

# PRZEGLĄD PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

(5)2022 • DOI: 10.17951/ppa.2022.5.11-22

UNIWERSYTET MARII CURIE-SKŁODOWSKIEJ W LUBLINIE

KAROL DĄBROWSKI

karol.dabrowski@umcs.pl

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-4513-3873>

## Uwagi o genezie materialnego prawa administracyjnego w Europie Zachodniej

*Some Remarks on the Origin of Substantive  
Administrative Law in Western Europe*

Do podjęcia rozważań zostałem zainspirowany przez zaprzyjaźnionych administratystów, którzy zadali mi pytanie: Kiedy narodziło się prawo administracyjne? Obecna nauka i dydaktyka historii administracji w Polsce rozpoczyna swój wykład od II połowy XVIII w.<sup>1</sup>. Oświecenie i początek XIX w. to również okres rozwoju nauki o policji<sup>2</sup>. Z tego powodu uwagę skupiłem na państwie nowożytnym, a szczególnie na epoce absolutyzmu<sup>3</sup>. Uważam również, że wątek „genezy prawa” może być takim polem badawczym, gdy historia prawa przychodzi z pomocą dogmatyce. Pragnąłbym też, abyśmy doczekali się w przyszłości syntetycznego opracowania o genezie instytucji prawnych. W ten sposób można by było odejść od klasycznego

---

<sup>1</sup> W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Warszawa 2007, s. 17–58.

<sup>2</sup> G. Smyk, *Nauka policji jako źródło nowożytnych nauk administracyjnych*, [w:] P. Brezina, A. Lojek (eds.), *Początek prof. Karolině Adamové k 70. narozeninám*, Plzeň 2019, s. 275–286.

<sup>3</sup> H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 1997, s. 11 i n.

wykładu powszechnej historii prawa, z kontrowersyjnym przecież podziałem na epoki historyczne, na rzecz wykładu o genezie instytucji prawnych charakterystycznych dla danych gałęzi prawa (np. genezie umowy spółki, umowy o pracę) w oparciu o przykłady czerpane ze źródeł.

Kładłbym nacisk na bezpośrednią genezę instytucji prawnych i ciągłość tradycji prawnej. Można bowiem poszukiwać podobieństw w mechanizmach ustrojowych różnych państw różnych epok dziejowych. Porównanie europejskich monarchii absolutnych z monarchią Azteków, Hetytów, Inków czy Sumerów niewątpliwie będzie inspirujące, ale nie wykaże związku przyczynowo-skutkowego między cudzą przeszłością a naszą współczesnością. Nie zależy mi zatem na opisie doktrynalnym, lecz na podjęciu próby nakreślenia teoretycznego modelu genezy części szczególnej prawa administracyjnego materialnego w nowożytnej Europie. Przyjmuję więc założenie o odrębności prawa administracyjnego materialnego – a w nim części ogólnej oraz części szczególnej – od postępowania administracyjnego. Koncentruję się na powstaniu nie nauki prawa administracyjnego, lecz przepisów prawa administracyjnego materialnego. Zależy mi również na wskazaniu mechanizmów, które mogły zachodzić w różnych kręgach europejskiej kultury prawa kontynentalnego.

Konkretyzując, chcę zaznaczyć, że celem podjętych rozważań jest przedstawienie teoretycznego ujęcia genezy materialnego prawa administracyjnego na zachodzie Europy. Wykorzystałem jako metodę naukową krytyczną analizę literatury francusko-, niemiecko- i polskojęzycznej.

W monarchii absolutnej władca skupiał w swoim ręku funkcje władzy państwowej, czyli – w odniesieniu do trójpodziału władzy – ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Władca, wykonując zadania z zakresu władzy wykonawczej, administrował (*administrare*), zarządzał (*gubernare*) i rządził (*regnare*). Samodzielnie wdrażał w życie własne koncepcje w celu osiągnięcia zaplanowanych efektów. Ustalał kierunki polityki państwa. Wydawał akty wykonawcze (np. instrukcje, regulaminy) do również przez siebie wydanych aktów rangi ogólnej (patentów, rozporządzeń). Wytyczał linie polityki państwa, określał zadania, hierarchię, tempo i zakres realizacji, podejmując zarazem działalność organizatorską. Mówiąc językiem nauk o polityce, ustalał agendę publiczną.

Umacnianie władzy monarszej następowało stopniowo. Wzrosło znaczenie mieszczaństwa, a dla poddanych korzystna była silna władza królewska ograniczająca samowolę szlachty oraz zapewniająca bezpieczeństwo i możliwości rozwoju ekonomicznego. Uzyskanie przez władców samodzielności w kwestiach poboru podatków i wojska uniezależniło ich od zgromadzeń stanowych. Utrwały się reguły następstwa tronu, a zasada regencji zastąpiła bezkrólewie. Zwiększała się władza sądownicza króla, gdy poszerzano zakres tzw. spraw królewskich.

