

III. SPRAWOZDANIA I INFORMACJE

„ŹRÓDŁA PRAWA ADMINISTRACYJNEGO”

Konferencja naukowa
zorganizowana na Uniwersytecie Jagiellońskim
dla uczczenia 100. rocznicy urodzin

Prof. dra hab. Jerzego Stefana Władysława Langroda (1903-1990)
Kraków, 23 kwietnia 2004 r.

Setna rocznica urodzin Prof. J. S. W. Langroda, przedstawiciela nauki prawa administracyjnego i nauki administracji światowego wymiaru, stała się inspiracją dla zorganizowania na Uniwersytecie Jagiellońskim w dniu imienin jego patrona konferencji naukowej pt. „Źródła prawa administracyjnego”. Organizatorami konferencji byli prof. dr hab. T. Woś, dziekan Wydziału Prawa i Administracji UJ, oraz prof. dr hab. J. Zimmermann, kierownik Katedry Prawa Administracyjnego. Szczególny wymiar nie tylko naukowy, ale i osobisty, uzyskała konferencja dzięki przybyciu na nią pani prof. dr M. Ageros, córki J. S. W. Langroda. Władze rektorskie UJ reprezentował na konferencji prorektor prof. dr hab. A. Chwalba.

Naukowego i organizacyjnego przygotowania konferencji podjął się prof. dr hab. J. Zimmermann wraz z pracownikami kierowanej przez niego Katedry Prawa Administracyjnego. W uzgodnieniu z prof. dr M. Ageros program konferencji został podzielony na dwie części. Pierwsza miała charakter biograficzno-wspomnieniowy. W drugiej, zainaugurowanej referatem wprowadzającym J. Zimmermanna, zaprezentowane zostały cztery referaty najmłodszych pracowników i doktorantów Katedry Prawa Administracyjnego UJ. Przewodnictwo obrad części naukowej objęła prof. dr hab. T. Rabska.

Otwarcia konferencji dokonał prof. dr hab. J. Zimmermann, który w przemówieniu powitalnym, eksponując wyjątkowe miejsce J. S. W. Langroda w dorobku światowej i rodzimej nauki, przypomniał, że J. S. W. Langrod pełnił przed laty funkcję kierownika Katedry Prawa Administracyjnego UJ. Podkreślił także, że w związku z 100. rocznicą urodzin J. S. W. Langroda, która minęła przed kilkoma miesiącami na ścianie frontowej kamienicy przy ulicy Karłowickiej 9 w Krakowie została odsłonięta tablica pamiątkowa ku czci Profesora, a ostatnio Wydawnictwo „Zakamycze” wydało ponownie podstawowe jego dzieło: *Instytucje prawa administracyjnego*. Prof. dr hab. J. Zimmermann przypomniał dramatyczną historię tego dzieła, powstałego w warunkach obozowych, które w latach pięćdziesiątych XX w. zostało wycofane z obiegu i zniszczone. Akcentując także twórczą inspirację Rady Funduszu Stypendialnego im. J. S. Langroda do zorganizowania tej konferencji, miał okazję przypomnieć, że to dzięki hojności prof. dr M. Ageros utworzony został w UJ fundusz stypendialny Jego imienia, którego beneficjentami są najlepsi studenci studiów prawnych. Prof. dr hab. J. Zimmermann poinformował także uczestników konferencji, że dzisiejsze referaty naukowe, a także wypowiedzi w trakcie dyskusji, zarówno z części pierwszej, jak i drugiej, ukażą się nakładem Wydawnictwa „Zakamycze” w formie aneksu do książki J. S. W. Langroda.

A. Chwalba nie nadużywał w swym wystąpieniu powitalnym zwyczajowych czy okolicznościowych zwrotów. Jako historyk zajmujący się Krakowem XIX i XX w. stwierdził, że z krakowską rodziną Langrodów nie sposób się było nie spotkać, prowadząc badania naukowe dotyczące tego okresu. B. Langrod, ojciec Jerzego, był znakomitym i powszechnie szanowanym adwokatem krakowskim. J. S. W. Langrod został wychowywany w tradycjach niepodległościowych. Rodzina Langrodów wspierała czyn niepodległościowy przed 1914 r., a później – działalność na rzecz polskości Śląska. Jako młody człowiek J. S. W. Langrod brał udział w wojnie o niepodległość, w wojnie polsko-bolszewickiej, a następnie, jako jeden ze stu kilkudziesięciu ochotników z Krakowa – licealistów i skautów, uczestniczył w III powstaniu śląskim. Kiedy po II wojnie światowej nie było mu dane rozwijanie zainteresowań, znalazł tę szansę za granicą i tam, w warunkach wolności naukowej, mógł realizować swoje marzenia i plany. Powstały wówczas wielkie dzieła, które są cytowane w historiografii europejskiej (francuskiej, belgijskiej, niemieckiej), a także amerykańskiej. Zdaniem prorektora *Instytucje prawa administra-*

cyjnego to dzieło o wielkich walorach, a – co niezmiernie ważne – zostało poświęcone pamięci mistrzów i nauczycieli: W. L. Jaworskiego i K. W. Kumanieckiego, postaci szczególnych nie tylko w krakowskiej, ale i polskiej historii. Kończąc swoją przemowę prorektor złożył córce Profesora serdeczne podziękowania w imieniu wszystkich członków Senatu oraz J. M. Rektora F. Ziejki za piękną inicjatywę utworzenia funduszu stypendialnego.

T. Woś po oficjalnym powitaniu podjął interesujący wątek naukowy i jednocześnie osobisty. Dziekan podkreślił, że mimo iż nigdy nie miał okazji osobiście poznać J. S. W. Langroda, jedna z miłszych niespodzianek, jaka spotkała go w pracy naukowej, była spowodowana przez Niego. Tak się złożyło, że przed kilkudziesięciu laty, po ukazaniu się drukiem pracy doktorskiej T. Wosia *Moc wiążąca aktów administracyjnych w czasie*, otrzymał bardzo miły list z Francji z nadrukiem „Prof. J. S. W. Langrod”. Nadawca przekazał słowa radości i uznania, że po kilkudziesięciu latach w Polsce ktoś podjął temat, którym on kiedyś zajmował się w młodości. Należy tu przypomnieć, że w 1931 r. jako rozprawa habilitacyjna J. S. W. Langroda ukażała się w Polsce praca *Res iudicata w prawie administracyjnym*.

