

Justyna Mielczarek
(Uniwersytet Wrocławski)

POJĘCIE NAUKI ADMINISTRACJI U PRZEDSTAWICIELI POLSKIEJ MYŚLI ADMINISTRACYJNEJ W II POŁOWIE XIX WIEKU

ABSTRACT

THE CONCEPT OF ADMINISTRATIVE SCIENCE ACCORDING TO THE REPRESENTATIVES OF POLISH ADMINISTRATIVE SCIENCE IN THE LATTER HALF OF THE NINETEENTH CENTURY

Analysis of currently occurring phenomena and administrative processes produces a lively discussion on the scope, purpose, and object of the modern science of administration. Attempts to systematize and identify the system of terms and research methods of administrative science require considering its origins, which should serve as a source of inspiration for theories that are currently being formulated. Polish administrative science was established in the mid-nineteenth century, predominantly in the works of Antoni Okolski, Józef Bohdan Oczapowski and Franciszek Kasperek, drawing on the achievements of Western science. Each of these thinkers formulated his own concept of administrative science, often deriving it from the concept of administration. Their views were novel, original, and characterized by the inclusion of domestic political and social conditions. These concepts are still often invoked and perpetuated, indicating the relevance of the past and the necessity to create a so-called system of concepts.

SŁOWA KLUCZOWE: pojęcie nauki administracji, nauka administracji w XIXw., Antoni Okolski, Józef Bohdan Oczapowski.

Poszukiwanie powiązań tradycji naukowych ze współczesnymi wyzwaniami i stosowaną metodologią skłania do odkrywania związków między

przeszłością a teraźniejszością¹. Analiza obecnie występujących zjawisk i procesów administracyjnych wywołuje żywą dyskusję dotyczącą zakresu, celu i przedmiotu współczesnej nauki administracji. Dokonywane próby systematyzacji i identyfikacji systemu pojęć i metod badawczych nauki administracji wymagają uwzględnienia jej genezy, która powinna być źródłem i inspiracją dla obecnie konstruowanych teorii. Odniesienie współczesności do dorobku czasów minionych pozwala na zdobycie określonej perspektywy. Przeszłość może stanowić punkt wyjścia do rozpatrywania aktualnej problematyki, co wskazuje na teoretyczną nośność teorii formułowanych już wiele lat wcześniej. Może ona też być układem odniesienia, pozwalającym na porównywanie teraźniejszości z przeszłością. Poza tym podejmowane dziś starania na rzecz budowania nowatorskich i oryginalnych koncepcji powinny uwzględniać tzw. biografię pojęć, o której w znanym studium pisał F. Longchamps, ponieważ jej pominięcie eliminuje bogactwo teoretycznego rodowodu lub powoduje spłaszczenie oraz uproszczenie złożonego kontekstu jego myślowej genezy i pełnej konstrukcji².

Przytoczone wyżej uwagi skłaniają do refleksji nad znaczeniem dotychczasowego dorobku polskiej myśli administracyjnej z okresu jej genezy, w tym przede wszystkim koncepcji dotyczących pojęcia nauki administracji w II połowie XIX w. formułowanych przez trzech wybitnych twórców minionej epoki, tj. Antoniego Okolskiego³, Józefa Bohdana

1 J. Łukasiewicz, *Tradycje badawcze i zmiany paradygmatów w nauce administracji*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego*, pod red. J. Supernata, Wrocław 2009, s. 450.

2 J. Jeżewski, *Dystans i perspektywa. Podejście porównawcze jako element metody badawczej Jerzego Stefana Langroda*, [w:] *Teoria Instytucji Prawa Administracyjnego. Księga pamiątkowa Profesora Jerzego Stefana Langroda*, pod red. J. Niczyporuka, Paryż 2011, s. 650–651.

3 A. Okolski urodził się 1 maja w 1838 r. w Małachowicach w powiecie łęczyńskim, w ówczesnej guberni warszawskiej. W rodzinnym domu A. Okolskiego nie brakowało patriotycznej atmosfery i dobrych przykładów należytego wypełniania obowiązków wobec Ojczyzny. Od 1852 r. przyszedł uczony zdobywał wykształcenie w gimnazjum w Płocku, które ukończył z wyróżnieniem. Ukończył studia prawnicze, pobierając naukę także na zagranicznych uczelniach. W 1865 r. i 1867 r. dzięki obronom pracy doktorskiej i habilitacyjnej uzyskał kolejne stopnie naukowe. W 1869 r. zamknięto Szkołę Główną Warszawską, co zdecydowało o przejściu uczonego do Carskiego Uniwersytetu Warszawskiego, w którym wykładał prawo państwowe i administracyjne. Chcąc utrzymać etat, był zmuszony do uzyskania

Oczapowskiego⁴ oraz Franciszka Kasparka⁵. Zakres przedmiotowy badanych zagadnień oscylował wokół grupy problemów teoretycznych,

pozytywnego wyniku z egzaminu na doktora praw w jednym z Uniwersytetów Cesarstwa. Obrona (kolejnej już) rozprawy habilitacyjnej „O stosunku państwa do oświaty publicznej” odbyła się 3 kwietnia 1872 r. Wtedy też uzyskał zatwierdzenie tytułu profesora nadzwyczajnego. W 1885 r. otrzymał tytuł profesora zwyczajnego, a w 1894 r. profesora zasłużonego. A. Okolski chętnie angażował się w życie społeczne i publicystyczne. Od 1890 r. był członkiem komitetu zarządzającego kasą pomocy dla osób pracujących na polu naukowym, a w latach 1894–1897 pełnił nawet funkcję jej prezesa. Był autorem wielu prac publikowanych w rozmaitych czasopismach (np. „Gazeta Sądowa”, „Niva”, „Ateneum”, „Rola”). Warto też przypomnieć, że jest autorem pierwszego podręcznika z prawa administracyjnego „Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskim” Zob. A. Szadok-Bartuń, *Okres narodzin polskiego prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne*, pod red. J. Bocia, Wrocław 2007, s. 30; K. Pol, *Poczet prawników polskich*, Warszawa 2000, s. 315 i n.; K. Pol, *Antoni Okolski*, [w:] *Samorząd Terytorialny*, nr 7–8, 2001, s. 149i n.

