

Justyna Mielczarek-Mikołajów

Uniwersytet Wrocławski

ORCID: 0000-0001-8706-2930

justyna.mielczarek-mikolajow@uwr.edu.pl

Koncepcje nauki administracji w polskiej myśli administracyjnej XIX wieku oraz ich wpływ na jej współczesne ujęcie

Wstęp

Polska nauka w XIX w. kształtowała się w trudnym czasie zaborów. Wraz z trzecim rozbiorem Rzeczypospolitej w 1795 r. nastąpił kres jej istnienia i tym samym doszło do podziału państwa między trzech zaborców: Austrię, Prusy i Rosję, czego konsekwencją była dezintegracja ziem dawnej Rzeczypospolitej. Choć z jednej strony zaborcy narzucali obce wzorce podstawowych instytucji administracyjno-prawnych, to jednak w pewnym zakresie zaakceptowali wprowadzenie rodzimych rozwiązań poprzez nadanie autonomii, która dotyczyła różnych okresów, w zależności od konkretnego obszaru¹.

Warto zauważyć, że głównymi ośrodkami naukowymi w XIX w. na terenach Rzeczypospolitej były: Szkoła Główna Warszawska (w Królestwie Polskim), Uniwersytet Jagielloński i Uniwersytet Lwowski² (w Galicji). W kontekście nauki administracji i początków jej kształtowania widać wyraźną różnicę między pierwszą a drugą połową XIX w. Jednocześnie należy pamiętać, że polscy naukowcy czerpali inspirację z poglądów zachodnich twórców, szczególnie niemieckich i francuskich³. Trzeba również wspomnieć o koncepcjach po-

¹ Zob. A. Szadok-Bratuń, *Okres narodzin polskiej nauki prawa administracyjnego*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007, s. 27–28; S. Kieniewicz, *Zamknięcie okresu powstań narodowych*, [w:] T. Manteuffel (red.), *Historia Polski*, t. 2: 1764–1864, Warszawa 1959, s. 531.

² J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, reprint, Kraków 2003, s. 140; Z. Skubała-Tokarska, Z. Tokarski, *Uniwersytety w Polsce – rys historyczny*, Warszawa 1972, s. 130; W. Sobociński, *Wydział Prawa w Uniwersytecie Warszawskim 1816–1830 i Szkoła Główna*, [w:] B. Leśniodorski, W. Sobociński, J. Sawicki, *Studia z dziejów Wydziału Prawa Uniwersytetu Warszawskiego*, Warszawa 1963, s. 128.

³ Najważniejszymi przedstawicielami tego okresu byli: L. von Stein, J. Becher, S. von Pufendorf, Ch. Thomasius, G. Hobbes i Ch. Wolf – zob. F. Longchamps, *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1991, s. 18–20.

licystów i kameralistów, powstałych w okresie absolutyzmu i wskazujących na całościowy pogląd na życie gospodarcze i społeczne⁴.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie rozwoju koncepcji nauki administracji w XIX w. z uwzględnieniem różnic między jego pierwszą a drugą połową. Zwieńczeniem prowadzonych rozważań będzie wskazanie na kontynuację tych poglądów w późniejszej i współczesnej doktrynie. W celu zbadania powyższych założeń wykorzystano metody historyczno-prawną i prawno-dogmatyczną.

Opracowania z nauki administracji w pierwszej połowie XIX w.

Jako pierwszego z twórców należy wymienić Fryderyka Skarbka⁵. Choć nazywano go profesorem „nauk administracyjnych”, to faktycznie zasłużył się dużo bardziej jako ojciec polskiej ekonomii, w którego poglądach silnie rozpoznawalny był wpływ Adama Smitha. Warto mimo to wspomnieć, że do 1830 r. profesor prowadził wykłady z teorii ekonomii administracji⁶. Jest autorem m.in. opracowania *Gospodarstwo narodowe zastosowane, czyli nauka administracji*⁷, które – jak sugeruje tytuł – mogłoby być dziełem z zakresu nauki administracji. Taka interpretacja jest w ocenie Jerzego S. Langroda zbyt daleko idąca, gdyż wskazana publikacja może być uznana jedynie za pewien zaczątek późniejszej nauki administracji. Decydujące znaczenie ma fakt, że prof. Skarbek koncentrował się na zagadnieniach o charakterze gospodarczym, rozważając przede wszystkim wpływ administrowania na rolnictwo, przemysł, rzemiosło oraz handel⁸.

