

wego był więc zdaniem Stieglera znacznie szerszy. W tym zakresie wykazuje autor interesujące szczegóły co do pozycji wobec EC tych liberi, które jednocześnie należały do *sui heredes*, w przeciwieństwie do dozostających osób klasy *unde liberi*. Mnożenie się i pogłębianie szczegółowych kwestii z zakresu stosowania EC było niewątpliwie wyrazem rozwoju historycznego tego edyktu. Słuszne tu wydają się przypuszczenie Stieglera (wbrew Niedermeyerowi), że przy początkowym wąskim zasięgu, w późnoklasycznym prawie EC miało zastosowanie do wszystkich powoływanych do *bonorum possessio* dzieci (liberi).

Interesujące są także rozważania autora, wykazujące że według prawa klasycznego zaprzeczenie pozycji dziecka niedojrzałego odnosiło zawsze skutek w zakresie sporu o dziedziczenie po ojcu (lub innym wstępnym — *controversia de paternis bonis*). Procesy o *bona materna*, *bona fraterna* czy *bona liberti paterni* ulegały zawieszeniu tylko w przypadkach wyjątkowych. Te ostatnie przypadki mnożyły się jednak z czasem, głównie w wyniku konstytucji cesarskich.

W krótkim omówieniu nie sposób przedstawić wyczerpująco treści szczegółowych rozważań autora ani nasuwających się przy nich uwag i spostrzeżeń. Zwrócenie uwagi na pracę Stieglera wydaje się jednak celowe, lektura jej skłania bowiem do zastanowienia się m.in. nad umiejętnością trafnego ustalenia zakresu badań, tak by autor mógł wykazać się swoimi możliwościami badawczymi, a czytelnicy osiągnęli pełną satysfakcję.

MAREK KURYŁOWICZ (Lublin)

E[lgar] N[orman] Gladden, *A History of Public Administration*, t. I, *From Earliest Times to the Eleventh Century*; t. II, *From the Eleventh Century to the Present Day*, London 1972, Frank Cass, ss. XII+270, XII+420.

„Historia administracji jest nową dyscypliną, która nie zdobyła jeszcze dotąd pełnej autonomii. Usytuowana na granicy różnych dyscyplin — historii prawa i doktryn prawnych, historii gospodarczej i społecznej, prawa administracyjnego, socjologii organizacji, psychologii administracyjnej, historii politycznej — ma ona, jak się wydaje, pewne trudności z określeniem swego przedmiotu i swych metod badawczych” — te wypowiedziane w roku 1972 słowa, które przypomniały jedynie diagnozę wcześniejszą o 5 lat, zdają się być jak najbardziej trafne¹. W pewnym stopniu ich trafności dowodzić może *à rebours* wydana w tym samym 1972 r. dwutomowa angielska *Historia administracji publicznej*. Jak wynika ze wstępnych słów autora, miała ona być podręcznikiem przeznaczonym przede wszystkim „dla studentów, praktyków i wykładowców zagadnień ustroju (*of government*), a szczególnie administracji publicznej”.

E. N. Gladden, który do tej pory zajmował się prawie wyłącznie zagadnieniami administracji współczesnej², podjął się zarysowania powszechnej ewolucji administracji od czasów najdawniejszych aż do naszych dni. Swą pracę podzielił na dwa, niezbyt równe pod względem objętości, tomy; jako cezurę między tomami — jak sam je nazwał „starożytnym” i „nowożytnym” — przyjął wiek XI.

Tom I składa się z 7 rozdziałów, w których omówione po kolei zostały administracyjne problemy czasów najdawniejszych (20 000 - 600 p.n.e.), administracja

¹ G. Braibant, *Introduction, Histoire de l'Administration*, Institut Français des Sciences Administratives, 1972, z. 7, s. 7; por. L. Mehl, *Pour une histoire de l'Administration publique*, *Revue Administrative*, X (1967), s. 9 - 13.

² Pewien wyjątek stanowiła monografia *Civil Services of the United Kingdom, 1855 - 1970*, London 1967, zwłaszcza rozdz. II.

starożytnego Egiptu, państw-miast oraz Rzymu (do 330 n.e.), jak również Indii i Chin (15 000 p.n.e. — 1125 n.e.), Bizancjum (do 1025) oraz Europy Zachodniej (do 1066). Ostatni, ósmy rozdział tomu stanowi próbę podsumowania rozwoju administracji do XI w.

