

HUBERT IZDEBSKI (Warszawa)

Ze studiów nad instytucjami XIX wieku

(W związku z pracami: Robert Chabanne, *Les institutions de la France de la fin de l'ancien régime à l'avènement de la IIIème République (1789 - 1875)*, Lyon 1977, Éditions L'Hermes, ss. 416, Bibliothèque Droit — Économie — Gestion; Valerie Cromwell, *Revolution or Evolution. British Government in the Nineteenth Century*, London 1977, Longman, ss. X+230, Problems and Perspectives in History).

W ciągu ostatnich dwudziestu-trzydziestu lat w wielu krajach nastąpiło poważne ożywienie badań nad ustrojem, doktrynami i prawem ubiegłego stulecia. Zważywszy ogólne znaczenie wieku XIX dla ukształtowania się instytucji nam współczesnych, jest to zjawisko jak najbardziej zrozumiałe. Zakres i intensywność badań, a także sposób podchodzenia do ich przedmiotu są jednak w różnych krajach dość zróżnicowane. Wpływa na to wiele czynników, takich zwłaszcza jak: ogólny stan rozwoju nauk historycznoprawnych w danym kraju, tradycje podejmowania problemów instytucjonalnych przez przedstawicieli innych nauk (historycznych, politycznych, ekonomicznych, socjologicznych) oraz tradycyjne rozgraniczanie przedmiotu badań historyków prawa i przedstawicieli nauki prawa pozytywnego, które łączy się w dużym stopniu ze znaczeniem, jakie instytucje XIX w. posiadają w praktyce dla współczesnego ustroju politycznego, współczesnej administracji bądź też współczesnego wymiaru sprawiedliwości danego kraju.

Ostatnio ukazały się dwie książki, których przedmiotem są ogólne przeobrażenia, jakim uległy w XIX w. instytucje — zasadniczo tylko instytucje publiczne — we Francji i w Wielkiej Brytanii. Łączy je, poza zbliżonym przedmiotem, niewiele więcej ponad to, że obie mają służyć w pierwszej kolejności celowi dydaktycznemu. Odmienne charakter obydwóch publikacji nie zdaje się stać na przeszkodzie ich łącznemu omawianiu. Przeciwnie, konfrontując je ze sobą, można łatwiej dostrzec różnicowanie podejść do instytucji XIX stulecia.

Obszerna praca Roberta Chabanne'a, adiunkta (*maitre-assistant*)

Wydziału Prawa Uniwersytetu Lyon III, o instytucjach Francji od schyłku *ancien régime* do początków III Republiki, jest podręcznikiem dla studentów I roku prawa. Program i miejsce przedmiotów historycznych na francuskich wydziałach prawa począwszy od 1955 r. ulegają stałym przeobrażeniom; od pewnego czasu występują też pewne różnice programowe między poszczególnymi uczelniami. Utrzymuje się jednak nadal ogólną koncepcję, przyjętą w 1955 r. w związku z ówczesną gruntowną reformą studiów prawniczych¹. Koncepcja ta zakłada zastąpienie tradycyjnego, technicznego „studium analitycznego i rozdrobnionego” przez socjologizujące „studium ogólne i syntetyczne”, w którym dzieje „dawnych społeczeństw” są traktowane „pod ich różnymi aspektami — gospodarczymi, społecznymi, politycznymi, administracyjnymi, prawnymi i duchowymi”². Od razu trzeba zauważyć, że przez „dawne społeczeństwa” rozumiano zawsze instytucje społeczne, polityczne i prawne Francji, co nie dotyczyło, oczywiście, starożytności. Tym samym i w dydaktyce wyraża się autarkiczne ograniczanie się do dziejów własnego kraju, tak charakterystyczne dla francuskich badań historycznoprawnych.

Powyższe ogólne założenie można było interpretować w dość rozbieżny sposób. Początkowo, w ślad za urzędowym programem nowego przedmiotu o nazwie „historia instytucji i faktów społecznych”, zdawała się przeważać interpretacja rozszerzająca. Autorzy pierwszych podręczników „historii instytucji i faktów społecznych” starali się szeroko wykraczać poza zagadnienia ściśle ustrojowe i prawne; z największą konsekwencją i z największym powodzeniem czynił to Jacques Ellul³. Zakres wykładu wykazywał jednak stopniowo tendencję do ograniczania, co było zresztą zgodne z nowszymi ustaleniami urzędowymi. W większym niż początkowo stopniu skupiano się więc na zagadnieniach ściśle ustrojowych i, po części, prawnych. Tendencja ta dała się wyraźnie odczuć najpierw w wykładach specjalizacyjnych dla studentów III roku. Jej wyrazem był w szczególności znakomity, choć dość tradycyjny, podręcznik porewolucyjnych instytucji publicznych pióra Gerarda Sautela, czołowego przedstawiciela „prawniczego” nurtu francuskiej nauki historii administracji⁴. Inna rzecz, że pionierski wykład historii administracji Pierre’a Legendre, także przeznaczony dla studentów III roku,

