

DOROTA MALEC
(Uniwersytet Jagielloński)

Artykuł recenzyjny monografii Grzegorza Smyka
Administracja publiczna Królestwa Polskiego w latach
1864–1915, Wydawnictwo Uniwersytetu
Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2011, 456 s.

Abstract

The article reviewing the monograph written by Grzegorz Smyk on *Public administration in the Kingdom of Poland in 1864–1915*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2011, 456 p.

The monograph written by Grzegorz Smyk and devoted to public administration in the Kingdom of Poland in 1864–1915, shows – against a broad comparative background – the problems of organizing and shaping of the administrative organs as well as the doctrinal basis of the functioning of administration and the transformation of the latter. The author of the monograph verifies the thesis, firmly formulated in the research, on the full Russification and unification of the discussed administration with that of the Russian Empire. In his discourse the author exploits abundant source material, particularly the normative one. The conclusions to which he arrives are based on large bibliography and wide formal and dogmatic analysis. The discussed volume is characterized by the original, innovative internal outlay that refers to the systematics of the general part of administrative law.

Key words: history of administration, Kingdom of Poland, Russian law in 19th Century, formal-dogmatic method

Słowa kluczowe: historia administracji, Królestwo Polskie, prawo rosyjskie w XIX w., metoda formalno-dogmatyczna

Dzieje ustroju i prawa Królestwa Polskiego stanowią od lat stały kierunek zainteresowań uczonych ze środowiska historyków prawa Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie¹. Opracowania te cechował zawsze wysoki poziom merytoryczny, wnikliwa

¹ M.in. monografie: A. Korobowicz, *Reforma sądownictwa w Królestwie Polskim po 1863 r. Przygotowanie i treść*, Lublin 1976; *idem*, *Sądownictwo Królestwa Polskiego 1876–1915*, Lublin 1995; W. Witkow-

analiza wykorzystywanych szeroko źródeł w postaci literatury, a także – co szczególnie istotne w wypadku tego rodzaju badań – różnego rodzaju materiałów archiwalnych.

Książka Grzegorza Smyka, od początku kariery naukowej zajmującego się dziejami administracji Królestwa Polskiego doby powstaniowej², w pełni mieści się w powyższym nurcie badawczym i stanowić ma w założeniu Autora kompleksowe studium porównawcze systemu administracji Królestwa z systemem organów zarządu terytorialnego Cesarstwa Rosyjskiego, z zaakcentowaniem podobieństw i różnic w organizacji, przedstawione na szerokim tle doktryny prawa administracyjnego.

Pole badawcze zostało określone w bardzo szeroki sposób, a problematyka, którą postanowił podjąć Autor, jest niewątpliwie interesująca. Ważkość omawianych zagadnień podkreśla dodatkowo to, że w dotychczasowej literaturze historycznoprawnej przeważają opracowania o charakterze syntetycznym, często podręcznikowym, które wobec innych założeń badawczych, najczęściej nakierowanych na analizę ustroju, nie ukazują w pełni wszystkich szczegółowych zagadnień związanych z organizacją administracji publicznej. Zasygnalizowanym już na wstępie założeniem badawczym Autora była także weryfikacja utrwalonej w literaturze tezy o pełnej unifikacji administracji Królestwa i Cesarstwa oraz depolonizacji kadr urzędniczych. Już sama ta interesująca zapowiedź stanowi zachętę do lektury książki.

Monografia, zgodnie z tak określonym planem badawczym, została poświęcona administracji publicznej Królestwa Polskiego w latach 1864–1915. To bardzo ambitne zamierzenie, obejmujące organizację i zasady funkcjonowania aparatu państwowego, ukazanie na szerokim tle doktryny prawa administracyjnego formalnoprawnego statusu organizacyjnego władz administracji w Królestwie Polskim.

Ze względu na rozległą problematykę badawczą zagadnienia te Autor zdecydował się przedstawić, stosując metodę formalno-dogmatyczną, którą uznał za właściwą dla analizy porównawczej przepisów obowiązujących równolegle w Królestwie Polskim i w Rosji. Metoda formalno-dogmatyczna stanowi w istocie podstawową metodę badawczą, co w mojej opinii nie pozwala w pełni zweryfikować wszystkich ustaleń poczynionych przez Autora. W pracy występują wprawdzie także metoda historyczna i porównawcza, wykorzystano je jednak (zwłaszcza metodę historyczną) w zbyt małym (w porównaniu z metodą formalno-dogmatyczną) stopniu. Przy wyborze metody badawczej Autorem kierowały zapewne racjonalne przesłanki, szkoda, że zabrakło w pracy wyjaśnienia zastosowanego ograniczenia i rezygnacji z innych źródeł, które pozwoliłyby na ukazanie bardziej dynamicznego obrazu administracji oraz dokonywanych przekształceń i zmian.

ski, *Komisja Rządowa Sprawiedliwości w Królestwie Polskim 1815–1876*, Lublin 1986; *idem, Sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim 1807–1867*, Warszawa 1984.