Stabilizowały się źródła finansowe monarchii wraz z rozwojem domeny królewskiej (dóbr kameralnych). Rezygnowano z pospolitego ruszenia na rzecz wojsk zaciężnych i zorganizowanego poboru do wojska (*Kantonreglement*). Absolutyzm, wsparty dworską kulturą i umiejętną propagandą, był wyrazem podbudowanego religijnie i uzasadnionego intelektualnie sojuszu feudalnych elit z tronem.

Państwo stało się podmiotem publicznoprawnym. Zerwano ze średniowiecznym pomieszaniem własności i władzy, oparto się na ugruntowanej koncepcji korony królestwa (*corona regni Angliae, Corona Regni Poloniae, Koruna sv. Václava, Szent Korona*)<sup>4</sup>. Upowszechniły się idee poddaństwa państwowego oraz racji stanu, a w ówczesnej debacie publicznej (jeśli można użyć tego słowa) wyraźny był trend modernizacji państwa i społeczeństwa.

Gdy na arenę dziejową weszło pokolenie ówczesnych intelektualistów urodzonych w latach 1620–1640, szukających możliwości odbudowy Europy po wojnie trzydziestoletniej, potencjału ekonomicznego i demograficznego, zwłaszcza państw niemieckich, narodziła się kameralistyka. Przyczynili się oni do prowadzenia przez monarchów polityki ekonomicznej, mającej na celu uzdrowienie finansów państwa, upowszechnienie podatków i usprawnienie ich ściągania oraz aktywizację polityki kolonizacyjnej na wyludnionych wojną terenach. Działając na książęcych dworach, tworzyli specjalne nowe urzędy – „kamery komercyjne”, których zadaniem było koordynowanie polityki gospodarczej.

Jeden z czołowych kameralistów, Ludwig von Seckendorff, propagował koncepcję idealnego państwa książęcego – kształtowanego przez wiarę chrześcijańską, ale nadzorującego Kościół, unikającego konfliktów militarnych, opartego na umiarkowanym absolutyzmie, strzegącego prawodawstwa, szanującego prawa miast, wspierającego dobrobyt gospodarczy, prowadzącego aktywną politykę administracyjną („policyjną”) i finansową<sup>5</sup>.

Merkantylizm, kameralistyka i nauka o policji (zwana w polskojęzycznej literaturze policystyką) nadały tym samym doktrynalny ton absolutystycznej administracji. Dwie sfery dla monarchy były jednak kluczowe: wojskowość i skarbowość<sup>6</sup>. Armię uważano za podstawę władzy monarszej, ale to biurokracja potrzebowała struktury i formy<sup>7</sup>. Formą stała się część szczególna, a strukturą – część ogólna materialnego prawa administracyjnego. Absolutyzm przyniósł zrozumienie twór-

<sup>4</sup> J. Dąbrowski, *Korona Królestwa Polskiego w XIV wieku. Studium z dziejów rozwoju polskiej monarchii stanowej*, Wrocław 1956.

<sup>5</sup> D. Döring, *Seckendorff Veit Ludwig*, [w:] *Neue Deutsche Biographie*, Bd. 24, Berlin 2010.

<sup>6</sup> J. Malec, D. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2000, s. 31–60.

<sup>7</sup> A. Grześkowiak-Krwawicz, *Polska myśl polityczna lat 1772–1792 o systemie władzy monarchii absolutnej*, „Kwartalnik Historyczny” 1987, nr 3, s. 41–57.

czej roli przepisów prawa w modyfikowaniu rzeczywistości<sup>8</sup>. Prawo administracyjne nie ograniczało władcy, ale było narzędziem, za pomocą którego regulował on życie poddanych w sytuacji, gdy wskutek postępu cywilizacyjnego nie mógł czynić tego w sposób dowolny i niepisany. Monarcha skupił się więc nie tyle na kodyfikowaniu zwyczajowego prawa sądowego, ile na „produkcji” przepisów regulacyjnych i reglamentacyjnych. Między prawem a biurokracją występowało sprzężenie zwrotne. Równolegle następowała choćby przemiana pastorów i proboszczów w urzędników, odpowiedzialnych m.in. za spisy ludności. Na księgach parafialnych bazowała przecież statystyka przedstawicieli nauki o policji<sup>9</sup>.

Dla narodzin prawa administracyjnego charakterystyki monarchii absolutnej były kwestiami koniecznymi, lecz niewystarczającymi. Potrzebna była materialna i formalna nadbudowa. Aspekty materialne przyniosła nowożytna konfesjonalizacja<sup>10</sup>. Wiązała się ona z tworzeniem kościołów narodowych, przybraniem przez monarchów – przede wszystkim protestanckich – statusu głowy kościoła, otrzymaniem swobody w prowadzeniu polityki religijnej (*cuius regio eius religio*). Pokój augsburski oraz pokój westfalski stały się więc „kamieniami milowymi” tego procesu.