¹ Por. J. Maillet, *Historia instytucji i faktów społecznych na francuskich wydziałach prawa*, CPH, t. IX, z. 1, 1957, s. 406 - 409; M. Sczaniecki, *Historia instytucji i faktów społecznych na tle nowej francuskiej reformy studiów prawnych*, Sprawozdania PTPN, 1957, z. 1, s. 68 - 70.

² J. Maillet, o.c., s. 407.

³ *Histoire des institutions*, wyd. 1, zwłaszcza t. II, cz. 2 (1789 - 1870), Paris 1956 (w nowszych wydaniach jest to tom V); por. rec. M. Sczanieckiego, CPH, t. X, z. 1, 1958, s. 188 i n.

⁴ *Histoire des institutions publiques depuis la Révolution française. Administration — Justice*, wyd. 1, Paris 1969 (w wyd. 3, 1974 rozszerzono o *Finances*).

dalece, nawet zbyt dalece, odbiegał od tradycyjnych konstrukcji prawnych⁵.

Reforma 1955 r. przyniosła, poza odświeżeniem uniwersyteckiej dydaktyki historycznoprawnej, a pośrednio także zachęceniem do odświeżenia kwestionariusza badań, inny jeszcze skutek pozytywny. Było nim mianowicie uznanie dziejów ustroju i prawa okresu 1789 - 1870 za domenę historyków prawa, a nie przedstawicieli nauk prawa pozytywnego. Francuscy historycy prawa zdecydowali się podjąć zagadnienia wieku XIX (wiek XIX trzeba we Francji liczyć od wybuchu Wielkiej Rewolucji) stosunkowo późno w porównaniu z kolegami z innych krajów; pionierem w tej dziedzinie był Gabriel Lepointe, którego obszerna synteza francuskich instytucji publicznych XIX stulecia ukazała się zaledwie na dwa lata przed podjęciem reformy studiów⁶. Opóźnione rozszerzenie ram chronologicznych badań i wykładów, jak również utrzymujące się do dziś zamykanie wykładów historycznoprawnych na roku 1870 bądź 1875 wynikało w poważnej mierze z wyjątkowo dużego znaczenia instytucji dziewiętnastowiecznych dla ustroju i prawa Francji współczesnej. Za bardziej kompetentnych do ich zgłębiania uważano przedstawicieli nauk prawa pozytywnego.

Jak na tym tle można ocenić pracę Roberta Chabanne'a? W przedmowie Autor podkreślał ściśle dydaktyczny charakter swojego opracowania, dostosowanego tematyką do ustaleń programu studiów, a rozmiarami do potrzeb i możliwości przeciętnego studenta. Z tego powodu uważał też za zbędne zarówno obszerniejsze komentarze, jak i powoływanie się na źródła i literaturę. Zdawać by się mogło, że tym samym Autor poważnie ograniczył możliwość pełnego wypowiedzenia się w materiałach ujętych w podręczniku. Wniosek taki nie jest jednak słuszny. Osobiste poglądy Autora na tyle zaważyły na tematyce i układzie książki, że łączą ona w sobie cechy pomocy dydaktycznej i syntezy naukowej.

Po pierwsze, R. Chabanne odbiegł od ustaleń programu studiów — i, dodajmy, od drugiego dostępnego na rynku francuskim podręcznika z tego samego przedmiotu, autorstwa Gerarda Sautela⁷ — pod względem chronologicznym. Oficjalne ramy 1789 - 1870 wydały mu się zbyt szczerpie i w rezultacie przedstawił także instytucje przedrewolucyjne, jak również naszkicował genezę konstytucji III Republiki. Takie rozwiązanie wydaje się trafne ze względów nie tylko dydaktycznych (trudno nie zgodzić się ze słowami Autora: „jest oczywiste, że doniosłość rewolucji francuskiej oceni się wtedy, gdy zapozna się z rzeczywistą sytuacją Fran-

⁵ *Histoire de l'Administration de 1750 à nos jours*, Paris 1968.

⁶ *Histoire des institutions du droit public français (1789 - 1914)*, Paris 1953; por. M. Szczaniecki, o.c. (CPH, t. X), s. 192 - 3, 196.

