

**Jarosław Dobkowski<sup>1</sup>**

## **Niepublikowane opracowanie Jerzego Stefana Langroda: Uwagi o problemie administracji rządowej i samorządowej w Polsce**

**Słowa kluczowe:** Jerzy Stefan Langrod, konstytucja, administracja rządowa, samorząd terytorialny

**Keywords:** Georges Langrod, constitution, government administration, local self-government

### **Streszczenie**

Zagadnienia konstytucyjne stanowiły istotny wycinek prowadzonej przez Polską Partię Socjalistyczną kampanii wyborczej do Sejmu w 1947 r. Socjaliści zwrócili się do specjalistów o analizy określonych tematów. Profesor J.S. Langrod nadesłał opracowanie zatytułowane: *Uwagi o problemie administracji rządowej i samorządowej w Polsce*, w którym odpowiada na następujące kwestie: jaka jest rola samorządu w administracji, jaka jest w samorządzie i w administracji rządowej pozycja rad narodowych według obowiązującego ustawodawstwa, jaka jest dla samorządu rola sądownictwa administracyjnego, jakie się nasuwają wnioski do reformy? Opracowanie to przeleżało przez 70 lat *ad acta*. Jego edycja jest potrzebna. Nie jest znane piśmiennictwu ani też judykaturze, choć zawiera wiele myśli ogólnych, mających podbudowę historyczną i komparatystyczną; myśli ponadczasowych, zachowujących aktualność. Każdy kto zajmuje się prawem konstytucyjnym i prawem administracyjnym powinien się z nim zapoznać.

---

<sup>1</sup> ORCID ID 0000-0002-2010-4152, doktor habilitowany, Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji Wydział Prawa i Administracji Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie. E-mail: j.dobkowski@uwm.edu.pl.

**Abstract****Unpublished study by Georges Langrod: Comments on the problem of government administration and self-government administration in Poland**

Constitutional issues constituted an important sector conducted by the Polish Socialist Party election campaign for Parliament in 1947. Socialists turned to specialists to analyze specific topics. Professor G. Langrod sent a study entitled: Remarks on the problem of government and self-government administration in Poland, in which he answers the following questions: what is the role of self-government in administration, what is the position of national councils in local government and government administration according to the legislation in force, what is the role of the administrative judiciary for the self-government, what are the conclusions for the reform? This study was over 70 years of ad acta. Its edition is needed. It is not known to the literature or judicature, although it contains many general thoughts, having a historical and comparative foundation; timeless thoughts, retaining current. Everyone who deals with constitutional law and administrative law should read it.

✱

Zagadnienia konstytucyjne stanowiły istotny wycinek prowadzonej przez Polską Partię Socjalistyczną kampanii wyborczej do Sejmu w 1947 r. Po samych wyborach uchwalenie nowej ustawy zasadniczej socjaliści traktowali jako priorytet. W celu przygotowania zaplecza merytorycznego z inicjatywy Juliana Hochfelda prezydium Związku Parlamentarnego Polskich Socjalistów – będącego reprezentacją parlamentarną Polskiej Partii Socjalistycznej – w ramach prac przygotowawczych nad nową Konstytucją postanowiło zwrócić się do specjalistów o eksperckie opracowania określonych zagadnień (tematów) konstytucyjnych. Do współpracy zaproszono zarówno teoretyków – profesorów: Konstantego Grzybowskiego (1901–1970), Seweryna Szera (1902–1968), Jana Wasilkowskiego (1898–1977), Jerzego Langroda, Cezarego Berezowskiego (1898–1970), Henryka Świątkowskiego (1896–1970), Maurycego Jaroszyńskiego (1890–1974), Stanisława Ossowskiego (1897–1963), Mieczysława Szere-  
ra (1884–1981), jak i w tej samej liczbie prawników-praktyków<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Szerzej: S. Stępień, *Problem wolności partii politycznych w materiałach przygotowawczych „odrodzonej” PPS do prac nad projektem konstytucji*, „Polityka i Społeczeństwo” 2012, nr 10, s. 129 i n.

Mimo, że nie wszyscy adresaci przyjęli zaproszenie<sup>3</sup>, jednej z odpowiedzi udzielił profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego Jerzy Stefan Langrod (1903–1990), światowej sławy specjalista prawa administracyjnego<sup>4</sup>, już przed wojną zajmujący się zagadnieniami administracyjnymi w Konstytucji<sup>5</sup>, a potem także ustrojowymi kwestiami prawnoporównawczymi<sup>6</sup>. Mimo, że wtedy był ściśle związany ze Stronnictwem Demokratycznym jako wiceprezes Rady Naczelnej<sup>7</sup>, to – być może pod wpływem wcześniejszych związków<sup>8</sup> czy powią-

<sup>3</sup> Odmówił w szczególności: M. Jaroszyński (zob. Archiwum Akt Nowych: Zespół: 2/1352/0 Polska Partia Socjalistyczna. Centralny Komitet Wykonawczy w Warszawie, Seria: 6.18 – Związek Parlamentarny Polskich Socjalistów, Jednostka: 235/XXIV/15: Prace przygotowawcze nad nową Konstytucją. Pismo oraz projekt ankiety w sprawie opracowania tematów do nowej Konstytucji, odpowiedzi dotyczące opracowań [...] Odpowiedź M. Jaroszyńskiego na propozycję PPS).

<sup>4</sup> *Pour un Droit Juste et Une Gestion Moderne. Melanges Georges Langrod témoignages – recherches administratives, juridiques, historiques offerts par ses anciens élèves à l’occasion de son 65e anniversaire*, Paryż 1969; *Science Et Action Administratives. Melanges Georges Langrod*, red. L. Boulet, Paryż 1980; *Źródła prawa administracyjnego, konferencja z okazji 100. rocznicy urodzin profesora Jerzego Stefana Langroda*, red. J. Zimmermann i P. Dobosz, Kraków 2005; *Teoria instytucji prawa administracyjnego. Księga pamiątkowa Profesora Jerzego Stefana Langroda*, red. J. Niczyporuk, Paryż 2011; *Les problèmes théoriques de la science administrative. Livre d’Or en hommage au Professeur Jerzy Stefan Langrod*, red. J. Niczyporuk, Paris 2012; B. Dobkowska, *Jerzy Stefan Langrod – wybitny polski administratywista*, [w:] *Polska myśl prawnicza w XIX i XX wieku*, red. P. Majer, M. Seroka, K.M. Wojciechowski, Olsztyn 2012, s. 57 i n.

