

Piotr Dobosz

Problemy metodologii współczesnej nauki prawa administracyjnego na tle metody historyczno-prawnej

Kwartalnik Prawa Publicznego 1/1, 9-47

2001

Artykuł został zdigitalizowany i 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.

*Piotr Dobosz**

PROBLEMY METODOLOGII WSPÓŁCZESNEJ NAUKI PRAWA ADMINISTRACYJNEGO NA TLE METODY HISTORYCZNO-PRAWNEJ

1. MIEJSCE METODOLOGII NAUKI PRAWA ADMINISTRACYJNEGO NA TLE SYSTEMATYKI METODOLOGII NAUK

1.1. „Dawne systemy prawa – czy z pnia rzymskiego wyrosłe, czy z rodzimych tradycji młodszych narodów – powstawały tak, jak dzieła architektury dawnych wieków: bez metodologów, bez obfitości teoretycznych terminów, bez „założeń” i „rozwiązań”; doświadczenia wielu pokoleń i intuicja twórców, często bezimiennych, dawały całości skończone pod względem celowości i estetyki, spełniając w zadziwiający sposób te postulaty, które dziś się stawia dziełom współczesnym. A w dawnych tych systemach prawa myśl badawcza, ówczesna doktryna, nie tylko brała udział, ale wręcz tkwiła w nich, była tym pomostem, na którym doświadczenie łączyło się z intuicją twórczą – tkwiła tak mocno, że dopiero po stuleciach zaczęła sobie uświadamiać swą odrębność od życia prawnego, odrębność swoich celów od celów praktyki prawa”¹.

Wypowiedź ta sformułowana przez F. Longchamps’a sygnalizuje interesujące zagadnienie poznania prawa. F. Longchamps sformułował w niej bardzo ciekawą tezę, podnoszącą, iż w momencie rozwoju prawa, w którym nie było jeszcze wyraźnego rozdziału pomiędzy prawem (ad-

* Dr Piotr Dobosz – adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego, Uniwersytet Jagielloński, Kraków.

¹ F. Longchamps, *Z problemów poznania prawa*, Wrocław 1968, s. 7–8. Zob. także W. Dawidowicz, *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia podstawowe*, War-

ministracyjnym) a nauką prawa (administracyjnego) w instytucji samego prawa zawierała się metodologia nauki prawa, a obecnie, kiedy ten rozdział jest tak wyraźny, nauka prawa (administracyjnego) w pewien sposób pomija problematykę metodologii nauki prawa. F. Longchamps dostrzega zarazem aspekt łączenia doświadczenia z intuicją twórczą, od których niepotrzebnie odchodzimy, niezasadnie negując metodę historyczno-prawną i dorobek psychologicznych szkół poznania. Konstatacja ta nawiązuje do wcześniejszej tezy, sformułowanej przez J. Jellinka, który dostrzegł, że równocześnie z „wytworzeniem się ustawodawstwa w dziedzinie administracji” (po „wprowadzeniu ustaw konstytucyjnych” i „po utworzeniu prawnie unormowanej kontroli nad administracją”) „wyłoniły się prawne metody badania”². Przedstawione zagadnienia poznania prawa, pomimo upływu wielu lat, nie straciły na swojej aktualności.

Obecnie problematyka metodologii nauki prawa administracyjnego, czyli metod postępowania przy uprawianiu tej nauki nie stanowi obszaru badawczego, któremu przedstawiciele doktryny prawa administracyjnego, coraz częściej w języku prawniczym doktryny i praktyki, zamiast „teoretykami prawa administracyjnego” nazywani „administratywistami”³, uznawaliby za nieodzowną płaszczyznę badań. Z jed-

szawa 1965; T. Skoczny, *Podstawowe dylematy naukowego poznania administracji publicznej*, Warszawa 1986.

² J. Jellinek, *Ogólna nauka o państwie. Ks. II. Nauka o państwie z punktu widzenia społecznego. Ks. III. Nauka o państwie z punktu widzenia prawnego. Z trzeciego wydania niemieckiego przełożyli Dr Marja Balsigierowa i Mieczysław Przedborski*, Warszawa 1924, s. 248.

³ Terminem „administratywiści” posługiwał się F. Longchamps, przywołując dorobek nauki francuskiej prawa administracyjnego, a także W. Dawidowicz zajmując się na początku lat 90. XX w. problematyką współczesnych kierunków teorii prawa administracyjnego. Terminem tym posłużono się również w odniesieniu do teoretyków prawa administracyjnego, uczestników X Niemiecko-Polskiego Kolokwium Prawników Administratywistów. Zob. F. Longchamps, *Współczesne kierunki w nauce prawa administracyjnego na zachodzie Europy*, Wrocław 1968, s. 94 oraz W. Dawidowicz, *Administratywiści a teoria prawa administracyjnego*, PiP 1992 nr 9, s. 45–57, a także *Kierunki rozwoju prawa administracyjnego. Podstawowe zagadnienia prawa budowlanego i planowania przestrzennego. Dziesiąte Niemiecko-Polskie Kolokwium Prawników Administratywistów. Poznań 8–12 września 1997. Referaty i głosy w dyskusji*, Poznań 1997. Tradycyjnie pojęcie „administratywista” odnoszone było tylko do teoretyków prawa administracyjnego, ale w języku prawniczym, a nawet i w języku potocznym nadawany jest mu obecnie szerszy zakres podmiotowy. Aktualnie na tle zakresu terminu „administratywista” powstaje pytanie o kategorie grup zawodowych, które stanowią podmiotowe desygnaty tego pojęcia, a zatem czy możemy tutaj w równej mierze zakwalifikować zarówno przedstawicieli teorii prawa administracyjnego, jak i bardzo rozległą i niejednorodną grupę osób uprawiających w sposób praktyczny prawo administracyjne, czyli wyspecjalizowanych w prawie administracyjnym przedstawicieli takich zawodów prawniczych, jak adwokaci, radcowie prawni, notariusze, ale i sędziowie stosu-

nej strony jest to zrozumiałe, skoro badawczymi metodami naukowymi w sposób uogólniający i syntezyjący zajmują się przedstawiciele innych dziedzin nauk, przede wszystkim metodologii nauk, czyli „(...) nauki o sposobach systematycznego poznawania rzeczywistości, poznawania świata przyrody i świata kultury ludzkiej oraz o sposobach porządkowania uzyskanej wiedzy”⁴, ale i np. po części teorii prawa, filozofii prawa czy jurysprudenencji ogólnej, a ponadto istnieje utrwalone w doktrynie przekonanie, iż dla nauk prawnych najlepszymi środkami badawczymi są środki nauki o metodzie prawniczej⁵. Z drugiej jednak strony świadomość rodzaju stosowanej metody badawczej i celów, które przy jej zastosowaniu są możliwe do osiągnięcia, prowadzić może do wyrowadzenia konkluzji o odmiennym charakterze, niż w przypadku posłużenia się inną metodą badawczą, a zatem metodologiczne podłoże nauki prawa administracyjnego nie powinno być przez nią samą w żaden sposób bagatelizowane, gdyż rozważania nad metodologią nauki prawa administracyjnego mają w swojej istocie użyteczny charakter. Przedmiotem zainteresowań doktryny są tylko te metody badawcze, przez które przyjęło się rozumieć „zasady i sposoby systematycznych dociekań w celu poznania obiektywnej rzeczywistości”⁶, a zatem tylko te z metod badawczych, które mają charakter naukowy⁷, a przez to zobiektywizowany⁸. Nauka wyklucza metody o charakterze subiektywistycz-

jący normy prawa administracyjnego, a także urzędnicy administracji publicznej. Współcześnie pojęcie „administratywista” występuje w dwóch znaczeniach: 1) *sensu stricto* (węższe) – w zakresie podmiotowym obejmuje tylko teoretyków nauki prawa administracyjnego oraz 2) *sensu largo* (szersze) – w takim ujęciu „administratywistami” są zarówno teoretycy, jak i praktycy prawa administracyjnego.

⁴ Z. Ziemiński, *Teoria prawa*, Warszawa–Poznań 1972, s. 16. Współcześnie np. A. Antoszewski uważa, iż „metodologia” to w najbardziej ogólnym znaczeniu nauka o regułach rządzących procesem naukowego poznania rzeczywistości będącej obiektem badań. Zob. *Encyklopedia politologii*, t. I, *Teoria polityki*, Kraków 1999, s. 187.

⁵ Zob. K. Opalek, *Problemy metodologiczne nauki prawa*, Warszawa 1962.

⁶ Definicja terminu „metoda badawcza” J. Ocha zawarta [w:] *Encyklopedia politologii*, t. I, *Teoria polityki*, Kraków 1999, s. 186.

⁷ Na temat cech metody naukowej, J. Kowalski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1979, s. 14–15.

⁸ W zakresie filozofii poznania pojęcie „metoda naukowa” wiąże się z realizmem i metafizyką. I tak np. L. Duguit metodę naukową wiązał tylko z realizmem (utożsamianym przez niego z pozytywizmem), która w jego rozumieniu miała charakter uniwersalny, dając się zastosować w każdej dziedzinie wiedzy. L. Duguit uznawał, że: *Należy obserwować fakty, analizować je, by następnie budować z nich syntezę. By badać prawo, należy przede wszystkim zbierać obserwacje faktów społecznych, a porzucić wszystkie stare pojęcia metafizyczne; bez wartości, gdyż nierealne.* – J. Kalinowski, *Teoria reguły społecznej i reguły prawnej Leona Duguit. Problem podstaw mocy obowiązującej prawa. Studium filozoficzno-prawne*, Lublin 1949, s. 36–37. Tamże zostały również przedstawione sformułowane przez L. Duguita trzy zasady metody naukowej.

nym, nie mające znamion naukowych, oparte na niewiedzy, przypadkowości i koniunkturalnym sposobie stawiania wniosków⁹. Stosowanie zobiektywizowanych, naukowych metod badawczych nie wyłącza możliwości uznawania głoszonych tez za mające charakter subiektywnej dyskusji, co wynika albo z zastosowanej metody albo przedmiotu badań. Nie pozbawia to dyskusji naukowego charakteru, albowiem rozwój nauk opiera się w znacznym stopniu na przeciwstawianiu i ścieraniu się poglądów, które wręcz warunkują dalszy postęp nauki.

1.2. Istnieją dwa nieporównywalne i równorzędne sposoby patrzenia na metodologię nauki prawa administracyjnego. Pierwszy z nich: zewnętrzny, ma miejsce wtedy, gdy czyni to metodologia nauk, a drugi: wewnętrzny, występuje wówczas, gdy płaszczyzną metodologiczną zajmuje się doktryna prawa administracyjnego, czyli sam zainteresowany, uprawiający naukę prawa administracyjnego, a zarazem naukowo opisujący jej metodologię badań. Żadna z tych opcji nie powinna być deprecjonowana, a generalizowanie o ich subiektywnym czy obiektywnym charakterze pozbawione jest przekonywających przesłanek. Nie mają one charakteru równorzędnego, będąc zarazem dwoma odrębnymi płaszczyznami działań badawczych o charakterze naukowo-metodologicznym, różniącymi się stopniem szczegółowości. Metodologia nauki prawa administracyjnego ma się skoncentrować na specyfice prawa administracyjnego, gdy tymczasem metodologia nauk jest w swej istocie „metodologią metodologii”. Za każdą z nich przemawia szereg zalet, ale również każdej można przypisać określonego rodzaju wady. Zaletą metodologii nauk jest to, że stanowi ona gałąź wiedzy o wyspecjalizowanym charakterze, własnej specyfice, wypracowanej systematyce metod badawczych, własnym doświadczeniu i dorobku, z zewnętrznym dystansem oceniającą doktrynę innej gałęzi nauki, jako jednej z wielu dyscyplin naukowych. Zaletą, ale jednocześnie wadą jest generalny, ogólny system aksjologicznego oceniania nauki prawa administracyjnego, jako jednego z wielu obszarów badawczych metodologii nauk. Dążenie do syntezy w płaszczyźnie całej nauki uwypukla znamiona wspólne jednolicie pojmowanej nauki, co sprzyja pomijaniu elementów różnicujących doktryny poszczególnych dyscyplin naukowych. Ma zresztą świadomość tych wad metodologia nauk¹⁰, która w jej obrębie wyróżnia ogólną metodologię nauk,

⁹ Kwestia ta nie jest tożsama z tzw. teoriami intuicjonistycznymi (racjonalnymi lub irracjonalnymi). Por. W. Lang, J. Wróblewski, *Współczesna filozofia i teoria prawa w USA*, Warszawa 1986, s. 46.

¹⁰ Na temat metodologii nauk zob. J. Kmita, *Wykłady z logiki i metodologii nauk*, Warszawa 1961; T. Kotarbiński, *Elementy teorii poznania, logiki formalnej i metodologii nauk*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1961; R. Wójcicki, *Wykłady z metodologii nauk*, Wrocław 1977.

„której przedmiotem jest proces poznawczy jako taki, tj. zespół działań badawczych podejmowanych w ramach każdej dyscypliny naukowej”¹¹ i metodologię poszczególnych nauk, czyli metodologie szczegółowe, „dotyczące danej dyscypliny naukowej i wskazujące na jej tylko właściwe lub dominujące w jej ramach procedury badawcze”¹², które są uważane za „działy swych macierzystych nauk”¹³. Sama metodologia nauk nie jest nauką o jednolitym charakterze. Odróżnić należy opisową metodologię nauk, która „(...) formułuje twierdzenia o tym, jakie metody uzasadniania i porządkowania twierzeń są w danym czasie stosowane w jakiejś nauce oraz czy okazują się one przydatne”¹⁴ oraz dyrektywalną teorię metodologii nauk, która „(...) formułuje nie twierdzenia opisowe lecz dyrektywy wyznaczające, jakie metody należy w badaniach danego rodzaju stosować jako godne zalecenia metody poznawcze, jako metody naukowe”¹⁵. Wolność nauki¹⁶ i pluralizm metodologiczny¹⁷ w ramach jednej dyscypliny naukowej nie oznacza, że zewnętrzny i wewnętrzny sposób systematyki metodologii nauki prawa administracyjnego muszą mieć charakter konkurencyjny, a nie komplementarny, subsydiarny i uzupełniający.

2. ZAKRES PRZEDMIOTOWY POJĘĆ:

„METODA NAUKI PRAWA ADMINISTRACYJNEGO”,
„METODA PRAWA ADMINISTRACYJNEGO”,
„METODA DZIAŁANIA ADMINISTRACJI” I „METODA ADMINISTROWANIA”.
DEDUKCYJNE A INDUKCYJNE METODY
W NAUCE PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

2.1. Dla rozgraniczenia poszczególnych gałęzi prawa w doktrynie prawa stosowana jest metoda regulowania stosunków społecznych¹⁸, która

¹¹ Kowalski, *Wstęp...*, s. 187.

¹² *Ibidem*.

¹³ W. Wolter, M. Lipczyńska, *Elementy logiki. Wykład dla prawników*, Warszawa–Wrocław 1980, s. 9.

¹⁴ Z. Ziemiński, *Teoria...*, s. 16.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Zob. także A. Wasilewski, *Wolność nauki jako przedmiot regulacji prawnej* [w:] *Współczesne problemy administracji publicznej. Księga poświęcona pamięci Profesora Marka Elżanowskiego*, „*Studia Iuridica*” 1996, t. 32, s. 259–264.

¹⁷ Rozważania metodologiczne charakteryzują również inne nauki społeczne np. w nauce polityki podnoszone są głosy wskazujące (...) na *niejednorodność i zróżnicowanie koncepcji metodologicznych* (...). Por. S. Ehrlich, *Nauka polityki – stan współczesny (o dwóch znaczących zbiorach rozpraw)*, PiP 1993, nr 2, s. 69 i n.

