

Jerzy Malec

## **Z problematyki kształtowania się nowoczesnych nauk prawnoadministracyjnych**

1. Momentem zwrotnym w rozwoju nowoczesnych nauk administracyjnych była bez wątpienia Rewolucja Francuska. O ile w Niemczech szczególnie prężnie rozwijać się zaczęła wówczas nauka administracji, to we Francji koncentrowano się głównie na zagadnieniach nauki prawa administracyjnego. Związane to było ze słabością teoretycznych rozważań nad administracją we Francji z jednej strony, z drugiej, z prowadzoną jeszcze w okresie absolutyzmu systematyzacją naukową przepisów administracyjnych. W rezultacie już w I połowie XIX w. pojawiło się we Francji liczne grono administratywistów, rozdzielających w teorii nauk administracji od nauki prawa administracyjnego, lecz w praktyce zajmujących się wyłącznie problemami prawa administracyjnego. Podstawę tego prawa stanowiło początkowo ustawodawstwo parlamentarne, w dobie napoleońskiej głównie dekrety cesarskie, później - gdy zagadnienia administracyjne rzadko zyskiwały regulację ustawową - źródłem prawa administracyjnego stało się orzecznictwo najwyższego francuskiego sądu administracyjnego - Rady Stanu. Na bazie tego orzecznictwa rodziły się w II połowie XIX stulecia podstawowe elementy francuskiej teorii prawa administracyjnego, takie jak m. in.: pojęcie służb publicznych, podział aktów administracyjnych, sądowa kontrola administracji<sup>1</sup>.

Założenia nowej organizacji administracji sformułował jako pierwszy w swym raporcie, minister spraw wewnętrznych Napoleona w latach 1800-1804, Jean-Antoine Chaptal. Głosił on, że: „dobry system administracyjny to taki, który łączy w sobie siłę i szybkość w egzekucji prawa, łatwość, sprawiedliwość i ekonomię dla obywateli. Siła systemu administracji leży w pewności wykonywania ustaw i aktów rządu; otóż pewność taka istnieje za każdym razem, gdy wykonanie to oddane jest w ręce jednego człowieka za nie odpowiedzialnego”. Jednoosobowy i hierarchicz-

---

<sup>1</sup> Por. J. Malec, D. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2000, s. 88

ny model zarządu powoduje, że „łańcuch egzekucji schodzi bez zakłóceń od ministra do obywatela, przekazując ustawy i akty rządu aż do najniższych odnóg porządku społecznego z szybkością iskry elektrycznej”<sup>2</sup>. Chaptal, odrzucając założenia liberalizmu gospodarczego, uważał nadto, iż administracja powinna oddziaływać na rozwój gospodarczy w sposób „twórczy”, choć prawie wyłącznie w formach niewładczych<sup>3</sup>.

Jednym z wybitnych uczonych administratywistów francuskich z początku XIX w. był Charles-Jean Bonnin, autor *Zasad administracji publicznej* (1808, II wyd. 1809). Upowszechnił on, typowe dla nauki francuskiej, rozróżnienie rządu i administracji. Podstawą tego podziału było oddzielenie należących do rządu decyzji zasadniczych czy politycznych, od pozostających w gestii administracji decyzji wykonawczych i technicznych. Innymi słowy do rządu należeć miało wszystko, co wykraczało poza zakres zwykłej rutyny administracyjnej. Zasady administracji Bonnina posłużyły pośrednio jako podstawa kodyfikacji prawa administracyjnego w Portugalii. Portugalski Kodeks administracyjny z 1845 r., jedyna w dziejach kodyfikacja tej gałęzi prawa, był jednak w istocie głównie zbiorem zasad prawa administracyjnego<sup>4</sup>.

W pierwszej połowie XIX w. kształtowali założenia teorii prawa administracyjnego także tacy autorzy jak: Louis-Marie Cormenin, Francois-Rodolphe Dareste, Anselme Batbie, Louis-Antoine Macarel, czy Joseph-Marie baron de Gérando - pierwszy profesor prawa administracyjnego na uniwersytecie paryskim. Dążyli oni do systematyzacji prawa administracyjnego materialnego posługując się, podobnie jak ich poprzednicy z okresu nauki policji, głównie metodą dogmatycz-

---

<sup>2</sup> Cyt. wg P. Legendre, *L'administration du XVIII-e siecle a nos jours*, Paris 1969, s. 42-43. Por. też: H. Izdebski, *Historia administracji. Nowe trzecie wydanie*, Warszawa 1996, s. 129; H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Wydanie 2, Warszawa 1999, s. 35

<sup>3</sup> H. Izdebski, *Historia....*, op. cit., s. 87

<sup>4</sup> Por. M. Gromadzka-Grzegorzewska, *Narodziny polskich nauk administracyjnych*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego 1985, s. 44-45; H. Izdebski, *Historia....*, op. cit., s. 99; P. Escoube, *Charles-Jean Bonnin, precurseur de la Science administrative*, „Revue Administrative”, 1958, s. 15-18

no-opisową, polegającą na studiowaniu przepisów prawa stanowionego oraz analizie orzecznictwa Rady Stanu<sup>5</sup>.

Momentem przełomowym w procesie tworzenia naukowego systemu prawa administracyjnego było ogłoszenie przez wybitnego praktyka, a zarazem profesora paryskiej Szkoły Nauk Politycznych, Edouarda Laferrier'a, w 1888 r. Traktatu o sądownictwie administracyjnym i o skarżdzie sądowno-administracyjnej. Dzieło to przez zastosowanie nowych metod badawczych, pozwalających na sformułowanie założeń doktrynalnych prawa administracyjnego, a w konsekwencji nadających nauce prawa administracyjnego walor dyscypliny w pełni naukowej, stanowiło inspirację dla szeregu późniejszych autorów<sup>6</sup>. Do najwybitniejszych kontynuatorów myśli Laferrier'a zaliczyć należy: Maurice'a Hauriou, dziekana Wydziału Prawa w Tuluzie i autora Zasad prawa publicznego (1910) oraz Léona Duguit, dziekana Wydziału Prawa w Bordeaux, autora wielu prac z teorii prawa administracyjnego, m. in. Ogólnych przeobrażeń prawa publicznego (1913)<sup>7</sup>.

