

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. Wachlowskiego, *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-

kowanie recenzji pracy Marii Gromadzkiej-Grzegorzewskiej ma dla autorów niniejszych uwag również szczególne znaczenie osobiste i emocjonalne. *Narodziny polskich nauk administracyjnych* to przerobiona wersja obronionej w 1972 r. rozprawy doktorskiej naszej przedwcześnie zmarłej Koleżanki. Opublikowanie tej książki, w siedem lat po śmierci autorki, jest wielką zasługą Wydawnictw Uniwersytetu Warszawskiego, ich redaktora naczelnego, Elżbiety Nogowicz i redaktora naukowego pracy, Huberta Izdebskiego. Redaktor naukowy, przy pełnym poszanowaniu dla dzieła i autorki, która nie zdążyła uwzględnić uwag recenzentów wydawniczych, poza niezbędną korektą merytoryczną uzupełnił pracę, zamieszczając po każdym rozdziale krótki komentarz i niezbędne uzupełnienie bibliograficzne. Właściwie wstęp redaktora naukowego, jego komentarz i wskazówki bibliograficzne stanowią integralną zawartość książki i pełnią ważną funkcję informacyjno-komentatorską. I chociaż nie leży to w zwyczajach recenzyjnych, pragniemy w ten sposób dać wyraz naszego szacunku i podziękowania osobom, których trud i serdeczne starania zostały uwieńczone wydaniem monografii.

Recenzowana praca jest bowiem istotnym wydarzeniem merytorycznym na polu badawczym nauk prawnych, przede wszystkim w dziedzinie nauki prawa administracyjnego, w której niewątpliwie ma charakter unikalny. Jak mało w której dziedzinie nauk pozytywno-prawnych, właśnie w nauce prawa administracyjnego charakterystyczne i znaczące (w pejoratywnym sensie) było i jest nadal rozerwanie historycznej ciągłości i łączności pomiędzy współczesnymi a wcześniejszymi pracami badawczymi. Oznaczało to — i nadal znaczy — niemal programowe odcięcie się od korzeni własnego rozwoju intelektualnego i zagubienie wszystkich niemal wartości poznawczych, wypracowanych w okresach poprzednich. Warto przy tym zauważyć, że doktryna prawa administracyjnego w Polsce wstrząs taki przeżywała dwukrotnie, za każdym razem w początkach nowego ładu państwowego. Autorzy okresu międzywojennego choć prace ich były mocno osadzone w doktrynach europejskich — przecież w zasadzie nie kontynuowali swoistych i oryginalnych wątków dziewiętnastowiecznej polskiej teorii prawa administracyjnego. Po II wojnie światowej natomiast związek z doktrynami publicznoprawnymi dwudziestolecia międzywojennego urywa się na początku lat pięćdziesiątych, z motywów przede wszystkim ideologicznych, czy raczej — politycznych; skromne nawiązania, z którymi obecnie coraz częściej mamy do czynienia w literaturze przedmiotu, mają charakter raczej erudycyjny lub odnoszą się tylko do kwestii szczegółowych, a myśli i poglądy dawniejsze — również te aktualne w sensie merytorycznym — nie są w szerszym zakresie przedmiotem dyskusji i krytyki naukowej. Powszechne i znaczące świadectwo tej nieobecności (a tym samym wyraz braku ciągłości doktrynalnej w nauce prawa administracyjnego) dają wszystkie bodaj współczesne podręczniki akademickie z tej dziedziny.

Jest to zjawisko niepokojące; w krótkiej, bo nieco ponad stuletniej zaledwie historii nowożytnego prawa publicznego, w okresie wielkich przekształceń cywilizacyjnych, jedynie zachowanie ciągłości daje rękojmię prawidłowego rozwoju nauki i stwarza podstawy rozumnej praktyki w sferze polityki prawa i orzecznictwa administracyjnego, ucząc dostrzegać związki między warunkami życia społecznego a rozwiązaniami prawnymi, pozwalając wyjaśnić istotę pojęć i instytucji prawnych i rozumieć przesłanki kontynuacji albo negacji konstrukcji dotychczasowych. Wagę tych zagadnień doceniał Jerzy Starościek, opiekun naukowy Marii Gromadzkiej-Grzegorzewskiej i promotor jej rozprawy doktorskiej.