¹⁸ Por. leksykalne ujęcie metody regulowania stosunków społecznych: K. Pietrzykowski [w:] *Wielka Encyklopedia Prawa*, Warszawa–Białystok 2000, s. 442. Zob. także

umożliwiła delimitację trzech wielkich gałęzi prawa: cywilnego, administracyjnego i karnego. Nauka nie porzuciła jednak poszukiwania dalszych znamion umożliwiających określenie innych przesłanek dyferencjacji wewnętrznej systemu prawa. Dlatego postawić sobie należy pytanie o zakres korelacji pomiędzy pojęciem „metoda działania prawa administracyjnego”, a terminem „metoda nauki prawa administracyjnego”. Nie są one utożsamiane ze sobą w sposób synonimiczny. Są to nie tylko dwie odrębne kategorie pojęciowe, ale także terminy o odmiennej treści. Odróżnić należy, mającą holistyczny¹⁹ charakter metodę działania prawa administracyjnego, na którą wskazujemy wtedy, gdy mówimy o określeniu prawa administracyjnego przez znamiona ukazujące metodę jego działania²⁰ od metody, a raczej mówiąc w liczbie

rozważania w literaturze zagranicznej na temat administracyjno-prawnej metody regulowania stosunków społecznych np. V. Delong [w:] Z. Lukeš a kol. (T. Čebišova, Z. Červený, V. Delong, K. Křal, Z. Lukeš, M. Máša, V. Němec, V. Vopálka, *Československé správní právo. Obecná část*, Praha 1980, s. 36–38.

¹⁹ Holistyczny (gr. *holos* – cały) charakter metody działania prawa administracyjnego w ujęciu J. Filipka, który w niej upatruje optymalne kryterium wyodrębnienia i określenia prawa administracyjnego, wynika z faktu całościowego traktowania prawa administracyjnego. Wcześniejsze kierunki badawcze wskazywały nie na całościowe, ale indywidualne, pojedyncze czynniki identyfikujące prawo administracyjne w systemie prawa. Określano prawo administracyjne np. poprzez podanie znamion administracji państwowej lub szukano przedmiotu prawa administracyjnego w specyfice stosunku administracyjno-prawnego. W każdym z tych przypadków poszukiwano specyfiki w szczegółowych instytucjach prawa administracyjnego, a nie w jego całej systematyce. Zob. J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, część I, Kraków 1995, s. 14–21. Por. także J. Filipek, *Stosunek administracyjnoprawny*, Kraków 1968.

²⁰ Na ten temat J. Filipek, *Prawo administracyjne...*, s. 22–27. Zob. także T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część ogólna (stenogram wykładów uniwersyteckich)*, Lwów 1932, s. 1–16; J. Boć, T. Kuta, *Prawo administracyjne, Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1984, s. 5–13, 22–25; *Prawo administracyjne*, pod red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 10–15; W. Brzeziński [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna*, pod red. W. Brzezińskiego, Kraków 1970, s. 3–8; Z. Cieślak, J. Jagielski, J. Lang, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1996, s. 9–13; Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2000, s. 20–28; Z. Cieślak, M. Dyl, J. Jagielski, J. Lang, J. Maćkowiak, P. Przybysz, E. Stefańska, R. Szewczuk, M. Szubiakowski, A. Szymanowska, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Prawo administracyjne*, pod red. M. Wierzbowskiego, Warszawa 2000, s. 24; W. Dawidowicz, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1978, s. 13–23; W. Dawidowicz, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1987, s. 7–11; Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2000, s. 11–17; J. Filipek, *Prawo administracyjne...*, s. 14–27; J. S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, t. I, z. I, Kraków 1948, s. 26–40; *Zarys prawa administracyjnego*, pod red. Z. Leońskiego, Warszawa–Poznań 1985, s. 6–10; Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 13–24; J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*

mnoziej – metod, charakterystycznych nie na zasadzie wyłączności dla nauki prawa administracyjnego²¹, gdy w gruncie rzeczy podkreślamy określony rodzaj operacji umysłowych, w sposób świadomy podejmowanych przy uprawianiu nauki prawa administracyjnego dla osiągnięcia założonego celu badawczego. Np. Z. Leoński dla obszaru nauki definiuje metodę badawczą jako „(...) pewien świadomy sposób postępowania dla osiągnięcia zamierzonego celu. Obieramy tu cały zespół czynności i środków, wychodząc z pewnych założeń. Te założenia, sposoby postępowania i stosowane środki i zabiegi są zależne od dziedziny, w ramach której są stosowane”²². Oprócz „metod” wyróżnia Z. Leoński także pojęcie „technik badawczych”, gdy mówi „(...) o formach zbierania materiałów w zakresie tematów objętych badaniami (...)”²³.

Odmiernym znaczeniowo terminem od pojęć: „metoda prawa administracyjnego” i „metoda działania prawa administracyjnego” jest „metoda działania administracji”. J. Starościak definiuje ją jako: „Powtarzające się stosowanie przez administrację określonych form czy też zmienność występowania i stosowania całych zestawów tych form działania, obudowana niezbędną kulturą, atmosferą ich stosowania”²⁴. Inaczej mówiąc, współcześnie metoda działania administracji publicznej jest to świadomy, zamierzony, powtarzalny systemowy ciąg czynności prawnych i działań faktycznych administracji publicznej, zarówno jako całości, jak i jej poszczególnych podsystemów, dla osiągnięcia założonych przez siebie celów w zakresie wykonywania władczych i nie władczych zadań o charakterze publicznym, nałożonych na administrację publiczną przez władzę ustawodawczą.

2.2. W współczesnych polskich podstawowych podręcznikach prawa administracyjnego, a także w innych publikacjach naukowych zagadnienia metod nauki prawa administracyjnego oraz metod prawa admi-

we, Warszawa 1990, s. 11–22; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 1994, s. 3–27; J. Szreniawski, *Wstęp do prawa administracyjnego. Część ogólna*, Lublin 1992, s. 5–24; J. Szreniawski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Lublin 1994, s. 9–23; E. Ura, E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1999, s. 21–23.

²¹ Na temat metody nauki prawa administracyjnego i metody działania prawa administracyjnego, zob. J. Filipek, *Metoda administracyjno-prawna* [w:] *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, pod red. E. Knosali, A. Matana, G. Łaszczycy, Kraków 1999, s. 41–48.

²² Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa–Poznań 1977, s. 45.

²³ Ibidem, s. 48.

²⁴ J. Starościak, *Administracja. Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 1974, s. 73 i n., a także J. Starościak [w:] T. Rabska, J. Łętowski, *System prawa administracyjnego*, t. III, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1978, s. 40–41. Zob. również J. Starościak, *Uwagi o metodach działania administracji*, „Studia Prawnicze” 1970, nr 26–27.

nistracyjnego znajdują tylko niewielkie odzwierciedlenie. Jak trafnie konkluduje J. Filipek: „W minionym dziesięcioleciu nie zajmowano się metodą badań, jaką powinna posługiwać się nauka prawa administracyjnego. Ujemnie odbija się to nie tylko na rozwoju samej nauki prawa administracyjnego, lecz także na procesach tworzenia i stosowania tego prawa. Im bardziej nauka prawa kroczy po omacku, na wyczucie lub intuicyjnie posługuje się pojęciami, instytucjami oraz klasyfikacjami, których miejsca i roli nie jest w stanie, z metodologicznego punktu widzenia, określić, tym mniej czytelne i konsekwentne w działaniu jest prawo pozytywne”²⁵. Podobnie T. Kuta stwierdza, że: „W odróżnieniu od Zachodu, gdzie nauka prawa administracyjnego wypracowała zaraz na początku swej drogi rozwojowej system instytucji teoretyczno-prawnych traktowanych jako narzędzia i podstawy działania podmiotów administrujących w „państwie prawnym”, administracja państw realnego socjalizmu, będąc pod presją następujących szybko przemian w ekonomicznej bazie i kulturowej nadbudowie, przez długi czas działała, można rzec, „na własną rękę” i „na wyczucie” (...) Nauka prawa administracyjnego z różnych przyczyn nie tworzyła odpowiednich instytucji i konstrukcji prawnych, na których mogłaby w sposób zorganizowany i praworządny funkcjonować przepisy prawa pozytywnego, ciągle rozbudowywane, a i często ze sobą niespójne”²⁶. Na tle tych stwierdzeń skonstatować należy, że niewątpliwym błędem było w nauce prawa administracyjnego tłumaczenie zjawisk ich politycznym kontekstem. Z kolei J. Łętowski omawiając zagadnienie „teoretycznego poszukiwania tożsamości prawa administracyjnego”²⁷ charakteryzując „rozdroża nauk administracyjnych”²⁸ dokonał klasyfikacji zarzutów wobec nauki prawa administracyjnego, wśród których wymienił m.in.: „brak dostatecznie wykształconego samodzielnego instrumentarium teoretycznego (...), systemu podstaw teoretycznych zasad i konstrukcji ujętych w formę przepisów i rządzących całokształtem systemu prawa materialnego danej dziedziny prawa”, „niedostatek związków z innymi naukami społecznymi (m.in. nauką administracji, teorii organizacji (...)) co powoduje szkodliwy «prawniczy dogmatyzm»”, „niedostatek z innymi naukami prawniczymi”²⁹. Pisząc jednocześnie „o niedostatkach refleksji teore-

²⁵ J. Filipek, *Metoda badań w nauce prawa administracyjnego*, ST 2000, nr 1–2, s. 207 oraz *Sprostowanie*, ST 2000, nr 4, s. 76.

²⁶ T. Kuta, *Funkcje współczesnej administracji i sposoby ich realizacji*, Wrocław 1992, s. 3.

²⁷ J. Łętowski, *Administracja. Prawo. Orzecznictwo sądowe*, Wrocław 1985, s. 98 i n.

²⁸ *Ibidem*, s. 98.

²⁹ *Ibidem*, s. 101–102.

tycznej³⁰ podkreślał, że nauka prawa administracyjnego to nauka normatywna i stosowanie w niej metod socjologicznych oraz nauki o organizacji i zarządzaniu nie spowodowało ani „przekształcenia metody prawniczej”, ani też „poprawy poziomu metody jurydycznej”³¹. Natomiast J. Borkowski podkreślił, iż: „Myśl, że cała działalność administracji państwowej jest wykonywaniem prawa i że ta działalność jest regulowana jego normami, szybko się ugruntowała. Rzutowało to również na płaszczyzny badania administracji. Wyraźne wykształcenie się w wyniku rozważań teoretycznych pojęć zaliczanych do części ogólnej prawa administracyjnego wpłynęło w istotny sposób na badanie administracji państwowej”³². Przywoływany uprzednio J. Filipek, przy uwzględnieniu podziału prawa administracyjnego, na jego część ogólną i części szczegółowe (nazywane też w doktrynie prawa administracyjnego szczegółowymi)³³ wskazał na linie demarkacyjne warunkujące przydatność i celowość stosowania metody dedukcyjnej, charakterystycznej dla nauk formalnych, która w nauce prawa administracyjnego ma dominujące znaczenie w zakresie tworzenia uogólnień (syntezowania) w ramach części ogólnej, a metodą indukcyjną, typową dla nauk realnych, zwanych także naukami indukcyjnymi, której utylitarny charakter można odnieść w pobocznym, drugorzędnym zakresie do części szczegółowych tej gałęzi prawa³⁴. Do problematyki metod działania administracji na etapie stosowania, konkretyzacji prawa nawiązał także A. Wasilewski, analizując metodę konkretyzacji rozstrzygnięć administracyjnych zajął się wadami i zaletami „indukcyjnej” i „dedukcyjnej” metody konkretyzacji rozstrzygnięć administracyjnych³⁵.

Z kolei M. Kulesza posługując się pojęciem „metody administrowania”³⁶, które wiąże z nauką polityki administracyjnej odnosi je do dwóch płaszczyzn badawczych:

³⁰ Ibidem, s. 131.

³¹ Ibidem, s. 106.

³² J. Borkowski [w:] *System prawa administracyjnego*, t. I, pod red. J. Starościana, Wrocław 1977, s. 25.

³³ Zob. także E. Schmidt-Assmann (tłum. A. Wasilewski), *Funkcja ogólnego prawa administracyjnego w porządku prawnym*, PiP 1993, nr 2, s. 27–33 oraz E. Ochędowski, *Zagadnienie części ogólnej prawa administracyjnego – problem ustawy – przepisy ogólne prawa administracyjnego* [w:] *Administracja publiczna XXI wieku. Prace dedykowane Prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji Jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, Przemyśl 2000, s. 422–429.

³⁴ J. Filipek, *Metoda badań...*, ST 2000, nr 1–2, s. 208 i n. oraz *Sprostowanie*, ST 2000, nr 4, s. 76.

³⁵ A. Wasilewski, *O metodzie konkretyzacji rozstrzygnięć administracyjnych* [w:] *Księga Jubileuszowa Prof. dr. hab. Tadeusza Kuty*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, No 857, Prawo CXLIII, Wrocław 1985, s. 335–340.

³⁶ M. Kulesza, *Z problematyki badań nad metodami działania administracji* [w:] *Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych pod redakcją Zygmunta Rybickiego*,



- 1) polityki tworzenia prawa i
- 2) polityki realizowania prawa³⁷.

M. Kulesza podkreśla, że: „Poza administracją tworzone są prawne uwarunkowania dla jej działalności, wykreślane są te metody zarządu, które administracja potem stosuje, wykorzystując je w celu osiągnięcia założonych efektów społecznych. Stąd też obok płaszczyzny stosowania prawa problematyka metod administrowania znajduje odbicie w płaszczyźnie polityki prawa (polityki tworzenia prawa). Tu właśnie można powiedzieć, że metodę administrowania rodzi częstotliwość zastosowania takich lub innych rozwiązań prawnych, częstotliwość użycia określonych form działania. Metoda nakazowa, czy metoda przekonywania, metoda oddziaływania bezpośredniego lub pośredniego – oto kilka znanych określeń różnych metod administrowania, których kształt jednak zależy najczęściej nie od woli organu administracyjnego, lecz od woli legislatywy³⁸.

2.3. Nauka prawa administracyjnego nie posługuje się jedną, lecz wieloma metodami badawczymi, z których każda ma swoją specyfikę, a wspólną ich cechą jest to, że zazwyczaj mogą być stosowane przez doktrynę różnych gałęzi i działów prawa. W tym zakresie nauka prawa administracyjnego niczym nie różni się od doktryn wielu innych gałęzi prawa (choćby powstaje pytanie na ile inna metoda np. prawnokarna metoda resocjalizacji mogłaby być adekwatnie zastosowana w prawie administracyjnym, skoro funkcją administracji nie jest wymierzanie kar za prawem niedozwolone czyny). Ta wielość i różnorodność metod potencjalnie możliwych do zastosowania oznacza, iż możemy mówić o pluralizmie metodologicznym w ramach doktryny każdej gałęzi prawa.

Specyfika metody działania prawa administracyjnego uniemożliwia wiązanie jej z innymi gałęziami prawa. W sposób aprioryczny identyfikować ją należy tylko i wyłącznie z gałęzią prawa administracyjnego. Jest ona całkowicie obca prawu cywilnemu i prawu karnemu. Dla wyodrębnienia nauki określonej gałęzi prawa, w tym przypadku nauki prawa administracyjnego nie jest natomiast nieodzowne wyodrębnienie własnej, specyficznej metody związanej tylko i wyłącznie z tą gałęzią prawa. Własna, odrębna metoda nauki prawa nie jest konieczną przesłanką dla uzna-

Marii Gromadzkiej-Grzegorzewskiej, Mirosława Wyrzykowskiego. Zbiór studiów poświęcony pamięci Profesora Jerzego Starościaka, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1978, s. 335–346.

³⁷ Ibidem, s. 346.