Prekursorem administracyjnego nurtu teorii organizacji był natomiast francuski inżynier Henri Fayol. Interesowały go zagadnienia szeroko rozumianej administracji, głównie w odniesieniu do problemów kierowania zarówno instytucjami publicznymi, jak i prywatnymi. Tym samym jego prace (Administracja przemysłowa i ogólna z 1917 r. oraz Teoria administracji w zastosowaniu do państwa z 1923 r.) dotyczyły równoległe metod organizacji i kierowania administracją publiczną, jak również zarządzania przedsiębiorstwami prywatnymi. Uważany jest on za jednego z czołowych twórców naukowej organizacji pracy w administracji<sup>8</sup>.

<sup>5</sup>Por. M. Gromadzka-Grzegorzewska, op. cit., s. 24-29, a także odnośnie poszczególnych autorów: R. de Lacharriere, *Cormenin. Politique, pamphlétaire et fondateur du Droit administratif*, Paris 1941; G. Berlia, *Gérando. Sa vie, son oeuvre*, Paris 1942; J. Savoye, *Quelques aspects de l'oeuvre de Louis-Antoine Macarel (1790-1851). Contribution a l'étude de la naissance des Sciences politiques et administratives*, Lille 1970; R. Vidal, *Batbie et les débuts de l'organisation scientifique de Droit administratif*, „Revue du Droit Public” 1950, s. 804-819

<sup>6</sup>M. Gromadzka-Grzegorzewska, op. cit. s. 25 i nn; H. Izdebski, *Historia...*, op. cit. s. 229; A. Błaś, *Studia z nauki prawa administracyjnego i nauki administracji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1998, s. 67, 79; J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys zęści ogólnej*, Kraków 1948, t. I, s. 77-79

<sup>7</sup>H. Izdebski, *Historia...*, op. cit., s. 229. Por. też: F. Longchamps, *Założenia nauki administracji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1991, s. 55 i nn

<sup>8</sup>H. Izdebski, *Historia...*, op. cit., s. 200-201; A. Błaś, op. cit., s. 81

2. W Niemczech, jak podkreślono, po rewolucji francuskiej szczególnie prężnie poczęła się rozwijać nowoczesna nauka administracji.

Nie oznacza to bynajmniej, że nie poświęcano zupełnie uwagi studiom nad prawem administracyjnym. Do prekursorów nauki prawa administracyjnego zaliczyć wypada, uważanego jeszcze za "ostatniego kameralistę", a jednocześnie pierwszego, który wprowadził do obiegu pojęcie "państwa prawnego" - Roberta von Mohl. Łączył on bowiem tematykę właściwą kameralistom z dogmatyczną nauką prawa administracyjnego<sup>9</sup>.

Natomiast bez wątpienia za "ojca niemieckiej nauki administracji" uważa się Lorenza von Steina, autora siedmiotomowego dzieła *Nauka administracji*, wydanego w latach 1865-1884. Zawarł w nim systematyczny opis działalności państwa, określanej przez niego jako administracja, przez którą rozumiał zarówno zarząd spraw wewnętrznych, jak również zarząd finansów oraz sądownictwo. Wynikało to z szerokiego pojmowania administracji jako całej działalności państwa za wyjątkiem prawodawstwa. Z kolei nauka administracji miała według Steina przedstawiać zarówno to, co jest wspólne wszystkim szczególnym działom administracji, jak też opisywać rzeczywistą administrację. Tym samym zapoczątkował on stosowanie w niemieckich naukach administracyjnych metody systematycznego opisu<sup>10</sup>.

Obok Steina naukę administracji rozwijali Theodor Inama von Sternegg, autor *Nauki administracji w zarysach* (1870) oraz tworzący w Austrii wybitny polski teoretyk prawa Ludwik Gumplowicz, którego dziełem była wydana w 1882 r. *Nauka administracji II*. W późniejszym czasie nauka administracji poczęła w Niemczech zanikać, ustępując miejsca rozwijającej się wówczas nauce prawa administracyjnego. Taki stan rzeczy miał ulec zmianie dopiero w następnym stuleciu. Do ponownego za-

---

<sup>9</sup>R. v. Mohl, *Die Polizei-Wissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaats*, Tübingen 1832. Por. M. Stolleis, *Robert von Mohl*, [w:] *Handwörterbuch zur Deutschen Rechtsgeschichte*, Hg. v. A. Erler, E. Kaufmann, T. III, Berlin 1984, s. 617-621; tegoż, *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland. Erster Band 1600-1800*, München 1988, s. 258 i nn oraz H. Izdebski, *Historia...*, op. cit., s. 88, 99

<sup>10</sup>F. Longchamps, op. cit., s. 25 i nn; M. Grzegorzewska-Gromadzka, op. cit., s. 35 i nn; H. Izdebski, *Historia...*, op. cit., s. 88-89, 103; F. Knosala, L. Zacharko, A. Matan, *Nauka administracji*, Zakamycze 2000, s. 9

<sup>11</sup>H. Izdebski, *Historia...*, op. cit., s. 103; F. Longchamps, op. cit., s. 31

interesowania tą dziedziną wiedzy przyczynili się: Ignaz Jastrow, autor rozprawy *Polityka socjalna i nauka administracji* (1902) oraz profesor uniwersytetów w Bonn i Kolonii Fritz Stier-Somlo, autor pracy *Przyszłość nauki administracji* (1917). Jastrow dowodził, że nauka prawa administracyjnego nie dostarcza pełnego zasobu wiadomości potrzebnych do administrowania. Niezbędne jest jej uzupełnienie o osobną naukę, którą nazywa wiedzą administracyjną (*Verwaltungswissenschaft*). Jej celem jest udzielenie odpowiedzi na pytania: jak się administruje i jak należy administrować. Odpowiedź na drugie pytanie przynosi praktyczna administracja, co czyni naukę administracji wiedzą empiryczną, ale zarazem i wartościującą, bo jej celem jest przede wszystkim informowanie o najlepszej administracji (w rozumieniu właściwej polityki administracyjnej). Stier-Somlo przeprowadził z kolei wyraźne rozgraniczenie nauki administracji od nauki prawa administracyjnego i polityki administracyjnej. Do zakresu nauki administracji zaliczył opis urzędów administracyjnych, ich historię, a także ich naukową krytykę; badanie zasad prawnych pozostawiając nauce prawa administracyjnego, a aspektów celowościowych - polityce administracyjnej<sup>12</sup>.

