiegokolwiek wzmianki na temat administracji kościelnej, jej bogatych tradycji i związków z administracją publiczną, jest uzasadniony. Do problemów w skrypcie zaledwie zasygnalizowanych można zaliczyć m. in. światowy rozwój badań nad administracją, zwłaszcza po drugiej wojnie światowej, a także kształcenie kadry urzędniczej, mające znacznie większe tradycje, niż by na to wskazywało opracowanie H. Izdebskiego. Wystarczy tu wspomnieć o słynnym Collegium Illustre w Tübingen (późniejszy uniwersytet) założonym w 1559 r., Collegium Carolinum w Brunz-

wiku, Akademii w Lautern i in., kształcących kadrę dla potrzeb administracji w poszczególnych księstwach niemieckich. Później zaś, od początku XVIII stulecia zaczęto wprowadzać na wszystkich ważniejszych uniwersytetach niemieckich kameralistykę, a wraz z nią naukę policji, będącej wówczas synonimem administracji. Sądzę, że absolwent studiów administracyjnych, przygotowujących do pracy w administracji, powinien wiedzieć, jak kształcono w przeszłości i jak kształci się współcześnie kandydatów do tego zawodu, do którego — jak pisał w 1887 r. jeden z twórców amerykańskiej nauki administracji W. Wilson w swoich *Studiach nad administracją* — człowiek się nie rodzi.

Jedną z poważniejszych wątpliwości nasuwa termin *a quo* opracowania H. Izdebskiego. Trudno zgodzić się z Autorem, że administracja będąca uporządkowaną organizacyjnie, kompetencyjnie, tudzież formalnie działalnością państwa, pojawia się dopiero w epoce oświecenia. Wszystkie bowiem wymienione przezeń cechy nowożytnej administracji (s. 6) można bez trudu odnaleźć w dalszej jeszcze przeszłości, choć oczywiście nie zawsze i nie wszędzie występowały one łącznie oraz nie posługiwano się terminem „administracja”. Sam Autor np. stwierdza, iż w zakresie systemu biurokratycznego, będącego właśnie jedną z takich cech, absolutyzm, od którego rzekomo rozpoczynają się dzieje administracji, nawiązywał do wzorów rzymskich i bizantyjskich (s. 16). Wspomniany zaś wyżej P. Legendre pisał przed kilkunastu laty: „Le droit romain fut le premier »conducteur« de la pensée administrative scientifique” (*Histoire de l'Administration*, s. 8). Także inna cecha administracji, polegająca na tym, iż jest ona „regulowana przez generalne normy prawne”, posiada swoje priorytety starsze od wieku oświecenia. Dla przykładu można tu wskazać sięgające średniowiecza liczne *Polizeiordnungen*, wydawane dla poszczególnych miast, krajów niemieckich i całej Rzeszy, od których wzięła swój początek nauka policji i bogate piśmiennictwo na jej temat, łącznie z różnego rodzaju kodeksami, podręcznikami, słownikami i repertoriami masowo publikowanymi w XVIII i XIX w. i rozpowszechnionymi w całej Europie. Nie twierdzę przez to bynajmniej, że słuchaczom studiów administracyjnych potrzebna jest bliższa znajomość administracji starożytnej i całej epoki feudalnej. Sądzę natomiast, iż opracowaniu H. Izdebskiego potrzebne jest pewne wprowadzenie charakteryzujące te właśnie systemy administracyjne, które poprzedzały europejskie i polskie oświecenie.

W opracowaniu swoim H. Izdebski posługuje się nieraz określeniem „nauki administracyjne”, nie wyjaśniając jednak nigdzie, o jakie nauki konkretnie tu chodzi. Rzecz w tym, iż w dziejach administracji XIX i XX w. występowały różne określenia zbiorcze dyscyplin administracyjnych (np. *Verwaltungswissenschaft* u Jastrowa i Stier-Somlo, rozumiana jako szeroko pojęta wiedza administracyjna), wykraczające swoim

zasięgiem poza tradycyjną naukę administracji i prawo administracyjne.

Kończąc pragnę raz jeszcze podkreślić, iż opracowanie H. Izdebskiego uważam za cenne i potrzebne, ale przede wszystkim traktuję je jako wprowadzenie do porównawczej historii administracji. Jestem również przekonany, że nawet w tym charakterze będzie ono użyteczne zarówno dla studentów jak też dla pracowników nauki zajmujących się dziejami administracji. Wierzę wreszcie, że Autor podjąwszy już raz trud przygotowania takiego opracowania, będzie je w przyszłości poprawiać i uzupełniać stosownie do potrzeb nauki i uniwersyteckiej dydaktyki.

L.Ł.

