

Karol Dąbrowski

Uniwersytet Marii-Curie Skłodowskiej

ORCID: 0000-0002-4513-3873

**RECEPCJA IDEI TRIADY NAUK ADMINISTRACYJNYCH
FRITZA STIER-SOMLO
W POLSKIEJ LITERATURZE NAUKOWEJ****Wprowadzenie**

Idea triady nauk administracyjnych, na którą składają się nauki prawa administracyjnego, administracji i polityki administracyjnej, pozostaje żywa nie tylko w Polsce, ale również w innych państwach. Wywodzi się ją z dorobku Fritza Stier-Somlo – niemieckiego, a ściślej austro-węgierskiego prawnika i administratywisty pochodzenia żydowskiego. Przedmiotem badań stała się zatem treść recepcji idei triady w literaturze administracyjnoprawnej i posłużono się metodą analizy literatury przedmiotu. Zamierzano również zweryfikować hipotezę, że recepcja myśli Stier-Somlo w polskiej literaturze jest wybiórcza, a jego rola w ugruntowaniu idei triady w pewnym sensie nadinterpretowana. Artykuł podzielono na dwie części dotyczące życiorysu bohatera tekstu oraz recepcji idei triady.

Biogram

F. Stier-Somlo urodził się 21 maja 1873 r. w węgierskim Szombathely, w rodzinie religioznawcy, prawnika i rabina Josefa Stiera. W 1890 r. rodzina przenieśli się do Berlina i tam młody Fritz po maturze, od 1890 do 1893 r., studiował w Berlinie prawo, gospodarkę narodową i filologię¹. W 1891 r., być może aby podkreślić swe związki z Węgrami, dołączył do swego nazwiska przydomek Somló, podawany w piśmowni jego nazwiska najczęściej bez znaku diakrytycznego. W 1893 r. zdał egzamin państwowy i dwa lata później przedłożył dysertację *Zur Geschichte*

¹ M. Otto, *Stier-Somlo (bis 1891 Stier), Fritz*, <https://www.deutsche-biographie.de/gnd118982427.html#ndbcontent> (2.06.2019).

und rechtlichen Natur der Rentengüter. Po zdaniu drugiego egzaminu państwowego został w 1898 r. mianowany asesorem sądowym i do 1903 r. pracował w sądzie grodzkim w Charlottenburgu. Od 1900 r. starał się o funkcję wykładowcy na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Bonn, gdzie się habilitował, w 1901 r. otrzymał prywatną docenturę i stanowisko profesora w 1904 r.² Silnie zaangażował się w prace koncepcyjne nad reformą studiów administracyjnych oraz stworzenie w Niemczech wyższej szkoły administracyjnej. Był przekonany, że treści kształcenia w programach studiów administracyjnych muszą wykraczać poza tematy jurystyczne³. Przekonał do swojego projektu władze Düsseldorfu i w październiku 1911 r. zaoferowano mu funkcję dyrektora szkoły administracji. Dla realizacji swoich planów porzucił wtedy Uniwersytet w Bonn, mimo że zaoferowano mu tam kontrakt wykładowcy. Skonfliktowany jednak z otoczeniem, rychło wyjechał z Düsseldorfu do Kolonii, gdzie w 1912 r. został docentem na Wyższym Studium Administracji Komunalnej i Socjalnej (Hochschulstudium für kommunale und soziale Verwaltung in Köln). Studium zatrudniało wówczas dwóch wykładowców z zakresu prawa publicznego: Stier-Somlo i współpracującego z nim G.J. Ebersa⁴.

Stier-Somlo bardzo dobrze czuł się w środowisku naukowym tego miasta i w 1916 r. objął Katedrę Prawa Publicznego w Wyższej Szkole Handlowej. Został członkiem Rheinische Gesellschaft für wissenschaftliche Forschung⁵. Szybko, wraz ze wspomnianym Ebersem, włączył się w prace nad reaktywacją Uniwersytetu Kolońskiego (m.in. na bazie struktur wspomnianej Wyższej Szkoły), a gdy to się udało, nad otwarciem Wydziału Prawa. Na rzecz przyszłej jednostki naukowej ofiarował np. własny księgozbiór liczący tysiąc woluminów⁶. W semestrze zimowym roku akademickiego 1919/1920 na kierunku prawo rozpoczęło zajęcia 255 studentów, a Stier-Somlo został pierwszym dziekanem odnowionego Wydziału⁷.

Pełnił funkcje dziekańskie także w latach 1929/1930, a na rok 1925/1926 został wybrany rektorem. Oprócz niego i Ebersa fakultet liczył na początku trzech profesorów. Główny nacisk położono na kształcenie w zakresie prawa handlowego, gospodarczego i pracy. Stier-Somlo opowiadał się m.in. za tym, aby do programu kształcenia prawników wprowadzić również zajęcia z prawa podat-

² V. Siebels, *Ernst Landsberg (1860–1927). Ein jüdischer Gelehrter im Kaiserreich*, Tübingen 2011, s. 36.

