

Wojciech Witkowski
(Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin)

Współczesne ujęcia badawcze w dziedzinie historii administracji

Na wstępie chciałbym sprecyzować charakter swego wystąpienia, bowiem mówić będę o miejscu i perspektywie badawczej historii administracji w Polsce. Poza tym parę uwag należy poświęcić związkom między problematyką naukową a dydaktyką akademicką ze względu chociażby na usytuowanie studiów administracyjnych w Polsce, w zdecydowanej większości, na uniwersyteckich Wydziałach Prawa i Administracji i ich, jak to się w środowisku określa, „uprawniczeniu”. Przede wszystkim *historia administracji*, naukowo oraz dydaktycznie, jest dziedziną młodą, powstałą stosunkowo niedawno i ciągle wyodrębniającą się, bowiem od prekursorskich wystąpień prof. B. Leśnodorskiego i jego uczniów, a szczególnie H. Izdebskiego upłynęło dopiero 30-40 lat¹. Tu przypomnę, iż pierwsze sympozja z historii administracji organizowane były przez UW i UMCS, np. II-gie poświęcone podziałom terytorialno-administracyjnym odbyło w się w 1976 r.² Później niestety te spotkania naukowe zanikły. Fakt, iż dziejami administracji zajęli się prawnicy, nikogo właściwie nie powinien dziwić, ale z drugiej strony przyniosło to określone następstwa merytoryczne i metodologiczne przy ustalaniu pola badawczego tej dziedziny wiedzy. W naukach prawnych bowiem funkcjonują od dawna, obrosłe już tradycją takie dziedziny jak historia ustroju i prawa polskiego oraz powszechna historia ustroju i prawa. Historia administracji traktowana była w nich jako część wykładu kursowego i tym samym jako jedno z miejsc poszukiwań badawczych. Ówczesne wyodrębnienie w polskich szkołach wyższych studiów administracyjnych przyniosło w efekcie ukształtowanie przedmiotu p.n. *historia administracji*, ale różnie rozumianego i nie pociągnęło za sobą wyrazistego i jednoznacznego zakreslenia pola naukowego³.

¹ Por. H. Izdebski, *Histoire de l'administration en Pologne. Essai d'un bilan*, [w] *Confrontation et assimilation des droits administratifs nationaux en Europe (19^e/20^e s.)*, « Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte », 2, Baden-Baden 1990, s. 259-268.

² Por. *Materiały II Sympozjum Historii administracji. Podziały terytorialno-administracyjne*, Warszawa-Lublin 1976, s. 35.

³ Odrębne studia administracyjne na poziomie zawodowym i magisterskim pojawiły się na fali reform ustrojowych Polski w latach 1972-1975. Potem w poszczególnych ośrodkach akademickich

Złożył się na to szereg przyczyn do dziś brzemiennych w skutkach. Przede wszystkim, w części środowiska historyczno-prawnego, i to niemałego, uznano, iż dzieje administracji to tylko część historii ustroju, struktury, bowiem i instytucje administracyjne występowały w każdym systemie – od starożytności po współczesność. Wobec tego wykład tak rozumianej historii administracji obejmował różnorakie materie ustrojowe i publiczno-prawne, w przypadku Polski od jego powstania po wiek XX⁴. Takie ujęcie „rozmywało” istotę problemu zarówno w dydaktyce jak i nauce oraz powodowało, iż i prace naukowe dotyczące dziejów administracji traktowano jako właściwie opracowanie z historii ustroju. Nie można z drugiej strony zaprzeczyć, iż historia administracji jest częścią historii ustroju i prawa publicznego każdego z państw, w tym i Polski. Niemniej jednak, i chciałbym to z naciskiem podkreślić, jest i winna być działem wyodrębnionym, obejmującym dzieje administracji publicznej, w odróżnieniu od historii różnorodnych systemów zarządzania w przeszłości. Na takim stanowisku stanął w pierwszym na gruncie polskim opracowaniu *Historii administracji* Hubert Izdebski, a po nim kolejni autorzy opracowań ogólnych, w środowisku krakowskim D. i J. Malcowie, w Toruniu D. Janicka, jak też Autor mówiący te słowa⁵. Inaczej mówiąc zajmuje się nowożytnym państwem publicznym, od epoki europejskiego ustroju absolutnego, czy też w przypadku Polski od reform konstytucyjnych XVIII stulecia – po wiek XX i zamkniętą już epokę administracji państwa socjalistycznego. Jak trafnie ujmował G. L. Seidler, XVIII-wieczna administracja państwa europejskiego to:

