

**Dr Karol Dąbrowski**

**Wydział Prawa i Administracji UMCS**

**Historia administracji w programach kształcenia administratywistów w latach 2007–  
2018: stan przeszły i wnioski ogólne**

**Streszczenie**

Historia administracji jest jednocześnie przedmiotem kształcenia na studiach administracyjnych, jak również jedną z dyscyplin szczegółowych nauki historii. Jako przedmiot opiera się na przepisach Prawa o szkolnictwie wyższym oraz aktach wykonawczych. Dlatego też w artykule omówiono podstawy prawne obowiązujące przed wprowadzeniem w życie ustawy 2.0, treści kształcenia, wybrane problemy metodyki nauczania tego przedmiotu (na wzór metodyki nauczania historii) oraz prowadzenia badań naukowych. Podjęto również próbę zdefiniowania historii administracji, jako dyscypliny naukowej. Zwrócono uwagę na konieczność ujmowania jej w interdyscyplinarnym kontekście, w szczególności kładąc nacisk na związki historii administracji z politologią, socjologią i psychohistorią. Zaznaczono powiązania tej dyscypliny z nauką administracji, nauką prawa administracyjnego i polityki administracyjnej. Wskazano także na różnice między historią administracji a historią prawa, czy historią ustroju. W zakończeniu podkreślono rolę historii administracji w kształceniu przyszłych urzędników oraz sformułowano postulaty badawcze pod adresem przedstawicieli tej nauki.

**Słowa kluczowe:** Historia administracji

**Administrative history in public administrative education within the period of 2007 and  
2018 – past position and general conclusions**

**Abstract**

A history of administration is at the same time the subject of education on administration studies as well as one of detailed history disciplines. As the subject it is regulated by the Higher Education Act and administrative acts. That is why the legal basis, curriculum contents, chosen problems of this subject tuition methodology (based on the model of history tuition methodology) and scientific research issues were discussed in the article. The trial to

define history of administration as a scientific discipline was also undertaken. The necessity of perceiving it in an interdisciplinary view, especially to put the stress on relations between history of administration with political science, sociology and psychohistory was pointed out. The connections of this discipline with the sciences of administration, administrative law and administrative politics were stressed out. The differences between the history of administration and a history of law or a history of the regime were indicated. In the end the role of administration history in tuition of the future officers was emphasised and the scientific postulates for this discipline representatives were formulated.

**Key words:** Administrative history

## **I. Wstęp**

Celem piszącego te słowa było zaproponowanie syntetycznego opisu historii administracji w jej dwóch aspektach: przedmiotu kształcenia i subdyscypliny historii. Niżej podpisany stawia bowiem tezę, iż treści kształcenia historii administracji, od czasów standardów kształcenia, nie ulegały zasadniczym zmianom. Wprowadzanie ram kwalifikacji pozwala więc na lepszą strukturyzację elementów kursu (wymagań wstępnych, efektów kształcenia i sposobów ich weryfikacji, metod dydaktycznych itd.). Zmienia także sposób myślenia o przedmiocie ze strony wykładowcy, który powinien spojrzeć nań przez pryzmat efektów w zakresie wiedzy, umiejętności i kompetencji. Owszem, wymaga to wyższej samoświadomości prowadzącego zajęcia. Podejście szablonowe spowoduje bowiem, iż wykłady i ćwiczenia nadal będą tkwiły w okowach encyklopedyzmu, ograniczając się do czytania studentom tekstu z podręcznika lub prezentacji. Historia administracji nie musi paść ofiarą reform szkolnictwa wyższego, a rugowanie jej z programów kształcenia świadczy o braku zrozumienia jej propedeutycznego charakteru. Kurs z tego przedmiotu znacząco ułatwia studentom kierunków administracyjnych późniejsze rozumienie aparatu pojęciowego choćby części ogólnej prawa administracyjnego. Dla historii administracji jako subdyscypliny istotne jest uwzględnianie założeń probabilizmu, przy jednoczesnym stosowaniu analizy źródeł jako metody, co nie jest łatwe. Niewątpliwą zaletą omawianej subdyscypliny jest zaś ukazywanie obecnych w przeszłości wzorców, na bazie których buduje się współczesną administrację publiczną, np. odnośnie do zasady zespolenia administracyjnego.

## **II. Historia administracji jako przedmiot w standardach kształcenia z lat 2007–2011**

Wejście w życie ustawy 2.0 stanowi dobrą okazję do retrospektywnej refleksji nad wybranymi aspektami kształcenia studentów tak popularnego kierunku jakim jest administracja. Zwyczajowo zajęcia na studiach administracyjnych są dzielone na: podstawowe, kierunkowe i specjalnościowe lub monograficzne. W ramach modułu zajęć podstawowych ważną rolę odgrywają przedmioty propedeutyczne. Charakter taki mają „Podstawy prawa”, „Teoria administracji, jak i „Historia administracji”. Studia administracyjne, zarówno pierwszego stopnia (studia licencjackie), jak i drugiego stopnia (studia magisterskie) były normowane przepisami ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym<sup>1</sup>. Określała ona – z pomocą definicji legalnych – między innymi pojęcia uczelni, studiów wyższych, kierunku studiów. Od czasu nowelizacji ustawy w latach 2011 i 2014 kluczowe stało się rozumienie profilu kształcenia, efektów kształcenia, programu kształcenia, programu studiów, planu studiów i planu zajęć inaczej zwanego harmonogramem<sup>2</sup>. Zupełnie inna sytuacja miała miejsce w czasie obowiązywania standardów kształcenia. Były one, zgodnie z obowiązującym do 1 października 2011 roku art. 2 ust. 1 pkt 18 wyżej wspomnianej ustawy, zbiorem reguł kształcenia na studiach wyższych. Kształcenie zaś mogło być wówczas prowadzone w różnych formach (stacjonarnych lub niestacjonarnych) w ramach kierunków studiów, makrokierunków lub studiów międzykierunkowych. Makrokierunek studiów, był to – w uproszczeniu – kierunek studiów, będący połączeniem kierunków studiów o podobnych standardach kształcenia.

Do momentu „reformy Kudryckiej” studia administracyjne były określone w rozporządzeniu z dnia 12 lipca 2007 r. w sprawie standardów kształcenia dla poszczególnych kierunków oraz poziomów kształcenia, a także trybu tworzenia i warunków, jakie musi spełniać uczelnia, by prowadzić studia międzykierunkowe oraz makrokierunki<sup>3</sup>. Jednym z przedmiotów kształcenia była właśnie historia administracji. Treści oraz efekty kształcenia dla tego przedmiotu zostały zaś określone w załączniku nr 1 tegoż rozporządzenia. Odpowiedziano tym samym na postulaty uznania przedmiotów historycznych za niezbędne w procesie kształcenia administratywistów<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Tekst pierwotny: Dz.U. z 2005 r. Nr 164, poz. 1365, t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 572; z 2016 r. poz. 1842; z 2017 r. poz. 2183.

<sup>2</sup> Zob. ustawę z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 84, poz. 455) oraz ustawę z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy).

<sup>3</sup> Dz.U. Nr 164, poz. 1166 ze zm.

<sup>4</sup> Por. W. Witkowski, *Dyscypliny historyczne a kwestia jakości kształcenia i akredytacji studiów*, [w:]

Zgodnie z nimi treści kształcenia miały wówczas obejmować: pojęcie administracji w ujęciu historycznym wraz z definicjami; administrację europejską doby absolutyzmu, w szczególności podstawy doktrynalne; merkantylizm, fizjokratyzm, kameralistykę i naukę policji (policystykę); praktykę funkcjonowania administracji w europejskich państwach absolutnych w XVII i XVIII wieku: Francji, Rosji, Austrii, Prusach; pojęcie „republik oświeconych” w XVIII wieku; rozbudowę administracji w Polsce w okresie kształtowania się monarchii konstytucyjnej lat 1764–1795; kształtowanie się i podstawy doktrynalne administracji w XIX stuleciu: autokratyzm, liberalizm, pozytywizm prawniczy, myśl socjalistyczną; cechy charakterystyczne XIX-wiecznej administracji.

Efekty kształcenia koncentrowały się na rozumieniu pojęcia „administracja”, posługiwaniu się podstawowymi pojęciami z zakresu historii i historii administracji, analizą wydarzeń i procesów historycznych na zasadzie porównawczej, rozumieniem procesu narodzin nowoczesnej administracji publicznej i jej ewolucji w czasach nowożytnych.