Władca stanął na czele kościoła, realizując regulacje kościelne. W momencie budowy aparatu biurokratycznego, upowszechnienia się dokumentu i kancelarii jako narzędzi sprawowania władzy oraz wykorzystania prawa jako instrumentu inżynierii społecznej transponowano wzorce kontroli z przepisów kościelnych do prawodawstwa państwowego. Równolegle kontrolowano korporacje zawodowe i magistraty. Dzięki temu wraz z kształtowaniem się procedur legislacyjnych narodziło się materialne prawo administracyjne w formie ordynacji policyjnych. Wcześniej nie były potrzebne, ponieważ normy regulacyjne i reglamentacyjne były zawarte w normach kościelnych i korporacyjnych<sup>11</sup>. Prawodawstwo władców absolutnych – jako ponadstanowe – wyrugowało z obrotu prawnego normy pochodzące z innych źródeł.

Penalizacja życia społecznego sankcjami państwowymi związana była z dyscyplinowaniem społecznym (*Sozialdisziplinierung*). Foucaultowskie *gouvernementalité* stworzyło w epoce nowożytnej absolutystyczne państwo administracyjne (*état administratif*), które jako narzędzie i formę swej władzy wybrało prawo<sup>12</sup>.

<sup>8</sup> A. Klimaszewska, *Francuski Kodeks procedury cywilnej z 1806 roku – kodeks Napoleona Bonaparte czy Ludwika XIV*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2017, vol. 69(1), s. 11–19.

<sup>9</sup> J. von Sonnenfels, *Grundsätze der Polizey, Handlung und Finanz*, Wien 1804.

<sup>10</sup> H. Schilling, *Konfesjonalizacja. Kościół i państwo w Europie doby przednowoczesnej*, Poznań 2010.

<sup>11</sup> M. Weber, *Etyka protestancka a duch kapitalizmu. Protestantkie „sekty” a duch kapitalizmu*, Warszawa 2010.

<sup>12</sup> M. Foucault, *Bezpieczeństwo, terytorium, populacja*, Warszawa 2010; idem, *Filozofia, historia, polityka. Wybór pism*, Warszawa 2000. Zob. omówienia, np. P. Lascoumes, *La Gouvernmentalité: de la critique de l'État aux technologies du pouvoir*, „Le Portique” 2004, vol. 13–14; P. Laborier,

Dopiero władca absolutny potrzebował takiego narzędzia jak prawo administracyjne i w takim zakresie, aby obejmowało ono polityki publiczne. W poprzednich wiekach sfery np. oświaty czy zdrowia pozostawały w przeważającej mierze w gestii wspólnot terytorialnych, korporacji zawodowych i związków religijnych. Trend modernizacyjny i eudajmonistyczny wymusił wpisanie ich do agendy i objęcie polityką publiczną.

André Holenstein na przykładzie margrabstwa Baden-Durlach wykazał, że w latach 1475–1803, gdy wydano 3152 rozporządzenia policyjne, 90% aktywności legislacyjnej przypadło po 1690 r.<sup>13</sup>. Wzrastający zakres treściowy ordynacji policyjnych państw niemieckich, następujący od drugiej połowy XV w., obejmował w pierwszej kolejności kwestie moralne: obowiązek obchodzenia świąt kościelnych, zwalczanie alkoholizmu, żebractwa, hazardu, wyszynku, lichwy, ingerowanie w świętowanie uroczystości rodzinnych i stosunki małżeńskie<sup>14</sup>. Z czasem swoje miejsce zaczęły zdobywać przepisy „czysto” administracyjne. Obraz inflacji prawa administracyjnego przedstawiają też zbiory terezańsko-józefińskiego ustawodawstwa. Były one systematyzowane dzięki paralelnie rozwijającej się nauce o policji<sup>15</sup>. Pytanie, co wydarzyło się na przełomie XVII i XVIII w., że władza państwowa zaczęła „produkować” przepisy administracyjne, nabiera więc kolosalnego znaczenia.

W okresie przedabsolutystycznym nie było ani aparatu, ani władzy, która potrzebowałaby aż takiego zakresu norm prawnych tego rodzaju. Interesujące, że omnipotencja monarchy absolutnego – hamowanego przeszkodami technologicznymi – przeszła na demokratyczny parlament, który w XXI w. już tych hamulców, które ograniczały absolutnego władcę, nie posiada. Może więc ingerować w życie społeczeństw w sposób niespotykany uprzednio w historii człowieka i to jest dramatyczne pokłosie barokowego *ancien regime’u*, krytykowanego, ale i zarazem silnie zracjonalizowanego w wieku filozofów. Dopiero państwo, które ingeruje w życie społeczne, zawłaszcza istniejące struktury społeczne, realizuje polityki publiczne, kreuje dyskurs i tworzy wyalienowane struktury władzy, potrzebuje prawodawstwa.

Władza dążyła do osiągnięcia monopolu na przemoc, ale nie posiadała instytucjonalnych struktur. Feudalny monarcha nie musiał utrzymywać „armii”

---

P. Lascoumes, *L'action publique comprise comme gouvernementalisation de l'État*, [in:] S. Meyet (dir.), *Travailler avec Foucault: retours sur le politique*, Paris 2005, s. 37–62.