⁷ *Histoire des institutions et des faits sociaux depuis la Révolution*, Paris 1976. Por. także J. J. Chevalier, *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à nos jours*, wyd. 5, Paris 1978.

cji w przededniu tej rewolucji”), ale i naukowych. Możemy nie zgadzać się w pełni z tezą, wysuniętą już przez Alexisa de Tocqueville, a podtrzymywaną przez wielu współczesnych historyków ogólnych i część historyków prawa, o kontynuacji w dobie rewolucyjnej i porewolucyjnej instytucji, a przynajmniej ducha większości instytucji „dawnego ustroju”. Nie sposób jednak nie dostrzec wielu elementów kontynuacji, choćby nawrót do rozwiązań przedrewolucyjnych był początkowo przypadkowy, niezamierzony, jak to miało miejsce w odniesieniu do napoleońskiej Rady Stanu⁸. Podobnie okres poprzedzający proklamowanie III Republiki można traktować jako wstęp do instytucji republikańskich, ale też można widzieć w nim kontynuację procesów zachodzących w drugiej fazie rządów Napoleona III. Za zaletę pracy trzeba w rezultacie uznać jej historyzm, umieszczanie analizowanych faktów i zjawisk w szerszej perspektywie historycznej. Wyraża się on nie tylko w przyjęciu szerszych, niż wymaga tego program, ram chronologicznych, lecz także w wielokrotnym powoływaniu się w tekście na historyczne źródła i dalsze losy określonych instytucji.

Po wtóre, instytucje ubiegłego stulecia Autor uszeregował w określony sposób i przedstawił w określonych wzajemnych proporcjach. Zauważmy, że systematyka wykładu jest w pierwszej kolejności rzeczowa, a nie chronologiczna; podział chronologiczny znalazł zastosowanie dopiero w odniesieniu do poszczególnych typów instytucji. Tak więc, po instytucjach przedrewolucyjnych (poświęcono im około 15% kart pracy) została omówiona historia konstytucyjna Francji lat 1789 - 1875 (67 stron, a więc około 17% całości) a następnie kolejno instytucje administracyjne (9%), sądowe (16%), finansowe (9%), religijne (15%), wojskowe (6%), szkolne i uniwersyteckie (14%). Pracę kończy rozdział o „przeobrażeniach społeczeństwa”, liczący 25 stron czyli około 7% całości tekstu.

Uderza stosunkowo skromna prezentacja podstawowych tradycyjnie materii: konstytucyjnych (jest ona tym skromniejsza, że w części poświęconej historii konstytucyjnej znalazły się elementarne wiadomości z dziejów doktryn politycznych) oraz, po części, materii administracyjnych. Sądownictwo administracyjne zostało potraktowane jako jedna z instytucji wymiaru sprawiedliwości, co stanowi poważne odstępstwo od naukowych i dydaktycznych tradycji francuskich; w rezultacie rozdział o instytucjach sądowych, w którym przedstawiono ustrój sądów, jak również podstawowe fakty dotyczące się źródeł prawa sądowego, także trudno uznać za obszerny. Bardzo obszerne są natomiast części poświęcone instytucjom religijnym oraz szkolnym i uniwersyteckim. Wbrew wstępnym zapowiedziom, Autor nie zrezygnował w nich całkowicie z aparatu naukowego, znajdującego poza tym zastosowanie jedynie przy oma-

⁸ Por. *Le Conseil d'État. Son histoire à travers les documents d'époque 1799 - 1974*, Paris 1974, s. 28.

wianiu źródeł prawa (dzięki czemu zresztą student francuski może dowiedzieć się o długotrwałości obowiązywania kodeksu Napoleona na ziemiach polskich, s. 208 przyp. 1). Obie te obszernie części mają samoistny — i to poważny walor naukowy. Można natomiast sądzić, że są one zbyt rozbudowane z punktu widzenia „optimum dydaktycznego”, na które R. Chabanne powoływał się we wstępie.

Uprzywilejowując w podręczniku instytucje omawiane dotąd na ogół pobieżnie, Autor chciał zapewne dać wyraz przekonaniu o potrzebie rozszerzenia tradycyjnego kręgu zainteresowań nauk historyczno-prawnych. W tym zakresie jest on niewątpliwie w zgodzie z założeniami kolejnych reform programowych. Z drugiej jednak strony w jego pracy prawie nic nie zostało z tego, co starano się określić, niezbyt precyzyjnie, mianem „faktów społecznych”. Rozdział o przeobrażeniach społeczeństwa, nieprzypadkowo chyba umieszczony na końcu, jest skromny rozmiarami i skromny tematyką. Naszkicowano w nim jedynie kształtowanie się zasady równości wobec prawa, zagadnienia podstawowych wolności obywatelskich i problematykę organizacji opieki społecznej. Można odnieść wrażenie, że Autor starał się za wszelką cenę uniknąć zarzutu wykraczania poza problematykę prawną. Pociągnęło to jednak za sobą pominięcie nie tylko wielu niezbędnych elementów tła społeczno-gospodarczego, lecz również i niektórych problemów natury prawnej, takich jak prawo do pracy w warunkach bezpiecznych i higienicznych, uznawane stopniowo przez „ustawodawstwo fabryczne” bądź zagadnienie prawa do pracy w ogóle, proklamowanego przecież w 1848 r.