### **III. Zajęcia z zakresu historii administracji po „reformie Kudryckiej”**

Wyżej opisana sytuacja uległa diametralnej zmianie po wejściu w życie nowelizacji prawa o szkolnictwie wyższym, tj. od 1 października 2011 roku. Pojęcie „przedmiotu” zostało zastąpione przez „zajęcia” i „moduły”. Uczelnia samodzielnie też wskazywała nauki podstawowe dla kierunku. Swobodnie układano efekty kształcenia i dobierano zajęcia, które grupowano w moduły. Nadawano kierunkowi profil, jak również przyporządkowywano go do obszaru kształcenia, dziedzin i dyscyplin. Ich wykaz był sformułowany w rozporządzeniu z dnia 8 sierpnia 2011 r. w sprawie obszarów wiedzy, dziedzin nauki i sztuki oraz dyscyplin naukowych i artystycznych<sup>5</sup>.

Układając program kształcenia dla kierunku administracja wygodnie było poruszać się tylko w obszarze nauk społecznych. Nie trzeba było jednak ograniczać tylko do dziedziny nauk prawnych, a wręcz nie należało wskazywać jedynie jedną dyscyplinę, tj. nauki o administracji. Biorąc pod uwagę naturalną multidyscyplinarność kształcenia administratywistów, efekty kształcenia, a co za tym idzie i zajęcia mogły odnosić się do dyscyplin prawo, socjologia, ekonomia, zarządzanie, a choćby i nauk o polityce czy nauk o polityce publicznej.

Dogodnie było ewolucyjnie trzymać się podziału na treści podstawowe, kierunkowe i

---

*Humanizacja zawodów prawniczych a nauczanie akademickie*, red. A. Turska, Warszawa 2002, s. 58.

<sup>5</sup> Dz.U. Nr 179, poz. 1065.

specjalnościowe, ale dostosowując je do wymogów Krajowych Ram Kwalifikacji<sup>6</sup>. Można było tym samym wprowadzać w pierwszej kolejności moduły: zajęć podstawowych, kierunkowych, ogólnych i humanistycznych, seminaryjnych, specjalnościowych oraz praktycznych. Z § 5 ust. 1 pkt 7 rozporządzenia z dnia 5 października 2011 r. w sprawie warunków prowadzenia studiów na określonym kierunku i poziomie kształcenia<sup>7</sup> wynikało, iż uczelnia ustalała łączną liczbę punktów ECTS, którą student musiał uzyskać w ramach zajęć z zakresu nauk podstawowych. Zgodnie z wytycznymi ministerialnymi to uczelnia miała samodzielnie wskazać, które nauki uznaje za podstawowe dla danego kierunku. W przypadku kierunku administracja naukami podstawowymi mogły być więc: nauki o administracji, prawo, socjologia, ekonomia oraz zarządzanie.

W toku doskonalenia programu kształcenia układano zbiorcze moduły, którym przypisywano sumarycznie punkty ECTS i efekty kształcenia. Przykładowo autor dla Wyższej Szkoły Biznesu im. Bp. Jana Chrapka w Radomiu zaproponował, w toku prac tamtejszej Komisji ds. Jakości Kształcenia, dziesięć modułów: historyczny, socjologiczny, humanistyczny (dawne przedmioty ogólne i humanistyczne), środowiskowy, ekonomiczno-zarządczy, administracyjny, konstytucyjno-legislacyjny, prawa prywatnego i dwa moduły specjalnościowe: skarbowo-podatkowy oraz polityk szczegółowych. Dzięki temu te przedmioty, które w dawnych standardach były rozdzielone między różnymi treściami mogły być łączone, np. ochrona własności intelektualnej z podstawami prawa cywilnego, prawem handlowym i gospodarczym oraz prawem spółek w jeden moduł prawa prywatnego. Moduł administracyjny tworzyły zaś: teoria administracji, prawo administracyjne część ogólna, prawo administracyjne część szczegółowa, postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji oraz postępowanie sądowo-administracyjne. Najbardziej interesująca z punktu widzenia tematu artykułu historia administracji wraz z historią myśli administracyjnej tworzyła moduł historyczny<sup>8</sup>.

Nie można zapominać, iż program kształcenia składał się z: efektów kształcenia i programu studiów. Wśród efektów kształcenia wymieniano efekty w zakresie wiedzy, umiejętności i kompetencji społecznych, a program studiów stanowił w praktyce opis poszczególnych elementów wskazanych w w/w rozporządzeniu w sprawie warunków

<sup>6</sup> Zob. uchwałę nr 342/2011-2012 Rady Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza z dnia 26 czerwca 2012 r. w sprawie programu studiów dla kierunku „administracja” wraz z załącznikami, <http://www.prawo.amu.edu.pl>, dostęp 29.12.2018 r.

<sup>7</sup> Dz.U. Nr 243, poz. 1445, ze zm.

<sup>8</sup> Materiały własne autora.

prowadzenia studiów. Często był też traktowany jako opis planu studiów. Plan studiów był po prostu tabelarycznym zobrazowaniem wszystkich modułów i zajęć wraz z obciążeniem godzinowym, punktacją ECTS, wskazaniem formy zajęć, rygorami (egzamin, zaliczenie na ocenę, zaliczenie bez oceny), a wszystko to w układzie semestralnym.

Zdaniem piszącego te słowa historię administracji powinno się prowadzić się na I roku studiów, równoległe z podstawami prawa i innymi zajęciami wprowadzającymi typu: podstawy socjologii lub podstawy ekonomii. Dla przykładu można było jej przypisać następujące efekty kształcenia: 1) student zna modele funkcjonowania administracji publicznej w przeszłości i współczesności na przykładzie wybranych państw; 2) student posiada podstawową wiedzę na temat instytucji administracji publicznej występujących w przeszłości, stanu administracji publicznej w wybranych państwach, jej organizacji (szczególnie centralnej i terytorialnej), środków działania, jak również przyjętego systemu wartości; 3) ma podstawową wiedzę (w tym historyczną) o procesach zachodzących w systemie administracji publicznej, elementach składowych tych procesów, przyczynach, przebiegu, skali i konsekwencjach ich przemian; 4) wykazuje się wiedzą o poglądach na temat wybranych instytucji administracyjnych występujących w systemie administracji publicznej, na przykład uznania administracyjnego i zakładu administracyjnego. Wymienione cztery efekty są jedynie przykładem ogólnym, który ulega konkretyzacji w kartach przedmiotów. Jeśli zestawimy efekt drugi i czwarty, to można odnieść do nich treści kształcenia o kształtowaniu się biurokracji w dobie absolutyzmu, a następnie przejść do koncepcji biurokracji Maxa Webera. Ze względu na swój charakter historia administracji umiejscawiana jest w efektach kształcenia z zakresu wiedzy.

Historii administracji można przypisać efekty w zakresie umiejętności, a nawet kompetencji społecznych. Wymagać to będzie jednak zwiększonego nakładu pracy ze strony prowadzącego ćwiczenia. Przykład daje kurs tego przedmiotu prowadzony na Wydziale Prawa i Administracji UMCS. Z siedmiu efektów rozplanowanych na matrycy efektów kształcenia dwa odnoszą się do wiedzy, trzy do umiejętności a dwa do kompetencji społecznych. Zostały przemyślane tak, aby osiągnięcie przez studenta określonych efektów mogło być obiektywnie weryfikowane w trakcie oceny bieżącej oraz egzaminu. Znajomość pojęć oraz miejsca historii administracji wśród nauk administracyjnych sprawdzana jest po koniec października w formie kartkówki podsumowującej zajęcia wprowadzające. Wiedza na temat modeli administracji publicznej w czasach nowożytnych – sprawdzianu w listopadzie,

gdy zostaną omówione modele administracji monarchii absolutystycznych. Umiejętności ustalania i analizy czynników politycznych, społecznych i ekonomicznych wpływających na sposób organizacji i funkcjonowania administracji publicznej w aspekcie historycznym – pracy zespołowej dotyczącej Polski stanisławowskiej. Umiejętności analizy aktów normatywnych stanowiących podstawę organizacji i funkcjonowania administracji publicznej w aspekcie historycznym – dzięki bieżącej pracy z tekstami źródłowymi. Umiejętności samodzielnego poszukiwania analogii między zasadami organizacji i funkcjonowania administracji publicznej w przeszłości i w czasach współczesnych – eseju na zakończenie ćwiczeń. Efekty odnoszące się do kompetencji społecznych związane są z pracą zespołową (rozumienie potrzeby współdziałania w grupie w celu analizy źródeł) oraz przygotowywanymi posterami lub prezentacjami. Wówczas studenci przygotowując poster lub prezentację ukazują, w jaki sposób można wykorzystać doświadczenia historyczne – szczególnie w sferze samorządu terytorialnego – w reformowaniu współczesnej administracji. Egzamin zaś dodatkowo pozwala na weryfikację efektów z zakresu wiedzy<sup>9</sup>.