Po części powitalnej nastąpiła część konferencji mająca charakter biograficzno-wspomnieniowy. Sprawozdawcy zaznaczają ten fakt, kierując się rzetelnością reporterską, gdyż trudno nie zgodzić się ze stwierdzeniem, że również samo powitanie miało charakter wspomnieniowo-biograficzny.

Zyciorys i dorobek naukowy J. S. W. Langroda został zaprezentowany przez dra P. Dobosza z Katedry Prawa Administracyjnego UJ, który przywołał wiele dotąd szerzej nieznanych epizodów z życia Langroda. Następnie zabrał głos prof. dr hab. J. Stelmach. W swej wypowiedzi, pełnej przyjaźni i szczególnego szacunku dla pani prof. dr M. Ageros, mówca określił stypendia Funduszu Stypendialnego im. J. S. Langroda jako „pomostowe” dla tych najlepszych studentów i absolwentów Wydziału Prawa i Administracji, którzy nie są uczestnikami studiów doktoranckich, nie podjęli jeszcze pracy, a chcą pisać doktoraty i zajmować się pracą naukową. W słowach uznania J. Stelmach zwrócił się do osób kierujących Funduszem: prof. dra hab. S. Waltoś, prof. dra hab. A. Wasilewskiego, dra hab. S. Dudzika i dra hab. J. Pisulińskiego. Odrębne podziękowania zostały skierowane do prof. dra hab. J. Zimmermanna, który podjął się merytorycznego trudu organizacji konferencji.

Występujący w następnej kolejności prof. dr hab. E. Ochendowski wspominał, że w latach siedemdziesiątych nawiązał kontakt listowny z J. S. W. Langrodem i przytoczył fragment Jego listu z 1975 r.: „Najuprzejmiej dziękuję za pamięć o mnie, a zwłaszcza za uprzejme przesłanie pańskich cennych prac, z których niejedna była mi już znana. Wysoko cenię bezpośredni kontakt listowny z Szanownym Kolegą, a także na przyszłość pamięci Jego się polecam. Wiedziałem dobrze o Pańskiej pracy pod kierunkiem mojego Kolegi i Przyjaciela, św. pamięci Mariana Zimmermanna, gdyż on sam mi o tym opowiadał. Razem z kolegą boleję nad przedwczesnym jego odejściem. Zarówno jak św. pamięci Jerzego Starościaka, z którym do ostatnich dni jego życia byłem w dość ścisłym kontakcie i dla którego również miałem wiele ciepłych uczuć i niekłamanego podziwu. Obaj są niestety bodaj nie do zastąpienia”. W konkluzji mówca podkreślił, że Prof. J. S. W. Langrod interesował się zagadnieniami prawa administracyjnego w Polsce i zawsze był gotów świadczyć pomoc polskim administratywistom.

Swoimi wspomnieniami podzielił się także prof. dr hab. J. Borkowski, opowiadając, jakie znaczenie miała twórczość J. S. W. Langroda dla jego pracy naukowej. Mówca podkreślił wielkie wartości naukowe dzieł Profesora Langroda, głęboką erudycję i ich prawnoporównawczy charakter. Każde Jego dzieło było wybitne, każda myśl własna, a jeśli była zaczerpnięta – to z motywacją, z uzasadnieniem. Mówca skonkludował, że mieliśmy do czynienia z „umysłowością otwartą i ścisłą”, z Człowiekiem reprezentującym autentyczną uczciwość badacza. Zdaniem mówcy, jest to wartość, którą trzeba w tej chwili mocno wyeksponować, gdyż obecna łatwość odtwórczego pisania, o której krytycznie mówił dr P. Dobosz, powoduje, że jesteśmy skazani na ogromną ilość papieru i na ubóstwo myśli.

Do grona wspominających dołączył także prof. dr hab. J. Filipek. Mówca stwierdził, że należy do tych szczęśliwych osób, które spotykały się z J. S. W. Langrodem. W trakcie trzymiesięcznego stypendium we Francji skorzystał z zaproszenia J. S. W. Langroda na seminarium poświęcone nauce prawa administracyjnego, a w szerszym zakresie nauce administracji. J. Filipek przyznał, że tyle, ile wtedy skorzystał na owym seminarium, nie wyniósł z żadnych in-

nych kontaktów naukowych w Paryżu. Odnośnie do samego seminarium, J. Filipek podziwiał swoisty sposób J. S. W. Langroda podawania słuchaczom bardzo bogatej, szczegółowej bibliografii bez wspierania się pamięcią komputera.

W gronie wspominających nie zabrakło także prof. dra hab. J. Szreniawskiego, który wspominał, że jako młody asystent miał okazję pojechać na wycieczkę z J. S. W. Langrodem do Kazimierza, Nałęczowa i Zamościa. Była to znakomita sposobność do niezapomnianych rozmów. Jak wykazał mówca, J. S. W. Langrod dużą sympatią darzył pracowników UMCS, a także sam Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, gdyż znaczną część swojej prawniczej biblioteki ofiarował temu uniwersytetowi; dzisiaj jest to wyodrębniona część biblioteki Wydziału Prawa i Administracji UMCS. J. Szreniawski nawiązał do tych wypowiedzi, w których podkreślano, że Profesor bardzo pomagał Polakom znajdującym się we Francji. Sam tego doświadczył, kiedy otrzymał od niego list polecający, otwierający we Francji drzwi wielu instytucji naukowych.

Wśród wspominających znalazł się także dr W. Mikułowski, który stwierdził, że jego kariera życiowa została nakreślona przez J. S. W. Langroda. W ciekawym wywodzie W. Mikułowski opisał, w jaki sposób poza granicami Polski przebiegały jego kontakty naukowe i osobiste z Profesorem Langrodem.

