

HUBERT IZDEBSKI (Warszawa)

Nowe tendencje w dziedzinie historii instytucji publicznych

W związku z pracami: *Le Conseil d'État. Son histoire à travers les documents d'époque 1799 - 1974*, Paris 1974, *Histoire de l'Administration française*, Éditions du Centre National de la Recherche Scientifique, ss. XVI + 1012; *Histoire de l'Administration française depuis 1800. Problèmes et Méthodes*, Genève 1975, Librairie Droz, Centre de Recherches d'Histoire et de Philologie de la IV^e Section de l'École Pratique des Hautes Études, Hautes Études Médiévales et Modernes, 23, ss. 120; *La décision politique et judiciaire dans le passé et dans le présent*. Exposition 15 avril - 17 mai 1975 à l'occasion du colloque „Sources de l'Histoire des Institutions de la Belgique”, Bruxelles 1975, ss. XXXVIII + 260 [błędna numeracja stron od 131 do 138] + 23 ilustracje poza tekstem nlb.

Nauki historycznoprawne zdają się od pewnego czasu wchodzić — zarówno w naszym kraju, jak i w wielu krajach Wschodu oraz Zachodu — w niezmiernie interesujący i ważny dla ich przyszłości etap rozwoju. Obecnie można bowiem obserwować dość dziwne zjawisko. Z jednej strony dyscypliny historycznoprawne mniej lub bardziej tracą dotychczasowe miejsce w programach studiów prawniczych oraz studiów pokrewnych, zwłaszcza administracyjnych. Na naszych studiach prawn-administracyjnych w ogóle nie przewiduje się obligatoryjnego wykładu jakiegokolwiek przedmiotu historycznego. Podobnie jest np. w słynnej École Nationale d'Administration — z tym jednak, że uczelnia paryska ma zasadniczo charakter podyplomowy i przyjmuje absolwentów, którzy z reguły mają już za sobą kurs historii instytucji bądź kurs historii idei politycznych lub idei ekonomicznych. W różnych krajach narzeka się też na spadek zainteresowania studentów historią prawa, który przejawia się m. in. w relatywnym spadku uczestnictwa w pracach seminariów historycznoprawnych.

Z drugiej natomiast strony ostatnie kilkunastolecie przyniosło odczuwalny ilościowy, a w dużej mierze także jakościowy, postęp w badaniach historycznoprawnych, przybierający czasem (jak w odniesieniu do problematyki dziejów administracji) znamiona przełomu. Wyraźnie rośnie liczba

prac, które można zaklasyfikować jako historycznoprawne. Wzrasta liczba badaczy, podejmujących tę tematykę. Można nawet mówić o wzroście atrakcyjności zagadnień historycznoprawnych (zwłaszcza historycznoustrojowych i administracyjnych) wśród tych uczonych, którzy nie wywodzą się z uniwersyteckich wydziałów prawa. Zainteresowania określonymi aspektami historii prawa wyrażają — poza oczywiście częścią, zresztą malejącą, prawników pozytywistów — niektórzy historycy ogólni oraz politolodzy (którzy w krajach anglosaskich w ogóle byli zmuszeni wziąć na swe barki ciężar badań w tej dziedzinie), jak również socjologowie i psychosocjologowie. W tym stanie rzeczy nie dziwi, że jakościowy postęp badań historycznoprawnych łączy się, ogólnie rzecz biorąc, ze wzbogacaniem tradycyjnego kwestionariusza badawczego o metody i konstrukcje wypracowane przez inne nauki społeczne, takie jak historię ogólną, historię społeczną, socjologię, psychologię społeczną, nauki polityczne czy teorię organizacji. Coraz częściej dostrzega się konieczność stosowania różnych podejść badawczych oraz dokonywania analiz wieloczynnikowych. Wśród czynników rozwojowych powszechnie wyróżnia się m. in. ekonomikę. Zwracają na nią uwagę również badacze bardzo odlegli od materializmu historycznego, choć oczywiście inaczej niż marksiści oceniają oni rolę czynników społeczno-gospodarczych w przeobrażeniach instytucji polityczno-prawnych.

Reorientacja metodologiczna łączy się w niemałym stopniu z reorientacją tematyczną. Historycy prawa zaczynają znów — po kilkudziesięcioletniej przerwie — świadomie podejmować problemy, z którymi stykają się badacze zjawisk współczesności. Można mówić o początku „formułowania pytań ważnych dla współczesności, a kierowanych w stronę przyszłości”¹.

Zarysowująca się sprzeczność między miejscem dyscyplin historycznoprawnych w nauczaniu akademickim a ich osiągnięciami naukowymi, stwarzającymi możliwość wykazania, także w dydaktyce, korzyści płynących z integracji nauk ma, jak się wydaje, wiele przyczyn. Mogą one przy tym być odmienne w różnych krajach. Są jednak pewne podstawy, by sądzić, że wszędzie jedną z najistotniejszych przyczyn takiego właśnie stanu rzeczy jest to, że świadome wychodzenie historyków ustroju i prawa ku zagadnieniom współczesności zaczęło się stosunkowo niedawno. Nie jest ono jeszcze zbyt szeroko doceniane — tym bardziej że historycy prawa niedostatecznie na ogół prezentowali swój dorobek na zewnątrz, wobec przedstawicieli dyscyplin podejmujących badania nad zjawiskami współczesności. Wszystko to upoważnia do wniosku, że istnieją realne możliwości ku temu, by dalsze postępy badań historycznoprawnych nie tylko doprowadziły do powstrzymania spadku dydaktycznej roli dyscyplin historycznoprawnych, lecz spowodowały także wzrost ich atrakcyjności dla studentów

¹ B. Leśnodorski, *Historia prawa, administracji i doktryn wobec zagadnień współczesności*, CPH, t. XXIII, z. 1, s. 189.

i prawników-pozytywistów. Wyzyskanie tych możliwości zależy jednak przede wszystkim od samych historyków prawa.

