

Paweł Kacprzak

Geneza, rozwój i nauka prawa administracyjnego w Polsce

Studia Lubuskie : prace Instytutu Prawa i Administracji Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Sulechowie 5, 201-217

2009

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

PAWEŁ KACPRZAK

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Sulechowie

Geneza, rozwój i nauka prawa administracyjnego w Polsce

1. Geneza oraz rozwój prawa administracyjnego w Europie i Polsce

W rozważaniach o genezie i powstaniu prawa administracyjnego¹ należy wskazać główne cechy administracji, charakterystyczne dla monarchii² absolutnej, a następnie na zmiany, jakie zachodziły w administracji monarchii konstytucyjnej do czasu powstania państwa prawnego³ działającego według zasad demokracji parlamentarnej. W monarchii absolutnej⁴, określanej również mia-

¹ Na temat genezy i początków administracji w państwach starożytnych zob. w: M. Szczaniecki, *Powszechna historia państwa i prawa*, Warszawa 2000, s. 38 i n.; S. Mazur, *Historia administracji publicznej*, [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Hausner, Warszawa 2006, s. 41 i n.; V. Ehrenberg, *Der Staat der Griechen*, Band I, Leipzig, s. 12 i n.; W. Kundel, *Römische Rechtsgeschichte*, Köln-Graz 1968, s. 25 i n.; M. Kaser, *Römische Rechtsgeschichte*, Göttingen 1968, *passim*.

² „Monarchia – forma rządów w państwie, w którym władza należy do jednostki noszącej tytuł księcia, króla, cesarza lub inny tytuł” – D. Janicka, *Ustrój administracji w nowożytnej Europie*, Toruń 2002, s. 13.

³ Por. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne, część ogólna*, Toruń 2002, s. 45 i n.; M. Szczaniecki, *Powszechna...*, *op. cit.*, s. 82 i n.; H. Mitteis, *Deutsche Rechtsgeschichte*, München 1969, *passim*; B. Guy Peters, *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Warszawa 1999, s. 64 i n.

⁴ „Monarchia absolutna, w której panujący posiada nieograniczoną, niepodzielną (omnipotentną) i niekontrolowaną władzę; król jest ustawodawcą wykonawcą ustaw

nem państwa policyjnego⁵, całość władzy należała do panującego monarchy. Aparat administracyjny był podległy bezpośrednio władcy i nie był on aparatem państwa, lecz instrumentem w rękach panującego. Organizacja aparatu władzy, złożonego z zawodowych urzędników, była zhierarchizowana. Organy administracyjne niższego szczebla były podporządkowane organom wyższego szczebla. Reprezentując interes monarchy, nie były związane normami prawnymi, jedynie instrukcjami, stanowiącymi normy wewnętrzne. Płynęły one zawsze z góry od organu wyższego hierarchicznie lub samego władcy. Były aktami wiążącymi jednostronnie; odwołanie możliwe było jedynie jako doniesienie do władzy wyższej i pełniło rolę prośby o zmianę decyzji. Istniała wprawdzie bardzo ogólna norma mówiąca, że administracja podejmując wszelkie działania ma

i najwyższą władzą sądowniczą” – D. Janicka, *Ustrój...*, *op. cit.*, s. 14; zob. także: H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna zagadnienia ogólne*, Warszawa, s. 25.

⁵ „Państwo policyjne to konstrukcja modelowa, ukształtowana głównie przez naukę administracji i naukę prawa administracyjnego w oparciu o realia ustrojowo-polityczne państw europejskich [...]. Tak więc w państwie policyjnym administracja w istocie państwa charakteryzowała się tym, że: a) stanowiła funkcję zarządu wewnętrznego państwem oraz sprawowania i umacniania władzy politycznej panującego, b) do panującego należało decydowanie o sposobie zarządzania wewnętrznym państwem i o sposobie sprawowania i umacniania władzy politycznej, c) zarząd wewnętrzny państwem i sprawowanie władzy politycznej pozostawały w luźnym związku z prawem i nie były ujmowane z punktu widzenia prawa, d) zarząd wewnętrzny państwem stanowił działalność z istoty swej swobodną i twórczą, e) prawo (*ius politiae*) było wyrazem woli panującego i stanowiło instrument w wykonywaniu zarządu wewnętrznego oraz w sprawowaniu władzy panującego, f) panujący był opiekunem poddanych i mógł wkraczać we wszystkie dziedziny poddanych dla ich dobra i dla dobra powszechnego, g) akty władzy panującego nie podlegały kontroli sądów”. A. Błaś, *Administracja publiczna w państwie policyjnym*, [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Boć, Kolonia Limited 2003, s. 27; „Państwo policyjne w monarchii absolutnej to system polegający na wydawaniu przez administrację (często drobiazgowych) przepisów jednostronnie wiążących, tj. obowiązujących tylko poddanych. Władza absolutna «dbała» o dobro poddanych nawet wbrew ich woli, ingerując w stosunki prywatne w sposób nieograniczony. Nie było żadnych praw obywatelskich, żadnych środków obrony ani tym bardziej sądownictwa administracyjnego” – D. Janicka, *Ustrój...*, *op. cit.*, s. 19; Prawo policyjne: nie pochodziło od parlamentu, nie działało dwustronnie, tzn. nie obowiązywało władzy w relacjach z jednostką, a sądy nie nadzorowały i nie kontrolowały wykonania tego prawa – por. F. Longchamps, *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1991, s. 163; zob. także: F. Fleiner, *Institutionen des deutschen Verwaltungsrecht*, Tübingen 1922, s. 31; D. Malec, J. Malec, *Historia administracji nowożytnej*, Kraków 1996, s. 22-23.

na uwadze interes powszechny, jednak to same organy administracyjne oceniały, co leży w interesie publicznym⁶.

