

*Małgorzata Stahl***WKŁAD ŁÓDZKIEJ MYŚLI PRAWNICZEJ W ROZWÓJ
NAUKI ADMINISTRACJI, PRAWA ADMINISTRACYJNEGO
I POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO****I**

Struktura, działalność i powiązania pomiędzy organami administracji publicznej, stosunki w sferze obywatel – administracja publiczna w wymiarze materialnoprawnym, ustrojowym i procesowym stanowią jeden z najważniejszych elementów ustroju państwa. W znaczeniu funkcjonalnym administracja – jako organizatorska i wykonawcza działalność służąca realizacji politycznych decyzji państwa ma charakter powszechny, występuje we wszystkich państwach, niezależnie od ich ustroju. Kształtowanie się współczesnych modeli administracji następowało w różnych warunkach politycznych i społeczno-gospodarczych. Warunki te tworzyły i przekształcały funkcje współczesnej administracji i rzutowały na stan i kierunki rozwoju prawa administracyjnego.

Rozszerzaniu się zakresu zadań współczesnej administracji, kształtowaniu się nowych funkcji administracji – w tym m. in. funkcji „administracji świadczącej”, funkcji informacyjnej, ewidencyjnej, współdziałania – towarzyszyły zmiany klasycznych funkcji reglamentacyjnych i organizatorskich, zmiany struktur administracyjnych, prawnych form działania administracji oraz sposobów i form ochrony publicznych praw podmiotowych.

Katedra Prawa Administracyjnego (przemianowana następnie na Katedrę Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji) oraz wyodrębniona z niej Katedra Postępowania Administracyjnego włączały się w proces przemian, a ogromna część ich dorobku naukowego stanowi – mimo zmian ustrojowych – trwałe wkład do doktryny prawa administracyjnego. Jest to rezultat podejmowania problemów trudnych, często kontrowersyjnych, wyznaczających

kierunki dalszego rozwoju prawa administracyjnego i postępowania administracyjnego, podejmowania trudu szeroko zakrojonych badań empiryczno-prawnych i prawnoporównawczych oraz współuczestniczenia w pracach legislacyjnych dotyczących podstawowych zagadnień ustroju administracji publicznej, postępowania administracyjnego i sądowno-administracyjnego, zasad prawa administracyjnego.

Stale rozszerzające się pole działania współczesnej administracji publicznej – w sferze usług publicznych i polityki socjalnej, ochrony środowiska, planowania przestrzennego, procesy decentralizacji i prywatyzacji zadań publicznych – wymagały od nauki prawa administracyjnego wykształcenia odpowiedniego instrumentarium teoretycznego, wykształcenia nowych metod i technik badawczych.

Zmiany powojenne sprawiły, że w nauce na długie lata zarzucono podział na prawo publiczne i prywatne, odrzucono także – nierozdzielnie związane z sądową kontrolą nad administracją – pojęcie publicznych praw podmiotowych. Przedmiotem badań stała się administracja państwowa. Dopiero w latach osiemdziesiątych nastąpił powrót do dawnych pojęć i koncepcji jako lepiej oddających kierunki przekształceń administracji, prawa administracyjnego i postępowania administracyjnego.

II

Do czasu wyłonienia odrębnej jednostki organizacyjnej w postaci najpierw Zakładu Zarządzania Gospodarką Narodową, przekształconego następnie w Zakład Prawa Administracyjnego Gospodarczego, a później powołania Katedry Postępowania Administracyjnego (pod kierunkiem prof. Janusza Borkowskiego), problematyką prawa administracyjnego, postępowania administracyjnego i nauki administracji, a w pewnym okresie także prawem rolnym zajmowała się Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji, najpierw pod kierunkiem prof. Józefa Litwina, a następnie prof. Eugeniusza Smoktunowicza.

Prace badawcze podjęte w Katedrze Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji w latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych doprowadziły do wykształcenia podstawowych kierunków badawczych, nadal kontynuowanych i uzupełnianych przez podejmowanie nowych problemów. Dzięki fundamentalnym pracom naukowym prof. Józefa Litwina poświęconym problematyce prawa o aktach stanu cywilnego¹, prawa szkół wyższych², wykładni prawa

¹ J. Litwin, *Prawo o aktach stanu cywilnego z komentarzem*, Łódź 1949, II poszerzone wydanie, Warszawa 1961.