Szczególny charakter posiadała wypowiedź A. Karabowicz, studentki prawa na Wydziale Prawa i Administracji UJ, będącej wiceprezesem Towarzystwa Biblioteki Słuchaczy Prawa, która w interesującym wystąpieniu nakreśliła historię TBSP w trudnym dla nauki polskiej okresie politycznym. Kuratorem Towarzystwa był wówczas J. S. W. Langrod.

Wpływ osobowości J. S. W. Langroda obejmował także prawników nie będących administratywistami. Zaliczyć tu można impresjonistyczną wręcz wypowiedź prof. dra hab. J. Sondla, który do dzisiaj zachował w pamięci zachwyt J. S. W. Langroda widokiem Plant wieczorem, we mgle, w pełni księżyca, na przełomie października i listopada 1960 r. Zdaniem J. Sondla, scena ta również stanowi przyczynek do charakterystyki osobowości J. S. W. Langroda, który musiał mieć naturę romantyczną i wrażliwą na piękno.

Do wypowiedzi prof. dra hab. J. Sondla dołączył prof. dr hab. W. Uruszczak, przypominając niezwykle interesujący artykuł Profesora Langroda napisany w latach trzydziestych o św. Iwo, patronie prawników. Właśnie w odniesieniu do św. Iwo J. S. W. Langrod użył słynnego łacińskiego powiedzenia: *advocatus sed non latro* („advokat, ale nie łotr”).

Część wspomnieniową zakończyły dwie wypowiedzi szczególnie osobiste. Pierwsza z nich to wystąpienie prof. dra hab. J. Zimmermanna. W słowach pełnych wzruszenia mówca powiedział o liście, w którym – po śmierci jego ojca, prof. dra hab. M. Zimmermanna (1969) – J. S. W. Langrod stwierdza, że Zimmermann junior dziedziczy kilkudziesięcioletnią przyjaźń, która łączyła Go z M. Zimmermannem.

Następnie głos zabrała M. Ageros, która wyraziła radość ze spotkania na tym uniwersytecie, który ukształtował życie jej Ojca. W Krakowie, według jej słów, w ślad za swoim ojcem Bernardem i swoim starszym bratem Witoldem, studiował prawo. Tutaj zapoznał się z matką M. Ageros, Anną, która wiernie Mu towarzyszyła przez 63 lata. Tutaj rozpoczął karierę naukową i pedagogiczną, której nie przerwała II wojna światowa, gdyż nawet w obozie jenieckim pracował nad *Instytucjami prawa administracyjnego* i wykształcił na prawników wielu przebywających tam młodych ludzi. Przebywając w obozie nie wątpił, że wróci do Krakowa i na uniwersytet. I rzeczywiście uczynił to – mimo nadwyreżonego zdrowia i poważnych zastrzeżeń do sytuacji w owych czasach. Opuścił Kraków z tych obu przyczyn, zasadniczych i zdrowotnych, ale zawsze powtarzał, że zrobił to nie z dobrej woli, lecz z przymusu i że pojechał nie na emigrację, lecz na służbę. Od 1948 r. więcej lat, pracowitych i owocnych, Jubilat spędził za granicą, aniżeli było Mu dane służyć swojej Alma Mater. Było to dla Niego bolesną rozłąką, ale także stratą dla nauki prawa i administracji w Polsce. Prof. dr M. Ageros wyraziła wdzięczność Wydziałowi Prawa i Administracji oraz Katedrze Prawa Administracyjnego, że uznały dzieło J. S. W. Langroda i zdecydowały uczcić 100 rocznicę urodzin jej Ojca.

Przewodnictwo w drugiej części konferencji objęła prof. dr hab. Teresa Rabska, wyrażając nadzieję, że problematyka konferencji zapoczątkuje dyskusję nad systemem prawa administracyjnego, rozchwanianym na skutek chaotycznie tworzonego obecnie ustawodawstwa. Sięganie do „źródeł prawa administracyjnego” traktować należy – uważa – jako początek debaty nad poprawą prawa i funkcjonowaniem administracji publicznej, której prestiż uległ ogromnemu obniżeniu.

Prof. T. Rabska zwróciła się do prof. dra hab. J. Zimmermanna z inicjatywą, aby kierowana przez niego Katedra Prawa Administracyjnego – a także inne katedry – podjęły prace nad systemem prawa administracyjnego. Przewodnicząca obrad wyraziła przekonanie, że tematyka referatów, jak i następnie dyskusja, pozwolą już na ukazanie istotnych kwestii prawa administracyjnego, odpowiadającego wymogom współczesnego państwa.

Jako pierwszy z referatem wprowadzającym *Źródła prawa administracyjnego* wystąpił prof. dr hab. J. Zimmermann wyjaśniając, że: „Dla wszystkich, którzy znają dzieło pt. *Instytucje prawa administracyjnego*, wybór tematyki konferencji może się wydawać zaskakujący. J. S. W. Langrod bowiem celowo buduje swój wywód dotyczący prawa administracyjnego sensu stricto i jego struktury, z pominięciem tradycyjnej kategorii pojęciowej ‘źródeł prawa’ uznając, że jest to pojęcie wieloznaczne i prowadzi ‘nagminnie do zawężenia kąta widzenia, bo do niewyczerpywania taką klasyfikacją ogółu norm prawa administracyjnego (w szczególności pomijania norm indywidualnych u dołu, a często i ustaw u góry), tzn. do rozrywania pojęć’. Z tych zwłaszcza powodów szuka on źródeł prawa administracyjnego tylko w normie i rozważając strukturę prawa administracyjnego ustala hierarchię norm tego prawa, a nie hierarchię jego źródeł w tradycyjnym rozumieniu tego słowa. W rezultacie takiego zabiegu osiąga on to, co dla charakterystyki prawa administracyjnego jest najważniejsze: pełen przegląd wszystkich jego elementów w układzie hierarchicznym, od norm konstytucyjnych do norm wynikających z decyzji administracyjnej lub z kontraktu administracyjnego, nie pomijając ‘ustawodawstwa wtórnego’ w postaci tzw. prawa sędziowskiego”.

