

MARIA NODZYKOWSKA-GROMADZKA (Warszawa)

Narodziny polskiej teorii prawa administracyjnego i nauk administracji

I. Wprowadzenie. II. Sformułowanie pojęcia administracji. III. Sformułowanie pojęcia prawa administracyjnego i nauki administracji. IV. Precyzowanie metod badawczych nauk administracyjnych. V. Zakończenie.

I

Szybki rozwój przemysłu, powstanie wielomilionowej klasy robotniczej, procesy urbanizacji¹ spowodowały w II połowie XIX w. wzmożoną aktywność ustawodawczą państwa. Wydanych zostaje w tym okresie wiele przepisów z zakresu prawa budowlanego, przemysłowego, higieny czy ustawodawstwa fabrycznego. To z kolei stwarzało konieczność szukania odpowiedzi na pytanie — jak daleko państwo poprzez swoją działalność prawotwórczą może regulować stosunki prywatne, jak daleko w te stosunki może wkraczać bezpośrednio w swej działalności administracja. Powstała więc potrzeba wypracowania nowej koncepcji państwa². Wzmoczone zainteresowanie państwem we wszystkich jego aspektach znajdowało swój wyraz w licznych opracowaniach zagadnień szczegółowych z zakresu prawa konstytucyjnego, finansowego, międzynarodowego. Opracowania szczegółowych zagadnień należących do różnych dziedzin spowodowały rozwój tych dziedzin, prowadzący do ich wyodrębnienia się w samodzielne dyscypliny naukowe. Ten proces emancypacji objął także nauki administracyjne. Na bazie wzmożonej aktywności prawotwórczej państwa w zakresie administracyjnego prawa materialnego powstaje teoria tego prawa.

Punktem wyjścia dla polskiej teorii prawa administracyjnego i nauki

¹ Cenne uwagi na temat tych procesów zachodzących na ziemiach polskich zawarte są w pracy B. Leśnodorskiego, *Historia i Współczesność*, Warszawa 1967, s. 239 i n.

² Por. R. Gneist, *Istoria gosudarstwiennych uczezdienij Anglii*, Moskwa 1885, s. 848.

administracji były nauki polityczne³. Ponieważ wyodrębnienie się jakiejś dyscypliny naukowej następuje poprzez określenie zakresu przedmiotu tej dyscypliny i określenie właściwych jej metod badawczych⁴, o wyodrębnieniu się nauk administracyjnych spośród grupy nauk politycznych zadecydowało spełnienie tych dwóch wymogów.

II

Określenie zakresu przedmiotu nauki prawa administracyjnego wymagało określenia pojęcia prawa administracyjnego. Dla podania zaś definicji prawa administracyjnego i nauki administracji konieczne było z kolei określenie pojęcia administracji. Sprecyzowanie naukowe pojęcia administracji nie było łatwe. Różnorodność zjawisk określanych mianem administracji⁵, wieloznaczność pojęć, niejednolite posługiwanie się tym samym terminem dla określenia różnych zjawisk — to był spadek odziedziczony po okresie poprzednim. W takiej sytuacji wielu autorów chętnie zajmowało się konkretnymi zagadnieniami szczegółowymi, przyjmując jako gotowe pojęcie ogólne. Dlatego w polskiej literaturze tego okresu znajdujemy niewiele prób sprecyzowania pojęcia administracji. Niemal jednak równocześnie ukazały się trzy prace, w których próby te zostały dokonane. Są to — pierwszy tom jedyne polskiego systematycznego dzieła poświęconego wyłącznie zagadnieniom prawa administracyjnego i nauki administracji, *Wykładu prawa administracyjnego* Antoniego Okolskiego⁶

³ Według F. Kasparka nauki polityczne stanowią szeroko rozgałęziony obszar badań ludzkich, które zajmują się umiejętnym (tzn. naukowym) zbadaniem państwa i zestawieniem naukowych zasad o bycie, życiu i rozwoju państwa. Przedmiotem wspólnym nauk politycznych jest państwo, a poznać jego podstawy, jego istotę i formy, w jakich się przedstawia, jego życie i rozwój — jest wspólnym nauk politycznych zadaniem. Do nauk politycznych należą: ogólna nauka o państwie, dzieje państwa, statystyka polityczna, prawo polityczne (w skład którego wchodzi prawo konstytucyjne i administracyjne), prawo międzynarodowe, polityka i nauka administracji. F. Kasperek, *Prawo polityczne ogólne z uwzględnieniem austriackiego razem ze wstępną nauką ogólną o państwie*, Kraków 1877 - 1881, t. I, s. 3; por. także F. Ochimowski, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1919, t. I, s. 10 i n.

⁴ Por. G. Roszkowski, *O zadaniach i systemie filozofii prawa*, Przegląd Sądowy, 1873, s. 240 oraz J. Kasznica, *Kilka uwag z powodu niektórych pism filozoficzno-prawnych wydanych w ostatnich latach*, Warszawa 1874, s. 36.

⁵ Pojęcia administracji używano w znaczeniu przedmiotowym, jak i podmiotowym, często nie rozgraniczając administracji jako działalności publicznej od zarządzania sprawami prywatnymi. Por. A. Okolski, *Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskim*, Warszawa 1880 - 1884, t. I, s. 15, 18, 19; F. Kasperek, o .c., t. II, s. 614, 619, 620; J. Dunajewski, *Mowy w Sejmie Krajowym i w Radzie Państwa*, Kraków 1896 - 1899, t. I, s. 10.

⁶ A. Okolski (1838 - 1897) studia prawnicze ukończył w Petersburgu. Od 1864 r. związany był ze Szkołą Główną Warszawską. Początkowo wykładał tam *Wstęp do procedury kryminalnej*, a od 1865 r. prawo publiczne i administracyjne. Następnie

z 1880 r., drugi tom *Prawa politycznego* Franciszka Kasparka⁷ wydany w 1881 r. oraz praca J. B. Oczapowskiego⁸ pt. *Policyści zeszłego wieku i nowożytna nauka administracji*, wydana w 1882 r.