Za twórcę kontynentalnego modelu sądownictwa administracyjnego, a także samorządu terytorialnego, uważany jest z kolei wybitny prawnik i polityk niemiecki, profesor uniwersytetu w Berlinie - Rudolf Gneist. Do jego najważniejszych prac należą: *Współczesne angielskie prawo państwowe i administracyjne* (t. 1-3, 1857-63) oraz *Administracja, wymiar sprawiedliwości, droga prawa. Administracja państwowa i samorząd w warunkach angielskich i niemieckich* (1859). Samorząd i sądownictwo administracyjne uważał on za zasadnicze elementy państwa prawnego. Podjął zarazem próbę powiązania ze sobą obu tych instytucji, postulując powierzenie niższych instancji sądownictwa administracyjnego organom samorządu terytorialnego. Na takiej właśnie podstawie skonstruowano w rezultacie pruskie sądownictwo administracyjne. Koncepcję samorządu tworzył z kolei czerpiąc z doświadczeń angielskiej administracji terytorialnej i próbując zastosować ją w warunkach niemieckich. Doprowa-

---

<sup>12</sup>Ibidem, s. 30-39; H. Izdebski, op. cit., s. 201-202; M. Grzegorzewska-Gromadzka, op. cit., s. 45-46

dziło to do skonstruowania przez Gneista szczególnej formy współdziałania administracji rządowej z samorządem, polegającej na współpracy struktur biurokratycznych z czynnikiem obywatelskim. Administracja terytorialna sprawowana miała być przez fachowych urzędników poddanych kontroli organów samorządowych, przy jednoczesnym powierzeniu organom biurokratycznym funkcji kierowniczych w organach wykonawczych samorządu. Położył on także znaczne zasługi dla rozwoju metodologii nauk administracyjnych<sup>13</sup>.

W II połowie XIX wieku doszło w Niemczech do powstania nowych prądów w teorii prawa administracyjnego. Charakteryzowały się one wykorzystaniem w badaniach nad prawem administracyjnym w szerokim zakresie metody prawniczej (formalno-dogmatycznej), tworzącej podstawy dla rozwoju niemieckiego pozytywizmu prawniczego. Prekursorem tego kierunku był m. in. Otto von Sarvey (*Powszechne prawo administracyjne*, 1887). Jako pierwszy zastosował w pełni metodę prawniczą inny wybitny niemiecki prawnik, profesor uniwersytetów w Strasburgu i Lipsku, Otto Mayer. Jego prace: *Teoria francuskiego prawa administracyjnego* (1886), a zwłaszcza fundamentalne dwutomowe *Niemieckie prawo administracyjne* (1895-96) stanowiły pomost łączący okres kształtowania się niemieckiej nauki prawa administracyjnego z okresem jej pełnego rozwoju. Mayer uważany jest także za twórcę naukowego systemu prawa administracyjnego<sup>14</sup>.

3. W Rosji proces kształtowania się nauk administracyjnych przebiegał odmiennie niż w większości państw zachodnioeuropejskich. Związane to było przede wszystkim ze znacznie dłuższym funkcjonowaniem na tym obszarze tradycyjnej nauki policji. Prowadziło to do powstawania prac głównie o charakterze opisowym, lub bazujących na dziełach polityki niemieckiej. Do takich należą zwłaszcza dzieła Nikołaja Rozdiestwińskiego czy Wasilija Leszkowa. Pierwszym samodzielnym opraco-

---

<sup>13</sup> Ibidem, s. 71 i nn oraz s. 111 i nn; H. Izdebski, op. cit., s. 105, 144. Zob. też M. Wyrzykowski, *Republika Federalna Niemiec [w:] Sądownictwo administracyjne w Europie Zachodniej*, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 1990, s. 123F.

<sup>14</sup> Longchamps, op. cit., s. 42-45; H. Izdebski, op. cit., s. 229-230

waniem, nadal pozostającym jednak pod wpływem nauki policji, było Prawo policyjne Iwana Andriejewskiego z 1874 r., nacechowane eudajmonistycznym pojmowaniem celów państwa i traktujące o obszarach działania policji, dzielonej przezeń jeszcze na policję bezpieczeństwa i dobrobytu.

Próba przeniesienia na grunt rosyjski doświadczeń obcych była praca Aleksandra Wasilczykowa O samorządzie (1870-71). Przybliżyła ona rozwiązania stosowane w Anglii, Francji i Prusach z wykorzystaniem twórczości m. in. Lorentza von Steina i Rudolfa Gneista. Była zarazem pierwszą próbą stworzenia rosyjskiej koncepcji samorządu terytorialnego. Z kolei Nikołaj Kuplewaskij podejmował studia nad sądownictwem administracyjnym działającym w państwach prawnych, w swej pracy Sądownictwo administracyjne w Europie zachodniej (1879).

Do najwybitniejszych administratywistów Rosji przedrewolucyjnej należał niewątpliwie Iwan Tarasow, autor *Wykładów z prawa policyjnego (administracyjnego)* z 1910 r. oraz *Organizacji sądownictwa administracyjnego* (1887), pozostający pod wpływem francuskich koncepcji prawa administracyjnego. Jako pierwszy w literaturze rosyjskiej określił on policję jako zaledwie jedną z funkcji administracji, przydzielając jej sprawy bezpieczeństwa publicznego i indywidualnego. Rozróżniał także pojęcia rządu, jako władzy centralnej nadającej podległym organom kierunek działania oraz administracji, której powierzał wykonywanie zadań rządu. Naukę prawa administracyjnego Tarasow uprawiał już, podobnie jak na zachodzie Europy, w sposób dogmatyczny. Był wreszcie pierwszym w rosyjskim piśmiennictwie autorem koncepcji systemu źródeł prawa administracyjnego<sup>15</sup>.