1. racjonalnie dobrany zespół ludzi, fachowo kierujący sprawami państwa na różnych szczeblach,
2. zespół, który poza doraźnymi zadaniami miał wyraźnie określony cel ogólny,
3. i stanowił względnie odrębną grupę w społeczeństwie, świadomą swej pozycji i roli.⁶

przeżywały różne koleje, pozostając na ogół studiami zaocznymi. Od lat 90-tych, zreformowane studia administracyjne na poziomie licencjackim bądź magisterskim, prowadzone są na uniwersyteckich wydziałach prawa i administracji jak również jako odrębne kierunki w innych szkołach publicznych bądź niepublicznych.

⁴ Por. podręczniki autorstwa G. Górskiego, *Historia administracji*, Warszawa 2002, T. Maciejewskiego, *Historia administracji*, Warszawa 2002, W. Ćwika, W. Mroza, A. Witkowskiego, *Administracja w systemie ustrojowym Polski X-XX w.*, Przemysł 2002.

⁵ Por. H. Izdebski, *Historia administracji* (I wyd. Warszawa 1979 i kolejne nowe wydania, uzupełniane), D. Malec, J. Malec, *Historia administracji nowożytnej*, Kraków 1996, a następnie *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2000 i wyd. kolejne, D. Janicka, *Ustrój administracji w nowożytnej Europie*, Toruń 2002, W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764-1989*, Warszawa 2007, 2-gie wyd. 2012. Należy też dodać, iż do opracowań D. i J. Malców oraz W. Witkowskiego zostały przygotowane stosowane wybory tekstów źródłowych z historii administracji. Są to: M. Hladij, D. Malec, J. Malec, Z. Zarzycki, *Historia administracji. Wybór źródeł* pod red. J. Malca, Kraków 2002; A. Bereza, G. Smyk, W. P. Tekely, A. Wrzyszczyk, *Historia administracji w Polsce 1764-1989. Wybór źródeł*, Warszawa 2006.

⁶ G. L. Seidler, *Koncepcja biurokracji w Oświeceniu*, [w] *W nurcie Oświecenia*, Lublin 1984 (2-gie wyd. 2002), s. 209. Słusznie konstatawał Autor, że administracja ówczesnego państwa już zbliżała się do późniejszego kodeksu Weberowskiego.

Administracja (także publiczna) w znaczeniu funkcjonalnym – rozumiana jako działalność organizatorska i wykonawcza w odniesieniu do politycznych decyzji władzy państwowej występowała we wszystkich znanych ustrojach z historii państwa. Natomiast administracja publiczna w pełnym tego słowa znaczeniu, tj. także i podmiotowym jako aparatu powołanego dla prowadzenia takiej działalności kształtuje się w XVII w. oraz epoce Oświecenia i w tych okresach należy poszukiwać genezy współczesnej administracji⁷.