³⁸ Ibidem, s. 340. Zob. także filozoficzne ujęcie problematyki władzy politycznej: J.-W. Lapierre, *Le pouvoir politique*, Paris 1969 (zwłaszcza rozdział III: Formy władzy politycznej, s. 83–118).

nia w ramach systemu nauk prawnych doktryny określonej gałęzi prawa za odrębny obszar nauki, ale lepiej byłoby, aby metoda taka istniała. W prakseologicznej³⁹ płaszczyźnie rozważań metodologia może być ujmowana jako jeden z czynników determinujących optymalizację przekształceń ustrojowych systemu administracji publicznej⁴⁰, zarówno samych organów, jak i urzędniczego aparatu administracji publicznej.

2.4. Żaden z kierunków nauki, nie jest obszarem, w którym dominować powinna przypadkowość i brak rozeznania w kwestii stosowanych instrumentów metodologii badawczej. Intuicyjne formułowanie wniosków przy braku orientacji o rodzaju i specyfice stosowanej metody naukowej może prowadzić w konsekwencji do równie intuicyjnych, jak i niezamierzonych, a tym samym przypadkowych konkluzji. Intuicja w przypadku np. egzegezy tekstu przepisu prawa powszechnie obowiązującego nie jest najlepszą gwarancją prawidłowego ustalenia jego treści normatywnej. Bardzo dobitnie brzmi teza J. Filipka, iż: „(...) przyspieszonemu rozwojowi prawa i przekształceniom w jego obrębie towarzyszy odchodzenie od głębszej, ogólnej refleksji. Próbuje się odpowiedzieć na wezwania doraźne bez dostatecznego uzasadniania przyjętego stanowiska. Rezygnuje z poszukiwania genezy lub przesłanek, które często byłyby owocem dla poznania różnych instytucji prawnych. Odstępuje od budowania systemów, w których szczegółowe instytucje otrzymują należne im miejsce. Wreszcie – pomija próby odnajdywania tego, co nawet w zakresie prawa przybiera znamiona trwałej, immanentnej, wewnętrznej jego istoty przejawiającej się w możliwościach jego wykorzystania w życiu społecznym i sposobach jego działania⁴¹.

3. METODOLOGIA NAUKI PRAWA ADMINISTRACYJNEGO NA TLE PODZIAŁU NA TZW. NAUKI FORMALNE (DEDUKCYJNE) I NAUKI REALNE (INDUKCYJNE)

3.1. Główna linia podziału nauk przebiega pomiędzy tzw. naukami formalnymi, zwanymi również naukami dedukcyjnymi, do których

³⁹ Wiele płaszczyzn rozważań prakseologicznych można dostrzec w pracy prawniczej E. Knosali, *Prawne układy sterowania w administracji publicznej*, Katowice 1998, w której zawarto także aparaturę pojęciową z innych dziedzin nauk.

⁴⁰ Zob. np. A. Czohara, *Podstawy metodyki zmian w administracji publicznej*, ST 1992, nr 5, s. 24–35.

⁴¹ J. Filippek, *Prawo administracyjne...*, s. 10.

zalicza się tradycyjnie wszystkie działy matematyki i logiki formalnej, ale również i prawoznawstwo, a naukami realnymi, zwanymi także naukami empirycznymi lub indukcyjnymi, do których zalicza się nauki przyrodnicze i humanistyczne (m.in. historię, socjologię, psychologię, politologię, a także prawo). Metodologia nauk formalnych „kładzie nacisk na ustanawianie reguł wnioskowania”⁴², a dla metodologii nauk empirycznych „istotniejszym jest ustalenie sposobów zbierania, opracowywania, analizy i interpretacji danych empirycznych”⁴³. Podział ten nie ma charakteru absolutnego i bezdyskusyjnego, co oznacza, że również w naukach stosowanych, opartych na doświadczeniu, dopuszczalne jest stosowanie zarówno metody dedukcyjnej, jak i indukcyjnej. Błędem byłoby przekonanie, że zaliczenie nauki prawa administracyjnego do grupy nauk humanistycznych eliminuje możliwość stosowania metody nauk formalnych, które opierając się na pewnych aksjomatach mogą stawiać zagadnienia w drodze samego tylko rozumowania, pozbawionego elementu doświadczenia, czyli empirii. Nauka prawa administracyjnego od początku jej powstania jest uznawana za naukę normatywną. I tak H. Kelsen, autor tzw. czystej teorii prawa (bada wyłącznie prawo) i zwolennik formalizmu (formalne badanie norm prawnych na potrzeby teorii, a nie praktyki) odróżniał dwa odrębne stanowiska poznawcze przy badaniu prawa: eksplikatywne (stosowane w socjologii i psychologii) oraz normatywne (zarezerwowane dla jurysprudenencji)⁴⁴. Jeszcze w XIX w. akcentowano jednak w doktrynie prawa administracyjnego i nauki administracji relatywny związek pomiędzy teorią prawa administracyjnego a pozytywnym prawem administracyjnym⁴⁵. Trochę zapomniany przed doktrynę prawa administracyjne-

⁴² A. Antoszewski, op. cit., s. 188.

⁴³ Ibidem. Zob. także A. Redelbach, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 1998, s. 9–15.

⁴⁴ Szerzej na ten temat Cz. Martyniak, *Moc obowiązująca prawa a teoria Kelsena*, Lublin 1938, s. 14–29.

⁴⁵ Na temat stosowanych w XIX w. metod badawczych polskiej nauki prawa administracyjnego i nauki administracji: M. Gromadzka-Grzegorzewska, *Narodziny polskich nauk administracyjnych*, Warszawa 1985, s. 56–59. M. Gromadzka-Grzegorzewska wskazując na nauki polityczne, jako korzenie nauki prawa administracyjnego i nauki administracji wymieniła stosowane wówczas. metody badawcze: dogmatyczną („przedstawianie całości obowiązujących w danej chwili przepisów prawnych, systematyzowanie ich i określanie głównych zasad – wyraźnie określonych przez ustawodawcę bądź sformułowanych przez prawników teoretyków po dokonaniu analizy przepisów”, historyczną, zwaną także „odwrotnie dedukcyjną” („ukazywanie ewolucji obowiązującego systemu prawnego, a w ten sposób wskazywanie rozwoju zarówno jego zasad ogólnych, jak i poszczególnych jego instytucji.”), filozoficzną, zwaną także „konkretno-dedukcyjną” („ukazywanie ewolucji obowiązującego systemu prawnego, a w ten

go T. Pilat, którego uczniem był M. Jaroszyński, pisał w wydanym w 1880 r. skrypcie pt.: *Nauka administracji* o tych korelacjach w sposób następujący: „Teoria prawa administracyjnego daje wykład postanowień prawnych na polu administracji, jakich wymaga natura stosunków i dany stopień rozwoju społecznego – wskazuje zatem, jak należy prawnie określić owe stosunki. Pozytywne prawo administracyjne zawiera przepisy obowiązujące w pewnym państwie na polu administracji, przedstawia zatem, jak stosunki administracyjne w danym państwie w rzeczywistości prawnie są określone (...) teoria prawa administracyjnego, jeżeli nie ma się wyrodzić w zbiór mniej lub więcej podmiotowych zapatrywań autora, musi wprawdzie odnosić się do prawa pozytywnego, lecz stawiając zarazem swoje postulaty winna wykazywać i wyjaśniać przyczyny, które pozytywne prawo administracyjne w ten właśnie sposób wykształciły”⁴⁶. Jeszcze dobitniej ujął to T. Bigo: „Nauka prawa administracyjnego (...) ma za przedmiot bezpośrednio prawo administracyjne. Prawo administracyjne jest częścią porządku prawnego, która dotyczy administracji publicznej (...) zajmuje się normami publiczno-prawnymi, które dotyczą administracji. Bada ona przepisy normujące działalność administracyjną, wyjaśnia ich treść, wykrywa związek wzajemny między normami tak, jak w ogóle każda prawna nauka dogmatyczna, która z natury rzeczy zajmuje się konstrukcjami teoretycznymi”⁴⁷. Także współcześnie, jak trafnie podniósł W. Dawidowicz rola teorii prawa administracyjnego nie powinna być pojmowana w sposób zawężający, gdyż: „(...) ograniczenie roli „teorii” tylko do „porządkowania i przeanalizowania” nowego materiału prawnego jest bardzo wąskim pojęciem funkcji nauki prawa, która poprzez teore-

sposób wskazywanie rozwoju zarówno jego zasad ogólnych, jak i poszczególnych instytucji.”) i porównawczą („zestawienie jednorodnych systemów i instytucji prawnych różnych państw w celu ukazania ich podobieństw i różnic.”), *ibidem*, s. 56. Zob. także M. Gromadzka-Grzegorzewska, *Może jednak polska szkoła teorii prawa administracyjnego?* [w:] *Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych...*, s. 349–355 oraz J. S. Langrod, *Zarys historii nauki prawa administracyjnego w Polsce* [w:] L. Ehrlich, J. S. Langrod, *Zarys nauki prawa narodów, politycznego i administracyjnego w Polsce*, Kraków 1949, s. 45–59. Zob. także J. B. Oczapowski, *Układ i metoda prawa politycznego i polityki ustroju*, Kraków 1873.

⁴⁶ Zob. nie przywoływaną dotychczas w literaturze pracę *Nauka administracji według wykładów Dra T. Pilata. Wydanie nowe*, Lwów Nakładem Biblioteki Słuchaczy Prawa, 1880, s. 12 i n. [praca w posiadaniu autora]. Zob. także biogram T. Pilata [w:] A. Śródka, *Uczeni polscy XIX–XX stulecia*, t. III: M–R, Warszawa 1997, s. 417–418, A. Śródka, P. Szczawiński, *Biogramy uczonych polskich. Materiały o działalności członków AU Krakowie, TNW, PAU, PAN, część I: Nauki społeczne*, z. 3: P–Z, Wrocław 1985, s. 84–86.

⁴⁷ T. Bigo, *Prawo administracyjne...*, s. 2–3.

tyczną refleksję nad obowiązującymi przepisami powinna być również źródłem inspiracji dla prawodawcy⁴⁸. Nauka prawa administracyjnego nie formułuje uogólnień tylko z treści przedmiotowego porządku prawnego, a tym samym to nie prawo pozytywne, ulegające o wiele szybszym zmianom niż w innych gałęziach prawa determinuje sposób konstruowania ogólnych, abstrakcyjnych instytucji prawa administracyjnego⁴⁹. Nie jest celem nauki prawa administracyjnego tylko i wyłącznie tworzenie konstrukcji instytucji ogólnych prawa administracyjnego i formułowanie twierdzeń na użytek i dla obowiązującego w danym przedziale czasowym prawa pozytywnego⁵⁰, lecz budowanie takich systemów instytucji ogólnych tego prawa, które prawu pozytywnemu umożliwiają nadanie cechy zrozumiałego i spójnego zbioru norm prawnych typowych dla prawa administracyjnego. Tym samym nauka prawa administracyjnego nie powinna formułować tylko doraźnych i koniunkturalnych poglądów doktrynalnych, ale kierując się zasadą antycypacji formułować reguły instytucji przydatnych również w przyszłości, a zatem działać także *pro futuro*⁵¹. Im większy jest udział ścisłego, abstrakcyjnego, uogólniającego sposobu formułowania celów, zakresu i przedmiotu systemu prawa administracyjnego, a przez to im bliższa jest ona metodyce teorii i filozofii prawa oraz „logice dedukcji”⁵², w tym szerszym zakresie nabiera ona cech charakteru nauki formalnej (dedukcyjnej). Natomiast im bardziej w opisowej metodologii charakteryzowania prawa pozytywnego unika ona stosowania reguł teoretyczno-

⁴⁸ W. Dawidowicz, *Administratywiści...*, s. 46.

⁴⁹ Zob. także rozważania E. Schmidta-Assmanna na podobne problemy i kierunki oraz sposoby ich rozwiązywania w niemieckiej nauce prawa administracyjnego. E. Schmidt-Assmann (tłum. A. Wasilewski), *Funkcje ogólnego prawa administracyjnego...*, passim.

⁵⁰ Zarówno w XIX w., okresie międzywojennym, jak i powojennym ukazały się prace opisujące obowiązujące w danym czasie administracyjne prawo materialne, z zarysowaną w niewielkim zakresie częścią ogólną prawa administracyjnego, prawem ustrojowym i proceduralnym. Por. np. A. Okolski, *Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskim*, t. I, II, III, Warszawa 1880, 1882, 1884, K. W. Kumaniecki, J. S. Langrod, Sz. Wachholz, *Zarys ustroju, postępowania i prawa administracyjnego w Polsce*, Kraków-Warszawa 1939, W. Dawidowicz, *Polskie prawo administracyjne...*, passim.

⁵¹ Korelowanie aspektów teoretycznych z rzeczywistością funkcjonującego prawa dotyczy nie tylko prawa wewnętrznego (krajowego), w tym także prawa administracyjnego będącego fragmentem prawa publicznego, ale i prawa międzynarodowego. Z rozważań nauki francuskiej dotyczących prawa międzynarodowego publicznego i publicznego prawa wewnętrznego zob. np. Ch. Rousseau, *Droit international public*, Paris 1976, s. 11–16, a także J.-M. Auby, R. Ducos-Ader, J.-F. Auby, B. Ducos-Ader, *Droit de l'information*, Paris 1982.

⁵² W. Wolter, L. Lipczyńska, *Elementy logiki...*, s. 10.

filozoficznego sposobu wnioskowania, opiera się na „logice indukcyjnej” i w im węższym stopniu indukuje ona dla pragmatycznych zadań nauki prawa administracyjnego instrumentarium i aksjologię abstrakcyjnej teorii, w tym szerszym zakresie jest ona nauką empiryczną, o cechach utylitarnego pragmatyzmu i koniunkturalizmu. Związek ten nie pozostaje bez wpływu na ogólną charakterystykę danej szkoły prawniczej. Bardzo wyraziście dostrzegalne to jest w przypadku np. tzw. krakowskiej szkoły prawa karnego, utożsamianej z osobą W. Woltera, której systematyka metodologii bliska była logice i filozofii, od późniejszej krakowskiej szkoły prawa karnego, której doktryna stawiała się coraz bliższa naukom socjologicznym⁵³) na tym tle m.in. zarysował się spór czy kara ma być sprawiedliwym odzwierciedleniem wymiaru sprawiedliwości za charakter dokonanego zabronionego czynu czy też przypisać jej należy funkcję przede wszystkim resocjalizacyjną⁵⁴.

3.2. Oparcie nauki prawa administracyjnego tylko na metodzie, którą w przeszłości nazywano metodą formalno-dogmatyczną⁵⁵, właśnie z tego względu nie uznano za jedyną i wyłączną metodę nauki prawa, iż w sposób nierozłączny związana ona była z obowiązującym prawem. Powyższa metoda stawiała sobie za zadanie analizę tekstu prawnego, jego interpretację, co w przypadku chociażby kierunków nauki prawa administracyjnego dostrzegających istotę prawa w koncepcjach wyznaczanych z prawa natury musiało nie dawać zadawalających efektów. O ile dla pozytywizmu prawnego miała ona dużą przydatność, o tyle w tych kierunkach normatywizmu prawnego, w których treść normy prawnej wykraczała poza literalne brzmienie przepisu prawnego metoda formalno-dogmatyczna okazała się niewystarczająca. Dostrzec należy, że wysublimowane koncepcje doktrynalne nauki prawa administracyjnego powstają nie tylko w związku z procesami egzegezy przepisów prawnych, ale także w oderwaniu od przedmiotowego pozytywnego porządku prawnego – na szczeblu teoretycznego, abstrakcyjnego sposobu rozumowania i uogólniania instytucji ogólnych prawa administracyjnego. Wartości logiczno-poznawcze doktryny prawa administra-

⁵³ Metoda socjologiczna była stosowana w nauce prawa administracyjnego jeszcze w okresie międzywojennym – zob. H. Dembiński, *Osobowość publiczno-prawna samorządu terytorialnego w świetle metody dogmatycznej i socjologicznej*, Wilno 1934.

