Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 17/11/2026 00:44:07

Grzegorz Smyk

Początki polskiej szkoły prawa administracyjnego

The beginnings of Polish school of administrative law

Szybki rozwój nauk administracyjnych w drugiej połowie XIX w. w krajach zachodnioeuropejskich (Francja, Niemcy) znalazł swoje odzwierciedlenie także w polskiej myśli administracyjnej tego okresu. Przyczyniła się do tego działalność dwóch ośrodków naukowych na ziemiach polskich – warszawskiego i krakowskiego, do których rychło dołączył ośrodek lwowski.[1] Możliwość przywrócenia wyższej uczelni na ziemiach polskich pod dominacją rosyjską pojawiła się na krótko w okresie liberalnych reform cara Aleksandra II. W 1862 r. wznowiła w Warszawie działalność Szkoła Główna, nawiązująca w swej tradycji do zlikwidowanego w 1831 r. Uniwersytetu Warszawskiego. Jednym z jej czterech wydziałów był Wydział Prawa i Administracji. Jego wysoki poziom naukowo-dydaktyczny zapewniała starannie dobrana kadra oraz oryginalny program nauczania.[2] Uczelnia ta działała tylko siedem lat. W ramach represji

[1] Spośród wszystkich trzech zaborów jedynie ziemie polskie zaboru pruskiego pozbawione były wyższej uczelni przez cały ponadstuletni okres niewoli. Pomimo starań i wielokrotnie ponawianych postulatów sejmu krajowego, reprezentującego Polaków z prowincji poznańskiej, władze pruskie konsekwentnie odmawiały powołania polskiej lub mieszanej polsko-niemieckiej uczelni, w ramach której mogłaby rozwijać się polska myśl prawnicza i administracyjna. Poparcia dla inicjatywy Polaków w sprawie utworzenia uniwersytetu w Poznaniu udzielały w Sejmie Pruskim, a następnie w Reichstagu jedynie niemieckie partie liberalne. W niesprzyjających bismarckowskich czasach ostatnią inicjatywę w tej sprawie zgłosiło koło posłów polskich w 1873 r. – oczywiście bez pozytywnego efektu. S. Grodziski, *Nauki prawne* [w:] *Historia nauki polskiej*, pod red. B. Suchodolskiego, t. IV, cz. III 1863–1918, red. tomu Z. Skubała-Tokarska, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1987, s. 940–941.

[2] Wśród wykładowców znaleźli się tacy wybitni luminarze nauk prawnych, jak: Walenty Dutkiewicz, Franciszek Maciejowski, Jan Szymanowski, Jan Kanty Wołowski, Stanisław Budziński, Hieronim Krzyżanowski czy przybyły z Wiednia Józef Kasznica, oraz wybitni przedstawiciele nauk administracyjnych – Antoni Okolski i Józef Bohdan Oczapowski. S. Kieniewicz, *Szkoła Me-*

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 17/11/2026 00:44:07

po powstaniu styczniowym władze rosyjskie rozpoczęły politykę konsekwentnej rusyfikacji wszystkich dziedzin życia społecznego i narodowego w Królestwie Polskim. Ofiarą tej polityki stała się także Szkoła Główna i jej wszystkie wydziały. Po jej likwidacji w 1869 r. powołano do życia rosyjski Cesarski Uniwersytet Warszawski – uczelnię z rosyjskim językiem wykładowym i z rosyjskim programem nauczania. Polską kadrę naukową szybko zastąpiono wykładowcami sprowadzonymi z wewnętrznych prowincji Cesarstwa Rosyjskiego.[3]

Brak własnej wyższej uczelni nie zahamował starań wykładowców i studentów Wydziału Prawa i Administracji dawnej Szkoły Głównej w kultywowaniu polskich tradycji naukowych w dziedzinie nauk prawnych i administracyjnych. Wokół „Gazety Sądowej Warszawskiej" – fachowego pisma prawniczego – skupiło się liczne grono polskich prawników praktyków, których publicystyka w znaczący sposób wpływała na szerokie koła inteligencji Królestwa Polskiego.[4]

Jakościowa zmiana charakteru polskich uczelni na ziemiach zaboru austriackiego nastąpiła w latach 60. XIX w. Przemiany polityczne zachodzące w monarchii austriackiej przyniosły Polakom w Galicji autonomię, a więc warunki do swobodnego rozwoju kultury narodowej i nauki. W ich ramach nastąpiła szybka repolonizacja Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie i Uniwersytetu Lwowskiego. Uczelnie te uzyskały własny samorząd i polską kadrę naukowo-dydaktyczną, a językiem wykładowym i egzaminacyjnym stał się język polski. Dzięki szerokim możliwościom pracy naukowej obydwa ośrodki akademickie w Galicji osiągnęły na przełomie XIX i XX w. wysoki poziom naukowy, stając się fundamentem rozwoju dyscyplin prawniczych w II Rzeczypospolitej.[5]