- 4 J.B. Oczapowski urodził się w 1840 r. Ukończył Gimnazjum Gubernialne w Warszawie w 1857 r. Początkowo studiował na Akademii Medyko-Chirurgicznej. Wkrótce przerwał tę edukację na rzecz studiów prawniczych. Ukończył dwa kierunki. Pierwszym z nich było prawo na Uniwersytecie Berlińskim, drugim nauki polityczne w Tybindze. Swoje zainteresowania naukowe kontynuował na Wydziale Prawa i Administracji Szkoły Głównej w Warszawie. Tam zajmował się nauką finansów, prawa administracyjnego i administracji. Wskazanej tematyce poświęcił pierwsze lata swojej kariery, czego efektem było prowadzenie zajęć z tej dziedziny oraz wydanie dwóch publikacji: „Cenniejsi pisarze umiejętności skarbowych” oraz „Zarys skarbowości ludów starożytnych”. Uczony pracował także na Uniwersytecie Jagiellońskim, gdzie wykładał naukę administracji oraz encyklopedię umiejętności politycznych. Największym jego dokonaniem podczas pobytu w Krakowie było wydanie dwutomowego dzieła: „Władza i układ państwa. Zarys polityki i porównawczego prawa konstytucji”, jak również rozprawy: „Układ i metoda prawa politycznego oraz polityki ustroju”. Z tego okresu pochodzą także inne znane prace „Zakres i osnowa prawa politycznego, czyli państwowego”, „Rys encyklopedii nauk politycznych”. Zob. A. Szadok-Bratuń, *Okres narodzin...*, s. 29; *Wielka Encyklopedia Ilustrowana...*, t. 51–52, s. 671; T. Maciejewski, *Historia polskiej myśli administracyjnej do 1918 r.*, Warszawa 2008, s. 115.
- 5 Franciszek Kasperek urodził się on 29 maja 1844 r. w Samborze. Uczęszczał do Gimnazjum samborskiego, zaś studia prawnicze odbył w latach 1862–1866. Rozpoczął je we Lwowie, ale ukończył na Uniwersytecie Jagiellońskim. Stopień doktora prawa zdobył w 1869 r., a w 1971 r. odbyło się jego kolokwium habilitacyjne, którego podstawą była praca „Zasady główne ustaw małżeńskich Kościoła katolickiego ze stanowiska filozofa”. Przeprowadzenie dodatkowych analiz z zakresu grocjuszowskiej myśli o prawie do interwencji pozwoliło mu na objęcie kierownictwa Katedry Filozofii Prawa i Prawa Narodów. W swoich badaniach nad prawem wykorzystał metodę filozoficzną, która polegała na łączeniu elementów metafizycznych

właściwych dla każdej, nowo powstałej dyscypliny wiedzy. Celem badań polskich naukowców było wyodrębnienie przedmiotu nauki prawa administracyjnego i nauki administracji, pojęcia administracji, a także określenie stosunku prawa administracyjnego do innych gałęzi czy koncepcji systemu prawa administracyjnego⁶.

Wskazując charakterystyczne rysy minionego okresu, należy na wstępie zwrócić uwagę na trudne warunki, w których tworzyli polscy uczeni, co w konsekwencji wpłynęło na wytworzenie swoistego klimatu omawianej epoki. Z jednej strony narzucanie obcych wzorców podstawowym instytucjom administracyjno-prawnym na terenach byłej Rzeczypospolitej, a także stosowane represje i cenzura utrudniały rozwój polskiej nauki. Władze zaborcze nie były zainteresowane jej upowszechnieniem i dofinansowywaniem, dlatego tylko nieliczni pracownicy naukowci otrzymywali zapomogę na prowadzenie badań naukowych⁷. Z drugiej strony, wpływ pozytywizmu sprzyjał misji tworzenia nowych dziedzin nauki

bądź historycznych z elementami pozytywizmu prawniczego w prawoznawstwie. Co więcej, w 1872 r., uzyskał także tytuł profesora nadzwyczajnego oraz docenta z zakresu prawa narodów. F. Kasperek, oprócz prowadzenia działalności dydaktycznej, angażował się równie czynnie w życie wewnętrzne uczelni, pełniąc najwyższe funkcje o charakterze organizacyjno-administracyjnym. Był wielokrotnie dziekanem, a w latach 1889/1890 pełnił nawet obowiązki rektora. Pomimo tak krótkiego okresu sprawowania tej funkcji, wpisał się na stałe w historię uczelni, tworząc studium rolnicze, którego statut sam zresztą opracował. Działalność nauką F. Kasperek łączył z działalnością zawodową polegającą na sprawowaniu funkcji administracyjno-sądowych. W dorobku naukowym autora zwraca uwagę jego dwutomowe „Prawo polityczne ogólne z uwzględnieniem austriackiego razem ze wstępną nauką o państwie” poświęcone różnym zagadnieniom z zakresu prawa państwowego. Zob. *Wielka Encyklopedia Ilustrowana*, pod red. J. Aleksandrowicza, ser. 1, t. 35–36, s. 15–16; A. Szadok-Bratuń, *Okres narodzin...*, s. 30; B. Szlachta, *Franciszek Ksawery Kasperek (1844–1903)*, [w:] *Uniwersytet Jagielloński. Złota Księga Wydziału Prawa i Administracji*, pod red. J. Stelmacha, W. Uruszczaka, Kraków 2000, s. 171.