Uważam, że tylko tak jednoznaczne zakreślenie obszaru przedmiotowego historii administracji pozwala na jej „byt” samodzielny, rozumiany nie jako „konkurencja” dla historii ustroju państw, czy też wyłącznie jako jej uzupełnienie. Zwłaszcza, i tu przechodzę do dylematów dnia dzisiejszego, współczesne spojrzenie na administrację publiczną, a tym samym i na jej historię jest odmienne niż przed kilkudziesięciu laty, szczególnie iż w Polsce zmienił się ustrój polityczny. Nastąpił wyraźny rozwój nauk administracyjnych, w ramach których wyróżnia się tradycyjnie trzy gałęzie: naukę prawa administracyjnego, naukę administracji (zajmującą się administracją publiczną) i naukę polityki administracyjnej⁸. Zachodzą między nimi ścisłe związki, ale też zasadnicze różnice. Przedmiotem nauki prawa administracyjnego, która należy do nauk prawnych, jest świat norm i ich wykładni, a także stosunków prawnych, a nauka administracji i nauka polityki administracyjnej zajmuje się administracją rzeczywistą a więc światem społecznym („realnym”) i odnośnych ocen jej funkcjonowania. Oznacza to, iż czysto „prawnicze” spojrzenie na administrację jest niewystarczające, i z tym prawnicy-administratywiści ale i historycy administracji reprezentujący takie stanowisko muszą się zgodzić. Dzisiejsza definicja administracji publicznej, jaką podają H. Izdebski i M. Kulesza, to

zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych, prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje, na podstawie ustawy i w określonych prawem formach.⁹

Czynnikiem kluczowym jest tu „realizacja interesu publicznego” (a nie dawna „organizatorska działalność państwa”), prowadzona na drodze przede wszystkim realizacji norm i pojęć prawnych służących kształtowaniu „relacji między położeniem jednostki („obywatelem”) a działalnością administracji publicznej nakierowaną na zapewnienie dobra wspólnego (prowadzoną w interesie

⁷ Por. W. Witkowski, *Państwo dobrem nadrzędnym w nowożytnej Europie – od dworu monarszego do administracji publicznej*, [w] *Krytyka Prawa. niezależne studia nad prawem.*, t. IV: *Prywatyzacja władzy publicznej, publicyzacja sfery prywatnej*, red. nac. J. Jabłońska-Bonca, Warszawa 2012, s. 13-23.

⁸ Słusznie podnosił też Z. Leoński, że już J. Starościak w latach 70-tych zaliczał do nauk administracyjnych historię administracji oraz informatykę administracyjną. Por. Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 2004, s. 15 in.

⁹ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 93.

publicznym)¹⁰. Państwo suwerenne, jak Polska, jest dzisiaj dobrem wspólnym wszystkich obywateli a administracja – służbą publiczną. Nie bez przyczyny zacytowałem dzisiejszą definicję administracji publicznej, bowiem dla historyka administracji oznacza ona konieczność równoważnego podejścia w badaniach jej przeszłości do elementu podstawowego (czyli przedmiotowego, tj. działalności na rzecz realizacji interesu publicznego, prowadzonej na podstawie ustaw), następnie funkcjonalnego (czynnościowego, tj. zespołu działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich oraz wykonawczych w określonych prawem formach) i z kolei podmiotowego (różne podmioty, organy i instytucje)¹¹. Taką siatkę pojęć winien zastosować historyk administracji-prawnik w badaniach nad przeszłą administracją, np. suwerennej II Rzeczypospolitej, ale także nad administracją państw zaborczych, czy też Polski Ludowej, naturalnie pamiętając o politycznych uwarunkowaniach działań administracji publicznej i stosując dodatkowo metodę historyczną. Problemem nieco innej natury, aczkolwiek ściśle wiążącym się z „prawniczym” podejściem do badań historyczno-administracyjnych, jest zależność ale i konieczność rozgraniczenia między normami prawa konstytucyjnego a administracyjnego. Dotyczy to w szczególności ustrojowej części prawa administracyjnego a w mniejszym stopniu prawa materialnego. Już Robert von Mohl podkreślał, że „prawo administracyjne jest w szczególności sposób ukształtowane przez prawo konstytucyjne”¹². Z kolei XX-wieczny prawnik niemiecki F. Werner określał prawo administracyjne „jako skonkretyzowane prawo konstytucyjne”¹³. Z pewnością dogmatyka prawa administracyjnego „wyrosła” z konstrukcji prawa konstytucyjnego, ale jak słusznie podkreśla się dzisiaj w nauce niemieckiej oddziaływanie w ujęciu prawno-historycznym były i są wzajemne, a