³ P. Hurni, *Die deutsche Verwaltungswissenschaft und der Ideenimport aus den USA. Über den Einfluss der USA auf die Entwicklung der deutschen Verwaltungswissenschaftstradition während des Deutschen Reichs, der Weimarer Republik, der Zeit des Nationalsozialismus und der Bundesrepublik Deutschland von 1870–1970*, Dissertation, Bern 2014, s. 55.

⁴ I. Gienow, *Leben und Werk von Fritz Stier-Somlo*, Köln 1990, s. 35 i n.

⁵ H. Lepper, *Die Einheit der Wissenschaften. Der gescheiterte Versuch der Gründung einer „Rheinisch-Westfälischen Akademie der Wissenschaften“ in den Jahren 1907 bis 1910*, Opladen 1987, s. 240.

⁶ Fritz Stier-Somlo, https://rektorenportraits.uni-koeln.de/rektoren/fritz_stier_somlo/ (2.06.2019).

⁷ M. Schlemmer, *«Los von Berlin»: Die Rheistaatbestrebungen nach dem Ersten Weltkrieg*, Köln–Weimar–Wien 2007, s. 80.

kowego⁸. Kontynuował prowadzenie seminarium z nauk politycznych, z którego potem powstała jedna z pierwszych w Niemczech katedr politologii⁹. Z czasem Kolonia stała się silnym ośrodkiem teorii prawa dzięki H. Kelsenowi, o ściągnięcie którego do Kolonii starał się właśnie Stier-Somlo¹⁰. Prowadził intensywne badania w zakresie prawa samorządu terytorialnego (prawa komunalnego) i ubezpieczeń społecznych¹¹. Był współredaktorem podręcznika do prawa samorządowego i leksykonu nauk prawnych.

W publicystyce prawniczej głośny był jego spór z C. Schmittem, z powodu którego darzyli się później niechęcią¹². Schmitt uskarżał się w liście do R. Smenda w maju 1925 r., że z powodu krytyki swoich koncepcji doktrynalnych czuł się „izolowany” w niemieckim środowisku naukowym. Do tego dochodziło w jego odczuciu „estetyczne poczucie wstępu do triumfującej *Demokrasserie*, żalosa sytuacja, że Wittmayer, Stier-Somlo, Mendelssohn Bartholdy i Nawiasy – 4 żydów przeciwko jednemu chrześcijaninowi – w licznych czasopismach na mnie napadli i nikt nie wie, o co w tym chodzi”¹³. Dla wyuczulonych na doktrynalne przejawy ograniczania demokracji intelektualistów faktycznie tezy Schmitta mogły spotkać się z ostrą reakcją¹⁴. Sam Schmitt nigdy nie postrzegał siebie jako antysemita, ale określał się mianem *judenkritisch*¹⁵. Nie można wykluczyć, że bardziej negatywnie nastawiony był wobec „demokratów” niż Żydów.

Stier-Somlo zmarł 10 marca 1932 r. wskutek obrażeń doznanych w wypadku komunikacyjnym, mając 60 lat. Przed swoją śmiercią padł ofiarą nagonki prasowej zorganizowanej przez młodych działaczy NSDAP¹⁶. Symboliczne było, że jego książki zostały spalone 10 maja 1933 r. w trakcie *Bücherverbrennung*, a katedrę po nim przejął jego adwersarz Schmitt.

⁸ M. Stolleis, *A History of Public Law in Germany 1914–1945*, Oxford University Press 2004, s. 270–271.

⁹ T. Ehs, *Vertreibung in drei Schritten. Hans Kelsens Netzwerk und die Anfänge österreichischer Politikwissenschaft*, „Österreichische Zeitschrift für Geschichtswissenschaften“ 2010, vol. 21, s. 157. Zob. też: *Die Geschichte des Instituts für Politikwissenschaft*, <https://www.politik.uni-koeln.de/de/das-institut/geschichte/> (2.06.2019).

¹⁰ *Geschichte der Fakultät*, <http://www.jura.uni-koeln.de/13760.html> (8.07.2019).

¹¹ Zob. szerzej: I. Mikešić, *Sozialrecht als wissenschaftliche Disziplin: Die Anfänge 1918–1933*, Tübingen 2002, s. 86.

¹² M. Otto, *Von der Eigenkirche zum Volkseigenen Betrieb: Erwin Jacobi (1884–1965). Arbeits-, Staats-, und Kirchenrecht zwischen Kaiserreich und DDR*, Tübingen 2008, s. 111.

¹³ „Auf der gefahrenvollen Straße des öffentlichen Rechts”. *Briefwechsel Carl Schmitt – Rudolf Smend 1921–1961. Mit ergänzenden Materialien*, red. v. R. Mehring, Berlin 2010, s. 44.

¹⁴ Zob. szerzej: J.J. Bendersky, *Carl Schmitt. Theorist for the Reich*, Princeton University Press 1983.