W skład o wiele obszerniejszego tomu II weszły rozdziały poświęcone Europie średniowiecznej (w latach 1000 - 1500), Bliskiemu Wschodowi (1071 - 1883), Europie XVI w., wczesnym cywilizacjom amerykańskim, absolutyzmowi europejskiemu (1610 - 1786), Chinom począwszy od dynastii Sung, Indiom (1556 - 1853) i wreszcie „erze rewolucji” (1649 - 1815) — jak również bardziej synetyczne ujęcia „rozwoju nowożytnych systemów administracji publicznej” oraz — na końcu — problemów „adaptacji administracji do potrzeb nowej epoki”.

Opracowanie systemu powszechnej historii administracji wydaje się jak najbardziej potrzebne. Systemu takiego bowiem, praktycznie biorąc, do tej pory nie ma³. Jak zauważył na początku swych rozważań E. N. Gladden, „historycy zawsze zwracali dostatecznie dużo uwagi na problemy władzy oraz na tych, w których rękę władza spoczywała; znaczenia tych spraw nie sposób nie docenić. Z drugiej jednak strony znacznie mniej pisano o administracji oraz o tych, którzy sprawowali ją w imieniu dzierżycieli władzy. Jest to zresztą zrozumiałe, bowiem działalność podmiotów władzy jest na ogół spektakularna [...], podczas gdy działalność administratorów jest z natury rzeczy nader prozaiczna”.

Systemu historii administracji nie można jednak opracować bez przyjęcia racjonalnych założeń wstępnych, odnoszących się zarówno do przedmiotu, jak i metod badawczych tej dyscypliny. To zaś, jak już stwierdzono, okazuje się najtrudniejsze.

Przed wszystkim trudny do rozwiązania okazał się problem samego pojęcia „administracji”. Bez ustalenia zakresu tego terminu trudno jest zaś podejmować próby określenia przedmiotu historii administracji. Termin „administracja” — znany w starożytności, w wiekach średnich, w czasach absolutyzmu, utrwalony w okresie państwa burżuazyjnego — można przecież rozumieć w różnoraki sposób. „Administrację” może być po prostu zarządzanie sprawami osoby prywatnej lub instytucji. Dodawanie przymiotnika „publiczny” oznacza na ogół tylko, iż w obrębie tak rozumianej „administracji” wydziela się zarządzanie sprawami publicznymi, które nie różni się jednak co do istoty od innych czynności „administracyjnych”. „Administrację” można też jednak traktować jako *puissance publique* czy nawet jako *pouvoir d'État*⁴. Nie wymaga ona wtedy żadnych dodatkowych przydomków. Tak rozumianą „administrację” (czy, jak chcą Francuzi, „Administrację”) określa się albo w sposób negatywny — jako tę część funkcji państwowych, która nie jest ani stanowieniem praw, ani wymierzaniem sprawiedliwości, albo w sposób funkcjonalny — jako funkcję wykonawczą w stosunku do „rządzenia”, jako aparat wykonawczy „rządu” bądź organów „władzy państwowej” czy jako „konstytucję w działaniu”.

E. N. Gladden wyraźnie opowiedział się za pierwszym z podanych tu określeń „administracji”, które jest zresztą powszechnie przyjęte w krajach anglosaskich.

³ Nie jest nim bowiem ograniczona do Francji praca P. Legendre, *Histoire de l'Administration de 1750 à nos jours*, Paris 1968. Bardziej pod tym względem interesujące mogą więc być niektóre próby dawniejsze; z polskich warto tu przypomnieć — A. Zabicki, *Historia administracji*. Skróty wykładów wygłoszonych w roku akademickim 1946 - 1947 na Wydziale Prawno-Ekonomicznym Uniwersytetu Łódzkiego, (Łódź) 1947, maszynopis powielany.

⁴ P. Legendre, *L'histoire de l'Administration dans les Facultés de Droit et des Sciences Économiques. Inventaire d'un héritage*, Histoire de l'Administration, o. c., s. 22.