- 6 Na tych zagadnieniach nie poprzestali dziewiętnastowieczni badacze. Zajmowali się jeszcze innymi problemami, których dokładne określenie powoduje często wiele sporów i kontrowersji. Dotyczyły one najczęściej sformułowania definicji organu administracyjnego, ustalenia sytuacji prawnej urzędników, określenia gwarancji w poszanowaniu praw obywateli, czy skonkretyzowania zagadnień związanych z samorządem terytorialnym. Sporo dyskusji wywołała też problematyka optymalnego systemu organizacji administracji. Zob. M. Gromadzka-Grzegorzewska, *Narodziny polskich nauk administracyjnych*, Warszawa 1985, s. 47–48.
- 7 Zob. B. Chlebowski, *Wykład wstępny wygłoszony w Uniwersytecie Warszawskim 9 października 1916 roku*, www.pbi.edu.pl/book_reader.php?p=6689, s. 6–8.

wynikających z filozoficznych przekonań tej epoki. Poza tym za cechę charakteryzującą omawiany okres uznaje się skłonność do podejmowania badań komparatystycznych i czerpania z koncepcji zachodnich, w tym przede wszystkim niemieckich i francuskich, co było dostrzegalne w pracach wszystkich trzech twórców⁸. Należy zauważyć, iż nauka administracji powstała w Europie Zachodniej, korzystając z osiągnięć nauki policji zapoczątkowanej i rozwijanej przez tzw. kameralistów i policystów⁹. Warto pamiętać, że z powodu trudnej sytuacji polskiej oświaty niektórzy przedstawiciele epoki wyjeżdżali na studia do państw Europy Zachodniej. Zdobyte tam doświadczenia i wiedza wywarły kolosalny wpływ na ich aktywność naukową, co najtrafniej ukazuje życiorys Antoniego Okolskiego, który studiował na Uniwersytecie w Moskwie, w Petersburgu, przebywał także w Paryżu, aby następnie kontynuować studia w Berlinie, w Lipsku i Heidelbergu¹⁰. Polscy autorzy często nawiązywali do

8 Inspiracje nauką zachodnią stanowiły jeden z charakterystycznych rysów w twórczości polskich autorów, którzy nawiązywali do teoretyków francuskich i niemieckich. Czynili to w sposób pośredni, jak i bezpośredni, czego odzwierciedleniem było przytaczanie, czasami nawet, obszernych fragmentów prac tych badaczy. Niebagatelny wpływ na dzieła polskich teoretyków wywarły poglądy L. von Steina, R. von Mohla, a także przedstawiciele doktryny filozoficzno-prawnej, w szczególności E. Gneist, H. Grocjusz. Liczne odwołania do poglądów twórców zachodniej nauki administracji prezentują prace J.B. Oczapowskiego, co było powodem zarzutów kierowanych pod adresem autora wskazujących na brak własnych koncepcji. A. Bosiacki podkreślał wpływ pracy Roberta von Mohla twierdząc, iż dzięki niej polscy uczeni zyskali możliwość wychowania na metodzie poznawania państwa nowoczesnego. Poza tym wyrażano pogląd, iż pierwsze lata twórczości A. Okolskiego nie prezentowały jeszcze wykształconych, własnych poglądów z dziedziny prawa publicznego, dlatego też w swoich rozważaniach opierał się na „(...) istniejącej, obfitej zresztą i gruntownej literaturze zachodnioeuropejskiej, zwłaszcza niemieckiej. Szczególnym dlań wzorem do naśladowania byli: Blunschti, Mohl, H.A. Zachariae”. Zob. A. Bosiacki, *R. von Mohl i początki państwa prawnego*, [w:] *Idee jako źródło instytucji politycznych i prawnych*, pod red. L. Dubel, Lublin 2003, s. 324 i n.; M. Gromadzka-Grzegorzewska, *Narodziny...*

9 Zob. J. Malec, *Rozwój nauki policji w Niemczech i we Francji*, [w:] J. Malec, D. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2000, s. 456–457; H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 1984, s. 24–25.

10 Pobieranie ogromnego, jak na tamte czasy, stypendium wynoszącego 300 rubli srebrem rocznie, umożliwiło mu studiowanie prawa na Uniwersytecie Moskiewskim, gdzie narastająca rusyfikacja doprowadziła do likwidacji katedry prawa polskiego i polskich kursów prawniczych w 1859 r. Decyzja władz rosyjskich spowodowała, że wielu studentów było zmuszonych do zmiany uczelni. Podobne represje nie dotknęły

poglądów zachodnich uczonych, których przekonania służyły wypracowaniu własnych koncepcji. Cechą charakterystyczną dla polskich teorii było wprowadzenie wątków historycznych i tych odnoszących się do problematyki narodowej, co wpłynęło na powstanie oryginalnych rozwiązań. Jak wskazuje M. Gromadzka-Grzegorzewska, wskazani autorzy rozszerzyli zakres tematyczny niektórych zagadnień rozpatrywanych przez uczonych zachodnich. Uwaga ta odnosi się do wysuwanych postulatów, poruszających kwestie ogólnoustrojowe oraz te szczegółowe, dotyczące rozmaitych dziedzin administracji państwowej i samorządowej¹¹. Co więcej, powstałe wtedy koncepcje wyróżniało interdyscyplinarne podejście do wielu dyscyplin naukowych, o czym świadczy choćby dorobek Franciszka Kasparika wyrażający się w łączeniu rozważań o państwie z prawem państwowym i administracyjnym czy Józefa Bohdana Oczapowskiego, który zajmował się, zarówno nauką finansów, jak i nauką prawa administracyjnego i nauką administracji¹². Ponadto na uwagę zasługują dzieła i tytuły naukowe uzyskane przez A. Okolskiego z zakresu prawa karnego, cywilnego oraz administracyjnego, czego odzwierciedlenie stanowią słowa F. Ochimowskiego¹³ kierowane pod adresem uczonego: „(...) należy się poważne miejsce w nauce A. Okolskiemu, wszechstronnie uczonemu: z jego nazwiskiem się musi liczyć polityk, cywilista i kryminalista”¹⁴.