#### **IV. Zakres tematyczny zajęć z historii administracji**

Można zaryzykować twierdzenie, iż mimo zmiany podstaw formalnych nie zmienił się zakres tematyczny historii administracji. Studenci nadal poznają bowiem definicje administracji i administracji publicznej. Dowiadują się, jak wyglądała administracja francuska doby absolutyzmu; czym się charakteryzował merkantylizm, fizjokratyzm, kameralistyka i policystyka. Zaznajamiają się z funkcjonowaniem administracji publicznej XVIII wieku na przykładzie wybranego państwa oświeconego absolutyzmu. Potrafią opisać proces rozbudowy administracji w Polsce czasów stanisławowskich; przedstawić kształtowanie się administracji w XIX w., wraz z jej zmiennymi podstawami doktrynalnymi: autokratyzmem (w policyjnych państwach postabsolutnych), liberalizmem, pozytywizmem prawniczym i socjalizmem (w odpowiedzi któremu rozpoczęto reformy socjalne w bismarckowskich Niemczech). Uczą się, jaka była geneza konstytucjonalizmu europejskiego, jak przebiegały zmiany ustrojowe we Francji lat 1789–1814 i czym charakteryzuje się ustrój Stanów Zjednoczonych. Dla ich wiedzy istotna jest świadomość kształtowania się koncepcji państwa prawnego, biurokracji, sądownictwa administracyjnego, samorządu i kontroli administracji publicznej. Nie powinni też zapominać o administracji na ziemiach polskich pod zaborami, głównie Księstwa

<sup>9</sup> Zob. sylabus kursu „Historia administracji” (PA-ADS1-93) prowadzonego przez pracowników Katedry Historii Państwa i Prawa na Wydziale Prawa i Administracji UMCS, <https://usosweb.umcs.pl/>, dostęp: 29.12.2018 r.

Warszawskiego i Królestwa Polskiego. Wiadomości dotyczące wieku XX odnoszą się do kształtowania ustroju II Rzeczypospolitej z lat 1918–1921, jego podstaw konstytucyjnych oraz przedwojennej administracji. Reaktywując samorząd terytorialny po roku 1989 odwoływano się bowiem do międzywojennych wzorców. W podręcznikach z zakresu historii administracji znajduje się miejsce również dla administracji okresu okupacyjnego i PRL.

Nauczanie historii administracji opiera się nie tylko na analizie źródeł, gdyż na zajęciach porównuje się ustroje administracyjne różnych państw. Przytacza się wybrane przykłady dotyczące m.in. organów centralnych w Rosji doby Piotra I i Katarzyny II, oraz Austrii z czasów reform terezańsko-józefińskich. Zapoznaje się studentów z podstawowymi pojęciami z zakresu historii administracji, prawa administracyjnego i nauki administracji. Dzięki temu historia administracji – jako przedmiot – pełni funkcję propedeutyczną.

Prezentowane są typowe modele ustrojowe występujące w dziejach Europy od XVII w. (od monarchii absolutnej po republikę parlamentarną). Podawany materiał – poparty interesującymi przykładami z ówczesnej praktyki – zostaje powiązany z wiadomościami m.in. z historii politycznej (np. o rewolucji francuskiej), społecznej (np. o sytuacji chłopów pańszczyźnianych), gospodarczej (np. o rewolucji przemysłowej), doktryn polityczno-prawnych (np. o doktrynie liberalizmu), czy historii prawa (np. o kodyfikacji prawa w XIX wieku)<sup>10</sup>.

Ponadto sięgać należy do wiedzy z zakresu politologii (mówiąc np. o władzy, polityce, systemie politycznym, elitach politycznych); socjologii (ucząc o instytucjach społecznych, społeczeństwie i grupie społecznej), a nawet psychologii i psychohistorii (gdy mowa o psychologicznym podłożu decyzji politycznych). W ten sposób prowadzący wykład lub ćwiczenia realizuje postulat interdyscyplinarności edukacji na szczeblu szkoły wyższej<sup>11</sup>.

W trakcie zajęć wykorzystywana jest wiedza pozaźródłowa słuchaczy. Bazuje się też na wiadomościach i umiejętnościach wyniesionych ze szkół ponadgimnazjalnych; zwłaszcza

<sup>10</sup> O historii społecznej zob. np. J. Żarnowski, *Historia społeczna: nadzieje, rozczarowania, perspektywy*, [w:] *Metamorfozy społeczne. Badania nad dziejami społeczeństwa polskiego XIX i XX wieku*, red. J. Żarnowski, Warszawa 1997, s. 9; tenże, *Historia społeczna w XXI w.*, [w:] *Metamorfozy społeczne*, t. 2: *Badania nad dziejami społecznymi XIX i XX w.*, red. J. Żarnowski, Warszawa, 2007, s. 9.

<sup>11</sup> J. Baszkiewicz, *Władza*, Wrocław 1999, s. 5; M. Dymkowski, *Między psychologią a historią. O roli złudzeń w dziejach*, Warszawa 2000, s. 72; tenże, *O posilkowaniu przez psychologię wyjaśniania przyczynowego w historii*, „Historyka” 2005, t. 35, s. 42; tenże, *Wprowadzenie do psychologii historycznej*, Gdańsk 2003, s. 71; M. Gulczyński, *Nauka o polityce. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2007, s. 95; *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, red. B. Szmulik i M. Żmigrodzki, Lublin 2007, s. 243; W. Wątroba, *Socjologia. Wstęp do praktycznej wiedzy społecznej*, Wrocław 1998, s. 45.



w zakresie wiedzy o społeczeństwie<sup>12</sup>. Prezentowane są różnorodne źródła związane z tematyką zajęć, np. „Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela” z 26 sierpnia 1789 r., która ilustruje podłoże doktrynalne współczesnego konstytucjonalizmu.

Warto także wprowadzać treści regionalne do kształcenia studentów. Przykładowo, dla studentów ze stolicy interesujące będą źródła dotyczące funkcjonowania administracji miejskiej Warszawy, np. „Taryffa domów miasta stołecznego Warszawy i przedmieścia Pragi” z 1832 roku lub też „Zbiór przepisów policyjnych, administracyjnych i sądowych dla właścicieli domów i mieszkańców m. Warszawy” warszawskiego oberpolicmajstra z 1883 roku – dostępne online<sup>13</sup>.

## V. Dydaktyka historii administracji

Prowadzenie zajęć z historii administracji powinno stać w zgodzie z wymogami współczesnej dydaktyki. Wykładowca winien być świadomy specyfiki procesu nauczania. Procesu, polegającego na pracy nauczyciela z uczniami, którego celem jest wywoływanie i utrwalanie pozytywnych zmian w ich wiedzy, umiejętnościach i osobowości. Jest to praca planowa, systematyczna, zamierzona, wpływająca również na charakter słuchaczy. W trakcie nauki studenci mają bowiem nabywać nowe wiadomości i umiejętności (np. analizy procesów historycznych). Równie ważne jest kształtowanie pożądanych postaw, zorientowanych na poszanowanie interesu publicznego. Kształcenie uniwersyteckie powinno być również wspierane wysiłkiem samokształceniowym ze strony słuchaczy.