4. Na ziemiach polskich, podzielonych w XIX wieku między trzech zaborców, rozwój nauki administracji i prawa administracyjnego, podobnie jak w Rosji, cechowało pewne opóźnienie w stosunku do doktryny zachodnioeuropejskiej oraz pozostawanie tych nauk, przez pierwszą połowę stulecia, głównie pod wpływem XVIII-wiecznej policystyki.

---

<sup>15</sup> M. Grzegorzewska-Gromadzka, op. cit., s. 38-44

Do tego nurtu należała praca J. Lopacińskiego *Rys szczęścia narodowego* (1809) wyraźnie eksponująca ingerencję państwa w życie gospodarcze kraju. Nie odznaczała się ona zresztą zbytnią oryginalnością w zestawieniu z pracami niemieckich autorów. Podobnie, ducha pruskiej kameralistyki dostrzec można w pracach Piotra Czochańskiego i Tomasz Szumskiego. Podejmowano wówczas także tłumaczenia dzieł (nie najwybitniejszych zresztą) policystów: Johanna Paula Harla *Nauka policji* (1809) w tłumaczeniu prefekta departamentu bydgoskiego Antoniego Gliszczyńskiego, czy Ludwiga Heinricha Jacoba *Zasady prawodawstwa i instytucji policyjnych* (1815) w tłumaczeniu prefekta departamentu płockiego Jana Plichty.

Znaczne zasługi dla rozwoju nauk administracyjnych w Księstwie Warszawskim położył profesor Szkoły Prawa i Administracji Wawrzyniec Surowiecki, autor prac *O upadku przemysłu i miast w Polsce* oraz *O statystyce Księstwa Warszawskiego*, zwolennik protekcjonizmu gospodarczego. W odniesieniu do administracji uważał on, że powinna działać w sposób twórczy, lecz w formach niewładczych. Podkreślał także znaczenie statystyki w badaniach nad administracją.

Próbą pogodzenia kameralistyki z ideologią Oświecenia były z kolei prace prezydenta Warszawy (później sędziego apelacyjnego) Stanisława Węgrzeckiego, w szczególności *Rozprawa o profesjach i profesjonalistach oraz o systemacie administracyjnym* (1810). Odnaleść tu możemy m.in. zasady dotyczące kształcenia urzędników administracji w oparciu o program realizowany w warszawskiej Szkole Nauk Administracyjnych. Miało to w efekcie prowadzić do stworzenia nowego modelu urzędnika państwowego, fachowca w zakresie administracji. Węgrzecki opisał nadto hierarchię urzędów wykonawczych w Księstwie Warszawskim.

Na podkreślenie zasługują także prace Franciszka Ksawerego Szaniawskiego (*O rządzeniu i radzeniu*, *O urzędnikach* - obie z 1810 r.), inicjatora założenia Szkoły Prawa w Warszawie, w której następnie prowadził wykłady w oparciu o prace niemieckiego policysty Schlözera. Do znaczących autorów należał inny profesor tej szkoły Dominik Krysiński, od 1812 r. wykładowca ekonomii politycznej, prawa administracyjnego,



nauki administracji, handlu i finansów oraz statystyki. W pracach swych (*O ekonomii politycznej, O arytmetyce politycznej*) występował jako zwolennik liberalizmu gospodarczego, zwalczał protekcjonizm, zalecał ograniczyć do minimum ingerencję państwa w życie gospodarcze. Domagał się podnoszenia kwalifikacji urzędników administracyjnych oraz rozbudowy funkcji administracji państwowej (od ekonomiki po oświatę publiczną).

Podkreślić należy zastosowanie w Księstwie Warszawskim nowych metod do badań nad administracją, rozwój nowożytnych pojęć o jej zadaniach, jak również wydzielenie nauki administracji w procesie kształcenia w Szkole Prawa i Administracji.

Do najwybitniejszych przedstawicieli nauk administracyjnych w Królestwie Polskim należał z kolei Fryderyk hr. Skarbek, autor pracy „*Gospodarstwo narodowe zastosowane czyli nauka administracji*” (1821), a jednocześnie projektodawca niezrealizowanej reformy studiów administracyjnych na Uniwersytecie Warszawskim. Zaliczany jest on do prekursorów polskiej nauki prawa administracyjnego. Kierował katedrą nauk administracyjnych do 1826 r. Był jednocześnie wybitnym przedstawicielem nauk ekonomicznych, dając się poznać jako zwolennik liberalizmu i zasad klasycznej ekonomii angielskiej. Po jego odejściu, katedrę prawa administracyjnego objął Stanisław Kunatt, uczeń Skarbka i kontynuator jego myśli<sup>16</sup>.

Zdecydowany rozwój nauk administracyjnych na ziemiach polskich nastąpił w drugiej połowie XIX wieku. Powstała wówczas polska szkoła prawa administracyjnego ukształtowała się głównie w środowisku warszawskim, krakowskim i lwowskim<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Na temat nauk administracyjnych w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim zob.: A. Ajnenkiel, *Science administrative et droit administratif dans les grandes écoles polonaises 1795-1830/31* [w:] *Wissenschaft und Recht der Verwaltung seit dem Ancien Régime. Europäische Ansichten*, Hrsg. von E.V. Heyen, Vittorio Klostermann, Frankfurt am Main 1984, s. 233-248; B. Leśnodorski, *Studia z dziejów Wydziału Prawa Uniwersytetu Warszawskiego*, Warszawa 1963, s. 11-26; W. Sobociński, *Historia ustroju i prawa Księstwa Warszawskiego*, Toruń 1964, s. 175 i nn; J. Bieliński, *Królewski Uniwersytet Warszawski*, Warszawa 1911, s. 192-246; B. Grochulska, *Księstwo Warszawskie*, Warszawa 1966, s. 134 i nn

<sup>17</sup> M. Gromadzka-Grzegorzewska, *Może jednak polska szkoła teorii prawa administracyjnego* [w:] *Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych*, pod red. Z. Rybickiego i inn., Ossolineum 1978, s. 350

Prace nad stworzeniem podstawowych pojęć z zakresu nauki prawa administracyjnego i nauki administracji podjęli trzej uczeni zaliczani powszechnie do prekursorów badań w tej dziedzinie: Antoni Okolski, Józef Bohdan Oczapowski i Franciszek Kasperek<sup>18</sup>.