⁵⁴ Por. B. Stańdo-Kawecka, *Prawne podstawy resocjalizacji*, Kraków 2000 oraz J. Czaplinski, *Zacznijmy karać skuteczniej. Koncepcja resocjalizacji umarła jakiś czas temu, choć nie wszyscy jeszcze o tym wiedzą*, „Rzeczpospolita” nr 257 z 3.11.2000, A 14.

⁵⁵ Zob. rozważania F. Longchamps [w:] F. Longchamps, *Założenia...*, s. 8 i n. Na temat „myślenia prawniczego” także K. Opalek, J. Wróblewski, *pozytywizm prawniczy*, PiP 1954, nr 1, s. 9 i n.

cyjnego dla pozytywnego, przedmiotowego porządku prawnego mają charakter relatywny. Tym samym metoda formalno-dogmatyczna, podobnie jak i inne metody badawcze nauki prawa determinowane są charakterem istniejącej w danym przedziale czasowym filozofii społecznej, która z kolei implikuje kształt obowiązującego systemu normatywnego⁵⁶. Nauka prawa administracyjnego posiada również własne aksjomaty, które nie wymagają udowodnienia, co dotyczy np. determinowania ustrojowego bytu administracji publicznej faktem istnienia państwa, niemożliwości istnienia prawa administracyjnego bez administracji czy legitymowania administracji publicznej do posługiwania się określonymi formami władczego działania.

3.3. Nauka prawa administracyjnego nie jest służebna w stosunku do administracyjnego prawa pozytywnego, w tym znaczeniu, że podstawą konstruowania wniosków ogólnych, spójnych i charakterystycznych dla części ogólnej tego prawa nie są jego części szczegółowe. Nauka prawa administracyjnego ma charakter teoretyczny, konceptualny, a nie opisowo-interpretacyjny, determinowany treścią obowiązującej aktualnie normy prawa administracyjnego. Administracyjne prawo pozytywne jest identyfikowane w płaszczyźnie filozoficzno-teoretycznej oraz na szczeblu rozważań logiki prawniczej. Metody interpretacyjno-opisowe specyficzne są nie tyle dla nauki prawa administracyjnego, lecz przede wszystkim dla zawodów prawniczych i urzędniczych, których przedstawiciele stosując normy prawa administracyjnego posługują się metodologią interpretacyjno-opisową, dla której niejednokrotnie podbudowę aksjologiczną uzyskuje się poszukując tez i koncepcji o charakterze ogólnym, które wypracowała nauka, jako teoria prawa administracyjnego, teoria prawa, filozofia prawa i logika prawnicza, a które dają się zastosować do określonego konkretnego przypadku. Zagadnienie problemowe, szukające odpowiedzi na pytanie „czy istnieją i jakie są swoiste cechy myślenia prawniczego”⁵⁷ podniósł E. Smoktunowicz w odniesieniu do zawodów prawniczych, pro-

⁵⁶ Por. definicję pojęcia „dogmatyzm” w niemieckiej nauki prawa i administracji, C. Böhrer, H.-U. Derlien, P. Friedrich, G. Püttner, H. Reinermann, *Verwaltungslexikon*, pod red. P. Eichhorna, Baden-Baden 1991, s. 239. Zob. także omówione tam na s. 548–549 wykorzystywane dla potrzeb nauk prawnych „zapożyczone” metody innych dyscyplin naukowych np. metoda bankowa, metoda narodowo-gospodarczej (ekonomicznej) analizy.

⁵⁷ E. Smoktunowicz, *Myślenie prawnicze* [w:] *Państwo prawa. Administracja. Sądownictwo. Prace dedykowane Prof. dr. hab. Januszowi Łętowskiemu w 60. rocznicę urodzin*, Warszawa 1999, s. 363 i n. Zob. także B. Sitek, *O ujednoczaniu wykształcenia prawniczego we Wspólnocie Europejskiej*, PiP 1998, nr 1, s. 59–63.

wadząc zarazem rozważania nad aksjologiczną stroną przydatności w doktrynie prawa administracyjnego metody celowościowej, stosowanej w działaniach interpretacyjnych prawa. Metoda interpretacyjno-opisowa charakterystyczna była, przywołując podział wprowadzony przez F. Longchamps'a, w pierwszej fazie rozwoju nauki prawa administracyjnego, która w odniesieniu do nauki francuskiego prawa administracyjnego nosiła nazwę: „szkoła egzegezy i systematyki orzeczeń Rady Stanu”⁵⁸ (jej odpowiednikami w Niemczech i Austrii była „szkoła legalistycznej dogmatyki prawa publicznego”, a we Włoszech „szkoła dogmatyki prawa publicznego”⁵⁹) i odpowiadała „w ogólnym rozwoju myśli prawnej – pozytywizmowi prawnemu w jego przedkrytycznym (naiwnym) i klasycznym okresie”⁶⁰. Całkowite deprecjonowanie metodologii interpretacyjno-opisowej nie jest uzasadnione, gdyż umiejętność interpretowania (wykładni) prawa jest nieodzowna nie tylko wtedy, gdy analizujemy konkretny przepis prawny⁶¹, ale i wówczas, gdy tworzymy określoną normę prawną, a także w sytuacji, gdy konstruowane są abstrakcyjne instytucje prawne, których istota odwzorowana ma być w konkretnym tekście normatywnym⁶². Bez znajomości zarówno ogólnych, abstrakcyjnych reguł systemu danej gałęzi prawa, działającego na tle systematyki pozostałych gałęzi prawa i bez opanowania metodologii interpretacji prawa, świadomości efektów interpretacji konkretnych norm prawnych, trudno będzie osiągnąć efekt optymalizacji rozwiązań normatywnych⁶³. Mają one jednak znaczenie przede wszystkim dla administrowania, gdzie, jak podkreśla J. Łętowski, „(...) najczęściej używa się celowościowej metody wykładni, nakazującej doszukiwanie się celu, jaki miał ustawodawca, wydając przepis”⁶⁴, a także dla wykładni sądowej. Zagadnienie wykładni można jednak ująć w szerszej płaszczyźnie odnosząc ją w ogóle do prawa administracyjnego jako systemu, czyli pewnej całości. Dla J. P. Tarno,

⁵⁸ F. Longchamps, *Współczesne kierunki...*, s. 24.

⁵⁹ Ibidem.

⁶⁰ Ibidem, s. 24 i n.

⁶¹ Zob. także A. Józefowicz, *Orzeczenia interpretacyjne Trybunału Konstytucyjnego*, PiP 1999, nr 11, s. 28–34.

⁶² Na tym tle pojawia się istotny problem ignorancji prawa i jej skutków. Zob. Z. Duniewska, *Ignorantia iuris w prawie administracyjnym*, Łódź 1998.

⁶³ Zagadnienia te były podnoszone już w okresie międzywojennym – zob. W. Czapliński, *O kierowaniu się istotnym sensem przepisów*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1935, nr 11, s. 345–348.

⁶⁴ J. Łętowski, *Prawo administracyjne dla każdego*, Warszawa 1995, s. 45. Zob. także T. Gizbert-Studnicki, *Wieloznaczność leksykalna w interpretacji prawniczej*, Kraków 1978.

który charakteryzuje problematykę wzajemnych korelacji pomiędzy Naczelnym Sądem Administracyjnym a wykładnią prawa administracyjnego wstępem dla rozważań o charakterze teoretycznym stały się badania empiryczne. Stwierdza on, iż: „Jako metodę opracowania badanej problematyki przyjąłem analizę orzecznictwa sądowego, przede wszystkim publikowanego, ale również analizie zostały poddane wybrane orzeczenia nie publikowane”⁶⁵. Takie ujęcie metody wykładni ma charakter hermeneutyczny, gdyż interpretacja tekstu normatywnego nie jest pojmowana jako tylko proste odtworzenie sensu normy ogólnej. W tym kontekście warto wspomnieć, że z metodologicznego, naukowego i dydaktyczno-akademickiego⁶⁶ punktu odniesienia, nowatorskim a zarazem udanym sposobem prezentowania instytucji ogólnych prawa administracyjnego z uwzględnieniem orzecznictwa sądowictwa administracyjnego jest praca zbiorowa pod redakcją M. Kuleszy pt.: „Materiały do nauki prawa administracyjnego”⁶⁷. Współcześnie w zakresie interpretacji (wykładni) przepisów prawa administracyjnego, jak podnosi I. Lipowicz, „(...) pojawiły się pewne tendencje (artykułowane także w orzecznictwie Sądu Najwyższego) w procesach odczytywania norm z treści przepisów prawa administracyjnego. Tendencje te, jak się wydaje, są z jednej strony wyrazem pokonywania przez stosującego prawo trudności interpretacyjnych obszernego, nie zawsze konsekwentnie konstruowanego i często się zmieniającego prawa administracyjnego, a z drugiej strony wynikają w jakiejś mierze ze specyfiki prawa administracyjnego (jego najistotniejszej cechy – bezpośredniej realizacji dobra wspólnego)”⁶⁸.

⁶⁵ J. P. Tarno, *Naczelny Sąd Administracyjny a wykładnia prawa administracyjnego*, Łódź 1997, s. 7, Warszawa 1999, s. 12.

⁶⁶ Zob. także F. Zoll, *O „klinicznej” metodzie nauczania prawa*, „Klinika” (Czasopismo Uniwersyteckiej Poradni Prawnej UJ) 1999, nr 1, s. 31–57.

⁶⁷ Zob. *Materiały do nauki prawa administracyjnego (z orzecznictwa sądowego)*, pod red. M. Kuleszy, Warszawa 1985 (opracowana przez zespół autorski: Z. Cieślak, J. Jagielski, T. Kaftal, M. Kulesza, M. Niezgódka-Metková, M. Szubiakowski, P. Walczuk). Nie bez znaczenia dla rozważań o wybranych instytucjach części ogólnej prawa administracyjnego było orzecznictwo sądowe w pracach z zakresu doktryny prawa administracyjnego powstałych w okresach wcześniejszych. Por. K. W. Kumaniecki, *Akt administracyjny. Studia nad istotą aktu administracyjnego z uwzględnieniem zasadniczego orzecznictwa austriackiego Trybunału Administracyjnego*, Kraków 1913 oraz J. S. Langrod, *Zagadnienia wybrane z praktyki administracyjnej*, Kraków 1938. Zob. także P. Przybysz, *Instytucje ogólne prawa administracyjnego. Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 1996 oraz Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne...*, passim.

⁶⁸ Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne...*, s. 90–92.

3.4. Prawo administracyjne, z jego niedookreśloną częścią ogólną, w której następuje trudności enumeratywne wskazanie wszystkich jego instytucji ogólnych (np. czy instytucja prawa sędziowskiego jest instytucją części ogólnej prawa administracyjnego) i brakiem katalogu zamkniętego zasad ogólnych prawa administracyjnego (np. czy zasada adekwatności jest zasadą ogólną prawa administracyjnego⁶⁹), przy jednoczesnej niecelowości, (co nie oznacza niemożliwości) jego skodyfikowania⁷⁰ jest obszarem, w którym aprioryczny sposób rozumowania, zarówno analityczny, jak i syntezujący, determinuje wręcz rozwój całej nauki prawa administracyjnego. Nie wyklucza to względnego wiązania doktryny prawa administracyjnego kształtem obowiązującego prawa pozytywnego. Powstaje jednak pytanie czy na pewno dogmatyka prawa administracyjnego, zajmująca się badaniem i interpretowaniem norm obowiązującego prawa administracyjnego z punktu widzenia potrzeb jego stosowania w praktyce, a także dogmatyzm prawniczy⁷¹ (metoda formalno-dogmatyczna), badający obowiązujące prawo w oderwaniu od czynników ekonomicznych, społecznych, gospodarczych, politycznych i psychicznych wykluczają teoretyczno-filozoficzne rozważania, nie mają dla praktyki administracyjnej charakteru utylitarne. Czy tylko dogmatyka jest jedyną metodologią rozwoju i rozkwitu nauki prawa administracyjnego? W ten oto sposób dochodzimy do miejsca, w którym postawić sobie należy pytanie, czy doktryna prawa administracyjnego może formułować instytucje, reguły, zasady i metody wiążące prawo administracyjne, a tym samym jego sferę normatywną, prawno-pozytywną odrywając się od obowiązującego systemu prawnego, a zatem poza sferą normatywnej rzeczywistości prawa administracyjnego. Możliwe są tutaj trojakiemu rodzaju metody postępowania przedstawicieli nauki prawa administracyjnego. Pierwsza metoda nauki prawa administracyjnego, którą nazwać można sylogistyczną (sylogizm nienormatywny), oparta jest na metodologii nauk formalnych, a zatem jest to teoretyzowanie – koncep-

⁶⁹ Na temat zasad ogólnych prawa administracyjnego zob. Z. Kmiecik, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, a także K. Ziemiński, *Zasady ogólne prawa administracyjnego*, Poznań 1989.

⁷⁰ Por. A. Wasilewski, *Kodyfikacja prawa administracyjnego. Idea i rzeczywistość*, Warszawa 1988. Zob. także na temat zjawiska odwrotnego do kodyfikacji w prawie administracyjnym proceduralnym: E. Ochendowski, *O dekodyfikacji postępowania administracyjnego na przykładzie Ordynacji podatkowej* [w:] *Państwo prawa. Administracja. Sądownictwo...*, s. 218–227, a także Z. Janowicz, *O kodyfikacji postępowania administracyjnego (kilka uwag i refleksji na tle porównawczym)* [w:] *Studia z zakresu prawa administracyjnego ku czci Prof. dra Mariana Zimmermanna*, Warszawa–Poznań 1973, s. 15–31.

⁷¹ Na temat dogmatyki prawa, A. Peczenik, *Wartość dogmatyki prawa. Praca z zakresu porównawczej metodologii nauki prawa*, Kraków 1966.

tualne formułowanie abstrakcyjnych instytucji prawnych, w ramach logiki formalnej (logiki dedukcyjnej), w oparciu o umiejętności rozumowego formułowania wniosków na tle znajomości reguł rządzących systemem abstrakcyjnie pojmowanego prawa administracyjnego, z pominięciem instytucji i prawideł formalnie obowiązującego, pozytywnego prawa administracyjnego. Druga metoda, zwana formalno-dogmatyczną, interpretacyjno-opisowa jest w rzeczywistości formą egzegezy⁷², uzależnionej od rodzaju stosowanej wykładni prawa. Trzecia z metod (można ją nazwać pragmatyczną) ma charakter mieszany tzn. naukowe badanie prawa administracyjnego i doktrynalne formułowanie też łączy w sobie elementy, metodologii poza normatywnej z metodologią formalno-dogmatyczną. Wszystkie te metody mają w polskiej nauce prawa administracyjnego swoich przedstawicieli.

O posłużeniu się określoną metodą badawczą decyduje w znacznym stopniu cel, któremu ma służyć jej zastosowanie, a także stosowane środki badawcze oraz przedmiot materii poddanej penetracji naukowej. Z punktu widzenia periodyzacji dziejów nauki prawa administracyjnego, na rodzaj preferowanej metody naukowej wpływa także to, do jakiego etapu rozwoju tej nauki stosowana jest określona kategoria metody badawczej. Nie bez znaczenia będzie to czy wybrana metoda badawcza stosowana będzie np. do części ogólnej czy części szczegółowej (szczególnej) prawa administracyjnego, albo do etapów: tworzenia, konkretyzowania i egzekucji prawa itd. Tym bardziej, że formułowanie wniosków w obszarze tej części prawa publicznego, jaką jest prawo administracyjne bez wszechstronnej, wielopłaszczyznowej wiedzy o istocie działania poszczególnych instytucji ogólnych w warunkach spójnego systemu prawnego może uniemożliwiać na etapie stosowania prawa prawidłową jego konkretyzację.