Monarcha był jednocześnie najwyższym ciałem ustawodawczym, stanowiąc powszechnie obowiązujące prawo, które było podstawą działania administracji państwa. Ówczesne prawo nie stwarzało możliwości powstania uprawnień, na podstawie których osoba zainteresowana mogłaby dochodzić swoich praw, np. organ wyższej instancji nie musiał udzielić odpowiedzi na skargę. W monarchii absolutnej władza administracyjna nie miała żadnych formalnych obowiązków w stosunku do jednostki. Funkcjonowała jednak tzw. teoria fiskusa⁷. Na tej podstawie poszkodowany mógł dochodzić w sądzie odszkodowania za naruszenie przez monarchę i jego urzędy praw dobrze nabytych⁸. Uprawnienie takie przysługiwało w przypadku pozbawienia go tych praw, lub też wtedy, gdy dotyczyło to złożenia przez niego wysokiej daniny na cele państwowe. „Fiskussem nazywano samodzielną osobę prawną prawa prywatnego”⁹.

Na rozwój administracji państwowej tego okresu znaczący wpływ miały założenia głoszone przez kameralistów i policystów. Uważali, że państwo powinno działać we wszystkich sferach życia publicznego, tzn. administracja powinna nie tylko zabezpieczyć porządek i bezpieczeństwo w państwie, lecz również podejmować działania prowadzące do rozwoju gospodarczego i społecznego państwa¹⁰.

⁶ Zob. S. Mazur, *Historia...*, *op. cit.*, s. 47-51.

⁷ „Jako przeciwagę dla *ius politiae* panującego, nauka i praktyka sądowa stworzyła teorię praw dobrze nabytych (*wohl erworbene Rechte*) i teorię fiskusa. To pozwalało na włączenie sądów w proces kontroli działania aparatu administracyjnego. Teoria fiskusa polegała na tym, że państwo, jako podmiot praw majątkowych, mogło być pozywane przed sądami powszechnymi. Majątek publiczny bowiem nie należał ani do monarchy, ani do państwa jako podmiotu władzy, lecz do fiskusa – fikcji prawnej” – podmiotu prawa prywatnego – M. Szubiakowski, *Geneza i rozwój prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo Administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2006, s. 51.

⁸ „Koncepcja praw dobrze nabytych polegała na stworzeniu możliwości zwrócenia się do sądu, gdy administracja naruszała prawa dobrze nabyte. Kontrola ta chroniła prawa dobrze nabyte, opierając się na «naturalnych zasadach prawa». Wobec elastyczności kryterium, rozwiązanie to pozwalało na przeniesienie sprawy administracyjnej na drogę sądową. Władze krajów niemieckich usiły opierać się na tej kontroli poprzez cesarskie przywileje czy też w epoce absolutyzmu – siłą”. *Ibidem*.

⁹ H. Ochendowski, *Prawo...*, *op. cit.*, s. 46.

¹⁰ Zob. Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 2002, s. 2-3; E. Knosala, *Zarys administracji*, Zakamycze 2006, s. 40-42; M. Gromadzka-Grzegorzewska, *Narodziny polskich nauk administracyjnych*, Warszawa 1985, s. 17 i n.; F. Longchamps, *Założenia...*, *op. cit.*, s. 163; por. także: D. Malec, J. Malec, *Historia administracji i myśli*

Na zachodzie Europy od końca XVIII w. następowało przekształcanie monarchii absolutnej w monarchię konstytucyjną¹¹. W państwie konstytucyjnym nastąpiło ograniczenie absolutnej władzy monarchy. Dokonało się to przez podział na władzę wykonawczą, która dalej należała do monarchy i władzę ustawodawczą należącą do parlamentu, wybieranego w różnych formach przez społeczeństwo lub jego przedstawicieli¹². Monarcha w dalszym ciągu sprawował nadzór nad administracją i on według własnego doświadczenia oceniał co jest dobre ze względu na interes państwa. Władza monarchy była jednak stopniowo podporządkowywana władzy parlamentu, co powodowało w znacznym stopniu ograniczenie samodzielności monarchy w kierowaniu administracją.

Parlament stanowił prawo powszechnie obowiązujące, a uchwalane przez niego akty prawne w równym stopniu obowiązywały również monarchę. Głównym celem działania administracji był interes publiczny, którego faktyczne granice były wyznaczane przez prawo. Jednakże prawo nie regulowało wszystkich obszarów życia społecznego. W tych obszarach, które nie były uregulowane powszechnie obowiązującym prawem, administracja działała na podstawie uznania.

Rozwój monarchii konstytucyjnej zmierzał do utrwalenia naczelnej roli parlamentu, który w uchwalonym prawie przyjął powszechnie obowiązującą regułę, że wszystkie prawa i obowiązki jednostki powinny być regulowane przez akty prawne, pochodzące od parlamentu. Działania podejmowane przez administrację w zakresie praw i obowiązków jednostki musiały wynikać z powszechnie obowiązującego prawa. Administracja była wykonawcą obowiązujących aktów prawnych. Na tej podstawie relacje społeczne pomiędzy jednostką a administracją przekształciły się w stosunek prawny¹³.

W państwie konstytucyjnym, w wyniku podporządkowania działań administracji aktom prawnym uchwalonym przez parlament, następuje początek rozwoju państwa praworządnego, w którym obowiązuje reguła wyłączności ustawy. Chodzi przede wszystkim o prawa i obowiązki, które mogą być regulowane prawem uchwalonym przez parlament. Administracja mogła podejmować tylko

administracyjnej, Kraków 2000, *passim*; G. Püttner, *Verwaltungslehre*, Monachium 1982, s. 10 i n.; A. Szadek-Bratuń, *Z rodowodu polskiej nauki prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2007, s. 25; H. Izdebski, *Badania nad administracją publiczną*, [w:] *Administracja...*, *op. cit.*, s. 21; J. Boć, T. Kuta, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1985, s. 10 i n.

¹¹ „Państwo konstytucyjne w szerokim słowa znaczeniu to każde państwo posiadające konstytucję; może to być monarchia” – D. Janicka, *Ustrój...*, *op. cit.*, s. 15.

¹² Por. J. Boć, *Z rodowodu administracji publicznej*, [w:] *Prawo...*, *op. cit.*, s. 9.