W podobnym nurcie mieściła się myśl Ferdynanda Kojsiewicza, który dla uzyskania tytułu profesora nauk administracyjnych w Uniwersytecie Jagiellońskim stworzył dzieło *Programma nauk administracyjnych*. Można je traktować jako konspekt do prowadzonych zajęć. Jego pierwsza część obejmowała ekonomię polityczną, naukę administracji oraz konstytucji Królestwa Polskiego i Wolnego Miasta Krakowa, druga zaś – naukę skarbową, naukę policji administracyjnej i sądowej oraz statystyki⁹. Kojsiewicz postrzegał naukę ad-

⁴ Ibidem, s. 22.

⁵ F. Skarbek urodził się 15 lutego 1792 r. w Toruniu, zmarł 26 listopada 1866 r. Został pochowany w Warszawie. Zob. np. I. Motow, *Ponadczasowość inicjatyw reformatorskich Fryderyka Skarbka w resocjalizacji*, „Prace Naukowe Akademii im Jana Długosza w Częstochowie” 2016, vol. XXV, s. 645–647.

⁶ J. Szczepański, M. Sora, *Fryderyk Florian Skarbek*, seria: Biblioteka Edukacyjna Centrum Pieniądza NBP. Biografie 2022, nr 2, Warszawa 2022, s. 20–27.

⁷ F. Skarbek, *Gospodarstwo narodowe zastosowane, czyli nauka administracji*, Warszawa 1821.

⁸ J.S. Langrod, op. cit., s. 138–140.

⁹ J. Malec, *Studia z dziejów administracji nowożytnej*, Kraków 2003, s. 50–51.

ministracji w ścisłym związku z ekonomią polityczną, przede wszystkim w zakresie wpływu administracji na przemysł rolniczy, udoskonalenie przemysłu czy handlu¹⁰.

W związku z tym warto wskazać, że na ziemiach polskich – podzielonych w XIX w. między zaborców – rozwój nauki administracji i prawa administracyjnego cechowało pewne opóźnienie w stosunku do doktryny zachodnioeuropejskiej oraz pozostawanie tych nauk przez pierwszą połowę stulecia głównie pod wpływem osiemnastowiecznej policystyki¹¹. Tymczasem już w połowie XIX w. we Francji rozdzielono teorię nauki administracji od nauki prawa administracyjnego, czego nie dokonali polscy naukowcy¹².

Pojęcie nauki administracji w polskiej myśli prawn-administracyjnej XIX w.

Prawdziwy rozwój polskiej myśli administracyjnej miał miejsce w drugiej połowie XIX w. dzięki osiągnięciom naukowym Antoniego Okolskiego, Józefa B. Oczapowskiego, Franciszka Kasparcka i Tadeusza Pilata, którzy po raz pierwszy w polskich naukach prawn-administracyjnych wyodrębnili naukę administracji i prawa administracyjnego. Należeli oni do nurtu pozytywizmu prawniczego i w pracy opierali się głównie na metodzie formalno-dogmatycznej, uzupełniając prowadzone badania elementami metody prawnoporównawczej i historycznej¹³.

Pierwszy z nich, A. Okolski¹⁴, był związany naukowo ze Szkołą Główną w Warszawie, a po jej likwidacji z Carskim Uniwersytetem Warszawskim. Bez wątplenia należy do grona najwybitniejszych uczonych XIX w. Zajmował się

¹⁰ Ibidem, s. 52. Zbliżone spojrzenie reprezentowali inni uczeni, np. J.F. Nax w pracy *Wykład początkujących prawideł ekonomiki politycznej z przystosowaniem przepisów gospodarstwa narodowego*, w której przedstawił sprawy z zakresu przemysłu, rolnictwa, handlu i cel – zob. P. Kacprzak, *Geneza, rozwój i nauka prawa administracyjnego w Polsce*, „PWSZ IPIA Studia Lubuskie” 2009, nr 5, s. 210.

¹¹ J. Malec, op. cit., s. 64.

¹² Ibidem, s. 57–59.

¹³ G. Smyk, *Początki polskiej szkoły prawa administracyjnego*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2013, nr 19, s. 286–287.

¹⁴ Urodził się 1 maja w 1838 r. w Małachowicach w powiecie łęczyńskim. Studia prawnicze odbył w Moskwie i w Petersburgu, przebywał na stypendium naukowym w Paryżu. Studiował również w Berlinie, Lipsku i w Heidelbergu. Dzięki rozprawie *O urzędzie prokuratora w postępowaniu karnym* uzyskał stopień doktora nauk prawnych. Ze względu na brak etatu w katedrze procedury karnej, objął wykłady z prawa publicznego i administracyjnego po zmarłym Henryku Wyziańskim. Z tej dziedziny obronił w 1867 r. pracę doktorską *O sporach administracyjnych*. Obrona jego 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. Szerzej: K. Pol, *Poczet prawników polskich*, Warszawa 2000, s. 312–315.

co najmniej kilkoma dyscyplinami naukowymi, był też autorem pierwszego podręcznika prawa administracyjnego, wydanego w trzech tomach w latach 1880–1884¹⁵. Według Feliksa Ochimowskiego „należy się poważne miejsce w nauce Okolskiemu, wszechstronnie uczoneму: z jego nazwiskiem się musi liczyć polityk, cywilista i kryminalista¹⁶. W różnych gałęziach nauk społecznych pozostawił ślady rzetelnej pracy”¹⁷.