<sup>5</sup> J.S. Langrod, *Praworządność w problemie odszkodowania. O odpowiedzialności państwa za naruszenie prawa przez jego organy*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1926, nr 21–25; *Zapowiedzi konstytucyjne o wydaniu ustaw specjalnych*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1928, nr 9–11. Zob. też „Biblioteka Gazety Administracji i Policji Państwowej”, t. XVII, Warszawa 1929; idem, *Problemy administracyjne w konstytucji*, „Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne” 1936, nr 6; idem, *Sprawa Trybunału Kompetencyjnego*, „Śląsko-Dąbrowski Przegląd Administracyjny” 1946, nr 6; idem, *Rządzenie a administrowanie*, „Śląsko-Dąbrowski Przegląd Administracyjny” 1946, nr 3–6 – w tym zakresie zob. także P. Dobosz, *Ujęcie „rządu” i „administracji” w niewydanym rozdziale 11 „Instytucji prawa administracyjnego” J.S. Langroda*, [w:] *Teoria instytucji prawa administracyjnego. Księga pamiątkowa Profesora Jerzego Stefana Langroda*, red. J. Niczyporuk, Paryż 2011, s. 97 i n.; J.S. Langrod, *La situation constitutionnelle de la Pologne*, „Bulletin de la Société de législation comparée” 1947, nr 3, s. 175 i n.; L. Ehrlich, J. Langrod, *Zarys historii nauki prawa narodów, politycznego i administracyjnego w Polsce*, Kraków 1949.

<sup>6</sup> J.S. Langrod, *Zagadnienia polityczno-ustrojowe Francji*, Kraków 1947.

<sup>7</sup> *Nowe władze naczelne Stronnictwa Demokratycznego*, „Życie Warszawy” z 17 lipca 1946 r., s. 2.

<sup>8</sup> Por. J.S. Langrod, *Le parti socialiste polonaise (P.P.S.), son rôle, son histoire*, „La revue socialiste” 1951, nr 43, s. 100 i n.

zań swoich bliskich<sup>9</sup> – nadesłał autorskie opracowanie zatytułowane: *Uwagi o problemie administracji rządowej i samorządowej w Polsce*<sup>10</sup>, a w toku dalszych prac studialnych i koncepcyjnych występował do czasu wyjazdu z Polski w 1948 r. – podobnie jak wcześniej w ramach Krajowej Rady Narodowej<sup>11</sup> – jako fachowy rzeczoznawca.

W swoim opracowaniu J.S. Langrod omawia następujące zagadnienia:

1. jaka jest rola samorządu w administracji,
2. jaka jest w samorządzie i w administracji rządowej pozycja rad narodowych według obowiązującego ustawodawstwa,
3. jaka jest dla samorządu rola sądownictwa administracyjnego,
4. jakie się nasuwają wnioski do reformy?

Odnosząc się do pierwszego zagadnienia stwierdza:

„Sprawa ta jest tak znana, że aż wydaje się banalna. Samorząd – jako przejaw decentralizacji w administracji pod względem prawnym – ma przede wszystkim aspekt socjologiczny. Tak też wypada podchodzić do jego roli w państwie. Samorząd jest przejawem i wykwitem wzajemnego zaufania państwa i obywatela. Stwarzając dla tego ostatniego możliwość udziału w zarządzie spraw lokalnych, czy w szerszym rozmiarze, równocześnie stanowi dlań szkołę życia publicznego, przygotowuje go do spełniania ważnych zadań w skali ogólnopństwowych, zbliża go do państwa i jego administracji, odartej z zasłon

---

<sup>9</sup> Bratowa Jerzego Stefana – Bronisława Langrod (1902–1975) była bliską współpracowniczką Józefa Cyrankiewicza, a w domu rodzinnym Langrodów na Karmelickiej w Krakowie w czasie II wojny światowej znajdowała się osobista skrytka Cyrankiewicza i mieścił się punkt kontaktowy PPS (*Cyrankiewicz w łazience. Z Anielą Steinsbergową rozmawia Robert Jarocki, „Życie Warszawy”, 26–27 lipca 1997 r.*).

<sup>10</sup> Archiwum Akt Nowych: Zespół: 2/1352/0 Polska Partia Socjalistyczna. Centralny Komitet Wykonawczy w Warszawie, Seria: 6.18 – Związek Parlamentarny Polskich Socjalistów, Jednostka: 235/XXIV/15: Prace przygotowawcze nad nową Konstytucją. Pismo oraz projekt ankiety w sprawie opracowania tematów do nowej Konstytucji, odpowiedzi dotyczące opracowań. Opracowania: [...] prof. Langrod „Uwagi o problemie administracji rządowej i samorządowej w Polsce” [...].

<sup>11</sup> S. Stępień, *Ordynacja Wyborcza do Sejmu Ustawodawczego 1947 roku: jej przygotowanie i uchwalenie*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” Sectio F, Historia 40, 1985, s. 199; idem, *Przygotowanie i uchwalenie ustaw w sprawie referendum 1946 roku*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” Sectio K, Politologia 1, 1994, s. 159; idem, *Związek Parlamentarny Polskich Socjalistów w działalności prawodawczej Krajowej Rady Narodowej*, Lublin 1998, s. 126, 135, 485 i n.

tajemniczości i niedostępności. Dlatego samorząd stanowi jakby termometr, na którym wyczytać można nasilenie i rozładowanie napięć społecznych, odcyfrować charakter i tendencje ustroju. Wyrosły z gminy, tzn. ze związków sąsiedzkiego współżycia w terenie, rozrośnięty w szersze związki terytorialne i inne (zawodowe czy gospodarcze), samorząd niesie ze sobą zawsze klimat współpracy, który jest jego wielką zaletą.