² M.in. *Korpus urzędników cywilnych w guberniach Królestwa Polskiego w latach 1867–1915*, Lublin 2004; *Zasady funkcjonowania rosyjskiego modelu biurokratycznego w Królestwie Polskim po powstaniu styczniowym*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2006, t. 9; *Aparat pomocniczy General-Gubernatora Warszawskiego w latach 1874–1915*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2006, t. 8; *Rusyfikacja obsady personalnej w gubernialnych organach administracji ogólnej w Królestwie Polskim po powstaniu styczniowym*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1999, t. 51, z. 1–2; *Ustrój administracji skarbowej Królestwa Polskiego w dobie powstaniowej na przykładzie organizacji wewnętrznej i obsady personalnej Lubelskiej Izby Skarbowej w latach 1869–1915* [w:] *Podstawy materialne państwa. Zagadnienia prawno-historyczne*, red. D. Bogacz, M. Tkaczuk, Szczecin 2006.

Konstrukcja pracy i kolejność omawianych zagadnień odpowiadać ma, zgodnie z założeniami Autora, przyjętemu współcześnie układowi zagadnień składających się na część ogólną prawa administracyjnego, w której obrębie zawarł ustrojowe prawo administracyjne. Na książkę składa się sześć rozdziałów, w których przedstawiono polską i rosyjską naukę administracji od XVIII do początków XX wieku (rozdział I, s. 29–86), podstawowe pojęcia, definicje i konstrukcje teoretyczne w europejskiej nauce administracji i prawa administracyjnego (rozdział II, s. 87–151), zasady tworzenia prawa administracyjnego i jego źródeł w Królestwie Polskim (rozdział III, s. 152–224), organizację administracji publicznej w Królestwie Polskim (rozdział IV, s. 225–304), stanowisko prawne urzędników cywilnych (rozdział V, s. 305–354) oraz sprawowanie kontroli i nadzoru nad administracją publiczną w Królestwie Polskim (rozdział VI, s. 355–410).

Każdy z rozdziałów tworzy osobną całość, przy czym dwa pierwsze rozdziały stanowią tło doktrynalne i rodzaj wprowadzenia do właściwych rozważań. Już w tym miejscu należy zauważyć, że owo tło w moim przekonaniu zostało zarysowane zbyt szeroko, bez pełnego uzasadnienia badawczego. Autor świadomie potraktował każdy z rozdziałów jako osobną, zamkniętą całość, ta odrębność jest jednak niekiedy zbyt duża (zwłaszcza dwa pierwsze rozdziały o charakterze wprowadzającym, poświęcone nauce administracji oraz definicjom i pojęciom), co rodzi wrażenie nie do końca świadomej koncepcji opracowania, a zwłaszcza powiązania poszczególnych jej części w zamkniętą całość.

Jak już wyżej wspomniano, Autor zastosował do realizacji swego celu badawczego i ustalenia zakresu unifikacji zarządu cywilnego Królestwa Polskiego niemal wyłącznie metodę formalno-dogmatyczną. Praca została oparta na bogatej literaturze, w tym zwłaszcza rosyjskojęzycznej, poświęconej kształtowaniu się administracji publicznej i pojęć prawa administracyjnego. W wykazie literatury dominują jednak z reguły rosyjskie prace starsze, z ubiegłego stulecia. Czy Autor zrezygnował z sięgnięcia do najnowszych prac rosyjskojęzycznych świadomie, czy też literatury takiej nie ma? Jasne określenie stanu badań rosyjskiej nauki w tym zakresie stanowiłoby cenne wzbogacenie wniosków formułowanych przez Grzegorza Smyka.

Autor wykorzystał do badań także rozległy materiał źródłowy w postaci drukowanych aktów normatywnych, co pozwoliło mu dokonać wnikliwej analizy porównawczej przepisów obowiązujących w Królestwie oraz Cesarstwie. Szkoda jednak, że nie sięgnął do innych źródeł, które pozwoliłyby na ukazanie praktycznych rezultatów stosowania omawianych przepisów, a tym samym bardziej dynamicznego obrazu zachodzących zmian. Bez badania praktyki wiele formułowanych opinii budzi pewien niedosyt, moim zdaniem nie sposób ustalić pełnego zakresu unifikacji bez zbadania praktyki stosowania przepisów.