Antoni Okolski, profesor prawa państwowego i administracyjnego Warszawskiej Szkoły Głównej, był autorem wydanego w latach 1880-1884 Wykładu prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskim. Było to pierwsze dzieło polskiego autora przedstawiające systematycznie całość przedmiotu<sup>19</sup>. Zwraca uwagę nowoczesne podejście do kwestii realacji pomiędzy władzą ustawodawczą a wykonawczą, podkreślenie roli ustawy w systemie źródeł prawa oraz znaczenia instytucji samorządowych. Okolski podnosił potrzebę tworzenia obok samorządu terytorialnego, także samorządów zawodowych czy gospodarczych oraz przekazania samorządom, mającym lepsze rozeznanie w problemach lokalnych, szerokiego zakresu kompetencji przez administrację rządową. Dostrzegał istnienie ścisłego związku nauki administracji i nauki prawa administracyjnego (którą traktował w sposób dogmatyczny, jako przedstawianie, objaśnianie i systematyzowanie obowiązujących przepisów), podkreślając że "przedmiot obu nauk jest ten sam, różnica zaś między obydwoma naukami polega tylko na sposobie traktowania administracji publicznej, jakiego obydwie nauki używają".

Józef Bohdan Oczapowski, wybitny administratywista tworzący w Warszawie i Krakowie, zajmował się nauką administracji, finansów i prawa administracyjnego<sup>20</sup>. Do ważniejszych jego prac należą: *Władza i układ państwa* (1873), a zwłaszcza *Policyści zeszłego wieku i nowożytna nauka administracji* (1882). W odniesieniu do nauki administracji uważał, że powinna „przekroczyć przepisy administracyjne, wskazując niedostatki i uzasadniając urządzenia wewnętrznego zarządu państwa”, a także ma formułować wskazówki postępowania przydatne organom admini-

---

<sup>18</sup> E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 1998, s. 58-59

<sup>19</sup> E. Ochendowski, *Pierwszy polski podręcznik prawa administracyjnego. W stulecie podręcznika Antoniego Okolskiego*, OMT 1991, nr 1, s. 27-29

<sup>20</sup> M. Patkaniowski, *Dzieje Wydziału Prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego od reformy kółtąjowskiej do końca XIX stulecia*, Kraków 1964, s. 413 i nn

stracyjnym w przyszłości. Na uwagę zasługuje podjęcie przez Oczapowskiego próby określenia istoty działalności administracyjnej, co wyróżnia go spośród innych współczesnych mu teoretyków nauk administracyjnych, nie tylko polskich.

Franciszek Ksawery Kasparek, profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego<sup>21</sup>, autor obszernej dwutomowej pracy *Prawo polityczne ogólne* (1877-81) oraz wydanego w 1888 r. *Podręcznika prawa politycznego*, łączył w swych rozważaniach naukę o państwie, z prawem państwowym i administracyjnym, przedstawiając w sposób systematyczny stan ówczesnej nauki, orzecznictwa sądowego i praktyki w państwach Europy zachodniej. Do nauki administracji zaliczał on wiedzę o skarbowości, o polityce gospodarczej, o zarządzaniu wewnętrznym państwa, o wojskowości i polityce zagranicznej. Nauka ta, jego zdaniem, opisując zadania państwa i wskazując sposoby ich wykonywania, powinna uwzględniać element prawa, bowiem „zadania administracji są wszakże zawsze wykonywane w ramach przepisów prawa” i powinny być realizowane bez naruszania ustaw.

Ważnym osiągnięciem polskiej nauki prawa było, dokonane przez tych autorów, rozróżnienie nauki prawa administracyjnego od nauki administracji. Umożliwiało ono definiowanie powstających w tym czasie pojęć prawnych z uwzględnieniem wymogów jednej i drugiej gałęzi wiedzy<sup>22</sup>.

Polscy teoretycy prawa administracyjnego drugiej połowy XIX wieku sporo uwagi poświęcali także zagadnieniom samorządu, tworząc ogólną jego teorię. Wspomnieć tu wypada Aleksandra Rembowskiego i jego pracę *O gminie, jej organizacji i stosunku do państwa* (1873), czy pierwszego profesora prawa administracyjnego na Uniwersytecie Jagiellońskim Józefa Kleczyńskiego, autora m. in. *Stosunków gminnych w Galicji* (1897). Na początku XX wieku, lecz jeszcze przed odzyskaniem niepodległości, tworzył większość swych prac profesor uniwersytetów lwowskiego i warszawskiego Józef Buzek. Spod jego pióra wyszły m. in. *Podstawy*

---

<sup>21</sup> Ibidem, s. 365 i nn

<sup>22</sup> Ibidem. Zob. M. Grzegorzewska-Gromadzka, op. cit., s. 47-133; *Prawo administracyjne*, pod red. M. Wierzbowskiego, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 1977, s. 58-59; H. Izdebski, op. cit., s. 230

organizacji angielskiego samorządu (1902-03), a także poświęcone administracyjnemu prawu materialnemu oraz rozważaniom na pograniczu nauki prawa administracyjnego i zarządzania: *Studia z zakresu administracji wychowania publicznego* (1904), *Prawo administracyjne* (1912) oraz obszerne dzieło *Administracja gospodarstwa społecznego* (1913)<sup>23</sup>.

5. Dalszy rozwój polskich nauk administracyjnych nastąpił po odrodzeniu państwa polskiego, w okresie II Rzeczypospolitej. Wiązało się to ściśle ze zniesieniem ograniczeń stosowanych wobec nauki w czasie zaborów, a także z rodzącymi się wielkimi potrzebami w zakresie kształcenia kadr administracyjnych powstającego państwa, z koniecznością unifikacji prawa oraz tworzeniem nowych regulacji prawnych.