¹³ H. Ochendowski, *Prawo...*, *op. cit.*, s. 48.

działania w stosunku praw i obowiązków obywateli w konkretnych sytuacjach wynikających z ustaw. W celu wykonania ustaw wydawała ona akty, które charakteryzowały się określoną formą i treścią. Forma aktu mogła być ustna lub pisemna, jednakże akt musiał zawierać np. nazwę organu wydającego akt oraz podstawę ustawową. Formę wydania aktu przez administrację określało prawo uchwalone przez parlament. W końcowej fazie kształtowania się państwa pravorządowego, na przełomie drugiej połowy XIX w., akty administracyjne podlegały zewnętrznej weryfikacji przez powstające sądy administracyjne¹⁴.

W pierwszej połowie XVIII w. w Polsce powstała administracja, która w wyniku walki obozu postępowego z obozem zacofania wyodrębniła się od struktury feudalnej. W czasie rządów Sasów nastąpił rozkład władzy państwowej, co spowodowało potrzebę uchwalenia nowego prawa, a rozwój przemysłu stał się podstawą do powstanie sprawnej administracji¹⁵.

W Polsce monarcha był uzależniony od sejmu i musiał wykonywać jego postanowienia. Zwierzchnictwo sejmu składającego się z dwóch izb, i w którym główny tron stanowiła szlachta z magnaterią, przeszkodziło w przekształceniu władzy królewskiej we władzę absolutną¹⁶. Powstanie prawa administracyjnego w Polsce różniło się od sytuacji w monarchiach zachodnioeuropejskich, ze względu na odmienny rozwój historyczny państwa polskiego. Nie wystąpiła tu faza oświeconego absolutyzmu, nie można mówić o istnieniu państwa policyjnego. W państwie polskim nie funkcjonowała reguła, że monarcha sam ustanawia prawo i nie podlega temu prawu, ponieważ interes państwa był ustalany przez dwuizbowy sejm, a nie przez króla. Organy państwowe działały na podstawie konstytucji sejmowych określających między innymi przedmiot działania, obowiązki i prawa wobec poddanych, co oznacza, że konstytucje sejmowe miały cechy aktów prawa administracyjnego¹⁷.

¹⁴ Zob. M. Szczaniecki, *Powszechna...*, *op. cit.*, s. 319; J. Wróblewski, *Z zagadnień pojęcia i ideologii państwa prawnego*, „Państwo i Prawo” (dalej: PiP), 1990 nr 6, s. 14 i n.; M. Sobolewski, *Koncepcja państwa prawnego (Rechtsstaat) w doktrynie niemieckiego liberalizmu (do 1866 r.)*, PiP 1980, nr 2, s. 130 i n.; por. także: E. Łętowska, J. Łętowski, *O państwie prawa, administrowaniu i sądach w okresie przekształceń ustrojowych*, Warszawa 1995, s. 147-148; H. Krüger, *Allgemeine Staatslehre*, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1966, s. 769 i n.

¹⁵ J. Starościak, E. Iserzon, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1963, s. 25 i n.

¹⁶ Zob. J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia państwa i prawa polskiego*, Warszawa 1979, s. 225 i n.

¹⁷ *Ibidem*, s. 443 i n.; zob. także D. Janicka, *Ustrój...*, *op. cit.*, s. 20; J. Kornaś, *Administracja publiczna w Polsce*, [w:] *Aministracja...*, *op. cit.*, s. 104 i n.; M. Kallas, *Historia ustroju Polski*, Warszawa 2006, s. 103 i n.

W drugiej połowie XVIII w. rozpoczyna się okres reform państwa polskiego i początek prawa administracyjnego. Pierwsze reformy doprowadziły do poprawy organizacji i działania sejmu. Przebudowa aparatu władzy miała na celu gruntowną reformę administracji państwowej. Zasadnicze zmiany w jej funkcjonowaniu nastąpiły w latach 1764-1775, kiedy to sejm uchwalił akty prawne mające istotne znaczenie dla jej działania¹⁸.

W 1764 r. zostały powołane dwa centralne organy: Komisja Skarbowa i Komisja Wojskowa. Miały one charakter kolegialny. Komisje te działały osobno w Rzeczypospolitej i na Litwie, zgodnie z postanowieniami Unii Lubelskiej. W skład komisji jako członkowie wchodziłi ministrowie, wybierani przez sejm na okres dwóch lat z poczwórnej liczby kandydatów przedstawionych przez króla. Natomiast z urzędu przewodniczyli tym komisjom podskarbiowie i hetmani.

W zakresie działania Komisji Skarbowej były między innymi „obok zadań fiskalnych, prace nad rozbudową infrastruktury, a zatem komunikacji i transportu (budowa dróg i uszlupianie rzek) popieranie przemysłu i handlu”¹⁹. Komisja Skarbu miała również uprawnienie, jako organ sądowy, do rozstrzygania spraw skarbowych i handlowych. W ramach tej komisji został zorganizowany sprawnie działający aparat administracyjny. Dzięki działaniom Komisji Skarbu zostały zniesione wewnętrzne cła i myta, co stanowiło podstawę do dalszego rozwoju gospodarczego oraz do zapoczątkowania prac nad ujednoczeniem systemu miar, wag i systemu pieniężnego²⁰.

Komisja Skarbowa w 1768 r. wprowadziła budżet „czyli zestawienie preliminowanych dochodów i wydatków państwowych na określony czas, w systemie parlamentarnym uchwalanym przez sejm. Ustawa budżetowa określała całość gospodarki finansowej państwa. Zapoczątkowano w tym okresie prace nad wprowadzeniem nowoczesnych zasad gospodarki budżetowej, zatem jedności budżetu, obejmującego całość dochodów i wydatków państwa, jego jawności, związanej z działalnością sejmu, jak i – co należało już do polskich tradycji – kontroli wykonania budżetu przez sejm”²¹.

¹⁸ Zob. D. Malec, J. Malec, *Historia...*, *op. cit.*, s. 41 i n; M. Kallas, *Historia...*, *op. cit.*, s. 128-135.

¹⁹ J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia...*, *op. cit.*, s. 302.

²⁰ *Ibidem*. Por. także: M. Kallas, *Historia...*, *op. cit.*, s. 130-131; J. Kornaś, *Administracja...*, *op. cit.*, s. 109; *Dzieje Sejmu Polskiego*, red. J. Bardach, Warszawa 1997, s. 72.