Wspólne dla wszystkich autorów jest rozróżnienie pojęcia administracji w znaczeniu szerokim i administracji wewnętrznej. Wszyscy podani autorzy podobnie definiują podstawowe pojęcia. Mianowicie, terminem administracji sensu largo określają całą aktywność państwa, przejawiającą się w rozmaitej formie i dążącą do rozmaitych celów, z wyjątkiem jedynie działalności ustawodawczej⁹, a mianem administracji wewnętrznej tylko działalność państwa zmierzającą bezpośrednio do stworzenia optymalnych warunków dla samodzielnego rozwoju jednostek, a przez to i całego społeczeństwa¹⁰.

Pojęcie administracji stosowane jest więc w znaczeniu przedmiotowym dla określenia procesu realizowania przez państwo jego funkcji zarządzająco-wykonawczych. Ujmowane jest ono bardzo szeroko, nie tylko jako synonim władzy wykonawczej¹¹, ale jako wykonawstwo i rea-

na Carskim Uniwersytecie Warszawskim, obok prawa publicznego, prowadził również wykłady z ustroju sądowego i procedury sądowej. Przez cały czas był aktywnym członkiem palestry warszawskiej. Pozostawił wiele prac z zakresu różnych dyscyplin prawnych. Najbardziej znane to: obok *Wykładu prawa administracyjnego*, *Ustrój państw europejskich i Stanów Zjednoczonych Północnej Ameryki* (1888); *Zasady prawa cywilnego obowiązujące w Królestwie Polskim* (1885). Szczegółowe informacje o postaci A. Okolskiego zawarte są w pracach: S. Borowski, *Szkoła Główna Warszawska 1862 - 1869*, Warszawa 1937, s. 124 i 125; J. Langrod, *Zarys historii nauki prawa narodów*, Kraków 1949, s. 47; B. Leśnodorski, W. Sobociński, J. Sawicki, *Studia z dziejów Wydziału Prawa*, Warszawa 1963, s. 134, 142, 143; B. Leśnodorski: *Historia o.c.*, s. 264 i n.

⁷ F. Kasparek (1844 - 1903) studia odbywał na Uniwersytecie Jagiellońskim. Od 1872 r. prowadził tam wykłady z filozofii prawa i prawa narodów. W 1880 r. został członkiem Akademii Umiejętności i członkiem Instytutu Prawa Międzynarodowego. Najbardziej znane jego prace to obok prawa politycznego dzieło pt. *Udział Polaków w uprawie prawa międzynarodowego*, 1885 r. Bliższe informacje J. Langrod, o.c., s. 47.

⁸ J. B. Oczapowski (1840 - 1895), syn słynnego agronoma Michała, początkowo studiował w Warszawskiej Akademii Medykochirurgicznej. W 1859 r. odbywał studia w zakresie prawa i finansów w Niemczech. W 1864 r. wyjechał tam ponownie jako stypendysta. Od 1865 r. wykładał naukę skarbowości w Szkole Głównej. Po likwidacji Szkoły Głównej przeniósł się do Krakowa. Od 1870 r. wykładał *Zarząd i Encyklopedię umiejętności politycznych* na Uniwersytecie Jagiellońskim. Po pewnym czasie ustąpił jednak z Katedry i ponownie przeniósł się do Warszawy. Bliższe informacje: S. Borowski, o.c., s. 143, 144; B. Leśnodorski, W. Sobociński, J. Sawicki, o.c., s. 134, 143.

⁹ Por. A. Okolski, o.c., t. I, s. 15; F. Kasparek, o.c., t. II, s. 614, 674.

¹⁰ Por. A. Okolski, o.c., t. I, s. 18. F. Kasparek, o.c., t. II, s. 620; J. B. Oczapowski, *Policyści zeszłego wieku i nowożytna nauka administracji*, Warszawa 1882, s. 18, 19.

¹¹ „Rząd nazywają częstokroć także władzą wykonawczą, ale mylnie, bo zadanie rządu nie polega li tylko na wykonywaniu ustaw, lecz na przedsięwzięciu tego

lizacja wszystkich zadań państwa, nie tylko tych, wyraźnie określonych w ustawach, ale także i tych, które nie są bezpośrednio wyrażone w przepisach prawnych, lecz istnieją po prostu ze względu na interes społeczny¹². Ponadto osiągnięciem autorów II połowy XIX w. było wyróżnienie dwóch sfer działalności administracyjnej państwa — pierwszej tradycyjnej — sfery działalności policyjno-ochronnej administracji, działalności nakazująco-zakazującej¹³ oraz sfery drugiej, nowej — działalności administracji o charakterze pozytywnym, twórczym, zmierzającej do rozwoju społeczeństwa i państwa, „zapewniającej obywatelom nie tylko prawa, ale i korzyści”¹⁴. Nowością także było ujęcie administracji w ramy reglamentacji prawnej, podkreślenie, iż administracja jest działalnością państwa określoną przepisami prawa. Było to wynikiem rozwoju koncepcji państwa prawnego¹⁵.

Podobieństwa w ujmowaniu spraw zasadniczych nie negowały jednak tego, że między poszczególnymi autorami istniały także i różnice. Różnice te polegały na rozmaitym bagażu treści przypisywanej podobnie zdefiniowanym pojęciom. Zaznacza się tu przede wszystkim różnica w ujęciu zakresu treści pojęcia administracji sensu largo między F. Kasparkiem a A. Okolskim i J. B. Oczapowskim. F. Kasperek uważał bowiem, iż w wykonywaniu zadań przez państwo wyróżnić można dwie sfery jego działalności, a mianowicie:

— sądownictwo, którego celem jest bezwzględne i wyłączne urzeczywistnianie prawa oraz

— działalność rządową (administracyjną), którą jest cała pozostała działalność państwa skierowana na urzeczywistnienie jego zadań.

W ramach tej działalności ze względu na kryterium przedmiotowe można wyodrębnić działalność polegającą na:

1) utrzymaniu stosunków z innymi państwami — czyli politykę zagraniczną,

2) popieraniu ludności w rozwoju czyli administrację wewnętrzną,

wszystkiego w granicach ustaw, czego dobro i potrzeby państwa wymagają. Nie zgadza się z prawdą, ażeby rząd zawsze w szczegółach przeprowadzał to, co władza ustawodawcza w ogólności postanowiła” (F. Kasperek, o. c., t. II, s. 635, ponadto t. II, s. 612 i n.).