<sup>13</sup> A. Holenstein, „Gute Policey“ und lokale Gesellschaft im Staat des Ancien Régime. *Das Fallbeispiel der Markgrafschaft Baden(-Durlach)*, Bd. 1, Tübingen 2003, s. 145 i n.

<sup>14</sup> P. Blickle, *Beschwerden und Polizeien. Die Legitimation des modernen Staates durch Verfahren und Normen*, [w:] P. Blickle, P. Kissling, H.R. Schmidt (Hrsg.), *Gute Policey als Politik im 16. Jahrhundert. Die Entstehung des öffentlichen Raumes in Oberdeutschland*, Frankfurt am Main 2003, s. 549–568.

<sup>15</sup> P. Badura, *Das Verwaltungsrecht des liberalen Rechtsstaates. Methodische Überlegungen zur Entstehung des wissenschaftlichen Verwaltungsrechts*, Göttingen 1967.

urzędników, ponieważ fundamentem jego władzy był nadzór nad miastami (*intendant, subdélégué*)<sup>16</sup> oraz zwierzchnictwo patrymonialne szlachty nad chłopami, miarkowane dyspozycjami oświeconego absolutyzmu. Miasta były albo prywatne (świeckie, duchowne), albo królewskie<sup>17</sup>. W pierwszych władzę sprawował właściciel miasta, a w drugich – samorządny magistrat. W miastach władza publiczna wyręczała się więc elitą mieszczańską, a na wsi – panami feudalnymi, właścicielami folwarków, potem zaś obszarów dworskich w sprawach administracyjnych, skarbowych, wojskowych i policyjno-sądowych<sup>18</sup>. Stało się to wyraźne w momencie zniesienia poddaństwa osobistego, gdy nastąpiła publicyzacja władztwa patrymonialnego.

Nie bez powodu w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim usankcjonowano zwyczaj powierzania funkcji wójta właścicielowi wsi<sup>19</sup>. Zachowania, które uprzednio pozostawały w sferze relacji feudalnych, zaczęły być normowane prawem i wykonywane w imieniu państwa. Nadzór nad szlachcicem – mimo że często iluzoryczny – formalnie istniał, ale pozycję feudała umacniał osiągnięty status dysponenta władzy państwowej. Trafnie ujął ten stan rzeczy J. Kukulski: „Dziedzicowi-wójtowi przypadała więc rola kojarzenia interesów publicznych z interesem własnym. Gwarantem realizacji funkcji politycznych, administracyjnych i policyjnych odradzającego się państwa polskiego stawał się na wsi dziedzic. Jednocześnie przez powierzenie dziedzicom funkcji państwowych dano możliwość odzyskania praw zwierzchnich nad chłopami swoich włości, a tym samym stworzono im większą możliwość stosowania w szerszym zakresie wobec wsi środków przymusu pozaekonomicznego. (...) szeroki zakres uprawnień wójtowskich dawał dziedzic-

<sup>16</sup> M. Antoine, *La notion de subdélégation dans la monarchie d'Ancien Régime*, „Bibliothèque de l'École des chartes” 1974, vol. 132(2), s. 267–287; B. Garnot, *Administrer une ville au XVIIIème siècle: Chartres*, „Histoire, économie & société” 1988, vol. 7(2), s. 169–185; V. Milliot, *City*, [w:] M. Delon (ed.), *Encyclopedia of the Enlightenment*, vol. 1: A–L, London–New York 2001.

<sup>17</sup> Z. Noga, R. Szczygieł, *Miasta prywatne w sieci miejskiej Królestwa Polskiego i Rzeczypospolitej Obojga Narodów. Uwagi wstępne*, „Roczniki Dziejów Społecznych i Gospodarczych” 2016, vol. 77, s. 9–11.

<sup>18</sup> T. Kargol, Ł. Jewuła, K. Ślusarek, *Dwór, wieś i plebania w przestrzeni społecznej zachodniej Małopolski w latach 1772–1815*, Kraków 2015.

<sup>19</sup> Postanowienie Namiestnika Królestwa Polskiego z dnia 30 maja 1818 r. – Urządzenie względem wójtów po wsiach, „Dziennik Praw Królestwa Polskiego” 1818, vol. 6; T. Dzik, *Administracja gmin wiejskich w Królestwie Polskim w latach 1815–1864*, „Klio” 2015, vol. 32(1), s. 111–138; M. Gałędek, „Urządzenie gmin i wójtów” w konstytucyjnym Królestwie Polskim. Część I: Przygotowania i fiasko pierwszego projektu z 1817 r., „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2021, vol. 24, s. 207–226; T. Mencil, *Gmina dominalna w Królestwie Polskim przed uwłaszczeniem*, [w:] H. Brodowska (red.), *Gmina wiejska i jej samorząd*, Warszawa 1989, s. 103–150; T. Osiński, *Gmina dominalna na terenie obwodu (powiatu) zamojskiego w latach 1815–1864*, „Radzyński Rocznik Humanistyczny” 2006, vol. 4, s. 45–66; *Podziały administracyjne Królestwa Polskiego w okresie 1815–1918 r. (Zarys historyczny)*, oprac. W. Trzebiński, A. Borkiewicz, Warszawa 1956.

cowi możliwość ingerowania we wszystkie dziedziny życia wsi i kształtował nową formę zależności chłopów od dworu<sup>20</sup>. Ujednolicenie ustroju miast w momencie wprowadzenia samorządu terytorialnego w XIX w. zmieniło kształt administracji miejskiej jako elementu systemu administracji państwa. Zmiana nastąpiła jednakże w części ogólnej prawa administracyjnego, a nie w części szczególnej.