Dokonana charakterystyka służy wskazaniu cech epoki, a także ukazaniu specyficznych warunków, w których powstała polska nauka

Uniwersytetu w Petersburgu, dlatego, właśnie tam A. Okolski ukończył studia prawnicze w 1861 r. Lata spędzone na rosyjskiej uczelni były przez autora należycie wykorzystane. Uzyskanie celującego wyniku na koniec studiów i obrona pracy o dzieciobójstwie, ujętej w sposób szczególny z punktu widzenia teorii prawa karnego, przyczyniły się do uzyskania przez niego stopnia kandydata praw. Już na początku 1862 r., po uzyskaniu stypendium, udał się do Paryża. Tam też poszerzał swoje horyzonty w zakresie prawa publicznego. Okres pobytu za granicą okazał się mieć kolosalne znaczenie dla jego kariery naukowej. Była to niezwykle szansa na pierwsze zetknięcie A. Okolskiego z nauką zachodnią. Zob. K. Pol, *Antoni Okolski...*, s. 149 i n.

11 M. Gromadzka-Grzegorzewska, *Może jednak polska szkoła teorii prawa administracyjnego*, [w:] *Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych*, pod red. Z. Rybicki, M. Gromadzka-Grzegorzewska, M. Wyrzykowski, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1976, s. 36.

12 A. Szadok-Bratuń, *Okres narodzin...*, s. 29.

13 F. Ochimowski, *Umiejętności prawnicze w ostatnim trzydziestoleciu*, GSW 1895, cyt. za: K. Pol, *Antoni Okolski...*, s. 149.

14 Słowo to oznacza obecnie karnistę.

administracji, dlatego dalsze rozważania należy czynić ze szczególnym podkreśleniem istoty badań komparatystycznych, które stanowiły inspirację dla polskich twórców.

Wyodrębnienie nowej, samodzielnej dyscypliny naukowej wymaga właściwego dobrania i umiejętnego stosowania odpowiedniej metody badawczej. Z uwagi na to w pracach polskich uczonych znajduje się sporo refleksji poświęconych temu zagadnieniu. Według A. Okolskiego badacz powinien dysponować określonymi środkami i metodami, bez których prowadzenie działań poznawczych wiązałoby się z wystąpieniem wielu trudności. Zdaniem autora, ustalenie właściwej terminologii jest działaniem niezwykle użytecznym, ponieważ stanowi podstawę do rozwiązania wielu istotnych, ale problematycznych zagadnień. Formułowane pojęcia powinna cechować jasność, precyzja i dokładność. Brak tych przymiotów może spowodować liczne konsekwencje. Badacz nieposiadający właściwej podstawy do prowadzonych przez siebie dociekań narazi się na niewłaściwe określenie przedmiotu swoich rozważań, co z kolei może doprowadzić do powstania trudności w osiągnięciu zamierzonego celu¹⁵.

Szerokie rozważania nad metodą badawczą prowadzono w oparciu o porównawcze rozważania metod stosowanych w naukach przyrodniczych i w naukach humanistycznych¹⁶. Ponadto w nauce administracji,

15 A. Okolski, *Wykład prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskim*, Warszawa 1884, s. 5.

16 J.B. Oczapowski analizując problem stosowania odpowiedniej metody badawczej, odnosił się do dorobku dwóch szkół: historycznej i filozoficznej. To one wytworzyły dwa tryby rozumowania: indukcyjny i dedukcyjny. Pierwszy z nich znajdzie zastosowanie w naukach przyrodniczych, ale nie będzie już odpowiednia dla nauk prawnych, dla których właściwą metodą jest dedukcja. Tylko ona pozwala na tworzenie klasyfikacji oraz konstruowanie zasad użytecznych w naukach prawnych. W tym miejscu warto zwrócić uwagę, że teoria ta realizuje również wymóg poprawnego rozumowania, który powinien być stawiany przed każdą nauką społeczną. Autor podkreślał przy tym rolę dorobku innych dziedzin wiedzy w prowadzeniu działań poznawczych. Z kolei F. Kasperek koncentrował się na wyróżnieniu pewnych założeń metodologicznych, charakterystycznych dla nauk politycznych i społecznych. Dokonane przez uczonego analizy pozwoliły mu na określenie granic wiedzy obu dziedzin. Tytułem przykładu warto wskazać na wymóg postawy badawczej w naukach prawa politycznego, którą powinno charakteryzować ścisłe, sumienne i bezstronne zgłębianie powyższej materii, co w praktyce jest trudne do osiągnięcia w naukach humanistycznych. Wskazuje, że w naukach politycznych brakuje przestrzegania odpowiednich zasad i środków, które są z kolei stosowane w naukach przyrodniczych. Pożytecznym mechanizmem w tych naukach jest wprowadzenie

z racji jej wyodrębnienia z grupy nauk politycznych, przejęto i stosowano następujące metody badawcze: dogmatyczną, historyczną, filozoficzną i porównawczą¹⁷. Pierwsza z nich dotyczyła całości, obowiązujących w danej chwili przepisów prawnych. Metoda historyczna ukazywała ewolucję obowiązującego systemu prawnego, w tym jego zasad i instytucji. Metoda filozoficzna (konkretno-dedukcyjna) wskazywała na konkretne rozwiązania prawne, a metoda porównawcza służyła określeniu podobieństw i różnic istniejących pomiędzy systemami prawnymi różnych państw¹⁸.

Wybór odpowiedniej metody badawczej wymagał uwzględnienia specyficznego przedmiotu nowo powstałej nauki. Punktem wyjścia dla sformułowania pojęcia nauki administracji stanowiło nakreślenie pojęcia administracji, co było argumentowane koniecznością prawidłowego wskazania przedmiotu badań tej nauki. Wyjaśnienie pojęcia administracji należy uznać za wspólne osiągnięcie wszystkich trzech autorów. Od różnili oni administrację w szerokim ujęciu „sensu largo” od administracji wewnętrznej¹⁹. Pierwsze z tych pojęć oznaczało całą aktywność

kontroli przedsięwziętych działań przez resztę społeczeństwa. Pozwala to na eliminację odkryć, które nie zostaną w sposób empiryczny udowodnione. Przeprowadzenie tego rodzaju kontroli jest wielce utrudnione w przypadku nauk politycznych, które cechuje zróżnicowana dostępność do materiałów badawczych oraz brak możliwości w dwukrotnym przeprowadzeniu eksperymentu, czy powtórnym dokonywaniu spostrzeżeń. Zob. J.B. Oczapowski, *Układ i metoda prawa politycznego i polityki ustroju*, Kraków 1873, s. 15–16; Zob. F. Kasperek, *Prawo polityczne ogólne z uwzględnieniem austriackiego razem ze wstępna nauką o państwie*, tom I, Kraków 1877, s. 63–66.