Podkreślenie poczucia jedności z państwem, jakie tkwi w pracy samorządowej jest tym ważniejsze, że samorząd traktowany jest u nas tradycyjnie jako teren walki. Przed 1918 r. samorząd był na ziemiach polskich jedynym publiczno-prawnym terenem, na którym Polacy mogli wyładować swój wpływ na sprawy publiczne, choć w ograniczonej mierze i w obcych ramach państwowych. Dlatego przeciwstawianie się państwu stało się głównym celem samorządu, co doprowadziło nawet do tego, że – w imię powszechnego przekonania, iż we własnym państwie nie ma pola dla samorządu – były Galicyjski Sejm Krajowy we Lwowie rozwiązał się w 1919 r. własną uchwałą, kiedy w Warszawie zebrał się Sejm Ustawodawczy.

Otóż samorząd niesie z sobą nie dysharmonię, przeciwieństwa, walkę[,] ale koordynację, płaszczyznę wyrównania tarć, demokratyzację. Jak powszechne prawo wyborcze jest przejawem demokracji politycznej, wpływ państwa na procesy produkcji przejawem demokracji gospodarczej, powszechne i bezpłatne nauczanie przejawem demokracji kulturalnej – tak samorząd jest przejawem demokratyzacji administracyjnej. Jest to wynik historycznego procesu myślowego, prosty wynik faktu, że w dziejach samorząd jest przeciwstawieniem się absolutyzmowi centralistycznemu. W nauce odegrała dużą rolę teoria „przyrodzonego prawa do samorządu” odzwierciedlona w francuskiej ustawie komunalnej 1884 r. głoszącej, że „gmina nie jest wytworem prawa, powstaje ona z naturalnego biegu rzeczy”. W praktyce samorząd stał się główną siłą antybiurokratyczną, dzięki dwóm cechom jakie go prawnie charakteryzują:

1. decydującemu charakterowi udziału w nim elementu obywatelskiego,
2. wyłączeniu go z hierarchicznego podporządkowania, charakterystycznego dla administracji rządowej.

Kiedy mianowicie państwo nowoczesne, istniejące formy socjologiczne współżycia samorządowego, wyposażonego w pewnym zakresie w prawo stosowania przymusu, wcieliło w ramy swej organizacji administracyjnej, to dzięki tym dwóm cechom zachowało odrębność samorządu, który ponad-

to poprzez osobowość prawno-publiczną stał się nie tylko organizacyjnie, ale i ze względu na swój udział w obrocie, samodzielnym centrum prawnym. Ten wielocentrowy ustroj administracyjny, jako widomy przejaw organizacyjny i prawny decentralizacji, jest prawną armaturą administrowania przez obywateli poza hierarchią. Nie wystarczy dla istoty samorządu sam tylko udział obywateli w administrowaniu, gdyż i w łonie administracji rządowej spotykamy co krok w prawie porównawczym kolegia obywatelskie (np. zespoły doradcze ministrów, albo wojewódzkie rady wodne itp.). W historii administracji polskiej wystarczy w tym związku wskazać np. na rady wojewódzkie i wydziały wojewódzkie z lat przed 1939 r. Ażeby istniał samorząd trzeba jeszcze nadto samodzielności rzeczowej w postaci stworzenia samoistnego centrum, niezależnego od centrum państwowego – oczywiście niezależnego względnie[,] tzn. w tych rozmiarach[,] w jakich niezależność ta da się pogodzić z jednością państwa jako całości. Bo nie chodzi tu o federalizm, a tylko o przejaw decentralizacji, ale niemniej kto mówi o zhierarchizowanym samorządzie, ten operuje *contradictione cum adiecta*.

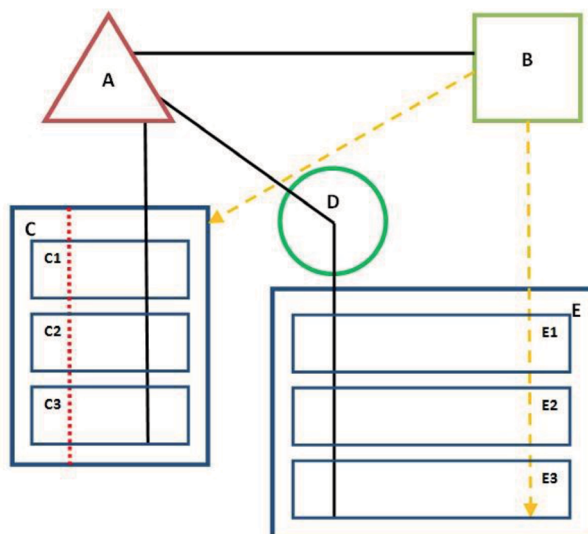
Za to nie jest istotne, aby element obywatelski (przejaw niezawisłości pad względem podmiotowym) pochodził z wyboru. Wybór przydaje organizmowi charakter demokratyczny, ale nie jest istotny. Na ogół nauka nowsza jest zgodna, że obywatele mogą być powołani w skład samorządu innym trybem, byle nie drogą mianowania przez rząd, gdyż to zdolne by było przekreślić odrębność centrów. Może tu wchodzić w rachubę np. powołanie przez kolegium kreacyjne mieszane[,] złożone m.in. z przedstawicieli innych rad narodowych, samorządu gospodarczego i zawodowego, związków zawodowych itd. Rzecz ta wymaga bliższego zbadania. Zapatrywanie, że warunkiem istnienia samorządu jest wprowadzenie w nim wyboru powszechnego, aczkolwiek częste (i ogólnie panujące np. we Francji), nie wydaje się być związane z istotą samorządu.