Owszem, w polskiej nauce prawa administracyjnego utarło się stanowisko zakładające, że idea powstania współczesnego prawa administracyjnego wiąże się „z oddzieleniem wykonawczej funkcji państwa od funkcji ustawodawczej i sędziowskiej”<sup>21</sup>. Prawo administracyjne ma się wywodzić więc z „instytucjonalnego wyodrębnienia administracji w państwie, a następnie wyznaczenia granic i podstaw prawnych jej działania, organizacji i trybu funkcjonowania”<sup>22</sup>. Immanentną cechą norm, które można by nazwać administracyjnymi, był zaś cel ich tworzenia, tzn. „zabezpieczenie obywateli przed arbitralną i despotyczną władzą administracji publicznej”<sup>23</sup>.

Zdaniem Z. Duniewskiej „prawo administracyjne nie zostało stworzone dla administracji (choć w »państwie policyjnym« XVIII-wiecznego samowładztwa administracji wewnętrzne instrukcje adresowane do jej aparatu stanowiły jego trzon)”<sup>24</sup>. W doktrynie prawa administracyjnego odróżnia się bowiem „prawo administracji” od „prawa dla administrowanych” i współczesne prawo administracyjne uważa się za taki zbiór norm, który nie jest nastawiony na realizację potrzeb własnych samej administracji. Ma on „chronić dobra administrowanych, a nie dobro własne administracji”<sup>25</sup>. Prawo administracyjne „zrodziło się i ukształtowało” w interesie obywateli, których potrzeby wymagają zaspokojenia przez państwo ze wsparciem jurydycznej formy prawa i udziału administracji. Prawo administracyjne będzie więc – w tym ujęciu – gałęzią prawa, której rolą „jest przyczynianie się do tworzenia podstaw i gwarancji harmonii, ładu i porządku społecznego w obszarze objętym administrowaniem publicznym”. Prawo to ma zatem „kreować mechanizmy przeciwdziałające” konfliktom między interesem publicznym a interesem jednostkowym i stawać się funkcjonalnym mechanizmem ukierunkowanym na „dobrostan wspólnoty społecznej i człowieka obdarzonego przyrodzoną godnością”<sup>26</sup>.

<sup>20</sup> J. Kukulski, *Funkcje gminy dominantnej*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Historica” 1983, nr 13, s. 113–125.

<sup>21</sup> Z. Duniewska, *Geneza, charakterystyka i definicje prawa administracyjnego*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013, s. 34.

<sup>22</sup> *Ibidem*.

<sup>23</sup> *Ibidem*.

<sup>24</sup> *Ibidem*.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

<sup>26</sup> *Ibidem*, s. 35.

W mojej ocenie przedstawiona wyżej teoria wydaje się jednak zbyt idealistyczna. Zakłada ona, że prawo „przedadministracyjne” (prawo administracji) dopiero z momentem implementacji mechanizmów ochrony słusznego interesu obywatela zamieniło się w ściśle rozumiane prawo administracyjne. Owszem, moment przekształcenia stosunku administracyjnoprawnego z jednostronnego w dwustronny jest przełomowy, ale nie dla prawa administracyjnego jako takiego, lecz dla pozycji adresata normy administracyjnoprawnej w systemie prawa, w którym prawo administracyjne już było obecne.

Nie należy przesuwac genetyz części szczególnej prawa na bliżej niedookreślony moment dziejowy w czasie istnienia liberalnego państwa konstytucyjnego, gdy zakończy się proces kształtowania np. sądownictwa administracyjnego i organów ochrony prawnej. Przecinamy w ten sposób ciągłość legislacyjną, która w źródłach jest widoczna, od realiów państwa absolutystycznego. Przykładem byłyby przepisy pruskiego Landrechtu, adaptowane do wymogów *Gesetzstaat* (o *Rechtsstaat* nie wspomniawszy) w drodze sądowego stosowania prawa. Przyjmując przedstawiony punkt widzenia, musielibyśmy np. twierdzić, że w państwach nieliberalnych i niekonstytucyjnych nie było prawa administracyjnego, jak w carskiej Rosji. Tym sposobem przenosilibyśmy wzorce zachodnioeuropejskiej kultury prawnej na grunt rosyjski, gdzie podstawy ustrojowe państwa oparte były na „niewzruszalności zasady samowładnej władzy cesarza, ale także faktycznej dominacji w życiu publicznym biurokracji rosyjskiej zazdrośnie strzegącej swego znaczenia i wpływu na bieg spraw państwowych”<sup>27</sup>. Poza tym już w państwie oświeconego absolutyzmu istniały normy proceduralne systematyzujące uprawnienia poddanych do wnoszenia suplik do tronu.