Szersza perspektywa Autora, wyrażająca się zwłaszcza w docenieniu znaczenia instytucji religijnych oraz szkolnych i uniwersyteckich, okazała się dość ograniczona. Warto zauważyć, że w podręczniku nie znajdziemy także odbicia ujęć „personalnych” i „decyzyjnych”, tak szeroko postulowanych, a po części już rozwijanych we współczesnej nauce francuskiej i belgijskiej⁹.

Pomijając godny jeszcze raz podkreślenia historyzm Autora oraz rozszerzenie przezeń tradycyjnej tematyki dydaktycznej — podręcznik R. Chabanne'a musimy uznać w rezultacie za stosunkowo klasyczny, żeby nie powiedzieć tradycyjny. Francuska twórczość naukowa i dydaktyczna dostarcza wielu przykładów bardziej „integralnych” ujęć problematyki dziejów instytucji XIX w. Z jednego co najmniej powodu klasyczny charakter podręcznika jest jednak dla czytelnika nader korzystny: podręcznik R. Chabanne'a odznacza się jasnością konstrukcji i klarownością wywodów, a wszystkie części zostały napisane z jednakowo wysoką kompetencją i sumiennością. Podręcznik stanowi więc nie tylko cenną pomoc dydaktyczną dla studentów francuskich, lecz również jest

⁹ Por. H. Izdebski, *Nowe tendencje w dziedzinie historii instytucji publicznych*, CPH, t. XXX, z. 1, 1978, s. 181 i n.

godny polecenia historykom prawa z innych krajów — jako solidne kompendium wiedzy o wielu instytucjach, głównie publicznych, we Francji XIX stulecia.

Instytucjami XIX w. na ogół zajmowali się we Francji początkowo przedstawiciele nauk prawa pozytywnego, a następnie historycy prawa. Historycy ogólni położyli duże zasługi w metodologicznej reorientacji badań instytucjonalnych, jak również wzbudzili zainteresowanie niektórymi problemami. Pierwsze syntetyczne opracowanie instytucji czasów rewolucji, konsulatu i Cesarstwa — stanowiące zarazem pierwszą syntezę instytucji porewolucyjnych w ogóle — wyszło także spod pióra historyka¹⁰. Ogólnie jednak francuscy historycy ogólni raczej uznają pierwszeństwo historyków prawa w badaniach nad instytucjami XIX w.¹¹

Zupełnie odmiennie kształtuje się w tej dziedzinie sytuacja w Wielkiej Brytanii. Badania nad instytucjami XIX w. pozostają tam tradycyjnie domeną historyków ogólnych (a po części także politologów i administratywistów). Nieliczni historycy prawa ograniczają swe zainteresowania do dziejów prawa sądowego. Podobnie jest w dydaktyce. Instytucje publiczne XIX w. są wykładane w zasadzie tylko studentom historii i, po części, nauk politycznych. Ten nietypowy raczej dla kontynentu europejskiego, a właściwy również Stanom Zjednoczonym, związek między historią instytucji a historią ogólną pociąga za sobą określone podejście do historii konstytucyjnej bądź administracyjnej. Historycy ogólni, podejmujący problemy instytucjonalne muszą z konieczności rozstrzygać wiele zagadnień ściśle prawnych. Zarazem, z racji swej formacji intelektualnej, są oni skłonni do ujmowania instytucji w szerszej perspektywie: ogólnohistorycznej, doktrynalnej, ekonomicznej, społecznej, politycznej, psychosocjologicznej. Można więc mówić o automatycznej niejako „integralności” studiów nad wiekiem XIX — z tym, że inaczej niż we Francji, wpływy metodologii marksistowskiej okazały się w tej dziedzinie mniej odczuwalne, a w rezultacie czynnikiem społeczno-gospodarczym z reguły nie poświęca się dostatecznej uwagi.