¹² „Jej działalność tedy przeważnie nie jest pozytywnie ustawami określoną i kierowaną, tylko ujemnie przez ustawodawstwo ograniczoną, a jej istota nie polega tylko na przeprowadzaniu ustaw, ile raczej na przeprowadzaniu zadań państwa bez naruszenia ustaw. Jej prawem samoistnym jest wykonać to wszystko, czego interes publiczny i dobro państwa w poszczególnych przypadkach wymagają” (F. Kasperek, o. c., t. II, s. 615).

¹³ Por. teorie policystów.

¹⁴ J. B. Oczapowski, o. c., s. 9; por. także s. 14, 16, 75; J. Dunajewski, o. c., t. I, s. 337.

¹⁵ Por. J. B. Oczapowski, o. c., s. II i 13; także J. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego*, Zarys części ogólnej, Kraków 1948, t. I, s. 23; także B. Leśnodorski, o. c., s. 243.

3) trosce o środki na utrzymanie państwa — czyli administrację skarbową,

4) trosce o obronność kraju — czyli administrację wojskową.

F. Kasperek wyłączał więc wymiar sprawiedliwości z pojęcia administracji sensu largo. Motywuje to specyfiką celu, jaki wymiar sprawiedliwości ma do realizowania i specyfikę stosowanych w tej dziedzinie metod¹⁶. Przeciwnie, A. Okolski, precyzując co rozumie pod pojęciem administracji sensu largo, stwierdzał, iż z dążenia państwa do realizacji jego celów bezpośrednich i pośrednich obok administracji siły zbrojnej, zarządu finansów, polityki zagranicznej, administracji wewnętrznej wynika też i działalność państwa polegająca na zapewnieniu porządku prawnego w społeczeństwie, czyli zarząd wymiaru sprawiedliwości¹⁷. Podobne stanowisko zajmuje także J. B. Oczapowski, pisząc, iż „naukowo biorąc obszerne pojęcie zarządu (administracji) włącza także i zarząd wymiaru sprawiedliwości”¹⁸.

Dzięki funkcjonalnemu podejściu, dzięki analizie treści aktywności państwa określonej mianem administracji J. B. Oczapowskiemu udało się wskazać pewne merytoryczne cechy tej działalności, cechy stanowiące jej istotę. A mianowicie J. B. Oczapowski wyraźnie wskazał, iż:

- 1) jest to działalność podejmowana w interesie społecznym, ogólnym,
- 2) jest to zarząd wykonywany przez organy administracji państwowej, instytucje samorządowe i stowarzyszenia koncesjonowane przez rząd,
- 3) jest to zarząd wykonywany między innymi przez wydawanie przepisów prawnych, aktów administracyjnych¹⁹.

Ta próba sformułowania istoty działalności administracyjnej wyróżnia pozytywnie J. B. Oczapowskiego spośród współczesnych mu teoretyków prawa administracyjnego i nauki administracji. Próby takiej bowiem nie podjęli ani autorzy francuscy, ani niemieccy, mimo iż im to przypada przodująca rola w powstawaniu i rozwoju teorii prawa administracyjnego. Autorzy francuscy koncentrując swe rozwiązania wokół przyjętego przez nich jako podstawowe pojęcie służby publicznej, pojęcia administracja lub administracje używali głównie w znaczeniu podmiotowym. Aucoc np. terminami tymi określa bądź wąsko — tylko poszczególne organy kierujące poszczególnymi służbami publicznymi²⁰, bądź szerzej — wszystkie podmioty administracji publicznej²¹, a więc zarówno

¹⁶ F. Kasperek, o. c., t. II, s. 618 i n., 699.

¹⁷ Por. A. Okolski, o. c., t. I, s. 18.

¹⁸ Por. J. B. Oczapowski, o. c., s. 6, 16 oraz rec. *Die Verwaltungslehre* L. Stein'a, „Czasopismo poświęcone prawu i umiejętnościom politycznym”, Kraków 1865, s. 250.

¹⁹ J. B. Oczapowski, *Politycyści*, o. c., s. 15 por. także s. 9 i 17.

²⁰ L. Aucoc, *Conférences sur l'administration et le droit administratif*, Paris 1885, t. I, s. 23.

²¹ Jako dziedziny administracji publicznej autor wskazuje te wszystkie sfery,

departamenty, komuny, jak i zakłady publiczne²². Podobnie w podmiotowym znaczeniu pojęcie administracji stosuje Laferrière²³. Jedynie Vivien pojęcie administracji określa funkcjonalnie. Administracja bowiem według jego poglądów, to ta część władzy wykonawczej, która polega na praktycznym, materialnym wykonywaniu służb publicznych²⁴. Batbie natomiast w ogóle nie próbował sformułować znaczenia tego terminu, stosując go bądź to w znaczeniu podmiotowym²⁵, bądź też w funkcjonalnym²⁶. Autorzy niemieccy natomiast, mimo iż podobnie jak J. B. Oczapowski w przeważającej mierze ujmowali pojęcie administracji funkcjonalnie, także nie zdołali krótko i jasno określić, na czym polega jej prawna istota. Główny bowiem nacisk położyli na zbyt abstrakcyjne i filozoficzne rozważania. Próbowali oni określić istotę administracji przez wykazanie różnicy między „czynem i działaniem” (Stein), przez przeciwstawienie „żywołu spoczywającego ruchom i przemianie” (Mohl). Wynikiem tych tak abstrakcyjnych rozważań jest następnie określenie administracji „jako konstytucji w jej realizacji dynamicznej”, „jako siły realizującej wolę państwa”²⁷ czy też „jako zbioru przepisów i czynności przeznaczonych do zastosowania istoty organizacji w każdym pojedynczym wypadku i do odpowiedniego jej a jednolitego kierowania życiem całego społeczeństwa”²⁸.