Prof. dr hab. J. Zimmermann stwierdził, że opisane „ujęcie J. Langroda, jest bardzo bliskie współczesnym dylematom dotyczącym źródeł prawa administracyjnego i jego wykorzystanie może się współcześnie okazać bardzo owocne. Pomimo zmiany ustroju państwa polska nauka prawa administracyjnego nie zajmuje się obecnie źródłami tego prawa w sposób odpowiednio szeroki i głęboki. Utańczyło się pewnie przekonanie, że w tej dziedzinie zrobiono i powiedziano już wszystko i że nie należy wracać do kwestii zasadniczych, gdyż nie tędy wiedzie droga do rozwoju naszej dyscypliny. Przekonanie to wydaje się błędne, ponieważ aktualny stan rzeczy prowadzi do starcia (napięcia) między koncepcją zamkniętego (konstytucyjnego) systemu źródeł prawa administracyjnego a potrzebami nauki (dydaktyki, praktyki) tego prawa, dla której pożyteczniejsza okazuje się koncepcja otwartego systemu źródeł prawa. Zadaniem nauki prawa administracyjnego staje się obecnie rozładowanie tego napięcia i zaproponowanie nowego, współczesnego spojrzenia na źródła tej gałęzi prawa”.

Prof. dr hab. J. Zimmermann postrzega wartość zamkniętego systemu źródeł prawa administracyjnego wyrażonego w obowiązującej Konstytucji RP w zagwarantowaniu standardu legalności działania organów administracji publicznej i kontrolowalności tego działania. Została postawiona teza, że pojęcie legalności powinno być zatem jasne – trzeba wiedzieć, co jest jej przedmiotem i „z czym” ma być zgodne działanie administracji publicznej, a więc „co jest prawem”.

Jednocześnie prof. dr hab. J. Zimmermann skłonił do myśli, że „konstytucyjne zdefiniowanie i zamknięcie katalogu źródeł prawa okazuje się kłopotliwe dla wszystkich, którzy zajmują się prawem administracyjnym – dla nauki i dydaktyki, a także dla samej praktyki funkcjonowania administracji publicznej i sądownictwa administracyjnego”. Referent podkreślił, że: „Konstytucja, traktując bardzo restrykcyjnie katalog źródeł prawa, nie zawęża go wprawdzie *expressis verbis* tylko do źródeł stanowienia prawa, ale równocześnie nie wyróżnia w żaden sposób przepisów administracyjnych, będących normatywnymi aktami stosowania prawa, które są typowe i konieczne dla bieżącego wykonywania zadań administracyjnych”. Kontynuując dalej tę myśl, referent podkreślił, że: „Wobec takiego posunięcia ustawodawcy konstytucyjnego, akty te przestają być ‘źródłami prawa’, ale stają się tylko formami działania administracji. Dla administratywisty wszystkie one stanowią jednak właśnie ‘źródła prawa’ i to ‘źródła’, które istniały zawsze i mają swoje ustalone miejsce w prawie administracyjnym”. W charakterze przykładu prof. dr hab. J. Zimmermann wskazał, że: „Istnieją dalej organy administracji publicznej wydające akty normatywne (zarządzenia), które przed wejściem w życie Konstytucji mogły być zaliczane do źródeł prawa i miały moc powszechnie obowiązującą poza materią zastrzeżoną dla rozporządzeń, dotyczącą praw obywateli. Teraz zarządzenia te pozostają poza konstytucyjnymi ramami źródeł prawa, a przecież ich znaczenie jest istotne (akty organów centralnych, Prezesa NBP itd.). Pojawiają się także nowe organy administracji publicznej, mo-

gące wydawać tego rodzaju akty. Powstają nowe instytucje ustrojowe. Powstał i rozwinał się samorząd terytorialny. Następuje w dużej mierze prywatyzacja zadań publicznych. Wreszcie tworzone są nowe, nieznane dotąd formy działania, których odpowiednie zakwalifikowanie powoduje bardzo poważne trudności (np. bardzo kontrowersyjna instytucja 'studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy', które nie jest aktem prawa miejscowego albo instytucje 'narodowej strategii rozwoju regionalnego', 'programu wsparcia przez państwo programów wojewódzkich' uchwalanego przez Radę Ministrów itd.). Wszystko to rodzi nowe pytania o 'normatywność' działań administracji i 'normatywność' ich form". Zdaniem prof. dra hab. J. Zimmermanna, „Opisane elementy prowadzą do wniosku, że pomimo regulacji konstytucyjnej, która ma swój sens i swoją wartość, we współczesnej nauce prawa administracyjnego konieczne i najlepsze jest posługiwanie się szeroką nazwą 'źródło prawa' i koncepcją otwartego systemu źródeł prawa, obejmującą również przepisy administracyjne i różnorodne akty o charakterze normatywnym. Oprócz nich dla prawa administracyjnego mają zawsze bardzo istotne znaczenie tzw. źródła niezorganizowane”.