w ujęciu praktyczno-prawnym prawo administracyjne jest polem do wykazania się prawa konstytucyjnego, na którym nowe wyniki badań muszą zostać wypróbowane poprzez zastosowanie i zmierzenie się z kryteriami działania w codzienności administracyjnej¹⁴.

W innym miejscu E. Schmidt-Assmann słusznie konstatuje, że „historyczny rozwój organizacji administracji jest związany nierozzerwalnie z rozwojem

¹⁰ Tamże, s. 96-97.

¹¹ Konieczność kompleksowego podejścia do ujmowania administracji publicznej i renesansu klasycznych jej definicji (zwłaszcza tzw. negatywnej) wyraźnie podkreślają H. Izdebski i M. Kulesza. Por.: Tamże, s. 93-126.

¹² Cyt. za E. Schmidt-Assmann, *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawoadministracyjnego*, Warszawa 2011 (tłum. A. Wasilewskiego), s. 13. Por. też Roberta von Mohla, *Encyklopedia umiejętności politycznych*, Tom 1, Warszawa 2003, (przekład A. Białeckiego, uwspółcześnił, wstępem i przypisami opatrzył A. Bosiacki), s. 120 in.

¹³ E. Schmidt-Assmann, dz. cyt., s. 13.

¹⁴ Tamże, s. 16. Jego zdaniem, *w sensie dogmatycznym prawo administracyjne formuje podstawowe założenia w odniesieniu do – ze swej strony ukształtowanych normami zakresów ochrony – wielu gwarancji prawokonstytucyjnych*.

wypełnianych zadań administracji, które z kolei są częścią rozwoju państwowości”¹⁵.

Nie ulega dla mnie wątpliwości, iż badania historyczno-administracyjne osadzone w powyższych konstrukcjach prawnych winny mieć charakter wiodący, by nie rzec podstawowy. Jak już wspomniano, w 1974 r. J. Starościak zaliczył historię administracji do katalogu dyscyplin nauki o administracji (w rozumieniu dyscypliny prawniczej). Od czasów państwa prawnego przyjęto też, iż działalność administracji publicznej musi być regulowana przez prawo, a ponadto sama administracja nie tylko stosuje prawo, ale również je tworzy, tyle tylko że zazwyczaj prawo typu wykonawczego. Jak zaznaczyłem wyżej, miejsce i rola prawa nie jest jednak i nie może być jedynym kryterium badawczym nad historią administracji publicznej. Współcześnie podkreśla się, iż zjawisko administracji publicznej stanowi przedmiot zainteresowań badawczych różnych dyscyplin naukowych, obok prawnych, przede wszystkim z zakresu nauk politycznych, gdzie obszarem badawczym są różnorodne instrumenty zarządzania (zasoby materialne, ludzkie, informacyjne), a także nauk ekonomicznych zorientowanych na menedżerskie zarządzanie publiczne (odejście od modelu Weberowskiego w stronę organizacji zorientowanej na rozwiązywanie złożonych problemów i zarządzanie zmianą). Interdyscyplinarność badań współczesnych w jakimś stopniu odnosić się winna i do ujęć z historii administracji. Nowoczesne teorie administracji integrują elementy tych dyscyplin wyodrębniając w ten sposób zakres poszukiwań badawczych dla autonomicznych nauk administracji, zarządzania publicznego i rządu, które charakteryzuje podejście systemowe i prakseologiczne. W politologii polskiej np. żywy jest nurt badań tzw. instytucjonalnych, gdzie refleksja politologiczna spleta się z prawniczą, a więc pisanie prac (także historycznych) o strukturze organizacyjnej aparatu państwa, ogniwach władzy lokalnej, administracji rządowej i samorządowej, partiach politycznych itp. Mówi się o subdyscyplinie politologicznej – ustrojoznawstwie¹⁶.