²¹ *Ibidem*.

Do zadań Komisji Wojskowej, jako drugiego centralnego organu, należały sprawy organizacji, zaopatrzenia i szkolenia sił zbrojnych oraz sądownictwo w sprawach osób wojskowych i cywilnych przeciw wojskowym²².

Sejm w 1773 r. utworzył Komisję Edukacji Narodowej jako organ kolegialny do spraw oświaty publicznej. Podstawą powstania Komisji Edukacji Narodowej stały się skonfiskowane dobra jezuickie, z których utworzono fundusz edukacyjny. Komisja, jako organ administracji oświatowej, miała uporządkować sprawy szkolnictwa. Pod jej zarząd przekazano „wszystkie generalne akademie [tj. uniwersytety], gimnazja, kolonie akademickie [czyli szkoły podległe zwierzchnictwu uniwersytetu krakowskiego], szkoły publiczne, żadnych nie wyłączając”²³, ponadto dbała o zapewnienie jednolitego programu nauczania. Posiadała również uprawnienia sądownicze w zakresie majątków, którymi administrowała²⁴.

Dla sprawnego administrowania innymi sprawami zostały utworzone następujące komisje: Komisja Mennicza, której głównym zadaniem było utworzenie mennicy i wprowadzanie nowego systemu monetarnego oraz Komisja Szpitalna z zadaniem organizacji służby zdrowia i tworzenia przytułków dla ubogich czy też domów starców²⁵.

Powołanie Rady Nieustającej, jako centralnego rządu, miało na celu przejęcie uprawnień wynikających z władzy królewskiej. Jej przewodniczącym pozostał król, z uprawnieniem dwóch głosów w przypadku równych zdań. W skład rady wchodziło 36 członków, którzy byli powoływani przez sejm na dwuletnią kadencję. Połowę członków stanowili reprezentanci senatu, a drugą połowę szlachta. Rada Nieustająca obradowała na zebraniach plenarnych, a pracowała w pięciu departamentach, w skład których wchodziło od czterech do ośmiu członków. Były to departamenty: Interesów Cudzoziemców (z królem jako przewodniczącym), Policji czyli Dobrego Porządku z nadzorem administracyjnym nad miastami królewskimi, Wojskowy, który przejął o uprawnienia komisji wojskowych – koronnej i litewskiej, rozwiązanych w 1776 roku, Sprawiedliwości i Skarbowy. Rada sprawowała nadzór nad administracją, kontrolowała urzędników, posiadała prawo inicjatywy ustawodawczej oraz interpretacji prawa, a decyzje były podejmowane absolutną większością głosów²⁶. Rada Nie-

²² D. Malec, J. Malec, *Historia...*, *op. cit.*, s. 42; M. Kallas, *Historia...*, *op. cit.*, s. 131.

²³ J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia...*, *op. cit.*, s. 302.

²⁴ H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 1996, s. 52.

²⁵ Zob. J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia...*, *op. cit.*, s. 304.

²⁶ Por. D. Malec, J. Malec, *Historia...*, *op. cit.*, s. 43.

ustająca była kontrolowana przez sejm poprzez powoływane komisje, które kontrolowały rachunki. Komisje były zobowiązane składać sejmowi sprawozdania ze swoich działań. Członkowie rady za przekroczenie swoich uprawnień mogli być pociągnięci do odpowiedzialności przed sądem sejmowym²⁷.

W okresie obrad Sejmu Czteroletniego, 3 maja 1791 r. uchwalono Ustawę Rządową, zwaną Konstytucją 3 Maja. Konstytucja powołała Straż Praw, jako najwyższy organ władzy wykonawczej w państwie. W jej skład weszli: król jako przewodniczący i szef rządu, prymas jako głowa Kościoła katolickiego i przewodniczący Komisji Edukacji Narodowej, pięciu ministrów (jeden z marszałków jako minister policji, jeden z kanclerzy sprawujący funkcję ministra pieczęci czyli spraw wewnętrznych, drugi z kanclerzy jako minister spraw zagranicznych, ministrem wojny był jeden z hetmanów, a jeden z podskarbich był ministrem skarbu). Następca tronu i marszałek sejmu jako członkowie nie mieli prawa głosu. Król powoływał ministrów do Straży Praw z grona wszystkich ministrów Korony i Litwy. Straż Praw jako rząd kierowała całą administracją centralną. W skład rządu wchodziły komisje wspólne dla Litwy i Korony: Wojskowa, Policji, Skarbu i Edukacji Narodowej. Komisje były to kolegialne centralne ministerstwa, którymi kierowali ministrowie. Za naruszenie Ustawy Rządowej minister mógł odpowiadać sądownie, natomiast w przypadku zarzutów politycznych minister ponosił odpowiedzialność parlamentarną²⁸.

Komisja Skarbu zajmowała się sprawami podatkowymi, organizowała i zakładała manufaktury, popierała handel, prowadziła budowę i utrzymanie dróg, kanałów, rzek, posiadała również uprawnienia w zakresie gospodarki rolnej²⁹.

Nadzór nad miastami sprawowała Komisja Policji. Do jej zadań należały sprawy bezpieczeństwa, spokoju, obyczajowe, handlowe, budowlane, zdrowia, dobroczynności, np. kierowanie żebraków i ubogich do przytułków lub do domów przymusowej pracy. Mogła nakładać podatki, zajmowała się również ochroną własności literackiej³⁰. Komisja musiała przedstawiać sprawozdania wraz z rachunkami z powierzonych jej funduszy sejmowi.

Działania Sejmu Czteroletniego przyczyniły się do powstanie sprawnej administracji, co z kolei tworzyło perspektywy dla politycznego i ekonomicznego rozwoju kraju. W wyniku trzeciego rozbioru Polska utraciła jednak państwowość. Reformy systemu administracji zostały wstrzymane, co miało negatywny

²⁷ J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia...*, *op. cit.*, s. 304.

²⁸ *Ibidem*, s. 321; zob. także: J. Kornaś, *Administracja...*, *op. cit.*, s. 114-116; M. Kallas, *Historia...*, *op. cit.*, s. 153-166.