Okolski prowadził bardzo rozbudowane badania nad materią prawa administracyjnego, rozważając nie tylko pojęcie administracji czy przedstawiając definicję prawa administracyjnego, ale także pochylając się nad takimi zagadnieniami, jak m.in. organizacja władz publicznych, swoboda decyzyjna organu, sytuacja prawna urzędników, bezpieczeństwo czy elementy pomocy społecznej¹⁸. Sporo uwagi poświęcił badaniom komparatystycznym nad pojęciem nauki administracji w odniesieniu do pojęcia prawa administracyjnego. Uważał, że obie dziedziny zgłębiają ten sam przedmiot, którym jest administracja publiczna, a różni je tylko odmienne podejście do analizowanej materii i zastosowane metody badawcze. Nauka administracji powinna badać administrację wszechstronnie, zwracając uwagę na poszczególne instytucje, przyczyny i cele jej powstania. Prawo administracyjne potrzebuje „uzupełnienia i polepszenia”¹⁹, dlatego nauka administracji ma z kolei analizować powiązania istniejące pomiędzy różnymi instytucjami administracyjnymi. Jej zadaniem jest także badanie ich przeszłości, kierując jednocześnie „badawcze oko ku przyszłości”²⁰. W tym celu musi sięgać po zdobycze innych dziedzin, takich jak historia, statystyka czy fizjologia, a także nauk związanych z człowiekiem. Nauka administracji bada więc administrację wszechstronnie, z kolei prawo administracyjne zajmuje się przedstawieniem przepisów prawa obowiązujących w zastanej chwili²¹.

Z rozważań prowadzonych przez Okolskiego jednoznacznie wynika, że obie nauki są mocno ze sobą mocno związane, gdyż administracja nie może się obejść bez znajomości przepisów prawa administracyjnego, a zrozumieniu prze-

¹⁵ A. Okolski, *Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego w królestwie polskim*, t. 1–3, Warszawa 1880–1884. Zob. E. Ochendowski, *Pierwszy podręcznik prawa administracyjnego w stulecie wydania podręcznika Antoniego Okolskiego*, „Organizacja – Metody – Technika” 1981, nr 1, s. 27–28.

¹⁶ Słowo to oznacza obecnie karnistę.

¹⁷ F. Ochimowski, *Umiejętności prawnicze u nas w ostatnim trzydziestoleciu. Szkic bibliograficzny*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1895, nr 10–13, za: K. Pol, *Antoni Okolski*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 7–8, s. 149.

¹⁸ Podobnie można powiedzieć o pozostałych uczonych, czyli o Oczapowskim i o Kasparku, którzy badali prawo administracyjne i naukę administracji – zob. J. Mielczarek-Mikołajów, *Pojęcie nauki administracji u przedstawicieli polskiej myśli administracyjnej w II połowie XIX wieku*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie” 2014, nr 8, s. 240–251.

¹⁹ A. Okolski, *Wykład prawa administracyjnego...*, t. 1, s. 19–20.

²⁰ Ibidem, s. 20.

²¹ Ibidem.

pisów prawa pomaga z kolei wszechstronne zrozumienie ich materii, co umożliwia właśnie nauka administracji²².

Drugi z autorów, J.B. Oczapowski, urodzony w 1840 r., był naukowo związany przede wszystkim ze Szkołą Główną w Warszawie oraz z Uniwersytetem Jagiellońskim²³. Nie był twórcą i wykładowcą docenianym tak szeroko jak Okolski, zarówno przez studentów, jak i współczesnych mu uczonych, co wynikało przede wszystkim z braku daru wymowy i problemów z jasnym oraz zrozumiałym przekazywaniem istotnych informacji, dlatego na jego wykładach było obecnych najwyżej trzech słuchaczy²⁴. Jego dokonania są przez to mniej popularne i nie tak często analizowane, jak osiągnięcia innych uczonych – niewątpliwie ze szkoda dla nauki. Oczapowski zajmował się nauką finansów, prawa administracyjnego i administracji²⁵, wydał co najmniej kilka prac poruszających tematykę nauki administracji, w tym jego najznakomitsze dzieło *Policyści zeszłego wieku i nowożytna nauka administracji. Przyczynki do dziejów tej nauki*²⁶. Najintensywniej spośród wszystkich trzech uczonych, którym poświęcony jest ten artykuł, zajmował się nauką administracji, uwypuklając jej powiązania z nauką policji, badaną w okresie państwa policyjnego.