Powyższe refleksje zrodziły się pod wpływem lektury trzech publikacji z zakresu historii nowożytnych instytucji publicznych, z których dwie ukazały się niedawno we Francji, a trzecia w Belgii. Publikacje te stanowią interesujący przykład nowych poszukiwań w dziedzinie historii prawa i — mimo zastrzeżeń natury metodologicznej, jakie trzeba wobec nich wysunąć — mogą w pewnym stopniu stanowić wzór dla naszych prac z tego zakresu. Jest to przykład i wzór o tyle godny zainteresowania, że właśnie Francja, a po części Belgia, wydają się posiadać szczególnie duże osiągnięcia w zakresie reorientacji badań historycznoprawnych — przede wszystkim badań nad nowożytnymi instytucjami publicznymi, z instytucjami administracyjnymi na czele.

Obie prezentowane pozycje francuskie odnoszą się do historii administracji — dyscypliny, w której Francuzi, obok Anglików, Włochów i zachodnich Niemców, przodują w świecie. Historia administracji posiada we Francji stare, a zarazem dość solidne tradycje. W XIX w., nieco inaczej niż w ówczesnych Niemczech, rozważania administracyjno-historyczne z reguły nie miały tu samoistnego charakteru; służyły jedynie albo jako wprowadzenie do wykładu pozytywnego prawa administracyjnego, albo też jako podbudowa, często wówczas wysuwanych, programów głębszych reform, zwłaszcza w przedmiocie decentralizacji czy sądownictwa administracyjnego². Na ogół potrafiono jednak ustrzec się przed ich czysto instrumentalnym traktowaniem, choć nie ustrzeżono się przed dominacją podejścia formalno-dogmatycznego, jak i przed — dość ściśle z nią związanym — ograniczaniem się do wyzyskiwania źródeł drukowanych, przede wszystkim aktów normatywnych. Bogate zasoby archiwów publicznych i prywatnych budziły zainteresowanie jedynie historyków administracji „ancien régime'u”. Omawiane tendencje utrzymywały się także przez pierwsze dziesiątki lat naszego stulecia, z tym że stopień zainteresowania problemami historii zdawał się ulegać zmniejszeniu — choćby z tego powodu, że w programach reformatorskich miejsce argumentacji historycznej zajmowały stopniowo argumenty wypracowywane przez kształtujące się nauki organizacji i administracji.

Dopiero po II wojnie światowej, przede wszystkim w ciągu ostatniego kilkunastolecia, zajęto się szerzej — początkowo zresztą w bezładny sposób — dziejami administracji XIX w. i pierwszej połowy XX w., wyzyskując niejednokrotnie metody badawcze właściwe naukom historycznym, ale też i stosując podejścia bardziej typowe dla nauk politycznych, socjologii czy nauk administracyjnych. Rezultaty tej dokonującej się „odnowy”, jak ją określono, nauki historii administracji okazały się godne uwagi. Biblio-

² Por. np. H. Izdebski, *Problemy decentralizacji administracji we Francji w XIX w.*, CPH, t. XXVIII, z. 1, s. 166.

grafia wydanych tylko w latach 1941 - 1971 prac z zakresu historii administracji francuskiej liczy bowiem ponad 430 pozycji³. Już sama ta liczba wskazuje na to, że trudno byłoby mówić o jednolitym podejściu wszystkich badaczy do problemów historyczno-administracyjnych.

Ogólnie rzecz biorąc, współcześnie można wyróżnić we Francji co najmniej cztery kierunki badawcze w obrębie historii administracji. Nadal silne pozostaje tradycyjne, związane z dawnymi Wydziałami Prawa, ujęcie czysto prawnicze. *Novum* jednak stanowi to, że jego przedstawiciele dość chętnie, w przeciwieństwie do swych poprzedników, sięgają do zbiorów archiwalnych. Tradycyjna też pozostaje tematyka zainteresowań tego kierunku: są to bowiem albo zagadnienia prawnych podstaw organizacji władz administracyjnych, bądź organizacji państwowej służby cywilnej, albo też zagadnienia sądownictwa administracyjnego⁴. Drugi kierunek traktuje historię administracji jako część nauk politycznych i historii idei politycznych. Podejmuje on więc — przede wszystkim jednak z punktu widzenia doktryny, a nie praktyki, co oddala go od nowszych prądów politologii zachodniej — takie problemy polityczno-administracyjne, jak centralizacja jako wyraz francuskiego „ducha” w administracji czy podstawy zakresu działania państwa i jego administracji⁵. Trzeci kierunek reprezentują przede wszystkim historycy *par excellence*. Mniej interesują ich rozwiązania prawne, uwagę kierują oni na konkretne polityczne i socjologiczne aspekty mechanizmu władzy administracyjnej⁶. Wreszcie przedstawicielami czwartego kierunku są ci, zadziwiająco liczni, spośród praktyków, którzy interesują się ogólniejszymi problemami administracji, a wśród nich i historycznym uwarunkowaniem współczesnej administracji francuskiej. Mają oni wiele wspólnego z przedstawicielami kierunku „historycznego”⁷. Wyróż-

³ P. Legendre, *L'épreuve des travaux. Bibliographie sommaire des trois dernières décennies*, w: *Histoire de l'Administration*, Institut Français des Sciences Administratives, 1972, z. 7, s. 110 - 130.

⁴ Za wyraz omawianego kierunku można uznać znakomity zresztą podręcznik: G. Sautel, *Histoire des institutions publiques depuis la Révolution française*, wyd. 3, Paris 1974. Ciekawe, że większa część specjalnego numeru „Revue Historique de Droit Français et Étranger”, noszącego tytuł „La Bureaucratie et le Droit” (nr 4/1974), który redagował daleki od tego kierunku P. Legendre, ma typowo „prawniczy” charakter.