O ile zaś chodzi o uchylenie hierarchicznego powiązania organizacyjnego[,] tzn. o zastąpienie subordynacji – koordynacją (przejaw niezawisłości pad względem przedmiotowym), to na straży zgodności działań i zaniechań samorządu z obowiązującym w państwie ustawodawstwem, a w szczególności szanowania przezeń jego właściwości rzeczowej i miejscowej, stoi instytucja nadzoru. Ten nadzór stwarza więź zależności samorządu od ustawodawcy. Bo decentralizacja to skoordynowana (tak czy inaczej) wielość współlistnie-

jących centrów organizacyjnych, wytwarzających równorzędnie porządek prawno-administracyjny, z których co najmniej jedno jest wspólne dla całości (gwarancja jedności państwa) a równocześnie co najmniej jedno, o kompetencji częściowej (*erga partem*) jest niezawisłe od poprzedniego (ale nie stoi poza zasięgiem ustawodawstwa państwowego). Trzeba więc umieć odróżnić decentralizację administracyjną od odrębnego zagadnienia (mogące[go] istnieć równorzędnie)[,] tzn. od centralizmu lub decentralizacji ustawodawstwa. Decentralizacja administracyjna godzi się z centralizmem ustawodawczym[,], tzn. istnieje w ramach ustawy, dopiero w stadium administrowania. Niezawisłość samorządu nie obejmuje jego stosunku do ustawodawcy, który władny więc jest dyskrejonalnie normować i modyfikować kompetencję i aktywność samorządu. Co za tym idzie, respekt legalności jest taki sam w samorządzie, co w administracji rządowej i w samorządzie nie ogranicza wcale istoty decentralizacji. Oto źródło prawne instytucji nadzoru nad samorządem, który jednak nie może przetworzyć się w hierarchię, gdyż wtedy samorząd stałby się administracją rządową.

Stosunek samorządu do administracji rządowej powinien więc polegać na takim ustawowym uregulowaniu, by gwarantowało ono wzajemną niezawisłość centrów, i to w ujęciu tak dalece imperatywnym, by w zakresie kompetencji samorządu nie pozostało miejsca dla swobodnego uznania któregośkolwiek centrum w stosunku do drugiego[,], tzn. by, innymi słowy, administracja rządowa nie mogła narzucać samorządowi swej własnej woli poza ramami ustaw. A zatem trzeba umieć odróżnić pod tym kątem widzenia z jednej strony ingerencję ustawodawcy (zakazy, nakazy, regulacja kompetencji, sytuacja personelu, stosunki finansowe itd.) od ingerencji administracji rządowej któregośkolwiek stopnia i w jaki bądź sposób (w szczególności trybem rozporządzeń, o ile nie ograniczają się one tylko do wykonania ustawy); z drugiej strony wzajemna penetracja centrów w rozmaitej postaci nadzoru musi istnieć (autoryzacja, aprobata, kasacja a nawet reformacja uchwał i substytucja własnych, rozwiązanie kolegów stanowiących itd.), ale z ograniczeniem zawsze tylko do straży ustaw tzn. ochrony legalności *sensu stricto* (nie zaś atrybucji dyskrejonalnych administracji rządowej, wykonywanych *motu proprio*, nie *in favorem legis*). Prawda, że pewne drastyczne środki nadzoru (np. [ww.] rozwiązanie) przeczą idei, atmosferze, duchowi samorządu, stają się więc wskaźnikiem tendencji centralistycznych, ale nie kłócą

się z istotą decentralizacji, byle były wynikiem hierarchii norm, nie organów (byle chodziło tylko o weryfikację legalności a nie o hierarchię organizacyjną). Decyduje więc cel nadzoru jako systemu powiązań centrów ze względu na ich wspólne podporządkowanie ustawie, a nie jego forma. Układ graficzny tego mechanizmu jest następujący:

**LEGENDA:**

A – ustawodawca

B – sąd administracyjny

C – centrum administracji rządowej

D – Rada Państwa

E – centrum samorządu terytorialnego

— – związanie ustawą

- - - - związanie hierarchiczne

- - - - kontrola sądu

C1 – adm. rząd. naczelna

C2 – adm. rząd. pośrednia

C3 – adm. rząd. powiatowa

E1 – samorząd wojewódzki

E2 – samorząd powiatowy

E3 – samorząd gminny

Syntetyczne ujęcie tych pojęć prowadzi pokrótce do następującego rezultatu: w zależności od współistnienia wzajemnie niezawisłych centrów administrowania[,] istnieją trzy alternatywne typy rozwiązania problemu systemu administrowania, a mianowicie: A) centralizm[,] tzn. powiązanie całego



aparatu ze wspólnym jednym centrum rządowym węzłami hierarchicznej zależności (*erga omnes*), B) decentralizacja[,] tzn. skoordynowana wielość centrów, C) system mieszany (określony częstokroć mianem decentralizacji, którą nie jest) polega na rozmaicie organizacyjnie skonstruowanej kombinacji woli centrów, w rozmaitym ich układzie. I tutaj mamy „współgęstie centrów” albo na płaszczyźnie ich równości prawnej (jedno centrum nie może narzucić swej woli drugiemu), albo przewagi administracji rządowej (tendencje „centralistyczne”, wyrażające się przede wszystkim w swobodzie uznania nadzoru rządowego nad samorządem) jako symptomie jej rzeczywistego „przełożenia” albo prymatu samorządu (z ograniczeniem ingerencji „rządowej” w administracji do sankcji lub *veta*). Francuz określa ten system: „l’un propose, l’autres oppose, aucun n’impose”<sup>12</sup>. Innymi słowy zawsze mamy tutaj do czynienia z taką czy inną wzajemną zależnością faktyczną[,] tzn. niemożnością osiągnięcia wyniku przez jedno centrum bez kooperacji z drugim.

Trzeba więc jasno zdać sobie sprawę z tego, bardzo ogólnikowo tu ujętego, schematu możliwości i wybrać tę albo inną drogę. Każda ma swoje zalety z zakresu techniki administrowania i rządzenia. Zdecydowanie się na jedną z nich wymaga tylko jasnej diagnozy i planowej realizacji. Osobiście opowiadam się za samorządem[,] choć zdaję sobie sprawę, że brak nam – przynajmniej na razie – w Polsce odpowiedniej ilości intelektualnie przygotowanych pracowników samorządowych[,] a tradycje naszego samorządu terytorialnego mają – obok stron dodatnich – także wiele ujemnych, wynikłych ze złych wzorów okresu międzywojennego i z nawyków z czasów zaborczych. Ale w samorządzie widzę środki zaradcze, które on ma „in se”, przyczyniając się sam przez się szkoleniu kadr samorządowców, rozbudzaniu zapału do pracy i wiązaniu obywatela z państwem”.

