

ta III. Nie ma w ogóle w pracy komentarza do tabeli obrazującej frekwencję senatorów. Zbędna natomiast wydaje się tabela 4.

Dyskusyjny jest wniosek autorki o silnym oddźwięku w instrukcjach sejmikowych „na apel króla dotyczący obmyślenia środków obrony” (s. 81). Szlachta przecież proponowała wyraźne półśrodki na ten cel, starając się obarczyć mieszczan, Żydów, duchowieństwo, a oszczędzić własne dochody. Szukała różnych rozwiązań, które — proponowane już wcześniej na sejmikach — nie dawały większych rezultatów. Przy okazji problematyki skarbowej nasuwa się uwaga, związana ze zdaniem na s. 154: „marszałek poinformował o wyznaczeniu deputatów nie tylko do kontroli rachunków skarbowych, ale i kwarcianych”. Można odnieść wrażenie, że rachunki kwarciane nie były rachunkami skarbowymi, a kwarta nie należała do skarbu.

Autorka używa często określeń niejednoznacznych: „szlachta wielkopolska” — w odniesieniu do sejmiku średzkiego, „pobory” — na określenie podatku łanowego, zamiennie „złoty” i „floreń”. Rażą ponadto archaizmy w formie: koekwacja, sejm trzyniedzielny, retentorzy, retenty, określenia łacińskie, które z pożytkiem dla pracy można było zastąpić polskimi, a fragmenty zdań — przetłumaczyć.

Zapewne z uwagi na długi cykl wydawniczy, autorka nie uwzględniła nowszych pozycji literatury, między innymi monografii, T. Wasilewskiego *Ostatni Waza na tronie polskim* oraz J. Widackiego *Książ Jarema*.

Sejm koronacyjny Jana Kazimierza w 1649 r. jest pozycją interesującą nie tylko, jako nowość wydawnicza, lecz przede wszystkim jako praca, która wyszła spod pióra doświadczonego badacza dziejów polskiego parlamentaryzmu, a z uwagi na niezwykłą konstrukcję, która choć wywołuje sprzeczności, inspiruje do przemyśleń i dyskusji na temat kształtu monografii sejmowej. Tak też traktuje zamieszczone tu uwagi autorka powyższej wypowiedzi.

ANNA FILIPCZAK-KOCUR (Opole)

Hubert Izdebski, *Historia administracji*, wyd. II (zmien.), PWN, Warszawa 1984, ss. 239.

Pierwsze wydanie *Historii administracji* Huberta Izdebskiego, wywołało ożywioną dyskusję w środowisku historyków prawa. Na łamach CPH ukazały się artykuły recenzyjne pióra Kazimierza Orzechowskiego i Ludwika Łysiaka (CPH XXXIV, 1982, z. 1 s. 155-165), w RPEiS zaś recenzja Henryka Olszewskiego (XLIV, 1982, z. 2, s. 205-208). Recenzenci wysoko oceniali pracę, zgodnie podkreślając jej przydatność dydaktyczną i trud włożony w syntetyczne i porównawcze ujęcie tak szerokiej problematyki.

Praca H. Izdebskiego, jak każde pionierskie dzieło, wywołała także szereg uwag i wątpliwości. Sprowadzić je można do kilku zasadniczych problemów. Najwięcej zastrzeżeń spowodowały ramy czasowe opracowania. Autor ograniczył je do trzech stuleci, rozpoczynając swe rozważania od okresu Oświecenia i doprowadzając je — w zasadzie — do współczesności. Sugerowało to tezę o pojawieniu się administracji dopiero w XVIII w. Autorzy recenzji opowiedzieli się w związku z tym bądź za zmianą tytułu (*Historia biurokratycznej administracji*, *Historia administracji czasów najnowszych*), bądź za wprowadzeniem pewnych uzupełnień i korekt terminologicznych, zwłaszcza w odniesieniu do samego pojęcia administracji, której geneza — jak podkreślano — sięga czasów starożytnych i jest równocześnie z pojawieniem się państwa.

Poruszono także problem trudności mogących powstać w trakcie przyswajania przez studentów — zwłaszcza I roku studiów — bogatego w treść, ujętego problemowo i bardzo zwięzłego wykładu.