Wśród brytyjskich instytucji XIX stulecia szczególne zainteresowanie budzą od pewnego czasu instytucje administracji centralnej i jej agend terytorialnych. Problematyka ta stanowi przedmiot wielu nowszych publikacji; czytelnicy „Czasopisma Prawno-Historycznego” mieli możliwość zapoznania się zarówno z najważniejszymi spośród nich¹², jak i, przy okazji, ze stanem badań w ich dziedzinie¹³. Obecnie znów

¹⁰ J. Godechot, *Les institutions de la France sous la Révolution et l'Empire*, Paris 1951 (wyd. 2 1968).

¹¹ Por. np. A. J. Tudesq, *L'histoire de l'administration (XIXe et XXe siècles) dans les Facultés des Lettres et des Sciences Humaines*, *Histoire de l'Administration*, Institut Français des Sciences Administratives, z. 7, 1972, s. 28 i n.

¹² Zwłaszcza: H. Parris, *Constitutional Bureaucracy. The Development of British Central Administration since the Eighteenth Century*, London 1969 (rec.

warto zwrócić uwagę czytelnika polskiego na postępy brytyjskiej nauki historii instytucji. Stało się to za sprawą książki Valerie Cromwell, wykładowczyni historii na Uniwersytecie Sussex.

Z formalnego punktu widzenia praca V. Cromwell jest wyborem tekstów źródłowych oraz fragmentów opracowań naukowych, uzupełnionym wstępem, komentarzem i posłowiem wydawczyni. Jest to więc jedna z typowych anglosaskich pomocy dydaktycznych — w tamtejszej dydaktyce zbiory tego rodzaju cieszą się uznaniem znacznie większym niż systematyczne podręczniki typu kontynentalnego. Swoboda działania Autorki zdawała się dodatkowo ograniczona przez konieczność podporządkowania się wymogom serii, w której ramach praca została wydana.

To, co przedstawiono w pracy, poważnie wykracza jednak poza wartość przeciętnego opracowania dydaktycznego. Zdecydował o tym przede wszystkim nader szczęśliwy dobór różnorodnych źródeł i najcenniejszych fragmentów podstawowej literatury. Duże znaczenie posiada jednak także sam układ zbioru. Na pozór nie jest on zgodny z mottem całej serii — słowami Lorda Actona „studiujcie nade wszystko problemy, a nie okresy”. Z wyjątkiem rozdziału I, poświęconego roli benthamitów w rozwoju administracji XIX w., przyjęty został bowiem układ chronologiczny. Kolejno omówiono więc: stan administracji centralnej około 1800 r., oznaki przemian z lat trzydziestych XIX w., dalsze przeobrażenia w latach pięćdziesiątych, „nową erę”, jak ją określiła Autorka, z lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych i wreszcie stan rzeczy z roku 1900. Trzeba jednak pamiętać, że najważniejszymi problemami, które starają się rozstrzygnąć badacze brytyjskiego XIX stulecia są właśnie: rola czynników ideologicznych w procesie przemian oraz znaczenie poszczególnych etapów kształtowania się nowoczesnej administracji, wyposażanej w nowe kompetencje, racjonalniej zorganizowanej, funkcjonującej dzięki zawodowym kadrom o możliwie jak najwyższym poziomie.

Obydwa powyższe problemy są zresztą dość ściśle związane ze sobą. Nad badaniami nad instytucjami administracyjnymi XIX w. dotąd ciąży schemat, zaproponowany przed z górą 70 laty przez Alberta Venn Diceya¹⁴. Dicey podzielił brytyjski wiek XIX na trzy prawie równe części. W pierwszym trzydziestoleciu w dziedzinie zadań państwa, a więc zarazem zadań administracji, nie zaszły, jego zdaniem, żadne zmiany. W latach 1830 - 1865 sfera działalności administracji ulec miała zawę-

CPH, t. XXIII, z. 2, 1971, s. 223 - 227; wbrew tytułowi praca odnosi się prawie w całości do XIX w.) oraz W. C. Lubenow, *The Politics of Government Growth. Early Victorian Attitudes toward State Intervention 1833 - 1848*, Newton Abbot — Hamden 1971 (rec. CPH, t. XXVIII, z. 1, 1976, s. 203 - 206).

¹³ Por. także H. Parris, *La situation de l'histoire de l'administration en Grande-Bretagne*, *Histoire de l'Administration*, o.c., s. 64 - 72.

¹⁴ *Lectures on the Relation between Law and the Public Opinion in England during the Nineteenth Century*, London 1905.

zeniu. Był to, zdaniem Diceya, okres indywidualizmu, czy też, jak byśmy to dzisiaj określili, liberalizmu. Indywidualizm ustąpił około 1865 r. miejsca kolektywizmowi. Od tego czasu obserwujemy stały, jak mówią Anglicy, „wzrost rządu”. Przeobrażenia administracji dokonywały się w wyniku ustawodawstwa, na przemiany ustawodawstwa wpływać zaś miały przede wszystkim czynniki ideologiczne, które Dicey określał mianem opinii publicznej; na zmniejszenie ingerencji administracji w okresie 1830 - 1865 wpłynęły przede wszystkim, jego zdaniem, poglądy wybitnego filozofa i prawnika Jeremiego Benthama.