Co do pozycji rad narodowych w samorządzie i w administracji rządowej wskazując na hierarchiczne podporządkowanie, „fantastycznymi teoriami” nazywa J.S. Langrod poglądy głoszące idee „samorządu zhierarchizowanego”, będące dla niego dowodem nieznamomości istoty rzeczy. Przyjmując, że ówczesna budowa administracyjna opiera się na trzech filarach: 1) administracja rządowa (monokratyczna, zhierarchizowana), 2) administracja rządowa (zhierarchizowane kolegia obywatelskie), 3) samorząd – stwierdza, iż w prze-

---

<sup>12</sup> Jeden proponuje, drugi oponuje, nikt nie narzuca.

ciwieństwie do wzorów brytyjskich (ustrój czysto samorządowy bez filara rządowego na wszystkich szczeblach, oprócz naczelnego) i Związku Radzieckiego (same tylko obywatelskie kolegia zhierarchizowane na wszystkich szczeblach łącznie z naczelnym – „centralizm demokratyczny”), Polska – zgodnie ze wzorem niemieckim – utrzymała współistnienie na wszystkich szczeblach (prócz gminnego) filara rządowego obok samorządowego. Przez to wytyczony rozwój szedł w innym kierunku niż np. w Czechosłowacji lub Jugosławii, gdzie naśladowano wzory radzieckie, znosząc w pionie hierarchię organów rządowych (monokratycznych), a wprowadzając na wszystkich szczeblach rady (*polyssynodia*). Uważał, że utrzymując organy rządowe monokratyczne (jednoosobowe, z biurami jako organami do prac) Polska zachowała swoją historyczną linię rozwojową, w której wojewoda i starosta (oraz ich odpowiedniki w administracji niespolonej) odgrywali rolę doniosłą, niezależnie od samorządu, choć w zespoleniu z nim.

Konstatawał, że rady narodowe stały się obok organów monokratycznych, kolegiami administracji rządowej, zhierarchizowanymi i wyposażonymi w atrybucje zwłaszcza z dziedziny kontroli społecznej i planowania w skali terytorialnej. Jako takie były one powiązane pośrednio zależnością od Rady Państwa, a zależność ta ma charakter podwładności hierarchicznej. Udział obywateli w tych radach nadał im charakter obywatelski, społeczny, co akcentowało tendencję demokratyzacji administracji rządowej i rzeczywiście społeczny charakter kontroli. Równocześnie rada narodowa współadministrowała z wojewodą i starostą, przy czym proporcja wzajemnego wpływu ulegała jak gdyby odwróceniu – już optycznie – w porównaniu ze stanem z września 1939 r. To już nie wojewoda „rządził”, ale rada narodowa – przez szereg swych atrybucji personalnych, przez swoją odrębność, własne przewodnictwo, niezawisłość od urzędów monokratycznych, własne biuro – zyskała możliwość nabycia prymatu (o ile siły intelektualne jej składu osobowego na to pozwoliły).

Niezależnie od powyższych atrybucji rady narodowe stały się kolegiami stanowiącymi i kontrolującymi w samorządzie terytorialnym danego stopnia, wstępując w miejsce „rad”, jakie dla tego celu istniały przed wojną z mocy ustawy marcowej z 1933 r.<sup>13</sup> W tym charakterze rady nie były zhierarchizo-

---

<sup>13</sup> Ustawa z 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 35, poz. 294).

wane, a tylko podlegały nadzorowi tychże samych rad terenowych wyższego stopnia, które sprawowały „przełożęństwo” hierarchiczne. Intencja ustawodawcy, choć nie wyrażona jasno w osnowie normy, była jednak przejrzysta: kiedy w ówczesnym ustawodawstwie wyliczono szereg kompetencji rad narodowych, to była to w rzeczywistości kompetencja samorządowa. Kiedy stanowiła ogólnikowo o „hierarchii” rad narodowych (nie zadając sobie fatygi wyjaśnienia, kiedy to właściwie była prawdziwa hierarchia, a kiedy nadzór), to jednak prawo rozwiązania którejkolwiek rady i uchylania jej uchwał przyznawała już tylko Radzie Państwa. Samodzielność rad w stosunku do równorzędnych organów monokratycznych podkreślona została dobitnie przez wprowadzenie osobnego przewodnictwa i kolegium wykonawczego (prezydium) oraz własnego, osobnego występowania na zewnątrz (własne szyldy etc.), jak również powierzenia radzie reprezentacji zewnętrznej. Trzeba było umieć odróżniać sytuację rad jako zhierarchizowanych kolegów obywatelskich oraz jako samorządu, chociaż w praktyce (np. w sferze sprawowanej kontroli społecznej) te funkcje się zlewały. Ale analiza teoretyczna doprowadziła do odgraniczenia problemu sytuacyjnego i prawnego.

Co do układu poziomego J.S. Langrod krytykował istniejący wówczas mozaikowy system organów, zbudowany bez należytego uzgodnienia ich właściwości, wywołujący stan tarć i nieporozumień.

Wskazywał też, że należy przy tym zdać sobie sprawę z ważnego procesu przedstawiania się punktu ciężkości z administracji ogólnej na nową administrację gospodarczą. Wyżej opisany stan traktował jako statyczny, dynamicznie zaś następowała zmiana fundamentalna polegająca na tym, że waga administracji ogólnej (wojewodów, starostów) przedtem zasadnicza, odchodziła w cień, a nowe instytucje i urzędy dla planowania, dla zarządu znacjonalizowanymi albo uspołecznianymi działami produkcji, dla państwowej dystrybucji i regulowania zaopatrzenia etc. zajmowały miejsce pierwszoplanowe. Należytą koordynację tej nowej administracji z administracją ogólną uważał za rzecz pierwszorzędnej wagi. Widział wielką rolę rad narodowych w tym względzie.