Drugi referat, wygłoszony przez mgr J. Lemańską, zatytułowany został: *Tzw. prawo sędziowskie w systemie źródeł prawa administracyjnego*. Referentka rozpoczęła od akceptowanego w doktrynie poglądu, że system polskiego prawa administracyjnego jest systemem prawa stanowionego. Zdaniem referentki, „analizując tematykę źródeł prawa, nie sposób pominąć rosnącej roli orzecznictwa sądowo-administracyjnego w wypracowywaniu pewnych ogólnych zasad prawnych, odgrywających ważną rolę w kształtowaniu prawa administracyjnego”. Referentka podkreśliła, że pojęcie „prawa sędziowskiego” zostało wprowadzone do polskiej doktryny przez J. S. W. Langroda w pracy *Instytucje prawa administracyjnego – zarys części ogólnej*. W ujęciu prawa administracyjnego według J. S. W. Langroda prawo administracyjne składa się z: norm „intra-administracyjnych” (administracyjnych co do rangi, genezy i treści) oraz „ponad-administracyjnych” („pozaadministracyjnych” co do genezy, a administracyjnych co do treści). Za źródło pochodzenia norm ponadadministracyjnych J. S. W. Langrod uważał ustawodawcę (ustawy) oraz sąd, czyli „wtórny ustawodawcę” (prawo sędziowskie). J. S. W. Langrod wskazał cechy prawa sędziowskiego, stwierdzając, że jest ono: autorytetowe (zgodne z założeniem porządku prawnego, bez konsekracji państwa nie ma bowiem reguły prawnej), progresywne (dochodzące do skutku w swoisty, odmienny od ustawodawstwa sposób, podczas którego sędzia, posługując się metodą indukcyjną zmierza, od konkretnego do abstrakcji), incydentalne (nie tylko wtórne do prawa stanowionego, lecz także w stosunku do głównej, pierwszoplanowej aktywności kontrolnej sądów). Podejmując próbę przystosowania poglądów J. S. W. Langroda do obecnej rzeczywistości prawnej i prawniczej, poprzedzoną analizą instytucji sprzyjających rozwojowi „prawa sędziowskiego” w okresie międzywojennym i powojennym w Polsce i Europie, J. Lemańska zauważyła, że: „Obecnie doktryna w zdecydowanej większości unika użycia terminu 'prawo sędziowskie'. Wskazuje się natomiast na orzecznictwo sądowe jako swoiste źródło prawa, przy czym – jak stwierdza J. Boć – funkcja orzeczeń sądowych w sferze uznania jej za źródło prawa ma sens specjalny, albowiem ustalenie interpretacji niejasnej lub źle zbudowanej normy prawnej w konkretnej sprawie, uznawane następnie przy rozpatrywaniu innych podobnych spraw, oznacza w efekcie nową treść normatywną, podobną do tej, jaką mają akty normatywne”. Zastanawiając się, czy można postawić znak równości pomiędzy zdefiniowanym przez J. S. W. Langroda „prawem sędziowskim” a współczesnym pojęciem orzecznictwa sądowego jako źródła prawa, referentka stoi na stanowisku, że punktem wyjścia powinno być pojęcie „prawa sędziowskiego” zaproponowane przez J. S. W. Langroda. Prawo to powinno być incydentalne, towarzysząc głównej roli sędziego. Również dzisiaj nie przypisujemy mu roli dominującej, nadal działalność tę traktujemy jako współtowarzyszącą, wyjątkową. Także współczesna doktryna wskazuje na istnienie cechy, którą J. S. W. Langrod nazwał progresywnością, a mianowicie wnoszenia się od sporu pomiędzy stronami do powszechnej reglamentacji.

Trzeci referat (*Prawo międzynarodowemu jako źródło prawa administracyjnego*) wygłosiła mgr J. Człowiekowska. Referentka, wychodząc od tezy, że: „Prawo międzynarodowe i prawo administracyjne to – wydawać by się mogło – odległe od siebie dziedziny prawa publicznego”, kończy na konkluzji, że: „śmiało można zgodzić się z twierdzeniem, że prawo międzynarodowe zajmuje istotne miejsce wśród źródeł prawa administracyjnego i w doniosły sposób na nie oddziałuje”. Co prawda, referentka twierdzi, iż: „Prof. Langrod w swojej monografii *Instytucje*

prawa administracyjnego nie zalicza norm prawa międzynarodowego do norm tworzących prawo administracyjne sensu stricto. Rozważania na temat relacji prawa administracyjnego do prawa narodów (międzynarodowego publicznego) nie służą temu, by wskazać, że prawo międzynarodowe może być źródłem prawa administracyjnego, ale by wyrazić pewne refleksje na temat miejsca prawa administracyjnego w systemie prawa w ogóle – jednak poglądy J. S. W. Langroda stały się dla referentki inspiracją do „zarysowania kilku kwestii związanych w szczególności ze specyfiką stosowania norm prawa międzynarodowego w wewnętrznym porządku prawnym, wynikającą z samej istoty norm prawa międzynarodowego, a także z niedopowiedzenia ustawodawcy konstytucyjnego odnośnie do miejsca innych niż umowa ratyfikowana aktów prawa międzynarodowego w wewnętrznym porządku prawnym”. Dzięki temu słuchacze mieli okazję zapoznać się z problematyką aktów prawa międzynarodowego o treści administracyjnej, niektórymi sposobami oddziaływania prawa międzynarodowego na prawo administracyjne (obowiązek interpretacji norm prawa administracyjnego w zgodzie z normami prawa międzynarodowego, bezpośrednie stosowanie norm prawa międzynarodowego w wewnętrznym porządku prawnym, odesłania, w tym generalne, a także szczegółowe do: umów międzynarodowych, do: konkretnego aktu prawa międzynarodowego, do: umów międzynarodowych kwalifikowanych przez formę lub przez treść, do zwyczajów międzynarodowych lub kwalifikowanego zwyczajów międzynarodowego i do tzw. *soft-law*).