Schemat Diceya od co najmniej dwudziestu lat jest w wielu punktach zakwestionowany. Badania nad poszczególnymi dziedzinami administracji dowiodły nietrafności tezy o przejściowym ograniczeniu funkcji państwa. Dodajmy, że podobne tezy odrzuca się coraz częściej także w innych krajach. Powszechnie przyjmowana w nauce i dydaktyce kontynentalnej konstrukcja „państwa liberalnego” jest tym samym pozbawiana podstawowego składnika. Tracąc ostrość może się ona w rezultacie okazać nieużyteczna¹⁵. Zwrócono również uwagę na to, że nowe ustawodawstwo brytyjskie powstawało w niemałym stopniu pod wpływem samej administracji, której rola — jak zresztą nigdzie i nigdy — nie ograniczała się do prostego wykonawstwa przepisów. W XIX w. zaczęto także upoważniać organy administracji do wydawania aktów normatywnych, co w terminologii anglosaskiej nosi nazwę „delegowania ustawodawstwa”. Wreszcie podano w wątpliwość tezę Diceya o dominującym wpływie ideologii na przeobrażenia administracji; za ważniejsze uznano po prostu pilne potrzeby życia, narastające wraz z gwałtowną industrializacją i urbanizacją. Zachwiano też wiarę w indywidualizm doktryny Benthama. Mimo ogólnego kwestionowania schemat Diceya nadal jednak służy na ogół za punkt wyjścia dla rozważań nad wiekiem XIX, choćby rozważania miały doprowadzić do wykazania jego nietrafności.

Stosując się do Diceyowskiej tradycji pierwszy rozdział swego zbioru V. Cromwell poświęciła znaczeniu myśli Benthama i jego uczniów. Co do samego Benthama zdaje się ona popierać wyważoną interpretację jego poglądów — odrzucając zarówno interpretację indywidualistyczną jak i — bo i takie poglądy głoszono — traktowanie Benthama jako pioniera myśli „kolektywistycznej”. Powołała się na samego Benthama, który stwierdził, że „rząd sam w sobie jest jednym wielkim złem, [...] jednakże, dzięki temu złu, zapobiega się złu jeszcze większemu”. W ogóle trzeba zauważyć, że nowsze opracowania dziejów myśli liberalnej przypisują coraz mniejsze znaczenie hasłu „laissez faire” i podkreślają głoszoną przez liberałów potrzebę określonej interwencji

¹⁵ Por. B. Leśnodorski, *Administracja w państwie burżuazyjnym (Czynniki rozwoju)*, „Państwo i Prawo”, 1971, z. 3-4, s. 534-535; problem ten rozwijam w skrypcie *Historia administracji* (w druku).

państwa w życie gospodarcze i społeczne¹⁶. Skrajny leseferyzm, dodajmy, wystąpił z reguły dopiero w drugiej połowie stulecia jako program nie tyle konstruktywny, ile wyrażnie defensywny. Jego przedstawicielom chodziło nie o wprowadzenie go w całości w życie, lecz o zahamowanie rozwoju funkcji państwa; tylko tezy skrajne mogły, ich zdaniem, zwrócić uwagę opinii publicznej i ustawodawcy na niewłaściwy kierunek ewolucji. Autorka nie zajęła natomiast jasnego stanowiska w najbardziej spornej sprawie wpływu benthamitów na przeobrażenia instytucjonalne, wycinka szerszego problemu wpływu doktryny na instytucje. Obecnie uważa się raczej, że Dicey zdecydowanie przecenił rolę czynnika ideologicznego, aczkolwiek spotyka się również poglądy, przyznające doktrynie prymat nad praktyką. Szczególnie godne uwagi są próby rozwiązania tego problemu poprzez szczegółowe badania poglądów wyrażonych w toku debaty parlamentarnej oraz w prasie i innych publikacjach. Badania te, które podjął w USA W. O. Aydelotte i W. C. Lubenow, zostały niestety przez Autorkę pominięte.

Bez względu na to, jak ocenimy różne podejścia do problemu stosunku doktryny i praktyki, samo jego stawianie uznać musimy za bardzo pożyteczne. W krajach kontynentalnych odczuwa się, przynajmniej w odniesieniu do XIX i XX w., brak dostatecznych związków między historią doktryn politycznych i prawnych (a tym bardziej historią doktryn ekonomicznych) a pozostałymi naukami historycznoprawnymi.