Opowiadając na pytanie: jaka jest dla samorządu rola sądownictwa administracyjnego, J.S. Langrod podnosił, że „jeżeli mechanizm administrowania ukazany graficznie wyżej ma grać, to musi istnieć aparat kontroli bezstronnej (i niestronniczej) z zewnątrz, któryby badał[,] by nadzór nie przemienił się w hierarchię. Inaczej będzie koniec z samorządem. Aparat ten wyrysowany

jest na powyższym szkicu jako prostokąt B. Jest to kontrola sądownoadministracyjna (linia przerywana), stoi na straży istnienia i względnej niezawisłości samorządu. Roli sądownictwa administracyjnego nie należy przeceniać, bo o niej decyduje nie tyle samo jego istnienie, ile zakres przyznanej mu rzeczywistej kompetencji kontrolnej i sfera przysługującej mu niezawisłości sędziowskiej. Atoli w prawie porównawczym sądownictwo to jest najskuteczniejszym środkiem kontroli administracyjnej, a w naszym ustroju – wydaje się – koniecznym uzupełnieniem wprowadzonej kontroli społecznej. Można systemem enumeracyjnym wyłączyć z kompetencji sądów administracyjnych powiem zakres spraw, mający związek *par excellence* z rządzeniem (raczej niż z administrowaniem) albo tak dalece przepojony „racją stanu” czy w ogóle momentami politycznymi, że uchyla się on z natury rzeczy spod możliwości bezstronnej oceny przez organ obiektywny z zewnątrz albo spod unormowania regułami obowiązującego prawa przedmiotowego. Można dla uzupełnienia kontroli obywatelskiej, wprowadzić doń element ławniczy (ale wtedy trzeba jego kompetencję z kasacyjnej przenieść na reformacyjną). Istotne jest jednak, dla funkcjonowania mechanizmu, wprowadzanie w tej postaci kłapy bezpieczeństwa regulującej ciśnienie kotła. Tego domagają się w Polsce od dawna kluby Polskiej Partii Socjalistycznej i Stronnictwa Demokratycznego w swych uchwałach i wypowiedziach prasowych. Będzie to zarazem moment dalszej demokratyzacji. Bo jak obywatel kartką wyborczą wpływa na ustrój polityczny, tak skargą do sądu administracyjnego reguluje wymiar sprawiedliwości w administrowaniu. Dla praworządności jest to *conditio sine qua non*, a bez praworządności nie masz demokracji. W naszym ustroju uruchomienie sądownictwa administracyjnego jest tym ważniejsze, że jesteśmy jednym z czterech krajów mających skodyfikowane postępowanie administracyjne, kodyfikacja zaś ta ma za swój dach i naturalne dopełnienie istnienie sądownictwa administracyjnego (kontrola *ex post*). Jego brak (od czasu zawieszenia go przez najeźdźcę w 1939 r.) pozbawia tę budowę dachu i cały przewód przez to chroma [niedomaga, szwankuje]. Jeżeli w ZSRR nie ma sądownictwa administracyjnego, to bynajmniej – jak wykazuje literatura – nie ze względów teoretycznych. Przyznano jego kompetencje przede wszystkim prokuraturze, a następnie (w pewnym sensie) kontroli społecznej. Teoretycznie nie wydaje się to uzasadnione[,] a praktycznie – na naszym terenie – niecelowe. Należy przywrócić sądownictwo administracyjne, na razie w postaci

Najwyższego Trybunału Administracyjnego[,] opracowując szczegółowo enumerację negatywną (lub ewentualnie pozytywną), o ile chodzi o jego kompetencję. Należy myśleć o rozbudowie sądownictwa administracyjnego w dół na wzór istniejącego i działającego w Polsce sądownictwa ubezpieczeń społecznych. Już samo istnienie tego sądownictwa da wynik pedagogiczny w postaci usprawnienia administracji i wzrostu obiektywizmu w administrowaniu, którego dodatnie wyniki nie dadzą na siebie czekać. Obok postępu w administrowaniu zapewnia to wzrost zaufania do państwa. Dla samorządu zaś jest warunkiem *sine qua non*”.

Co do nasuwających się wniosków do reformy to J.S. Lanrgod pisze:

„Mamy w Polsce do wyboru cztery systemy administrowania:

- A) sama tylko administracja rządowa, ewentualnie pod postacią kolegiów obywatelskich zhierarchizowanych z udziałem ludności (wzór radziecki),
- B) sam tylko samorząd bez odpowiedników rządowych (wzór brytyjski),
- C) ustrój dwufilarowy – administracja rządowa monokratyczna plus samorząd (wzór niemiecki),
- D) ustrój trójfilarowy jak obecnie w Polsce – administracja rządowa monokratyczna, zespoły rządowe obywatelskie, samorząd.

W ramach tych systemów (zwłaszcza pierwszego) możliwy jest szereg wariantów.

Każdy z tych systemów będzie dobry, o ile się znajdzie odpowiednich ludzi do pracy, odpowiednio przysposobionych i ofiarnych, o ile się zrozumie o co właściwie w administracji chodzi, o ile się oprze administrowanie o bazę porządku prawnego i uzupełni kontrolą sądową.

Żaden z tych systemów nie spełni swego zadania, o ile się nie podwyższy poziomu ogółu, nie skoryguje jej stosunku do sprawy publicznej, nie przepoi go zaufaniem w stosunku do Państwa.

Wypowiadam się za utrzymaniem – zgodnie z naszą tradycją administracyjną – samorządu[,] ale obok istniejącej administracji rządowej monokratycznej. Tzn. przeciwstawiam się próbom zniesienia urzędów wojewodów i starostów, jako potrzebnych i niedających się zastąpić, ale uważam za konieczne uzupełnienie ich odpowiednimi kolegiami obywatelskimi, przy czym tendencja ustawodawstwa polipcowego przyznania prymatu tym ostatnim jest słuszna.