² J. Litwin, *Prawo szkół wyższych, teksty i komentarze* (współaut.), Warszawa 1955.

administracyjnego³ i postępowaniu administracyjnemu⁴, pracom prof. Eugeniusza Smoktunowicza dotyczącym problemów ustroju władzy lokalnej, ochrony środowiska (zwłaszcza prawa górniczego i ochrony powietrza atmosferycznego przed zanieczyszczeniem), analogii w prawie administracyjnym⁵, postępowania administracyjnego i kontroli administracyjnej⁶, pracom prof. Janusza Borkowskiego poświęconym podstawowym pojęciom – administracji, prawa administracyjnego⁷, decyzji administracyjnej⁸, postępowania administracyjnego⁹, prawa szkół wyższych¹⁰, kontroli administracji i zagadnieniom jej ustroju, pracom doc. Bronisława Graczyka z zakresu postępowania administracyjnego¹¹, ustroju władzy lokalnej i kontroli nad administracją – zostały zbadane i przeanalizowane znaczne obszary prawa administracyjnego i nauki administracji, utrwaliły się podstawowe kierunki prac badawczych i położono podwaliny pod łódzką szkołę prawa i postępowania administracyjnego.

Wyniki prac badawczych były ponadto prezentowane w postaci wykładów i referatów, były także podstawą udziału w opracowywaniu i opracowywaniu projektów ustaw o zasadniczym znaczeniu: ustawy o sądowej kontroli administracji (1958), o sporach kompetencyjnych pomiędzy administracją a sądami (1961), kodeksu postępowania administracyjnego i przepisów wprowadzających ten kodeks.

Na podkreślenie zasługuje podjęcie, już na początku lat sześćdziesiątych przez pracowników Katedry (pod kierunkiem prof. Jerzego Wróblewskiego, z udziałem prof. Tadeusza Szymczaka) i prowadzenie przez wiele lat badań empirycznych organizacji i funkcjonowania władzy lokalnej. Te pionierskie wówczas badania przyniosły w rezultacie szereg krytycznych opracowań i były kontynuowane do końca lat osiemdziesiątych. Ich wyniki prezentowano za granicą i przyczyniły się do powstania wielu prac prawnoporównawczych.

³ J. Litwin, *Drogi ujednolicania wykładni prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” [dalej – PiP] 1965, nr 10; tegoż, *O lukach w prawie i przepisach, których nie umiano odnaleźć*, „Prawo i Życie” 1966, nr 2-4, oraz tegoż, *Niedomogi techniki legislacyjnej w prawie administracyjnym i gospodarczym*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” [dalej – PUG] 1957, nr 1.

⁴ J. Litwin, *Postępowanie administracyjne, karnoadministracyjne i przymusowe*, Łódź 1948.

⁵ E. Smoktunowicz, *Analogia w prawie administracyjnym*, Warszawa 1970.

⁶ E. Smoktunowicz, *W sprawie struktury systemu kontroli działania administracji państwowej w PRL*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1975, nr 2, oraz we współautorstwie z J. Borkowskim, *Kontrola działania administracji*, [w:] *Instytucje prawa administracyjnego europejskich państw socjalistycznych*, red. J. Starościk, Wrocław 1973.

⁷ J. Borkowski, *Określenie administracji i prawa administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 1, Wrocław 1977.

⁸ J. Borkowski, *Decyzja administracyjna*, Warszawa 1970.

⁹ J. Borkowski, *Zmiana i uchylanie ostatecznych decyzji administracyjnych*, Warszawa 1967.

¹⁰ J. Borkowski, *Organizacja zarządzania szkołą wyższą*, Warszawa 1980.

¹¹ B. Graczyk, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1953.