Za twórców polskiej szkoły prawa administracyjnego należy uznać Antoniego Okolskiego, Józefa Bohdana Oczapowskiego i Franciszka Ksawerego Kasparka. Ich zasługą stało się wyodrębnienie – po raz pierwszy w polskich naukach prawno-administracyjnych – nauki administracji i nauki prawa administracyjnego zarówno w ujęciu podmiotowym, jak i przedmiotowym. Byli oni przedstawicielami

dyko-Chirurgiczna i Szkoła Główna (1857–1869), [w;] *Dzieje Uniwersytetu Warszawskiego*, red. S. Kieniewicz, Warszawa 1981, s. 288–295.

[3] Niski poziom nauczania w tej uczelni powodował, że nie cieszyła się ona popularnością wśród młodzieży z terenów Królestwa Polskiego, która często podejmowała naukę na uniwersytetach położonych w głębi Cesarstwa Rosyjskiego (Moskwa, Petersburg, Kijów, Charków, Dorpat) lub kierowała się na uczelnie galicyjskie w Krakowie i Lwowie. S. Askenazy, *Uniwersytet Warszawski, Biblioteka Warszawska*, t. II, Warszawa 1905, s. 24; W. Sobociński, *Wydział Prawa w Uniwersytecie Warszawskim i Warszawskiej Szkole Głównej* [w;] S*tudia z dziejów Wydziału Prawa Uniwersytetu Warszawskiego*, Warszawa 1963, s. 110–134.

[4] Najważniejszym osiągnięciem tego środowiska stało się opracowanie pod kierunkiem Adolfa Suligowskiego polskiej bibliografii prawniczej, obejmującej cały dorobek naukowy prawników polskich ze wszystkich zaborów, A. Suligowski, *Bibliografia prawnicza polska XIX i XX w*., Warszawa 1911.

[5] S. Grodziski, *op. cit.*, s. 939 – 942.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 17/11/2026 00:44:07

pozytywizmu prawniczego i w swych badaniach opierali się głównie na metodzie formalnodogmatycznej, uzupełnianej metodą prawnoporównawczą i historyczną. Zakres tematyczny prac polskich uczonych nie odbiegał od powszechnie przyjętego w zachodnioeuropejskich naukach prawno-administracyjnych. Podobnie jak autorzy niemieccy czy francuscy, założyciele polskiej szkoły prawa administracyjnego swoją uwagę skoncentrowali przede wszystkim na zagadnieniach teoretycznych, związanych ze sformułowaniem samego pojęcia „administracja", zdefiniowaniem terminów „prawo administracyjne" i „nauka administracji", określeniem stosunku prawa administracyjnego do innych dziedzin prawa, stworzeniem systemu źródeł prawa administracyjnego. W zakresie problematyki szczegółowej podjęli próbę zdefiniowania pojęć organu administracyjnego, aktu administracyjnego, sądownictwa administracyjnego, organizacji administracji publicznej wraz z instytucją samorządu, statusu urzędników państwowych oraz relacji publicznoprawnych pomiędzy państwem a obywatelami oraz koncepcji praw podmiotowych jednostki w dziedzinie stosunków publicznoprawnych. Pozwoliło to im nie tylko na stworzenie nowoczesnego systemu prawa administracyjnego, ale także na podjęcie (Okolski) – udanej – próby sformułowania doktryny tej świeżo wyodrębnionej z prawa publicznego na gruncie polskim nowej dziedziny wiedzy.[6]

Wśród założycieli polskiej szkoły prawa administracyjnego pierwsze miejsce zajmuje Antoni Okolski (1838–1897) wykładowca prawa administracyjnego w Warszawskiej Szkole Głównej.[7] Był on autorem monumentalnego, trzytomowe-

[6] M. Gromadzka-Grzegorzewska, *Narodziny polskich nauk administracyjnych*, Warszawa 1985, s. 124–125; D. Malec, J. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2000, s. 143–144; T. Maciejewski, *Historia polskiej myśli administracyjnej do 1918 r.*, Warszawa 2008, s. 93–98; W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Warszawa 2007, s. 275.