Nauka administracji, według Oczapowskiego, jest spadkobierczynią nauki policji. Ta ścisła relacja łącząca obie dziedziny dowodziła, że nauka administracji przejęła jej dorobek, który następnie dostosowała do zastanej przez siebie sytuacji²⁷. Dlatego też Oczapowski traktował ją jako dziedzinę wiedzy, której celem było opisanie zasad i funkcjonowania instytucji administracyjnych państwa w zakresie zarządzania, jak również zalet i wad występujących w organizacji zarządu wewnętrznego państwa oraz formułowanie wskazówek postępowania przydatnych organom administracyjnym w przyszłości²⁸.

Ostatni ze wskazanych autorów, F. Kasperek, urodził się 29 maja 1844 r. w Samborze²⁹. Studia prawnicze odbył w latach 1862–1866 najpierw we Lwo-

²² Ibidem, s. 20–21.

²³ J.B. Oczapowski rozpoczął naukę w Akademii Medyko-Chirurgicznej w Warszawie, której nie ukończył, ze względu na chęć podjęcia studiów prawniczych na uniwersytetach niemieckich, w tym przede wszystkim w Berlinie i w Tybindze, gdzie był słuchaczem z zakresu nauk politycznych. Stopień doktora uzyskał 25 stycznia 1863 r. na Uniwersytecie w Heidelbergu. W związku z odrzuceniem w 1968 r. wniosku o mianowanie na profesora nadzwyczajnego, pracował na stanowisku adiunkta do likwidacji tej uczelni w 1869 r. Na ten temat zob. B. Kosowska-Gąstoł, *Józef Bohdan Oczapowski*, s. 2, https://ruj.uj.edu.pl/xmlui/bitstream/handle/item/23635/kosowska-gastol_jozef_bohdan_oczapowski_2015.pdf?sequence=1&isAllowed=y (data dostępu: 22.09.2023).

²⁴ *Wielka powszechna encyklopedia ilustrowana*, seria II, t. V–VI, Warszawa 1892, s. 659–671; W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Warszawa 2007, s. 282.

²⁵ A. Szadok-Bratuń, op. cit., s. 29.

²⁶ J.B. Oczapowski, *Policyści zeszłego wieku i nowożytna nauka administracji. Przyczynki do dziejów tej nauki*, Warszawa 1882.

²⁷ Ibidem.

²⁸ Ibidem.

²⁹ Stopień doktora prawa zdobył w 1869 r. Bardzo szybko uzyskał kolejne tytuły naukowe. Dwa lata po obronie doktoratu odbyło się jego kolokwium habilitacyjne, którego podstawą była

wie, później na Uniwersytecie Jagiellońskim. Oprócz działalności naukowej sprawował funkcje administracyjno-sądowe, m.in. w prokuraturii i w sądzie, będąc adiunktem sądowym. W swoich badaniach nad prawem wykorzystywał metodę filozoficzną, która polegała na łączeniu elementów metafizycznych bądź historycznych z elementami pozytywizmu prawniczego w prawoznawstwie³⁰. Jego zdaniem nauka administracji zaliczała się do kategorii nauk politycznych³¹, która stanowiła w tamtych czasach naukę o państwie. Pisał, że nauka administracji „jest wiedzą o rozwiązywaniu zadań państwa w szczególności i poszczególnych przypadkach”³². Takie ujęcie doprowadziło do wydzielenia z niej skarbowości, nauki polityki gospodarczej, nauki o policji, czyli administracji wewnętrznej nauk wojskowych, oraz polityki zagranicznej³³.

Powyższą analizę warto uzupełnić o poglądy T. Pilata, którego twórczość była dotąd nieznaną, co uległo zmianie w 2023 r., dzięki staraniom podjętym przez Iwonę Niżnik-Dobosz i Piotra Dobosza, którzy opracowali *Naukę administracji*³⁴.

Co ważne, Pilat urodził się w 1844 r. w Gumniskach, zmarł w 1923 r. we Lwowie. Był wybitnym polskim prawnikiem, statystykiem i doktorem prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie. Pełnił także funkcje profesora, rektora, prorektora, dziekana oraz prodziekana Wydziału Prawa i Umiejętności Politycznych Uniwersytetu Lwowskiego. Właśnie w 1880 r. we Lwowie ukazał się wspomniany, pierwszy podręcznik *Nauka administracji*. Pilat prowadził rozważania nad nauką administracji, zestawiając ją z pojęciem prawa administracyjnego. Punktem wyjścia do analiz stanowiło dla autora wyjaśnienie terminu „administracja”, rozumianego jako zarząd, w najszerszym tego słowa znaczeniu, czyli załatwianie spraw własnych lub cudzych. Szczegółowe analizy tego doprowadziły go do stwierdzenia braku równoznaczności pojęć „nauka administracji” i „prawo administracyjne”. Pierwsza z tych nauk obejmowała cały obszar administracji, zawierający również politykę administracji, a więc taki, który nie odnosił się jedynie aspektów prawnych. Z kolei zakres prawa administracyjnego jest ścisły i dotyczy jedynie norm prawnych oraz