²⁹ Zob.: H. Izdebski, *Historia...*, *op. cit.*, s. 54.

³⁰ J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia...*, *op. cit.*, s. 323.

wpływ na dalszy rozwój administracji. Na ziemiach polskich pojawiła się administracja państw zaborczych³¹.

2. Nauka prawa administracyjnego w Polsce

W drugiej połowie XVIII w., wraz z reformami organizacji państwa i próbami tworzenia nowoczesnej administracji, powstają początki nauki polskiego prawa administracyjnego³². Do najbardziej znanych przedstawicieli tego okresu należą: Stanisław Staszic, Hugo Kołłątaj, Antoni Popławski, Jan Piechota, Jan Franciszek Nax.

Traktaty Stanisława Staszica *Uwagi nad życiem Jana Zamoyskiego* (1785) i *Przestrogi dla Polski* (1790), stanowią początek rozwoju myśli politycznej Sejmu Czteroletniego. Autor w poszczególnych rozdziałach traktatów dokonuje przeglądu najważniejszych spraw państwa, jednocześnie podejmując próby wskazania możliwości, które mogłyby doprowadzić do zachowania niepodległości państwa, „poprzez uzdrowienie ustrojowo-administracyjnych instytucji, proponując wprowadzanie rządów absolutnych albo reformy Sejmu Wielkiego w duchu republikanizmu”³³.

Z dorobku Hugo Kołłątaja „na uwagę zasługują trzy dzieła: *O poprawie Rzeczypospolitej*, będące integralną częścią traktatu *Do Stanisława Małachowskiego, referendarza koronnego. O przyszłym sejmie Anonima listów kilka* (wyd. w latach 1788-1789), *Prawo polityczne narodu polskiego czyli Układ rządu Rzeczypospolitej* (1790) oraz traktat filozoficzno-prawny *Porządek filozoficzno-moralny* (1810). Dzieła te zawierały wykładnię republikanizmu w programie działania politycznego i w konkretnych projektach ustrojowych, opartych na podstawowych zasadach: zniesienia barier stanowych, przywrócenia swobód obywatelskich, ustanowienia prerogatyw dla stanów usłużnych (nauzcycieli, wojska, duchowieństwa), usprawnienia zarządu krajem przy pomocy trwałego rządu i dobrze zorganizowanej administracji. H. Kołłątaj był nie tylko pisarzem politycznym, ale także autorem i współredaktorem wielu ważnych

³¹ Zob.: D. Malec, J. Malec, *Historia...*, *op. cit.*, s. 45 i n.

³² Zob.: A. Szadek-Bartuń, *Z rodowodu...*, *op. cit.*, s. 25; D. Janicka, *Ustrój...*, *op. cit.*, s. 20-22; K. Bartoszewicz, *Konstytucja 3 Maja – kronika dni kwietniowych i majowych w roku 1791*, Warszawa 1989, s. 76 i n.; M. Kallas, *Historia...*, *op. cit.*, s. 156-166; J. Kronaś, *Administracja...*, *op. cit.*, s. 114-116.

³³ *Ibidem*, s. 27; zob. także: J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Piertrzak, *Historia...*, *op. cit.*, s. 314 i n.

aktów prawnych – m.in. *Konstytucji 3 maja, Uniwersału Połanieckiego czy Uniwersału względem podatków i poborów*. Tematyka poruszana w jego traktatach była bliska poglądom S. Staszica, przeważało w niej jednak spojrzenie prawnicze i filozoficzne³⁴.

Antoni Popławski napisał *Zbiór niektórych materii politycznych* (1774). Praca dotyczyła przede wszystkim zarządzania sprawami gospodarczymi. Jan Piechota przetłumaczył z języka niemieckiego na język polski rozprawę niemieckiego uczonego Ludwiga H. Jacoba *Zasady prawodawstwa i instytucji politycznych*. Wydanie tego dzieła zostało wstrzymane przez ministra spraw wewnętrznych, ze względu na użyte przez Jacoba zwroty w sprawach religijnych i państwowych; zostało ono wydane dopiero w 1815 roku z wieloma komentarzami cenzury. Jan Franciszek Nax w pracy *Wykład początkujących prawideł ekonomiki politycznej z przystosowaniem przepisów gospodarstwa narodowego* przedstawił sprawy z zakresu przemysłu, rolnictwa, handlu i cel.

Dzieła wymienionych autorów zapoczątkowały kształtowanie się myśli administracyjnej i tym samym dały podstawę do rozwoju nauki prawa administracyjnego.

W drugiej połowie XIX w. nastąpił rozwój polskiej szkoły prawa administracyjnego. Rozwijała się ona przede wszystkim w środowiskach akademickich Warszawy, Krakowa i Lwowa³⁵. Najbardziej znanymi twórcami polskiego prawa administracyjnego byli: Antoni Okolski, Franciszek Kasperek, Józef Bogdan Oczapowski. Głównym osiągnięciem tych teoretyków było przedstawienie przedmiotu prawa administracyjnego wraz z nauką o administracji. W ich systemowych traktatach opracowane zostały „zagadnienia dotyczące części ogólnej i szczególnej prawa administracyjnego, m.in. pojęcie prawa administracyjnego, centralizacji i decentralizacji, teorii organu i aktu administracyjnego, problematyka sądownictwa administracyjnego i samorządu terytorialnego. Ukształtowana została również typologia dziedzin życia społeczno-gospodarczego i politycznego, które zaklasyfikowano do prawa administracyjnego. Konstrukcja zakresu przedmiotowego nauki prawa administracyjnego wymagała jednocześnie określenia metody badawczej, a także terminologii administracyjno-

³⁴ A. Szadek-Bartuń, *Z rodowodu...*, *op. cit.*, s. 26; zob. także M. Kallas, *Historia...*, *op. cit.*, s. 152.

³⁵ Zob. M. Gromadzka-Grzegorzewska, *Może jednak polska szkoła teorii prawa administracyjnego*, [w:] *Zbór studiów z zakresu nauk administracyjnych*, red. Z. Rybicki, M. Gromadzka-Grzegorzewska, M. Wyrzykowski, Ossolineum 1978, s. 349 i n.

prawnej, celu i zastosowania filozofii do rozważań prawno-administracyjnych³⁶.