[7] Kariera naukowa Okolskiego była zarówno imponująca, jak i niezwykle skomplikowana. Po ukończeniu z wyróżnieniem gimnazjum w Płocku w 1857 r. Okolski, jako stypendysta rządowy z Królestwa Polskiego, podjął studia prawnicze na uniwersytetach Cesarstwa – początkowo w Moskwie, a następnie w Petersburgu. Ukończył je w 1861 r. z wynikiem celującym i na podstawie publicznej rozprawy *O dzieciobójstwie* uzyskał stopień kandydata praw. W następnym roku otrzymał stypendium na studia w zakresie prawa publicznego w Paryżu, a w 1863 r. kolejne, na uzupełniające studia prawnicze w Berlinie, Heidelbergu i Jenie, gdzie po przedłożeniu rozprawy *Uber die Staatsanwaltschaft im Strafverfahren (O urzędzie prokuratora w postępowaniu karnym)* w 1864 r. nadano mu stopień doktora obojga praw. Po powrocie do Warszawy w 1865 r. na jej podstawie (ogłoszonej w języku polskim) otrzymał stanowisko profesora nadzwyczajnego w Szkole Głównej, gdzie przez rok był wykładowcą procedury karnej. W grudniu 1865 r. objął wakującą po śmierci Henryka Wyzińskiego katedrę prawa publicznego i administracyjnego, a więc dziedzinę, w której nie był początkowo specjalistą. W 1867 r. doktoryzował się po raz drugi na podstawie rozprawy *O sporach administracyjnych* i został mianowany profesorem zwyczajnym. Po likwidacji Szkoły Głównej w 1869 r., aby zostać profesorem powstałego w jej miejsce Cesarskiego Uniwersytetu Warszawskiego, Okolski został zmuszony przez rosyjskie ministerstwo oświaty do ponownego przedstawienia pracy doktorskiej, tym razem na uczelni rosyjskiej, co uczynił w 1872 r.,

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 17/11/2026 00:44:07

go *Wykładu prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskim*, które ukazało się drukiem w latach 1880–1884.[8] Dzieło to stanowiło pierwsze na ziemiach polskich kompleksowe opracowanie teorii i systemu prawa administracyjnego, dokonane przez polskiego uczonego. Podstawę konstrukcyjną pracy oparł Okolski na nowoczesnym założeniu, że prawo administracyjne reguluje całą wewnętrzną organizatorską działalność państwa. Swoje rozważania wyprowadzał z przejętej od Georga Jellinka definicji państwa obejmującej władzę państwową, terytorium i ludność, i stosownie do tego podzielił swoje dzieło na trzy części, poprzedzone *Wiadomościami wstępnymi*: 1. *Organizacja władz publicznych*, 2. *Ziemia* i 3. *Prawo administracyjne fizycznej, duchowej i ekonomicznej strony narodu*.[9] W *Wiadomościach wstępnych*, stanowiących część teoretyczną całości opracowania, Okolski zdefiniował pojęcie prawa administracyjnego w szerokim i węższym znaczeniu, określił stosunek nauki prawa administracyjnego do nauki administracji i pozostałych nauk prawnych i nieprawnych, przedstawił system źródeł prawa administracyjnego oraz ogólną charakterystykę historycznego rozwoju administracji i prawa administracyjnego, poczynając od starożytnej Grecji po źródła poznania prawa administracyjnego w Królestwie Polskim.[10]

---

broniąc na uniwersytecie petersburskim rozprawy zatytułowanej *O stosunku państwa do oświaty powszechnej*. W ten sposób profesor polskiej uczelni wyższej, posiadający już dwa dyplomy doktorskie, musiał doktoryzować się po raz trzeci, aby zadośćuczynić wymaganiom rosyjskich władz oświatowych, co należy uznać za jawną szykanę wobec polskiego uczonego, tym bardziej że na tytuł profesora Okolski musiał czekać aż trzynaście lat – do 1885 r. Na rosyjskim Uniwersytecie Warszawskim Okolskiemu powierzono wykłady z prawa policyjnego, jak w nauce rosyjskiej tego czasu nazywano prawo administracyjne, oraz procedurę cywilną (w latach 1870–1887) i prawo cywilne materialne (od 1887 r.). Poza pracą uniwersytecką Okolski był czynnym członkiem palestry warszawskiej (do 1886 r.) i publicystą związanym z Biblioteką Umiejętności Prawnych i „Gazetą Sądową Warszawską". W sumie jego dorobek naukowy obejmuje 55 prac. Szczegółową biografię Okolskiego zawiera opracowanie K. Pola, *Poczet prawników polskich*, Warszawa 2000, s. 307–322.

[8] A. Okolski, *Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskim*, t. I–III, Warszawa 1880–1884. Był też Okolski autorem prac z dziedziny prawa cywilnego – *Zasady prawa cywilnego obowiązującego w Królestwie Polskim*, Warszawa 1885, oraz z zakresu prawa państwowego – *Ustrój państw europejskich i Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej*, Warszawa 1888.

[9] A. Okolski, *Wykład prawa administracyjnego i prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskim*…, passim. Analizę struktury wewnętrznej pracy Okolskiego zawiera artykuł E. Ochendowskiego, *Pierwszy polski podręcznik prawa administracyjnego. W stulecie wydania podręcznika Antoniego Okolskiego*, „Organizacja, Metody, Technika" 1981, nr 1, s. 27–29.