praca *Zasady główne ustaw małżeńskich Kościoła katolickiego ze stanowiska filozofa*. Prowadził także wykłady i seminaria z dwóch przedmiotów: austriackiego ustawodawstwa administracyjnego i nauki administracji oraz z umiejętności politycznych. Szerzej zob. *Franciszek Kasparek*, s. 2–3, https://ruj.uj.edu.pl/xmlui/bitstream/handle/item/23634/szlachta_franciszek_ksawery_kasparek_2015.pdf?sequence=1&isAllowed=y (dostęp: 22.09.2023). Zob. też B. Szlachta, *Franciszek Kasparek (1844–1903)*, [w:] J. Stelmach, W. Uruszczak (red.), *Uniwersytet Jagielloński. Złota księga Wydziału Prawa i Administracji*, Kraków 2000, s. 171 i nast.

³⁰ A. Szadok-Bratuń, op. cit., s. 30. Zob. K. Pol, *Poczet prawników...*, s. 379 i nast.

³¹ F. Kasparek, *Prawo polityczne ogólne z uwzględnieniem austriackiego razem ze wstępna nauką o państwie*, t. 1, Kraków 1877, s. 8.

³² Ibidem, s. 679.

³³ Ibidem, s. 7–8, 679.

³⁴ T. Pilat, *Nauka administracji według wykładów dra T. Pilata*, wstęp merytoryczny i oprac. I. Niżnik-Dobosz, P. Dobosz, reprint, Kraków 2023.

obowiązków nie tylko pojedynczych obywateli ale również społeczeństwa, związanych „ze względami ogółu władzy państwowej, tudzież gdzie mowa o rozgraniczeniu funkcji rozmaitych tej władzy”³⁵.

W ocenie autorki wszystkie cztery koncepcje tworzą kompleksowy obraz nauki administracji. Poszczególne zaś stanowiska uzupełniają się wzajemnie, co jest widoczne przykładowo w podejściu T. Piłata, który wyraźnie, poprzez samą analizę nauki zarządu, nawiązuje do J.B. Oczapowskiego, zaś komparatystyczne ujęcie nauki administracji i nauki prawa administracyjnego można zauważyć w poglądach A. Okolskiego.

Nauka administracji w koncepcji polskich uczonych w XX i XXI w.

Koncepcje polskich dziewiętnastowiecznych uczonych na temat pojęcia nauki administracji wpisały się na stałe w dorobek polskiej myśli administracyjnej. Nauka administracji jest ujmowana jako dyscyplina kompleksowa, uwzględniająca m.in. historię, teorię organizacji i zarządzania, etykę itp.³⁶ W niektórych koncepcjach zwraca się większą uwagę na koncepcje przedstawicieli teorii organizacji i zarządzania, np. Henri'ego Fayola, Maxa Webera³⁷.

Wśród wspomnianych uczonych na szczególną uwagę zasługują dokonania Okolskiego³⁸, którego poglądy można śmiało zakwalifikować, zgodnie z wyróżnieniem Jana Jeżewskiego, do nurtu nauk administracyjnych, bazującym na niemieckich i francuskich poglądach tej nauki³⁹.

Kontynuacji poglądów Okolskiego i Piłata należy poszukiwać u J.S. Langroda. Zgodnie z dokonaniem przez niego rozróżnieniem nauka prawa administracyjnego bada administrację z punktu widzenia prawa pozytywnego, natomiast nauka administracji czyni to z perspektywy historyczno-postulatywnej. Nauka administracji, choć uwzględnia wpływy prawa administracyjnego, koncentruje uwagę także na innych dziedzinach życia społecznego, tj. ekonomii, historii, sztuce, historii, etyce czy filozofii. Zgodnie z tymi poglądami nauka administracji stanowi więc dopełnienie i uzupełnienie nauki prawa administracyjnego, dlatego też musi pozostawiać z nią w ścisłym – także jeśli chodzi o genezę – związku⁴⁰.

³⁵ Ibidem, s. 10–11.

³⁶ E. Knosala, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2010, s. 27.

³⁷ Zob. np. M. Janiak, L. Zacharko, *Pojęcie i geneza nauki administracji*, [w:] L. Zacharko (red.), *Nauka administracji. Paradygmaty współczesnego zarządzania w administracji publicznej*, Racibórz 2016, s. 12 i nast.