⁵ Przedstawicielem tego kierunku jest przede wszystkim P. Legendre, autor m.in. jedynego we Francji, pionierskiego podręcznika noszącego tytuł *Histoire de l'Administration (de 1750 à nos jours)*, Paris 1968; por. także artykuł *Histoire de l'Administration* pióra młodego profesora z Dijon J. Lafona, w: *L'Administration. Les hommes, les techniques, les rouages*, red. J. Sallois, Paris 1974 (rec. CPH, t. XXVIII, z. 1, s. 216), s. 310 - 343.

⁶ Por. np. A. Tudesq, *Les conseillers généraux en France au temps de Guizot*, Paris 1967; V. Wright (profesor London School of Economics and Political Science), *Le Conseil d'État sous le Second Empire*, Paris 1972 i jego liczne artykuły.

⁷ Przykładem tej niemałej zgodności poglądów jest wspólna praca B. Le Clère

niąją się jednak ujmowaniem historii administracji przede wszystkim jak gdyby „od dołu” — przez pryzmat urzędnika, trybu w kołach wielkiej maszyny urzędowej. Szczególne ich zainteresowanie budzi z jednej strony codzienne wewnętrzne życie biur i osoba urzędnika, z drugiej zaś strony potwarzalny, czasem wręcz nudny, jeżeli go traktować indywidualnie, „fakt administracyjny”⁸. Osobną podgrupę w ramach tej kategorii stanowią niektórzy zainteresowani historią członkowie Rady Stanu, którzy z natury rzeczy muszą obserwować „fenomen administracyjny” z nieco wyżej położonego poziomu. Inni członkowie Rady Stanu zajmują w tej materii stanowisko bardziej „prawnicze”. Organem Rady Stanu jest wydawane od 1947 r. pismo „Études et Documents”, które, zwłaszcza od 1964 r., poświęca nie mało miejsca także „nieprawniczej” historii administracji.

Obecnie zdaje się dochodzić, o ile nie do stopniowego zbliżenia przedstawionych kierunków, to przynajmniej do wypracowywania platformy współpracy pomiędzy nimi i jednolitego planu działania. Celowi temu miało służyć m. in. zorganizowane 30 stycznia 1971 r. przez związany z Radą Stanu Francuski Instytut Nauk Administracyjnych kolokwium historyczno-administracyjne⁹. Jednym z wyników kolokwium było podjęcie się przez członków Rady Stanu przygotowania syntezy dziejów swej instytucji — czego z kolei owocem stała się obszerna książka. Nad jej opracowaniem czuwał komitet redakcyjny, w którym oczywiście liczbowo przeważali członkowie Rady Stanu, lecz w którym znaleźli się również przedstawiciele innych kierunków nauki historii administracji¹⁰. Poszczególne rozdziały przygotowali zarówno niektórzy członkowie komitetu redakcyjnego, jak i inne osoby — rekrutujące się w praktyce z grona członków *Conseil d'État*. Kolektywne autorstwo nie stanęło na przeszkodzie formalnej oraz merytorycznej jednolitości całej pracy, co dowodzi wielkiego i owocnego wysiłku komitetu redakcyjnego.

Dokładniejsze przedstawianie zawartości z górą tysiącstronicowej syn-

(dyrektora gabinetu prefekta Pas-de-Calais) i V. Wrighta, *Les préfets du Second Empire*, Paris 1973.

⁸ Przedstawicielem tego kierunku jest zwłaszcza radca *Cour des Comptes*, a zarazem wykładowca „Initiation à l'histoire administrative” w IV sekcji *École Pratique des Hautes Études* G. Thuillier (liczne artykuły w „Revue Administrative”, książka *Témoins de l'Administration*, Paris 1967; również *Science administrative. Conscience et pouvoir*, wspólnie z R. Catherine, Paris 1974); por. również L. Mehli, *Pour une histoire de l'Administration publique*, „Revue Administrative”, 1967, s. 9 - 13.

⁹ Materiały opublikowano w: *Histoire de l'Administration*, o.c.

¹⁰ Komitetowi przewodniczył radca stanu L. Fougère, poza nim w skład komitetu weszło 14 obecnych i byłych członków Rady Stanu, 1 adwokat, 3 archiwistów, jak również G. Thuillier, V. Wright oraz wykazujący zainteresowania historyczne profesor prawa administracyjnego R. Drago. Jak stwierdził we wstępie L. Fougère, rolę głównego inspiratora i animatora działań odegrał w Komitecie V. Wright (s. XIII).

tezy całości dziejów francuskiej Rady Stanu — od czasów napoleońskich aż do naszych dni (z poprzedzającym ją zarysem dziejów przedrewolucyjnej Rady królewskiej) — nie wydaje się celowe z punktu widzenia potrzeb niniejszego opracowania. Zostało ono zresztą już dokonane gdzie indziej¹¹. Interesować nas będzie natomiast metodologiczna i warsztatowa strona tego dzieła. Autorzy, trzeba to zauważyć, mieli pod tym względem dość ograniczoną swobodę działania. Z góry bowiem założono, że książka powinna być wyborem źródeł do dziejów Rady Stanu, zaopatrzonym komentarzem. Sposób podejścia autorów do dziejów badanej przez nich instytucji można więc ocenić przede wszystkim z punktu widzenia doboru materiałów źródłowych. W publikacji przedstawiono wyciągi z podstawowych aktów normatywnych oraz ważne projekty organizacyjne (zresztą niektóre były dotąd nie publikowane). Są to — obok orzeczeń sądowych Rady, z których publikacji trafnie, jak się wydaje, w ogóle zrezygnowano z uwagi na ich zbyt hermetyczny dla szerszej publiczności charakter — jedyne na ogół źródła wyzyskiwane przez tradycyjny, „prawniczy” nurt historiografii. Na równi z nimi potraktowano jednak także źródła wyzyskiwane przede wszystkim przez historyków ogólnych — przytaczano więc np. fragmenty pamiętników bądź wystąpień publicznych.