4. METODA NAUKI PRAWA ADMINISTRACYJNEGO A METODA NAUKI ADMINISTRACJI – KORELACJE POMIĘDZY METODOLOGIĄ RACJONALNEGO (TEORETYCZNEGO) I EMPIRYCZNEGO SPOSOBU REFLEKSJI NAUKOWEJ

Nauka prawa administracyjnego i nauka administracji zaliczane są do tzw. triady nauk administracyjnych (jako trzecią wymienia się

⁷² Tę metodę wymienia Z. Leoński jako najodpowiedniejszą dla nauki prawa administracyjnego. Por. Z. Leoński [w:] *Zarys prawa...*, s. 10–11.

politykę administracyjną). Każda z nich w sposób odmienny charakteryzuje przedmiot badanej materii i akcentuje odrębne własne znamiona stosowanych metod badawczo-naukowych. Różnicę metodologiczną pomiędzy nauką prawa administracyjnego, a nauką administracji dostrzegano jeszcze w XIX w. Tak np. A. Okolski pisał, iż: „Możemy stąd dojść do przekonania, iż różnica między nauką administracji i prawem administracyjnym polega głównie na metodzie, sposobie traktowania jednego i tego samego przedmiotu”⁷³. Współcześnie nauka w wymienionych obszarach badawczych wychodzi z odmiennych założeń metodologicznych. Jakkolwiek nie postrzegalibyśmy tego zagadnienia to znamienne jest, że nauka administracji preferuje metody oparte na *empirii*, czyli na doświadczeniu, a nauka prawa administracyjnego dominującej metody doszukuje się w metodologii, która sens wywodzony jest od słowa *ratio*, wychodząc z założenia, iż owo *ratio* a nie *empiria* ma tutaj wiodące znaczenie. Stąd też nauka administracji akcentuje znaczenie metod indukcyjnych (np. tzw. metody konstrukcyjnej)⁷⁴, przy jednoczesnym nie zarzucaniu metod dedukcyjnych, bez których żadna z nauk, w których ogólna systematyka ma charakter abstrakcyjno-dogmatyczny rozwijać się nie może. Nawet bowiem tam, gdzie jak w nauce administracji tzw. rzeczywistość administracyjna jest podstawową, a niekiedy nawet i jedyną materią badawczą – metodologia naukowa bez własnej systematyki uogólnień, syntezywania na szczeblu rozumowego (racjonalnego) sposobu uogólniania, syntezywania i formułowania twierdzeń natrafia na trudności w ogólnym, szerszym kontekście pojmowania zjawisk nie tylko abstrakcyjnych, ale i rzeczywistych. W nauce administracji, uznawanej za naukę kompleksową, wykorzystującej metody zaczerpnięte z arsenału metod innych nauk kluczowe znaczenie ma sfera rzeczywistego funkcjonowania administracji. „Jest to nauka stosująca metody empiryczne, co oznacza, że twierdzenia wypowiedziane na jej gruncie są tylko wówczas prawdziwe, gdy znajdują potwierdzenie w określonym wycinku rzeczywistości”⁷⁵. Relatywizm kon-

⁷³ A. Okolski, *Wykład prawa administracyjnego...*, t. I, s. 20.

⁷⁴ W. Reiss odróżnia w nauce administracji „metodę dwojaką: opisową i konstrukcyjną”. Metoda konstrukcyjna „stara się na podstawie całokształtu szczegółów prawa administracyjnego, przy pomocy ogólnych zasad prawnych, stworzyć ogólne pojęcie i zasady prawa administracyjnego”, a metoda opisowa „polega na tym, że się przedstawia pozytywne przepisy prawa administracyjnego, a więc ustroj władz administracyjnych, przepisy o postępowaniu administracyjnym i przepisy materialnego prawa administracyjnego, obowiązujące w poszczególnych działach”. Por. W. Reiss, *Prawo administracyjne w zarysie*, część I: *Nauka administracji*, Toruń 1946, s. 36.

⁷⁵ A. Matan [w:] E. Knosala, L. Zacharko, A. Matan, *Założenia nauki administracji*, Kraków 1999, s. 7 i n.

ceptualnego, abstrakcyjnego formułowania prawideł nauki na tle sfery faktów administracyjnych akcentuje przede wszystkim rzeczywistość jako podłoże badawcze. Racjonalne myślenie jest pochodną empirycznego oglądu świata faktów. Dla nauki prawa administracyjnego rzeczywistość administracyjna nie jest irrelevantna, ale to metoda dedukcyjna, metodologia działań racjonalnych, teoretycznych, dogmatycznych i abstrakcyjnych stanowi fundament postrzegania zjawisk przez tą naukę. Z punktu widzenia prakseologicznego nauka administracji dla optymalizacji osiągniętych celów doktrynalnych i zarazem pragmatycznych posługuje się takimi metodami⁷⁶, jak np. metodach: obserwacji (metoda badania oglądowego)⁷⁷, ankiety czy eksperymentu, które z kolei nauka prawa administracyjnego traktuje w sposób relatywny. Nie odrzuca ich w sposób aprioryczny, ale traktuje je incydentalnie i posiłkowo w stosunku do rozumowania dedukcyjnego, filozoficznego, metodologicznego systemu budowania struktur o ogólnym charakterze. W nauce prawa administracyjnego dominuje bowiem logika racjonalnego, a nie empirycznego postrzegania i opisywania rzeczywistości.

5. ZNACZENIE METODY HISTORYCZNO-PRAWNEJ DLA KIERUNKÓW ROZWOJU NAUKI PRAWA ADMINISTRACYJNEGO. METODA HISTORYCZNO-PRAWNA A KOMPARATYSTYKA

5.1. Metoda historyczno-prawna⁷⁸ nie ma i nie powinna zajmować z punktu widzenia ocen metodologicznych pozycji pierwszorzędnej w doktrynie prawa administracyjnego, chociaż była ona wykorzystywana przez doktrynę prawa administracyjnego dla poznania i wyja-

⁷⁶ Z. Leoński nazywa je technikami. Por. Z. Leoński, *Nauka...*, s. 49–52. Natomiast A. Matan traktuje pojęcia metoda i technika w sposób synonimiczny: „(...) stosuje się dwie metody: 1) technikę (...)”. Por. E. Knosala, L. Zacharko, A. Matan, *Nauka...*, s. 16 i n. Zob. na temat metod badawczych stosowanych przez naukę administracji także J. Starościak, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1971, s. 34–49. Zob. także rozważania W. Reissa o metodach konstrukcyjnej i opisowej w administracji: W. Reiss, *Prawo administracyjne w zarysie, część I: Nauka administracji*, Toruń 1946, s. 36–40.

⁷⁷ Na temat metody badania oglądowego i znamion administracji: F. Longchamps, *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1991, s. 192–217.

⁷⁸ Na temat kierunków rozwoju współczesnej nauki prawa administracyjnego. Zob. *Kierunki rozwoju prawa administracyjnego. Podstawowe zagadnienia prawa budowlanego i planowania przestrzennego. Dziesiąte Niemiecko-Polskie Kolokwium Prawników Administratywistów...* Zob. także P. Dobosz, *Najważniejsze problemy polskiej nauki prawa administracyjnego u progu XXI w. (refleksja nad wybranymi zagadnieniami)* [w:] *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej...*, s. 11–26.

śnienia specyfiki i prawidłowości rozwoju szeregu instytucji prawnych (np. przez J. Jellinka)⁷⁹. Ma ona charakter uzupełniający, komplementarny w stosunku do klasycznej metodologii prawniczej. Dla wskazania roli współczesnej metody historyczno-prawnej w nauce prawa administracyjnego nie jest celowe w tym miejscu wdawanie się w szczegółową analizę genezy i dorobku tzw. szkoły historycznej⁸⁰, z którą jest związana metoda historyczna⁸¹. Ograniczmy się w tym miejscu do konstatacji J. Stelmacha, iż „Niemiecka szkoła historyczna (...) dała początek nowoczesnemu prawoznawstwu, zwłaszcza zaś filozofii prawa. Ale dała równocześnie początek wielkiemu sporowi metodologicznemu, dotyczącemu nie tylko wartości metody historycznej w badaniach prawniczych, lecz w ogóle wartości nauki prawa jako takiej”⁸². Uznawany za „grabarza” metody historycznej J. H. von Kirchmann przypisywał przeszłości (historii) tylko służebny wobec terażniejszości czynnik, jako środek umożliwiający „zrozumienie i opanowanie”⁸³ współczesności (teraźniejszości). Metoda historyczno-prawna, będąca w pewnym stopniu pochodną metody historycznej, charakterystyczna jest dla nauk historyczno-prawnych. Współcześnie historyzm⁸⁴ pojmowany jest jako „stanowisko poznawcze, orientujące się na wyjaśnianiu rzeczywistości spo-

⁷⁹ J. Jellinek uważał, że: „Wynikiem jednak rozwoju państwa nowoczesnego był coraz wyraźniejszy proces rozczłonkowania prawa publicznego, który to proces jedynie z historycznego punktu widzenia może być ujęty i zrozumiany”. Podobnie w „historycznym ujęciu zagadnienia” widział prawidłowość w wyodrębnieniu się np. prawa karnego z całego systemu prawa publicznego. Zob. J. Jellinek, *Ogólna nauka o państwie...*, s. 242 i 247.

⁸⁰ Metoda historyczna wypracowana została przez prawników francuskich jeszcze w XV w. Tzw. nowa szkoła historyczna (niemiecka szkoła historyczna) powstała na początku XIX w., a twórcą jej był F. K. Savigny, autor wydanej w 1814 r. pracy *Vom Beruf unserer Zeit für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft*, który uważał prawo „za rezultat powolnego, stopniowego rozwoju zbiorowego życia narodu, widzieli jeden tylko sposób badania go, a mianowicie przez poznanie dziejów jego powstania i rozwoju w zależności od decydujących tu wpływów i warunków historycznych, – jako wytworów tychże”. Zob. E. Jarra, *Ogólna teoria prawa*, Warszawa 1922, s. 17 i n. Savigny uważał, że „Nie wolno (...) dowolnie wyrozumować i narzucać narodowi jakiegoś prawa, gdyż prawo każdego narodu, tak samo jak jego język, jest nieświadomym wytworem jego rozwoju.” – J. Lande, *Studia z filozofii prawa*, Warszawa 1959, s. 348 i n. Zob. także J. Stelmach, R. Sarkowicz, *Filozofia prawa XIX i XX wieku*, Kraków 1998, s. 18–20, A. Pieniążek, M. Stefaniuk, *Socjologia prawa. Zarys wykładu*, Kraków 2000, s. 85–86.

⁸¹ Na temat metodologii historii i historiozofii: Z. Kuderowicz, *Filozofia dziejów. Rozwój problemów i stanowisk*, Warszawa 1973, s. 21–23.

⁸² J. Stelmach [w:] J. Stelmach, R. Sarkowicz, *Filozofia prawa...*, s. 20.

⁸³ Ibidem.

⁸⁴ Do historycznego podłoża rozwoju ludzkości nawiązywali wielokrotnie przedstawiciele filozofii, jak np. G. Vico czy I. Kant. Por. Z. Kuderowicz, *Filozofia nowożytnej Europy*, Warszawa 1989, s. 262–267, 528–532.

łeczno-politycznej i gospodarczej w sposób historyczny, tj. z uwzględnieniem jej genezy, tendencji rozwojowych przejawiających się w czasie i przestrzeni oraz różnych uwarunkowań dziejowych. Stanowisko zakłada rozpatrywanie zjawisk i procesów społeczno-politycznych przez pryzmat prawidłowości dziejowych⁸⁵. Metoda historyczno-prawna duże znaczenie uzyskała wtedy, gdy przedmioty historyczno-prawne uzyskały szczególnie doniosłe miejsce zarówno w nauce, jak i dydaktyce akademickiej⁸⁶. Historyzm, który odgrywał szczególną rolę w XIX w. w kolejnym stuleciu zarzucono, „że nie istnieją prawa historyczne, które wyjaśniają mechanizm czy bieg dziejów”⁸⁷. Metoda historyczno-prawna ma zastosowanie nie tylko w ramach jurysprudencki ogólnej, „(...) która sprowadza się przede wszystkim do omawiania podstawowej aparatury pojęciowej (zasobu pojęć) wspólnej dla różnych działów prawa i różnych działów prawa i różnych działów prawoznawstwa (stąd też nazwa jurysprudencki analitycznej)”⁸⁸, ale i w ramach poszczególnych gałęzi prawa, w tym także nauki prawa administracyjnego. Podnosi się, że „Teoria państwa i prawa oderwana od historii państwa i prawa byłaby czymś karykaturalnym. Nie można sensownie budować „teorii państwa i prawa współczesnego”, oderwanej od historycznego rodowodu, bo struktur współczesnego państwa nie można rozumieć i wyjaśniać bez odwołania się do tego, jakim strukturom dawnym przeciwstawiają się one lub jakich poprzednich struktur są kontynuacją⁸⁹. Szkoła historyczna, która powstała w XIX w. jako reakcja na filozofię prawa natury, uznająca, iż „(...) należy badać przepisy dotychczasowe, doświadczenia i tradycję itd., a potem dopiero na ich podstawach wznosić się do syntez i zasad ogólnych”⁹⁰ traktowana w późniejszym okresie jako objaw ro-

⁸⁵ Zob. definicję „historyzmu” A. Chodubskiego, *Encyklopedia politologii*, t. I: *Teoria polityki*, s. 116–117.

⁸⁶ Współcześnie, w duchu klasycznego historyzmu S. Płaza stwierdza, iż celem wykładu akademickiego historii prawa polskiego „jest zapoznanie studentów prawa z powstaniem państwa i prawa polskiego, z ich przemianami i rozwojem przez rozmaite typy i formy oraz wyjaśnienie, w jaki sposób doprowadziły one do ukształtowania się współczesnego państwa i systemu prawa. Historia prawa, przedstawiając poprzednie etapy rozwoju, stwarza podbudowę dla zrozumienia obowiązujących dzisiaj poszczególnych działów systemu prawa Polski powojennej. Wreszcie poznanie dziejów prawa jest nieodzownym warunkiem i elementem ogólnego prawniczego wykształcenia absolwenta wydziału prawa.” – S. Płaza, *Historia prawa w Polsce. Zarys wykładu*, część I: *Polska przedrozbiorowa*, Kraków 1991, s. 15.

⁸⁷ *Ibidem*, s. 117.

⁸⁸ Z. Ziemiński, *Teoria...*, s. 14.

⁸⁹ Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 62 i n.

⁹⁰ F. Zoll, *Prawo cywilne opracowane głównie na podstawie przepisów obowiązujących w Małopolsce przy współudziale Jana Gwiazdomorskiego, Leona Oberlendera i Tomasza Sołtyśnika*, t. I: *Część ogólna*, Poznań 1931, s. 8 i n.

mantyzmu historycznego w teorii prawa wywarła ograniczony wpływ na kształt obowiązującego prawa w danym okresie.