Wielopłaszczyznowe ujęcie w badaniach nad historycznymi aspektami administracji publicznej dotyczy interesującego nas tu przede wszystkim zjawiska biurokracji. Otóż w ostatnich latach ukazały się obszerne studia na ten temat pisane z różnych pozycji merytorycznych i metodycznych, będące w sumie swoistym przeglądem odmiennych obserwacji naukowych. Obszerny tom liczący 760 stron pt. *Biurokracja* opracowali prawnicy-administratywiści z dominującym ujęciem, jak to wyraził niedawno zmarły prof. UŚI E. Knosala: „biurokracja stanowiła i w dalszym ciągu stanowi niezbędną i efektywną formę organizacji administracji publicznej”¹⁷. W 2007 r. środowisko politologiczne opublikowało tom o znamienym tytule

¹⁵ Tamże, s. 314-315.

¹⁶ Por. T. Klementewicz, *Metateoretyczne dylematy politologa – w poszukiwaniu strategii badania*, [w] *Studia Politologiczne. Rozumienia polityki*, red. J. Błuszkowski i J. Zalesny, vol. 14, Warszawa 2009, s. 13-33.

¹⁷ E. Knosala, *Perspektywy biurokracji (szkic z nauki administracji)*, [w] *Biurokracja. III Międzynarodowa konferencja naukowa. Krynica-Zdrój, 2-4 czerwca 2006*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2006, s. 279.

„Biurokracja. Fenomen władzy politycznej w strukturach administracyjnych”, a fakt zajęcia się problematyką uzasadniono „postulatem rozszerzenia” spojrzenia na administrację publiczną od strony politologicznej¹⁸. I wreszcie sześć tomów „Dziejów biurokracji” wydawanych przez środowisko lubelsko-siedleckie będące pokłosiem cyklicznych sympozjów, stanowiących określony już program badawczy¹⁹. Organizatorzy-historycy już we wstępie do I tomu, widząc ścisły związek badawczy, wyznaczyli zakres chronologiczny sympozjum na okres od końca XVIII stulecia po lata Polski Ludowej, wiążąc go z historią administracji w rozumieniu takim jak przedstawiłem wyżej. Niemniej znaczny „rozrzut” problematyki badawczej uczestników spotkań, a za tym różnorodność publikacji, za widoczną aprobatą twórców programu, doprowadziły do wydzielenia – od tomu III – pojęcia *prebiurokracji* obejmującej czasy wcześniejsze jak i wprowadzenie wyróżnień typów biurokracji w zależności od terytorium (polska, rosyjska) bądź w oparciu o kryterium chronologiczno-rzeczowe (typy państw; tradycjonalistyczna, republikańska, komunistyczna). Nie wchodząc tu w ocenę wprowadzonych „typologii”, na dwie kwestie chciałbym zwrócić uwagę. Po pierwsze podjęcie przez środowisko historyczne problematyki biurokracji znacząco i w sposób wartościowy rozszerzyło krąg badawczy w historii administracji przede wszystkim poprzez prace poświęcone najogólniej mówiąc technikom funkcjonowania administracji i dokumentacji administracyjnej, ludziom struktur administracyjnych, aspektom społecznym, kulturalnym, gospodarczym działania administracji publicznej, czy też specyficznej bo partyjnej w czasach PRL, a nawet w paryskiej *Kulturze*. Publikacje te, często szczegółowe, ale z solidną podbudową źródłową, pokazują liczne obszary uwarunkowań i działań dawnej administracji wymykające się obserwacjom prawnika, czy też ekonomisty i politologa, skoncentrowanych bardziej na jej obrazie normatywnym czy też politycznym. Po drugie, i to niezaprzeczalna zasługa twórców programu *Dzieje biurokracji*, iż przyciągnęli do współpracy historyków z Rosji, Ukrainy a nawet Gruzji. Zwłaszcza dla znajomości administracji centralnych ziem polskich doby zaborów jak i tzw. ziem zabranych przez Rosję po rozbiorach (zachodnich guberni) wiedza o rosyjskiej administracji jest nie do przecenienia, jak również dla też bardziej ogólnych, pokazujących funkcjonowanie struktur administracyjnych i ludzi aparatu władzy w wielkim Imperium, jakim była carska Rosja. Nielicznie pojawiają też publikacje dotyczące Rosji sowieckiej, a nawet współczesnej. Współpracę tę należy ocenić wysoko, a jej twórczy charakter pielęgnować i rozwijać.