17 F. Kasperek z kolei wskazuje, że nie należy stosować czystej metody dedukcyjnej, ponieważ może ona doprowadzić do abstrakcyjnych wniosków. Inspiracje do prowadzenia działań poznawczych należy czerpać z dorobku zgromadzonej już wiedzy, w tym poglądów filozofów. To zdecydowało, że uczony opowiedział się pozytywnie za stosowaniem metody historycznej. Co istotne, nie posiada ona charakteru samoistnego, bowiem daje jedynie materiał badawczy, który wymaga odpowiedniego uporządkowania. W tym celu należy posłużyć się innymi metodami. Pierwszą z nich jest teoria filozoficzna, łącząca w sobie przejawy myślenia indukcyjnego i dedukcyjnego. Druga z nich jest metodą filozoficzną, stosowaną dotąd w gałęzi prawa prywatnego. Zob. J.B. Oczapowski, *Władza i układ państwa. Zarys Polityki i porównania prawa konstytucji. Wstęp i część ogólna*. Kraków 1875, s. 222; F. Kasperek, *Prawo polityczne ogólne z uwzględnieniem austriackiego razem ze wstępna nauką o państwie*, tom II, Kraków 1881, s. 55–61.

18 M. Gromadzka-Grzegorzewska, *Narodziny...*, s. 56.

19 Rozważania prowadzone przez F. Kasparkę doprowadziły go do wniosku, że administracja obejmuje całą działalność państwa. W porównaniu zaś do sądownictwa, który jest organem rozstrzygającym kwestie sporne, zadaniem administracji jest

państwa poza działalnością ustawodawczą. Przejawiała się ona w rozmaitych formach, dążąc jednocześnie do realizacji zróżnicowanych celów. Drugie pojęcie oznaczało działalność państwową, która bezpośrednio zmierzała do stworzenia optymalnych warunków dla samodzielnego rozwoju jednostek, a dzięki nim także całego społeczeństwa.

Porównawcze ujęcie administracji, zwanej przez autora zarządem²⁰ z gospodarstwem narodowym służyło J.B. Oczapowskiemu do reprezentowania

dbanie o dobro publiczne. administracji w ścisłym tego słowa znaczeniu, którą jest wykonywanie drobniejszych i szczegółowych czynności wykonawczych. Zauważa on ponadto, że następuje wyraźne odróżnienie pojęcia administracji wewnętrznej od skarbowości, wojskowości oraz spraw zewnętrznych. Administracja wewnętrzna jest przez niego postrzegana w najściślejszym tego słowa znaczeniu i oznacza tylko te czynności państwa, które zapewniają poparcie dla dobrobytu i oświaty ludności. Nazywa ją też zarządem, który nie ogranicza się tylko do spraw państwa, ale dotyczy także dóbr prywatnych tj: kopalń i fabryk itp. To zaś wskazuje, że autor jednoznacznie nie odróżniał administracji publicznej od prywatnej. Zob. F. Kasperek, *Prawo polityczne...*, tom II s. 636, 643–644.

- 20 W ujęciu kameralistyki nauka administracji była gospodarstwem państwa, co wpłynęło na zatarcie się różnic pomiędzy dwoma pojęciami: gospodarstwem i zarządem. W tym okresie zajmowano się również kwestiami ekonomicznymi, a nauka ekonomii stała się dopiero później (za czasów fizjokratów) odrębną dziedziną wiedzy. Dla kameralistyki ekonomia była przydatną dziedziną, dawała cenne wskazówki do interpretowania i rozwiązywania problematyki o charakterze gospodarczo-społecznym. Zdaniem J.B. Oczapowskiego skutkiem tego wpływu było „niepoprawne przywłaszczenie” przez kameralistykę części dorobku nauki ekonomii w problematyce zarządu wewnętrznego Z kolei pod pojęciem „zarządu” (a więc administracji) autor określa te sprawy, które są podejmowane za rząd, czyli zamiast rządu lub w celu uzupełnienia jego działań. Obejmowały one wszystkie sprawy administracji centralnej i znajdowały odzwierciedlenie w ustawie. Ważne jest spostrzeżenie, że stanowiły one wynik wspólnej pracy władzy i obywateli. Autor uznaje za niezbędne stworzenie odpowiedniej struktury państwowej w celu zaspokojenia potrzeb społecznych. Powoduje to, że oprócz organów centralnych w obrębie państwa powinny funkcjonować także inne korporacje. Wcześniej istotną rolę pełnił Kościół, w czasach współczesnych autorowi więcej uwagi zwracano na działalność gmin. Za pewien przejaw udziału poddanych w wydawaniu aktów prawnych autor uznaje fakt, że są one nie tylko wyrazem woli panującego, ale całego społeczeństwa. Aktywność zarządu wewnętrznego dotyczy tych spraw, w których zaspokajanie jakichkolwiek potrzeb jednostki jest uwarunkowane przez społeczeństwo. Oznacza to, że jednostka nie ma możliwości ich indywidualnego zaspokojenia. Ponadto przestrzeganie prawa zapewnia sądownictwo, które może mieć charakteru karny, międzynarodowy, administracyjny. Nienaruszalność jego praw osobistych i majątkowych zapewnia mu prawo cywilne. Zadaniem całego społeczeństwa jest dbałość o przestrzeganie