Podejście to zapoznaje też różnicę między prawem administracyjnym materialnym a formalnym. Decyzja administracyjna będąca aktem administracyjnym oraz uprawnienie do jej zaskarżenia jako instytucje prawne przynależą do kodyfikowalnej procedury administracyjnej, a nie do części szczególnej prawa administracyjnego. Nie postrzegałbym „prawa administracji” i „prawa dla administrowanych” tak, jakby były to dwie zupełnie odrębne od siebie gałęzie prawa. Rozpatrywałbym je raczej jako dwie przenikające się „warstwy” jednego i tego samego prawa administracyjnego. Postępowanie administracyjne byłoby więc „nakładką” nałożoną na prawo administracyjne, aby administracja publiczna mogła działać w sposób sformalizowany, a przy okazji – w państwie konstytucyjnym – w oparciu o zasadę legalizmu. Wdrożenie mechanizmów ochrony godności obywatela nie zmieniło materialnej treści powszechnie obowiązujących

<sup>27</sup> G. Smyk, *Rola ministra sprawiedliwości w postępowaniu przed Senatem Rządzącym Cesarstwa Rosyjskiego w sprawach administracyjnych*, „*Studia Iuridica Lublinsensia*” 2016, vol. 25(3), s. 834.



przepisów administracyjnych. Normy generalne i abstrakcyjne, adresowane do poddanych, istniały w okresie absolutyzmu i były zastępowane normami analogicznej treści w następnych dziesięcioleciach. Można więc dostrzec ciągłość prawną, np. od czasów zaborów do Polski międzywojennej, mimo zmiany stosunków politycznych.

Stanowisko władzy publicznej zostało w dobie nowożytnej wzmocnione tendencjami eudajmonistycznymi i paternalistycznymi. Monarcha, dbając w ojcowski sposób o dobro i bezpieczeństwo poddanych, „uszcześliwiał ich”, a oni mieli moralny obowiązek podążania do stanu szczęścia, stosując się do wydanych przez niego przepisów. Władca świecki przejął obowiązki władzy kościelnej wobec poddanych. Pozycję Kościoła zajęło państwo, a w miejsce relacji „Kościół–wierni” wszedł jednostronny stosunek prawny łączący państwo i poddanych (adresatów norm).

Istotną rolę odegrała filozofia Christiana Wolffa. Fakultatywna i pozostawiona w gestii jednostki moralna zasada dążenia do doskonałości ducha i ciała (osiągnięcia cnoty) została podniesiona do rangi obywatelskiego obowiązku, który był egzekwowany przez państwo z zastosowaniem środków przymusu. Filozof ten wyróżnił przeciwieństwo policję dobrobytu (*Wohlfahrtspolizei*) i policję bezpieczeństwa (*Sicherheitspolizei*), przy czym pierwsza miała być realizowana przez aparat administracyjny, a druga – przez wymiar sprawiedliwości<sup>28</sup>. Jego idee w ówczesnej Europie były zaś szeroko adaptowane<sup>29</sup>.

Nie można pomijać znaczenia etyki chrześcijańskiej, gdy składnikiem obrazu władcy stała się ojcowska troska „ojca kraju” połączona z chrześcijańską odpowiedzialnością za los i dobrobyt poddanych<sup>30</sup>. Monarcha ingerował w uprawnienia różnych zwierzchności (pana feudalnego nad chłopem, majstra nad czeladnikiem, ojca nad dzieckiem, urzędnika nad petentem) i z pobudek chrześcijańskich zakazywał zachowań, które naruszałyby jego zdaniem dobry porządek<sup>31</sup>.

Trzeba mieć również na uwadze, że prawo administracyjne materialne potrzebuje zorganizowanego procesu legislacyjnego i promulgacji aktów normatywnych – początkowo w sensie technicznym, aby z czasem w państwie konstytucyjnym nabrać dla uchwalanego (czy też wydawanego) prawa rangi konstytucyjnej.

<sup>28</sup> W. Szwarz, *Zarys ewolucji pojęcia „Policji” w Monarchii Pruskiej w XVIII i XIX w.*, [w:] H. Groszyk, L. Dubel (red.), *Wybrane problemy teorii i praktyki państwa i prawa*, Lublin 1986, s. 117–133.

<sup>29</sup> I. Stasiewicz-Jasiukowa, *Recepcja poglądów Christiana Wolffa w środowiskach katolickich polskiego Oświecenia*, „*Analecta*” 1998, z. 2, s. 53–61.