Kolejny referat, wygłoszony przez mgra S. Szustera, zatytułowany został *Zwyczaj jako źródło prawa administracyjnego*. Autor podkreślił, że współczesne definicje zwyczaju „posługują się zbliżoną bazą pojęciową i nie prezentują enumeratywnego katalogu cech zwyczaju, a jedynie formułują podstawowe przesłanki”. Zdaniem referenta, wskazane przesłanki to: powszechność pewnego zachowania, ograniczenia jego występowania o charakterze terytorialnym, czasowym, przedmiotowym i społecznym oraz powtarzalność. S. Szuster wskazał, że takie rozumienie zwyczaju odpowiada w pełni stanowisku J. S. W. Langroda, który w sposób skondensowany, a zarazem kompletny zdefiniował zwyczaj jako „progresywny rozwój stosunków przez praktykę (*usus communis*)”, będący „najbardziej bezpośrednią postacią ujawnienia skryzalizowanej opinii publicznej”. Zestawiając problematykę zwyczaju z zagadnieniami źródeł prawa administracyjnego S. Szuster wskazał, że: „Współczesna doktryna wskazuje jednak, iż w sprzeczności z powszechnie przyjętym poglądem odrzucającym przynależność zwyczaju do systemu źródła prawa administracyjnego sensu stricto nie pozostaje pogląd kwalifikujący zwyczaj do szerokiej grupy norm pozaprawnych, wykorzystywanych w działaniach administracji publicznej i określanych jako nieformalne, swoiste lub nieorganizowane źródła prawa (źródła prawa administracyjnego sensu largo). Wynika to z faktu, że konstytucyjny model źródeł prawa odnosi się do procesu stanowienia prawa (ma charakter „ustawodawczy”). Podlega on jednak pewnym modyfikacjom i uzupełnieniom w obrębie poszczególnych gałęzi prawa. Taka sytuacja ma miejsce na gruncie prawa administracyjnego. Odpowiednie funkcjonowanie egzekutywy, w szczególności obowiązek realizacji przewidzianych w przepisach prawa kompetencji przez organy administracji publicznej, rodzi konieczność otwarcia konstytucyjnego systemu źródeł prawa i dopuszczenia szeregu podstaw działania administracji, które nie znajdują *expressis verbis* potwierdzenia w regulacji Konstytucji RP”. W ślad za poglądami J. S. W. Langroda, referent wyróżnił w zwyczaju *precedens* oraz tzw. zwyczaj administrowanych. *Precedens* w ramach procesu stosowania prawa odpowiada zakresem przedmiotowym tzw. zwyczajowi prawnemu. Przy okazji tych pojęć referent zaprezentował konsekwencje błędnych zwyczajów prawnych oraz zmian polityki administrowania, a także relacje pomiędzy *precedensem* a uznaniem administracyjnym. Drugi typ zwyczaju, zwyczaj administrowanych, opiera się na pewnym zachowaniu ludności. S. Szuster podkreślił, że: „odniesienie zwyczaju do zachowań zbiorowości prowadzi do jego ogromnego zróżnicowania. W grę wchodzi tu odmienność natury kulturowej, obyczajowej, wynikające z istnienia niejednorodnych systemów wartości, a nawet tylko z faktu posiadania nierównego statusu społecznego, kontaktu z różnymi środowiskami czy zamieszkiwania na różnym terytorium. Zwyczaj administrowanych będzie szczególnie ewoluował wraz z masowym przemieszczaniem się jednostek w ramach międzynarodowych organizmów państwowych. Takie zjawisko może być widoczne już wkrótce, wraz z uzyskaniem przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej. Proces „europeizacji” polskich zwyczajów wydaje się nieunikniony, w dużo mniejszym stopniu podobne zmiany mogą wystąpić na terenach dotychczasowych krajów Wspólnot Europejskich”.

Jako piąty wygłosił referat dr M. Kotulski (*Normy kontraktowe jako przejaw tworzenia i stosowania prawa administracyjnego*). Referent podkreślił, że zgodnie z poglądami J. S. W. Langroda: „Istnienie norm kontraktowych i ich funkcjonowanie w obowiązującym systemie normatywnym jest uzależnione od dopuszczenia tej konstrukcji teoretycznej przez prawo pozytywne (co wynika z zasady legalności), toteż normy z kontraktu administracyjnego współcześnie mu występowały w większym rozmiarze na gruncie prawa francuskiego, natomiast w zasadzie były obce prawu polskiemu. Jednocześnie działalność administracji tak w sferze stanowienia norm, jak i ich realizacji winna mieć charakter aktywny i twórczy, chociaż oczywiście nie dowolny. Granice tej aktywności zawsze wyznacza obowiązujący porządek publicznoprawny. W tym sensie przyjąć należy, że jest to specyficzny przejaw działalności administracji. Ponieważ administracja działa wyłącznie na podstawie prawa, musi istnieć postawa normatywna do zawierania przez nią kontraktów o charakterze publicznoprawnym, a więc tworzenia norm, którymi sama jest związana”.

Jako problem badawczy M. Kotulski wskazał „konieczność określenia czy powstawanie norm kontraktowych możemy odnieść do wszystkich wskazanych wyżej przejawów dwustronnych, niewładczych form działania (ugoda administracyjna, umowa administracyjna oraz porozumienie administracyjne), czy też nie. Sam J. S. W. Langrod utożsamiał kontrakt administracyjny jedynie z umową administracyjną sensu stricto (bazując przy określeniu jej charakterystycznych elementów na dorobku nauki francuskiej) odróżniając ją nie tylko od decyzji administracyjnej czy umowy cywilnoprawnej, lecz także od „wewnętrznej umowy prawno-publicznej”. Zdaniem M. Kotulskiego: „Umowy i porozumienia administracyjne dotyczą bowiem stosunków prawnych, które nie mogą być regulowane w drodze aktu administracyjnego. Natomiast poza tym ujęciem pozostanie ugoda administracyjna, gdyż w wypadku jej niezawarcia organ administracyjny jednostronnie i w sposób władczy ukształtuje indywidualny i skonkretyzowany stosunek administracyjnoprawny.” W charakterze wniosków końcowych M. Kotulski skłonił do: „Kontrakty administracyjne mogą stanowić jedną z istotnych form działania współczesnej administracji publicznej. Mają bowiem charakter niewładczej formy działania, opierającej się na zgodnych oświadczeniach woli tworzących je podmiotów. Niestety, obowiązująca w Polsce regulacja normatywna w tym zakresie pozostawia wiele do życzenia. Jest to wynikiem braku głębszej refleksji teoretycznej nad tym zagadnieniem lub też niedocenianiem tych form działania administracji publicznej”.

W dyskusji wzięli udział: A. Błaś, J. Borkowski, M. Ageros, W. Mikułowski, P. Tuleja, M. Górski, I. Skrzydło-Niznik oraz T. Rabska.