Konieczne jest jednak równocześnie:

1. zaakcentowanie ustawodawcze niezawisłości i odrębności samorządu,
2. równoczesne uruchomienie sądownictwa administracyjnego, na razie w najwyższej instancji. Plan rozbudowy nie powinien iść po linii wcielenia tego sądownictwa w niższych instancjach jako funkcji do rad narodowych. Natomiast należy naśladować organizację sądów ubezpieczeń społecznych,
3. kontrola społeczna musi być sprecyzowana, uporządkowana, kompetencyjnie rozgraniczona,
4. wojewoda i starosta muszą utrzymać kompetencję rzeczywistą, rozgraniczoną od kompetencji rad,
5. aby uniknąć fatalnych następstw dualizmu administracji rządowej i samorządowej (wzory byłej Galicji), dualizmu, który właściwe powstaje w naszym obecnym ustroju (rada decyduje a organ rządowy na wykonać), należy wojewodę i starostę wprowadzić nie tylko do rady, ale w skład prezydium rady danego stopnia, zapewnić mu powagę fachową i wpływ w radzie[,] a zrównoważyć odpowiednim doborem członków prezydium jako przedstawicieli społeczeństwa,
6. wydziały wojewódzkie i powiatowe należy znieść[,] a kompetencje ich przekazać prezydium rad danego stopnia,
7. baza rekrutacyjna rady narodowej winna być rozszerzona dla lepszego powiązania rady z szerokimi warstwami społeczeństwa,
8. przy okazji wprowadzania kontroli sądownoadministracyjnej i reorganizacji kontroli społecznej, należy zreformować od podstaw kontrolę sprawowaną przez Biuro Kontroli Krajowej Rady Narodowej (Najwyższą Izbę Kontroli) i wykonać zapowiedź konstytucyjną w przedmiocie zniesienia Komisji Specjalnej [do Walki z Nadużyciami i Szkodnictwem Gospodarczym] i przeniesienia jej kompetencji na sądy powszechne. Aparat kontroli musi być utrzymany w rozumnej proporcji do przedmiotu kontroli, a w każdym razie musi być przejrzysty i organizacyjnie niedwuznaczny – inaczej wywoła nieuchronnie skutki przeciwne zamierzonym.
9. nie należy w sposób nieprzemyślany co do możliwości realizacji rozszerzać zakresu atrybucji rad narodowych albo też w ogóle samorządu, choćby pod pozorem wzrostu ich autorytetu albo wpływu rad

na planowanie. W ten bowiem sposób zakres agend rad nie pozostaje w żadnej proporcji do faktycznych ich możliwości, co wywołuje sytuację paradoksalną[,] wpływając właśnie – wbrew intencjom projektodawców – na zmniejszenie autorytetu rad w społeczeństwie.

10. należy planowo szkolić pracowników administracji publicznej, a w szczególności samorządu. W tym celu Ministerstwa: Oświaty i Administracji Publicznej winny opracować system szkolenia w postaci studiów specjalnych, kursów doszkolenia i przeszkolenia, ewentualnie Wyższej Szkoły Administracji (na wzór francuski)[,] a w każdym razie studiów administracji komunalnej (na wzór byłej Wolnej Wszechnicy Polskiej). Planowanie tej akcji na dłuższą metę – zapewni dopływ pracowników przygotowanych do spełnienia poruczonych im zadań.
11. należy opracować daleko falowy plan uporządkowania i rozgraniczenia finansów komunalnych. Bez spełnienia tego postulatu samorząd wisząc przy budżecie państwowym nie osiągnie powierzonych celów.
12. należy równocześnie przystąpić do opracowania projektów reformy samorządu nieterytoryalnego. Zagadnienie jest trudne i zawile. Ale łączy się ono ściśle z zagadnieniem rad narodowych, ściślej, niżby to wynikało z dotychczasowych dyskusji.
13. Działalność Centralnego Urzędu Planowania i planowania przestrzennego musi mieć swoje odpowiedniki organizacyjne w radach narodowych[,] a biura regionalne Centralnego Urzędu Planowania muszą albo być wcielane do biur wojewódzkich rad narodowych[,] albo ściśle współpracować. Trzeba unikać wielotorowości w spełnianiu zadań analogicznych, tendencji do pionowej rozbudowy w dół każdej władzy centralnej (zwłaszcza planującej i kontrolującej)”.

Przywołane wyżej *in extenso* zasadnicze fragmenty opracowania J.S. Langroda, a także pozostałe jego części w trochę skróconej formie, pozwalają na sformułowanie następujących konkluzji.

Po pierwsze, z racji powstania w określonym miejscu i czasie, odnosi się ono do otaczającej wówczas rzeczywistości normatywnej, w tym systemu rad narodowych<sup>14</sup>, ale zwiera również wiele myśli ogólnych, mających podbudo-

---

<sup>14</sup> Do tego tematu J.S. Langrod, odnosił się również i później. Zob. J.S. Langrod, *Rady Narodowe – próba bilansu*, „Droga – Wolna Trybuna Polskiej Demokracji” 1965, nr 3; idem, *Le «New Deal» de l’administration territoriale en Pologne*, „La revue administrative” 1975, nr 165.

wę historyczną i komparatystyczną; myśli ponadczasowych, zachowujących także i teraz swoją aktualność.

Po drugie, jest to opracowanie istotne również z tej przyczyny, że wcześniejsza twórczość naukowa J.S. Langroda w mniejszym stopniu koncentrowała się na zagadnieniu administracji rządowej i samorządu terytorialnego<sup>15</sup>, a w nim Autor ten w sposób autorytatywny przedstawił swój pogląd na te sprawy. Jestem zdania, że każdy kto zajmuje się prawem konstytucyjnym i prawem administracyjnym w zakresie problemów ustrojowych powinien się z tym opracowaniem gruntownie zapoznać.

Po trzecie, jest to opracowanie oryginalne i w swym przekazie dość „odważne”, a nawet – przez pryzmat rozważań na temat rad narodowych – w pewien sposób bezkompromisowe. Właśnie od tamtego okresu datuje się bowiem wzmoczenie zainteresowania prof. Langrodem ze strony aparatu bezpieczeństwa publicznego<sup>16</sup>, które ostatecznie doprowadziło do jego emigracji na Zachód, a później stałego rozpracowywania.

Po czwarte, opracowanie Jerzego Stefana Langroda: *Uwagi o problemie administracji rządowej i samorządowej w Polsce* ze szkodą dla nauki, dydaktyki i praktyki nie jest znane piśmiennictwu prawa publicznego ani też judykaturze.