¹⁵ S. Hermanns, *Carl Schmitts Rolle bei der Machtkonsolidierung der Nationalsozialisten. Ein Engagement auf Zeit*, Wiesbaden 2018, s. 390.

¹⁶ Zob. też: S. Höpel, *Die «Säuberung» der deutschen Rechtswissenschaft – Ausmaß und Dimension der Vertreibung nach 1933*, „Kritische Justiz” 1993, vol. 26, no. 4, s. 438–460.

Recepcja idei triady

Polscy autorzy zajmujący się teorią administracji często przywołują ideę triady nauk administracyjnych, wywodząc ją z dorobku F. Stier-Somlo. Recepcja tej koncepcji nastąpiła z jednej strony dzięki „przywróceniu do pierwszego obiegu życia uniwersyteckiego” pracy F. Longchamps de Bériera, którą wydano w 1949 r., ale decyzją władz „cały nakład miał ulec zniszczeniu”. Zredagowano ją na nowo i opublikowano w roku 1991, m.in. z inicjatywy M. Longchamps de Bériera i J. Jeżewskiego. Drugim źródłem recepcji były samodzielne studia polskich administratywistów nad korzeniami nauki administracji. Mimo upływu pół wieku fragment w podręczniku Longchamps de Bériera pozostaje jedną z najpełniejszych analiz piśmiennictwa Stier-Somlo w polskiej literaturze. Longchamps de Bérier zwrócił uwagę na definiowanie „trójpodziału” wiedzy administracyjnej (*Verwaltungswissenschaft*), ustalenie zakresu nauki administracji, tematykę, cele, stosunek do nauki prawa administracyjnego i polityki administracyjnej¹⁷. Przytoczył słowa Stier-Somlo o tym, że nauka administracji obejmuje „opis urzędów administracyjnych, jej historię, zapewne również jej naukową krytykę”¹⁸.

Na frazie autorstwa F. Stier-Somlo bazował Z. Leoński¹⁹, pisząc: „Spośród autorów zajmujących się w tym okresie problematyką nauki administracji w szczególności należy wymienić dwóch: J. Jastrowa i Stier-Somlo, którzy znacznie posunęli i uporządkowali stan wiedzy o nauce administracji. O ile zasługą Jastrowa było określenie samodzielności nauki administracji, o tyle Stier-Somlo wprowadził dalsze rozgraniczenie w zakresie wiedzy administracyjnej, które jest dotąd uznawane na gruncie niemieckim. W obrębie „wiedzy administracyjnej” odróżnił on trzy samodzielne dyscypliny: naukę prawa administracyjnego, naukę administracji i politykę administracyjną. Nauka administracji jest nauką opisową, która ma się zająć przedstawieniem urzędów administracyjnych, działania administracji, jej historii i dać w tym zakresie naukową krytykę. Ma ona z jednej strony cele badawcze, z drugiej zaś – praktyczne”.

Punkt widzenia Leońskiego zaakceptowali inni badacze, w tym J. Supernat, J. Izdebski oraz historycy administracji²⁰. W tym samym duchu wypowia-

¹⁷ F. Longchamps, *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1991, s. 35–39.

¹⁸ *Ibidem*, s. 36.

¹⁹ Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 2010, s. 5–6. Identycznie od wydania podręcznika z 1972 r., przez kolejne wydania, aż do cytowanego, pośmiertnego VI wydania z 2010 r.

²⁰ Zob. np. J. Izdebski, *Rozwój zainteresowań nauki administracji w systemie nauk administracyjnych*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2009, t. XIX, nr 2, s. 240–241; J. Malec, D. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2003, s. 141; T. Maciejewski, *Historia administracji i myśli administracyjnej. Czasy nowożytne i współczesne (XVI–XX w.)*, Warszawa 2013, s. 197; J. Stelmasiak, M. Zdyb, *Wprowadzenie [w:] Prawo administracyjne. Część ogólna, ustrojowe prawo administracyjne, wybrane zagadnienia materialnego prawa administracyjnego*, red. J. Stelmasiak, M. Zdyb, Warszawa 2016, LEX/el.; W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Warszawa 2007, s. 58; K. Wlazlak, *Racjonalność planowania w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, LEX/el.

dali się reprezentanci środowiska katowickiego z E. Knosalą na czele. W podręczniku z 1996 r. A. Matan stwierdził, że proces formułowania teoretycznych podstaw nauki administracji „zapoczątkował Jastrow w pracy na temat polityki socjalnej i nauki administracji, uzasadniając potrzebę wyodrębnienia nauki administracji od nauki prawa administracyjnego. Stier-Somlo wprowadził natomiast podział wiedzy administracyjnej na trzy samodzielne dyscypliny: prawo administracyjne, naukę administracji oraz politykę administracyjną; nauka administracji według tej koncepcji opisuje, analizuje i systematyzuje rzeczywistość administracyjną”²¹.