Próby natomiast bardziej praktycznego i konkretnego określenia administracji zamykają się na wskazaniu celów, do których ona dąży, oraz na wyliczeniu dziedzin, które obejmuje. R. Mohl mianowicie wylicza pięć dziedzin, tworzących administrację. Są to: zarząd finansów, sprawiedliwości, spraw wewnętrznych, zagranicznych i wojskowych²⁹. L. Stein natomiast wyłącza całkowicie politykę zagraniczną i zarząd sił zbrojnych, który według niego „nie należy ani do ustawodawstwa ani do administracji”, a stanowi sprawę oddzielną, zamkniętą w sobie i ściśle związaną z władzą naczelnika państwa³⁰.

w których interes ogólny styka się z prywatnymi prawami. L. Aucoc, o.c., t. I, s. 15 i 19.

²² L. Aucoc, o.c., t. I, s. 17, 18.

²³ M. F. Laferrière, *Cours de droit public et administratif*, Paris 1860, t. I, s. 377 i 378.

²⁴ Vivien, *Etudes administratives*, Paris 1859, t. I, s. 3 i 30.

²⁵ Batbie, *Précis du cours de droit public et administratif*, Paris 1876, np. s. 119, 608; tenże, *Traité théorique et pratique de droit public et administratif*, Paris 1862, s. 22.

²⁶ Batbie, *Introduction général au droit public et administratif*, Paris, 1861, np. s. 80, 81, 91, 96; oraz por. *Precis*, o.c., s. 148 i 149.

²⁷ Za Andrejewskim, *Policejskoje prawo*, Petersburg 1874 - 1876, s. 172 i n.

²⁸ R. Mohl, *Encyklopedia umiejętności politycznych*, przełożył A. Bielecki, Warszawa 1864, t. I, s. 162.

²⁹ R. Mohl, o.c., t. I, § 35 - 39.

³⁰ Za Andrejewskim, o.c., t. I, s. 172; por. także J. Oczapowski, *rec. Die Verwaltungslehre*, o.c., s. 300, 301.

III

Pojęcie prawa administracyjnego w polskiej literaturze tego okresu bezpośrednio formułuje tylko A. Okolski. Wyprowadza on je z pojęcia administracji. Pojęciu administracji w znaczeniu szerokim odpowiada pojęcie prawa administracyjnego sensu largo rozumiane jako „zbiór przepisów, które regulują całą działalność państwa w ogóle i wszystkie wynikające stąd stosunki”³¹. Ponieważ administracja sensu largo składa się z pięciu wyodrębnionych działów działalności państwa, więc i w prawie administracyjnym sensu largo wyróżnić można dział prawa administracyjnego wewnętrznego, prawa finansowego, prawa międzynarodowego, wojskowego i dotyczącego wymiaru sprawiedliwości.

Pojęcie prawa administracyjnego sensu stricto jest logiczną konsekwencją pojęcia administracji wewnętrznej. Mianem prawa administracyjnego sensu stricto Okolski oznacza więc zespół przepisów, określających działalność państwa zmierzającą do rozwoju pojedynczych jednostek, a przez to i całego społeczeństwa. Z uwag napisanych pod adresem innych autorów, zajmujących się definicją prawa administracyjnego wynika, iż A. Okolski treść tego prawa widzi w tym, iż określa ono stosunki prawne między organami administracyjnymi a obywatelami, strukturę i kompetencje organów administracyjnych oraz ich wzajemne powiązania³². Ponieważ A. Okolski przez pojęcie prawa administracyjnego rozumie system przepisów, w związku z tym naukę prawa administracyjnego traktuje jako naukę dogmatyczną, której zadaniem jest jedynie przedstawienie obowiązujących przepisów, objaśnianie ich i usystematyzowanie³³.

Od prawa administracyjnego jako nauki o przepisach prawnych, regulujących działalność państwa w zakresie administracji, A. Okolski odróżnia³⁴ wyraźnie naukę administracji, którą traktuje jako naukę badającą instytucje administracyjne od strony ich celu, genezy, wzajemnych

³¹ A. Okolski, o. c., s. 15.

³² „Z określenia tego nie wypływa wszakże, aby prawo administracyjne miało się zajmować organami administracyjnymi, przedstawicielami władzy państwowej, między którymi właśnie i pojedynczymi indywiduami wynikają pewne stosunki prawne, i których urządzenie i prawne określenie należy bez wątpienia do prawa administracyjnego” (A. Okolski, o. c., t. I, s. 6 i 15).

³³ „Zadanie prawa administracyjnego zawiera się w ciśniejszych granicach. Ma ono przede wszystkim na celu przedstawić przepisy administracyjne w danej chwili obowiązujące” (A. Okolski, o. c., t. I, s. 20).

³⁴ „Teoretycznie jedna nauka od drugiej może być zupełnie oddzielona — praktycznie jednak zastosowanie to nie da się ściśle przeprowadzić. Z jednej strony bowiem administracja nie może się obejść bez znajomości prawa administracyjnego obowiązującego, z drugiej strony zaś dla wytłumaczenia przepisów istniejących dla poznania ich ducha i znaczenia nie dosyć jest podać tekst prawa, lecz trzeba go wyrazić z bardziej wszechstronnego stanowiska” (por. też A. Okolski, o. c., t. I, s. 6).

związków i wniosków de lege ferenda³⁵. Naukę administracji wyodrębniają i określają także i inni polscy autorzy. J. B. Oczapowski określa ją jako naukę z jednej strony analizującą działalność zarządzającą państwa, omawiającą powstanie i rozwój instytucji administracyjnych ukazującą ogólne pojęcie i reguły, a z drugiej strony — jako naukę, która ma formułować zasady postępowania dla organów administracyjnych³⁶. Podobnie F. Kasperek traktuje naukę administracji jako naukę o rozwiązywaniu zadań państwa w szczegółach i poszczególnych przypadkach i w ramach tej nauki wyodrębnia: naukę skarbowości³⁷, naukę polityki gospodarczej³⁸, naukę policji, czyli administracji wewnętrznej, naukę wojskową i politykę zagraniczną³⁹.