W rezultacie praca łączy w sobie organicznie czysto prawnicze i ogólnohistoryczne aspekty dziejów Rady Stanu. Tendencja ukazywania „integralnej” historii Rady znalazła jeszcze dobitniejszy wyraz w komentarzu. Rada Stanu została przedstawiona jako organ sądowy — jako najwyższy sąd administracyjny, lecz zarazem także jako organ przez cały czas polityczny. Mało były do tej pory znane np. tajne opinie z 1962 i 1969 r., w których Rada uznawała za sprzeczne z konstytucją bezpośrednie odwoływanie się przez gen. de Gaulle’a do drogi referendum w materiach konstytucyjnych. Ujawnienie przez część prasy treści negatywnej opinii Rady w przededniu referendum 1969 r. w sprawie utworzenia regionów i reformy Senatu nie pozostało bez wpływu na odrzucenie przez większość wyborców wniosku rządowego, a w jego następstwie na odsunięcie się od władzy Generała (s. 900 i n.). I co równie ważne, autorom udało się odnieść dzieje *Conseil d'État* do ogólnych przeobrażeń państwa, społeczeństwa i stosunków politycznych Francji XIX i XX w.

Prezentowane dzieło zawiera wiele interesujących i mało dotąd upowszechnionych faktów i ocen, odnoszących się zarówno do materii bardziej prawniczej, jak i do aspektów bardziej ogólnohistorycznych. Przykładowo warto zwrócić uwagę na tezę, że twórcy konstytucji Konsulatu, podejmując decyzję o powołaniu do życia Rady Stanu, nie mieli bynajmniej zamiaru wskrzeszania w nowej postaci dawnej Rady przedrewolucyjnej. To dopiero praktyka rychło zaczęła zmuszać do nawiązywania do dawniejszych wzorów, włącznie z otwartym przejściem w regulaminie 1806 r. zasad

¹¹ „Państwo i Prawo”, R. 32, 1977, z. 7, s. 143 - 144.

działania, które w 1738 r. ustalił kanclerz d'Aguesseau (s. 28). Z drugiej strony autorzy, pod niewątpliwym wpływem V. Wrighta, nie uwydatnili zanadto cezury 1872 r. (nadanie Radzie na stałe prawa wydawania prawomocnych orzeczeń sądowych, bez potrzeby przedstawiania ich do zatwierdzenia głowie państwa), którą opracowania tradycyjne uznawały z reguły za przełom w dziejach *Conseil d'État*. Przynajmniej takie samo znaczenie zostało bowiem przypisane, niezauważanej kiedyś, cezurze 1879 r. W tym roku doszło — na fali ogólnego „rozprawiania się” z przeciwnikami republiki — do zmiany na prawie wszystkich stanowiskach radców stanu¹². Ingerencja czynnika politycznego w ustabilizowaną już od dawna strukturę szacownej instytucji spowodowała poważny spadek autorytetu nowej, republikańskiej Rady Stanu w ocenie opinii publicznej. Dopiero dzięki swojemu orzecznictwu, a ponadto i wprowadzeniu w praktyce profesjonalizacji i awansowania według reguł starszeństwa, Rada mogła z powrotem uzyskać poważny autorytet, którym chlubi się, nie zawsze zresztą zasłużenie, do dzisiaj (s. 543 i n).

Znalazł też odzwierciedlenie w syntezie dziejów Rady Stanu „urzędniczy” nurt nauki historii administracji. Każdy z 14 chronologicznych rozdziałów kończy się przedstawieniem sylwetek najbardziej wyróżniających się w danym okresie członków Rady, a ponadto jeden z aneksów nakreślił mało na ogół znane rozmiary udziału w pracach tego organu absolwentów *École Polytechnique* (która była przecież do II wojny światowej pepiniarą wyższej administracji francuskiej i dopiero później ustąpiła pod tym względem miejsca specjalnej *École Nationale d'Administration*, powołanej do życia w 1945 r.). Przy okazji warto zwrócić uwagę na to, ile wybitnych osobistości miała w swym gronie Rada Stanu: począwszy od Cambacérès, Portalisa, Cuviera oraz Henri Beyle'a (przyszłego Stendhala, który pełnił w latach 1810 - 1814 urząd audytora), poprzez całą plejadę twórców nauki prawa administracyjnego — de Gérando, Macarela, de Cormenina, Viviena, Aucoca, E. Laferrière'a aż do L. Bluma, który był w latach 1896 - 1919 jednym z najwybitniejszych „komisarzy rządowych”, czyli etatowych sędziów-sprawozdawców. Sylwetki większości wybitniejszych członków Rady Stanu doczekały się zresztą mniej czy bardziej obszernych osobnych opracowań biograficznych. Obfitości (inna sprawa, że często tylko względnej obfitości) opracowań, jakimi może dysponować francuski historyk administracji, można tylko pozazdrościć.

Kolokwium 1971 r. okazało się tylko początkiem szerszej działalności Francuskiego Instytutu Nauk Administracyjnych w dziedzinie historii administracji. Już w następnym roku Instytut zorganizował — współpracując z IV Sekcją Historii i Filologii *École Pratique des Hautes Études*, w której działają seminaria: historii instytucji napoleońskich (prowadzone

¹² Por. V. Wright, *L'épuration du Conseil d'État de juillet 1879*, „Revue d'Histoire Moderne et Contemporaine”, 1972, s. 621 - 656.

przez historyka J. Tullarda) oraz historii administracji (kieruje nim praktyk G. Thuillier) — następną konferencję poświęconą problematyce oraz metodologii historii administracji francuskiej od 1800 r. Materiały tej konferencji, opublikowane po z górą 3 latach, dowodzą dalszych jakościowych postępów francuskiej nauki historii administracji. W odróżnieniu od poprzedniego kolokwium, w ramach którego starano się ustalić aktywa oraz pasywa nauki historii administracji bardziej od strony organizacyjnej niż merytorycznej — w 1972 r. podjęto merytoryczną dyskusję na temat dziejów nowoczesnej administracji francuskiej. Podstawą do dyskusji stała się seria referatów, poświęconych po kolei: związkom między dziejami administracji a przeobrażeniami społeczeństwa francuskiego (L. Girard), dziejom armii (J. Vidalenc), ewolucji finansów (M. Bruguière), stosunkom religijnym (J. Gadille), przeobrażeniom gospodarki (M. Lévy-Leboyer) oraz ewolucji myśli politycznej (P. Guiral). Referaty merytoryczne zostały uzupełnione o dwa referaty o charakterze bardziej metodologicznym: pierwszy poświęcony związkom między historią administracji a historią prawa (P. Legendre), drugi o korzyściach płynących dla historii administracji z tzw. prozopografii, tj. sporządzania zestawień osób aktywnych w określonej dziedzinie w danym okresie, zawierających informacje o działalności urzędowej, o powiązaniach rodzinnych, majątku, wykształceniu, spadkobiercach itd. (M. Fleury).