[10] Pisząc o źródłach prawa administracyjnego, Okolski podkreślał w sposób zdecydowany prymat ustawy w stosunku do aktów władzy wykonawczej, które nazywał postanowieniami administracyjnymi: „Postanowienie administracyjne nigdy nie może być sprzeczne z prawem, wpływem władzy prawodawczej, i że zawsze powinno pozostawać z nim w harmonii. Jeżeliby władza wykonawcza miała prawo wydawać postanowienia sprzeczne z prawem, w takim razie państwu groziłaby anarchia i upadek", A. Okolski, *Wykład prawa administracyjnego* …, t. I, s. 29.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 17/11/2026 00:44:07

W części pierwszej, zatytułowanej *Organizacja władz administracyjnych*, Okolski przedstawił system organów administracyjnych funkcjonujących w Królestwie Polskim na szerokim tle ich historycznego rozwoju, porównał je z analogicznymi instytucjami występującymi w krajach europejskich, szczególnie we Francji, Anglii i Rosji. W sposób niezwykle wnikliwy omówił realny i prowincjonalny system organów administracyjnych oraz systemy organów jednoosobowych i kolegialnych, eksponując ich zalety i wady. Wiele miejsca poświęcił też zagadnieniom centralizacji i decentralizacji aparatu administracyjnego państwa. Uznając konieczność zachowania centralnych instytucji zawiadujących głównymi dziedzinami zarządu wewnętrznego państwa, opowiadał się w sposób zdecydowany za wprowadzeniem instytucji samorządowych na szczeblu lokalnym, tak w zakresie samorządu terytorialnego, jak i gospodarczego oraz zawodowego, dostępnych dla szerokich rzesz obywateli. Jego zdaniem, instytucje samorządowe, działając pod nadzorem władz rządowych, powinny być zabezpieczone prawnie przed nadużyciami ze strony tych ostatnich.[11] W zakończeniu części pierwszej Okolski omówił status prawny urzędników państwowych, ich rolę w aparacie administracyjnym, przysługujące im prawa i przywileje oraz obowiązki służbowe, a także rodzaje i charakter ponoszonej przez nich odpowiedzialności.[12]

W kolejnych częściach swojej pracy Okolski dokonał analizy i klasyfikacji poszczególnych dziedzin materialnego prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskim, odwołując się – tak jak w części pierwszej – do szeroko zakreślonego tła historycznego i porównawczego. W części poświęconej prawu administracyjnemu fizycznej strony narodu przedstawił zagadnienia, które można zaliczyć do 1) statusu administracyjnoprawnego człowieka (księgi ludności, paszporty, akty stanu cywilnego, ograniczenie praw cywilnych, tytuły honorowe i szlachectwo), 2) polityki ludnościowej (statystyka), 3) policji zdrowia, 4) dobroczynności publicznej, 5) policji budowlanej oraz 6) policji bezpieczeństwa, obejmującej także stowarzyszenia. Szczególnie wiele miejsca poświęcił szeroko pojmowanej policji zdrowia, nadzorowi budowlanemu, zagospodarowa-

[11] Definiując instytucję samorządu, Okolski wskazywał, że „ludność, którą łączy wspólnota interesów i potrzeb, wykonuje, przez swoich przedstawicieli wchodzących w skład organów samorządu, pewne funkcje administracyjne, określone przez państwo w przepisach prawa", A. Okolski, *Wykład prawa administracyjnego* ...., t. I, s. 86.

[12] Szczególne znaczenie oraz rolę urzędników państwowych Okolski widział w tym, że „ich energiczna, zdolna, uczciwa działalność może zapewnić krajowi rozwój i pomyślność, rozszerzyć oświatę, pomnożyć dobrobyt materialny. Przeciwnie, ich błędy, nieudolność, nieuczciwość mogą zniszczyć źródła pomyślności publicznej, wyrządzić niepowetowane straty, sprowadzić kraj cały, państwo i społeczeństwo na brzeg przepaści". A. Okolski, *Wykład prawa administracyjnego*…, t. I, s. 346.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 17/11/2026 00:44:07

niu przestrzennemu i, co ciekawe, ochronie środowiska.[13] W części poświęconej prawu administracyjnemu, ekonomicznej i duchowej strony narodu Okolski przedstawił przepisy wpływające na rozwój umysłowy, moralny i estetyczny społeczeństwa, kładąc duży nacisk na rozbudowę szkolnictwa, przede wszystkim elementarnego. Ponadto podręcznik Okolskiego zawiera również omówienie przepisów regulujących podejmowanie i prowadzenie przez ludność działalności gospodarczej oraz przepisów zabezpieczających ją przed następstwami klęsk żywiołowych (ubezpieczenia).[14]