Ścisłe rozróżnienie nauki prawa administracyjnego od nauki administracji było osiągnięciem polskich autorów. W ówczesnym piśmiennictwie francuskim tak ścisłego rozgraniczenia jeszcze nie ma, aczkolwiek niektórzy autorzy wspominają, iż obok *droit administratif* powinna istnieć *une science de l'administration*. Aucoc stwierdza, iż wiedzę potrzebną administratorowi uzupełnić należy nauką administracji zawierającą elementy historii, ekonomii i statystyki⁴⁰. Także Vivien reprezentuje pogląd, iż studia nad administracją nie powinny zamykać się tylko na zagadnieniach czysto prawniczych, lecz obejmować problematykę bardziej ogólną *si le mot n'est pas trop ambitieux la science de l'administration*⁴¹. Laferrière próbuje nawet określić zakres tej nauki, a mianowicie stwierdza, iż powinna ona objąć część reglamentacyjną i techniczną administracji i samego prawa administracyjnego, następnie główne zasady administracji oraz pomocnicze wiadomości, które tworzą prawdziwego administratora i doskonałą go⁴². W porównaniu jednak ze sformułowaniami autorów polskich, określających zakres nauki administracji, wyli-

³⁵ A. Okolski, o. c., t. I, s. 19 i n.

³⁶ „Obok innych gałęzi umiejętności państwa żadna może nie jest tak ważna jak ta, która się zajmuje zarządem państwa, rozbiera przedmioty jego działalności i stawia zasady dla postępowania władzy wykonawczej — polityka lub nauka administracji jak ją zowie nowsza umiejętność”. J. B. Oczapowski, *Zasady Umiejętności Skarbowej*. K. H. Rau'a przełożył i przypisami powiększył „Czasopismo poświęcone prawu i umiejętnościom politycznym”, Kraków 1865, s. 432.

³⁷ Którą określa jako naukę o gospodarstwie państwa.

³⁸ „Zwaną także polityką ekonomiczną, która jest nauką o opiece państwa nad gospodarstwem narodowym i środkami państwa celem podniesienia dobrobytu przedsięwziąć się mających” (F. Kasperek, o. c., t. I, s. 8).

³⁹ W tych podziałach F. Kasperek nie jest konsekwentny. Raz zalicza bowiem skarbowość i naukę polityki gospodarczej do nauki administracji (por. F. Kasperek, o. c., t. I, s. 8), innym razem określa je jako nauki pomocnicze dla grupy nauk politycznych, a więc nie wchodzące w ich skład (por. F. Kasperek, o. c., t. I, s. 5 i 7).

⁴⁰ L. Aucoc, o. c., t. I, s. 17.

⁴¹ Vivien, o. c., t. I, s. VI.

⁴² M. F. Laferrière, o. c., t. I, s. 379.

czenie to jest niezbyt ostre i wyraziste. Także czołowy przedstawiciel nauk politycznych niemieckich, R. Mohl, wprowadza terminologiczne rozróżnienie prawa administracyjnego i nauki administracji zwanej przez niego polityką administracyjną. Jednakże w rozdziale zatytułowanym *Prawo administracyjne* snuje rozważania ogólne o liczbie urzędów i urzędników, terminowości załatwiania przez nich spraw, o tym czy mają działać z własnej inicjatywy czy na prośbę interesanta, wynagrodzeniu szkód wyrządzonych poddanym, a tym samym miesza pojęcia z zakresu jednej i drugiej nauki ⁴³.

W II połowie XIX w. na ziemiach polskich nauka administracji cieszyła się większym zainteresowaniem niż nauka prawa administracyjnego. Wynikało to z faktu, iż nauce administracji przyznawano rolę badania: „czy istnieją jakieś prawdy ogólne względnie roztropnego postępowania, wolnomyślnego zawiadywania (zarządzania) przez państwo sprawami jednostki i społeczeństwa” ⁴⁴. Podejmująca te zagadnienia nauka administracji była bliższa ideałom i dążeniom epoki jasno sformułowanym w programie warszawskich pozytywistów. A pozytywiści między innymi nawoływali do politycznego spokoju i rozwagi, do systematycznego wysiłku nad podniesieniem poziomu gospodarczego i kulturalnego społeczeństwa. Właściwie zaś zorganizowana administracja, działająca zgodnie z „roztroprnymi” zasadami w tym wielkim przedsięwzięciu miała także swoją wyznaczoną rolę. Praca więc nad sformułowaniem optymalnych zasad organizacji i funkcjonowania aparatu administracyjnego wchodziła w zakres prac organicznych ⁴⁵.

IV

Obok sformułowania zakresu nauk administracyjnych, obok zdefiniowania przedmiotu zainteresowań tych nauk, przesłanką wyodrębnienia się ich w samodzielne dyscypliny było określenie właściwych im metod badawczych. Nauka prawa administracyjnego i nauka administracji, wyodrębniając się z grupy nauk politycznych przyjęły stosowane w tych naukach metody badawcze, tzn. metodę dogmatyczną, historyczną, filozoficzną i porównawczą ⁴⁶. Metoda dogmatyczna charakteryzowana była

⁴³ Por. H. Mohl, o. c., t. II, § od 33 do 39, t. II, § 98, 99, 100, 101.

⁴⁴ J. B. Oczapowski, rec. *Die Verwaltungslehre*, o. c., s. 249.

⁴⁵ „Prace ograniczone polegały na materialnym i umysłowym podnoszeniu kraju, a zatem na dążeniu do wydobywania go z zacofania, wzrostu ekonomicznego i przekształceń społecznych, upowszechnienia oświaty, na usilnym doganianiu bardziej szczęśliwych narodów w rozwoju cywilizacji” (B. Leśnodorski, o. c., s. 236).

⁴⁶ Znaleźć można także w literaturze politycznej tego okresu metody inaczej nazwane. Są to jednak bądź tylko inne określenia w. w. metod bądź też niedostatecznie opracowane i sprecyzowane próby określenia oryginalnych własnych metod badawczych. Metody te jednak nie były powszechnie uznane (por. G. Rosz-

jako metoda polegająca na przedstawieniu całości istniejących w pewnej chwili obowiązujących przepisów prawnych, systematyzowaniu ich, na określeniu głównych zasad obowiązujących w danym systemie, zasad bądź to wyraźnie przez ustawodawcę określonych, bądź też sformułowanych przez teoretyków po przeprowadzeniu analizy przepisów ⁴⁷.