Najwyżej trzeba ocenić, jak się wydaje, referaty J. Vidalenca, M. Bruguière'a i M. Lévy-Leboyera. Referat J. Vidalenca jest w istocie zarysem pełnego opracowania jakże ważnego problemu wpływu armii na administrację publiczną. M. Bruguière naszkicował co prawda tylko niektóre aspekty związków między dziejami skarbowości a historią administracji, przede wszystkim w ciągu XIX w., lecz jego punkt widzenia tego przedmiotu powinien zasługiwać na szczególne zainteresowanie. Na zakończenie swoich rozważań autor ten stwierdził bowiem, że nauka historii gospodarczej niesłusznie pomijała dotąd prawie problematykę oddziaływania finansów publicznych na życie gospodarcze. Jest to tymczasem, jego zdaniem, problem podstawowy, „zwłaszcza w kraju takim jak Francja, w której tendencje socjalizmu państwowego narodziły się już w okresie panowania Ludwika XIV i w której częste kryzysy polityczne powodowały wątpliwości co do trwania państwa oraz nie stwarzały dostatecznej gwarancji dla jego wierzycieli oraz pracowników, co z kolei zmuszało system administracyjny do stałego doskonalenia przez formalizowanie metod działania, w której więc historia administracji powinna osiągnąć co najmniej takie znaczenie, jakie z odpowiednio odmiennych względów posiada dla zrozumienia dziejów Anglii analiza funkcjonowania londyńskiej City” (s. 44).

Na gruncie francuskim przytoczone sformułowanie stanowi raczej *novum*. W niektórych innych krajach, zwłaszcza w Niemczech, od dawna, co zawdzięczać należy przede wszystkim tradycjom kameralistyki, doceniano wpływ finansów publicznych na życie gospodarcze. Przecież już w koń-

cu XIX w. Adolf Wagner sformułował swoje słynne prawo wzrostu udziału wydatków publicznych w produkcie globalnym, a więc i w dochodzie narodowym, które stwarza podstawę do zastosowania metod matematycznych w badaniu wzrostu aktywności administracji publicznej¹³. Nauka francuska, o czym będzie jeszcze mowa, od dawna ogranicza się do literatury własnego kraju i do problemów narzucanych przez doświadczenia własnego kraju. To że M. Bruguière nie zwrócił uwagi na uniwersalność, a zarazem stosunkowo małą odkrywczość swoich twierdzeń ogólnych — jest tylko jednym z licznych przejawów autarkicznego w dużej mierze nastawienia historiografii francuskiej. Na marginesie warto zauważyć, że i nasza nauka historii gospodarczej, aczkolwiek wywodzi się z nauki historii prawa, daleka jest na ogół od doceniania roli czynników instytucjonalnych, a wśród nich i instytucji skarbowych, w przeobrażeniach ekonomiki¹⁴.

Zarzutu niedoceniania roli instytucji oraz autarkizmu nie można natomiast kierować pod adresem M. Lévy-Lebojera. Zadał on sobie trud wyliczenia dynamiki udziału poszczególnych kategorii wydatków publicznych w produkcie globalnym Francji od początku XIX w. do II wojny światowej, jak również nakreślił podstawowe przyczyny przeobrażeń w tej dziedzinie, wiążących się z ewolucją polityki gospodarczej państwa. Zdawał on sobie sprawę z tego, że jego badania należą na gruncie francuskim do nowatorskich, lecz że w niektórych innych krajach podobne studia przeprowadzono już, nie bez wpływu myśli A. Wagnera, nieco wcześniej¹⁵.

Kolokwium 1972 r., a więc i zbioru jego materiałów, nie można jednak oceniać tylko na podstawie poszczególnych referatów. Dla ustalenia kierunków rozwoju francuskiej nauki historii administracji ważniejsze wydają się bowiem idee organizatorów, które zadecydowały o wybraniu takich, a nie innych, tematów referatów. Referaty merytoryczne, jeżeli traktować je jako całość, pozwoliły zbliżyć się do ideału „integralnej historii administracji”, łączącej tradycyjne wątki prawnicze z odpowiednimi elementami historii politycznej, społecznej, gospodarczej czy też historii doktryn, zarówno politycznych, jak i ekonomicznych. Referaty: pierwszy, o związku administracji ze społeczeństwem oraz ostatni, o prozopografii, jak również liczne głosy dyskusyjne oraz podsumowanie dyskusji dokonane przez G. Thuilliera i J. Tularda uwydatniły ponadto szczególne znaczenie, jakie dla studiów historyczno-administracyjnych posiadają badania nad aparatem urzędniczym. G. Thuillier i J. Tulard wymienili problematykę personelu

¹³ A. Wagner, *Grundlegung der politischen Ökonomie*, wyd. 3, Leipzig 1892, s. 895; por. H. Timm, *Das Gesetz der wachsenden Staatsausgaben*, „Finanzarchiv”, 1961, s. 201 - 247.

¹⁴ Por. B. Leśnodorski, o.c., s. 186.