Krytyce poddano nadto takie kwestie, jak: brak właściwych proporcji w wykładzie (spowodowanych zbytnim rozbudowaniem tła społeczno-gospodarczego, politycznego, prawnoustrojowego i doktrynalnego), nadmierne rozproszenie w tekście problematyki polskiej, znaczne skomplikowanie rozwiązań poświęconych właściwej myśli administracyjnej, ujęcie terminologiczne podziałów przestrzennych, czy wreszcie brak refleksji o wpływie działalności administracyjnej na prawa obywateli.

Obecne II wydanie *Historii administracji* uległo znacznemu rozbudowaniu (zostało poszerzone o 5 ark. wyd.). Większość uwag wysuniętych w toku dyskusji została przez autora uwzględniona.

W „Uwagach wstępnych” H. Izdebski nawiązał do zagadnień łączących się z powstaniem administracji w starożytności i jej kształtowaniem się w okresie Średniowiecza. Zwrócił uwagę na rolę administracji kościelnej i prawa kanonicznego w dziejowym rozwoju form administracji publicznej, jak również na znaczącą pozycję średniowiecznych niemieckich Landespolizeiordnungen dla genezy regulowania statusu administracji przez generalne normy prawne. Zaznaczył też, iż opracowanie to stanowi „wykład historii administracji czasów nowożytnych i najnowszych”.

Wydłużenie wykładu wpłynęło niewątpliwie na zwiększenie jego potoczności, choć wobec problemowego ujęcia dziejów administracji jest on nadal dość trudny, zwłaszcza dla studentów stykających się z omawianą tematyką po raz pierwszy. W konsekwencji, zaprezentowana przez H. Izdebskiego synteza rozwoju form działania administracji publicznej, zdaje się wciąż znacznie bardziej przydatna dla uczestników seminariów dyplomowych i magisterskich, a nawet jako pomoc dydaktyczna dla osób prowadzących z tego przedmiotu zajęcia, aniżeli dla studentów. Wypada zresztą stwierdzić, że przy konsekwentnym stosowaniu metody porównawczej o przystępność reprezentowanej problematyki nader trudno.

Autor nie ograniczył się do rozbudowania zagadnień poruszonych w I wydaniu podręcznika, lecz także uzupełnił je o nowe tematy, takie jak np. sądownictwo kompetencyjne (sugerował to w swej recenzji Ludwik Łysiak), czy kształtowanie się administracji międzynarodowej.

Nadal razić może pewien przerost zagadnień społeczno-gospodarczych i ogólnej doktryny ekonomicznej nad właściwymi problemami administracji. H. Izdebski uzasadnia to znaczeniem, „jakie miało i ma wzajemne oddziaływanie na siebie gospodarki i administracji” (s. 6). Można byłoby motywację taką uznać, przy zachowaniu jednak bardziej wyraźnych proporcji, zwłaszcza, że w obecnym ujęciu dość często zdarza się autorowi włączać do tytułów poświęconych administracji, zagadnienia często tylko pośrednio z nią związane. I tak np. w ust. 44 (Administracja wobec warunków pracy i materialnego poziomu życia ludności) dokonano prezentacji europejskiego ustawodawstwa pracy i ubezpieczeń społecznych, motywując to faktem czuwania przez administrację nad jego przestrzeganiem. Ujęcie takie prowadzi do zatarcia, a niekiedy wręcz zagubienia właściwej problematyki administracji.

Dość znacznemu rozbudowaniu uległa w obecnym wydaniu problematyka poświęcona dziejom administracji polskiej oraz administracji na ziemiach polskich w dobie porzecznej, choć tylko dla II połowy XVIII w. została ona wyodrębniona z całości tekstu. Administracja Rzeczypospolitej doby stanisławowskiej wymaga nadal pewnych uzupełnień. Zbyt lakoniczne zdają się uwagi autora o polskich pisarzach tego okresu, zajmujących się problematyką szeroko pojętej reformy ad-