Książka *Narodziny polskich nauk administracyjnych*, choć odnosi się do problematyki historycznej, ujmując przedmiot opracowania w sposób typowy dla nauki prawa administracyjnego w jej współczesnym ujęciu. Praca składa się z pięciu rozdziałów, kolejno prezentując problematykę powstawania nowoczesnej admini-

stracji państwowej, rozwój europejskich nauk administracyjnych w XIX w., podstawowe konstrukcje teoretyczne polskiego piśmiennictwa prawnoadministracyjnego drugiej połowy XIX w., koncepcje funkcji administracji państwa oraz zagadnienie odrębności polskiej teorii prawa administracyjnego drugiej połowy XIX w.

Główny nurt rozważań to miejsce polskiej nauki prawa administracyjnego wśród koncepcji teoretycznoprawnych ówczesnej Europy, przede wszystkim Francji, państw niemieckich czy raczej niemieckojęzycznych teoretyków prawa, doktryny rosyjskiej i — fragmentarycznie — austriackiej. To co autorka nazywa polską nauką prawa administracyjnego czy — może trochę na wyrost — „polską szkołą teorii prawa administracyjnego” jest rekonstrukcją poglądów przede wszystkim takich autorów, jak F. K. Kasperek, J. B. Oczapowski, A. Kolski i — fragmentarycznie — A. Rembowski. Rekonstrukcja dokonana została w sposób prawidłowy, uwzględniający zarówno przesłanki metodologiczne poszczególnych koncepcji czy konstrukcji autorów, jak i zasadniczy rys ich poglądów. Koncepcje te zostały przedstawione na szerokim tle ówczesnej doktryny, przede wszystkim francuskiej i niemieckiej. Ale to co charakterystyczne dla „szkoły polskiej” to po pierwsze — powstawanie koncepcji, mniej czy bardziej oryginalnych, w warunkach braku własnych, narodowych instytucji państwowo-administracyjnych i własnych przepisów prawnych; po drugie — zróżnicowanie możliwości tworzenia i prezentowania konstrukcji teoretycznych w poszczególnych zaborach; po trzecie — funkcjonalny związek teoretycznych koncepcji prawa publicznego, takich jak publiczne prawa podmiotowe, sądownictwo administracyjne czy samorząd z ich zawartością (i wartością) ideowo-programową w warunkach braku wolności politycznej i społecznej, przy czym poziom zniewolenia był różny w zależności od zaboru i okresu (por. H. Izdebski; *Historia administracji*, PWN, Warszawa 1984, s. 58-59). Te charakterystyczne elementy uwarunkowań powstawania koncepcji teoretycznych, łącznie z utrudnieniami dydaktycznymi, a przecież wiadomo, jak ważną przesłanką dla powstania jakiegokolwiek „szkoły” ma wspólna praca badawczo-dydaktyczna (por. interesujące informacje dotyczące Oczapowskiego i Okolskiego, s. 127) zostały przez autorkę rzetelnie i plastycznie przedstawione.

Prezentacja zasadniczych wątków koncepcji autorów polskich dokonana została na szerokim tle porównawczym. Wyraźna jest predylekcja autorki do koncepcji francuskich, co jest zrozumiałe ze względu na autentycznie twórczy, nowatorski i rzeczywiście pionierski dorobek ówczesnej doktryny francuskiej, w szczególności doktryny pierwszej połowy XIX w. Poglądy autorów rosyjskich, tworzących z jednej strony pod silnym wpływem teorii francuskich, z drugiej zaś pod o wiele silniejszym wpływem absolutyzmu carskiego, przedstawione zostały w ujęciu bardziej osobowym aniżeli przedmiotowym. Wreszcie doktryna niemiecka, uwarunkowana z kolei miejscem obserwacji i refleksji poszczególnych autorów, na ogół trafnie uzupełnia obraz ówczesnej nauki prawa publicznego. Autorka, kierując się zapewne wyznaczonym przedmiotem badań, nie wykorzystuje całej dostępnej literatury przedmiotu, pomijając niekiedy — na co wskazuje redaktor naukowy książki — prace o znaczeniu zasadniczym. Aby w pełni zatem móc analizować poszczególne fragmenty koncepcji autorów polskich oraz ich „systematyczny wykład”, uwzględniać należy również źródła pominięte przez autorkę.