Jeszcze ciekawsze wydają się następne rozdziały pracy. Godna uwagi jest periodyzacja oparta na wynikach nowszych studiów. Wyrażnie zerwano w niej ze schematem Diceya. Budzi uznanie poruszana w poszczególnych rozdziałach problematyka: V. Cromwell zajęła się nie tylko wzrostem zadań administracji, podstawowymi kwestiami organizacyjnymi oraz sylwetkami najwybitniejszych administratorów. Poczesne miejsce zajęły problemy kadr urzędniczych, finanse i kontrola finansowa oraz przeobrażenia procedury parlamentarnej, które ułatwiały postęp interwencjonizmu państwowego. Mimo szczupłej objętości książki i mimo bardzo ograniczonych możliwości prezentacji własnego stanowiska (własny tekst Autorki stanowi zaledwie 25 stron). V. Cromwell udało się przedstawić w systematyczny sposób, rzadko spotykany w literaturze anglosaskiej, wszystkie podstawowe zagadnienia omawianego okresu i podstawowe naukowe propozycje ich rozwiązania. Zagadnienia zostały przy tym wzajemnie powiązane ze sobą, dzięki czemu wybór źródeł i literatury dotyczących instytucji brytyjskich w XIX w. stanowi zarazem wzór „integralnego” podejścia do dawnych instytucji publicznych.

¹⁶ Por. np. *The Classical Economists and Economic Policy*, wyd. A. W. Coats, London 1971 (rec. CPH, t. XXVIII, z. 1, s. 205 - 6); także B. Sobolewska, M. Sobolewski. *Myśl polityczna XIX i XX w. Liberalizm*, Warszawa 1978, zwłaszcza s. 12 - 14.

Wybór jest uzupełniony o krótki zarys porównawczy. Nauka anglosaska — inaczej niż francuska, a podobnie jak niemiecka — nie stroni od komparatystyki; pierwsza synteza powszechnych dziejów administracji, zresztą niezbyt udana, nieprzypadkowo wyszła spod pióra właśnie uczonego brytyjskiego¹⁷.

Można, więc stwierdzić, że obie prezentowane książki uzupełniają się w dużym stopniu pod względem doboru tematyki i sposobu jej traktowania. Dzięki temu obie mogą posłużyć naszym badaczom nie tylko jako pożyteczne kompendia i nie tylko jako, przy okazji, przewodniki po najnowszej literaturze, lecz także jako wzory określonych ujęć tematycznych i metodologicznych w badaniach nad instytucjami XIX stulecia.

W naszym kraju, podobnie jak w innych krajach socjalistycznych, badania nad instytucjami ubiegłego wieku stanowią domenę historyków prawa, ewentualnie także historyków. Przedstawiciele nauki prawa pozytywnego dość szybko wycofali się w zasadzie z podejmowania problemów ustroju i prawa minionych formacji społeczno-ekonomicznych, a ostatnio wykazują nawet tendencję do przekazywania historykom badań nad wcześniejszymi etapami rozwoju państwa i prawa socjalistycznego. Jednocześnie historycy, tradycyjnie ograniczający się do studiowania ustroju i prawa średniowiecza i początków czasów nowożytnych, uznali za celowe rozszerzyć ramy chronologiczne swych zainteresowań. Na wagę studiów nad instytucjami wieku XIX zwrócono uwagę już w trakcie dyskusji przed I Kongresem Nauki Polskiej. W rezultacie studia dziewiętnastowieczne były stopniowo rozwijane. Zrodziło to nawet — w związku z ożywieniem badań także nad epoką stanisławowską i nad pierwszą połową naszego stulecia, a wobec szczupłości kadr — niebezpieczeństwo osłabienia prac nad epokami wcześniejszymi¹⁸.

W ostatnim dwudziestoleciu obserwujemy odczuwalny postęp w badaniach nad instytucjami publicznymi na ziemiach polskich w XIX w. Wyrazem postępu jest ukazanie się stopniowo dużej liczby opracowań monograficznych, dotyczących się głównie instytucji Księstwa Warszawskiego i Królestwa Polskiego, jak również kilku opracowań syntetycznych, przedstawiających przeobrażenia ustroju (rządziej i prawa) w poszczególnych częściach Polski w różnych wycinkach czasowych. Ukoronowaniem syntez częściowych będą niewątpliwie zapowiadane tomy III i IV systemu historii państwa i prawa Polski. Podjęto również badania nad doktrynami polityczno-prawnymi XIX w., jak również nad kształtowaniem się polskich nauk administracyjnych.