III

Pod kierunkiem prof. Janusza Borkowskiego w latach siedemdziesiątych powstały opracowania dotyczące problematyki stosunków gospodarczych, w tym podejmowania decyzji gospodarczych oraz – w późniejszym okresie – prawnych form zarządzania gospodarką narodową¹². Z chwilą utworzenia w 1981 r. Katedry Postępowania Administracyjnego (pod kierunkiem prof. Janusza Borkowskiego – od 1992 r. w jej skład wchodzi Zakład Prawa Rolnego kierowany przez prof. Krystynę Stefańską) prace badawcze skoncentrowane zostały na zagadnieniach procedury administracyjnej, sądownictwa administracyjnego oraz w mniejszym stopniu – prawa administracyjnego. Powstały wówczas podręczniki postępowania administracyjnego¹³, w tym podręcznik podejmujący po raz pierwszy problematykę administracyjnych postępowań szczególnych¹⁴, komentarz do kodeksu postępowania administracyjnego¹⁵ (pierwszy po nowelizacji) oraz kolejne podręczniki¹⁶ autorstwa uczniów prof. J. Borkowskiego – Jana Pawła Tarno i Zbigniewa Kmiecika, wykorzystujące po raz pierwszy w szerokim zakresie orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Na podkreślenie zasługuje także praca Wojciecha Chróścielewskiego dotycząca podziałów terytorialnych specjalnych¹⁷. Po roku 1990 w Katedrze Postępowania Administracyjnego kontynuowane są prace badawcze w zakresie prawa administracyjnego i rolnego, a także podstawowych zagadnień prawa administracyjnego. Ze szczególnym uznaniem spotkał się nowatorski w koncepcji podręcznik postępowania administracyjnego i sądowno-administracyjnego¹⁸, rozprawy poświęcone własności rolnej¹⁹, skuteczności regulacji administracyjnoprawnej²⁰ i aktowi administracyjnemu generalnemu²¹, uznane za cenny wkład do nauki prawa administracyjnego.

W badaniach Katedry pojawił się nowy nurt badawczy związany z reaktywowaniem samorządu terytorialnego i utworzeniem regionalnych izb obrachunkowych. Na uwagę zasługują prace poświęcone problemom po-

¹² Z. Kmiecik, *Prawne formy działania administracji jako instrumenty zarządzania gospodarką państwową*, „Acta Universitatis Lodzensis” [dalej – AUL] 1983, Folia iuridica 14.

¹³ J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1976.

¹⁴ J. Borkowski, *Administracyjne postępowanie szczególne*, Łódź 1977.

¹⁵ J. Borkowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1958; II wyd., Warszawa 1989.

¹⁶ Z. Kmiecik, J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne oraz postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym (w świetle orzecznictwa NSA)*, Warszawa 1988.

¹⁷ W. Chróścielewski, *Podziały terytorialne specjalne*, Warszawa 1989.

¹⁸ B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sądowno-administracyjne*, Warszawa 1992.

¹⁹ K. Stefańska, *Własność rolna*, Łódź 1990.

²⁰ Z. Kmiecik, *Skuteczność regulacji administracyjnoprawnej*, Łódź 1994.

²¹ W. Chróścielewski, *Akt administracyjny generalny*, Warszawa 1994.

stępowania w sprawach nadzoru nad działalnością komunalną²², organom samorządu terytorialnego w postępowaniu administracyjnym i sądowo-administracyjnym, sądowej kontroli rozstrzygnięć nadzorczych dotyczących samorządu terytorialnego²³, samorządowym kolegiom odwoławczym²⁴ i liczne prace Zbigniewa Kmiecika omawiające zagadnienia postępowania przed regionalnymi izbami obrachunkowymi²⁵ (w tym współautorstwo komentarza do ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych).

IV

W latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych prace badawcze pracowników Katedry Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji koncentrowały się na problematyce ustroju władzy lokalnej, statusu administracyjno-prawnego obywatela, prawa ochrony środowiska, postępowania administracyjnego. Na szczególne podkreślenie zasługują opracowania prof. Eugeniusza Smoktunowicza inicjujące nowy kierunek badań oraz wskazujące na możliwość i potrzebę wyodrębnienia nowej gałęzi prawa – prawa organizacji społecznych²⁶. W tym czasie ukazała się też *Encyklopedia obywatela PRL. Status administracyjno-prawny*²⁷ podejmująca po raz pierwszy w kompleksowym ujęciu problematykę praw obywatela w stosunkach z administracją państwową.

W latach 1980–1990 nasiliły się dążenia do reformowania systemu władzy lokalnej. Pracownicy Katedry kontynuowali prace empiryczno-porównawcze dotyczące tej problematyki. Zaowocowały one udziałem w opracowaniu monografii poświęconej systemowi terenowych organów władzy i administracji państwowej w europejskich państwach socjalistycznych²⁸ oraz wielu artykułów i referatów, w których podejmowano zagadnienie doskonalenia ustroju

²² W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, *Postępowanie w sprawach nadzoru nad działalnością komunalną*, Warszawa 1995.

²³ W. Chróścielewski, *Sądowa kontrola rozstrzygnięć nadzorczych dotyczących samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 4.

²⁴ J. P. Tarno, *Samorządowe kolegia odwoławcze*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 4.