Antoni Okolski pierwszy raz doktoryzował się na uniwersytecie w Jenie. Następnie uzyskał drugi doktorat za rozprawę *O sporach administracyjnych* (1867) w Warszawie, w Szkole Głównej. Był profesorem prawa administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji do likwidacji tej uczelni. W Petersburgu uzyskał po raz trzeci tytuł doktora na podstawie rozprawy *O stosunku państwa do oświaty publicznej* (1872). Wykładał na Carskim Uniwersytecie Warszawskim prawo administracyjne i procedurę cywilną. Jako pierwszy i jedyny w XIX w. „podjął próbę zbudowania całościowego systemu nowoczesnej nauki prawa administracyjnego. Podobnie rzecz się miała w przypadku zdefiniowania pojęcia prawa administracyjnego. W trzypięciotomowym dziele *Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskim* (1880-1884) A. Okolski zajął się strukturą administracji, podziałem terytorialno-administracyjnym, kwestią samorządu terytorialnego i zawodowego oraz całością przepisów obowiązujących z zakresu prawa administracyjnego i materialnego w Królestwie Polskim. Dzieło to, ze względu na rzetelnie udokumentowane źródła i dokładne opracowanie instytucji administracyjnych Księstwa Warszawskiego i Królestwa Polskiego, jest do chwili obecnej kluczową pozycją w studiach nad historią ustroju Polski³⁷.

Franciszek Kasperek po ukończeniu studiów prawniczych pracował w Prokuraturii Skarbowej i w sądzie. Swoją pracę naukową rozpoczął od przedstawienia pozycji habilitacyjnej *Zasady główne ustaw małżeńskich Kościoła Katolickiego ze stanowiska filozofii*. Z powodu braku kwestii międzynarodowych nie została ona przyjęta i tym samym autor nie mógł starać się o objęcie Katedry Filozofii Prawa i Prawa Narodów. Dopiero na podstawie *Zasady H. Grocjusza o prawie interwencji ze stanowiska dzisiejszej nauki filozoficznego i pozytywnego prawa narodów* objął Katedrę Prawa na Uniwersytecie Jagiellońskim. F. Kasperek jest pierwszym twórcą polskiego systemu prawa politycznego. Jest autorem następujących prac: *Prawo polityczne ogólne z uwzględnieniem austriackiego 1877-1881*, *Nauka administracji i prawo administracyjne austriackie* (1897), *Uwagi krytyczne o galicyjskiej organizacji gminnej i wioski* (1881), *Podręcznik prawa politycznego* (1888). W swoich badaniach nad prawem wykorzystywał metodę filozoficzną, polegającą na „łączeniu elementów metafiz-

³⁶ A. Szadek-Bartuń, *Z rodowodu...*, op. cit., s. 28-29.

³⁷ *Ibidem*; por. E. Ochendowski, *Pierwszy polski podręcznik prawa administracyjnego. W stulecie wydania podręcznika Antoniego Okolskiego*, „Organizacja-Metody-Technika” 1981, nr 1, *passim*.

zycznych bądź historycznych z elementami pozytywizmu prawniczego w prawnoznawstwie”³⁸.

Józef Oczapowski studiował prawo na uniwersytecie w Berlinie, tytuł doktora uzyskał na uniwersytecie w Heidelbergu. W swojej pracy naukowej pozostał pod dużym wpływem niemieckich uczonych, np. Roberta von Mohla czy Lorenza von Steina. W warszawskiej Szkole Głównej na Wydziale Prawa i Administracji wykładał prawo administracyjne i naukę administracji, na Uniwersytecie Jagiellońskim zajmował się prawem administracyjnym. Napisał m.in. takie dzieła jak: *Władza i układ państwa. Zarys polityki i porównawczego prawa konstytucyjnego* (1875), *Ustawodawstwo paszportowe. Studium z teorii zarządu wewnętrznego* (1882), *Zarys skarbowości ludów starożytnych* (1866).

Polska nauka prawa administracyjnego rozwijała się w szczególnych warunkach historycznych, ponieważ Polski nie było na mapie Europy. Twórcy polskiego prawa administracyjnego zdobyli znaczącą pozycję naukową w Europie, a w swoich dziełach rozwijali ideę interwencji państwa w obszarach życia społeczno-gospodarczego w imieniu całego społeczeństwa.

W 1918 r. Polska odzyskała niepodległość. Jej powrót na mapę Europy przyczynił się do wzrostu zainteresowania nauką prawa administracyjnego wśród polskich naukowców. Otwierano lub reaktywowane były uniwersytety. Badania nad naukami administracyjnymi najlepiej rozwijały się na uniwersytetach w Krakowie i Lwowie. Wywodzący się stamtąd wykładowcy podjęli w swych pismach najbardziej aktualne zagadnienia prawno-ustrojowe związane z powstaniem II Rzeczypospolitej. W zaistniałych warunkach historycznych do podstawowych zadań środowiska uniwersyteckiego należało przeobrażenie ukształtowanych już instytucji klasycznego prawa administracyjnego oraz tworzenie oryginalnych. Dotyczyło to m.in. nowych działów prawa administracyjnego (np. prawo o ruchu drogowym), jak i gałęzi tego prawa (np. gospodarcze prawo administracyjne, prawo procesowe). Współczesne prawo administracyjne wymagało opracowania nie tylko prawa ustrojowego i prawa materialnego, ale także prawa formalnego – procedury administracyjnej, która stała się przedmiotem kodyfikacji w Polsce w 1928 r.³⁹

Najwybitniejsi przedstawiciele okresu międzywojennego uzyskali wykształcenie przed odrodzeniem się państwa polskiego. Także część ich opracowań powstała i została wydana pod zaborami. Do nich można zaliczyć: Józefa

³⁸ A. Szadek-Bartuń, *Z rodowodu...*, *op. cit.*, s. 30; zob.: M. Szubiakowski, *Geneza...*, *op. cit.*, s. 59.