Metoda historyczna, czyli odwrotnie dedukcyjna, określana była jako metoda polegająca na ukazaniu ewolucji obowiązującego systemu prawnego, na ukazaniu rozwoju jego zasad ogólnych i pojedynczych instrukcji prawnych, na badaniu przyczyn, które doprowadziły do zaistnienia obecnego stanu ⁴⁸.

Metoda filozoficzna, czyli konkretno-dedukcyjna, polegała na wyprowadzeniu każdego rozwiązania prawnego z przyczyn, od których one zależą ⁴⁹.

Metoda porównawcza wreszcie polegać miała na zestawieniu jednorodnych systemów prawnych i instytucji prawnych różnych państw, na ukazaniu ich podobieństw i różnic ⁵⁰.

Autorzy, którzy zajęli się nauką prawa administracyjnego i nauką administracji, stanęli wobec konieczności wyboru spośród czterech już stosowanych metod — metody najwłaściwszej dla rodzących się dyscyplin naukowych. Przy wyborze właściwej metody czy też kombinacji metod musiała być wzięta pod uwagę specyfika badanego przedmiotu oraz wymogi stawiane nauce w II połowie XIX w. ⁵¹ Epoka pozytywizmu wykształciła bowiem swój własny model nauki, nauki badającej wszechstronnie i rzetelnie rzeczywistość, a nie ideały, po to, by z materiału nagromadzonych faktów ⁵² tworzyć ogólne prawa, prawa które mogą być pomocne w przewidywaniu przyszłości. Tak pojęty ideał nauki stawiał pewne wymogi, a mianowicie wymóg jasności i precyzyjności, rzetelności, obiektywizmu i krytycyzmu oraz użyteczności. Wymóg pierwszy nakazywał, by prace były jasne, tzn. o sformułowaniach wyrazistych, precy-

kowski, *O metodzie wykładu filozofii prawa*, Kraków 1871 r., s. 8). Także pozostające pod wpływem tendencji scjentystycznych próby przeszczepienia na grunt nauk politycznych metod stosowanych w naukach przyrodniczych zostały jednak ostatecznie odrzucone (Por. F. Kasperek, o. c., t. I, s. 70 i).

⁴⁷ A. Okolski, *O kierunku naukowym naszych prac prawniczych*, *Gazeta Sądowa Warszawska*, Warszawa 1873, s. 10.

⁴⁸ A. Okolski, o. c., s. 10; por. także F. Kasperek, o. c., t. I, s. 92 i 108.

⁴⁹ F. Kasperek, o. c., t. I, s. 92, 93 i n.; por. także A. Okolski, o. c., s. 10.

⁵⁰ A. Okolski, o. c., s. 10; por. także F. Kasperek, o. c., t. I, s. 126.

⁵¹ Dlatego nie mogli się oni posługiwać metodami stosowanymi przez swoich poprzedników. „Policyści” bowiem ograniczali się do mechanicznego gromadzenia, kompletowania dziedzin należących do działalności administracyjnej państwa nie troszcząc się o ich systematyzację, analizę czy próbę sformułowania pewnych uogólnień (por. J. Oczałowski, *Policyści*, o. c., s. 9, 143, 221, 222).

⁵² Por. B. Skarga, *Supiński — między romantyzmem a pozytywizmem*, *Filozofia polska, Myśli i Ludzie*, Warszawa 1967, s. 434.

zyjnych, systematyzacjach i klasyfikacjach kompletnych i logicznych. Autorzy do tego wymogu przywiązywali wielką wagę⁵³. J. B. Oczapowski stwierdza nawet, że „w ogóle „miarę obrobienia samodzielnego osnowy i treści każdej nauki stanowi układ i uszykowanie przedmiotów jej badań przenikniętych i powiązanych pewnymi przewodnimi zasadami. Tak np. Adama Smitha słusznie mienimy dlatego założycielem teorii gospodarstwa społecznego, bo jej teoremy zwiódł w spójny całościowy kształt”⁵⁴.

Drugi wymóg — rzetelności — stwarzał dyrektywę badania zjawisk, stosunków, faktów a nie idei; tworzenia konstrukcji teoretycznych, systematyzacji odzwierciedlających rzeczywistość a nie odpowiadających tylko a priori przyjętym założeniom⁵⁵, prowadzenia badań kompleksowo i wszechstronnie, korzystania z dorobku innych gałęzi wiedzy⁵⁶.

Następny wymóg obiektywizmu, ale jednocześnie krytycyzmu⁵⁷ nakazywał nie tylko przedstawiać biernie istniejący stan, lecz ukazując go — wskazywać luki, braki, proponować możliwości ulepszeń. Wiąże się to z przekonaniem, iż nauka stanowi gwarancję postępu, że badania naukowe powinny stać się podstawą racjonalnej przebudowy społeczeństwa.

I wreszcie ostatni wymóg — praktyczności — rozumianej w sensie użyteczności. W drugiej połowie XIX w. zapanował prąd utylitaryzmu. Doskonale te tendencje scharakteryzował F. Kasperek, pisząc: „zamiast ideałów, może pięknych, lecz niepraktycznych dąży dzisiejsza ludzkość do posiadania dóbr namacalnych i dotykalnych, do posiadania dóbr ziemskich. Rozsądek wążąc wszystko na szali pożytku bezpośredniego zapanował ponad fantazją i abstrakcyjnym myśleniem, kierunek realny w całej pełni rozwinął się w miejsce dawniejszego prądu idealnego. W na-

⁵³ „Należy zauważyć, iż niektórzy pisarze nie zadają sobie nawet trudu wynalezienia jakichś pewnych, stałych zasad, których trzymaliby się w wykładzie prawa administracyjnego i w uporządkowaniu materiału do niego należącego. Zajmują się oni pojedynczymi kwestiami prawa administracyjnego po kolei, bez względu na to czy kwestie te znajdują się między sobą w związku, czy jedna z drugiej logicznie wypływa. Jasną jest jednak rzeczą, że taki system polegający na braku wszelkiego systemu nie odpowiada wymaganiom nauki i nie może być cierpiany w wykładzie naukowym” (A. Okolski, *Wykład ... o. c.*, t. I, s. 32; por. także J. Kasznica, *Kilka uwag...*, o. c., s. 46, 47, 66, 67; F. Kasperek, o. c., t. II, s. 738).