O ile jednak w odniesieniu do zjawisk nam współczesnych takie określenie może mieć za sobą pewne racje (aczkolwiek i w tym zakresie znaleźć by można odpowiednie terminy — jak z jednej strony „zarządzanie”, z drugiej — „organizacja”), o tyle okazuje się ono mało przydatne, gdy przenieść je na teren historii. Implikuje ono przecież tezę — *ubi societas ibi administratio*, której sformułowania E. N. Gladden był zresztą bardzo bliski (por. t. I i II, s. VII; t. I, s. 235). To zaś oznacza przyjęcie tradycyjnej, czysto chronologicznej — w tym przypadku najdalej idącej — cezury *a quo* historii administracji i pominięcie momentów merytorycznych⁵. Wskutek tego autor zmuszony był, zwłaszcza w tomie I, zapoznawać czytelnika z szerszym tłem historycznym, jak również omawiać wiele kwestii, które o wiele bardziej wiązały się z działaniami „rządu” niż z „prozaiczną działalnością administratorów”.

Tymczasem, biorąc pod uwagę właśnie kryteria merytoryczne, lepiej chyba byłoby mówić najpierw o „zarządzie państwowym” i o „organizacji publicznej”, natomiast miano „administracji” jako przedmiotu historii administracji rezerwować dla okresów nie wcześniejszych niż monarchia absolutna⁶. Odczuł to w pewnym stopniu sam E. N. Gladden — rozdział o absolutyzmie lat 1610–1786 zatytułował bowiem „W Europie zaczyna kształtować się nowa administracja”. Skoro zresztą spotykamy się z dualizmem „nauki administracji i „teorii organizacji”, celowe byłoby może rozważenie potrzeby wprowadzenia obok siebie „historii administracji” i „historii organizacji”.

We wstępie autor stwierdził, że historia administracji interesuje go głównie z sześciu punktów widzenia — i zajmować się w związku z tym będzie zwłaszcza zwierzchnim kierownictwem administracji, jej zadaniami i organizacją, personelem, technikami i wreszcie postaciami wybitnych administratorów oraz rozwojem teorii administracji. I to założenie może budzić pewne wątpliwości. Pewne jest, że historyk administracji musi zająć się *top management*, jednakże — po to by nie pozostać historykiem ustroju w ogóle — nie może on rezygnować z prób rozgraniczania „administracji” od szeroko rozumianego „rządu”. Takich zaś prób w recenzowanej pracy nie odnajdziemy. Z kolei w wyliczeniu autora zabrakło, jak można sądzić, dwóch ważnych aspektów administracji ujmowanej właśnie jako *puissance publique* — problemu stosunku administracji do społeczeństwa i — przede wszystkim — problemu jej stosunku do prawa.

Wprawdzie historia administracji nie jest tylko — a nawet nie jest głównie — historią prawa administracyjnego, jednakże pomijanie problemu „uprawnienia” administracji powodować musi pewne zubożenie treści pracy. Inna sprawa, że Anglikowi istotnie może być trudno zrozumieć zjawiska, które ostrzej wystąpiły w historii tylko na kontynencie europejskim. Uwagę tę odnieść trzeba również do podnoszonych w książce zagadnień historii myśli o administracji; autor ograniczył się bowiem z jednej strony do śledzenia przejawów myśli politologicznej, z drugiej zaś strony — do niektórych dawniejszych analiz „techniczno” — organizacyjnych.

Jeśli nawet przedstawione tu wstępne założenia autora uznać za właściwe, lektura recenzowanej książki wzbudzić może jeszcze dalsze refleksje krytyczne. Problematyka historii „administracji” Bliskiego, Środkowego i Dalekiego Wschodu oraz przedkolumbijskich cywilizacji amerykańskich zdaje się w poważnym stopniu od-

⁵ Przykładem podobnego podejścia może być książka F. Konecznego, *Dzieje administracji w Polsce w zarysie*, Wilno 1924.

⁶ Bardziej szczegółowe uwagi w tym przedmiocie recenzent przedstawił w referacie „Czy historia administracji jest historią biurokracji?” wygłoszonym na kolokwium historii administracji w ramach XI Powszechnego Zjazdu Historyków Polskich w Toruniu w dniu 8 IX 1974 r.

biegać od zagadnień rozwoju instytucji europejskich. Podzielając pogląd autora o celowości przedstawienia jej w ramach wykładu powszechnej historii administracji, nie sposób jednak zrozumieć, dlaczego pominięty został rozwój administracji nowoczesnych Chin, państw latynoamerykańskich, a tym bardziej Japonii po reformach „Meidzi”. Przede wszystkim zaś zwraca uwagę pominięcie problemów ewolucji administracji Niemiec — poza Prusami lat 1640 - 1786; przesądziła o tym, jak można sądzić, typowo anglosaska perspektywa autora.