Różnorodność odziedziczonych po okresie zaborczym systemów ustawodawstwa administracyjnego postawiła przed nauką prawa administracyjnego w pierwszej kolejności rozwiązywanie wynikających stąd problemów praktycznych. Wpłynęło to na opóźnienie powstania syntetycznych opracowań przedmiotu i dominację prac o charakterze opisowo-komentatorskim, zwłaszcza poświęconych ustrojowi władz administracyjnych, w całym okresie dwudziestolecia międzywojennego. Choć nie doszło do stworzenia ogólnej teorii prawa administracyjnego, dorobek tego okresu przedstawia się imponująco zwłaszcza w dziedzinie samorządu, postępowania administracyjnego i kontroli administracji. W pierwszych latach po odzyskaniu niepodległości naukę prawa administracyjnego kształtowali wciąż uczeni, tworzący jeszcze w okresie zaborów. Feliks Ochimowski opublikował pierwszy podręcznik prawa administracyjnego („*Prawo administracyjne*” t.I: 1919, t.II: 1922, planowany tom III nie ukazał się), oparty na prawie obowiązującym na terenie ziem dawnego zaboru rosyjskiego, lecz uwzględniający także materiały porównawcze.

---

<sup>23</sup> E. Ochendowski, *Polska nauka prawa administracyjnego od końca XIX wieku do II wojny światowej*, "Toruński Rocznik Praw Człowieka i Pokoju 1992", z. 1, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń 1993, s. 171 i nn; tegoż, *Prawo administracyjne...*, op. cit., s. 59-60. Zob. też: *Prawo administracyjne*, op. cit., s. 59

W 1920 r. ukazały się prace „Zarys prawa administracyjnego na ziemiach polskich”, „Ustrój państwowych władz administracyjnych na ziemiach polskich” Kazimierza Władysława Kumanieckiego, profesora Uniwersytetu Jagiellońskiego, a w 1922 r. ministra wyznań religijnych i oświecenia publicznego. Poza „Ustrojem władz samorządowych na ziemiach polskich w zarysie” (1921), K.W. Kumaniecki wydał w 1929 r., wspólnie z Bohdanem Wasiutyńskim i Jerzym Panejko dwutomowe „Polskie prawo administracyjne w zarysie”, a krótko przed wybuchem II wojny światowej, wspólnie z Jerzym Stefanem Langrodem oraz Szczęsnym Wachholzem „Zarys ustroju, postępowania i prawa administracyjnego w Polsce” (1939). Żadna z wymienionych prac nie tworzyła ogólnej teorii prawa administracyjnego, koncentrując się na systematycznym ujęciu ustroju administracji rządowej, samorządowej, postępowania administracyjnego itd. Podobny charakter miał wznawiany czterokrotnie (1925, 1929, 1933, 1937) „Ustrój władz administracyjnych rządowych i samorządowych” Bohdana Wasiutyńskiego (profesora Uniwersytetu Poznańskiego, a od 1923 r. Uniwersytetu Warszawskiego), posiadający także dużą wartość dla studiów nad przeobrażeniami samorządu<sup>24</sup>.

Szczególnym rodzajem wstępu do ogólnej teorii prawa administracyjnego i jedyną w Polsce w okresie międzywojennym pracą teoretyczną było dzieło Władysława Leopolda Jaworskiego „Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne” (1924), stanowiące rodzaj podsumowania dorobku i syntezę poglądów autora. W.L. Jaworski (profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego, w okresie zaborów poseł do sejmu galicyjskiego a następnie parlamentu w Wiedniu, aktywny polityk - m.in. przewodniczący Naczelnego Komitetu Narodowego)<sup>25</sup> wywarł poprzez zawarte w pracy poglądy (częstokroć odrębne od ówczesnych kanonów nauki prawa administracyjnego) duży wpływ na dalszy rozwój tej dyscypliny w Polsce. Odmienność poglądów wynikała niekiedy z zastosowania sposobu myślenia właściwego przedstawicielom nauki prawa prywat-

---

<sup>24</sup> E. Ochendowski, op. cit., s. 60-64; *Prawo administracyjne*, op. cit., s. 59-62. O B. Wasiutyńskim zob.: H. Izdebski, *Z dziejów nauki prawa administracyjnego i nauki o samorządzie terytorialnym. Bohdan Wasiutyński (1882-1940)*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 5

<sup>25</sup> M. Patkaniowski, op. cit., s. 378 i nn

nego (wcześniej Jaworski zajmował się prawem cywilnym). W wysoko ocenianym dziele autor poruszył także zagadnienia nauki administracji (choć terminu „nauka administracji” używał tylko w stosunku do polityki administracyjnej, której w pracy nie analizował)<sup>26</sup>.

Wiele spośród dominujących ilościowo opracowań monograficznych poświęcono zagadnieniom samorządu. Cennym i aktualnym do dziś źródłem wiedzy o koncepcjach prawnych i organizacji samorządu jest dzieło Jerzego Panejki „*Geneza i podstawy samorządu europejskiego*” (Paryż 1926, Wilno 1934). Do kanonu literatury samorządowej zaliczana jest także praca Tadeusza Bigo (profesora Uniwersytetu Jana Kazimierza we Lwowie, od 1946 r. Uniwersytetu Wrocławskiego) „*Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*” (1928). Także ta praca zachowała do dnia dzisiejszego dużą wartość teoretyczną. Zagadnieniom teorii oraz praktyki samorządu poświęcił szereg prac również Maurycy Zdzisław Jaroszyński (m.in. „*Samorząd terytorialny w Polsce. Stan obecny. Wnioski do reformy*” (1923), „*Rozważania ideologiczne i programowe na temat samorządu*” (1936). Jaroszyński, profesor Wolnej Wszechnicy w Warszawie, w latach II wojny światowej profesor Polskiego Wydziału Prawa Uniwersytetu w Oksfordzie, a po wojnie Uniwersytetu Warszawskiego, kierował w latach 1928-1933 pracami Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów<sup>27</sup>. Wszyscy trzej autorzy stali na gruncie tzw. państwowej teorii samorządu, widzącej w nim czynnik pochodny w stosunku do państwa (zgodnie z inną, przeciwną koncepcją samorząd stanowi byt w stosunku do państwa pierwotny i całkowicie od niego niezależny)<sup>28</sup>.