Rozważania prof. dr hab. A. Błasia koncentrowały się wokół twierdzenia, że życie nie może czekać na odnośną regułę prawną. W charakterze dylematu postawił pytanie: czy być może nie powinno poczekać? Zdaniem A. Błasia, nie jest wyobrażalne, aby J. S. W. Langrod miał na myśli złą regułę prawną, gdyż w tamtych czasach miało się na myśli jedynie regułę dobrą. Podzielił zdanie T. Rabskiej, że jesteśmy świadkami kryzysu prawotwórstwa administracyjnego i źródeł prawa. Nasz porządek prawny po 1989 r. był budowany na twierdzeniu, iż dominować musi ustawodawstwo, które chroni prawa i wolności obywateli. Nie ma nic gorszego – tak sądzili projektanci konstytucji – niż działalność prawotwórcza organów administracyjnych w sferze praw i wolności obywatela. To był motyw konstytucyjnego zamknięcia katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego i do pewnego stopnia trzeba powiedzieć, że to jest motyw rozsądny. Jak już wcześniej stwierdził A. Błaś – życie nie znosi jakiegokolwiek zamknięcia i własne drogi toruje sobie także prawotwórstwo administracyjne, co widzimy na każdym kroku w postaci różnych typów prawotwórstwa administracyjnego, które nie są przewidziane w katalogu konstytucyjnych źródeł prawa. W obliczu trafnego stwierdzenia, że „życie nie czeka”, możemy zgodzić się na rozszerzenie konstytucyjnego katalogu źródeł prawa, wtedy gdy państwo prawa – dziś funkcjonujące jako państwo prymatu polityki nad prawem – przestanie ewoluować w stronę państwa prymatu polityki, ekonomii, ale gdy z powrotem powróci do państwa prymatu prawa nad polityką, także administracyjną, z której przecież wyrasta prawotwórstwo administracyjne.

J. Borkowski sięgnął do czasu, w którym powstało dzieło J. S. W. Langroda *Instytucje prawa administracyjnego*. Podkreślił, że dominującym nurtem filozofii prawa był normatywizm reprezentowany m.in. przez W. L. Jaworskiego, któremu Profesor J. S. W. Langrod, obok K. W. Kumanieckiego zadeedykował swoją pracę. Normatywistą był także Ch. Eisenmann, przyja-

ciel i współtwórca szkoły w oflagu. J. Borkowski zwrócił uwagę, że normatywizm dawał prawo administracyjnemu komunikację z innymi dziedzinami prawa, z prawem cywilnym, a także z prawem karnym, gdzie trzeba było operować wspólnym zasobem pojęć prawnych. Druga kwestia, istotna dla polskiego prawa administracyjnego, to pojawienie się w twórczości Profesora Langroda zagadnień systemu kontynentalnego i systemu angielskiego w sądownictwie administracyjnym. W systemie angielskim administracja jest poddana rządowi prawa powszechnego, tak jak każdy. Tam gdzie mamy do czynienia z systemem prawa publicznego, z przywilejów publiczności korzysta administracja. Zdaniem J. Borkowskiego, na gruncie starej doktryny w *Instytucjach prawa administracyjnego* powstał system źródeł prawa, który jest normatywistyczny w podstawowych swoich założeniach, ale który jest również przystosowany do pewnego reżimu administracyjnego innych nurtów filozoficznych.

W. Mikułowski, charakteryzując różne systemy prawa, nawiązał do instytucji prawa kolonialnego. Przedstawił genezę kształtowania się tej gałęzi prawa i podkreślił, że prawo to istnieje do dzisiaj. Pierwsza kategoria, jaką wymienił, to prawo administracyjne na terenach okupowanych, prawo wewnętrzne, które istnieje na określonym terytorium pod władzą sił okupacyjnych. Kolejne historycznie, po prawie okupacyjnym, było prawo mandatowe. Przykładem może tu być mandat Ligi Narodów. Były kraje administrowane w ramach tego mandatu i istniało specjalne prawo administracyjne na terenach mandatowych. Mamy do czynienia z bezpośrednim przełożeniem pomiędzy prawem międzynarodowym a prawem wewnętrznym. Istnieją też regulacje prawne w krajach, które w sposób specjalny przechodzą od kolonializmu do niepodległości za pomocą mandatu ONZ. Jako przykład referent wskazał Wschodni Timor.

Dr hab. P. Tuleja podkreślił, że słusznie prof. dr hab. J. Zimmermann zauważył, iż zamknięcie konstytucyjne źródeł prawa otworzyło dyskusję o źródłach prawa. Zamknięcie systemu źródeł prawa nastąpiło w konstytucji i miało na celu ochronę praw człowieka, ale ono było związane z brakiem prawa sędziowskiego. Pomimo ogromnego dorobku NSA, od 1980 r. powszechnie uważano, że przy rozchwianym systemie źródeł prawa w wielu sytuacjach brak jest sądowej ochrony praw konstytucyjnych i ono jest regulowane aktami niskiej rangi. Teraz powstaje pytanie, czy wobec zmiany sytuacji (mamy obecnie szeroko zakrojone prawo do sądu), w tym zasadniczej zmiany sposobu interpretacji tego prawa (tzn. sąd swoją właściwość ustala nie na podstawie ustawy, doszukując się własnej kompetencji do rozstrzygania sporów, ale na podstawie art. 45 Konstytucji), zmieniła się także optyka w postrzeganiu źródła prawa. Zdaniem referenta, gwarancja praw człowieka bardziej leży w sądowej kontroli tych praw niż w zamykaniu systemu źródeł prawa. Na gruncie prawa konstytucyjnego ukuło się takie powiedzenie, że o ile wiek XIX był wiekiem parlamentów, a wiek XX – wiekiem egzekutywy, to XXI stulecie będzie czasem sądów i sędziów. Jeżeli chodzi o prawo sędziowskie, będzie problem z jego definicją, wszystko zależy bowiem od tego, jak rozumiemy pojęcie prawa i związanie sędziego prawem.