Wyrażając uznanie dla dotychczasowych osiągnięć, nie sposób zara-

¹⁷ E. N. Gladden, *A History of Public Administration*, t. I - II, London 1972 (rec. CPH, t. XXVII, z. 1, 1975, s. 151 - 154).

¹⁸ J. Bardach, *Polskie nauki historyczno-prawne w latach 1945 - 1977*, „Państwo i Prawo”, 1979, z. 1, s. 10.

zem nie dostrzec nazbyt wielu luk w naszej wiedzy o instytucjach publicznych na ziemiach polskich w XIX w. Zainteresowanie poszczególnymi zaborami i okresami jest, jak dotąd, bardzo nierównomierne. Szczególnie odczuwalną lukę stanowią ostatnie dziesięciolecia XIX i początek XX w.; dla ziem polskich badania nad wiekiem XIX z natury rzeczy muszą kończyć się na latach pierwszej wojny światowej. W odniesieniu do Królestwa Polskiego, którego okres konstytucyjny jest już stosunkowo dobrze znany, odczuwa się pilną potrzebę podjęcia badań nad instytucjami doby międzypowstaniowej, z wyłączeniem sądownictwa. Zbyt mała jest nasza wiedza o zaborze pruskim, zwłaszcza po 1806 r. Wymieniono tu tylko braki najbardziej odczuwalne.

Jak się wydaje, w dalszych badaniach nad instytucjami ubiegłego stulecia powinno się wzbogacić przyjmowany przez większość badaczy i dość tradycyjny kwestionariusz. Po pierwsze, chodzi o szersze niż dotąd stosowanie metody porównawczej. Już w czasie dyskusji przed I Kongresem Nauki Polskiej stwierdzono przecież, że „badanie XIX w. w Polsce wymaga studiów porównawczych”¹⁹. Bez wielopłaszczyznowych porównań — z instytucjami danego państwa zaborczego, z instytucjami innych ziem polskich oraz z instytucjami innych państw, zwłaszcza pozostałych państw zaborczych oraz tych państw, które, jak Francja, wywarły bezpośredni wpływ na ustrój i prawo ziem polskich — będziemy mieli stale do czynienia z inwentaryzacją faktów. Jest ona niezbędna, lecz trudno ją uznać za wystarczającą. W tym stanie rzeczy trzeba zachęcać do komparatystyki, a nie przestrzegać, jak to się czasem czyni, przed „fascynacją tematyką prawnoporównawczą”²⁰.

Po wtóre, istnieje potrzeba rozszerzania tematyki badań i podejmowania problemów personelu organów politycznych, administracyjnych i sądowych, jak również mechanizmu podejmowania decyzji. Za zapowiedź studiów nad personelem można uznać niektóre prace przeprowadzone w ramach międzyresortowego tematu „Elity Oświecenia”, przede wszystkim studia nad posłami Księstwa Warszawskiego. Można też oczekiwać, że w ramach tematu „Kultura prawna” znajdzie się miejsce dla badań nad kadrami dziewiętnastowiecznego sądownictwa na ziemiach polskich. Ideał stanowią opracowania „integralne”, które łączyłyby ze sobą organicznie wątki formalno-dogmatyczne oraz konfrontację norm prawnych z praktyką, wątki personalne, decyzyjne, doktrynalne i porównawcze; tak szeroko, jak jest to niezbędne, uwzględniałyby one także bazę społeczno-gospodarczą oraz tło ogólnohistoryczne.

Oczywistym następstwem uznania potrzeby rozwijania studiów porównawczych oraz wzbogacenia kwestionariusza badań jest konieczność

¹⁹ Głos M. Jedlickiego na II Ogólnopolskiej Konferencji Historyków Prawa w Poznaniu 25 - 26 XI 1950 (CPH, t. III, 1951, s. 419).

²⁰ M. Kallas, *Organy administracji terytorialnej w Księstwie Warszawskim*, Toruń 1975, s. V.

śledzenia postępów nauki w innych krajach. Nowe opracowania z dziedziny historii obcych instytucji publicznych mogą dostarczyć zarazem cennego materiału faktycznego dla celów porównawczych, jak i wzorów nowego ujęcia kwestionariusza badań, które, po weryfikacji metodologicznej, mogą znaleźć zastosowanie w naszych studiach nad wiekiem XIX. Wydaje się, że obie prezentowane książki stanowią, mimo pewnych słabości i mimo dydaktycznego głównie przeznaczenia, godne uwagi oparcie dla naszych przyszłych poszukiwań w dziedzinie historii instytucji publicznych ubiegłego stulecia.