Należy zwrócić także uwagę na podstawowe zasady kształcenia, takie jak: systemowość (ukazująca dany przedmiot nauczania jako całościowy system powiązanych ze sobą treści), pogładowość (pozwalająca na poznanie treści nauczania na podstawie obserwacji, myślenia i praktyki, a także powiązanie treści konkretnych i abstrakcyjnych), samodzielność połączona z udziałem słuchaczy w procesie nauczania, praktyczność (na studiach administracyjnych kształcą się przecież przyszli urzędnicy), efektywność, przystępność, jak też trwałość (czemu służą na przykład krótkie podsumowania na zakończenie zajęć i przypomnienie treści z poprzednich zajęć na zajęciach kolejnych)<sup>14</sup>. Wyzwaniem dla kształcącego będzie też prawidłowa realizacja zasad indywidualizacji i

<sup>12</sup> Por. J. Maleska, Z. Smutek, B. Surmacz, *Wiedza o społeczeństwie*, Gdynia 2008, s. 94

<sup>13</sup> <http://mbc.cyfrowemazowsze.pl>, dostęp: 07.08.2014 r.

<sup>14</sup> Zob. Cz. Kupisiewicz, *Podstawy dydaktyki ogólnej*, Warszawa 1996, s. 111; W. Okoń, *Wprowadzenie do dydaktyki ogólnej*, 2003, s. 167.

zespołowości. O ile ta pierwsza może być łatwo zapewniana dzięki kolokwium, o tyle ta druga może sprawiać wyraźne kłopoty. Szczególnie trudno jest dopasować role w grupie, gdy studentom zadaje się prace zespołowe. Aby uniknąć przerzucania się odpowiedzialnością można próbować z góry poprosić grupę o rozdzielenie zadań między członków<sup>15</sup>. Warto wreszcie nawiązać do przewrotnych wskazówek Władysława Błasiaka, który przyrównał wyżej wspomniane zasady nauczania do wiedzy potocznej, zdroworoządkowej, czekającej na głębsze uzasadnienie teoretyczne lub eksperymentalne<sup>16</sup>.

Dobór materiału nauczania opiera się natomiast na kryterium merytorycznym. Rolą wykładowcy jest właściwe dopasowanie treści, zapewniających osiągnięcie zakładanych przez władze uczelni efektów kształcenia<sup>17</sup>. Krajowe Ramy Kwalifikacji stały się dla nauczycieli akademickich o tyle wygodne, gdyż umożliwiły odejście od wąsko pojmowanego encyklopedyzmu na rzecz swobodnego układania tematyki zajęć. Dzięki temu ograniczeniu ulega zjawisko przepracowywania ze studentami nadmiernej ilości materiału w zbyt krótkim czasie.

Warto na chwilę zatrzymać się nad kwestią utrwalania wiadomości z zakresu historii administracji. Spośród prezentowanych w literaturze pedagogicznej metod kluczowe okazuje się powtarzanie, celem przypomnienia, zapamiętania faktów i powiązań między nimi. Autor jest daleki od deprecjonowania roli pamięciowego opanowywania treści, gdyż bez bazy faktograficznej nie jest możliwe zrozumienie procesów historycznych. Niewłaściwe zestawienie zdarzeń, zwłaszcza z pozoru logiczne, prowadzi przecież do wadliwie metodologicznych wniosków. Nauczyciel mając do wyboru powtarzanie łańcuchowe (prosząc o przytoczenie definicji samorządu), wrywkowe (zadając pytania na początku zajęć, np. o kompetencje samorządu terytorialnego), może przejść do powtarzania strukturalnego (geneza samorządu terytorialnego), aby na ostatnich zajęciach wykorzystać powtarzanie systematyczne. W jego trakcie wykładowca dokonuje przeglądu większej partii materiału, starając się o podkreślenie jasnej jej budowy, wyróżniając treści kluczowe, wokół których skupiają się treści dodatkowe. Dąży tym samym do tego, aby w umysłach studentów powstał

<sup>15</sup> Zob. J. Półturzycki, *Dydaktyka dla nauczycieli*, Toruń 2001, s. 112.

<sup>16</sup> W. Błasiak, *Marzenia o teorii nauczania. Perspektywy rozwoju dydaktyk przedmiotowych*, Kraków 1996, s. 69. Autor ten powtórzył swoje tezy w referacie: *Nauczanie przyrody. O potrzebie integracji*, [w:] *Rola i zadania dydaktyk przedmiotowych w kształceniu nauczycieli*, red. A. Kwaterna, P. Cieśla, Kraków 2010, s. 261.

<sup>17</sup> Zob. *Sztuka nauczania*, red. K. Konarzewski, t. 2: *Szkoła*, Warszawa 2004, s. 198. Z historycznego punktu widzenia zob. J. Dutkiewicz, *Dydaktyka historii*, [w:] *Encyklopedia Wychowania*, t. 2: *Nauczanie*, red. S. Łempicki et.al., Warszawa 1937, s. 378.

wyraźny i trwały obraz całości nauczanych treści<sup>18</sup>.

Celem nauczania historii administracji jest udostępnienie studentom wiedzy o przeszłości. Ukazania dorobku najnowszych badań historyczno-prawnych. Można powiedzieć, iż historia administracji nauczana w szkole wyższej ma dać studentom rzetelną wiedzę o dziejach administracji publicznej na najważniejszym z punktu widzenia współczesnej administracji wycinku dziejów Europy i Polski.

We współczesnym, z informatyzowanym świecie wykładowcy trudniej jest dotrzeć z wiadomościami do przeciętnego studenta, zafascynowanego dostępnością informacji w wyszukiwarce Google. Dlatego też warto wykorzystywać różne drogi rozpowszechniania wiedzy, w tym właśnie internet, a zwłaszcza portale tzw. „wolnych podręczników”. Spełniają one postulat otwartej nauki.

## **VI. Zakres chronologiczny historii administracji**

Należy także wyjaśnić, dlaczego nauczanie historii administracji rozpoczyna się od XVIII wieku. Posiada to wieloaspektowe uzasadnienie. Przede wszystkim merytoryczne, albowiem współczesne instytucje administracyjne posiadają swoją bezpośrednią genezę w okresie przełomu wieków XVIII i XIX. Wówczas to narodził się obecny samorząd terytorialny, gospodarczy, czy sądownictwo administracyjne. Na podobnej zasadzie „większość obowiązujących dzisiaj instytucji prawa sądowego wywodzi się z ustawodawstwa XIX-wiecznego”<sup>19</sup>. Czasy nowożytne przyniosły także pogłębioną refleksję nad tworzeniem i funkcjonowaniem administracji publicznej, a w szczególności organów administracyjnych. Koniec XVIII wieku to narodziny konstytucjonalizmu, a wiek XIX przyniósł kodyfikację prawa i rozrost administracji<sup>20</sup>. Hubert Izdebski pisał, iż „poszukując bezpośredniej genezy administracji współczesnej nie trzeba jednak cofać się głębiej niż do czasów monarchii absolutnej, a więc najdalej do początków ery nowożytnej. Niemało instytucji administracji współczesnej wywodzi się bowiem z instytucji, które kształtowały się w dobie absolutyzmu”<sup>21</sup>. Poza tym to administracja państw o ustrojach absolutnych odpowiadała obecnemu jej rozumieniu, tzn. była to organizatorska działalność państwa realizowana przy pomocy systemu biurokratycznego, obejmująca obszerny zakres spraw społecznych i

<sup>18</sup> S. Nalaskowski, *Metody nauczania*, Toruń 1999, s. 137.

<sup>19</sup> A. Korobowicz, W. Witkowski, *Historia ustroju i prawa polskiego (1772–1918)*, Kraków 2009, s. 12.

<sup>20</sup> J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Kraków 2003, s. 53.

<sup>21</sup> H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 1997, s. 15-16.

regulowana generalnymi normami prawnymi<sup>22</sup>. Historia administracji spełnia również ważną funkcję poznawczą, pozwala lepiej zrozumieć istniejące współcześnie instytucje administracyjne oraz ich genezę, a także posiada walor praktyczny<sup>23</sup>.

Powyższe podejście nie jest jednak powszechnie przyjęte. Spotkać można poglądy uznające konieczność opisywania dziejów administracji od początków istnienia państw starożytnych (Egipt, Mezopotamia)<sup>24</sup>. Jednakże ujmowanie historii administracji od czasów starożytności trudno uznać za właściwe przynajmniej z trzech powodów. W ten sposób zaciera się granicę między historią administracji a historią ustrojów państw. Dodatkowo „zamazuje pojęciowy rozwój problematyki i systematyki właściwej dla odzwierciedlenia procesu wykształcania się administracji publicznej, który nastąpił dopiero w nowożytnym państwie publicznym”<sup>25</sup>. Ponadto tworzy się nadmiernie szczegółowe i rozległe chronologicznie podręcznikowe syntezy, trudno przyswajalne dla studentów. W rezultacie podręcznik przestaje spełniać swoje funkcje praktyczne. Z drugiej strony praca, zawierająca opis państw od czasów starożytnych narażona jest na zarzut pobieżnego traktowania opisywanego materiału. Łatwo w ten sposób również pomylić dwa różne pojęcia: administrację i zarząd, które w kontekście badań historycznych posiadają odmienne znaczenia.