²⁵ M. in. Z. Kmiecik, *Zagadnienia proceduralne nadzoru regionalnych izb obrachunkowych nad działalnością komunalną w sprawach budżetowych*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 12; tegoż, *W sprawie nieistotnego naruszenia prawa przez uchwałę budżetową*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 3; M. Kasiński, Z. Kmiecik, C. Kosikowski, R. P. Krawczyk.

²⁶ E. Smoktunowicz, *Ku prawu organizacji społecznych*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1985, Prawo 143.

²⁷ E. Smoktunowicz, *Status administracyjnoprawny obywatela*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 4, Wrocław 1980 oraz *Encyklopedia obywatela PRL. Status administracyjnoprawny*, Warszawa 1987.

²⁸ A. Antoszewski, M. Kasiński, E. Smoktunowicz, *Organy wykonawczo-zarządzające rad i aparat administracyjny*, [w:] *System terenowych organów władzy i administracji państwowej w europejskich państwach socjalistycznych*, red. B. Zawadzka, Wrocław 1985.

władzy lokalnej. W tym nurcie znalazła się też rozprawa poświęcona poszukiwaniom modelu władzy lokalnej w Polsce²⁹, postulująca reaktywowanie samorządu terytorialnego i analizująca przydatność różnych rozwiązań ustrojowych decentralizacji władzy publicznej.

Od 1990 r. pod kierunkiem prof. Małgorzaty Stahl powstały liczne prace zespołowe (w składzie: M. Stahl, B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, Z. Duniewska, R. Michalska-Badziak) poruszające tematykę samorządu terytorialnego, dotyczące m. in. zasad organizacji i działania terenowej administracji publicznej³⁰, nowelizacji i postulatów zmian ustawodawstwa samorządowego³¹, administracyjno-prawnych zadań i kompetencji gmin³², podstawowych zagadnień samorządu terytorialnego³³, stosunków pomiędzy samorządem terytorialnym a państwem³⁴, regulacji konstytucyjnej samorządu terytorialnego³⁵, polityki komunalnej³⁶, ustroju wielkich miast³⁷, nadzoru nad samorządem terytorialnym³⁸, gospodarczej roli gmin³⁹, praw członków wspólnoty samorządowej⁴⁰, prawa do rozstrzygania spraw w drodze referendum, wyłączenia radnego ze składu rady, prawa do informacji o działalności organów samorządu terytorialnego, ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych oraz zadań i kompetencji tych izb, samorządu terytorialnego na Węgrzech⁴¹, kształceniu pracowników samorządowych we Francji⁴².

²⁹ M. Stahl, *Poszukiwania modelu władzy i administracji lokalnej w Polsce*, Łódź 1989.

³⁰ M. Stahl (red.), *Zasady organizacji działania terenowej administracji publicznej. Wstęp do prawa administracyjnego*, Warszawa 1991.

³¹ M. Stahl (red.), *Nowelizacje i postulaty zmian ustawodawstwa samorządowego*, Warszawa 1993.

³² M. Stahl (red.), *Administracyjnoprawne zadania i kompetencje gmin*, Warszawa 1994.

³³ M. Stahl, E. Olejniczak-Szałowska, *Samorząd terytorialny. Podstawowe zagadnienia*, Warszawa 1995.

³⁴ M. Stahl, *Samorząd terytorialny a państwo*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1992, t. 46.

³⁵ M. Stahl, *Miejsce samorządu terytorialnego w państwie (problemy regulacji konstytucyjnej)*, AUL, 1994, Folia iuridica 59.

³⁶ M. Stahl, *Polityka komunalna*, AUL, 1994, Folia iuridica 52.

³⁷ B. Jaworska-Dębska, *Poszukiwanie dróg optymalizacji ustroju dużych miast*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 12.

³⁸ M. in. M. Kasiński, *Związki międzygminne a działalność regionalnych izb obrachunkowych*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 5.

³⁹ Z. Duniewska, *Wpływ samorządu terytorialnego na rozwój przedsiębiorczości prywatnej. Zagadnienia administracyjnoprawne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991, nr 2; tejże, *Organizowanie i prowadzenie targowisk jako zadanie własne gminy*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 9.

⁴⁰ E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo społeczności lokalnych do rozstrzygania spraw w drodze referendum*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 7–8; tejże, *Ustawowe podstawy prawa obywatela do informacji o działalności organów samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 9.

⁴¹ E. Olejniczak-Szałowska, *Zadania i ustrój samorządu terytorialnego na Węgrzech*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 9.