⁵⁴ J. B. Oczapowski, *Policysci*, o. c., s. 14.

⁵⁵ „Między policystami a teoretykami Zarządu nowoczesnego zachodzi ta różnica nie mała, iż tamci istotnie przykrawali sprawy administracji do pojęcia policji nadmiernie rozszerzonego i doktrynerskiego, kiedy my przedmiot Zarządu wewnętrznego bierzemy i czerpiemy z rzeczywistych stosunków społecznych życia, odwarżając li wydatniejszymi rysami kategoryzując to co w naturze stosunków i wymogów społecznych złożyło się na pewne grupy i podziały naturalne” (J. B. Oczapowski, o. c., s. 14 i 15; także F. Kasperek, o. c., t. I, s. 110, t. II, s. 986 i 988).

⁵⁶ F. Kasperek, o. c., t. II, s. 985.

⁵⁷ F. Kasperek, o. c., t. II, s. 733.

ukach i praktyce życia, a szczególnie w praktyce politycznej zapanował prąd realistyczny". To dążenie do tworzenia dzieł pożytecznych było rezultatem pozytywistycznego hasła „oszczędności pracy”.

Pomimo, iż tworzący w owym czasie autorzy stosowali różne metody, a najczęściej ich kombinacje⁵⁸, w rozważaniach teoretycznych próbowali określić, które z metod są najkorzystniejsze i zapewniają zgodność prac z wyżej przedstawionym ideałem nauki. Na ogół wszyscy odrzucali metodę dogmatyczną jako przestarzałą. Zdaniem A. Okolskiego metodą najkorzystniejszą w warunkach polskich — jest metoda porównawcza⁵⁹. F. Kasperek zaleca metodę historyczną i filozoficzną jako te, które mogą dać największą pewność wiedzy służącej lepszemu zorganizowaniu społeczeństwa. J. B. Oczapowski i Roszkowski natomiast są zwolennikami metody filozoficznej.

V

W piśmiennictwie polskim przez wiele lat aż do ostatnich czasów panował nieprzerwanie pogląd, iż wykształcenie się nowoczesnych koncepcji z zakresu teorii prawa administracyjnego i nauki administracji było wyłączną zasługą autorów francuskich i niemieckich XIX w. Prace polskich autorów tego okresu oceniane były bądź jako tłumaczenia, bądź jako powtórzenie czy naśladownictwo autorów zachodnich. Rola Steina, Gneista, Mohla, Laferrière'a, Batbie'go czy Ducrocque'a w wykształceniu się nowoczesnej teorii prawa administracyjnego i nauki administracji jest ogromna i niezaprzeczalna, ale opinia, iż polscy autorzy w powstaniu i rozwoju tych nauk nie mieli swojego udziału, jest dla nich krzywdząca. Zarówno bowiem w Warszawie, jak i na terenach zaboru austriackiego na bazie ustawodawczej działalności państw zaborczych, na bazie praktycznej działalności ich aparatu administracyjnego, w niesprzyjających warunkach państwowych i politycznych kształtowała się i powstawała polska teoria prawa administracyjnego.

Obok wymienianych już autorów — A. Okolskiego, F. Kasparka, J. B. Oczapowskiego reprezentuje ją ponadto A. Bielecki⁶⁰, który prze-

⁵⁸ Np. A. Okolski stosuje metodę historyczną, porównawczą i dogmatyczną; F. Kasperek filozoficzną, historyczną i porównawczą.

⁵⁹ „Dla społeczeństwa, które o lat 50 przynajmniej pozostawało w tyle za Europą, badania prawno-porównawcze przedstawiają szczególną korzyść. Tylko w ten sposób można postawić naukę u nas na trwałej podstawie realizmu, nie tracąc z uwagi idealnych celów życia ludzkiego, tylko w ten sposób możemy zbliżyć się przynajmniej, jeżeli nie dojść do naukowej działalności Europy Zachodniej” (A. Okolski. *Kilka...*, o. c., s. 10).

⁶⁰ A. Bielecki (1836 - 1912) studia odbył na Uniwersytecie Jagiellońskim, przez pewien czas zajmował się badaniami archeologicznymi (był nawet członkiem Komisji Archeologicznej we Lwowie). Podczas pobytu w Petersburgu w 1858 r. współ-

tłumaczył *Encyklopedię umiejętności politycznych* R. Mohla, uzupełniając ją swoimi własnymi i oryginalnymi uwagami, oraz J. Dunajewski⁶¹, wybitny administrator i polityk, autor bardzo słynnego projektu reformy samorządu gminnego. Z mniej znanych wymienić należy J. Kleczyńskiego, twórcę wielu prac z dziedziny samorządu⁶².

Autorzy ci tworzą polską szkołę prawa administracyjnego. W rozważaniach, dotyczących pozycji jednostki w państwie i społeczeństwie, jej ekonomicznej aktywności i zagadnień socjalnych, zaznaczają się u nich różnice poglądów wynikające z pozostawania w różnych warunkach, w kręgach różnych wpływów i postaw ideologicznych. Niemniej jednak w sprawach podstawowych konstrukcji, pojęć z zakresu prawa administracyjnego reprezentują oni stanowiska podobne, oparte na zbieżnych założeniach. Sformułowania polskich autorów stanowią wynik ich własnych przemyśleń. Nie były dla nich wzorem ani pomocą prace autorów rosyjskich⁶³. Są one bowiem bardziej zbliżone do XVIII-wiecznych teorii policji niż do nowoczesnej teorii prawa administracyjnego. Polscy autorzy opierali się i wzorowali natomiast na autorach francuskich i niemieckich. Ich prace nie są jednak biernym naśladownictwem prac zachodnioeuropejskich. Obok merytorycznych odrębności bowiem (niektóre z nich starałam się wykazać w artykule) polskie prace, szczególnie *Wykład prawa administracyjnego* A. Okolskiego swoją formą zewnętrzną, układem, systematyką, jasnością stylu, precyzyjnością języka, swoistymi podejściami do niektórych konstrukcji prawnych, do tworzenia klasyfikacji, różnią