<sup>30</sup> M. Gromadzka-Grzegorzewska, *Narodziny polskich nauk administracyjnych*, Warszawa 1985; P. Majer, *Geneza i ewolucja policji jako pojęcia, instytucji i funkcji państwa*, „*Miscellanea Historico-Iuridica*” 2012, vol. 11, s. 129–155; J. Malec, *Polska myśl administracyjna XVIII wieku*, Kraków 2008, s. 139–152.

<sup>31</sup> R. Schulze, *Die Polizeigesetzgebung zur Wirtschafts- und Arbeitsordnung der Mark Brandenburg in der frühen Neuzeit*, Darmstadt 1978, s. 135–138.

Charakterystyczne jest moim zdaniem odejście w państwie absolutystycznym od prymatu ksiąg sądowych. Władca wydawał własne akty wykonawcze, a zatem przypisał sobie uprawnienia prawodawcy, i to często wyłącznego, co w dawnych wiekach było nie do pomyślenia. Poza tym nie zależało mu na oblatowaniu okólnika w miejskiej księdze sądowej, lecz na zarejestrowaniu go w repertorium urzędu dominalnego. Zadaniem justycjariusza było bowiem podanie treści „cyrkularza” do publicznej wiadomości mieszkańcom dominium<sup>32</sup>. Proces legislacyjny, nie- możliwy bez dokumentu jako elementu biurokracji, utrwalał i formował ideę regulowania i reglamentowania życia poddanych przez władcę.

Podsumowując, bez konfesjonalizacji, absolutyzmu przełomu wieków XVII i XVIII, roszczonego sobie prawo do ingerowania w maksymalnie wiele różnych aspektów życia społecznego, paradygmatu modernizacyjnego, doktryny eudajmonizmu i paternalizmu, dokumentu i kancelarii, biurokracji, aparatu przymusu i procesu legislacyjnego, który nadawał normom prawnym ponadstanowy charakter, nie można mówić o narodzinach części szczególnej prawa administracyjnego materialnego w Europie Zachodniej.

## Bibliografia

- Antoine M., *La notion de subdélégation dans la monarchie d'Ancien Régime*, „Bibliothèque de l'École des chartes” 1974, vol. 132(2), DOI: <https://doi.org/10.3406/bec.1974.449999>.
- Badura P., *Das Verwaltungsrecht des liberalen Rechtsstaates. Methodische Überlegungen zur Entstehung des wissenschaftlichen Verwaltungsrechts*, Göttingen 1967.
- Blickle P., *Beschwerden und Polizeien. Die Legitimation des modernen Staates durch Verfahren und Normen*, [w:] P. Blickle, P. Kissling, H.R. Schmidt (Hrsg.), *Gute Policey als Politik im 16. Jahrhundert. Die Entstehung des öffentlichen Raumes in Oberdeutschland*, Frankfurt am Main 2003.
- Dąbrowski J., *Korona Królestwa Polskiego w XIV wieku. Studium z dziejów rozwoju polskiej monarchii stanowej*, Wrocław 1956.
- Döring D., *Seckendorff Veit Ludwig*, [w:] *Neue Deutsche Biographie*, Bd. 24, Berlin 2010.
- Duniewska Z., *Geneza, charakterystyka i definicje prawa administracyjnego*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013.
- Dziki T., *Administracja gmin wiejskich w Królestwie Polskim w latach 1815–1864*, „Klio” 2015, vol. 32(1), DOI: <https://doi.org/10.12775/KLIO.2015.005>.
- Foucault M., *Bezpieczeństwo, terytorium, populacja*, Warszawa 2010.
- Foucault M., *Filozofia, historia, polityka. Wybór pism*, Warszawa 2000.

---

<sup>32</sup> Archiwum Państwowe w Lublinie, zespół nr 63: Akta sądów dominalnych województwa lubelskiego – zbiór szczątków zespołów.