Wypowiedź prof. dra hab. M. Górskiego dotyczyła trzech kwestii na płaszczyźnie prawa wspólnotowego. Pierwszą była rola ETS w kontekście interpretowania prawa wspólnotowego. W dziedzinie prawa ochrony środowiska dość często spotykana jest sytuacja, w której pewne definicje zawarte w dyrektywach są przenoszone wprost do prawa wewnętrznego. Wspomniane definicje podlegają interpretacji ETS i zgodnie z ogólnymi regułami ta interpretacja powinna być u nas brana pod uwagę, w tym oczywiście i przez aparat administracji. Wskazana interpretacja idzie często w kierunku, który podważa literalną interpretację przepisów w naszym prawie wewnętrznym. Klasycznym przykładem w tej dziedzinie jest ustawa o odpadach i definicja pojęcia „odpady”, a także znaczenie terminu „pozbycie się przedmiotu”, co w tym przypadku oznacza przekwalifikowanie go w odpad i daleko idące konsekwencje (posiadacz odpadu jest podporządkowany bardzo rozbudowanym obowiązkom). „Pozbycie się” jest w potocznym rozumieniu czymś zupełnie innym, niż interpretuje to ETS.

Druga kwestia to bezpośrednie stosowanie niektórych aktów prawa wspólnotowego, a zatem problematyka rozporządzeń, a niekiedy także kwestia decyzji. Od 1 maja 2004 r. w dziedzinie prawa ochrony środowiska obowiązuje rozporządzenie dotyczące transgranicznego przemieszczania odpadów. W Polsce jest to regulowanie przepisami ustawy, nie zawsze zgodnie z tym rozporządzeniem wspólnotowym, które ma być stosowane, zgodnie z zasadą prymatu w pierwszym rzędzie.

Trzecia kwestia to rola w prawie wewnętrznym aktów typu „plany”, „programy”, „strategie”. W doktrynie są to akty polityki administracyjnej, nie mające charakteru aktów norma-

tywnych. Natomiast konstrukcje zawarte w przepisach prawa wspólnotowego dość często wymagają zawarcia w planach określonych rozwiązań i wprowadzenia tego rodzaju instrumentów do prawa wewnętrznego, które pozwolą na egzekwowanie obowiązków. Pojawia się pytanie, czy wystarczające i dopuszczalne z konstytucyjnego punktu widzenia jest wprowadzanie np. do ustawy o odpadach założenia, że decyzje administracyjne wydawane na podstawie o jej przepisów muszą być zgodne z planami gospodarki odpadami. Czy nie jest to pośrednie nadanie charakteru normatywnego planowi? Są to przykłady sygnalizujące problemy, z którymi będziemy się spotykali już niedługo.

Dr I. Skrzydło-Niżnik, nawiązując bezpośrednio do tematu konferencji, poruszyła zagadnienie zastosowania pewnej metodologii J. S. W. Langroda w odniesieniu do problemu: czy mamy otwarty, czy zamknięty system źródeł prawa administracyjnego? Referentka odpowiedzi na tak postawiony problem szukałaby w wypowiedziach J. S. W. Langroda, które odnoszą się do hierarchicznej budowy systemu źródeł prawa administracyjnego. Profesor Langrod stał na stanowisku, że patrzymy z pewnym uproszczeniem, z pewnymi błędami na zagadnienie hierarchicznej budowy systemu źródeł prawa administracyjnego. Ranga i miejsce źródła prawa w systemie źródeł prawa są specyficznego rodzaju funkcjami: funkcją procedury kreacyjnej (kreatywnej), funkcją właściwości i funkcją możliwości modelatorskiej podmiotu prawotwórczego. Jeżeli do tego podejścia metodologicznego i tak rozumianej hierarchii źródeł prawa przyłożymy jeszcze tezę, że źródłem prawa jest norma – zarówno ogólna, generalna, jak i indywidualna – to w możliwościach modelatorskich podmiotu prawotwórczego (albo inaczej w normie, która odnosi się do tych możliwości) możemy szukać odpowiedzi na to, czy mamy zamknięty, czy otwarty system źródeł prawa. Referentka zwraca uwagę na to, co J. S. W. Langrod pisał o samej naturze normy. Podkreślał, że norma prawna określa pewien związek przyczynowo-skutkowy pomiędzy faktem a sferą powinności. Jest to związek przyczynowo-skutkowy zewnętrzny i niekoniecznie ma on naturę logiczną. Teza ta rzuca ciekawe światło na instytucję prawa sędziowskiego. Czy rzeczywiście koncepcje prawa sędziowskiego są przez nas postrzegane jako podstawy tworzenia norm, które są zewnętrznymi związkami przyczynowo-skutkowymi niekoniecznie natury logicznej?

Prof. dr hab. T. Rabska – w kwestii kontrowersyjnego problemu zamkniętego czy otwartego katalogu źródeł prawa – nawiązała do niechlubnej praktyki z okresu socjalistycznego, kiedy administracja nie była krepowana w wydawaniu przepisów i formalnie akceptowane były nawet tzw. samoistne uchwały Rady Ministrów. Reakcją konstytucji było ograniczenie zakresu źródeł prawa. Jeżeli więc dziś dyskutujemy nad możliwością poszerzenia ich katalogu, krytykując postanowienia konstytucyjne, to w żadnym razie nie powinniśmy zapominać o przyczynach, które legły u podstaw zamknięcia tego katalogu, aby nie doprowadzić do dawnych wypażeń.

Zdaniem T. Rabskiej, wielkim osiągnięciem naukowym konferencji jest otwarcie na nowo bardzo poważnej dyskusji nad fundamentalnym zagadnieniem źródeł prawa – i to w sytuacji dramatycznego pogarszania się stanu prawa. Można więc oczekiwać, że jej kontynuacja doprowadzi do wypracowania podstawowych założeń, które pozwolą na zbudowanie – jak to określił Profesor Langrod – „stosu pacierzowego” systemu prawa administracyjnego.

Prof. dr hab. J. Zimmermann, dziękując za przybycie i udział w konferencji, zaprosił wraz z prof. dr hab. S. Waltosiem jej uczestników do zwiedzenia Collegium Maius UJ, gdzie przygotowywane jest miejsce na portret J. S. W. Langroda.

Iwona Skrzydło-Niżnik, Piotr Dobosz