Zasługą Okolskiego było sformułowanie na gruncie polskim pojęcia prawa administracyjnego, które wyprowadzał z konstrukcji administracji wewnętrznej. Jak podkreśla Wojciech Witkowski, „jego istotę upatrywał szerzej niż np. administratywiści francuscy, twierdził bowiem, że określa ono stosunki prawne między organami administracyjnymi a obywatelami, strukturę i kompetencje organów administracyjnych oraz ich wzajemne powiązania. Naukę prawa administracyjnego traktował w sposób dogmatyczny, jako przedstawianie, objaśnianie i systematyzowanie obowiązujących przepisów. Wyodrębniał jednak od niej naukę administracji, pojmowaną jako gałąź wiedzy zajmującej się instytucjami administracyjnymi w sensie ich tworzenia, wzajemnych powiązań i przyszłościowych rozwiązań strukturalnych".[15]

Z ośrodkiem warszawskim i krakowskim związany był drugi z przedstawicieli polskiej szkoły prawa administracyjnego – Józef Bohdan Oczapowski (1840 – 1895).[16] W latach 1865–1869 wykładał skarbowość w warszawskiej Szkole Głównej i tej właśnie dziedzinie poświęcił swoje pierwsze prace: *Zarys skarbo-*

[13] Warto zauważyć, że przy omawianiu statusu prawnego jednostki w państwie Okolski nie stronił od rozważań wykraczających poza materie prawa administracyjnego i nadawał swym wywodom wyraźny wydźwięk polityczny, społeczny, a nawet narodowościowy. Pisząc o granicach ingerencji administracji w sferę prywatnych praw jednostki, Okolski pisał: „Ponieważ często nieporządki wynikają wskutek niewłaściwej działalności władz państwowych, przeto przede wszystkim państwo winno się starać o niedanie do nich powodu, bądź poprzez rozporządzenie przeciwne prawu lub naruszające uczucia lub przekonania ludności". A. Okolski, *Wykład prawa administracyjnego* …, t. II, s. 327.

[14] W obszernym wywodzie Okolski zwalczał poglądy przeciwników obowiązkowej nauki w zakresie szkoły podstawowej, ale ze smutkiem konstatował: „[…] wprowadzony w 1808 r. obowiązek uczęszczania do szkół dzieci od 6 do 12 lat bądź z powodu braku szkół, bądź z powodu innych okoliczności poszedł w zapomnienie względem wszystkich dzieci w ogóle i utrzymany został tylko względem tych, które oddane zostały na naukę rzemiosł". A. Okolski, *Wykład prawa administracyjnego* …, t. II, s. 396.

[15] W. Witkowski, *op. cit*., s. 276.

[16] Oczapowski był absolwentem uniwersytetów w Berlinie i Tybindze, gdzie studiował prawo i nauki polityczne (1858–1861), a doktorat obronił w Heidelbergu (1863). W efekcie jego poglądy naukowe kształtowały się pod wpływem niemieckiej nauki prawa administracyjnego. T. Maciejewski, *op. cit.*, s. 272–273.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 17/11/2026 00:44:07

wości ludów starożytnych oraz *Celniejsi pisarze umiejętności skarbowej*.[17] Po likwidacji Szkoły Głównej przeniósł się do Krakowa, gdzie od 1870 r. przez sześć lat był wykładowcą nauki administracji i prawa politycznego na Wydziale Prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego. Z tego okresu pochodzi jego rozprawa *Układ i metoda prawa politycznego i polityki ustroju* oraz dwutomowe dzieło *Władza i układ państwa, zarys polityki i porównawczego prawa konstytucji*.[18] Jednak najważniejszą pracą w twórczości Oczapowskiego są jego *Policyści zeszłego wieku i nowożytna nauka administracji*, która ukazała się drukiem w 1882 r.[19] W dziele tym Oczapowski zdefiniował pojęcie administracji oraz przedstawił jej funkcje w odniesieniu do państwa, społeczeństwa i gospodarki. Pojęcie administracji definiował w – niezwykle nowatorskim jak na jego czasy – ujęciu funkcjonalnym: administracja to działalność podejmowana w interesie ogólnospołecznym, stanowiąca zarząd wykonywany przez organy rządowe i samorządowe, poprzez wydawanie przepisów prawnych – aktów administracyjnych ogólnie obowiązujących oraz indywidualnych.[20] Istotę działalności administracyjnej Oczapowski widział w rozwiązywaniu problemów we wszystkich dziedzinach życia gospodarczego i społecznego kraju. W swoich poglądach na funkcje administracji był bliski solidaryzmowi społecznemu, przyznając państwu i jego administracji prawo oddziaływania na wszystkie dziedziny życia społecznego i gospodarczego, ale z zastrzeżeniem poszanowania zasady legalizmu i indywidualnych praw podmiotowych jednostki.[21] Naukę administracji traktował Oczapowski jako dziedzinę wiedzy, która „ma na celu analizę zasad i funkcjonowania instytucji administracyjnych państwa w sferze zarządzania, dziedzinę, której zadaniem jest wskazywanie zalet i wad występujących w organizacji zarządu wewnętrznego państwa, jak i formułowanie wskazówek postępowania przydatnych organom administracyjnym w przyszłości".[22]

---

[17] J. Oczapowski, *Zarys skarbowości ludów starożytnych*, Warszawa 1866; idem, *Celniejsi pisarze umiejętności skarbowej*, Warszawa 1868.