Grzegorz Smyk przyjął jednak inną koncepcję pracy, w której postanowił przedstawić szersze tło, nie zawsze zresztą niezbędne dla prowadzonych rozważań. Za zbyt rozbudowany w stosunku do określonego pola badawczego uważam rozdział I („Polska i rosyjska nauka administracji od XVIII do początku XX w.”), w którym przedstawiono między innymi zagadnienia nauki policji od XVIII wieku, rozwój nauki między innymi w Niemczech i Francji. Praca nie straciłaby na wartości, gdyby ograniczono te rozważania do wskazania wpływu nauki europejskiej na Polskę i Rosję i w tym kontekście ukazano naukę administracji ze szczególnym uwzględnieniem okresu określonego polem badawczym (II poł. XIX w. – pocz. XX w.). Choć nauka policji, którą przyjęto za

punkt wyjścia rozważań doktrynalnych, była oficjalną doktryną realizowaną w praktyce rosyjskiej, to rozważania na przykład na temat jej rozwoju w Niemczech w XVIII wieku pozostają w luźnym związku z analizowaną od strony formalno-dogmatycznej problematyką ustroju administracyjnego Królestwa Polskiego na przełomie XIX i XX wieku.

Rozdział II został poświęcony podstawowym pojęciom, definicjom i konstrukcjom teoretycznym w europejskiej nauce administracji i prawa administracyjnego. Analizę dokonywaną przez Autora cechuje erudycja, wysoki poziom merytoryczny, w tym jednak wypadku pojawia się wątpliwość, czy rozważania te nie wykraczają poza założone pole i tezy badawcze, koncentrujące się przecież wokół prób ustalenia zakresu unifikacji administracji Królestwa. Uwaga ta dotyczy między innymi rozważań koncentrujących się wokół aktu administracyjnego, stosunku administracyjnego, kształtowania się poglądów doktryny na temat sądownictwa administracyjnego we Francji i Niemczech, które nie są niezbędne do analizy ustroju administracji publicznej Królestwa Polskiego w sensie strukturalnym ani też do wykazywania za pomocą metody formalno-dogmatycznej różnic i podobieństw z ustrojem Cesarstwa po 1867 roku. W rezultacie oba rozdziały (I i II), stanowiące w założeniu Autora wprowadzenie, uważam za zbyt rozbudowane, nieco sztucznie dołączone do opracowania.

Za cenny w aspekcie analizowanych zagadnień należy uznać rozdział III, ukazujący zasady tworzenia prawa administracyjnego i jego źródła w Królestwie Polskim. Dobrze, że Autor wydzielił w nim jako osobną część zagadnienia związane z odrębnymi instytucjami prawodawczymi dla Królestwa Polskiego (Rada Stanu i Rada Administracyjna Królestwa Polskiego, Komitet Urządzący, Komisja Prawnicza, Własna J.C.M. Kancelaria do spraw Królestwa Polskiego, Komitet do spraw Królestwa Polskiego). Pozwala to obronić tę część pracy od zarzutu przedstawiania zagadnień dziejów ustroju Cesarstwa Rosyjskiego, a nie Królestwa Polskiego. Kolejna część rozdziału III została poświęcona źródłom prawa administracyjnego. Autor ukazał w niej, poza między innymi próbą charakterystyki rodzajów i formy źródeł prawa, zasady wprowadzania i zakres obowiązywania rosyjskich źródeł prawa administracyjnego w Królestwie Polskim, podejmując jednocześnie próbę uporządkowania siatki pojęciowej i różnej terminologii, nie zawsze trafnie używanej w literaturze historycznej i historycznoprawnej. Interesujące są także rozważania na temat sposobu rozstrzygania wątpliwości co do obowiązywania nowych regulacji ogólnorosyjskich w Królestwie Polskim (s. 200 i n.).

W dalszej części rozdziału dokonano analizy „Zwodu Praw Cesarstwa Rosyjskiego” pod kątem obowiązywania w Królestwie Polskim. To ciekawe zestawienie przepisów, ułatwiające orientację co do zakresu obowiązującego prawa, obejmuje nie tylko przepisy dotyczące ustroju administracji, lecz także materialne prawo administracyjne. Zestawienie zostało dokonane zgodnie z układem zawartości kolejnych tomów „Zwodu Praw”, co stanowi rozwiązanie nieco mechaniczne, lecz wystarczające do osiągnięcia zamierzonego celu.