W późniejszych wydaniach swego podręcznika Knosala pisał: „Niemieccy prawnicy administratywiści uprawiali naukę administracji jako konieczny i pożyteczny aneks oraz empiryczne uzasadnienie dogmatycznego systemu prawa administracyjnego. Uzyskuje ona także miano nauki o sztuce administrowania. Do autorów niemieckich, którzy w początkach XX wieku podjęli próbę sformułowania podstaw nauki administracji jako samodzielnej dyscypliny, należał J. Jastrow, który przeciwstawił nauce prawa administracyjnego dyscyplinę, której przedmiotem są dwa problemy: jak się administruje oraz jak należy administrować. Natomiast F. Stier-Somlo wyodrębnił trzy samodzielne dyscypliny nauki, których przedmiotem jest administracja, a mianowicie: prawo administracyjne, naukę administracji i politykę administracyjną”²².

Na powyższe kierunki recepcji triady w piśmiennictwie polskim zwrócił uwagę w 2018 r. M. Princ²³. Przeciwnie bowiem w literaturze niemieckiej F. Stier-Somlo nie jest tak silnie łączony z koncepcją triady. O podziale nauk administracyjnych (*Verwaltungswissenschaft*) na trzy gałęzie: naukę administracji (*Verwaltungslehre*), politykę administracyjną (*Verwaltungspolitik*) oraz naukę prawa administracyjnego (*Verwaltungsrechtswissenschaft*) pisał przecież W. Jellinek. Triada w jego ujęciu dotyczyła „czystego faktu” administracji: czym jest, czym była i czym prawdopodobnie będzie²⁴. Pisał: „Administrację przedstawia się tak, jak się ją widzi, porównuje się ją z państwowym i gminnym życiem zagranicy albo z przeszłością, bada gospodarcze, społeczne i duchowe przyczyny i skutki instytucji i dochodzi w różnorodności zjawisk z pomocą statystyki ogólnych, socjologicznych reguł, choćby o sposobie doboru burmistrzów w wyborach bezpośrednich przez obywateli w przeciwieństwie do wyboru przez zgromadzenie miejskich elektorów”²⁵.

²¹ E. Knosala, A. Matan, L. Zacharko, *Zarys nauki administracji*, Katowice 1996, s. 9. Identycznie w: E. Knosala, A. Matan, L. Zacharko, *Nauka administracji*, Kraków 1999, s. 9.

²² E. Knosala, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2010, s. 46. Identycznie w wydaniach poprzednich.

²³ M. Princ, „*Republizisierung*” versus „*New Public Management*” [w:] *Publizisierung öffentlicher Aufgaben*, red. v. H. Bauer i in., Potsdam 2018, s. 158.

²⁴ W. Jellinek, *Verwaltungsrecht*, Berlin 1929, s. 93. Analogicznie w wydaniu z 1931 r.

²⁵ *Ibidem*.

Omawiając piśmiennictwo z zakresu nauki prawa administracyjnego, owszem, wskazał on artykuł F. Stier-Somlo o przyszłości nauki administracji, ale w rozważaniach szczegółowych przywołał tylko jedną pracę bohatera artykułu (*Zur Reform der preußischen Staatsverwaltung*). Uczynił to incydentalnie, jako przykład z zakresu nauki administracji, krytyki istniejących instytucji państwowych z odniesieniem do polityki administracyjnej i reform administracyjnych w ujęciu historycznym²⁶. Być może obu tych administratywistów trzeba traktować równoważnie jako tych, którym – zdaniem J. Korczaka – „zawdzięczamy (...) ostateczne zaproponowanie triady nauk administracyjnych”²⁷. Zdaniem tego autora pierwotnego wyodrębnienia triady dokonał I. Jastrow, a ugruntowali właśnie F. Stier-Somlo oraz W. Jellinek²⁸. Odwołania do ich dorobków rozkładają się różnie w zależności od narodowości cytujących ich dzieła. Stier-Somlo jest częściej przywoływany w pracach polskich, a Jellinek np. w literaturze włoskiej. Symptomatyczne jest, że H. Peters, pisząc o podziale wiedzy administracyjnej na trzy gałęzie (*drei Zweige der Verwaltungswissenschaft*), nie wspominał o Stier-Somlo, czerpiąc za to z jego dorobku przy okazji omawiania prawa samorządowego (komunalnego)²⁹. Warto dodać, że Th. Mauz, wytykając w połowie lat 30. znaczenie Żydów w niemieckiej nauce prawa administracyjnego, zaliczył Stier-Somlo do najbardziej znanych reprezentantów nauki o państwie, wywierających przemożny wpływ na naukę prawa administracyjnego, na równi z G. Jellinkiem, H. Kelsenem i J. Stahlem³⁰.