[18] J. Oczapowski, *Układ i metoda prawa politycznego i polityki ustroju*, Kraków 1873; idem, *Władza i układ państwa, zarys polityki i porównawczego prawa konstytucji*, t. I i II, Kraków 1877.

[19] J. Oczapowski, *Policyści zeszłego wieku i nowożytna nauka administracji*, Warszawa 1882.

[20] *Ibidem*, s. 5.

[21] Oczapowski pisał: „W państwie nowożytnym, stojącym legalnością, przestrzegać obowiązanym prawa powszechne i pospolite tak obywateli, jak i zwierzchniej władzy – w państwie słowem „praworządnym" – niespuszczającym atoli z oka wymogów o dobro społeczne i postęp tak intelektualny, jak obyczajowy i gospodarczy, nie można zostawić czynności administracji bez węzdidła prawnego, konstytucyjnego, i w części sądowego obwarowania. […] Sprawy stanowiące zakres zarządu zaczynają się i kończą tam, gdzie jednostka uwarunkowana jest przez społeczność, gdzie występuje z czysto jednostkowej i ludzkiej swej samoistności, by żyć żywotem wspólnym", J. Oczapowski, *Policyści zeszłego wieku*…, s. 13 i 16.

[22] *Ibidem*, s. 18–19.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 17/11/2026 00:44:07

Jednym z założycieli polskiej szkoły prawa administracyjnego był profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego Franciszek Ksawery Kasparek (1844–1903).[23] Jego szerokie zainteresowania badawcze obejmowały zarówno naukę administracji i prawa administracyjnego, jak i prawo państwowe, prawo międzynarodowe oraz filozofię prawa. Rzutowało to na jego twórczość naukową, która charakteryzowała się łączeniem rozważań z zakresu nauki o państwie z prawem administracyjnym oraz z prawnoporównawczą analizą europejskiej praktyki ustrojowej i orzecznictwa sądowego. Do najważniejszych prac Kasparka z dziedziny prawa publicznego należą: *Prawo polityczne ogólne z uwzględnieniem austriackiego razem ze wstępną nauką ogólną o państwie* z lat 1877–1881, dwutomowy *Podręcznik prawa politycznego* z lat1888 – 1894, oraz niedokończone dzieło *Nauka administracji i prawo administracyjne austriackie*, którego pierwszy tom ukazał się w 1897 r.[24]

W swojej twórczości prawnoadministracyjnej Kasparek koncentrował się przede wszystkim na zagadnieniach organizacji aparatu władzy państwowej, stanowisku prawnym urzędników oraz statusie publicznoprawnym obywateli. Pojęcie administracji utożsamiał z aktywnością szeroko rozumianego aparatu wykonawczego państwa (administracja *sensu largo*), z wyłączeniem ustawodawstwa i wymiaru sprawiedliwości, dzieląc ją na podstawie kryterium przedmiotowego na administrację zewnętrzną, wewnętrzną, skarbową, sądową i wojskową.[25]

---

[23] Kasparek rozpoczął studia prawnicze we Lwowie, ale ukończył je w 1866 r. w Krakowie. Przed podjęciem pracy naukowej był prawnikiem praktykiem, najpierw jako urzędnik w krakowskim oddziale Prokuratorii Skarbowej, a następnie jako adiunkt sądowy w Tarnowie i Krakowie. Doktorat obronił w 1869 r. na Uniwersytecie Jagiellońskim i tam też dwa lata później przedstawił rozprawę habilitacyjną *Zasady główne ustaw małżeńskich Kościoła katolickiego ze stanowiska filozofii* (1871). W roku następnym objął Katedrę Filozofii Prawa i Prawa Narodów na Wydziale Prawa UJ. Poza filozofią prawa wykładał też austriackie prawo administracyjne i naukę administracji oraz prawo polityczne (państwowe). Poza działalnością naukową Kasparek pełnił również na UJ zaszczytne funkcje administracyjne – jako rektor w latach 1888–1889 i aż czterokrotnie jako dziekan Wydziału Prawa (1876, 1883, 1888 i 1898). Ponadto był członkiem korespondentem krakowskiej Akademii Umiejętności (od 1891 r.), czynnym członkiem Instytutu Prawa Międzynarodowego w Brukseli (od 1893 r.) oraz założycielem krakowskiego Towarzystwa Prawniczego (1887 r.), K. Pol, *op. cit.*, s. 373–381; T. Maciejewski, *op. cit*., s. 273–274.