¹⁵ Do cytowanych przezeń pozycji odnoszących się do Kanady, Francji oraz Wielkiej Brytanii trzeba jednak koniecznie dodać: S. Andie-J. Veverka, *The Growth of Government Expenditure in Germany since the Unification*, „Finanzarchiv”, 1963 - 1964, s. 169 - 278.

na równi z dwoma innymi, także niezbędnymi, ich zdaniem, sposobami ujmowania dziejów administracji (historia instytucji, rozumianych zresztą także jako kolektywy administratorów; historia decyzji administracyjnych — s. 112 - 113), a jeden z dyskutantów nie zawahał się nawet przed stwierdzeniem, że nowa koncepcja historii administracji to koncepcja historii personelu, a już nie historii instytucji (s. 55).

Badania nad personelem, ściśle wiążące się z kluczowym dla nowożytnej administracji problemem biurokracji, są, jak starałem się tego dowieść przy innej okazji, najlepszym chyba terenem współpracy między historykami administracji o formacji prawniczej a historykami ogólnymi¹⁶. Ponieważ jest to dziedzina bardzo do tej pory zaniedbywana, a w Polsce praktycznie jeszcze nie istniejąca¹⁷, położenie na nią nacisku wydaje się, w odniesieniu do wszystkich krajów, jak najbardziej wskazane.

Obydwa prezentowane wydawnictwa dowodzą więc tego, że odrębne dotychczas kierunki francuskiej nauki historii administracji zaczynają zbliżać się do siebie, a „integralna” i przede wszystkim „personalna”, jak można by ją określić, koncepcja historii administracji zaczyna być powszechnie przyjęta. Miarą dalszych postępów w tym kierunku było kolejne kolokwium historyczno-administracyjne, zorganizowane wspólnie przez Francuski Instytut Nauk Administracyjnych i IV Sekcję École Pratique. Odbyło się ono w kwietniu 1975 r., a jego tematem byli „Prefekci 1800 - - 1940”. Referaty dotyczyły m. in. mitu prefekta w ramach legendy napoleońskiej, trybu odwoływania prefektów w XIX w., codziennego życia prefektów w XIX w. oraz dwóch interesująco postawionych problemów: jak prefekci byli oceniani przez Francuzów i jak oceniali oni siebie sami. Ciekawe, że obok niezmordowanego V. Wrighta z bardzo interesującym referatem (o trybie odwoływania prefektów) wystąpił inny Anglik, H. Machin z Hull. Opublikowanie materiałów tej konferencji umożliwi ukazanie — już na jednym, konkretnym, a zarazem ważnym przykładzie — poznawczych walorów nowego ujmowania dziejów administracji we Francji.

Oceniając pozytywnie nowe tendencje we francuskiej nauce historii administracji, nie sposób jednak nie dostrzec także jej istotnego braku. Jest nim mianowicie wspominany już autarkizm. Niektórzy uczeni francuscy nawiązują nawet do zapoznawania się z założeniami podobnych badań prowadzonych gdzie indziej, zwłaszcza we Włoszech i w RFN (czynili to np. G. Thuillier i J. Tulard na kolokwium 1972 r. — s. 114), lecz sami są nie-

¹⁶ Rec. S. M. Troickij, *Russkij absolutizm i dvorianstvo v XVIII v. Formirovanije bjurokratii*, Moskva 1974, CPH, t. XXIX, z. 1, s. 143 i n.

¹⁷ Warto jednak zauważyć jej początki w badaniach Pracowni Historii Struktur Społecznych Instytutu Historii PAN (*Spółeczeństwo Królestwa Polskiego* pod red. W. Kuli, t. I, Warszawa 1965, s. 173 i n., t. II, Warszawa 1966, s. 111 i n., s. 155 i n.; R. Czepulis-Rastenis, *„Klasa umysłowa”. Inteligencja Królestwa Polskiego 1832 - 1862*, Warszawa 1973).

zbyt skłonni do jakiegokolwiek wykraczania poza Francję. Skoro nie szuka się gdzie indziej inspiracji, tym bardziej nie znajduje się miejsca dla studiów porównawczych. Nawet w warunkach Francji — której administracja rozwijała się w dużej mierze samoistnie, choć i ona nie mogła obyć się bez recepcji niektórych rozwiązań obcych — autarkizm prowadzi do niemałego zubożenia wyników badań. Osiągnięcia wysoko rozwiniętej, jak była o tym mowa, nauki francuskiej powinniśmy dostosować do naszych potrzeb i możliwości. W odniesieniu do dziejów administracji w Polsce w ogóle nie sposób sobie wyobrazić, wbrew wypowiedziom niektórych badaczy, pomijania w toku badań wątków porównawczych. Odrzucenie komparatystyki, jeżeli będzie się ono łączyć z niedocenianiem wartości „historii integralnej” i wagi aspektów personalnych, może w ogóle ograniczyć rolę historyków administracji do inwentaryzowania i systematyzowania znanych już często dotąd faktów i ocen.

Co najmniej równie płodna naukowo może okazać się lektura trzeciej z prezentowanych tutaj książek. Książka ta odzwierciedla nowe prądy w belgijskiej nauce historii instytucji publicznych, które odbiegają nieco od tendencji występujących aktualnie we Francji. Z nauką belgijską mogliśmy zetknąć się przede wszystkim dzięki organizacyjnej i naukowej działalności Johna Gilissena, sekretarza generalnego oraz animatora Société Jean Bodin pour l'Histoire Comparative des Institutions, gorącego propagatora badań porównawczych¹⁸. Obecnie możemy poznać także odmienne zainteresowania J. Gilissena oraz innych belgijskich historyków prawa.