Krytycznie koncepcje F. Stier-Somlo ocenił K. Stern, uważając, że jego program nauki administracji był identyczny z częścią szczególną prawa administracyjnego, a sama idea triady niejasna, tym bardziej że nie da się przeprowadzić ścisłej i nieprzekraczalnej linii rozgraniczającej między prawem administracyjnym a nauką administracji. Stier-Somlo chodziło bowiem o to, że z nauki administracji wyłączać się powinno instytucje „czysto prawne”, a skupiać się w niej na instytucjach „prawnie już ugruntowanych”³¹. Ma to sens, jeśli dobrze odczyta się zamysł Stier-Somlo tekstu. Nauka administracji nie będzie się bowiem zajmować daną instytucją prawną

²⁶ *Ibidem*, s. 95.

²⁷ J. Korczak, *Przyjazny urząd jako nowa dyrektywa kultury administrowania. Refleksje nad jakością obsługi interesantów w instytucjach administracji publicznej* [w:] *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW dr hab. Jana Jeżewskiego*, red. J. Korczak, Wrocław 2018, s. 218.

²⁸ J. Korczak, *Refleksje nad aksjologią stanowienia aktów polityki komunalnej* [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. I, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017, s. 605.

²⁹ H. Peters, *Lehrbuch der Verwaltung*, Berlin–Göttingen–Heidelberg 1949, s. 14; *idem*, *Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preussen. Ein Beitrag zur Lehre vom Verhältnis der Gemeinden zu Staat und Reich*, Berlin 1926; *Zentralisation und Dezentralisation*, Berlin 1928.

³⁰ T. Maunz, *Das Judentum in der Verwaltungsrechtswissenschaft*, przedruk raportu konferencyjnego z 1936 r. w: „Kritische Justiz” 2014, vol. 47, no. 4, s. 363. Zob. też: H. Dreier, *Staatsrecht in Demokratie und Diktatur. Studien zur Weimarer Republik und zum Nationalsozialismus*, Tübingen 2016.

³¹ K. Stern, *Verwaltungslehre – Notwendigkeit und Aufgabe im heutigen Sozialstaat* [w:] *Geächtnisschrift Hans Peters*, red. v. H. Conrad i in., Berlin–Heidelberg 1967, s. 228.

określoną przepisami prawa administracyjnego materialnego, gdyż to jest przedmiotem badań nauki prawa administracyjnego, jak np. zarządzenie zastępcze wojewody. Interesować się za to będzie instytucjami, które – zgodnie z zasadą legalizmu – są prawnie „uzasadnione”, ponieważ „wypływają” z przepisów powszechnie obowiązujących, jak model nadzoru nad samorządem lokalnym. Interesujące, że taki sam zarzut pod adresem „dyspozycji tematów dla nauki administracji” autorstwa Stier-Somlo wyraził omawiany uprzednio F. Longchamps de Bérier³².

Nauka prawa administracyjnego pozostawałaby więc nauką o normach, a nauka administracji – nauką empiryczną, ale o tym, jaka „jest” administracja, a nie o tym, jaka „winna być”, ponieważ to ostatnie byłoby już przedmiotem badań polityki administracyjnej. Zdaniem K. Sterna stosunek między nauką administracji a nauką prawa administracyjnego jest podobny jak między nauką o państwie (*Staatslehre*) a nauką prawa państwowego (*Staatsrechtswissenschaft*) lub krócej – prawem państwowym (*Staatsrecht*). Nauka administracji uzupełnia prawo administracyjne, pozostając nauką pomocniczą³³. Problem polega na tym, że słabość nauki administracji tkwi w samej jej istocie jako nauki. Nauka administracji pozostaje zjudydyzowana, nawet jeśli za swą metodę nie przyjmuje interpretacji norm prawnych. Nie jest więc w stanie „wyrwać się” z okowów prawa administracyjnego materialnego. Wskutek tego nauka prawa administracyjnego przeważa nad nauką administracji³⁴. To, że administracja publiczna staje się decydującym czynnikiem kształtującym społeczny i indywidualny byt, zależy bowiem od tego, w jakich formach działa i w oparciu o jakie treści, a obie te zmienne warunkowane są przez przepisy prawa. Dlatego tak trudno jest przeprowadzić zmiany korzystne dla obywateli, gdyż trzeba je „przekuć” na prawną formę „strawną” legislacyjnie, ryzykując zarazem odrzucenie zmiany przez wymiar sprawiedliwości lub szerzej – organy ochrony prawnej na płaszczyźnie faktycznej i formalnej.

Interesujące, że w nauce niemieckiej obawiano się powstania sytuacji odwrotnej: zdobycia przewagi nauki administracji nad nauką prawa administracyjnego wskutek poszerzania pola i palety metod badawczych. Jednak „niebezpieczeństwo, że nauka administracji «zarośnie» naukę prawa administracyjnego, jest – zdaniem cytowanego K. Sterna – szacunkowo niskie; nie ma żadnej publicznej administracji z tytułu samego jej «bytowania», żadnej niejako «naturalnej» administracji, lecz tylko taka administracja, która wywodzona jest z konstytucji i ustawy. Tym samym publiczna administracja nie jest formowana przez naukę administracji, ale przez prawo administracyjne”³⁵. Tendencje zmierzające do odchodzenia od prawniczych koncepcji w nauce administracji nie zdobyły powodzenia, a przeciwnie – co akcentował A. Błaś – zyskały na znaczeniu³⁶.