Wątpliwości budzą również proponowane przez autora cezury chronologiczne — zarówno między oboma tomami, jak i pomiędzy niektórymi poszczególnymi rozdziałami. Zresztą sam autor zauważył, że podstawowa cezura XI w. jest może „nieco arbitralna” (t. I, s. 173). Wydaje się, że E. N. Gladden zbyttnio kierował się — szczególną przecież — periodyzacją dziejów Anglii. O ile bowiem nie można zarzucać mu tego, iż historii zarządu i administracji Anglii poświęcił on nieproporcjonalnie dużo uwagi, o tyle do wyników przenoszenia periodyzacji angielskiej na grunt powszechno-dziejowy trzeba podejść krytycznie. Podział na rozdziały jest dlatego też jeszcze nie w pełni przekonujący, że tytuły rozdziałów nie zawsze odpowiadają całkowicie ich treści, np. wiadomości o rozwoju instytucji Rosji w latach 1462 - 1730 znalazły się w rozdziale o „erze rewolucji” (1649 - 1815).

Szczegółne zaś wątpliwości budzą proporcje między poszczególnymi partiami pracy. Przyjęcie zasady *ubi societas ibi administratio* nie musi przecież oznaczać konieczności równomiernego traktowania ogólnodziejowego rozwoju. Tym bardziej zaś nie zmusza ono, nawet gdyby było połączone z określonym dydaktycznym celem opracowania, do nieproporcjonalnie krótkiego omówienia szczególnie ważnych dla nas zagadnień XIX i I połowy XX w. Tymczasem okres do XIX w. został w recenzowanej pracy potraktowany w miarę równomiernie, natomiast czasom najbliższym poświęcił autor bardzo mało miejsca; rozważania o powszechnej ewolucji administracji od początku XIX w. do naszych dni (ograniczone zresztą w praktyce do Stanów Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii, Związku Radzieckiego oraz organizmów międzynarodowych) zajęły zaledwie dwukrotnie więcej miejsca niż rozdział o „administracji” Europy Zachodniej w latach 500 - 1066, czy rozdział o zarządzie w cywilizacjach przedkolumbijskich.

Warto wreszcie zwrócić uwagę na podstawę materiałową pracy. Prawie wszystkie, niezbyt zresztą liczne, cytowane w przypisach po każdym rozdziale opracowania zostały wydane w języku angielskim. Stąd też wiedza autora o wielu krajach zdaje się być dość ograniczona — np. do omówienia rozwoju instytucji francuskich poza kilkoma pozycjami angielskimi posłużyły jedynie dwa, nieco już przestarzałe, podręczniki: M. Deslandres oraz J. Ellul.

Anglosaska propozycja systemu historii administracji wydaje się więc nie w pełni wychodzić naprzeciw potrzebom kontynentalnych studentów i badaczy tej dyscypliny. E. N. Gladden przekazał wiele ciekawych wiadomości oraz zwrócił uwagę na wiele interesujących problemów (np. na rozwój technik organizacyjnych czy na sylwetki niektórych wybitnych „managerów” dawnych epok). Jednakże obecnie, jak się wydaje, potrzeba nie tyle mniej czy bardziej tradycyjnych opracowań znanych przecież na ogół dość dobrze od dawna spraw, ile — przede wszystkim — nowego, zapładniającego dalsze badania, całościowego spojrzenia na problematykę historii administracji. Z punktu widzenia postulatu „odnowienia” — bo przecież nie stworzenia *ex nihilo* — historii administracji⁷ — cenny skądinąd podręcznik E. N. Gladdena uznać więc trzeba, niestety, za zbyt mało przydatny.

HUBERT IZDEBSKI (Warszawa)

⁷ Głos p. Cassin na francuskim kolokwium historii administracji 1971, *Histoire de l'Administration*, o. c., s. 90.