⁴² B. Jaworska-Dębska, *Kształcenie pracowników samorządowych we Francji*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 7–8.

W dalszym ciągu podejmowane były prace badawcze z zakresu materialnego prawa administracyjnego i teorii prawa administracyjnego. Zmiana wielu regulacji prawnych zaowocowała opracowaniami poświęconymi analizie nowych rozwiązań prawnych, próbującymi definiować nowe pojęcia i określać nowe zadania administracji publicznej oraz badać formy jej działania. Badania dotyczyły m. in. zasady *ignorantia iuris nocet* w prawie administracyjnym⁴³, sporów wokół modelu polskiej regulacji alkoholowej⁴⁴, pomocy społecznej⁴⁵ i ochrony zdrowia, reglamentacji działalności gospodarczej⁴⁶, prawa organizacji społecznych⁴⁷ oraz prawa ochrony środowiska. Tego ostatniego dotyczyły, oprócz wielu artykułów, dwie monografie – poświęcone ochronie prawnej środowiska naturalnego Bałtyku⁴⁸ oraz ochronie środowiska jako zadaniu administracji publicznej⁴⁹. Rozmiary i znaczenie dorobku Katedry w zakresie ochrony środowiska doprowadziły do zmiany struktury Katedry. Obecnie w jej skład wchodzi: Zakład Prawa Administracyjnego (pod kierunkiem prof. M. Stahl) i Zakład Ochrony Środowiska (pod kierunkiem prof. M. Górskiego).

V

Dorobek naukowy Katedry Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji oraz Katedry Postępowania Administracyjnego jest zatem bogaty i znaczący, uznany w doktrynie. Wyniki prac badawczych były publikowane w kraju i za granicą. Wyrazem doceniania tego dorobku jest zapraszanie pracowników obu Katedr do udziału w pracach legislacyjnych dotyczących m. in. projektów ustaw o zasadach prawa administracyjnego, nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego i ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, o samorządzie terytorialnym, przepisach wprowadzających ustawę o samorządzie terytorialnym, o ochronie środowiska naturalnego, o zawodzie lekarza i pielęgniarce, o samorządach zawodów medycznych, nowelizacji ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz powoływanie

⁴³ Z. Duniewska, *Ignorantia iuris* w prawie administracyjnym [w druku].

⁴⁴ B. Jaworska-Dębska, *Spór wokół modelu polskiej regulacji alkoholowej*, Łódź 1995.

⁴⁵ R. Michalska-Badziak, *Rodzinny dom dziecka jako forma opieki nad dzieckiem osieroconym*, AUL, 1992, Folia iuridica 52; tejsze, *Zadania gmin w zakresie pomocy społecznej*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 9.

⁴⁶ B. Jaworska-Dębska, *Charakter prawny koncesji na działalność gospodarczą*, cz. I i II, PUG, 1994, nr 3-4; tejsze, *Wokół pojęcia reklamy*, PUG, 1993, nr 12 oraz tejsze, *W sprawie zakazów reklamy (w szczególności alkoholu)*, PiP, 1993, nr 9.

⁴⁷ E. Smoktunowicz, *Prawo zrzeszania się w Polsce*, Warszawa 1992.

⁴⁸ M. Górski, *Ochrona prawna środowiska naturalnego. Bałtyk*, Łódź 1987.

⁴⁹ M. Górski, *Ochrona środowiska jako zadanie administracji publicznej*, Łódź 1993.

do udziału w różnego rodzaju opiniodawczych i doradczych organach państwowych.

Bezsporną zasługą łódzkich Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego są nowatorskie koncepcje i badania dotyczące zagadnień wykładni prawa administracyjnego (zwłaszcza dopuszczalności analogii w prawie administracyjnym), podstawowych pojęć tego prawa, w tym pojęcia decyzji administracyjnej i administracji, problematyki władzy lokalnej, postępowania administracyjnego i sądowno-administracyjnego, prawa ochrony środowiska, prawa organizacji społecznych oraz statusu obywatela.

Liczne zagadnienia opracowane w ramach Katedr nie były wcześniej badane w takim ujęciu i zakresie, a podejmowanie ich w wielu wskazanych wcześniej kierunkach uznać trzeba za zasługę łódzkiego ośrodka naukowego. Podkreślić trzeba zwłaszcza kontynuację kierunków badań oraz odpowiadanie na wyzwania, jakie przed nauką prawa postawiły przemiany ustrojowe, społeczno-polityczne i gospodarcze.