[24] F. K. Kasparek, *Prawo polityczne ogólne z uwzględnieniem austriackiego razem ze wstępną nauką ogólną o państwie*, cz. I i II, Kraków 1877–1881; *Podręcznik prawa politycznego*, t. I. i II., Kraków 1888–1894; idem, *Nauka administracji i prawo administracyjne austriackie*, t. I, Kraków 1897. Poza wymienionymi Kasparek był też autorem prac z zakresu: filozofii prawa – *Pogląd krótki na życie i pisma Hugona Grocyusza a w szczególności na tegoż „De iure belli et pacis"*, Kraków 1873, oraz *Zadania filozofii prawa i jej stanowisko w dziedzinie nauk prawnych*, Kraków 1887; prawa międzynarodowego – *Usiłowania najnowsze około reformy prawa międzynarodowego*, Kraków 1873; prawa cywilnego – *Powszechna księga ustaw cywilnych dla wszystkich krajów dziedzicznych niemieckich monarchii austriackiej* (współautor M. Zatorski), pierwsze wydanie Cieszyn 1875, drugie wydanie Kraków 1894.

[25] F. K. Kasparek, *Podręcznik prawa politycznego*… t. I, s. 11 – 12.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 17/11/2026 00:44:07

Opowiadając się za ideą państwa prawa, przyznawał administracji – wzorem policystów – prawo do szerokiego stosowania środków władczych w kształtowaniu polityki wewnętrznej państwa. Jednocześnie akcentował rolę samorządu terytorialnego jako podstawowej formy decentralizacji administracji. Korzystając z doświadczeń galicyjskich, obok decentralizacji aparatu władzy wykonawczo-administracyjnej państwa, wyróżniał także decentralizację władzy ustawodawczej, która mogła przybierać postać autonomii, tj. prawa lokalnych organów do samodzielnego tworzenia przepisów prawnych bądź też uwzględniania lokalnych odrębności w procesie legislacyjnym.[26] Pisząc o statusie prawnym urzędników, podkreślał ich służebny charakter tak wobec państwa, jak i społeczeństwa. Szczególny nacisk kładł na zagadnienia poszanowania przez funkcjonariuszy publicznych podmiotowych praw indywidualnych obywateli, ale wskazywał także na szczególną rolę urzędników jako reprezentantów państwa, którym przysługuje prawo egzekwowania posłuszeństwa od osób prywatnych w stosunku do poleceń i rozkazów wydawanych przez władze administracyjne.[27]

Do głównych zasług założycieli polskiej szkoły prawa administracyjnego należało nie tylko wyodrębnienie tej dziedziny wiedzy w samodzielną dyscyplinę naukową, ale przede wszystkim wyznaczenie jej głównych kierunków badawczych, które nadały jej oryginalny, polski charakter. Wynikało to zarówno ze specyficznych warunków politycznych, panujących na ziemiach polskich pod zaborami, m.in. braku własnej państwowości, a co za tym idzie – także braku własnego ustawodawstwa i aparatu administracyjnego, jak i z pozytywistycznej ideologii pracy organicznej, w której upatrywano drogę do zachowania tożsamości i postępu narodowego. Stąd też polską myśl administracyjną tego okresu cechował, niespotykany nigdzie indziej, patriotyczny odcień emocjonalny.[28] Pragnieniem

[26] W kwestii decentralizacji ustawodawstwa Kasparek pisał, że „jest ona konieczną z dwóch odmiennych przyczyn; raz w uznaniu autonomii, której państwo nie może odmówić, bo inaczej przekroczyłoby granicę swej działalności, a po wtóre z przyczyn stosowności, które nie mogą być pominięte bez szkody dla państwa. W pierwszym względzie władza państwa nie powinna rozciągać swego zakresu działania do przedmiotów sobie obcych, a w drugim względzie, nawet przedmiotów należących do zakresu działania państwa nie może załatwiać bez współudziału tych, którzy mają dostateczną znajomość sprawy i w takowej są interesowani", F. K. Kasparek, *Podręcznik prawa politycznego* …, t. I, s. 442–443.

[27] Według Kasparka „urzędnikiem państwa jest osoba, która na skutek szczegółowego nakazu władzy państwa jest powołaną do pełnienia usług dla państwa i społeczeństwa"; idem, *Podręcznik prawa politycznego*…, t. I, s. 298–299. Zakreślając granice aktywności administracyjnej państwa, Kasparek pisał: „Prawo wskazuje państwu dozwolone granice jego działalności. Obowiązek posłuszeństwa nie sięga dalej niż zewnętrzne i wewnętrzne uprawnienie państwa; innymi słowy, posłuszeństwo obywatelskie nie jest nieograniczone, tylko sięga granic konstytucją i ustawami wskazanych". F. K. Kasparek, *Podręcznik prawa politycznego* …, t. II, s. 166.