¹⁸ *Biurokracja. Fenomen władzy politycznej w strukturach administracyjnych*, red. K. Zuba, Toruń 2007.

¹⁹ Kolejno ukazały się: *Dzieje biurokracji na ziemiach polskich*, t. I pod red. A. Górkę, I. Łucia, D. Magiera, Lublin-Siedlce 2008, s. 604; *Dzieje biurokracji na ziemiach polskich*, t. II, pod red. A. Górkę, D. Magiera, Lublin-Siedlce 2009, s. 391; *Dzieje biurokracji na ziemiach polskich*, t. III cz. 1 i część 2, pod red. A. Górkę, K. Latawca, D. Magiera, Lublin-Siedlce 2010, s. 735; *Dzieje biurokracji*, t. IV część 1 i 2, pod red. A. Górkę, K. Latawca, D. Magiera, Lublin-Siedlce 2011, s. 810.

Kończąc chcę powiedzieć, że nie było moim zamiarem dokonanie tzw. stanu badań – być może będzie na to miejsce i czas w następnym tomie. Mamy w Polsce już niemały dorobek z zakresu historii administracji, monograficzny i syntetyzujący (podręczniki), i warto będzie o nim napisać odrębnie²⁰. W tym miejscu, chciałem wskazać na ciągle jeszcze nie do końca sprecyzowane miejsce historii administracji wśród polskich dyscyplin naukowych, jej dylematy na gruncie koniecznych związków z konstrukcją dzisiejszej administracji publicznej (bo tak rozumiem badania historyczne) i na wielopłaszczyznowość ujęć dających miejsce i pole badawcze dla prawników, politologów, ekonomistów oraz historyków²¹.

²⁰ Pojawiają się też opracowania mające charakter syntez częściowych, np. A. Misiuka, *Administracja spraw wewnętrznych w Polsce (od połowy XVIII wieku do współczesności). Zarys dziejów*, Olsztyn 2005; M. Żukowskiego, *Dzieje administracji w Polsce XX wieku*, Warszawa 2011 czy też G. Smyka, *Administracja publiczna Królestwa Polskiego w latach 1864-1915*, Lublin 2011.

²¹ O istotnym znaczeniu badań w dziedzinie historii administracji dla współczesnej ustrojowej polityki administracyjnej pisze P. Szreniawski: *Prawno-administracyjne zagadnienia ustrojowej polityki administracyjnej*, Toruń 2012, s. 60-68.

Summary

Wojciech Witkowski

Współczesne ujęcia badawcze w dziedzinie historii administracji

Author defines the place history of the administration among Polish scientific disciplines, its dilemmas on the ground the necessary relations with the structure of present public administration and the multidimensional approaches giving the place and field research for lawyers, political scientists, economists and historians. The article refers to the location and perspective research area history of administration in Poland. In addition the author devotes some comments to the relationship between issues academic research and teaching, if only because of the location of administrative studies in Poland, in the vast majority, in the university Faculties of Law and Administration and succumbing to the influence of science of law.