³⁸ Na koncepcję A. Okolskiego wskazywali również E. Knosala, L. Zacharko i A. Matan, *Elementy nauki administracji*, Wrocław 2002, s. 9.

³⁹ J. Jeżewski, *Administracja publiczna jako przedmiot badań*, [w:] J. Boć (red.), *Nauka administracji*, Wrocław 2013, s. 355–359.

⁴⁰ J.S. Langrod, op. cit., s. 150–163.

Jerzy Starościek za podstawowe zadanie nauki administracji, w porównaniu do nauki prawa administracyjnego, uznawał uzyskanie odpowiedzi na pytania, dlaczego stosunki prawne w sferze administrowania powinny być ułożone w taki, a nie w inny sposób. Kolejne zagadnienie wiąże się z ustaleniem, jak wykorzystywać prawne możliwości dla osiągnięcia optymalnych wyników ekonomicznych i społecznych, co pozwala nauce administracji uzyskać pozycje jednego z elementów naukowego poznania bazy tego prawa⁴¹.

Także Franciszek Longchamps podkreślał ściśle powiązanie nauki administracji i nauki prawa administracyjnego. W prawie administracyjnym uwypuklił badanie norm prawnych, co pozwoliło jedynie na częściowe poznanie obrazu administracji. Uważał, że w wielu systemów nauki prawa administracyjnego wykorzystuje się system nauki administracji dający obraz administracji, który dla zakresu prawa stanowionego jest czymś zupełnym i dokładnym. Z tego powodu nauka administracji służy wyznaczeniu zakresu prawa administracyjnego, z kolei nauka administracji samodzielnie określa „administracyjność”, w oderwaniu od dogmatyki prawa⁴².

Również w poglądach Jerzego Służewskiego można zauważyć bliskie powiązanie obu nauk, gdyż – według niego – prawo administracyjne przekształca rozwiązania wypracowane przez naukę administracji w przepisy prawne. Nauka administracji z pewnością służy naukowemu poznaniu prawa administracyjnego. Co istotne, obie dziedziny występują ze sobą we wzajemnej relacji, dlatego powinny wzajemnie interesować się rozwojem każdej i dążyć praktycznych zastosowań⁴³.

Wpływ polskich uczonych jest widoczny również w koncepcji Adama Błasia, który swoje rozważania zaczął od wykorzystania dorobku teoretyków francuskich, niemieckich oraz polskich, czyli A. Okolskiego, J.B. Oczapowskiego oraz F. Kasparka. Warto zwrócić uwagę na rozróżnienie przez Błasia prawnych teorii administracji i nieprawnych koncepcji nauki administracji, w których pierwszorzędne znaczenie ma zarówno empiryczny opis nauki administracji, jak i jej ocena. Do koncepcji nieprawnych badacz przyporządkował poglądy Oczapowskiego, w których zauważył obecność w nauce administracji aspektów z zakresu skarbowości, technologii i prywatnego gospodarstwa⁴⁴.

Interesująca jest również koncepcja Zbigniewa Leońskiego, która stanowisko J.B. Oczapowskiego, obok prac F. Skarbka, zalicza do dzieł polskich policystów i kameralistów, jednocześnie pomijając analizę nauki administracji w twórczości pozostałych dziewiętnastowiecznych twórców⁴⁵.

⁴¹ J. Starościek, *Elementy nauki administracji*, Warszawa 1964, s. 13.

⁴² F. Longchamps, op. cit., s. 214.

⁴³ J. Służewski, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1978, s. 10.

⁴⁴ A. Błaś, *Studia z nauki administracji i prawa administracyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis – Prawo” 1998, nr 263, s. 66–78.

⁴⁵ Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 2010, s. 11.

Podsumowanie

Koncepcje nauki administracji powstałe w pierwszej połowie XIX w. nie doprowadziły do wyodrębnienia jej jako samodzielnej dyscypliny, co nastąpiło dopiero w drugiej połowie XIX w. i stanowiło w dużej mierze konsekwencję wyodrębnienia nauki administracji przez Lorenza von Steina oraz innych niemieckich i francuskich uczonych.

Mimo widocznych nawiązań do koncepcji zachodnich poglądy polskich autorów zachowały swoją oryginalność, co było widoczne przykładowo w nowatorskich jak na tamte czasy ujęciach pojęcia administracji, działającej w interesie społecznym, co było bliskie postrzeganiu jej z perspektywy solidaryzmu społecznego⁴⁶. Szczególnie zwraca uwagę szeroki zakres tematyczny prowadzonych badań, a także aktualność poglądów, których wpływ widoczny jest w późniejszych pracach polskich uczonych. Komparatystyczne analizowanie nauki prawa administracyjnego i nauki administracji oraz uwzględnienie prawniczych elementów nauki administracji przez A. Okolskiego oraz przez T. Pilata i nieprawniczych elementów tej nauki przez J.B. Oczapowskiego stworzyło podwaliny dla działań współczesnych badaczy. Ważne są również nieprawnicze koncepcje nauki administracji, które szczególnie obecnie, w obliczu zarządzania publicznego, nabierają coraz większego znaczenia.