## **VII. Historia administracji w naukach historycznych**

Po przedstawieniu historii administracji jako przedmiotu nauczania, warto omówić ją z punktu widzenia nauki i jej dyscyplin. Na potrzeby niniejszego rozdziału przyjąć wystarczy, iż nauka to zespół czynności badawczych, w wyniku których powstają teoretyczne sądy<sup>26</sup>. Nie można zapominać o różnych aspektach nauki, np. statycznym (nauka jako usystematyzowany zespół twierdzeń zweryfikowanych jako prawdziwe); dynamicznym (nauka jako niekończący się zespół czynności badawczych); teoretycznym (nauka jako proces poznawania rzeczywistości); instytucjonalnym (nauka jako rodzaj zorganizowanej ludzkiej działalności); systemowym (nauka jako skomplikowany system); ekonomicznym (nauka jako działalność nastawiona na użyteczność i rentowność); jak również socjologicznym (nauka jako zjawisko społeczne kształtowane przez naukowców zawodowych oraz odkrywców

<sup>22</sup> Ibidem, s. 14.

<sup>23</sup> J. Malec, D. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2000, s. 11.

<sup>24</sup> Por. G. Górski, *Historia administracji*, Warszawa 2002, s. 10.

<sup>25</sup> W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Warszawa 2007, s. 14.

<sup>26</sup> H. Groszyk, A. Pieniążek, G. Seidler, *Wprowadzenie do nauki o państwie i prawie*, Lublin 2008, s. 14.

amatorów, powiązane z systemem kulturowym, społecznym, ekonomicznym, politycznym, ideologicznym itp.)<sup>27</sup>.

Historia administracji mieści się w grupie nauk społecznych i jest jedną ze szczegółowych dyscyplin nauki historii. Historii rozumianej jako nauki o dziejach – nauki, której przedmiotem badań są dzieje i człowiek, jako podmiot dziejów<sup>28</sup>.

Ciekawym uzupełnieniem rozważań metodologów historii może być nawiązanie do koncepcji socjologii historycznej. W tym ujęciu historia „jawi się jako ciągłe tworzenie i odtwarzanie podmiotowości społeczeństwa przez jej aktualizację w praktyce”<sup>29</sup>. Praktyka życia społecznego i podmiotowość społeczna (zdolność zbiorowości do twórczego samoprzekształcania się) są ze sobą nierozzerwalnie związane. Każda zmiana w podmiotowości (tycząca się norm, struktur organizacyjnych) zmienia osobowość jednostek, ich wiedzę, postawy i motywacje. Zarazem jednostki, przestawiając własne myślenie na inne tory zmieniają rzeczywistość. Dzięki temu społeczeństwo stale jest inne, inaczej działa, a nowe działania sprawiają, że staje się jeszcze bardziej odmienne niż poprzednio. Społeczeństwo tym samym stale się „stwarza”, a elementy rzeczywistości społecznej (grupy, struktury, organizacje, instytucje itp.) nieustannie się wytwarzają, reprodukują i modyfikują. Dzieje się to w trakcie ustawicznego procesu samoprzekształcania się i samotworzenia się społeczeństwa w wyniku stałego napięcia między podmiotowością społeczeństwa a aktualną praktyką społeczno-historyczną<sup>30</sup>. Koncepcja ta rzecz jasna nie przeczy występowaniu w społeczeństwie utrwalonych schematów postępowania, co dobitnie ukazuje socjologia katastrof<sup>31</sup>.

Jednym z bardziej znanych propagatorów podejścia historycznego w socjologii był Norbert Elias. Jednak jego historiozoficzne teorie oparte na psychoanalizie i dowolnej interpretacji faktów historycznych są nie do przyjęcia dla administratywisty, przyzwyczajonego do ścisłych reguł myślenia<sup>32</sup>. Trudno też propagować jedność historii i socjologii, jako jednej nauki „historio-socjologii”, podzielonej na dwie dyscypliny: historię i

<sup>27</sup> Z. Krawczyk, *Społeczne funkcje nauki*, [w:] *Socjologia nauki. Zarys problematyki*, Warszawa 1990, s. 13; W. Strzeмиński, *Socjologia nauki. Przegląd problematyki*, [w:] *Socjologia nauki. Zarys problematyki*, Warszawa 1990, s. 252.

<sup>28</sup> W. Moszczeńska, *Metodologii historii zarys krytyczny*, Warszawa 1968, s. 27; J. Szymański, *Nauki pomocnicze historii*, Warszawa 2001, s. 7.

<sup>29</sup> P. Sztompka, *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Kraków 2012, s. 594.

<sup>30</sup> Tamże, s. 594.

<sup>31</sup> Zob. J. Burzyński, *Ryzyko w nowoczesnym świecie. Między strukturalną determinacją a podmiotową kreatywnością*, Bielsko-Biała 2008, s. 85; *Będzie miesiąc miodowy, będzie gniew*, wywiad z Anną Lipowską-Teutsch, „Gazeta Wyborcza” nr z 24 maja 2010 r., s. 20.

<sup>32</sup> Zob. N. Elias, *Przemiany obyczajów w cywilizacji Zachodu*, przeł. T. Zabłudowski, Warszawa 1980, s. 365.

socjologię<sup>33</sup>.

Można w tym miejscu spróbować zdefiniować historię administracji właśnie jako dyscyplinę historii. Uznać więc można, iż historia administracji, to nauka opisująca istniejący w przeszłości stan administracji publicznej, jej organizację, formy, środki i metody działania; jak również założone cele, realizowane zadania i wywoływane społeczne skutki.

Specyfiką historii administracji jest także to, że nierozzerwalnie łączy się z nauką administracji, a ściślej mówiąc z triadą nauk administracyjnych: nauką prawa administracyjnego, nauką administracji oraz polityką administracyjną. Przedmiotem nauki prawa administracyjnego są takie przepisy prawa, które dają podstawę do działania organów administracji oraz regulują prawa i obowiązki obywateli względem tych organów<sup>34</sup>. Przedmiotem nauki polityki administracyjnej jest przygotowywanie programów działania organów administracji, ich ocena, jak również przewidywanie skutków ich działalności. Nauka administracji przekazuje zaś informacje o faktycznym stanie administracji publicznej, o wpływie na jej praktyczną działalność czynników prawnych i pozaprawnych. Bada struktury i wzajemne powiązania aparatu administracyjnego, przebieg działalności administracyjnej (formułując postulaty jej usprawnienia), kulturę administrowania, dobór i kształcenie kadr urzędniczych, kwestie kontroli i nadzoru itp<sup>35</sup>.

Historia administracji stoi również w zgodzie z koncepcją wyodrębnienia dwóch funkcji nauki administracji: preskryptywnej (normatywnej) i deskryptywnej (opisowej)<sup>36</sup>. Jak stwierdził Marcin Janik, „w świetle teorii deskryptywnej celem nauki administracji jest udzielenie odpowiedzi czym jest administracja oraz czym się zajmuje. Tak ujmowana nauka administracji zajmuje się opisem rzeczywistości administracyjnej. Z kolei koncepcja preskryptywna (normatywna), polega na formułowaniu wytycznych jak celowo administrować”<sup>37</sup>.

Powinno się pamiętać także o problemach i zagrożeniach metodologicznych, jakie napotyka badacz przeszłości, w tym dziejów administracji publicznej. Zdarza się bowiem, iż

<sup>33</sup> Zob. J. Goćkowski, A. Woźniak, *Historia i socjologia: jedna nauka i dwie dyscypliny*, „Historyka” 2005, t. 35, s. 9.

<sup>34</sup> O trudnościach w znalezieniu definicji prawa administracyjnego zob. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2013, s. 26.

<sup>35</sup> J. Szreniawski, *Wstęp do nauki administracji*, Lublin 2004, s. 10; P. Szreniawski, *Nauka o polityce administracji*, Rzeszów 2008, s. 9.

<sup>36</sup> Podejście preskryptywno-deskryptywne propagował m.in. Ernest Knosala (np. *Zarys nauki administracji*, Kraków 2006).