- Gałędek M., „Urządzenie gmin i wójtów” w konstytucyjnym Królestwie Polskim. Część I: Przygotowania i fiasko pierwszego projektu z 1817 r., „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2021, vol. 24.
- Garnot B., *Administrer une ville au XVIIIème siècle: Chartres*, „Histoire, économie & société” 1988, vol. 7(2), DOI: <https://doi.org/10.3406/hes.1988.1511>.
- Gromadzka-Grzegorzewska M., *Narodziny polskich nauk administracyjnych*, Warszawa 1985.
- Grześkowiak-Krwawicz A., *Polska myśl polityczna lat 1772–1792 o systemie władzy monarchii absolutnej*, „Kwartalnik Historyczny” 1987, nr 3.
- Holenstein A., „Gute Policey“ und lokale Gesellschaft im Staat des Ancien Régime. Das Fallbeispiel der Markgrafschaft Baden(-Durlach), Bd. 1, Tübingen 2003.
- Izdebski H., *Historia administracji*, Warszawa 1997.
- Kargol T., Jewuła J., Ślusarek K., *Dwór, wieś i plebania w przestrzeni społecznej zachodniej Małopolski w latach 1772–1815*, Kraków 2015.
- Klimaszewska A., *Francuski Kodeks procedury cywilnej z 1806 roku – kodeks Napoleona Bonaparte czy Ludwika XIV*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2017, vol. 69(1), DOI: <https://doi.org/10.14746/cph.2017.1.1>.
- Kukulski J., *Funkcje gminy dominalnej*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Historica” 1983, nr 13, DOI: <https://doi.org/10.18778/0208-6050.13.07>.
- Laborier P., Lascoumes P., *L'action publique comprise comme gouvernementalisation de l'État*, [in:] S. Meyet (dir.), *Travailler avec Foucault: retours sur le politique*, Paris 2005.
- Lascoumes P., *La Gouvernamentalité: de la critique de l'État aux technologies du pouvoir*, „Le Portique” 2004, vol. 13–14, DOI: <https://doi.org/10.4000/leportique.625>.
- Majer P., *Geneza i ewolucja policji jako pojęcia, instytucji i funkcji państwa*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2012, vol. 11.
- Malec J., *Polska myśl administracyjna XVIII wieku*, Kraków 2008.
- Malec J., Malec D., *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2000.
- Mencel T., *Gmina dominalna w Królestwie Polskim przed uwłaszczeniem*, [w:] H. Brodowska (red.), *Gmina wiejska i jej samorząd*, Warszawa 1989.
- Milliot V., *City*, [w:] M. Delon (ed.), *Encyclopedia of the Enlightenment*, vol. 1: A–L, London–New York 2001.
- Noga Z., Szczygieł R., *Miasta prywatne w sieci miejskiej Królestwa Polskiego i Rzeczypospolitej Obojga Narodów. Uwagi wstępne*, „Roczniki Dziejów Społecznych i Gospodarczych” 2016, vol. 77, DOI: <https://doi.org/10.12775/RDSG.2016.SI.01>.
- Osiński T., *Gmina dominalna na terenie obwodu (powiatu) zamojskiego w latach 1815–1864*, „Radzyński Rocznik Humanistyczny” 2006, vol. 4.
- Schilling H., *Konfesjonalizacja. Kościół i państwo w Europie doby przednowoczesnej*, Poznań 2010.
- Schulze R., *Die Polizeigesetzgebung zur Wirtschafts- und Arbeitsordnung der Mark Brandenburg in der frühen Neuzeit*, Darmstadt 1978.
- Smyk G., *Nauka policji jako źródło nowożytnych nauk administracyjnych*, [w:] P. Brezina, A. Lojek (eds.), *Pocła prof. Karolině Adamové k 70. narozeninám*, Plzeň 2019.
- Smyk G., *Rola ministra sprawiedliwości w postępowaniu przed Senatem Rządzącym Cesarstwa Rosyjskiego w sprawach administracyjnych*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2016, vol. 25(3), DOI: <https://dx.doi.org/10.17951/sil.2016.25.3.833>.
- Sonnenfels J. von, *Grundsätze der Polizey, Handlung und Finanz*, Wien 1804.

- Stasiewicz-Jasiukowa I., *Recepcja poglądów Christiana Wolffa w środowiskach katolickich polskiego Oświecenia*, „Analecta” 1998, z. 2.
- Szwarc W., *Zarys ewolucji pojęcia „Policji” w Monarchii Pruskiej w XVIII i XIX w.*, [w:] H. Groszyk, L. Dubel (red.), *Wybrane problemy teorii i praktyki państwa i prawa*, Lublin 1986.
- Trzebiński W., Borkiewicz A. (oprac.), *Podziały administracyjne Królestwa Polskiego w okresie 1815–1918 r. (Zarys historyczny)*, Warszawa 1956.
- Weber W., *Etyka protestancka a duch kapitalizmu. Protestanckie „sekty” a duch kapitalizmu*, Warszawa 2010, DOI: <https://doi.org/10.31338/uw.9788323528135>.
- Witkowski W., *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Warszawa 2007.

**Abstrakt:** Narodziny prawa administracyjnego materialnego w epoce nowożytnej na zachodzie Europy nie byłyby możliwe bez absolutyzmu roszczonego sobie prawo ingerowania w wiele aspektów życia społecznego, oświeceniowego paradygmatu modernizacyjnego, konfesjonalizacji kształtującej pozycję monarchy w sferze religijnej, wdrożenia założeń eudajmonizmu i paternalizmu, zastosowania dokumentu i kancelarii jako narzędzi biurokracji oraz legislacji monarszej, która nadała normom prawnym ponadstanowy charakter.

**Słowa kluczowe:** absolutyzm; biurokracja; eudajmonizm; konfesjonalizacja; paternalizm

**Abstract:** The origin of substantive administrative law in the modern era in Western Europe would not have been possible without absolutism which interferes with many aspects of social life, the Enlightenment modernization paradigm, confessionalization forming the monarch's position in the religious sphere, the implementation of the assumptions of eudaimonism and paternalism, the use of the document and the chancellery as tools of bureaucracy and monarchical legislation that gave legal norms a supra-class character.

**Keywords:** absolutism; bureaucracy; eudaimonism; confessionalization; paternalism