[28] Analizując ten wątek, Maria Gromadzka-Grzegorzewska pisze: „Rozwój nauk administracyjnych traktowany był przez ich przedstawicieli jako legalny, a zarazem zgodny z ideami pozytywizmu warszawskiego – a więc rozsądny i jednocześnie realny – instrument walki o roman-

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 17/11/2026 00:44:07

polskich administratywistów było urzeczywistnienie idei administracji, która mądrze i racjonalnie zarządzając krajem i jego zasobami, zyskałaby uznanie i szacunek u obcych. Działalność naukową traktowali przede wszystkim jako narzędzie dostarczające rzetelnej wiedzy o optymalnej strukturze i metodach funkcjonowania administracji publicznej. Korzystając z wypracowanych już w nauce niemieckiej i francuskiej konstrukcji teoretycznych, nadawali im konkretny, dostosowany do polskich realiów politycznych, wymiar praktyczny. W rezultacie polska twórczość administracyjna podkreślała archaiczność i niedostosowanie obowiązujących przepisów państw zaborczych zarówno w stosunku do lokalnych, polskich warunków, jak i do głównych kierunków rozwoju europejskiej myśli administracyjnej. W związku z tym, odmiennie niż w państwach zachodnich, cechą charakterystyczną polskiego piśmiennictwa prawno-administracyjnego było częste formułowanie konkretnych propozycji zmian w rozwiązywaniu zagadnień z zakresu różnych dziedzin administracji oraz akcentowanie znaczenia instytucji, takich jak samorząd, umożliwiających szerokim rzeszom społeczeństwa bezpośredni udział w zarządzie sprawami publicznymi. Ponadto, szczególnym – bo wybiegającym w przyszłość – rysem polskiej myśli administracyjnej było dostrzeganie pozytywnych skutków bezpośredniej aktywności aparatu administracyjnego państwa w sferze gospodarczej i socjalnej.[29]

Na przełomie XIX i XX w. idee te znalazły liczne grono kontynuatorów wśród takich polskich badaczy prawa administracyjnego jak, Julian Dunajewski i Józef Kleczyński, związani z ośrodkiem krakowskim, Józef Buzek tworzący we Lwowie, czy też Aleksander Rembowski, Henryk Konic, Aleksander Mogilnicki i Adolf Suligowski działający w środowisku warszawskim.[30] Pomimo że autorzy ci nie stworzyli, wzorem Okolskiego, systemu prawa administracyjnego, to niewątpliwie przyczynili się do rozwoju polskiej myśli administracyjnej, a ich badania szczegółowe utorowały drogę nowym syntezom prawa administracyjnego pisanym już w Polsce Odrodzonej.[31]

---

tyczny cel, o Polskę silną, bo wykształconą i bogatą oraz opartą na demokratycznych zasadach". M. Gromadzka-Grzegorzewska, *Narodziny polskich nauk administracyjnych* …, s. 126.

[29] W. Witkowski, *op. cit*., s. 276

[30] J. Dunajewski, *Zarys organizacji władz administracyjnych dla Galicji*, Kraków 1871; J. Kleczyński, *Życie gminne w Galicji*, Lwów 1878, idem, *Stosunki gminne w Galicji*, „Ateneum" 1879, t. 3, J. Buzek, *Prawo administracyjne*, Lwów 1912, idem, *Administracja gospodarstwa społecznego*, Lwów 1913; A. Rembowski, *O gminie, jej organizacji i stosunku do państwa*, Warszawa 1873; H. Konic, *Samorząd gminny w Królestwie Polskim w porównaniu z innymi krajami europejskimi*, Warszawa 1896; A. Mogilnicki, *Sądy administracyjne*, Warszawa 1900.

[31] Świadczą o tym prace: Kazimierza Kumanieckiego, *Zarys prawa administracyjnego na ziemiach polskich*, Warszawa 1920, oraz napisany wspólnie z Jerzym Langrodem i Stanisławem Wachholtzem *Zarys ustroju, postępowania i prawa administracyjnego*, Warszawa 1939, czy też Leopolda Jaworskiego, *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 17/11/2026 00:44:07

SUMMARY

The dynamic development of administrative sciences in the second half of the 19th century was reflected in the origin of the Polish School of Administrative Law. Antoni Okolski, Jozef Bohdan Oczapowski and Franciszek Ksawery Kasparek are considered to be its founders. They became credited for – for the first time on the Polish land – separating it into an independent branch of science and setting its main subjects, which granted it an original Polish character. Contrary to other western countries, frequent formulating of specific proposals of changes in resolving issues as regards different administrative fields as well as accentuating the meaning of such institutions as self-government, allowing large societies to participate directly in the management of public affairs was the characteristics of the Polish legal-administrative publications. Furthermore, the unique – due to its looking into the future – trait of the Polish administrative thought was the noticing of positive results of direct activities of the administrative apparatus of the country in the economic and the social sphere.