Prace dziewiętnastowiecznych uczonych rozpoczęły dyskusje nad pojęciem nauki administracji, jej samodzielnością, a także przedmiotem czy stosowanymi metodami badawczymi⁴⁷. Aktualność poglądów wskazanych twórców jest widoczna w wielu obszarach nauki administracji i prawa administracyjnego. „Dziś, gdy państwo wkracza coraz bardziej w najrozmaitsze sfery działalności, prawo administracyjne, obejmujące w znaczeniu naukowym wszystkie dziedziny wewnętrznego życia państwowego, nabiera z każdą chwilą większego znaczenia. Musi ono, między innymi, wskazywać prawodawcy, że ta ingerencja państwa nie może i nie powinna tamować rozwoju samorządu, tego systemu władz społecznych”⁴⁸.

⁴⁶ G. Smyk, op. cit., s. 291.

⁴⁷ Zob. np. J. Szreniawski, *Wstęp do nauki administracji*, Lubin 2004, s. 5 i nast.; J. Jeżewski, *Nauka administracji w pracach Tadeusza Bigo i Franciszka Longschams de Berier*, [w:] J. Boć (red.), *Księga z okazji 35-lecia Instytutu Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego*, Wrocław 2007, s. 15–29; S. Wrzosek, *System: administracja publiczna. Systemowe determinanty nauki administracji*, Lublin 2008; J. Izdebski, *Metody badawcze nauk administracyjnych*, [w:] S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski (red.), *Współzależność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 433–444; J. Dobkowski, *W obronie nauki administracji*, „Prawo i Więź” 2022, nr 1(39), s. 53–79; S. Wrzosek, *Związki nauki administracji z innymi dyscyplinami wiedzy*, [w:] J. Korczak (red.), *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. dra hab. Adama Błasia*, Wrocław 2016, s. 541–551,

⁴⁸ A. Okolski, *Wykład prawa administracyjnego...*, t. 1, za: K. Pol, *Antoni Okolski...*, s. 148.

Wykaz literatury

- Błaś A., *Studia z nauki administracji i prawa administracyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis – Prawo” 1998, nr 263.
- Dobkowski J., *W obronie nauki administracji*, „Prawo i Więź” 2022, nr 1(39).
- Izdebski J., *Metody badawcze nauk administracyjnych*, [w:] S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski (red.), *Współzależność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej*, C.H. Beck, Warszawa 2010.
- Janiak M., Zacharko L., *Pojęcie i geneza nauki administracji*, [w:] L. Zacharko (red.), *Nauka administracji. Paradygmaty współczesnego zarządzania w administracji publicznej*, Wyd. ANS, Racibórz 2016.
- Jeżewski J., *Administracja publiczna jako przedmiot badań*, [w:] J. Boć (red.), *Nauka administracji*, Kolonia Limited, Wrocław 2013.
- Jeżewski J., *Nauka administracji w pracach Tadeusza Bigo i Franciszka Longschams de Berier*, [w:] J. Boć (red.), *Księga z okazji 35-lecia Instytutu Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego*, Kolonia Limited, Wrocław 2007.
- Kacprzak P., *Geneza, rozwój i nauka prawa administracyjnego w Polsce*, „PWSZ IPiA Studia Lubuskie” 2009, nr 5.
- Kasperek F., *Prawo polityczne ogólne z uwzględnieniem austriackiego razem ze wstępna nauką o państwie*, t. 1, nakładem autora, Kraków 1877.
- Kieniewicz S., *Zamknięcie okresu powstań narodowych*, [w:] T. Manteuffel (red.), *Historia Polski*, t. 2: 1764–1864, IH PAN, Warszawa 1959.
- Knosala E., *Zarys nauki administracji*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Knosala E., Zacharko, A. Matan A., *Elementy nauki administracji*, Kolonia Limited, Wrocław 2002.
- Kosowska-Gąstoł B., *Józef Bohdan Oczapowski*, https://ruj.uj.edu.pl/xmlui/bitstream/handle/item/23635/kosowska-gastol_jozef_bohdan_oczapowski_2015.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Langrod J.S., *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, reprint, Zakamycze, Kraków 2003.
- Leoński Z., *Nauka administracji*, C.H. Beck, Warszawa 2010.
- Longchamps F., *Założenia nauki administracji*, Wyd. UW, Wrocław 1991.
- Malec J., *Studia z dziejów administracji nowożytnej*, Krakowska Szkoła Wyższa im. A.F. Modrzewskiego, Kraków 2003.
- Mielczarek-Mikołajów J., *Pojęcie nauki administracji u przedstawicieli polskiej myśli administracyjnej w II połowie XIX wieku*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie” 2014, nr 8.
- Motow I., *Ponadczasowość inicjatyw reformatorskich Fryderyka Skarbka w resocjalizacji*, „Prace Naukowe Akademii im Jana Długosza w Częstochowie” 2016, vol. XXV.
- Ochendowski E., *Pierwszy podręcznik prawa administracyjnego w stulecie wydania podręcznika Antoniego Okolskiego*, „Organizacja – Metody – Technika” 1981, nr 1.
- Ochimowski F., *Umiejętności prawnicze u nas w ostatnim trzydziestoleciu. Szkic bibliograficzny*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1895, nr 10–13.
- Oczapowski J.B., *Policyści zeszłego wieku i nowożytna nauka administracji. Przyczynki do dziejów tej nauki*, drukiem S. Orgelbranda synów, Warszawa 1882.
- Okolski A., *Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego w królestwie polskim*, t. 1–3, Biblioteka Umiejętności Prawnych, Warszawa 1880–1884.