Drugi, wyróżniający się nurt zainteresowań polskiej nauki prawa administracyjnego, stanowiła problematyka postępowania administracyjnego i sądowej kontroli administracji. Stanowiło to konsekwencję wyraźnego wykształcenia się w XX w. postępowania administracyjnego, stanowiącego od tej chwili trzecią – obok prawa ustrojowego (wraz z urzędniczym) i materialnego – część prawa administracyjnego. Cennym

---

<sup>26</sup> F. Longchamps, op. cit., s. 63-66; J.S. Langrod, *Instytucje...*, op. cit., s. 123

<sup>27</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna...*, op. cit., s. 61

<sup>28</sup> J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, Część I, Universitas, Kraków 1995, s. 85-86

dorobkiem okresu międzywojennego była jego kodyfikacja, dokonana w Polsce w 1928 r. Nurt kodyfikacyjny widoczny był w okresie międzywojennym także w innych państwach europejskich: Austrii (1925), Czechosłowacji (1928), Jugosławii (1930), Ukrainie (częściowa kodyfikacja 1927), w niektórych krajach niemieckich (Turyngia 1926, Brema 1934, projekt dla Wirtembergii, opracowany - co warto podkreślić - wraz z projektem kodyfikacji prawa materialnego w 1931 r. nie został zrealizowany).

Zagadnieniom sądownictwa oraz postępowania administracyjnego poświęcili prace m.in. Jerzy Stefan Langrod (*„Zarys sądownictwa administracyjnego ze szczególnym uwzględnieniem sądownictwa administracyjnego w Polsce”* (1925), *„Problemy sądownictwa administracyjnego”* (1928), *„Kontrola administracji”* (1929), *„Res iudicata w prawie administracyjnym”* (1931)), Tadeusz Hilarowicz (*„Najwyższy Trybunał Administracyjny i jego kompetencja”* (1925)), Wit Klonowiecki (*„Strona w postępowaniu administracyjnym”* (1934)), Jerzy Grzymała-Pokrzywnicki (*„Postępowanie administracyjne w świetle orzecznictwa Najwyższego Trybunału Administracyjnego”* (1937)).

Powstawały także monografie poświęcone materialnemu prawu administracyjnemu, wśród nich szczególne znaczenie zyskały prace Mariana Zimmermanna (*„Wyłączenie. Studium z dziedziny prawa publicznego”* (1933), *„Polskie prawo wyłączeniowe”* (1939) a także poświęcona orzecznictwu karno-administracyjnemu monografia *„Artykuł 72 Konstytucji a dotychczasowe ustawodawstwo polskie”* (1930)).

Liczne drobniejsze rozprawy i artykuły publikowano w czasopismach prawniczych, samorządowych a zwłaszcza w ukazującej się od 1921 r. „Gazecie Administracji i Policji Państwowej” (od 1936 jako „Gazeta Administracji”)<sup>29</sup>.

W warunkach niepodległego państwa rozwijała się także nauka administracji, związana początkowo dość ściśle z nauką prawa administracyjnego. Jej zagadnienia po części poruszył w *„Nauce prawa administracyjnego”*, wspomniany wyżej, W.L.Jaworski. Charakterystyczna cecha europejskiej nauki administracji, czerpiącej z dorobku teorii organizacji,

---

<sup>29</sup> Por. H. Izdebski, op. cit., s. 232-234; A. Błaś, *Studia...*, op. cit., s. 68-70

znalazła swoje odzwierciedlenie także w warunkach polskich: z inicjatywy Karola Adamieckiego (zaliczanego do grona twórców naukowej organizacji pracy) w 1925 r. powstał w Warszawie Instytut Naukowej Organizacji Pracy, zaś w 1927 r. utworzono pierwszą w Polsce katedrę organizacji pracy na Politechnice Warszawskiej. Opublikowano szereg prac, m. in. A. Bajkowskiego „Zasady techniki organizacji i kierownictwa” (1939), A. Balińskiego „Administracja a personel” oraz „Racjonalizacja pracy biurowej”.

Wybuch II wojny światowej spowodował zamknięcie wyższych uczelni na terenach okupowanych przez Niemców. W 1941 r. pracę przebrały także uczelnie we Lwowie oraz Wilnie. Choć uniemożliwiało to dalsze prowadzenie normalnej działalności, praca naukowa i dydaktyczna trwała nadal w warunkach konspiracyjnych.

Wykład prawa administracyjnego na tajnych kompletach Uniwersytetu Warszawskiego oraz Uniwersytetu Ziemi Zachodnich (Uniwersytet Poznański) prowadził w latach 1943-1944 Stanisław Kasznica. Na potrzeby licznej grupy tajnych studentów opublikowano nawet w 1943 r., w tajnej drukarni w Warszawie, jego podręcznik „Polskie prawo administracyjne” (pod pseudonimem dr A. Łużycki). Choć ze względów konspiracyjnych rok wydania antydatowano na 1938, podręcznik zawierał także najnowsze akty prawne, wydane przez rząd na emigracji. Praca, z uwagi na wysoki poziom merytoryczny, doczekała się w latach 1945-1947 kolejnych wydań, z których ostatnie zatrzymała cenzura. W tajnym nauczaniu na terenie Lwowa brał udział M. Zimmermann.

W obozie jenieckim w Niemczech prowadził działalność w postaci wykładów dla oficerów Jerzy Stefan Langrod. W latach 1942-45 napisał w nim „Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej”, opublikowane drukiem już po wojnie, w 1948 r. w Krakowie. W oflagu w Murnau wykłady prowadził Franciszek Longchamps, po wojnie profesor Uniwersytetu Wrocławskiego. Badania nad administracją i samorządem prowadził w Anglii M. Jaroszyński, profesor Polskiego Wydziału Prawa Uniwersytetu Oksfordzkiego<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup>E. Ochendowski, *Prawo administracyjne*, op. cit., s. 64-66; *Prawo administracyjne*, op. cit., s. 62-63



6. Nowy ustroj polityczny, wprowadzony po wojnie, stawiał przed prawem administracyjnym nowe zadania, które musiały wywrzeć istotny wpływ na jego zmiany i przekształcenia w okresie PRL. Warto zwrócić uwagę, iż w Polsce, w całym okresie, dyscyplina ta była stale wykładana i uprawiana, mimo okresowych zahamowań rozwoju. W ZSRR wobec poglądów o nieprzydatności prawa administracyjnego w ustroju socjalistycznym przejściowo przestała istnieć, odrodziła się w latach czterdziestych w zmienionej formie, odbiegającej od klasycznych pojęć.