Mimo, że to zapomniane opracowanie przeleżało przez 70 lat *ad acta*, to jego edycja jako źródła archiwalnego jest potrzebna, zaś interesujące poglądy Autora warte odnotowania i istotne dla rozwoju polskiej myśli ustrojowej.

## Literatura

Cyrankiewicz w łazience. Z Anielą Steinsbergową rozmawia Robert Jarocki, „Życie Warszawy”, 26–27 lipca 1997 r.

Dobkowska B., *Biografia naukowa Profesora Jerzego Stefana Langroda*, [w:] *Teoria instytucji prawa administracyjnego. Księga pamiątkowa Profesora Jerzego Stefana Langroda*, red. J. Niczyporuk, Paryż 2011.

<sup>15</sup> Por. B. Dobkowska, *Biografia naukowa Profesora Jerzego Stefana Langroda*, [w:] *Teoria instytucji prawa administracyjnego. Księga pamiątkowa Profesora Jerzego Stefana Langroda*, red. J. Niczyporuk, Paryż 2011, s. 15 i n.

<sup>16</sup> Zob. materiały Instytutu Pamięci Narodowej, sygn. akt IPN Kr 00142/1.



- Dobkowska B., *Jerzy Stefan Langrod – wybitny polski administratywista*, [w:] *Polska myśl prawnicza w XIX i XX wieku*, red. P. Majer, M. Seroka, K.M. Wojciechowski, Olsztyn 2012.
- Dobosz P., *Ujęcie „rządu” i „administracji” w niewydanym rozdziale 11 „Instytucji prawa administracyjnego” J.S. Langroda*, [w:] *Teoria instytucji prawa administracyjnego. Księga pamiątkowa Profesora Jerzego Stefana Langroda*, red. J. Niczyporuk, Paryż 2011.
- Ehrlich L., Langrod J.S., *Zarys historii nauki prawa narodów, politycznego i administracyjnego w Polsce*, Kraków 1949.
- Langrod J.S., *La situation constitutionnelle de la Pologne*, „Bulletin de la Société de législation comparée” 1947, nr 3.
- Langrod J.S., *Le «New Deal» de l’administration territoriale en Pologne*, „La revue administrative” 1975, nr 165.
- Langrod J.S., *Le parti socialiste polonaise (P.P.S.), son role, son histoire*, „La revue socialiste” 1951, nr 43.
- Langrod J.S., *Praworzędność w problemie odszkodowania. O odpowiedzialności państwa za naruszenie prawa przez jego organy*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1926, nr 21–25.
- Langrod J.S., *Problemy administracyjne w konstytucji*, „Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne” 1936, nr 6.
- Langrod J.S., *Rady Narodowe – próba bilansu*, „Droga – Wolna Trybuna Polskiej Demokracji” 1965, nr 3.
- Langrod J.S., *Rządzenie a administrowanie*, „Śląsko-Dąbrowski Przegląd Administracyjny” 1946, nr 3–6.
- Langrod J.S., *Sprawa Trybunału Kompetencyjnego*, „Śląsko-Dąbrowski Przegląd Administracyjny” 1946, nr 6.
- Langrod J.S., *Uwagi o problemie administracji rządowej i samorządowej w Polsce*, Archiwum Akt Nowych: Zespół: 2/1352/0 Polska Partia Socjalistyczna. Centralny Komitet Wykonawczy w Warszawie, Seria: 6.18 – Związek Parlamentarny Polskich Socjalistów, Jednostka: 235/XXIV/15: Prace przygotowawcze nad nową Konstytucją. Pismo oraz projekt ankiety w sprawie opracowania tematów do nowej Konstytucji, odpowiedzi dotyczące opracowań.
- Langrod J.S., *Zagadnienia polityczno-ustrojowe Francji*, Kraków 1947.
- Langrod J.S., *Zapowiedzi konstytucyjne o wydaniu ustaw specjalnych*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1928, nr 9–11.
- Les problèmes théoriques de la science administrative. Livre d’Or en hommage au Professeur Jerzy Stefan Langrod*, red. J. Niczyporuk, Paris 2012.
- Odpowiedź M. Jaroszyńskiego na propozycję PPS*, Archiwum Akt Nowych: Zespół: 2/1352/0 Polska Partia Socjalistyczna. Centralny Komitet Wykonawczy w Warszawie, Seria: 6.18 – Związek Parlamentarny Polskich Socjalistów, Jednostka: 235/XXIV/15: Prace

- przygotowawcze nad nową Konstytucją. Pismo oraz projekt ankiety w sprawie opracowania tematów do nowej Konstytucji, odpowiedzi dotyczące opracowań.
- Pour un Droit Juste et Une Gestion Moderne. Melanges Georges Langrod témoignages – recherches administratives, juridiques, historiques offerts par ses anciens élèves à l’occasion de son 65e anniversaire*, red. L. Boulet, Paryż 1969; *Science Et Action Administratives. Melanges Georges Langrod*, Paryż 1980.
- Stępień S., *Ordynacja Wyborcza do Sejmu Ustawodawczego 1947 roku: jej przygotowanie i uchwalenie*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” Sectio F, Historia 40, 1985.
- Stępień S., *Problem wolności partii politycznych w materiałach przygotowawczych „odrodzonej” PPS do prac nad projektem konstytucji*, „Polityka i Społeczeństwo” 2012, nr 10.
- Stępień S., *Przygotowanie i uchwalenie ustaw w sprawie referendum 1946 roku*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” Sectio K, Politologia 1, 1994.
- Stępień S., *Związek Parlamentarny Polskich Socjalistów w działalności prawodawczej Krajowej Rady Narodowej*, Lublin 1998.
- Teoria instytucji prawa administracyjnego. Księga pamiątkowa Profesora Jerzego Stefana Langroda*, red. J. Niczyporuk, Paryż 2011.
- Źródła prawa administracyjnego, konferencja z okazji 100. rocznicy urodzin profesora Jerzego Stefana Langroda*, red. J. Zimmermann, P. Dobosz, Kraków 2005.