5.2. Metoda historyczno-prawna wykazuje zastosowanie dla poznania poszczególnych instytucji prawa administracyjnego w ich przekroju historycznym, zarówno w oderwaniu od innych instytucji prawnych i całego systemu prawnego, społecznego, politycznego, jak i gospodarczego danego okresu, ale umożliwia również zrozumienie cech ewolucji danej instytucji prawnej i jej współczesnego odniesienia, a nawet systemu całego prawa administracyjnego⁹¹. Zastosowanie tej metody było jednym z czynników, dzięki któremu w systemie ustrojowym państw odrzucono doktrynę państwa faszystowskiego i każdego innego totalitaryzmu⁹², a przywrócono w Polsce instytucję samorządu terytorialnego, nadając mu „uwspółcześioną” specyfikę. Tylko historiograficzna prezentacja instytucji prawa administracyjnego nie jest niczym innym jak wyłącznie historią instytucji administracyjno-prawnych i dziejami administracji⁹³. Z zastosowaniem metody historyczno-prawnej w nauce prawa administracyjnego mamy dopiero wówczas, gdy fakty historyczne implikują cechy współczesnego prawa administracyjnego. Metoda historyczno-prawna nie staje się metodą historiograficzną-opisowo przedstawiającą dzieje nauki prawa administracyjnego i samego

⁹¹ Por. H. Izdebski, *Wpływ orzecznictwa Najwyższego Trybunału Administracyjnego na orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1987, nr 2, s. 157–172.

⁹² W zastosowaniu tej metody upatrywać można czynnik o zasadniczym znaczeniu dla rozstrzygnięcia zagadnienia legitymizacji władzy w Polsce w 1944. Ta właśnie metoda stanowi jeden z czynników umożliwiających udzielenie odpowiedzi na pytanie czy prawodawstwo z tego okresu to tylko akty polityczne czy też już akty prawne. Rodzaj odpowiedzi na to pytanie w sposób znaczący wpływa na sposób publiczno-prawnego sposobu rozwiązywania spraw własności nieruchomości przejętych grupą aktów „nacjonalizujących”.

⁹³ Por. Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego...*, s. 19 („Można by badać instytucje administracji w jej rozwoju historycznym: byłaby to właśnie historia administracji”). Por. również H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 1984. Metodę historiograficzną z powodzeniem stosował W. Dawidowicz omawiając aktualne pozytywne prawo administracyjne nie tylko instytucjami prawa administracyjnego, ale także przedstawiając „rozwój ustawodawstwa” i „bibliografię prac o charakterze ogólnym”. Zob. W. Dawidowicz, *Polskie prawo administracyjne...* Interesującym i udanym pomysłem jest w obszarze nauki formalnego prawa administracyjnego zastosowanie metody historiograficznej w odniesieniu do bibliografii postępowania administracyjnego za lata 1927–2000. Por. M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2000. Nauka prawa administracyjnego z historiograficzną metodą prezentacji rozwoju prawa administracyjnego nie stanowi ewenementu. Zob. np. we francuskiej nauce prawa pracy J. Rivero, J. Savatier, *Droit du travail*, Paris 1975 (rozdz. II: *Rozwój historyczny prawa pracy*), s. 25–42.

prawa pozytywnego, gdy przedstawia jego rozwój w formie związku przyczynowo-skutkowego, dla którego punktem odniesienia jest współczesna doktryna prawa administracyjnego, posiadająca adekwatną to etapu cywilizacyjnego rozwoju tej nauki część ogólną abstrakcyjnych kategorii instytucji teoretyczno-prawno-administracyjnych. Metoda historyczno-prawna nie umożliwia sformułowania niezawodnych teoretycznych, generalnych, uniwersalnych i ponadczasowych reguł rozwoju prawa administracyjnego i jego nauki. Pełni przede wszystkim funkcję selektywną – funkcję weryfikacji negatywnej historycznych instytucji prawa administracyjnego w oparciu o kryterium ich użytecznego charakteru z punktu widzenia wymogów współczesnego prawa administracyjnego.

W sferze prawa administracyjnego metodologia wypracowywania określonych niezawodnych i uniwersalnych reguł rozwoju tej gałęzi prawa administracyjnego nie jest możliwa, przyjmując ona może charakter tylko orientacyjny, kierunkowy. Zarówno sama rzeczywistość, do której nauka prawa administracyjnego się odnosi, jak i filozofia tego prawa, jest odzwierciedleniem odpowiedniego stopnia rozwoju cywilizacyjnego⁹⁴ społeczeństwa we wszystkich dziedzinach życia i brak jest możliwości wyznaczenia bezdyskusyjnych, niezawodnych reguł ich rozwoju, którym można przypisać by cechę aksjomatu. To samo zadanie gminy, jakim jest zaspakajanie zbiorowych lokalnych potrzeb o charakterze publicznym w zakresie zaopatrzenia mieszkańców w wodę w systemie wodociągów publicznych w różnych okresach historycznych kształtować się może w sposób zróżnicowany np. XIX-wieczny standard to dostęp w ogóle do dostarczanej systemem wodociągów miejskich wody, XX-wieczny to dostęp do wody o określonej klasie czystości, ale trudno przewidzieć czy postęp cywilizacyjny w XXI wieku determinował będzie oczekiwania publiczne społeczności lokalnej do zaopatrywania ich miejsc zamieszkania wyłącznie w wodę o dotychczasowej kla-

⁹⁴ Z jednej strony dążenie do zbudowania społeczeństwa informatycznego, z drugiej nieunikniony i niemożliwy do powstrzymania postęp techniczny determinują uwzględnianie przez ustawodawcę w płaszczyźnie normatywnego przejawiania się prawa osiągnięć współczesnej cywilizacji w zakresie metod komunikowania się społeczności, czego wyrazem jest np. dopuszczenie w k.p.a. do składania podań „(...) za pomocą (...) poczty elektronicznej” (art. 63 par. 1) czy wprowadzenie elektronicznej formy publikacji Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego, obok dotychczasowej tradycyjnej formy publikacji i nadanie im równorzędного charakteru prawnego (art. 19 ust. 3 ustawy z 20.7.2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, Dz. U. Nr 62, poz. 718). Nie uniknione jest zrównanie skutków prawnych własnoręcznego podpisu z jego wersją elektroniczną. Zob. F. Wejman, *Przekład Dyrektywy o wspólnotowej infrastrukturze podpisów elektronicznych*, „Transformacje Prawa Prywatnego” 2000, nr 1–2, s. 187–209.

sie czystości, czy równolegle także w krystalicznie czystą wodę źródlaną, mineralną lub ze złóż głębinowych wód jurajskich.

5.3. Metoda historyczno-prawna ma jednak znaczenie dla nauki prawa administracyjnego, będąc czynnikiem twórczym dla formułowania twierdzeń do nowych instytucjonalnych konstrukcji nauki prawa administracyjnego, a tym samym także i dla prawa administracyjnego. Rys historyczny określonych kategorii instytucji prawa administracyjnego nie ma jednak uniwersalnego, jednolitego i równoważnego znaczenia dla teorii nauki prawa administracyjnego. I tak w obrębie ustrojowego prawa administracyjnego ma ona znaczenie dla poznania ewolucji teorii samorządu terytorialnego i prognozowania optymalnych kierunków kształtowania statusu prawnego współczesnego modelu samorządu terytorialnego⁹⁵ w większym stopniu niż dla rozwiązań prawa pozytywnego sytuującego samorząd terytorialny danego okresu w określonym miejscu władzy publicznej. Jest zresztą dostrzegalne, że w obrębie nauki prawa administracyjnego generalnie metoda historyczno-prawna wykazuje przydatność dla poznania przede wszystkim historii instytucjonalnych kategorii pojęć prawa administracyjnego. Ewolucja administracyjnego prawa pozytywnego, w których znalazły zastosowanie poszczególne kategorie pojęć i instytucji prawnych o charakterze teoretycznym jest dla doktryny prawa administracyjnego praktycznie bez większego znaczenia. Nie sposób nie dostrzec, że metoda historyczno-prawna wykazuje przydatność dla instytucji prawnych części ogólnej prawa administracyjnego⁹⁶ np. dla pojęcia uznania administracyjnego, gdzie elementem wiedzy o charakterze podstawowym jest znajomość ewolucji sposobu pojmowania pojęcia swobodnego uznania, które odróżnia się od współcześnie stosowanego terminu uznania administracyjnego⁹⁷. Gdy zastanawiamy się nad sposobem wiązania administracji publicznej prawem, wyróżniamy dwie sfery działania: zewnętrzną i we-

⁹⁵ Zob. rozważania historyczno-prawne np. A. Agopszowicz, Z. Gilowska, M. Taniowska-Peszko, *Zarys prawa samorządu terytorialnego*, Katowice 1997, s. 11–30; B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny. Zagadnienia ustrojowe*, Kraków 1999, s. 27–60; Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 1999, s. 1–20.

⁹⁶ Jak trafnie dostrzega P. Przybysz, „Reformy niejednokrotnie polegają nie tyle na wprowadzaniu całkowicie nowych rozwiązań, co na restytucji instytucji prawnych i ustrojowych istniejących przed II wojną światową.” Por. P. Przybysz, *Współczesna teoria prawa administracyjnego wobec klasycznych konstrukcji pojęciowych*, ST 2000, nr 1–2, s. 58.

⁹⁷ Por. M. Zimmermann, *Pojęcie administracji publicznej a „swobodne uznanie”*, Poznań 1959; M. Mincer, *Uznanie administracyjne*, Toruń 1983; A. Błaś, *Problemy sądowej kontroli uprawnień dyskrejonalnych administracji publicznej [w:] Jednolitość orzecznictwa sądowo-administracyjnego i administracyjnego w sprawach samorządowych*, pod red. J. Filipka, Kraków 1999, s. 21–28.

wewnętrzna⁹⁸, chętnie odwołując się do pojęcia *res interna*, które w XIX w. dawało legitymację administracji do wyłączenia sfery wewnętrznej z obszaru działania nie tylko prawa powszechnego, ale spod działania prawa w ogóle. Dla części szczegółowej prawa administracyjnego, dla materialnego prawa administracyjnego metoda historyczno-prawna ma niewielkie znaczenie, sprowadzające się w zasadzie do czynnika poznawczego. Ewolucja norm materialno-prawnych określonego podsystemu prawa administracyjnego, w przekroju epok historycznych, dla samej nauki prawa administracyjnego ma niemal charakter irrelevantny. Im większy wpływ czasu od okresu ich obowiązywania, tym trudniejsze, wynikające z określonego etapu rozwoju cywilizacyjnego, jest nie tylko ich odniesienie do rozwiązań współczesnych w tej dziedzinie, ale niekiedy jakiegokolwiek porównania są niemożliwe i bezprzedmiotowe⁹⁹. Stosowanie metody indukcyjnej na tle odległego, historycznego prawa materialnego w odniesieniu do aktualnej części ogólnej prawa administracyjnego nie powinno mieć w ogóle miejsca, a nawet więcej jest – ona niedopuszczalna. Treść historycznych norm materialnego prawa administracyjnego jest w niewielkim, niemal nieistotnym zakresie przydatna dla formułowania reguł rozwoju współczesnego prawa administracyjnego i jego doktryny. Z punktu widzenia systematyki współczesnego prawa administracyjnego, zastosowanie metody historyczno-prawnej, pozwala dostrzec tendencje do poszerzania zakresu formalno-prawnych instytucji ochrony materialnoprawnej i procesowej adresatów działań współczesnej administracji publicznej. Umożliwiła ona renesansowe podejście współczesnej doktryny do problemu np. publicznych praw podmiotowych. Metoda ta obiektywizuje ustrojowe przesłanki legitymizujące administrację publiczną nie tylko do działania, ale w ogóle do sytuowania jej w ramach systemu władzy publicznej, co umożliwia odrzucenie – mającej charakter marginalny – w swojej istocie, skrajnie anarchistycznej myśli polityczno-doktrynalnej o zbędności i szkodliwości istnienia w państwie administracji publicznej.

⁹⁸ Zob. I. Lipowicz, *Pojęcie sfery wewnętrznej administracji państwowej*, Katowice 1991.

⁹⁹ Tak np. charakterystyka prawa administracyjnego materialnego, obowiązującego w Królestwie Polskim w końcu XIX w. dokonana przez A. Okolskiego nie implikuje obecnie w żaden sposób rozwój współczesnej nauki prawa administracyjnego, a część przedstawionych tam zagadnień, jak np. problematyka nadzoru państwa nad tzw. mamkami nie znajduje żadnego porównawczego odniesienia w aktualnym materialnym prawie administracyjnym. Por. A. Okolski, *Wykład prawa administracyjnego...*, t. II, Warszawa 1882, s. 85–88. Także prawo materialne administracyjne regulujące sprawy żeglugi parowej, jako „regularnej komunikacji morskiej” ma dzisiaj wymiar tylko historyczny. Por. *Nauka administracji według wykładów Dra T. Pilata...*, s. 181 i n.

Metoda ta w oparciu o empiryczne przesłanki umożliwiła zarzucenie przekonania o podstawowym znaczeniu funkcji orzeczniczej i reglamentacyjnej administracji publicznej i aksjologicznie uzasadnianej wyższości metody władczego działania administracji publicznej. Posługiwanie się metodą historyczno-prawną stwarza racjonalne przesłanki dla stosowania zasady subsydiarności¹⁰⁰, która umożliwia formułowanie ogólnych reguł nieangażowania się administracji publicznej w działania poszczególnych jednostek zdolnych do zaspakajania swoich potrzeb bez udziału państwa i samorządu terytorialnego. Implikuje ona przewartościowanie także w zakresie oceniania dziedzin stosunków społecznych, w których możliwa jest prawem dozwolona ingerencja administracji publicznej. Nie powoduje ona odrzucenia tezy o „wszechobecności” administracji publicznej w każdej sferze działalności administracji, ale zawęży ona możliwości władczego ingerowania na rzecz form działań o charakterze niewładczym. Omawiana metoda umożliwi także poszerzenie koncepcji administracji w znaczeniu funkcjonalnym, co w konsekwencji ma służyć realizacji koncepcji liberalnej „mniej państwa w państwie i mniej administracji państwa w państwie”.

5.4. Metoda historyczna i historyczno-prawna ma odniesienie do czynności o charakterze interpretacyjnym w przypadku wykładni historycznej, wyjaśniającej wielopłaszczyznowe okoliczności historyczne związane z uchwaleniem określonej regulacji normatywnej zazwyczaj ustawowej i aktualnie obowiązującej. Systematyka wykładni prawa odnosi się do treści obowiązującego współcześnie prawa. Posługiwanie się wykładnią historyczną może mieć za cel interpretację rozwiązań nieobowiązujących tylko dla celów wyjaśnienia genezy aktualnie obowiązującego prawa. Zakres temporalnego odniesienia dla posługiwania się wykładnią historyczną jest wyznaczany tylko poprzez wskazanie początku obowiązywania danej, aktualnie wiążącej regulacji normatywnej i nie ma istotnego znaczenia dla wypracowania reguł ogólnych rozwoju nauki prawa administracyjnego, w czym wykazuje analogię z metodą historyczno-prawną, stosowaną dla części szczegółowej zarówno obowiązującego, jak i nieobowiązującego prawa administracyjnego. Natomiast zastosowanie metody historyczno-prawnej do nieobowiązującego prawa części szczegółowej prawa administracyjnego przesuwają granice czasowe obowiązywania danej regulacji normatywnej, podda-

¹⁰⁰ Zob. także poglądy na zasadę subsydiarności na tle prawa europejskiego. Por. S. Dudzik, *Zasada subsydiarności na tle obecnych przemian w Unii Europejskiej*, „Przeгляд Права Европейского” 1992, nr 2, s. 20–37, a także Z. Zgud, *Zasada subsydiarności w prawie europejskim*, Kraków 1999.

nej współczesnej egzemplifikacji naukowej nawet do okresu wyodrębnienia nowoczesnego prawa administracyjnego. Dalsze przesuwanie tej demarkacyjnej granicy temporalnej nie wydaje się być uzasadnione.