własnej koncepcji nauki administracji, zwanej przez autora nauką zarządu. W prowadzonych rozważaniach autor wyraźnie nawiązuje do nauki policji. Sam tytuł najbardziej znanego dzieła autora – „Policysci zeszłego wieku i nowożytna nauka administracji” wskazuje na pewną ciągłość i przydatność czasów minionych do interpretowania aktualnych zjawisk. We wstępnej części swojej pracy zatytułowanej zwrotem „Do czytelnika” autor podkreśla, że nauka wewnętrzna administracji jest spadkobiercą nauki policji. Ta ścisła relacja łącząca obie dziedziny dowodzi, że nauka administracji przejęła dorobek nauki policji, który następnie dostosowała do zastanej przez siebie sytuacji²¹. W dokonywanych analizach autor wielokrotnie podkreśla znaczenie nauki policji dla powstania i wyodrębnienia zarządu wewnętrznego. Bez znajomości tej pierwszej dziedziny trudno analizować i rozumieć naukę zarządu, bo to ona przygotowała jej materiał badawczy w postaci zagadnień merytorycznych oraz pojęć. Wpływ tej nauki uwidacznia się w doborze i usystematyzowaniu materii zarządu, jej układzie i kolejności. Kameraliści część kompetencji zarządu wydzielili z innych nauk prawnych i politycznych. Dodatkowo nauka ta powiększyła zakres prowadzonych analiz o nieporuszane wcześniej zagadnienia, szczególnie te, mające znaczenie dla prawa administracyjnego i podstaw wykonywania zadań publicznych przez władzę. Istniało przekonanie, że są one realizowane

prawa, natomiast rola sądów uwidacznia się w momencie, gdy jednostka tego prawa nie przestrzega. W tym ujęciu sądownictwo jest wyrazicielem interesu ogólnego i gwarantem utrzymania wzajemnych swobód, dlatego też stanowi pierwszą gałąź zarządu wewnętrznego. Warto zwrócić uwagę, że powyższe stwierdzenie wskazuje na uznanie sądownictwa za część administracji. Drugie rozumienie pojęcia zarządu uściśla jego przedmiotowe ujęcie, dotyczące zaspokajania potrzeb społecznych, a dokładnie tych, które odnoszą się do „rozwoju fizycznego i umysłowego” jednostek. Tytułem przykładu należy wskazać na aktywność władzy w zakresie zdrowia, opieki nad nieletnimi, oświaty, prasy. Autor wyróżnia także zarząd sprawami życia osobistego, którego przedmiotem zainteresowania są osoby fizyczne, zdolne do działań prawnych. Dział trzeci zarządu wewnętrznego obejmuje realia warunkujące społeczno-gospodarczy rozwój. Czwarty odnosi się do spraw o charakterze socjalnym, pomocy społecznej i rodzinnej. J.B. Oczapowski podkreśla również znaczenie policji administracyjnej, która upoważniona jest do podejmowania działań prewencyjnych służących ochronie społeczeństwa przed głodem i chorobami. Posiada ona także kompetencje w stosunku do osób prywatnych, co powoduje ograniczenie swobody jednostki. Policja może ingerować również w swobody przemysłu i zarobkowania. Zob. J.B. Oczapowski, *Policysci zeszłego wieku i nowożytna nauka administracji. Przyczynki do dziejów tej nauki*, Warszawa 1882. s. 5 i n.

²¹ *Ibidem*, s. II.

dla szczęścia kraju i poddanych. Powyższe stwierdzenie stanowiło przyzwolenie do zastosowania przymusu²².

Porównanie kameralistyki z nauką administracji pozwoliło J.B. Oczapowskiemu na wyciągnięcie dalszych wniosków odnoszących się do nauki zarządu, przypisując jej podwójny charakter. Z jednej strony reguluje ona sytuację, w których niezbędne jest działanie państwa w celu usuwania zagrożeń uniemożliwiających rozwój społeczeństwa. Z drugiej strony działania o charakterze pozytywnym mają pobudzać rozwój państwa. Ta dwoistość administracji wyraża się istnieniem policji ochronnej oraz właściwej administracji. Wielość spraw, które wymagają interwencji władzy, zdeterminowało wydzielenie dwóch płaszczyzn aktywności państwa o charakterze ogólnopaństwowym oraz lokalnym. Całokształt tych aspektów dotyczących obywateli, a wymagających wydania przepisów i innej aktywności ze strony władzy były przedmiotem zainteresowania nauki zarządu²³.

Zdaniem autora żadna z nauk zaliczanych do „umiejętności państwa” nie jest aż tak istotna dla państwa, jak nauka zarządu, ponieważ ona „rozbiera przedmioty jego działalności i stawia zasady dla postępowania władzy wykonawczej”²⁴. Uczony zwrócił uwagę na istotę działalności państwa w sferze zarządzania. Określała ona powstanie i rozwój instytucji administracji, wskazując również na zasady, na których powinna się opierać. Ponadto miała ona wydawać organom administracyjnym wskazówki przydatne w ich przeszłej aktywności²⁵.

Na koniec tych rozważań warto zwrócić uwagę na analizy autora poświęcone zależności istniejącej pomiędzy nauką zarządu a nauką polityki, nie uznając ich jednak za nauki tożsame lub bliskoznaczne. Do takich wniosków dochodzi w rezultacie negacji tez Gerstnera dla którego odzwierciedleniem tej zależności jest „polityczne” postrzeganie nauki administracji wyrażające się w cechach wyznaczających kierunek badań, w przyjętym przez nią rozumowaniu politycznym. Dzięki temu nauka zarządu dąży do ciągłego przeobrażania i udoskonalania instytucji i narzędzi, którymi dysponuje. Przyznaje jednak rację stwierdzeniu jakoby

²² *Ibidem*, s. 7–9.

²³ *Ibidem*, s. 5.

²⁴ J.B. Oczapowski, *Zasady umiejętności skarbowej K.H. Rau'a przełożył i przypisami powiększył*, „Czasopismo Poświęcone Prawu i Umiejętnościom Politycznym”; cyt. za: M. Gromadzka-Grzegorzewska, *Narodziny...*, s. 142.