³⁹ A. Szadek-Bartuń, *Z rodowodu...*, *op. cit.*, s. 31; zob. także: M. Kallas, *Historia...*, *op. cit.*, s. 255-258; J. Kornaś, *Administracja...* *op. cit.*, s. 121-122.

Buzka, Kazimierza Władysława Kumanieckiego, Feliksa Franciszka Ochimowskiego.

Józef Buzek, jako profesor na Uniwersytecie we Lwowie, wykładał prawo administracyjne. W jego zainteresowaniach naukowych ważne miejsce znajdowała statystyka i polityka. Jeszcze pod zaborami wydał: *Podstawy organizacyjne angielskiego samorządu* (1902, była to rozprawa habilitacyjna), *Studia z zakresu administracji i wychowania publicznego* (1904), *Administracja gospodarstwa społecznego* (1913)⁴⁰. J. Buzek zorganizował powstanie Głównego Urzędu Statystycznego w Warszawie.

Kazimierz W. Kumaniecki wykładał na Uniwersytecie Jagiellońskim prawo administracyjne, naukę o administracji i statystykę. „W pierwszym okresie swojej działalności naukowej, w dwa lata po obronie habilitacji (1911), opublikował trzy monografie z zakresu prawa administracyjnego. W 1913 r. wydany został *Akt Administracyjny. Studia nad istotą aktu administracyjnego z uwzględnieniem zasadniczego orzecznictwa austriackiego Trybunału Administracyjnego*. W tym samym roku ukazał się *Zbiór najważniejszych przepisów uniwersyteckich*, a rok później *Zarys austriackiego prawa budowlanego*. W rozwoju naukowym K.W. Kumanieckiego można wyodrębnić drugi okres, przypadający na czas międzywojnia. Ukazały się wówczas dwa dzieła poświęcone systematyzacji i interpretacji aktualnie obowiązującego prawa administracyjnego. Pierwsze z nich, wydane w 1929 r. *Polskie prawa administracyjne w zarysie*, zostało napisane wspólnie z Jerzym Panejko – profesorem Uniwersytetu Wileńskiego i Bohdanem Wasiutyńskim – profesorem Uniwersytetu Warszawskiego. Drugie – *Zarys ustroju postępowania i prawa administracyjnego w Polsce*, które także jest pracą zbiorową trzech administratywistów krakowskich (oprócz K.W. Kumanieckiego, Jerzego Langroda i Szczęsnego Wachholza), zostało ogłoszone dziesięć lat później tj. w 1939 roku”⁴¹. K.W. Kumaniecki opublikował również: *Ustrój władz samorządowych na ziemiach polskich* (1920 i 1921), *Ustrój władz samorządowych na ziemiach Polski w zarysie* (1921) oraz *Zbiór dokumentów do powstania Państwa Polskiego* (1920).

Feliks F. Ochimowski jest autorem podręcznika *Prawo administracyjne*, wydanego w latach 1919 i 1921. Dzieło miało wartość historyczną, ponieważ ukazywało funkcjonowanie prawa administracyjnego w byłych zaborach. Oparcie zostało na wykładach z prawa administracyjnego, przeprowadzonych przez F.F. Ochimowskiego na Wydziale Nauk Politycznych i Społecznych Wolnej Wszechnicy Polskiej w Warszawie.

⁴⁰ Zob. M. Gromadzka-Grzegorzewska, *Narodziny...*, op. cit., s. 126 i n.

⁴¹ A. Szadek-Bartuń, *Z rodowodu...*, op. cit., s. 31-32.

Praca Władysława Leopolda Jaworskiego *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne* (1924) zawiera szeroko przedstawione kwestie prawa administracyjnego i nauki administracji. Autor uważa, że: „całość działalności administracji jest działalnością twórczą, a tylko pewna jej część odbywa się według przepisów ustawowych”⁴². Do jego zainteresowań naukowych należało również prawo konstytucyjne i filozofia. Z zakresu prawa konstytucyjnego wydał komentarz do konstytucji *Prawo państwa polskiego* (1921), *Projekt Konstytucji* (1928), *Projekt kodeksu agrarnego* (1928).

Problematyka ustroju administracji interesowała również Bohdana Wasiuńkiego. Jego dzieło *Ustrój władz administracyjnych rządowych i samorządowych* (1925) miało cztery wydania, ponieważ zawierało wiedzę o poszczególnych etapach rozwoju państwa polskiego w uzyskaniu niepodległości w 1918 r. oraz przedstawiało zmiany w zachodzącej w samorządzie.

Do prac, które mają podstawowe znaczenie dla rozwoju nauki o samorządzie, można zaliczyć dwie pozycje: Jerzego Panejki *Geneza i postawy samorządu europejskiego* (1926) opublikowane dwukrotnie najpierw w Paryżu, a następnie w Wilnie, oraz *Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa polskiego* (1928) autorstwa Tadeusza Bigo. Uważał on, że: „Związki publicznoprawne i związki samorządowe – to dwa synonimy: zakresy tych nazw pokrywają się. Samorząd jest oznaczeniem formy administracji, wyraża stosunek osób administracyjnych do państwa, określa tylko jedną relację podmiotu administracji. Związek publicznoprawny jest oznaczeniem samego podmiotu administracji”⁴³.

Tematyka sądownictwa i postępowania administracyjnego była przedmiotem opracowań naukowych np. Tadeusza Hilarewicza *Najwyższy Trybunał Administracyjny i jego kompetencje* (1925), Jerzego Stefana Langroda *Zarys sądownictwa administracyjnego ze szczególnym uwzględnieniem sądownictwa administracyjnego w Polsce* (1925), Wita Klonowieckiego *Strona w postępowaniu administracyjnym* (1938).

Podczas II wojny światowej działalność naukowa była kontynuowana. Stanisław Kosznica w czasie okupacji napisał pracę *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, którą wydano w Warszawie w 1943 r. Fraciszek Longchamps organizował i prowadził wykłady dla przyszłych prawników w obozie jenieckim w Murnau. Podobnie swoje wykłady prowadził Jerzy

⁴² M Zimmermann, *Pojęcie administracji publicznej a „swobodne uznanie”*, Poznań 1959, s. 128.