5.5. Metoda historyczno-prawna znalazła szczególne zastosowanie w nauce prawa administracyjnego w okresie nie tylko transformacji ustrojowej w Polsce, ale i transformacji (reorientacji nauki) w zakresie zjawiska, które T. Rabska nazwała „przywracaniem ciągłości pojęć prawnych” i „przewartościowaniem konstrukcji prawnych”¹⁰¹, wskazując, że „Mimo rosnącego zróżnicowania stosunków społecznych i nowych wyzwań, oraz przybywania wciąż nowych, dawnemu prawu nie znanych zjawisk, fundamentem badań w bardzo wielu kwestiach mogą być rozwiązania prawne i towarzysząca im nauka z okresu 20-lecia międzywojennego. To właśnie do nich wracamy, jako do źródeł podstawowych, szukając rozwiązań i odpowiedzi na piętrzące się problemy”¹⁰². Zastosowanie metody historyczno-prawnej dla określenia miejsca współczesnej polskiej doktryny prawa administracyjnego na tle doktryny prawa administracyjnego Polski międzywojennej i nauki prawa administracyjnego państwa socjalistycznego pozwala stwierdzić, iż pomimo odmiennych realiów społecznych, politycznych i gospodarczych mamy do czynienia ze zjawiskiem ciągłości dorobku nauki prawa administracyjnego. Współcześnie, odrzucając doktrynalny dorobek w zakresie instytucji prawnych i pojęć państwa socjalistycznego (np. zasady ustroju administracji państwa socjalistycznego takie jak zasada kierowniczej roli partii w administracji czy zasada centralizmu demokratycznego) wypracowany w okresie PRL, nauka prawa administracyjnego kontynuuje, nie zaniechane całkowicie badania nad problemami doktryny międzywojennej prawa administracyjnego w Polsce, a także nad kierunkami rozwoju prawa administracyjnego w doktrynach państw kapitalistycznych. W sposób refleksyjny, z pozoru subiektywnie o aspekcie dydaktycznym ciągłości nauki prawa administracyjnego wypowiedział się B. Wierzbowski w sposób następujący: „Jest wielką zasługą naszych nauczycieli, że oni te wartości, wyrastające przecież ze wspólnej dla nowoczesnej Europy ideologii, przenieśli i potrafili nam przekazać. Kiedy zaś nadszedł stosowny moment historyczny, dało się tę spuściznę wyrazić w języku ustaw i daje się ją przekładać na język praktyki. W tym zakresie każdy z nas jest więc po trochu samoukiem, bo musi każdego dnia w swojej pracy zawodowej dawać sobie odpowiedź na to

¹⁰¹ T. Rabska, *Przywracanie ciągłości pojęć prawnych* [w:] *Państwo prawa. Administracja. Sądownictwo...*, s. 210–217.

¹⁰² *Ibidem*, s. 210.

co, co należy rozumieć przez zasady demokratycznego państwa prawnego, co należy rozumieć przez pojęcie administracji publicznej (...) te pojęcia leżały jak gdyby w „zamrażarce” (...)”¹⁰³. Zbliżone stanowisko zajął także Z. Niewiadomski wskazując, że: „Druga wojna światowa nie przerwała prac badawczych nad administracją i prawem administracyjnym (...) dorobek naukowy międzywojnia wespół z tymi badaniami czasów PRL, które dotyczyły uniwersalnych instytucji prawa administracyjnego i pozbawione były akcentów ideologicznych, umożliwiły ukształtowanie się współczesnej polskiej nauki prawa administracyjnego, nauki mającej wybitnych przedstawicieli i na miarę tego – bogaty dorobek”¹⁰⁴.

5.6. W metodzie historyczno-prawnej dopatrywać się można czynnika refleksyjno-doktrynalnego, umożliwiającego udzielenie odpowiedzi na wiele pytań, które choć wydają się mieć charakter tylko historyczny to nie pozostają jednak bez wpływu na kształt współczesnego prawa administracyjnego i aksjologię nauki prawa administracyjnego oraz nauki administracji. Jej zastosowanie ułatwi być może uzyskanie odpowiedzi na pytanie, na ile w okresie PRL funkcja administracyjna administracji państwa była urzeczywistniana przez nią samą w sposób adekwatny do treści norm prawa powszechnie obowiązującego, a na ile decyzyjny proces administrowania odbywał się w sposób *contra legem* poza samą administracją w komitetach partyjnych PZPR. Czy w tym okresie normatywny kształt administracji państwowej był odzwierciedleniem stanu rzeczywistego, czy też normatywnie zarysowana administracja państwowa była *de facto* administracją aparatu partyjnego, a tym samym funkcje decyzyjne przeniesione były poza strukturę normatywnie zarysowanego ustroju ówczesnej administracji. Kształt zależności strukturalno-organizacyjnej pomiędzy układem sprawującej władzę polityczną partią polityczną i administracją nadawałby jej cechy struktury monolitycznej, w której administracja byłaby zorganizowanym aparatem pomocniczym partii politycznej, o relatywnie określonym zakresie samodzielności organizacyjnej, a przez to i decyzyjnej. Uzyskanie odpowiedzi na wiele takich pytań wymaga badań o charakterze interdyscyplinarnym i jednolitego połączenia płaszczyzny badawczej i metody historyczno-prawnej przez doktrynę prawa administracyjnego i administracji.

¹⁰³ B. Wierzbowski, *Zasada demokratycznego państwa prawnego w administracji publicznej*, „Casus” 1996, nr 2, Suplement s. IV.

¹⁰⁴ Z. Niewiadomski [w:] Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne...*, s. 18–19.

Omawiana metoda odegrała rolę w ustrojowym konstruowaniu modelu samorządu terytorialnego w Polsce. Retrospektywna ocena rozwiązań międzywojennych dotyczących administracyjnego toku instancji w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej, zaliczanych do zadań własnych tego samorządu implikowała w 1990 r. utworzenie kolegiów odwoławczych przy sejmikach wojewódzkich, a następnie rozwinięcie tej ustrojowej koncepcji poprzez zastąpienie ich samorządowymi kolegiami odwoławczymi. Niewątpliwie metoda historyczno-prawna była stosowana także w momencie tworzenia powiatowych i regionalnych jednostek samorządu terytorialnego¹⁰⁵, aczkolwiek dostrzec można wzajemne skorelowanie resentymentów historycznych z uniwersalizmem, implikowanym treścią norm ponadpaństwowych¹⁰⁶. Nie są to oczywiście jedyne przykłady przydatności metody historyczno-prawnej we współczesnym polskim prawie administracyjnym.

5.7. Metoda historyczno-prawna, połączona z metodą biograficzną sprzyja eksponowaniu odrębnej tożsamości polskiej doktryny prawa administracyjnego poprzez historiograficzne prezentowanie tradycji tej nauki i jej własnego dorobku doktrynalnego. Poprzez pryzmat drogi rozwoju nauki prawa administracyjnego współcześni przedstawiciele doktryny dokonują retrospektywnego wartościowania dotychczasowego dorobku nauki prawa administracyjnego akcentując zarówno luminarzy nauki, ich wybitne prace i kierunki doktrynalne, które reprezentowali, jak i miejsce w krajowej i międzynarodowej nauce prawa administracyjnego i nauki administracji¹⁰⁷. Historiograficzna metoda pro-

¹⁰⁵ Zob. także A. Kulig, J. M. Majchrowski, S. Owsiak, I. Skrzydło-Niżnik, A. Słowik, K. Surówka, M. Witkowiec, *Reforma administracyjna kraju. Ustawy z komentarzem oraz rozporządzenia wykonawcze*, pod red. J. M. Majchrowskiego, Gorzów Wielkopolski 1999.

¹⁰⁶ Zob. także P. Dobosz, *Uniwersalizm i rozwój cywilizacyjny a miejsce nauki prawa administracyjnego na tle nauk innych gałęzi prawa (rozważania w kontekście reformy administracji publicznej)*, ST 2000, nr 1–2, s. 184–196.

¹⁰⁷ Problematyka tradycji polskiej nauki prawa administracyjnego jest w różnym zakresie prezentowana w podstawowych podręcznikach prawa administracyjnego różnych epok. Por. J. Boć, T. Kuta, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, pod red. Z. Leońskiego, Warszawa 1984, s. 17–18, 21–22; *Prawo administracyjne*, Wrocław 1998, s. 24–31; Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne...*, s. 11–19; Z. Cieślak, M. Dyl, *Prawo administracyjne*, s. 64–71; M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 47–50; J. S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, t. I, z. I, Kraków 1948, s. 117–128; Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego...*, s. 19–20; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, s. 27–34, Toruń 1999, s. 55–65; J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1978, s. 31–32 (J. Malec [w:] *Polska myśl administracyjna XVIII wieku*, Kraków 1986, s. 8 i 129 wskazał, iż wątki myślowe

wadzenia badań ma zastosowanie w odniesieniu do historii administracji. Z. Leoński podnosi, że „(...) nauka o prawie administracyjnym

J. Starościaka zawarte w podręczniku, a dotyczące początków nauki administracji i prawa administracyjnego w XVIII stuleciu stanowią „bardziej skondensowany” wywód rozważań zawartych w wcześniejszym artykule J. Starościaka *O administracji polskiej w XVIII w.*, PiP 1952, nr 5–6, s. 717–732); J. Szreniawski, *Wstęp do prawa administracyjnego...*, s. 25–37; J. Szreniawski, *Prawo administracyjne...*, s. 25–34. Zob. także encyklopedyczne określenie pojęcia i historii „nauki prawa administracyjnego” i „nauki administracji”: Z. Leoński [w:] *Wielka Encyklopedia Prawa...*, s. 490, jak również M. Gromadzka-Grzegorzewska, *Narodziny polskich nauk administracyjnych*, Warszawa 1985 oraz E. Ochendowski, *Pierwszy polski podręcznik prawa administracyjnego. W stulecie podręcznika Antoniego Okolskiego*, OMT 1991, nr 1, s. 27–29, a także A. Okolski, *Wykład prawa administracyjnego...*, T. I, Warszawa 1880, s. 41 i n. oraz F. Ochimowski, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1919, s. 1–5. Znamienne jest, że w okresie międzywojennym w pracach doktryny prawa administracyjnego nie omawiano problematyki genezy i rozwoju nauki prawa administracyjnego w Polsce, co można wytłumaczyć faktem stosunkowo nieodległego powstania pierwszych polskich prac z zakresu doktryny prawa administracyjnego. W 1932 r. T. Bigo oceniał ewolucję polskiej nauki prawa administracyjnego charakteryzował w sposób następujący: „Polskie prawo administracyjne znajduje się jeszcze w początkach rozwoju. Dlatego jeszcze za wcześnie na wypracowanie systemu nauki polskiego prawa administracyjnego.” – T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część ogólna...*, s. 32. Zob. także W. L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924, czy wydaną w 1943 r. a następnie wznowioną tuż po wojnie pracę S. Kasznicy, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946.

Nie podjęto tych zagadnień natomiast w następujących pracach: *Prawo administracyjne...*, passim, pod red. W. Brzezińskiego; Z. Cieślak, J. Jagielski, J. Lang, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Prawo administracyjne...*, passim; W. Dawidowicz, *Polskie prawo administracyjne...*, passim; W. Dawidowicz, *Prawo administracyjne...*; Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne...*, passim; J. Filipek, *Prawo administracyjne...*; E. Iserzon, *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*, Warszawa 1968; L. Jastrzębski, J. Lang, J. Służewski, M. Wierzbowski, *Polskie prawo administracyjne*, cz. I–II, Warszawa 1985; J. Łętowski, *Prawo administracyjne...*; M. Kierek, K. Sand, J. Szreniawski, *Prawo administracyjne. Część ogólna i szczegółowa*, pod red. K. Sanda, Rzeszów 1973; *Prawo administracyjne Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej* pod red. K. Sanda, Wrocław 1979; *Polskie prawo administracyjne* pod red. J. Służewskiego, Warszawa 1992; J. Starościak, E. Iserzon, *Prawo administracyjne w zarysie*, Warszawa 1959; Z. Rybicki, S. Piątek, *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, Warszawa 1984; E. Ura, E. Ura, *Prawo administracyjne...*

Także w zagranicznych podręcznikach prawa administracyjnego czy prawa publicznego problematyka rysu historycznego nauki prawa administracyjnego nie jest zazwyczaj prezentowana. Zob. np. podręczniki niemieckie: H. Faber, *Verwaltungsrecht*, Tübingen 1987; H. Maurer, *Algemeines Verwaltungsrecht*, München 1990, a także literaturę francuskojęzyczną, np. M. Waline, *Manuel élémentaire de droit administratif*, Paris 1945; J.-M. Auby, R. Ducos-Ader, *Droit administratif*, Dalloz, Paris 1970; J.-M. Auby, R. Ducos-Ader, *Institutions administratives. Organisation générale. Fonction publique. Contentieux administratif. Intervention de l'administration dans l'économie. Prix. Planification. Aménagement du territoire*, Dalloz, Paris 1978; R. Chapus,

różniłaby się od pozostałych dyscyplin wiedzy o administracji tym, że podstawową metodą badawczą byłaby egzegeza tekstu prawnego (metoda dogmatyczna czy analityczno-prawna). Można by badać instytucje administracji w jej rozwoju historycznym; byłaby to właśnie historia administracji¹⁰⁸. Historia doktryny prawa administracyjnego eksponuje w różnym zakresie w podręcznikach nie tylko dorobek dotyczący części ogólnej prawa administracyjnego, ale również i postępowania administracyjnego oraz sądowno-administracyjnego¹⁰⁹.

5.8. W metodologii doktryny prawa administracyjnego reprezentowany był od dawna nurt komparatystyczny¹¹⁰ prowadzenia badań¹¹¹, w któ-

Droit administratif général, t. I, Paris 1986 (II wyd.), t. II, Paris 1982. Natomiast w podręcznikach czeskich charakteryzowana jest geneza i rozwój czeskiej nauki prawa administracyjnego – por. np. D. Hendrych [w:] D. Hendrych a kolektiv (T. Čebišová, D. Hendrych, M. Kopecký, V. Mikule, R. Pomahač, H. Prášková, J. Staša, V. Vopálka, *Správní právo. Obecná část*, Praha 1998 (Cz. pierwsza. r. II. *Z historii prawa administracyjnego na czeskich ziemiach*, s. 18–27). Zob. także V. Mikule, *Správní právo v českých zemích (curriculum vitae)* [w:] *Právnická Fakulta Univerzity Karlovy 1348–1998. Jubilejní sborník*, Praha 1998, s. 84–98 oraz V. Mikule, *Verwaltungsrecht und öffentliche Verwaltung auf dem Territorium der Tschechischen Republik nach 1945* [w:] *Normdurchsetzung in osteuropäischen Nachkriegsgesellschaften (1944–1989); Einführung in die Rechtsentwicklung; mit Quellendokumentation. Bd. 4 Tschechoslowakei (1944–1989)*, Frankfurt am Main 1998, s. 103–176.

¹⁰⁸ Z. Leoński [w:] *Zarys prawa...*, pod red. Z. Leońskiego, s. 10 i n. Zob. np. W. Dawidowicz, *Zarys ustroju organów administracji terytorialnej w Polsce*, Warszawa 1976.

¹⁰⁹ Zob. np. Z. Janowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa–Poznań 1978, s. 13–33, Z. Janowicz, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, Warszawa–Poznań 1987, s. 17–51; M. Szubiakowski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe i egzekucyjne*, Warszawa 1999, s. 5–7, ale większość polskich podręczników procesowego prawa administracyjnego nie zawiera elementów historiografii dyscypliny naukowej. Podobnie w literaturze zagranicznej – zob. S. Glaeser, *Verwaltungsprozessrecht. Kurzlehrbuch*, Stuttgart–München–Hannover–Berlin–Weimar 1993.

¹¹⁰ Na temat komparatystyki R. Tokarczyk, *Wprowadzenie do komparatystyki prawniczej*, Lublin 1989 oraz R. Tokarczyk, *Komparatystyka prawnicza*, Kraków 2000. Zob. także R. Tokarczyk, *Współczesne kultury prawne*, Kraków 2000. Na temat administracyjnego prawa porównawczego, zob. J. S. Langrod, *Instytucje...*, s. 141–143.