²⁵ J.B. Oczapowski, *Władza i układ państwa...*, s. 54.

polityka dostrzegała nieprawidłowości w „urządzeniach” nauki administracji i dążyła do ich eliminacji. Polityka ocenia istniejące „urządzenia” z punktu widzenia ich przydatności. Porównuje również sytuacje w innych krajach. Przedmiotem zainteresowania polityki jest państwo²⁶. J.B. Oczapowski nie uznaje polityki²⁷ za oddzielną dziedzinę, postrzegając ją tylko jako odrębną metodę rozumienia państwa w rozwoju i przeobrażeniach zarówno w ustawodawstwie, jak i w zarządzie. Nie jest ona samoistną nauką i aby uznać ją za takową, powinna mieć nie tylko oddzielną metodę, ale i przedmiot. Polityka zaś nie ma własnego przedmiotu badań. Za Blunschi'm J.B. Oczapowski powtarza twierdzenie, że obie nauki tj. polityka i ogólne prawo państwowe posiadają ten sam przedmiot, wzajemnie się tylko uzupełniając²⁸. Precyzyjne określenie przedmiotu zainteresowań nauki zarządu niewątpliwie wyróżnia J.B. Oczapowskiego spośród innych autorów. Jest on bowiem jedynym albo jednym z niewielu twórców nauki dziewiętnastowiecznej, który w tak nowatorski sposób wskazał na istotę działalności administracji. Pomimo że uczonych francuskich należy uznać za twórców nauki prawa administracyjnego, to ich dzieła nie zawierają tak udanej próby wskazania cech działalności administracyjnej, jak to uczynił polski profesor²⁹. Poza tym warte uwagi są rozważania autora nad samodzielnością nauki polityki administracyjnej, zawierające dywagacje nad jej odrębnością względem nauki zarządu.

Krótkie refleksje nad istotą nauki administracji zawarł F. Kasperek, zaliczając ją do kategorii nauk politycznych³⁰. Z jego poglądów wynika, że nauka ta „jest wiedzą o rozwiązywaniu zadań państwa w szczegółach i poszczególnych przypadkach”. Administracja powinna dbać o dobro państwa, dlatego jej aktywność nie powinna się ograniczać tylko do wypełniania jego zadań³¹. Takie ujęcie doprowadziło do wydzielenia z niej

²⁶ *Ibidem*, s. 111.

²⁷ We współczesnej nauce także E. Konsala nie uznaje samodzielności polityki administracyjnej. Według autora polityka administracyjna nie powinna być wyodrębnioną nauką, ale jedną z gałęzi nauk administracyjnych. Pewną namiastką braku uznania nauk administracji za osobną dziedzinę wiedzy może być rozpatrywanie nauki administracji w kategoriach teorii preskryptywnej oraz deskryptywnej. Zob. E. Knosala, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2006, s. 23 i n.

²⁸ J.B. Oczapowski, *Władza i układ...*, s. 118.

²⁹ M. Gromadzka-Grzegorzewska, *Narodziny...*, s. 51.

³⁰ F. Kasperek, *Prawo polityczne...*, s. 8.

³¹ *Ibidem*, s. 679.

skarbowości, nauki polityki gospodarczej, nauki policji, czyli administracji wewnętrznej nauk wojskowych, oraz polityki zagranicznej³².

Interesujące rozważania nad pojęciem nauki administracji prowadził A. Okolski dostrzegając wiele podobieństw istniejących pomiędzy tą nauką a nauką prawa administracyjnego. Obie dziedziny zgłębiają ten sam przedmiot, którym jest administracja publiczna. Różni je tylko odmienne podejście do analizowanej materii. Nauka administracji powinna badać administrację wszechstronnie, zwracając uwagę na poszczególne instytucje, przyczyny i cele jej powstania. Z tego powodu istnieje potrzeba prowadzenia badań komparatystycznych, a także korzystania z dorobku innych nauk np. historii, statystyki. Nauka administracji bada instytucje oraz przepisy administracyjne ze stanowiska ogólnego, filozoficznego. Analizy te prowadzą do sformułowania ogólnych zasad, które posiadają wielkie znaczenie dla praktyków. Tym bardziej, że przez dokładne zbadanie czasów obecnych i minionych można wyciągnąć wnioski na przyszłość.

W przeciwieństwie do nauki administracji, prawo administracji koncentruje się na przedstawieniu sytuacji obowiązującej w zastanej chwili. Z tego też względu jego znajomością powinni wykazać się nie tylko urzędnicy, ale również obywatele, ponieważ zdobyta wiedza ułatwi im nawiązywanie stosunków z organami władzy publicznej. Okazuje się, że obie nauki są ze sobą mocno skorelowane. Nauka administracji nie może się obejść bez znajomości przepisów prawa administracyjnego, natomiast dla zrozumienia tekstu prawa niezwykle istotne jest wszechstronne zrozumienie badanej materii, a to umożliwia właśnie nauka administracji. Dotyczy ona także kategorii podmiotów przypisanych prawu administracyjnemu, czyli urzędnikom i obywatelom³³. Zaprezentowane wyżej poglądy stanowią istotny fundament dzisiejszej nauki administracji. Należy zgodzić się z K. Polem, który uważa, że koncepcje, postacie i rozważania uczonych II połowy XIX: „(...) są nie tylko dowodem ciągłości i rozwoju nowoczesnej nauki prawoznawstwa i kultury prawniczej w naszym, na ten czas pozbawionym własnej państwowości kraju, ale też ilustracją wkładu polskich prawników w rozwój i dokonania nowoczesnej europejskiej myśli naukowej prawniczej w dziedzinach, którymi się zajmowali”³⁴. Osiągnięcia polskich twórców w tym przede wszystkim A. Okolskiego

³² *Ibidem*, s. 7–8.

³³ A. Okolski, *Wykład prawa administracyjnego...*, s. 19–21.

³⁴ K. Pol, *Poczet...*, s. 374.

zostały dostrzeżone nie tylko w zakresie nauk administracyjnych, ale także nauk społecznych, czego potwierdzeniem są słowa A. Kraushara, który w Palestrze warszawskiej tak oto scharakteryzował dorobek uczonego: „W dziełach, jakie pozostawił, a które wzbogaciły naszą literaturę nauk społecznych, złożył dowody głębokiej wiedzy, erudycji i sumienności społeczeństwu, co mu było najwięcej potrzebnym. Nie znał pod tym względem przeszkód ani trudności”³⁵.