⁴³ T. Bigo, *Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 154.

S. Langrod dla polskich oficerów we Francji. J. S. Langrod jest autorem wielu prac naukowych z zakresu prawa administracyjnego⁴⁴, np. *Trzy lata samorządu Krakowa (1931-1933) na tle teorii prawa administracyjnego. Fakty i konkluzje* (1934), *Zagadnienia wybrane z praktyki administracyjnej* (1938), *Administracja obrony państwa* (1939), *Zarys administracji agrarnej w Polsce* (1939), *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej* (1948).

Po zakończeniu II wojny światowej w Warszawie zostało wydane czterotomowe dzieło *Prawo administracyjne* (1953) pod redakcją Maurycego Jaroszyńskiego. W 1956 r. ukazała się wspólna praca Maurycego Jaroszyńskiego, Mariana Zimmermanna, Wacława Brzezińskiego *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*. Do najważniejszych opracowań Franciszka Longchampska można zaliczyć: *Założenia nauki administracji* (1949), *Współczesne kierunki w nauce prawa administracyjnego na Zachodzie Europy* (1968)⁴⁵.

Problematyką prawa administracyjnego i postępowania administracyjnego zajmował się Wacław Dawidowicz, który jest autorem prac: *Ogólne postępowanie administracyjne* (1962), *Wstęp do nauk prawno-administracyjnych* (1974), *Polskie prawo administracyjne* (1978), *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu* (1983).

Jerzy Starościk jest autorem wielu opracowań naukowych, jak: *Swobodne uznanie władz administracyjnych* (1948), *Prawne formy działania administracji* (1957), *Prawo administracyjne w zarysie* (1959). Był również pomysłodawcą i członkiem zespołu autorskiego dzieła naukowego *System prawa administracyjnego* wydanego w czterech tomach (t. I i t. II w 1977 r., t. III w 1978 r., t. IV w 1980 r.)⁴⁶. Dzieło to było najważniejszym osiągnięciem w powojennej działalności naukowej badaczy prawa administracyjnego w Polsce.

3. Zakończenie

W latach dziewięćdziesiątych wzrosło zainteresowanie badaczy prawa administracyjnego tą problematyką, wynikiem tego było uporządkowanie kompleksu zagadnień związanych z nauką i prawem administracyjnym oraz opracowanie i wydanie wielu nowych pozycji naukowych. W tym okresie rozpoczę-

⁴⁴ Zob. E. Ochendowski, *Prawo...*, *op. cit.*, s. 63; E. Knosela, *Zarys nauki administracji*, Zakamycze 2006, s. 45.

⁴⁵ H. Izdebski, M. Kulesza, *Aministracja...*, *op. cit.*, s. 57-64.

⁴⁶ Zob. E. Knosela, *Zarys...*, *op. cit.*, s. 45-46; E. Ochendowski, *Prawo...*, *op. cit.*, s. 65.

to prowadzenie prac naukowo-badawczych w zakresie porównawczym polskiego prawa administracyjnego z prawem administracyjnym innych państw w Europie. Badania te dały odpowiedź na wiele aspektów różnych zagadnień, które do tej pory nie były należycie wyjaśnione w polskiej nauce prawa administracyjnego. Poza tym praca naukowa w zakresie dostosowania prawa administracyjnego do nowych zasad działania państwa i jego organów administracyjnych była prowadzona z dużą aktywnością.

W związku przystąpieniem Polski w dniu 1 maja 2004 do Unii Europejskiej prace legislacyjne w zakresie dostosowania polskiego prawa administracyjnego do prawa wspólnotowego nabierały nowego wymiaru i będą przedmiotem dalszych rozważań.

Genesis, development and the science of administrative law

S u m m a r y

Emergence of administrative law in Poland differed from the situation in Western–European monarchies due to a different course of development of the Polish state, which did not go through a phase of enlightened absolutism. The principle that a monarch pronounces the law which he is exempt from never existed because the interest of the state was formulated by a two–chamber parliament and not the king. State bodies functioned on the basis of parliamentary resolutions, which had a character of acts of administrative law. The science of Polish administrative law originated in the second half of the 18th century together with the reforms of the state and attempts to create modern administration. Polish science of administrative law developed in specific historical conditions as the country had been erased from the political map of Europe. The development of the Polish school of administrative law intensified in the second half of the 19th century. The academic activity continued throughout World War II and intensified after its end. In the 1990s administrative law was adapted to the new principles of state’s functioning.

Ursprung, Entwicklung und Verwaltungsrechtslehre in Polen

Z u s a m m e n f a s s u n g

Die Entstehung des Verwaltungsrechts in Polen unterschied sich von der Lage in den westeuropäischen Monarchien im Hinblick auf die andersartige, geschichtliche Entwicklung des polnischen Staates. Die Phase des aufgeklärten Absolutismus trat nicht auf. In dem polnischen Staat funktionierte nicht die Regel, dass allein der Monarch das Recht setzt und ihm nicht untersteht, weil das Staatsinteresse von dem Zweikammerparlament und nicht von dem König festgelegt wurde. Die Staatsorgane funktionierten auf der Basis von Parlamentverfassungen, die die Merkmale der Verwaltungsrechtsakte trugen. Der Beginn der polnischen Verwaltungsrechtslehre erfolgte in der zweiten Hälfte des achtzehnten Jahrhunderts, zusammen mit den Reformen der Staatsorganisation und den Versuchen, eine moderne Verwaltung zu bilden. Die polnische Verwaltungsrechtslehre entwickelte sich unter besonderen, geschichtlichen Umständen, weil Polen auf der Karte Europas nicht existierte. In der zweiten Hälfte des neunzehnten Jahrhunderts fand eine Entwicklung der polnischen Verwaltungsrechtsschule statt. Im zweiten Weltkrieg wurde die wissenschaftliche Tätigkeit fortgesetzt, nach seinem Ende erfolgte ihre weitere Entwicklung. In den 90er Jahren wurden die Arbeiten in dem Bereich der Anpassung des Verwaltungsrechts an neue Funktionsprinzipien des Staates geführt.