¹¹¹ Np. F. Ochimowski pisał w 1919 r. następująco: „W wykładach moich i pismach trzymam się zawsze metody porównawczej”, dostrzegając zarazem przesłanki uniemożliwiające uznanie tej metody za optymalną i zawsze niezawodną: „Względy jednak praktyczne, rozmaitość organów urzędów i zamierzeń na tle historycznym wyrobionych w państwach europejskich, zmuszają do zatrzymania się na etapie prostego zestawienia kwestii i szczegółów. Często trudno znaleźć cechy wspólne, umożliwiające porównanie. Nadto też same względy, oraz interes. polski jest przyczyną ograniczenia się do spraw Anglii, Austrii, Francji, Niemiec i Rosji z małą wzmianką o innych krajach.” – F. Ochimowski, *Prawo administracyjne...*, s. 5.

rym porównawczo analizowano zarówno poszczególne pojedyncze instytucje prawa administracyjnego¹¹², jak i całe systemy instytucji prawa administracyjnego ustrojowego¹¹³, proceduralnego¹¹⁴ i w najmniejszym zakresie prawa materialnego¹¹⁵, a także porównywano poszczególne doktryny prawnicze¹¹⁶ i na tym tle, na tyle na ile było to możliwe ze względów polityczno-ustrojowych, formułowano wnioski o kierunkach pożądanych zmian polskiego prawodawstwa¹¹⁷. Jest naturalną konsekwencją przemian ustrojowych państwa, że znaczenie i przydatność dla aktualnego modelu ustrojowego państwa wielu z prac o charakterze komparatystycznym ma obecnie wymiar wyłącznie historyczny¹¹⁸. W ostatnim

¹¹² Zob. np. J. Jeżewski, *Administracja pod rządem prawa cywilnego. Z badań porównawczych nauki prawa administracyjnego*, Wrocław 1974.

¹¹³ Zob. np. A. Jaroszyński, *Struktura i funkcjonowanie organów w systemie rad narodowych (Węzłowe zagadnienia)*, Warszawa 1984. Z literatury współczesnej zob. np. J. Jeżewski, *Gmina w wybranych państwach Europy Zachodniej*, Wrocław 1995, a także pracę monograficzną w znacznym zakresie dotyczącą „administracji porównawczej” – H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999. Por. także B. Guy Peters, *Administracja publiczna w systemie politycznym. Przekład Kazimierz W. Frieske*, Warszawa 1999.

¹¹⁴ Zob. np. *Postępowanie administracyjne krajów zachodnich (Austria, Hiszpania, RFN, Stany Zjednoczone, Szwecja). Teksty i komentarze*, pod red. J. Pruszyńskiego, Wrocław 1986. Problematyka prawno-porównawcza ujmowana jest także w poszczególnych podręcznikach administracyjnego prawa proceduralnego. Por. np. B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, Warszawa 1992, s. 20–42.

¹¹⁵ Np. J. Pruszyński, *Ochrona prawna zabytków w Republice Federalnej Niemiec (Teksty i komentarze)*, Warszawa 1992.

¹¹⁶ Por. J. Langrod, *Kilka uwag metodologicznych o porównywaniu w nauce prawa*, *Studia et Documenta*, Warszawa 1959 (artykuł zamieszczony w „Revue internationale de droit comparé”, Paris 1957, nr 2 (kwiecień–czerwiec), s. 353–369).

¹¹⁷ Idea komparatystyczna stanowiła inspirację dla wydania w ramach, zainicjowanej przez J. Bocia, K. Nowackiego nowej serii wydawniczej pt. *Prawo publiczne porównawcze* monografii R. Schaffhausera, *Gmina w Szwajcarii ze szczególnym uwzględnieniem prawa Kantonu St. Gallen*. Tłumaczyła E. Konopka. Redakcja naukowa J. Boć, K. Nowacki, Wrocław 1998. We wstępie (s. 6) Współredaktorzy piszą o genezie serii komparatystycznej w sposób następujący: „Monografią tą otwieramy serię Prawo publiczne porównawcze w Wydawnictwie Kolonia Ltd we Wrocławiu. Chcemy udostępnić w niej oryginalne prace autorów z innych państw, ale też autorów polskich badających obce systemy. Zamierzenie to mieści się dobrze w obszarze komparatystyki wykreowanej we Wrocławskiej szkole administratystyki przez Franciszka Longchamps’a i Jana Jendroškę, a potem kontynuowanej przez Jana Jeżewskiego, Iwonę Dyrkę, Leona Kieresa, Jana Bocia, Konrada Nowackiego, Jerzego Supernata.” Interesującym przedsięwzięciem jest także np. *Deutsch – Polnishes. Handbuch der Planungsbegriffe. Polsko-Niemiecki Leksykon Pojęć Planistycznych. Projektleiter. Kierownik zespołu autorskiego: Zygmund Niewiadomski. Gerd Turowski, Hannover-Warschau 1995.*

¹¹⁸ Zob. np. *Instytucje prawa administracyjnego europejskich państw socjalistycznych* pod red. J. Starościaka, Wrocław 1973, Z. Leoński, *Ustrój administracji europejskich państw socjalistycznych*, Toruń 1976.

dziesięcioleciu metoda komparatystyczna uzyskała nowy wymiar z uwagi na wpływ doktryny prawa europejskiego¹¹⁹, której oddziaływanie na prawo administracyjne ma wymiar niezwykle aktualny, zrelatywizowany jednak charakterem statusu danego państwa względem Unii Europejskiej¹²⁰. W tym kontekście formułowana jest nawet „metodologia implementacji europejskiego prawa wspólnotowego w porządkach prawnych”¹²¹. Uniwersalistyczne założenia podstaw doktrynalnych prawa europejskiego¹²² zawęża, ale nie wyłącza w sposób całkowity możliwości posługiwania się metodą historyczno-prawną w obrębie doktryn prawnych poszczególnych państw. Tracą na aktualności w szczególności te podstawowe założenia doktrynalne, która nawiązują do konwencji klasycznej niemieckiej szkoły historyczno-prawnej, z uwagi na relatywne traktowanie ewolucyjnego, narodowego, odrębnego rozwoju systemów prawnych poszczególnych państw. W doktrynie prawa administracyjnego coraz częściej mówi się o zjawisku europeizacji prawa administracyjnego¹²³. W pełni zgodzić się można ze stanowiskiem Z. Duniewskiej, iż „proces europeizacji polskiego prawa, w tym prawa międzynarodowego, wymaga włączania do naszego administracyjnego porządku prawnego zaakceptowanych zasad i orm europejskiego porządku prawnego z uwzględnieniem odmienności wynikłych już chociażby ze zróżnicowania postaci i charakteru jego źródeł”¹²⁴. Przedakcesyjny etap na drodze do członkostwa w Unii Europejskiej¹²⁵, w jakim aktual-

¹¹⁹ Por. S. Biernat, *Wpływ prawa Wspólnoty Europejskiej na legitymację i działalność prawotwórczą organów administracji publicznej w Polsce* [w:] *Kierunki rozwoju prawa administracyjnego...*, s. 51–69, a także P. Trzpił, *Implementacja przepisów prawnych Unii Europejskiej do systemu prawnego kraju członkowskiego. Zarys problematyki seminarium we Francji*, „Przegląd Legislacyjny” 1995, nr 6, s. 70–80 oraz *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, pod red. C. Mika, Toruń 1999.

¹²⁰ Na temat prawa europejskiego zob. np. F. Emmert, M. Morawiecki, *Prawo europejskie*, Warszawa–Wrocław 1999; J. Galster, C. Mik, *Podstawy europejskiego prawa wspólnotowego*, Toruń 1995; D. Lasok, *Zarys prawa Unii Europejskiej*, Toruń 1995.

¹²¹ Por. C. Mik, *Metodologia implementacji europejskiego prawa wspólnotowego w krajowych porządkach prawnych* [w:] *Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych*, pod red. C. Mika, Toruń 1998.

¹²² Problematyka prawa europejskiego stopniowo w coraz szerszym zakresie musi znajdować odzwierciedlenie w podręcznikach prawa administracyjnego. Por. *Prawo administracyjne...*, pod red. J. Bocia, s. 65–72, Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne...*, s. 40–42.

¹²³ Por. M. Jaśkowska, *Europeizacja prawa administracyjnego*, PiP 1999, nr 11, s. 18–27. Ibidem, s. 40–42.

¹²⁴ Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne...*, s. 41.

¹²⁵ E. Wojtaszek-Mik, C. Mik, *Traktaty Europejskie*, Kraków 2000.

nie znajduje się Polska i perspektywa członkostwa w strukturach unijnych¹²⁶ ukierunkowują również rozważania na temat metody nauki prawa administracyjnego w stronę analizy miejsca tego prawa na tle systemu prawa unijnego¹²⁷. Z tej perspektywy można stwierdzić, że dotychczasowa władcza metoda działania administracji publicznej nabierze nowego wyrazu, skoro zakres dopuszczalnego sprawowania władzy publicznej, w tym także władzy wykonawczej (administracji publicznej), będzie determinowany kształtem i treścią zewnętrznego porządku prawnego kształtowanego prawodawstwem unijnym¹²⁸. Jeżeli nawet nie przyjąć, iż art. 90 ust. 1 Konstytucji RP prowadzi de iure do legalnego samoograniczenia suwerenności zewnętrznej państwa¹²⁹, to i tak nie ulega wątpliwości, że zakres stosowania metody władczej administracji publicznej poddany zostanie oddziaływaniu instrumentarium prawnemu unijnego porządku prawnego¹³⁰. O ile istota władztwa administracyjnego jako kategorii władztwa publicznego nie ulegnie zmianie, o tyle będzie ono w sposób pośredni, a nawet bezpośredni, determinowane ponadpaństwowym reżimem prawnym, skoro ulegną zmianie kategorie uwarunkowań prawnych (źródeł prawa) dla czynności z zakresu administrowania publicznego. Można przypuszczać, że będzie to zjawisko trwałe. Albowiem, pomijając niezbyt właściwe wyra-

¹²⁶ Zob. politologiczne rozważania na temat strategii rozwoju struktur Unii Europejskiej (opracowanie w związku z referendum w Danii): W. Wessels, *Erweiterung. Vertiefung. Verkleinerung. Vitale Fragen für die Europäische Union*, „Europa-Archiv” 1993, nr 10/25, s. 308–316.

¹²⁷ W okresie międzywojennym za nieodzownością powstania „jakiejs unii państw europejskich” wskazywał K. Srokowski, *Unia Europejska*, „Przegląd Współczesny” r. V, nr 48 (kwiecień–czerwiec 1926), s. 62 i n. O konieczności „dania pierwszeństwa wspólnej woli nad egoizmem każdej strony” pisał J. P. Niboyet, *Ustawa a umowy międzynarodowe*, Wydawnictwa Grup Polskich Porozumień Prawniczych z Zagranicą. Z. I. Grupa Prawnicza Polsko-Francuska, Warszawa 1938, s. 32.

¹²⁸ Zob. refleksje na temat dwóch wykluczających się koncepcji pierwszeństwa prawa wspólnotowego nad całym prawem wewnętrznym i prymatu Konstytucji RP nad prawem wspólnotowym: K. Wojtyczek [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, pod red. P. Sarneckiego (P. Czarny, A. Kulig, B. Naleziński, P. Sarnecki, P. Tuleja, K. Wojtyczek), Warszawa 1999, s. 404–410. Por. także J. Galster, *Projekt konstytucji Unii Europejskiej*, PiP 1995, nr 10–11, s. 42–50 oraz C. Mik, *Zasady ustrojowe europejskiego prawa wspólnotowego a polski porządek konstytucyjny*, PiP 1998, nr 1, s. 12–39.

¹²⁹ Zob. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Komentarz*, Kraków 1998, s. 85 i n. Zob. także S. Biernat, *Źródła prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Zarys problematyki)* [w:] *Administracja publiczna u progu XXI wieku...*, s. 58–79.

¹³⁰ Zob. także R. Piotrowski, *Prawotwórstwo krajowe w kontekście europejskim. Zarys problematyki II Kongresu Europejskiego Stowarzyszenia Legislacji (EAL)*, „Przegląd Legislacyjny” 1995, nr 4, s. 42–56 oraz M. Kruk, *Konstytucja dla Europy*, „Przegląd Legislacyjny” 1995, nr 3, s. 59–71.

żenia konstytucyjne zawarte w art. 90 ust. 1 Konstytucji RP „organizacja międzynarodowa”, „organ międzynarodowy” (w rzeczywistości struktura Unii Europejskiej to podmioty ponadpaństwowe i ponadnarodowe), to możliwe są zarzuty, iż bez zmiany brzmienia treści art. 90 ust. 1 Konstytucji RP, „odebranie” „przekazanych” uprzednio „kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach” nie będzie możliwe. Art. 89 ust. 1 pkt 1 (członkostwo RP w organizacji międzynarodowej) i 5 (sprawy uregulowane w ustawie, lub w których Konstytucja wymaga ustawy) przewiduje wprawdzie możliwość „ratyfikowania” i „wypowiedzenia” umowy międzynarodowej¹³¹, tym niemniej art. 90 ust. 1 Konstytucji RP implikuje po zawarciu umowy międzynarodowej i „na [jej] podstawie” tylko przekazanie, jako obowiązek działania organów władzy publicznej. Nawet uznając także, iż art. 89 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP w kwestii członkostwa w organizacji międzynarodowej odnosi się także do Unii Europejskiej, to możliwe jest zarówno ratyfikowanie, jak i wypowiedzenie umowy międzynarodowej w sprawie członkostwa Polski w Unii Europejskiej, ale nie jest już możliwe odebranie przekazanych uprzednio kompetencji, i to tym bardziej, że dla ich przekazania Konstytucja RP nie stawia wymogu członkostwa w organizacji międzynarodowej, na rzecz której następuje przekazanie kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach. Zastosowanie innych reguł i metod interpretacyjnych, prowadzących np. do konstatacji, iż w przypadku ustania członkostwa przekazane kompetencje wygasają nie wydaje się do pogodzenia ani z normami prawa międzynarodowego i zwyczajami międzynarodowymi, jak i z wewnętrznym porządkiem krajowym, skoro zarówno Trybunał Konstytucyjny, jak i Naczelny Sąd Administracyjny wielokrotnie wskazywały, iż przekroczenie delegacji ustawowej dyskwalifikuje wydany akt normatywny, jako źródło prawa, a wydany na jego podstawie zewnętrzny akt administracyjny jest aktem bez legalnej podstawy prawnej¹³². W moim przekonaniu wskazane powyżej obawy nie wydają się uzasadnione, gdyż z istoty instytucji prawnej „suwerenność” wynika, iż naród i państwo suwerenne w sposób niczym nie skrępowany mogą podejmować decyzje zarówno w kwestii „przekazania”, jak i „odjęcia” „kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach”.

¹³¹ Zob. także ustawę z 14.4.2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz. U. Nr 39, poz. 443) oraz rozporządzenie Rady Ministrów z 28.8.2000r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o umowach międzynarodowych (Dz. U. Nr 79, poz. 891).

¹³² Zob. na ten temat, P. Dobosz, *Administracyjnoprawne instrumenty kształtowania ochrony zabytków w Polsce*, Kraków 1997, s. 155–157.

Reasumując należy stwierdzić, że jeżeli mamy ukształtowaną naukę prawa administracyjnego, to powinna istnieć posiadająca własne reguły działania metodologia tej nauki, która w płaszczyznach poznawania, tworzenia, stosowania i egzekwowania prawa umożliwiłaby zobiektywizowaną relatywizację formułowanych twierdzeń doktrynalnych.