Szerokie spojrzenie porównawcze autorki czyni zadość postulatowi współczesnego, nowoczesnego warsztatu badawczego historyka państwa i prawa. Tym bardziej że M. Gromadzka-Grzegorzewska podejmuje nie tylko próbę znalezienia źródeł i korzeni koncepcji doktrynalnych autorów polskich, ale z równym zainteresowaniem śledzi uwarunkowania koncepcji powstających w innych, objętych zasięgiem Jej badań, państwach. Mamy do czynienia z poszukiwaniami zarówno odrębności, jak i wspólnoty pewnych konstrukcji i koncepcji, źródeł odmienności i podobieństw,

wreszcie konsekwencji praktycznych i teoretycznych przyjmowanych założeń i prezentowanych rezultatów ustaleń doktrynalnych. Autorka przedstawia źródła tożsamości nauki polskiej biorąc pod uwagę tożsamość polityczną, narodową, etniczną i kulturową koncepcji obcych. I nawet wówczas, gdy autorce nie udaje się w pełni ukazać odrębności i oryginalności koncepcji autorów polskich, zawsze akcentowane są te tezy i myśli autorów, które miały doniosłe znaczenie tak z punktu widzenia teoretycznego, jak przede wszystkim politycznego i narodowościowego. „Ideologiczna” funkcja nauk prawnych prawa publicznego ówczesnej epoki została wyeksponowana w stopniu odpowiadającym tej właśnie roli nauk.

Autorka dokonała trafnego wyboru zasadniczych problemów teoretycznych powstającej wówczas teorii prawa administracyjnego i również — nauki administracji. Są to zagadnienia kryteriów wyodrębnienia nauki prawa administracyjnego spośród innych nauk prawnych, szczególnie prawa konstytucyjnego i cywilnego; pojęcie administracji i prawa administracyjnego; teoria organu administracji i struktur organizacyjnych; status prawny urzędników; zagadnienia centralizacji i decentralizacji; problem publicznych praw podmiotowych oraz nierozzerwalnie z tym związana problematyka sądownictwa administracyjnego, wreszcie zagadnienia samorządu. Zagadnienia te zostały przedstawione przez pryzmat zarówno zasadniczych koncepcji ustrojowo-doktrynalnych drugiej połowy XIX w., jak i realnych zmian zadań, funkcji i aktywności struktur państwa i organów administracji tamtego okresu. Stąd plastycznie ukazany wpływ zarówno koncepcji doktrynalnych na zmiany ustrojowo-polityczne, jak i wpływ przekształceń funkcji i zadań państwa na poglądy doktryny. Dla każdego będzie interesujące śledzenie sporów i dyskusji, przedstawionych w monografii, na temat czy to sądownictwa administracyjnego, czy samorządu, czy wreszcie zadań i funkcji państwa i konfrontowanie ówczesnych sporów i dyskusji z aktualnymi i ożywionymi dyskusjami na te same tematy po upływie ponad stu lat.

Praca M. Gromadzkiej-Grzegorzewskiej jest historycznoprawnym studium koncepcji prawa publicznego, ze szczególnym uwzględnieniem drugiej połowy XIX w. Nie oznacza to, że jest ona adresowana tylko do historyków prawa. Przypuszczamy, że z równym zainteresowaniem zapozna się z książką zarówno historyk prawa i administracji, szczególnie historyk zajmujący się rozwojem doktryn prawnych, jak i każdy dogmatyk prawa publicznego, nie tylko prawa administracyjnego. Jest to funkcja zasadniczego waloru monografii, to znaczy współczesnego podejścia do dawnej doktryny. Przedstawiając poglądy zeszlowiecznych autorów M. Gromadzkiej-Grzegorzewska ujęła je według kryteriów klasyfikacyjnych i pojęciowych stosowanych obecnie, wypracowanych w doktrynie nowoczesnej nauki prawa administracyjnego, której zręby tworzyli właśnie dziewiętnastowieczni autorzy. W ten sposób autorka przeniosła myśli i poglądy Okolskiego, Kasparka, Oczapowskiego i innych z rubryki „historia” do działu „teraźniejszość”, przywróciła ich współczesnej doktrynie i dyskusji naukowej, a także — miejmy nadzieję — współczesnej dydaktyce prawa administracyjnego. I nie jest to zabieg sztuczny. Autorka pisze: „Żałować można, iż przynajmniej niektóre tendencje właściwe polskiemu piśmiennictwu prawnoadministracyjnemu II połowy XIX w. nie były prawie kontynuowane w dobie pełnego i swobodnego rozwoju polskich nauk administracyjnych, a mianowicie w okresie dwudziestolecia międzywojennego [...] Żałować także należy, iż do tych myśli i poglądów nie nawiązują autorzy współcześni. Sprawiłoby im z pewnością wiele satysfakcji odnalezienie u XIX-wiecznych polskich administratywistów idei podobnych do tych, które dzisiaj inspirują wiele badań, wydobycie podobnie formułowanych konstrukcji czy wreszcie odkrycie zbliżonego do dzisiejszego sposobu podchodzenia do zagadnień naukowych” (s. 132 - 133).