Prezentowana książka stanowi katalog wystawy, którą zorganizowali w kwietniu 1975 r., przy okazji kolokwium na temat źródeł historii instytucji Belgii, belgijscy archiwiści. Nie jest to jednak zwykły katalog — tak samo jak wystawa, którą on obejmuje, dość poważnie odbiegała od przeciętnych ekspozycji dokumentów historycznych. Organizatorzy wystawy, kierowani przez J. Gillissena, z góry odrzucili zarówno najprostszą możliwość przedstawienia w porządku chronologicznym dokumentów, które utarło się uważać za najdonioślejsze, jak i, o wiele już rzadziej wyzyskiwaną, możliwość zgromadzenia dokumentów obrazujących dzieje jednej wybranej instytucji. W obszernym wprowadzeniu do publikacji J. Gilissen tak oto tłumaczył stanowisko organizatorów wystawy: „wydało się nam interesujące poszukiwanie nowego sposobu zainteresowania publiczności problemami historii instytucji przez przyjęcie jako tematu wystawy nie historii tej czy innej instytucji, lecz idei, pojęcia, które znajduje pełne zastosowanie w odniesieniu do wszystkich problemów historii instytucji”. Za taką kluczową ideę został uznany proces podejmowania decyzji, stanowiący już od dość dawna punkt ciężkości zainteresowania politologów. Wspominali

¹⁸ Por. jego artykuły: *Historia porównawcza prawa a nauki historyczne i nauki prawne*, CPH, t. XXVII, z. 2, s. 25 - 40 oraz *Metoda porównawcza w historii prawa*, CPH, t. XXVIII, z. 1, s. 1 - 18.

też o nim, warto przypomnieć, J. Tulard i G. Thuillier na paryskim kolokwium 1972 r. J. Gilissen stwierdził następnie: „ta orientacja badawcza z dziedziny nauk politycznych powinna stać się inspiracją dla prac historyków. Jednym z celów wystawy jest zwrócenie uwagi naukowców na szerokie możliwości, jakie stwarzają badania skupione wokół problemu procesu podejmowania decyzji politycznych i sądowych oraz analiza czynników, które wpływają na ludzi w czasie, gdy podejmują oni takie decyzje” (s. XI - XII). Naukowo-inspiracyjny cel wystawy jeszcze dobitniej określił w przedmowie do katalogu Generalny Archiwista Belgii: „przygotowując wystawę poświęconą historii naszych instytucji od czasów *ancien régime*’u do dzisiaj, organizatorzy chcieli pójść nowymi drogami. Zamiast ukazać wybrane doniosłe dokumenty, przechowywane w archiwach ważnych instytucji państwowych woleli oni zaprezentować rezultaty podchodzenia do historii instytucji pod kątem procesu podejmowania decyzji politycznych w zakresie ustawodawstwa i administracji oraz decyzji sądowych, zarówno karnych, jak i cywilnych [...] Położono więc nacisk nie tyle na przeszłość, ile na naukowy i dydaktyczny charakter ekspozycji, która jest co do swej istoty dokumentalna” (s. IX).

Te ogólne założenia wystawy musiały znaleźć odzwierciedlenie w jej katalogu. Wprowadzenie, pióra J. Gilissena (s. XI - XXXV), zawiera kwestionariusz problemów, które starali się postawić organizatorzy ekspozycji, a zwłaszcza listę czynników, które wywierają wpływ na podejmowanie szeroko rozumianych decyzji politycznych oraz decyzji sądowych. Do czynników tych zostały zaliczone: konkretny stan faktyczny, odnoszące się do tego stanu normy prawne (zarówno materialne, jak i proceduralne), idee (polityczne, ekonomiczne, społeczne, prawne, filozoficzne), które panowały w okresie podejmowania danej decyzji, obligatoryjne lub fakultatywne opinie, które dochodziły do decydenta, wywierane na niego presje (m. in. działanie grup nacisku) i wreszcie różne aspekty osobowości decydenta.

Wszystkie te czynniki były brane pod uwagę przy wyborze konkretnych decyzji oraz ilustracji mechanizmów, które doprowadziły do ich wydania. Łącznie wybrano 8 decyzji — po cztery z XVI - XVIII w. i z XIX oraz z początków XX w. Czasy „*ancien régime*’u” reprezentowały: edykt Marii Teresy z 1773 r. o podziale dóbr gminnych w prowincji Namur, wydany w 1584 r. akt nominacji prezesa głośnej Wielkiej Rady w Malines (flamandzka nazwa Mechelen) — najwyższego w zasadzie sądu hiszpańskich Niderlandów oraz dwa wyroki sądowe z XVIII w., cywilny i karny. Z czasów bardziej współczesnych wybrano natomiast: ustawę z 1883 r. znoszącą wprowadzony przez Napoleona obowiązek posiadania przez robotników książeczek pracy, pierwsze w dziejach Belgii zarządzenie królewskie udzielające koncesji na budowę linii kolejowej (1842), wiele orzeczeń w skomplikowanym sporze spadkowym (1812 - 1821) oraz decyzje podjęte w sprawie usiłowania zabójstwa księcia Walii, którego dopuścił się w 1900 r. nieletni anarchista. Naukowodydaktyczne cele ekspozycji zaważyły na tym, że de-

cyzje przedstawiano w układzie rzeczowym: najpierw obydwaj, starszy i nowszy, przykłady decyzji ustawodawczych, potem para decyzji administracyjnych itd. Z tego samego powodu w każdym z ośmiu szczegółowych studiów konkretnych decyzji (odpowiadających działom wystawy) znalazły się najpierw ogólne uwagi o mechanizmie podejmowania danego typu decyzji, wzbogacone o „organigram” — graficzną ilustrację mechanizmu, oraz analiza czynników, które wpłynęły na badaną decyzję, a dopiero na końcu zamieszczano właściwy katalog eksponatów.

Prezentowana książka jest więc o wiele więcej niż tylko katalogiem; jest ona zarazem zbiorem studiów, ukazujących korzyści, jakie stwarza przyjęta przez autorów i naszkicowana od strony teoretycznej przez J. Gillisena „decyzyjna” orientacja w badaniach historycznoprawnych. Badając pieczołowicie jeden konkretny casus — i znając oczywiście wszystkie podstawowe czynniki, które mogły wpłynąć na jego rozstrzygnięcie — można łatwiej zbliżyć się do dawnej praktyki i zajmować się nie tyle abstrakcyjną normą prawną, ile faktycznymi stosunkami prawnymi.