ministracji. Ograniczone one zostały bowiem do zasygnalizowania twórczości Stanisława Leszczyńskiego, Stanisława Konarskiego i stosunkowo mało znanego lwowskiego publicysty, Remigiusza Ładowskiego. Wspomnieć by tu jeszcze należało zwłaszcza niektóre prace wydawane w II połowie XVIII w. Przykładem próby dostosowywania właściwych dla literatury kameralistyczno-policystycznej koncepcji do warunków i modelu ustrojowego Rzeczypospolitej były prace Józefa Wybickiego i Ferdynanda Naxa. Na uwagę zasługują *Początkowe pravidła policji ogólnej w kraju* stanowiące pierwsze — i jedyne w Polsce przedrozbiorowej — dzieło poświęcone w całości zagadnieniom dotyczącym działań policji. Interesujące postulaty w zakresie reformy administracji wysuwali także tacy pisarze, jak Antoni Popławski, Stanisław Siestrzenciewicz, Michał Wielhorski, czy Hugo Kollątaj.

Zestawiając ust. 13 (Administracja a prawo) z ust. 23 pracy (Narodziny prawa administracyjnego) rodzi się pewna refleksja: czy w Polsce nie mamy do czynienia z wcześniejszymi niż gdzie indziej na kontynencie narodzinami prawa administracyjnego w nowoczesnym jego rozumieniu, czyli takim, jakie przydała mu dziewiętnastowieczna nauka i praktyka? Wszakże w II połowie XVIII stulecia działanie administracji w Polsce opierało się na przepisach uchwalonych przez sejm. Normy odnoszące się do administracji nie były tu zatem kształtowane, jak w państwach o ustrojach absolutnych, w obrębie aparatu administracyjnego. Dostrzec już można dwustronnie obowiązujący charakter tych norm, które wiązały nie tylko obywateli, ale również aparat administracyjny. Zakazana była m. in. ingerencja ze strony administracji w działalność uchwałodawczą, w stanowienie podatków, w zasadzie w sądownictwo czy wreszcie w stosunki wiejskie, które poddane były całkowicie prywatnej administracji dominialnej. Konstytucja 3 Maja tworzyła podstawy odpowiedzialności konstytucyjnej i politycznej (votum nieufności) ministrów. Jeszcze brak było wprawdzie rozbudowanej zewnętrznej kontroli administracji (przede wszystkim w postaci sądownictwa administracyjnego), lecz postulaty takie wysuwała ówczesna publicystyka. Zaskarżalności decyzji administracyjnych do sądu domagali się Stanisław Siestrzenciewicz, Józef Kossakowski oraz autor anonimowych *Myśli politycznych dla Polski*¹. Wydaje się, iż należałoby ten element w pracy wyeksponować.

Na podkreślenie i nieco wyraźniejsze zaznaczenie w pracy zasługuje spostrzeżenie autora (s. 36), że o ile polityczne reformy zapoczątkowane w 1764 r. rychło zostały uchylone, o tyle wprowadzono wówczas reformy administracji centralnej dały początek trwającemu przez cały okres procesowi „stopniowego kształtowania nowego typu administracji Rzeczypospolitej”. Świadczy to bowiem o odczuwanej przez społeczeństwo potrzebie reformy administracji, o braku większych oporów ze strony opozycji, jak również uzasadnia szybszą od polityczno-ustrojowej — administracyjną przebudowę państwa. Potwierdza to także tezę o konieczności poddawania administracji ciągłej reformie.

Szkoda, że — w przeciwieństwie do okresu II połowy XVIII w. — charakterystyka form organizacyjno-strukturalnych administracji na ziemiach polskich w dobie porozbiorowej nie została zaprezentowana w sposób wyodrębniony i pełniejszy (dotyczy to zwłaszcza Księstwa Warszawskiego, Królestwa Polskiego w latach 1815–1830 oraz Galicji w dobie autonomicznej). Ust. 19 podręcznika (Szczególne problemy administracji na ziemiach polskich w dobie porozbiorowej) zawiera jedynie ogólną charakterystykę zaistniałych w XIX stuleciu na ziemiach polskich

¹ Por.: *Ustawy na gubernie państwa calorossyjskiego [...] przez Siestrzenciewicza arcybiskupa białoruskiego [...]*, w: Seriarz projektów do prawa, innych różnych pism, uwag, myśli patriotycznych, żądań województw, ziem i powiatów..., Warszawa 1785, t. II, s. 579; (J. Kossakowski), *Obywatel*, Warszawa 1788, s. 220–221; (J. Pawlikowski?), *Myśli polityczne dla Polski*, Warszawa 1789, s. 239–242.