Najważniejszy dla badań nad dziejami administracji publicznej Królestwa Polskiego doby powstaniowej jest – moim zdaniem – rozdział IV, poświęcony jej organizacji. Rozpoczyna go charakterystyka modelu administracji publicznej w Rosji (w zasadzie dokonana przez Autora już wcześniej, podczas omawiania zagadnień analizowanych w poprzednich rozdziałach). Grzegorz Smyk z dużą znajomością tematu analizuje zagadnienia reorganizacji zarządu w Królestwie Polskim po powstaniu styczniowym. Zastosowanie

przez Autora wyłącznie metody formalno-dogmatycznej budzi jednak i w tym wypadku pewien niedosyt, szkoda, że Autor nie sięgnął do innych źródeł, odsyłając na przykład do zagadnień polityki władz carskich w innych opracowaniach. Trzeba jednak zaznaczyć, że wiele cennych w tym aspekcie informacji można odnaleźć w przypisach.

Za wartościowe należy uznać zestawienie kolejnych reorganizacyjnych przekształceń organów, poparte przytoczeniem podstaw prawnych. Autor w rzetelny sposób ukazał organy administracji, dokonując między innymi szczegółowej analizy pozycji prawnej namiestnika, generał-gubernatora, zarządu gubernialnego, a także organów administracji specjalnej. I w tym wypadku metoda formalno-dogmatyczna jako wyłączna płaszczyzna badań budzi niedosyt.

Rozdział V został poświęcony stanowisku prawnemu urzędników cywilnych. Grzegorz Smyk jest znawcą tego zagadnienia i autorem wielu opracowań, w tym interesującej monografii poświęconej urzędnikom Królestwa Polskiego. Ta część pracy stanowi swoiste podsumowanie, a w pewnym stopniu powtórzenie prowadzonych i opublikowanych wcześniej w tym zakresie badań Autora. Szczegółowej analizie poddano w nim między innymi rangi, klasy, tytuły i stanowiska służbowe, warunki mianowania, prawa i przywileje urzędnicze oraz zasady odpowiedzialności urzędników.

Ukazanie pełnego obrazu administracji nie byłoby możliwe bez analizy zakresu kontroli i nadzoru nad nią. Zagadnieniom tym został poświęcony VI, ostatni, zamykający rozprawę rozdział. Podobnie jak w poprzednich częściach rozprawy, Autor z dużą erudycją przedstawia główne zagadnienia związane z kontrolą administracji w Królestwie Polskim, rozpoczynając rozważania od charakterystyki rosyjskiego modelu kontroli administracji publicznej. Szczegółowo ukazał podstawy prawne funkcjonowania gubernialnych urzędów, sporo uwagi poświęcił także – co zrozumiałe – departamentom Senatu Rządzącego w Petersburgu, dokonując analizy ich organizacji i składu, postępowania oraz charakteru i mocy prawnej orzeczeń Senatu.

Recenzowana monografia stanowi w mojej opinii ujęcie interesujące, w pewnym stopniu wręcz nowatorskie, zwłaszcza co do sposobu ujęcia zagadnień o charakterze historycznoprawnym.

Autor posiadający bardzo dobre przygotowanie prawnicze zrezygnował z tradycyjnego, statycznego przedstawienia organów administracji, ich struktur i tym podobnych na rzecz szerszego, prawniczego ujęcia tła narodzin prawa administracyjnego z wykorzystaniem i ukazaniem podstaw doktrynalnych. Z pewnością ta oryginalność stanowi istotny walor publikacji będącej ważnym wkładem w rozwój stanu badań nad historią administracji. Świetna znajomość i wyczucie omawianych, niekiedy bardzo skomplikowanych zagadnień, posłużyły do stworzenia głęboko udokumentowanego obrazu administracji Królestwa Polskiego doby popowstaniowej. Zaletą jest także językowa poprawność pracy, ułatwiająca lekturę dotyczącą spraw niekiedy bardzo skomplikowanych. W pewnym stopniu zmniejsza to dostrzegalną w niektórych fragmentach hermetyczność pracy, która wobec oparcia jej na dogmatycznych rozważaniach od czytelników bez prawniczego przygotowania będzie wymagać pełnego skupienia podczas lektury.

Monografia zasługuje z pewnością na uwagę. Stanowi jedną z nielicznych w ostatnich latach rzetelnych książek z zakresu dziejów administracji, dotyczących ważnych problemów i weryfikujących na podstawie głębokich badań utrwalone w literaturze tezy. Warto ją polecić wszystkim zainteresowanym dziejami Królestwa Polskiego i Cesarstwa Rosyjskiego.