<sup>37</sup> M. Janik, *Nauka administracji wobec wyzwań społeczeństwa informacyjnego*, publikacja w bazie PITWIN, <http://www.pitwin.edu.pl/>, dostęp: 07.08.2014 r.

na podstawie jednostkowego faktu małej wagi wyciągane są daleko idące wnioski. W ten sposób popełnić można błąd antycypacji, nazwany tak już przez Franciszka Bacona<sup>38</sup>. Polega on na zbyt szybkim przejściu od spostrzeżeń szczegółowych do ogólnych lub dokonaniu przedwczesnego uogólnienia (generalizacji) na podstawie zbyt małej liczby faktów. Jednocześnie dla zasłonięcia własnej niewiedzy o skali danego zjawiska często autorzy posługują się w takim wypadkach stwierdzeniami niedookreślonymi typu: „często”, „czasem”, „niekiedy”, „wiele” itp.

Jednocześnie unika się wyjaśnień probabilistycznych, tj. kładących nacisk na fakt, iż wskazane przesłanki są jedynie prawdopodobnymi przyczynami wystąpienia danego faktu historycznego. Często (może najczęściej?) nie wiadomo przecież, które wydarzenie w kontekście innych zdarzeń było ważniejsze, a które mniej istotne. Jak stwierdził Olgierd Cetwiński: „Niepozorne zdarzenia mogą się bowiem w każdej chwili okazać doniosłe, doniosłe zaś nieistotne”<sup>39</sup>.

Ernest Nagel twierdził na przykład, iż w ogóle wyjaśnienia historyczne są z natury probabilistyczne. Wskazał również na inny występujący błąd, polegający na tłumaczeniu zachowań bohaterów historycznych w odniesieniu do warunków historycznych, których zakres czasowy się pomija. W swej krytyce wnioskowań historycznych posunął się nawet do stwierdzenia, iż „badacze ludzkich dziejów muszą więc, chcąc nie chcąc, opierać się w swych ocenach ważności rozmaitych czynników przyczynowych na domniemaniach i chwiejnych wrażeniach”<sup>40</sup>.

Powstaje także pytanie, czym różni się historia administracji od innych dyscyplin historyczno-prawnych. W tym celu warto wyjść od definicji administracji publicznej Huberta Izdebskiego i Michała Kuleszy. Zdefiniowali oni administrację publiczną (prezentując ujęcie przedmiotowo-podmiotowe), jako: „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”<sup>41</sup>.

Gdy odniesie się tak sformułowaną definicję administracji publicznej do przeszłości

<sup>38</sup> Zob. A. Sikora, *Spotkania z filozofią*, Warszawa 1970, s. 119.

<sup>39</sup> O. Cetwiński, *Historia – ład czy chaos*, [w:] *Historia, idee, polityka. Księga dedykowana Prof. J. Baszkiewiczowi*, red. F. Ryszka et.al., Warszawa 1995, s. 156. O probabilizmie w nauce zob. szczególnie A. Grobler, *Metodologia nauk*, Kraków 2006, s. 33.

<sup>40</sup> E. Nagel, *Struktura nauki. Zagadnienia logiki wyjaśnień naukowych*, Warszawa 1970, s. 502; por. też J.G. Kemeny, *Nauka w oczach filozofa*, Warszawa 1967, s. 245

<sup>41</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 93

łatwo będzie można interpretować przedmiot zainteresowania badawczego historii administracji. Nie można w tym miejscu zapominać, iż zaprezentowane powyżej ujęcie jest jednym z wielu. Mówi się o administracji publicznej w aspekcie negatywnym (administracja to wszystko, co nie jest ani ustawodawstwem, ani sądownictwem), pozytywnym (administracja to działalność organizatorska państwa), podmiotowym (administracja to działalność organów administracyjnych). Znana jest nawet pozytywna definicja administracji autorstwa teoretyków faszyzmu, zgodnie z którą administracja to kształtowanie życia wspólnoty narodowej przez specjalnie w tym celu powołany aparat partyjny, według planu politycznego ustalonego przez Führera<sup>42</sup>.

Jak podkreśliła Danuta Janicka, „historia administracji opisuje genezę wielu aktualnych rozwiązań w dziedzinie administracji publicznej. Pozwala zrozumieć współczesne rozwiązania prawa administracyjnego, takie jak np. jednoosobowe kierownictwo, podział rządu na resorty, decyzja kolegialna, własne i zlecone zadania gminy, sądownictwo administracyjne i cały szereg innych”<sup>43</sup>. Autorka wymieniła również węzłowe problemy historii administracji, do których zaliczyła zadania administracji, organizację administracji centralnej i lokalnej, strukturę resortową, decentralizację, samorząd, system podziałów terytorialnych, kontrolę i nadzór, sądownictwo administracyjne, jak również problematykę powstania prawa administracyjnego<sup>44</sup>.

Podobnie pisał Jos Raadschelders, który pod pojęciem historii administracji rozumiał „badanie istniejących w przeszłości i proponowanych wówczas struktur, procesów oraz idei dotyczących administracji publicznej”<sup>45</sup>. Ten holenderski badacz stwierdził wprost: „Administration is of all times, but it did not receive separate attention until the early modern area”<sup>46</sup>. Przedmiotem tej – mającej swe korzenie w czasach nowożytnych – dyscypliny powinny być również tematy wchodzące w zakres zainteresowania politologii: przywództwo, prawomocność, proces decyzyjny, zwyczaje, naród, konstytucja, równowaga między instytucjami publicznymi a prywatnymi<sup>47</sup>. Są to zjawiska, które Joseph R. Strayer nazwał

<sup>42</sup> F. Ryszka, *Państwo stanu wyjątkowego*, Wrocław 1985, s. 267

<sup>43</sup> D. Janicka, *Ustrój administracji w nowożytnej Europie. Zarys wykładu*, Toruń 2002, s. 11

<sup>44</sup> Tamże, s. 12.

<sup>45</sup> J.C.N. Raadschelders, *Historia administracji – przedmiot, znaczenie i przydatność*, przeł. J. Supernat, „Przegląd Prawa i Administracji” 1995, t. 33, s. 18.

<sup>46</sup> J.C.N. Raadschelders, *Handbook of administrative history*, New Brunswick 1998, s. 3.

<sup>47</sup> Temat ten jest frapujący z punktu widzenia ekonomicznej analizy prawa. Zob. D. Friedman, *Prywatne tworzenie i egzekwowanie prawa. Przypadek historyczny*, www.liberalis.pl, dostęp: 07.08.2014 r.



„fascynującymi instytucjami”<sup>48</sup>. Sytuują się one obok typowych obszarów historii administracji: struktura administracji, działalność, normy prawne itp. Istotną rolę w historii administracji powinna też odgrywać biografistyka. Natomiast znaczenie tej dyscypliny J. Raadschelders upatrywał na dwóch polach: ułatwienia zrozumienia zachowań ludzkich oraz determinacji ich działań przez czas, przestrzeń i otoczenie geograficzno-historyczne<sup>49</sup>. Stąd też znajomość otoczki administracji nabiera tak ważnego znaczenia. Historia administracji pozwala na odkrywanie źródeł i mechanizmów powstania instytucji administracyjnych, co ułatwia ich zrozumienie (np. uznania administracyjnego<sup>50</sup>). Trudnością jest (czy wręcz niemożliwością) jest wymaganie od historii administracji formułowania praw ogólnych rządzących administracją publiczną. Jeśli by nawet udało się takowe ułożyć, to byłyby zbyt ogólnikowe, aby można było je stosować w praktyce i przypominałyby przysłowiowe porzekadła, np. „podniesienie ceł zwiększa przemyt”.

Dla J. Raadscheldersa przydatność historii administracji opiera się na wzbogacaniu wiedzy przyszłych urzędników (badania odległej i nieodległej przeszłości), formułowania praktycznych wniosków dla współczesności oraz podawania wskazówek do rozwiązania bieżących problemów<sup>51</sup>. Pod względem metodologii historia administracji przełamuje ponadto tendencje w naukach administratywistycznych do skupiania uwagi na badaniu normatywnej sfery działalności administracji.