Rozwój prawa administracyjnego w pierwszych latach powojennych (do 1949 r.) polegał na tworzeniu (przy utrzymaniu bez większych zmian przedwojennych przepisów materialnych i formalnych) podstawowych zrębów nowego porządku prawnego, poprzez uregulowanie organizacji władz, reformę rolną, nacjonalizację przemysłu.

W latach 1949-1955 widoczne były próby stworzenia - w oparciu o wzory radzieckie - nowych form i zasad działania administracji, przejawiające się w ustawodawstwie o radach narodowych, przedsiębiorstwach państwowych, wprowadzeniu prokuratorskiej kontroli przestrzegania prawa, powierzaniu organizacjom społecznym i spółdzielczym zadań z zakresu administracji państwowej. Kształtowały także początki prawa o zarządzaniu gospodarką narodową.

Po 1956 r. dochodziło do prób usuwania z ustawodawstwa najbardziej rażących form centralizacji, a także kompleksowego regulowania niektórych zagadnień (n.p. kodeks administracyjny - 1960, ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji - 1966). Tendencje te w pewnym stopniu realizowano także w latach siedemdziesiątych, choć w wydanych wówczas przepisach prawa administracyjnego nadal wyraźnie przeważały tendencje centralistyczne. Od 1980 r. rozpoczął się okres stopniowego powrotu do klasycznych instytucji prawa administracyjnego, które w szerszym zakresie mogły zostać wprowadzone dopiero po 1989r.

Na rozwój nauki prawa administracyjnego w Polsce po II wojnie światowej wywarło wpływ wielu uczonych, spośród których przypomnieć warto osoby już nieżyjące, których dorobek stanowi w pełni zamkniętą kartę.

Wkrótce po zakończeniu wojny do kraju powrócili m.in. J.S. Langrod (profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego, a następnie przez wiele lat

wykładowca na Sorbonie), Franciszek Longchamps (do śmierci w 1969 r. profesor Uniwersytetu Wrocławskiego, autor m.in. „*Założenia nauki administracji*” (1949), „*Współczesnych kierunków w nauce prawa administracyjnego na Zachodzie Europy*” (1968)). S. Kasznica rozpoczął wykłady na Uniwersytecie Poznańskim i Akademii Handlowej, prowadził seminaria doktorskie poświęcone m.in. tematyce samorządowej. Po przymusowym przeniesieniu w 1947 r. w stan spoczynku, mógł powrócić do pracy uniwersyteckiej w 1956 r.

Cenny dorobek w czasach powojennych stworzyli także E. Iserzon, M. Jaroszyński (Uniwersytet Warszawski, Polska Akademia Nauk), M. Zimmermann (Uniwersytet w Poznaniu), W. Brzeziński (profesor Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, a następnie Uniwersytetu Jagiellońskiego). Na uwagę zasługuje ich wspólny podręcznik „*Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*”. Pod redakcją M. Jaroszyńskiego powstała wielotomowa praca „*Prawo administracyjne*” (t.I-III: 1952, t.IV: 1953).

Spośród licznych prac Jerzego Starościaka wymienić należy zwłaszcza podstawowy dla wielu pokoleń studentów podręcznik „*Prawo administracyjne*” (4 wydania), „*Swobodne uznanie władz administracyjnych*” (1948), „*Prawne formy działania administracji*” (1957), a także wspólnie z E. Iserzonym „*Kodeks postępowania administracyjnego- komentarz*” (4 wydania). Z inicjatywy J. Starościaka w latach 1977-1980 ukazał się czterotomowy „*System prawa administracyjnego*”.

Naukę administracji zaczęto wyraźnie wyodrębnić i rozwijać dopiero od przełomu lat pięćdziesiątych i sześćdziesiątych. Na możliwości jej rozwoju wywarł wpływ także stosunek do niej nauki radzieckiej. W ZSRR przez wiele lat nie pojawiały się żadne opracowania z tej dziedziny, a szczególne zagadnienia poruszano w ramach innych dyscyplin, w tym nauki o budownictwie socjalistycznym (zajmującej się organizacją, formami, metodami i sposobami pracy rad oraz ich współpracą z organizacjami społecznymi).

W Polsce do przełomu lat czterdziestych i pięćdziesiątych widoczne jest zainteresowanie problemami nauki administracji. Ukazują się tłumaczenia prac zachodnich autorów (w 1947 r. H. Fayola „*Administracja przemysłowa i ogólna*”), powstają dzieła polskich autorów (m.in. F. Longchamps „*Założenia nauki administracji*” (1949)). W kolejnych

latach, do roku 1956, nauka administracji ze względów ideologicznych nie mogła się rozwijać.

Po roku 1956 jej zagadnienia ponownie stały się przedmiotem zainteresowania. Nauka administracji wprowadzona została do programów studiów uniwersyteckich, najpierw administracyjnych, a następnie prawnych oraz technicznych. Powstały zajmujące się nią osobne jednostki naukowe, m.in. Zakład Administracji Państwowej przy Rządowej Komisji Organizacji i Zarządzania, w ramach Polskiej Akademii Nauk - Zakład Ogólnych Problemów Organizacji Pracy. Coraz liczniej wydawane były prace z tego zakresu, zarówno opracowania monograficzne (m.in. J. Starościanek „*Elementy nauki administracji*” (1964), „*Zarys nauki administracji*” (1966, 1971), jak i skrypty akademickie (m.in. J. Służewskiego, W. Dawidowicza, J. Wołocha, Z. Leońskiego) oraz rozprawy i artykuły. Podkreślić należy, że w całym okresie cechą charakterystyczną było uprawianie tej dyscypliny niemal wyłącznie przez przedstawicieli nauki prawa administracyjnego<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup>H. Izdebski, *Historia...*, op. cit., s. 294-298; E. Ochendowski, op. cit., s. 66-67; *Prawo administracyjne*, op. cit., s. 63-64; A. Błaś, *Studia...*, op. cit., s. 71-75