- Pilat T., *Nauka administracji według wykładów dra T. Pilata*, wstęp merytoryczny i oprac. I. Niżnik-Dobosz, P. Dobosz, reprint, Kraków 2023.
- Pol K., *Antoni Okolski*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 7–8.
- Pol K., *Poczet prawników polskich*, C.H. Beck, Warszawa 2000.
- Skarbek F., *Gospodarstwo narodowe zastosowane, czyli nauka administracji*, nakładem autora, Warszawa 1821.
- Skubała-Tokarska Z., Tokarski Z., *Uniwersytety w Polsce – rys historyczny*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1972.
- Służewski J., *Zarys nauki administracji*, Wyd. UW, Warszawa 1978.
- Smyk G., *Początki polskiej szkoły prawa administracyjnego*, „Studia Iuridica Lublinsia” 2013, nr 19.
- Sobociński W., *Wydział Prawa w Uniwersytecie Warszawskim 1816–1830 i Szkole Głównej*, [w:] B. Leśniodorski, W. Sobociński, J. Sawicki, *Studia z dziejów Wydziału Prawa Uniwersytetu Warszawskiego*, Wyd. UW, Warszawa 1963.
- Starościak J., *Elementy nauki administracji*, PWN, Warszawa 1964.
- Szadok-Bratuń A., *Okres narodzin polskiej nauki prawa administracyjnego*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2007.
- Szczepański J., Sora M., *Fryderyk Florian Skarbek*, seria: Biblioteka Edukacyjna Centrum Pieniądza NBP. Biografie 2022, nr 2, Wyd. NBP, Warszawa 2022.
- Szlachta B., *Franciszek Ksawery Kasparek (1844–1903)*, [w:] J. Stelmach, W. Uruszczak (red.), *Uniwersytet Jagielloński. Złota księga Wydziału Prawa i Administracji*, Wyd. UJ, Kraków 2000.
- Szreniawski J., *Wstęp do nauki administracji*, Verba, Lubin 2004.
- Wielka powszechna encyklopedia ilustrowana*, seria II, t. V–VI, wyd. S. Sikorski, Warszawa 1892.
- Witkowski W., *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Wyd. Nauk. PWN, Warszawa 2007.
- Wrzosek S., *System: administracja publiczna. Systemowe determinanty nauki administracji*, Wyd. KUL, Lublin 2008.
- Wrzosek S., *Związki nauki administracji z innymi dyscyplinami wiedzy*, [w:] J. Korczak (red.), *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. dra hab. Adama Błasia*, Wyd. UW, Wrocław 2016.

Summary

Concepts of administration science in Polish administrative thought of the 19th century and their influence on its contemporary approach

Keywords: administrative law, administration science, Józef Bohdan Oczapowski, Antoni Okolski, Franciszek Kasparek, Tadeusz Pilat.

The Polish science of administration developed in the 19th century, especially in its second half, which was due to the inspiration from the concepts of German and French scientists. First, it is worth pointing out the views of A. Okolski, J.B. Oczapowski and F. Kasparek and T. Pilat, who were the first

in Polish science to separate the concepts of both the science of administrative law and the science of administration. Their achievements include both legal and non-legal approaches to the science of administration. The aim of the article is to indicate the influence of the views expressed at that time on the concepts of later and current scholars. It should be recognized that the views discussed fit into the classic approach to the science of administration, also shared today by some scholars. It is worth noting that the very concept of administration science is currently understood in various ways, so recalling this 19th-century approach seems to be extremely important.