Wracając na grunt polski, warto odnieść się do spostrzeżeń Piotra Szreniawskiego. Zwracał on uwagę na konieczność zachowania neutralności światopoglądowej i obiektywizmu w badaniach historycznych. Odmienne niż inni badacze podkreślał walor studiów nad zarządaniem państw starożytnych. Kładł także nacisk na rolę badań komparatystycznych. Historia administracji – jego zdaniem – pozwala na właściwą klasyfikację epok historycznych, zrozumienie procesów zachodzących w przeszłości i rzutujących na teraźniejszość. Umożliwia również recypowanie instytucji administracyjnych z przeszłości do współczesności. W Polsce przykład takiego podejścia dały badania nad samorządem terytorialnym po 1989 roku, gdy sięgnięto do wzorców z okresu II RP. Nauka historii administracji jest też nauką metod wykładni historycznej, znanej z prawoznawstwa. Historia administracji zatem, „bada struktury administracji, role urzędników, sposoby

<sup>48</sup> J.C.N. Raadschelders, *Historia administracji...*, s. 18.

<sup>49</sup> Na temat ograniczonej determinacji działań ludzkich przez czynniki zewnętrzne i roli wyborów wewnętrznych zob. J. Topolski, *Wolność i przymus w tworzeniu historii*, Warszawa 1990, s. 25.

<sup>50</sup> J. Zimmermann, *Pojęcie administracji publicznej a „swobodne uznanie”*, Warszawa 2009, s. 49.

<sup>51</sup> J.C.N. Raadschelders, *Historia administracji...*, s. 23.

załatwiania spraw, opisuje ich sposoby zachowania, wygląd oraz wskazuje na wszelkie ciekawe i ważne zagadnienia dotyczące aparatu dawnej administracji”<sup>52</sup>.

### **VIII. Historia administracji a nauki historyczno-prawne**

Skoro został przedstawiony przedmiot badań historii administracji oraz charakterystyka w aspekcie przedmiotu dydaktycznego i dyscypliny nauki warto zastanowić się nad różnicami między nią a innymi naukami historyczno-prawnymi: historią prawa, historią ustroju oraz powszechną historią prawa. Historia prawa zajmuje się prawem, które istniało w przeszłości (systemami i rodzinami prawa, źródłami prawa, historią prawa sądowego, prawa prywatnego i karnego, postępowania sądowego, procesu cywilnego i karnego)<sup>53</sup>. Historia ustroju skupia się na przemianach dziejowych ustrojów politycznych państw, od starożytności po współczesność. W jej ramach wyodrębniana jest historia ustroju Polski oraz powszechna historia ustrojów państwowych<sup>54</sup>. Powszechna historia państwa i prawa interesuje się natomiast dziejami państw i ich praw w sposób porównawczy, akcentując ich prawidłowości rozwoju, wedle określonych kryteriów rzeczowych, terytorialnych i chronologicznych<sup>55</sup>. Historia administracji skupia się na modelach administracji publicznej, kształtowaniu się zjawisk centralizacji i decentralizacji, zasad organizacji nowożytnej administracji (np. jednoosobowego kierownictwa), prawa administracyjnego formalnego i materialnego. Bada również wpływ doktryn na zakres działania administracji (szczególnie leżących u podstaw administracji, tj. kameralistyki i policystyki). Historia biurokracji stanowi zaś część historii administracji.

### **IX. Rola historii administracji i postulaty badawcze**

Istotną rolą historii administracji jest jej aktualność, polegająca na przekazywaniu doświadczenia minionych pokoleń młodym adeptom sztuki administrowania państwem. Dlatego też na wykładowcach ciąży ogromna odpowiedzialność wychowawcza wobec studentów pierwszych lat studiów administracyjnych. Ich obowiązkiem jest wskazywanie błędów popełnionych przez dawnych rządzących tak, by analogiczne błędy nie były popełniane współcześnie. Wadliwe decyzje podejmowane przez organy administracji

<sup>52</sup> P. Szreniawski, *Ogólne i szczegółowe nauki administracyjne*, Przemysł-Rzeszów 2009, s. 84.

<sup>53</sup> Zob. K. Sójka-Zielińska, *Historia prawa*, Warszawa 2011, s. 11-12.

<sup>54</sup> Zob. J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 1998, s. 8.

<sup>55</sup> Zob. M. Sczaniecki, *Powszechna historia państwa i prawa*, Warszawa 1995, s. 7.

wysokiego szczebla niosą za sobą ogromne koszty społeczne i często nieodwracalne zmiany w środowisku naturalnym. Owszem, władze publiczne ingerują w sposób kształcenia dla potrzeb administracji, ale nie powinno być to przeszkodą dla indywidualizacji i ubogacenia procesu dydaktycznego<sup>56</sup>.

Historycy administracji powinni również uświadamiać czytelnikom i słuchaczom, jakie niebezpieczeństwa rodzi bezrefleksyjne przenoszenie obcych wzorców administracyjno-prawnych na grunt polski. Pewne instytucje, mimo że w innym państwie, w odmiennych warunkach społeczno-kulturowych bardzo dobrze funkcjonują, w polskiej rzeczywistości mogą się w ogóle nie sprawdzić. Przykładem takiej sytuacji w dziejach administracji publicznej było utrzymanie po 1918 roku gmin jednowioskowych w b. zaborze austriackim oraz wprowadzenie gromad w okresie PRL. Zarówno gminy jednowioskowe, jak i późniejsze o prawie 40 lat gromady opierały się na tym samym modelu funkcjonowania administracji lokalnej. Mianowicie tworzenia gminy w oparciu o pojedynczą wieś; zamiast ewolucyjnego budowania gmin wielowioskowych, poprzez łączenie sąsiadujących ze sobą wiosek, z poszanowaniem woli mieszkańców. O ile w warunkach austriackich, czy szwajcarskich wynikało to z wielowiekowego rozwoju, o tyle na ziemiach centralnej Polski doprowadziło do powstania słabych finansowo i niewydolnych organizacyjnie jednostek podziału terytorialnego, które nie były w stanie zaspokoić potrzeb miejscowych społeczności. Nie spełniały tym samym swoich podstawowych funkcji (świadczącej, organizatorskiej itp.), generowały dodatkowe koszty utrzymania nadmiernie rozbudowanej biurokracji, pogarszając jakość życia mieszkańców. Reforma administracyjna z roku 1954 miała ponadto podłoże polityczne ukazując tym mocniej negatywne konsekwencje prymatu polityki nad wskazaniami nauki<sup>57</sup>. Współczesny przykład takiego wadliwego modelu „rozdrobnionej” administracji lokalnej dawały Czechy, Estonia, Łotwa, Słowacja, Ukraina i Węgry<sup>58</sup>.

Na zakończenie powyższych rozważań warto podkreślić, iż historyk administracji ma obowiązek w swojej pracy odwoływać się do źródeł historycznych. Dlatego też warto formułować listę postulatów badawczych pod adresem środowiska naukowego. Brakuje bowiem przetłumaczonych na język polski źródeł z okresu monarchii absolutnej we Francji

<sup>56</sup> Por. A. Gądek, *Koncepcje kształcenia kadr dla potrzeb administracji publicznej jako element polityk państwa*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2016, nr 2, s. 485.

<sup>57</sup> Zob. W. Witkowski, s. 217, 345 i 409; Ustawa z dnia 25 września 1954 r. o reformie podziału administracyjnego wsi i powołaniu gromadzkich rad narodowych, Dz.U. Nr 43, poz. 191.

<sup>58</sup> P. Swianiewicz, *Modele samorządu terytorialnego w krajach Europy Zachodniej oraz Środkowowschodniej – próba generalizacji*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2002, nr 4, s. 56.

(chlubnym przykładem jest *Code noir* w opracowaniu Anny Klimaszewskiej i Marka Mosakowskiego<sup>59</sup>), oświeconego absolutyzmu w Austrii (np. dekretów Marii Teresy i Józefa II). Nie posiadamy np. przekładów pism osiemnastowiecznych policystów, tudzież XIX-wiecznych prawników niemieckich i francuskich; i tym właśnie wnioskiem niżej podpisany pozwoli sobie zakończyć niniejsze rozważania.

## Bibliografia

### Źródła

Projekt ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy).

Uchwała nr 342/2011-2012 Rady Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu z dnia 26 czerwca 2012 r. w sprawie programu studiów dla kierunku „administracja” wraz z załącznikami, <http://www.prawo.amu.edu.pl>.

### Literatura

Bardach J., Leśnodorski B., Pietrzak M., *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 1998.