Klasyczne koncepcje nauki administracji znalazły odzwierciedlenie w twórczości późniejszych przedstawicieli doktryny. Liczne nawiązania do dorobku dziewiętnastowiecznych twórców nauki administracji zawierają prace J.S. Langroda³⁶. Podobne spostrzeżenia można odnieść do dzieła T. Skoczego, który dostrzegł trzy podstawowe dylematy naukowego poznania administracji publicznej, wśród których pierwsze dwa nawiązują do teorii klasycznych³⁷. Kolejnym autorem pielęgnującym dorobek polskich twórców jest A. Błaś, który czyniąc rozróżnienie na prawnicze i nieprawnicze koncepcje nauki administracji, kilkakrotnie nawiązywał do opracowanych przez nich założeń³⁸.

³⁵ *Ibidem*, s. 321.

³⁶ J.S. Langrod dostrzegł w nich m.in. zbliżony zakres zainteresowań i źródeł nauki współczesnej, jak i tej z okresu policystyki. Uczony wyraźnie zaznaczył obecność w nauce administracji elementów sztuki. Nauka administracji stanowi dla niego podstawy dla „doktryny administracyjnej” o dużym znaczeniu poznawczym i pogładowym. Powyższe stwierdzenie autor oparł o następujące argumenty. Zdaniem uczonego nauka administracji posiada wielkie znaczenie dla dostrzegania aktualnych zjawisk społecznych, dla których zarejestrowania prowadzi działania poznawcze w czasie i przestrzeni. Osiągnięcie wytyczonych celów oraz wykorzystywanie odpowiednich do tego środków jest przez nią wszechstronnie planowane. Dodatkowo udostępnia wyniki swoich badań, dzięki temu możliwe jest ich wykorzystanie w przyszłości. W swoich dywagacjach odwołuje się do doktryny niemieckiej i francuskiej. J.S. Langrod, *Instytucje Prawa Administracyjnego. Zarys części ogólnej; reprint*, Kraków 2003, s. 158–160.

³⁷ Pierwszy dotyczy rozstrzygnięcia, czy administracja powinna być uznana za przedmiot sztuki, czy nauki. Drugi odnosi się do zakwalifikowania problematyki administracji publicznej w ramach jednej lub kilku nauk. Zob. T. Skoczny, *Podstawowe dylematy naukowego poznania administracji*, Warszawa 1986, s. 46–52.

³⁸ W ramach prawniczych koncepcji nauki administracji autor wskazuje na definicje odnoszące się bezpośrednio do nauki prawa administracyjnego. W świetle poglądów uczonego, prawo pełni podwójną rolę. Z jednej strony stanowi element przedmiotu nauki administracji, z drugiej jest zwykle elementem wyniku badawczego. Omawiane wyszczególnienie autor rozpoczyna od wskazania prac dziewiętnastowiecznych

J. Jeżewski nawiązuje do klasycznych koncepcji badań nauki administracji i rozróżnia dwa główne nurty: nurt nauk administracyjnych oraz nauk społecznych³⁹.

Dokonując formułowania pojęć lub oceny dzisiejszych zjawisk administracyjnych należy uwzględniać klasyczne koncepcje, gdyż długa ewolucja nauk administracyjnych sprawiła, iż proponowana dziś korekta pojęcia, wprowadzenie nowego terminu lub klasyfikacji jest mniej lub bardziej interesującym refleksem dzieł dawnych mistrzów⁴⁰.

teoretyków: francuskich, niemieckich oraz polskich (A. Okolskiego, J.B. Oczapowskiego oraz F. Kasparka). W przeciwieństwie do prawniczych teorii nauki administracji, w nieprawniczych koncepcjach pierwszorzędne znaczenie odgrywa empiryczny opis nauki administracji jak również jej ocena. Dla jej powstania stosuje się kryteria o charakterze nieprawniczym, które następnie są użyteczne dla wskazywania postulatów w odniesieniu do administracji publicznej. Ich formułowanie wzbudza wiele kontrowersji oscylujących wokół problemu sprzeczności, który powoduje wzajemne wykluczanie się postulatów lub utrudnia refleksję poznawczą, albo praktyczne zastosowanie ich w przyszłości. Często mają one charakter różnicowany, bowiem powstają na gruncie wielu nauk tj. ekonomii, filozofii, socjologii, czy teorii i zarządzania i ze względu na odrębny przedmiot badawczy oraz metodologię każdej z nauk, użyteczność formułowanych przez te dziedziny postulatów jest zagadnieniem spornym. Do koncepcji nieprawniczych autor przyporządkowuje poglądy J.B. Oczapowskiego, w których zauważa obecność w nauce administracji aspektów z zakresu skarbowości, technologii i prywatnego gospodarstwa A. Błaś, *Studia z nauki administracji i prawa administracyjnego*, Wrocław 1998, s. 66–78.

39 Nurt nauk administracyjnych powstał na przełomie XIX/XX w. dzięki rozwojowi europejskiej doktryny prawa konstytucyjnego. Zakłada on ściśle powiązanie trzech nauk: opisowej nauki administracji, normatywno-analitycznej nauki prawa administracyjnego oraz postulatywnej polityki administracyjnej. Dziedziny te badano ze zróżnicowaną intensywnością w wielu ośrodkach naukowych w Niemczech, Austrii i Francji. Czynnikiem łączącym te nauki jest zbliżony okres ich rozwoju oraz wspólny przedmiot zainteresowania, którym jest ustrój administracji w szerokim rozumieniu. Drugi z wymienionych nurtów dotyczy nauk społecznych lub pokrewnych, który został zapoczątkowany w Stanach Zjednoczonych i został ukształtowany w oparciu o korzystanie dorobku innych dziedzin wiedzy tj.: socjologii, nauki organizacji i zarządzania, cybernetyki, psychologii społecznej, technik informatycznych itp. Zob. J. Jeżewski, *Administracja publiczna jako przedmiot badań*, [w:] *Administracja publiczna...*, s. 355 i n.

40 J. Jeżewski, *Dystans i perspektywa...*, s. 651.