pracował z S. Ohryzką przy opracowywaniu Volumina Legum. Potem wyjechał na studia polityczne i ekonomiczne do Heidelbergu. W 1862 r. otrzymał tam tytuł doktora filozofii. Od 1865 r. aż do zamknięcia Szkoły Głównej wykładał w niej „Encyklopedię umiejętności politycznych”. Następnie na Carskim Uniwersytecie Warszawskim, aż do przejścia na emeryturę w 1887 r. wykładał prawo międzynarodowe. Przez cały ten czas prowadził bardzo czynną działalność społeczną. Jest także jednym z założycieli Towarzystwa Naukowego Warszawskiego. Bliższe dane podają: S. Borowski, o. c., s. 117; J. Langrod, *Zarys historii*, o. c., s. 47; B. Leśnodorski, W. Sobociński, J. Sawicki, o. c., s. 134 oraz B. Leśnodorski, o. c., s. 262.

⁶¹ J. Dunajewski (1822 - 1907) był profesorem statystyki i prawa administracyjnego na Uniwersytecie we Lwowie, później w Krakowie. Był członkiem sejmiku galicyjskiego oraz wiedeńskiego parlamentu. W 1880 r. został ministrem skarbu. Jedyne jego prace książkowe to *Ziemia i kredyt* oraz *Słowo o Kopernika zasadach bicia monety*. Ponadto ukazały się drukiem jego *Mowy*.

⁶² J. Kleczyński, *O zasadach organizacji samorządu. Studia nad samorządem, Czym były i czym są gminy i obszary w Galicji; Organizacja samorządu*.

⁶³ Andrejewskij *Policejskoje prawo*, Petersburg 1874 - 1876, *Roźdiestwienskijsz Osnowanija gosudarstwiennogo błogoustrojstwa z primienieniem k rosyjskim zakonom*, Petersburg 1840, Czulajew, *Prawa i objazanosti grodzkoj i ziemskoj policji*, Petersburg 1832; Płatonow, *Wstupitelnye poniatia w uczenie o błogoustrojstwie i błogoczini gosudarstwa*, Charkow 1856.

się całkowicie od analogicznych prac obcych. Ta swoistość została przejęta przez drugi w historii polskiej myśli prawn-administracyjnej podręcznik, wydany dopiero 40 lat później, przez *Prawo administracyjne* F. Ochimowskiego. Tę swoistość odnaleźć można także we współczesnych polskich pracach typu podręcznikowego.

Maria Nodzykowska-Gromadzka (Varsovie)

LA NAISSANCE DE LA THÉORIE POLONAISE DU DROIT ADMINISTRATIF ET DE LA SCIENCE D'ADMINISTRATION

Résumé

Les juristes polonais reconnaissent en général que les grandes conceptions modernes de la théorie du droit administratif et de la science d'administration doivent leurs origines surtout aux auteurs français et allemands. Il paraissent cependant sousestimer la pensée juridique et la valeur des travaux polonais relevant de ce domaine. Cela concerne en premier lieu les ouvrages de trois éminents auteurs polonais: de A. Okolski (*Cours du droit administratif*, 1880), de F. Kasperek (*Le droit politique*, 1881) et de J. B. Oczapowski (*Les policistes du siècle dernier et la science d'administration moderne*, 1882).

Ce qui est commun à tous les trois auteurs, c'est la disinction de la notion de l'administration dans sa vaste signification et de l'administration interne. L'intérêt des auteurs se concentre sur la dernière notion, comprise comme une activité de l'État tendant à créer les meilleures conditions au développement des êtres humains, et ce qui en suit, de toute la société. La notion de l'administration est employée alors par les auteurs polonais dans le sens fonctionnel pour définir la réalisation des fonctions exécutives de l'état, et elle n'est pas identifiée avec l'exécution seule des lois par l'administration publique. Les auteurs polonais soulignent que l'administration est aussi une activité d'un caractère positif, productif et non seulement policier et protectif. Grâce à la conception fonctionnelle, à l'analyse de l'activité de l'état déterminée par le nom d'administration, J. B. Oczapowski a réussi de montrer certains traits essentiels de cette activité. Cette tentative de formuler l'essence de l'activité administrative fait ressortir l'originalité de l'auteur polonais parmi les théoriciens du droit administratif de son temps. Car ni les auteurs français ni allemands n'ont essayé de la faire, et pourtant ce sont eux qui avaient été les premiers à définir et développer la théorie du droit administratif. Les auteurs français concentraient leurs pensées sur la notion du service public, acceptée comme principale. La notion d'administration était employée par eux dans le sens subjectif en général. Les auteurs allemands qui, de même que J. B. Oczapowski, en plupart désignaient la notion d'administration fonctionnellement, n'ont pas réussi à définir strictement et nettement son essentiel juridique. Ils s'orientaient vers les réflexions trop abstraites et philosophiques. C'est seulement A. Okolski qui a introduit directement le terme du droit administratif dans la littérature polonaise de son temps. Il le fait ressortir de la notion d'administration. A. Okolski voit l'idée de ce droit dans le fait, qu'il définit les relations juridiques entre les organismes administratifs et les citoyens, la structure et les compétences de ces organismes ainsi que leurs relations réciproques.

Les auteurs polonais ont établi nettement une différence entre: la science du

droit administratif conçue comme science dogmatique et dont le but est seulement celui de montrer les prescriptions en vigueur, de les expliquer et de les systématiser, et la science d'administration qu'ils traitaient comme étude des institutions administratives vu leur but, leur genèse, leurs relations réciproques et les conclusions de *lege ferenda*. Dans la littérature française et allemande de cette époque là il n'y avait pas d'une si nette distinction de ces deux sciences.

L'auteur exprime donc l'opinion, que les ouvrages polonais en question, surtout ceux de A. Okolski, se distinguent parmi les publications contemporaines non seulement par leur forme extérieure et la clarté du style, mais surtout par la richesse et par l'originalité de leur pensée et par certaines constructions juridiques. Les trois auteurs ont le mérite d'avoir créé la théorie polonaise du droit administratif.