³² F. Longchamps, *Założenia nauki...*, s. 36.

³³ K. Stern, *Verwaltungslehre...*, s. 228.

³⁴ *Ibidem*, s. 230.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ A. Błaś, *Studia z nauki prawa administracyjnego i nauki administracji*, Wrocław 1998, s. 75.

Trudności w konkretyzacji i operacjonalizacji polityki administracyjnej pojęwane są zbieżnym z nią rozumieniem polityki publicznej oraz łączeniem wątków właściwych dla myśli organizatorskiej³⁷. Część autorów utożsamia te pojęcia, a ich odrębności – jak się wydaje – wynikają z innej genezy intelektualnej. Polityka administracyjna „wyrosła” na polu kontynentalnych nauk administracyjnoprawnych, a polityka publiczna – anglosaskich nauk o polityce³⁸. Nauka polityki administracyjnej w zbyt dużej mierze pozostaje w sferze rozważań natury ogólnej³⁹. Postulaty zmian organizacyjnych można formułować dopiero po szczegółowej analizie ustawodawstwa, orzecznictwa, aktów administracyjnych, praktyki funkcjonowania administracji publicznej i jego otoczenia⁴⁰.

Podsumowanie

Po analizie literatury niżej podpisany stwierdza, że F. Stier-Somlo w niemieckich pracach prawn-administracyjnych, gdy chodzi o omówienie *verwaltungswissenschaftliche Trias von Verwaltungsrechtswissenschaft, Verwaltungslehre und Verwaltungspolitik* nie jest pierwszoplanową postacią, z której dorobku ową triadę by wywodzono, a sama idea triady jest bardziej popularna współcześnie w Polsce niż w Niemczech. O podziale nauk administracyjnych pisał W. Jellinek i on zajmuje w piśmiennictwie ważniejsze miejsce niż bohater przedłożonego tekstu. Z Stier-Somlo zestawia się m.in. bawarskiego urzędnika i polityka J.F. Kleindinstta (1881–1962). W jego ujęciu polityka administracyjna łączyła się szczególnie z reformami administracyjnymi. Oczekiwano od niej rozwijania założeń rozprzestrzeniania się administracji, zwłaszcza ze sfery pozaprawnej, czyli jak można by wnioskować – właśnie politycznej⁴¹. Wśród propagatorów założeń niemieckiej nauki administracji przywołuje się także Z. Gargasa (S. Gargasa) – żyjącego w latach 1876–1948 i działającego w Niemczech polskiego ekonomistę⁴². W efekcie doszło na gruncie literatury polskiej, mimo obszernego studium autorstwa wspomnianego F. Longchamps de Bérrier, do pominięcia W. Jellinka, a fascynacja triadą „przysłoniła” inne koncepcje Stier-Somlo. Nie można wyklu-

³⁷ Por. np. J. Starościk, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1966, s. 47.

³⁸ Por. M. Kulesza, D. Sześciło, *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa 2013, s. 16–19.

³⁹ Zob. P. Szreniawski, *Nauka o polityce administracji*, Rzeszów 2008.

⁴⁰ Por. M. Szewczak, *Administrowanie rozwojem regionalnym w systemie prawa administracyjnego*, Lublin 2013.

⁴¹ Por. K. König, *Verwaltungswissenschaft – ein Revival in den 1960er Jahren* [w:] *Stare Kommunen – wirksame Verwaltung. Fortschritte und Fallstricke der internationalen Verwaltungswissenschaft und Kommunalforschung*, red. v. S. Kuhlmann, O. Schwab, Wiesbaden 2017, s. 10.

⁴² M. Stolleis, *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland*, t. II: *Staatsrechtslehre und Verwaltungswissenschaft 1800–1914*, München 2017, s. 420.

czyć, że zainteresowanie triadą nauk administracyjnych doprowadziło do przypisywania jej nadmiernego znaczenia, spetryfikowało sposób myślenia o teorii administracji, a przez to modele konstruowane na jej podstawie stawałyby się nieadekwatnymi opisami rzeczywistości XXI w.⁴³