Baszkiewicz J., *Władza*, Wrocław 1999.

*Będzie miesiąc miodowy, będzie gniew*, wywiad z Anną Lipowską-Teutsch, „Gazeta Wyborcza” nr z 24 maja 2010 r.

Błasiak W., *Marzenia o teorii nauczania. Perspektywy rozwoju dydaktyk przedmiotowych*, Kraków 1996.

Błasiak W., *Nauczanie przyrody. O potrzebie integracji*, [w:] *Rola i zadania dydaktyk przedmiotowych w kształceniu nauczycieli*, red. A. Kwatera, P. Cieśla, Kraków 2010.

Burzyński J., *Ryzyko w nowoczesnym świecie. Między strukturalną determinacją a podmiotową kreatywnością*, Bielsko-Biała 2008.

Cetwiński O., *Historia – ład czy chaos*, [w:] *Historia, idee, polityka. Księga dedykowana Prof. J. Baszkiewiczowi*, red. F. Ryszak et.al., Warszawa 1995.

Dutkiewicz J., *Dydaktyka historii*, [w:] *Encyklopedia Wychowania*, t. 2: *Nauczanie*, red. S. Łempicki et.al., Warszawa 1937.

<sup>59</sup> A. Klimaszewska, M. Mosakowski, *Code noir – u źródeł ordonansu Ludwika XIV w sprawie niewolników*, Gdańsk 2013, ss. 138.

Dymkowski M., *Między psychologią a historią. O roli złudzeń w dziejach*, Warszawa 2000.

Dymkowski M., *O posiłkowaniu przez psychologię wyjaśniania przyczynowego w historii*, „Historyka” 2005, t. 35.

Dymkowski M., *Wprowadzenie do psychologii historycznej*, Gdańsk 2003.

Elias N., *Przemiany obyczajów w cywilizacji Zachodu*, przeł. T. Zabłudowski, Warszawa 1980.

Friedman D., *Prywatne tworzenie i egzekwowanie prawa. Przypadek historyczny*, [www.liberalis.pl](http://www.liberalis.pl).

Gądek A., *Koncepcje kształcenia kadr dla potrzeb administracji publicznej jako element polityk państwa*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2016, nr 2.

Goćkowski J., Woźniak A., *Historia i socjologia: jedna nauka i dwie dyscypliny*, „Historyka” 2005, t. 35.

Górski G., *Historia administracji*, Warszawa 2002.

Grobler A., *Metodologia nauk*, Kraków 2006.

Groszyk H., Pieniążek A., Seidler G., *Wprowadzenie do nauki o państwie i prawie*, Lublin 2008.

Gulczyński M., *Nauka o polityce. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2007.

Izdebski H., *Historia administracji*, Warszawa 1997.

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

Janicka D., *Ustrój administracji w nowożytnej Europie. Zarys wykładu*, Toruń 2002.

Janik M., *Nauka administracji wobec wyzwań społeczeństwa informacyjnego*, <http://www.pitwin.edu.pl/>.

Kemeny J.G., *Nauka w oczach filozofa*, Warszawa 1967.

Klimaszewska A., Mosakowski M., *Code noir – u źródeł ordonansu Ludwika XIV w sprawie niewolników*, Gdańsk 2013.

Knosala E., *Zarys nauki administracji*, Kraków 2006.

Korobowicz A., Witkowski W., *Historia ustroju i prawa polskiego (1772–1918)*, Kraków 2009.

Krawczyk Z., *Społeczne funkcje nauki*, [w:] *Socjologia nauki. Zarys problematyki*, Warszawa 1990.

- Kupisiewicz Cz., *Podstawy dydaktyki ogólnej*, Warszawa 1996.
- Langrod J.S., *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Kraków 2003.
- Malec D. i J., *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2000.
- Maleska J., Smutek Z., Surmacz B., *Wiedza o społeczeństwie*, Gdynia 2008.
- Moszczeńska W., *Metodologii historii zarys krytyczny*, Warszawa 1968.
- Nagel E., *Struktura nauki. Zagadnienia logiki wyjaśnień naukowych*, Warszawa 1970.
- Nalaskowski S., *Metody nauczania*, Toruń 1999.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2013.
- Okoń W., *Wprowadzenie do dydaktyki ogólnej*, 2003.
- Półturzycki J., *Dydaktyka dla nauczycieli*, Toruń 2001.
- Raadschelders J.C.N., *Handbook of administrative history*, New Brunswick 1998.
- Raadschelders J.C.N., *Historia administracji – przedmiot, znaczenie i przydatność*, przeł. J. Supernat, „Przegląd Prawa i Administracji” 1995, t. 33.
- Ryszka F., *Państwo stanu wyjątkowego*, Wrocław 1985.
- Sczaniecki M., *Powszechna historia państwa i prawa*, Warszawa 1995.
- Sikora A., *Spotkania z filozofią*, Warszawa 1970.
- Sójka-Zielińska K., *Historia prawa*, Warszawa 2011.
- Strzeмиński W., *Socjologia nauki. Przegląd problematyki*, [w:] *Socjologia nauki. Zarys problematyki*, Warszawa 1990.
- Swianiewicz P., *Modele samorządu terytorialnego w krajach Europy Zachodniej oraz Środkowowschodniej – próba generalizacji*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2002, nr 4.
- Szreniawski J., *Wstęp do nauki administracji*, Lublin 2004.
- Szreniawski P., *Nauka o polityce administracji*, Rzeszów 2008.
- Szreniawski P., *Ogólne i szczegółowe nauki administracyjne*, Przemyśl-Rzeszów 2009.
- Sztompka P., *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Kraków 2012.
- Szymański J., *Nauki pomocnicze historii*, Warszawa 2001.
- Sztuka nauczania*, red. K. Konarzewski, t. 2: *Szkoła*, Warszawa 2004.
- Topolski J., *Wolność i przymus w tworzeniu historii*, Warszawa 1990.
- Wątroba W., *Socjologia. Wstęp do praktycznej wiedzy społecznej*, Wrocław 1998.
- Witkowski W., *Dyscypliny historyczne a kwestia jakości kształcenia i akredytacji studiów*, [w:] *Humanizacja zawodów prawniczych a nauczanie akademickie*, red. A. Turska,

Warszawa 2002.

Witkowski W., *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Warszawa 2007.

*Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, red. B. Szmulik i M. Żmigrodzki,  
Lublin 2007.

Zimmermann J., *Pojęcie administracji publicznej a „swobodne uznanie”*, Warszawa  
2009.

Żarnowski J., *Historia społeczna: nadzieje, rozczarowania, perspektywy*, [w:]  
*Metamorfozy społeczne. Badania nad dziejami społeczeństwa polskiego XIX i XX wieku*, red.  
J. Żarnowski, Warszawa 1997.

Żarnowski J., *Historia społeczna w XXI w.*, [w:] *Metamorfozy społeczne*, t. 2: *Badania  
nad dziejami społecznymi XIX i XX w.*, red. J. Żarnowski, Warszawa, 2007.

### **Akty prawne**

Ustawa z dnia 25 września 1954 r. o reformie podziału administracyjnego wsi i  
powołaniu gromadzkich rad narodowych, Dz.U. Nr 43, Poz. 191.

Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym, tekst pierwotny Dz.U.  
z 2005 r. Nr 164, poz. 1365, t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 572, z 2016 r. poz. 1842, z 2017 r. poz.  
2183.

Ustawa z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym,  
ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki  
oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 84, poz. 455.

Rozporządzenie z dnia 12 lipca 2007 r. w sprawie standardów kształcenia dla  
poszczególnych kierunków oraz poziomów kształcenia, a także trybu tworzenia i warunków,  
jakie musi spełniać uczelnia, by prowadzić studia międzykierunkowe oraz makrokierunki,  
Dz.U. Nr 164, poz. 1166 ze zm.

Rozporządzenie z dnia 8 sierpnia 2011 r. w sprawie obszarów wiedzy, dziedzin nauki i  
sztuki oraz dyscyplin naukowych i artystycznych. Dz.U. Nr 179, poz. 1065.

Rozporządzenie z dnia 5 października 2011 r. w sprawie warunków prowadzenia  
studiów na określonym kierunku i poziomie kształcenia, Dz.U. Nr 243, poz. 1445, ze zm.

### **Internet**

<http://mbc.cyfrowemazowsze.pl>

<https://usosweb.umcs.pl/>