Jak to się zazwyczaj dzieje w naukach społecznych, trudno byłoby przypisać orientacji „decyzyjnej” cechę zupełnej nowości. Historycy prawa od dawna przecież badają genezę wielu podstawowych aktów prawnych, starając się ustalić wszelkie czynniki, które mogły wywrzeć wpływ na ich treść. Pojawiają się również, co prawda rzadko, prace historyczne, których autorzy stawiają sobie za cel zbadanie określonych aspektów procesu podejmowania decyzji — np. wpływu urzędników na wąsko rozumiane decyzje polityczne¹⁹. Przede wszystkim zaś orientacja ta zbliża się do powszechnej w krajach anglosaskich metody badania prawa przez rozpatrywanie działania sądów bądź urzędów w konkretnej sprawie (*case study* — „studium przypadku”). *Case study* — jako metoda badawcza bądź tylko jako metoda wykładu — zaczyna zresztą powoli znajdować zastosowanie również na kontynencie europejskim. Wiąże się to zarówno z oddziaływaniem anglosaskiej nauki prawa²⁰, jak i ze zbliżaniem się nauk prawnych do socjologii. Obserwujemy bowiem rozwój badań prawno-empirycznych, których część (badania mikroempiryczne) opiera się w istocie rzeczy na założeniach „studiów przypadku”²¹. Jednakże po raz pierwszy, jak można sądzić, spotykamy się nie tylko z generalną propozycją przyjęcia w badaniach historycznoprawnych „decyzyjnego” punktu widzenia, lecz również z — wielce interesującą — próbą jego konsekwentnego praktycznego zastosowania. Wydaje się, że taki właśnie punkt widzenia może być doskonale połączony ze znanym nam z nauki francuskiej „personalnym” głównie ujmowa-

¹⁹ Por. Z. S. Steiner, *The Foreign Office and Foreign Policy 1898 - 1914*, Cambridge 1969, rec. CPH, t. XXIV, z. 1, s. 271 - 273.

²⁰ Por. np. N. Herlitz, *Swedish Administrative Law — some characteristic features*, Stockholm 1959.

²¹ Por. W. Sokolewicz — S. Zawadzki, *Podejście empiryczne w badaniu prawa*, w: *Metody badania prawa*, red. A. Łopatka, Wrocław 1973, s. 157.

niem dziejów administracji; zbadanie, przy każdej nadarzającej się sposobności, trybu działania i roli urzędników w procesie podejmowania różnego rodzaju decyzji mogłoby poważnie rozszerzyć naszą znajomość administracji przeszłości, a zarazem miałoby pewne znaczenie dla zrozumienia problemów administracji dzisiejszej.

Wszystkie trzy prezentowane powyżej książki, choć tak odmienne w swoim charakterze, na równi stanowią dowód tego, jak owocne mogą być próby wyzyskiwania przez nauki historycznoprawne osiągnięć innych nauk społecznych. Ale zarazem sygnalizują one niebezpieczeństwo, które może wiązać się z obserwowaną reorientacją nauk historycznoprawnych. Tak jak przez długie lata zanadto preferowano podejście formalno-dogmatyczne, tak jak nie tak dawno zdarzało się (tym razem w nauce socjalistycznej) ograniczanie się do wątków ekonomicznych — tak i obecnie zdaje się występować groźba dominacji tylko jednego z podejść badawczych. Może to być dominacja podejścia socjologicznego — mamy wówczas do czynienia z „socjologizmem” czyli z niedostatecznie opartym na materiale faktycznym konstruowaniem modeli przeobrażeń badanej instytucji²². Może to być także „behawioryzm” — dominacja przystosowanych dla potrzeb historii metod empirycznych, odsuwająca na dalszy plan problematykę norm prawnych jako jednej z podstaw stosunków społecznych. W szczególności „urzędniczy” nurt francuskiej nauki historii administracji wydaje się wiązać, zresztą raczej chyba nieświadomie, z panującym dotąd w zachodnich naukach politycznych podejściem „behawiorystycznym”.

Z prawie powszechnie przyjmowanego dziś postulatu wielopłaszczyznowego traktowania problemów prawnych (a więc i problemów historii prawa) wynika konieczność przeciwstawiania się tego rodzaju jednostronności. W badaniach historycznoprawnych powinno się więc stosować także podejście formalno-dogmatyczne, które trafnie nazwano w odniesieniu do instytucji publicznych „podejściem instytucjonalnym”²³. Co więcej, podejście to jest i będzie specjalnością historyków-prawników, których nikt w tej dziedzinie nie będzie w stanie kompetentnie zastąpić. Nie można jednak również do podejścia tego się ograniczać. Coraz bardziej nabiera cech truizmu pogląd, że „każdy prawnik teoretyk i każdy prawnik dogmatyk, stawiający nurtujące go pytania historii oraz każdy historyk prawa, badający instytucje przeszłości z myślą o ich wadze dla teraźniejszości (a zatem i znający tę teraźniejszość, rozumiejący jej potrzeby) muszą szeroko stosować wszystkie metody, uznane za klasyczne dla prawoznawstwa, a

²² Por. rec. H. G. Koenigsberger, *Dominium regale or dominium politicum. Monarchies and Parliaments in Early Modern Europe*, London 1975 (CPH, t. XXIX, z. 1, s. 141 - 2).

²³ F. F. Ridley, *The Study of Government. Political Science and Public Administration*, London 1975.

także sięgać po te, które wypracowały inne nauki społeczne”²⁴. Przyjęcie takich właśnie założeń metodologicznych nie oznacza jeszcze ich powszechnego praktycznego zastosowania. Można jednak wyrazić nadzieję, że coraz liczniejsze próby w tej dziedzinie, których wyrazem są trzy prezentowane powyżej publikacje, umożliwią szybsze i łatwiejsze dokonanie się koniecznej reorientacji nauk historycznoprawnych.

²⁴ H. Olszewski, *Podejście historyczne w prawoznawstwie*, w: *Metody badania prawa*, o.c., s. 26 - 27.