Bezsporne jest, że F. Stier-Somlo przedłożonego tekstu zasłużył się – może bardziej dzięki swej działalności publicznej i dydaktycznej – dla przemiany XIX-wiecznej nauki administracji w wydaniu L. von Steina i przełamywania prymatu ogólnej nauki o państwie (*allgemeine Staatslehre*)⁴⁴. Wprowadzał do nauk administracyjnych rys demokracji i trend porównawczy, tak by pogłębić znajomość dokonań innych państw w zakresie budowy instytucji prawa administracyjnego. Polityczne zaangażowanie obywateli było jego zdaniem ważne dla obywatelskiego wychowania narodu⁴⁵. Nie bez powodu bohater tekstu przyczynił się do założenia na Uniwersytecie Kolońskim Instytutu Prawa Obcego i Międzynarodowego (Institut für Ausländisches und Internationales Recht). Ważne było dla niego także wprowadzenie do programów studiów problematyki socjalnej, która uzmysławiałaby skalę przemian cywilizacyjnych (urbanizacji, industrializacji, rozwoju techniki) i uwarściwiała studentów na położenie klas niższych. Przedstawiciele nurtu demokratycznego zwracali poza tym uwagę na potrzebę poszerzenia bazy rekrutacyjnej kadr administracji publicznej, by nie wywodziła się wyłącznie z zamożniejszych warstw niemieckiego społeczeństwa⁴⁶. Miały być to czynniki ułatwiające zwalczenie pruskiego militarizmu i formalnego biurokratyzmu. W połączeniu z upodmiotowieniem niemieckich landów koncepcje Stier-Somlo jawią się jako spójny system przekonań, który powinien utrzymać swe zasłużone miejsce w kanonie europejskiej myśli administracyjnej.

Bibliografia

- „Auf der gefahrenvollen Straße des öffentlichen Rechts”. Briefwechsel Carl Schmitt – Rudolf Smend 1921–1961. Mit ergänzenden Materialien, red. v. R. Mehring, Berlin 2010.
- Bendersky J.J., *Carl Schmitt. Theorist for the Reich*, Princeton University Press 1983.
- Bleek W., *Geschichte der Politikwissenschaft in Deutschland*, München 2001.
- Błaś A., *Studia z nauki prawa administracyjnego i nauki administracji*, Wrocław 1998.
- Dreier H., *Staatsrecht in Demokratie und Diktatur. Studien zur Weimarer Republik und zum Nationalsozialismus*, Tübingen 2016.
- Ehs T., *Vertreibung in drei Schritten. Hans Kelsens Netzwerk und die Anfänge österreichischer Politikwissenschaft*, „Österreichische Zeitschrift für Geschichtswissenschaften” 2010, vol. 21.
- Gienow I., *Leben und Werk von Fritz Stier-Somlo*, Köln 1990.

⁴³ Por. koncepcję klasyfikacji nauk administracyjnych P. Szreniawskiego, *Ogólne i szczegółowe nauki administracyjne*, Przemyśl–Rzeszów 2009.

⁴⁴ M. Porsche-Ludwig, *Wegmarken normativer Politik(wissenschaft)*, Zürich 2009, s. 48.

⁴⁵ W. Bleek, *Geschichte der Politikwissenschaft in Deutschland*, München 2001, s. 196.

⁴⁶ P. Hurni, *Die deutsche Verwaltungswissenschaft...*, s. 177.