przeobrażeń w zakresie administracji. Uwaga ta jeszcze mocniej odnosi się do administracji II Rzeczypospolitej, stanowiącej przecież wzór dla ukształtowania struktury administracyjnej Polski Ludowej. Wykazanie tych związków zdaje się nieodzowne (nie wyczerpuje tego zagadnienia w wystarczającym stopniu ust. 63: Problem przejścia instytucji administracyjnych państwa burżuazyjnego).

Na odrębne i szersze omówienie zasługiwałyby również wielkie reformy administracji, takie jak reformy terezańsko-józefińskie w Austrii, napoleońskie we Francji, czy reformy Steina i Hardenberga w Prusach. Wyznaczyły one bowiem kierunki rozwoju administracji w większości dzisiejszych państw europejskich. Także przedstawienie (choćby przykładowe) struktury organizacyjnej administracji głównych państw kontynentu ułatwiłoby z pewnością opanowanie materiału zawartego w rozdziałach opartych na podziale rzeczowym.

Niezwykle bogatą, zwłaszcza w odniesieniu do Polski, informację bibliograficzną zawartą na końcu książki, można by uzupełnić o kilka dodatkowych pozycji. Z prac poświęconych Polsce wspomnieć tu można: W. Strzeleckiego, *Bezpieczeństwo na ziemiach Polski*, Warszawa 1934; Z. Wachłowski, *Rys organizacji policji w Polsce przedrozbiorowej*, Warszawa 1925; J. Starościaka, *O administracji polskiej w XVIII wieku*, PiP, R. VII, 1952, z. 5-6; M. Langrod-Vaughan, *Stanislas Leszczyński, administrateur bienfaisant en Lorraine 1737-1766*, CPH, t. XIV, 1962, z. 1. Z opracowań obcojęzycznych należało — moim zdaniem — zamieścić w kolejnym wydaniu nową edycję H. Maiera, *Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungslehre*, München 1980; kolejne tomy (II i III) *Deutsche Verwaltungsgeschichte*, Stuttgart 1983-1984, oraz zbiór referatów: *Wissenschaft und Recht der Verwaltung seit dem Ancien Régime*, wyd. E. V. Heyen, Frankfurt n.M. 1984.

I na koniec dwie uwagi szczegółowe. Czytając o wprowadzeniu urzędu mera Paryża, w jednym miejscu natrafić można na informację, że urząd ten powstał w 1974 r. (s. 98), gdzie indziej zaś, że w 1977 r. (s. 106). Natomiast w skorowidzu rzeczowym odczuwa się brak wyodrębnienia dość istotnych — jak się zdaje — haseł: „nauka administracji” oraz „teoria organizacji i kierownictwa”, o których to zagadnieniach autor zresztą pisze w pracy.

Powyższe uwagi nie negują wysokiej wartości opracowania. Drugie wydanie *Historii administracji* H. Izdebskiego stanowi kolejny krok w procesie wyodrębniania się tej coraz popularniejszej — także i w Polsce — dziedziny w osobną dyscyplinę naukową, jak to się dzieje w wielu krajach (np. w RFN, Francji, Anglii). Byłoby pożądane, gdyby autor podjął się kolejnego wydania swej książki, będącej w istocie czymś więcej niż podręcznik uniwersytecki. Przy dalszym rozbudowaniu tekstu można by w szerszym zakresie uwzględnić rozwój właściwej myśli administracyjnej, a także uczynić z tej pracy polski odpowiednik istniejących już w nauce światowej syntez poświęconych dziejom administracji.

JERZY MALEC (Kraków)

Maria Gromadzka-Grzegorzewska, *Narodziny polskich nauk administracyjnych*, Wyd. UW, Warszawa 1985. ss. 168.

Poza zwykłymi powodami, które zawsze leżą u podstaw omawiania w czasopiśmiennictwie naukowym pozycji książkowych, ważnych ze względów poznawczych — nowatorskich, kontrowersyjnych czy po prostu interesujących — opubli-