To „uwspółcześnienie” historii, potraktowanie treści XIX-wiecznych w sposób właściwy dla nauki prawa administracyjnego powoduje, że historyk administracji

i myśli administracyjnej wskaże niejedną usterkę tej pracy z punktu widzenia metod nauk prawnohistorycznych. Píše o tym w swej nocie wstępnej redaktor naukowy pracy. Ale pozostaje poza sporem, że praca dobrze broni się przed zarzutem ahistoryzmu, a jej tezy są wyraziste i na ogół przekonujące. Zresztą poglądy i sylwetki autorów polskich drugiej połowy XIX w., a także szersze tło doktrynalne polskie i europejskie nie są obce polskiemu piśmiennictwu historyczno-prawnemu, filozoficznemu czy naukoznawczemu. Są natomiast zupełnie nieznane, ze względów przedstawionych wyżej, dzisiejszej doktrynie prawa administracyjnego, i dlatego tak zachęcamy administratywistów do lektury pracy Marii Gromadzkiej-Grzegorzewskiej.

Żałować należy, że ta interesująca, pożyteczna książka została wydana w zenująco niskim nakładzie 200 egzemplarzy, co powoduje, że jest ona dostępna praktycznie jedynie w bibliotekach.

MICHAŁ KULEZA, MIROSLAW WYRZYKOWSKI (Warszawa)

Wiktor Osiatyński, *Ewolucja amerykańskiej myśli społecznej i politycznej*, PWN, Warszawa 1983, ss. 377; *Współczesny konserwatyzm i liberalizm amerykański*, PWN, Warszawa 1984, ss. 553 (=Współczesne doktryny polityczno-prawne USA. Pod red. J. Wróblewskiego, t. I - II).

Historia ustroju prawa i doktryn Stanów Zjednoczonych Ameryki rzadko gościła na łamach CPH. Nie była ona zresztą chętnie podejmowana przez historyków prawa, z których tylko Konstanty Grzybowski i Marek Sobolewski do niej sięgali, i to też raczej jako prawnicy-konstytucjoniści. Z tym większym zainteresowaniem witamy ostatnią pracę W. Osiatyńskiego, znanego z licznych, częściowo publicystycznych studiów amerykańisty. W dwóch tomach dał on w pierw przegląd dziejów myśli politycznej USA od czasów rewolucji aż po reformy Franklina D. Roosevelta z lat trzydziestych, a następnie dokonał rozbioru dwóch najważniejszych nurtów w doktrynach amerykańskich ostatniego półwiecza, jakimi były konserwatyzm i liberalizm. Arbitralne przedsięwzięcie zasługuje na baczną uwagę.

U punktu wyjścia rozważań autora tkwi teza, że osobliwością amerykańskiej myśli społeczno-politycznej jest „stosunkowo wąski zakres konfliktu ideologicznego”, co znaczy, że w Stanach Zjednoczonych — inaczej niż w Europie XIX i XX w. „niemal wszystkie główne nurty myśli [...] zgadzały się co do konieczności utrzymania kapitalistycznego porządku społecznego, ekonomicznego i politycznego” (I, 19). Szeroki konsensus ideologiczny wynikał ze swoistości amerykańskiego społeczeństwa, w szczególności z braku silnych tradycji feudalnych, ze sporych możliwości ruchliwości społecznej, z imigranckiego charakteru kształtującego się narodu, z braku silnego politycznie ruchu klasy robotniczej, a także z potęgi burżuazyjnego centrum polityczno-ideologicznego, umożliwiającego koncentrowanie władzy w rękach aparatu państwa i sprzyjającego manipulowaniu postawami politycznymi. Konsensus ten nie wykluczał licznych konfliktów o pryncypia, ale zawsze sytuował je w obrębie zasadniczego kapitalistycznego konsensusu ideologicznego.

Zasadnicze spory zachodziły w tych ramach — zdaniem autora — na trzech poziomach. Pierwszy wyrażał „najogólniej rozumiany” stosunek do zmian społecznych i politycznych, którego artykulacja znajdowała wyraz w przemienności dwóch postaw. Oto grupy uprzywilejowane chciały utrzymania status quo, podczas gdy