- Hermanns S., *Carl Schmitts Rolle bei der Machtkonsolidierung der Nationalsozialisten. Ein Engagement auf Zeit*, Wiesbaden 2018.
- Höpel S., *Die «Säuberung» der deutschen Rechtswissenschaft – Ausmaß und Dimension der Vertreibung nach 1933*, „Kritische Justiz” 1993, vol. 26, no. 4.
- Hurni P., *Die deutsche Verwaltungswissenschaft und der Ideenimport aus den USA. Über den Einfluss der USA auf die Entwicklung der deutschen Verwaltungswissenschaftstradition während des Deutschen Reichs, der Weimarer Republik, der Zeit des Nationalsozialismus und der Bundesrepublik Deutschland von 1870–1970*, Dissertation, Bern 2014.
- Izdebski J., *Rozwój zainteresowań nauki administracji w systemie nauk administracyjnych*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2009, t. XIX, nr 2.
- Jellinek W., *Verwaltungsrecht*, Berlin 1929.
- Knosala E., *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2010.
- Knosala E., Matan A., Zacharko L., *Nauka administracji*, Kraków 1999.
- Knosala E., Matan A., Zacharko L., *Zarys nauki administracji*, Katowice 1996.
- König K., *Verwaltungswissenschaft – ein Revival in den 1960er Jahren* [w:] *Stare Kommunen – wirksame Verwaltung. Fortschritte und Fallstricke der internationalen Verwaltungs- und Kommunalforschung*, red. v. S. Kuhlmann, O. Schwab, Wiesbaden 2017.
- Korczak J., *Przyjazny urząd jako nowa dyrektiva kultury administrowania. Refleksje nad jakością obsługi interesantów w instytucjach administracji publicznej* [w:] *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW dr hab. Jana Jeżewskiego*, red. J. Korczak, Wrocław 2018.
- Korczak J., *Refleksje nad aksjologią stanowienia aktów polityki komunalnej* [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. I, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017.
- Kulesza M., Sześciło D., *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa 2013.
- Leoński Z., *Nauka administracji*, Warszawa 2010.
- Lepper H., *Die Einheit der Wissenschaften. Der gescheiterte Versuch der Gründung einer „Rheinisch-Westfälischen Akademie der Wissenschaften” in den Jahren 1907 bis 1910*, Opladen 1987.
- Longchamps F., *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1991.
- Maciejewski T., *Historia administracji i myśli administracyjnej. Czasy nowożytnie i współczesne (XVI–XX w.)*, Warszawa 2013.
- Malec J., Malec D., *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2003.
- Maunz T., *Das Judentum in der Verwaltungsrechtswissenschaft*, przedruk raportu konferencyjnego z 1936 r. w: „Kritische Justiz” 2014, vol. 47, no. 4.
- Mikešić I., *Sozialrecht als wissenschaftliche Disziplin: Die Anfänge 1918–1933*, Tübingen 2002.
- Otto M., *Von der Eigenkirche zum Volkseigenen Betrieb: Erwin Jacobi (1884–1965). Arbeits-, Staats-, und Kirchenrecht zwischen Kaiserreich und DDR*, Tübingen 2008.
- Peters H., *Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preussen. Ein Beitrag zur Lehre vom Verhältnis der Gemeinden zu Staat und Reich*, Berlin 1926.
- Peters H., *Lehrbuch der Verwaltung*, Berlin–Göttingen–Heidelberg 1949.
- Peters H., *Zentralisation und Dezentralisation*, Berlin 1928.
- Porsche-Ludwig M., *Wegmarken normativer Politik(wissenschaft)*, Zürich 2009.
- Princ M., „*Republizisierung*” versus „*New Public Management*” [w:] *Publizisierung öffentlicher Aufgaben*, red. v. H. Bauer i in., Potsdam 2018.
- Schlemmer M., *«Los von Berlin»: Die Rheistaatbestrebungen nach dem Ersten Weltkrieg*, Köln–Weimar–Wien 2007.
- Siebels V., *Ernst Landsberg (1860–1927). Ein jüdischer Gelehrter im Kaiserreich*, Tübingen 2011.
- Starościec J., *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1966.
- Stelmasiak J., Zdyb M., *Wprowadzenie* [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna, ustrojowe prawo administracyjne, wybrane zagadnienia materialnego prawa administracyjnego*, red. J. Stelmasiak, M. Zdyb, Warszawa 2016.

- Stern K., *Verwaltungslehre – Notwendigkeit und Aufgabe im heutigen Sozialstaat* [w:] *Gedächtnisschrift Hans Peters*, red. v. H. Conrad i in., Berlin–Heidelberg 1967.
- Stolleis M., *A History of Public Law in Germany 1914–1945*, Oxford University Press 2004.
- Stolleis M., *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland*, t. II: *Staatsrechtslehre und Verwaltungswissenschaft 1800–1914*, München 2017.
- Szewczak M., *Administrowanie rozwojem regionalnym w systemie prawa administracyjnego*, Lublin 2013.
- Szreniawski P., *Nauka o polityce administracji*, Rzeszów 2008.
- Szreniawski P., *Ogólne i szczegółowe nauki administracyjne*, Przemyśl–Rzeszów 2009.
- Witkowski W., *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Warszawa 2007.
- Właźlak K., *Racjonalność planowania w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, LEX/el.

Streszczenie

Triada nauk administracyjnych obejmuje nauki: prawa administracyjnego, administracji, i polityki administracyjnej. Ideę triady wiąże się z dorobkiem administratywisty F. Stier-Somlo. Koncepcja triady stała się głośna w polskiej literaturze prawo-administracyjnej. Dokonując w ten sposób selektywnej recepcji myśli Stier-Somlo, pominięto dorobek W. Jellinka, nie zwrócono uwagi na pozostałe dokonania Stier-Somlo, przypisano triadzie nadmierne znaczenie dla rozwoju teorii administracji i spetryfikowano sposób patrzenia na niemieckojęzyczną naukę administracji.

Słowa kluczowe: Fritz Stier-Somlo, polityka administracyjna, triada nauk administracyjnych

THE RECEPTION THE FRITZ STIER-SOMLO`S IDEA OF THE TRIAD OF THE ADMINISTRATIVE SCIENCES

Summary

The triad of the administrative sciences includes the following sciences: administrative law, administration, administrative policy. The idea of the triad is joined with the F. Stier-Somlo's achievements – important German (precisely: Austro-Hungarian Jewish) lawyer, which worked as a judge and lecturer before the Great War and in the Weimar Republic. The conception of the triad was famous in the Polish legal literature, but the reception of this idea led to selective reception of the overall Stier-Somlo's thought, omission of the W. Jellinek's works, ascribing of the excessive importance of the triad for the theory of the administration and petrification of the seeing of the German administrative literature without the latest books.

Keywords: Fritz Stier-Somlo, administrative policies, triad of the administrative sciences