

O poglądzie Jerzego Panejki na instytucję samorządu – supplementum

On Jerzy Panejko's View on the Institution of Self-Government – Supplementum

The article aims to present Jerzy Panejko's view on understanding the essence of self-government. It refers to the study by Adam Ostrowski, entitled 'Jerzy Panejko and His Views on the Institution of the Local Government', which was published in "Prawo i Więź" No 34. The article presents archives concerning J. Panejko together with a bibliography that are the basis of the possible reconstruction of his views on the substance of self-government. Author also describes the method used by J. Panejko, and he refers as to Panejko's definition of self-government. The author also discusses the problem of the public law personality of self-government, he points out the determinants of Panejko's approach to the essence of self-government, and presents the continuators of his thoughts.

Jarosław Dobkowski

*doktor habilitowany nauk prawnych
profesor Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie*

ORCID – 0000-0002-2010-4152

Słowa kluczowe:
Jerzy Panejko, prawo administracyjne,
samorząd

Key words:
Jerzy Panejko, administrative law,
self-government

<https://doi.org/10.36128/pr.wi.vi35.253>

Ze sporym zainteresowaniem zapoznałem się z artykułem magistra Adama Ostrowskiego z Akademii Pomorskiej w Słupsku, pt. *Jerzy Panejko i jego poglądy na instytucję samorządu* („Prawo i Więź”, nr 4, 2020). Jak na początkowego badacza nauk prawnych jest to opracowanie rozbudowane, stanowiące rozwinięte i kompetentnie opracowane studium historycznoprawne, w którym Autor na podstawie kwerend archiwalnych i literatury przedmiotu dokonuje analizy myśli samorządowej Jerzego Panejki (1886-1973), czyniąc to na tle genezy i rozwoju samorządu terytorialnego oraz ewolucji niektórych form samorządu specjalnego. Nie umniejszając wartości tego opracowania, dla uzyskania pełniejszego obrazu tytułowego zagadnienia warto porządzić kilka uwag uzupełniających,

wynikających z badań Autora w przedmiocie biografii prof. Panejki i jego poglądów.

W kwestii archiwaliów rozważania biograficzne warto opierać nie tylko na źródłach dostępnych Lietuvos Centrinis Valstybės Archyvas w Wilnie, ale także materiałach zgromadzonych w Archiwum Akt Nowych w Warszawie, w którego zasobach znajduje się *Teczka personalna Jerzego Panejki*. Pewne rozporoszone dane znajdują się także w Archiwum Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie oraz Archiwum Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu. Sporo tego typu materiałów znajduje się także w Archiwum, obchodzącego w tym roku 100-lecie istnienia Wolnego Uniwersytetu Ukraińskiego w Monachium.

W kwestii bazy piśmienniczej – choć bibliografia Jerzego Panejki jest bogata¹, jego pogląd należy rekonstruować nie tylko w oparciu o pierwszą monografię tego autora pt. *Geneza i podstawy samorządu europejskiego* z 1926 roku², ale bardziej wydanie drugie (wileńskie) z 1934 r.³, znacząco uzupełnione i poprawione, a przede wszystkim monografię wydaną po wojnie w języku ukraińskim pt. *Teoretyczne podstawy samorządu*⁴, której reprint ukazał się na Ukrainie w 2002 r.⁵

-
- 1 Jarosław Dobkowski, „Bibliografia prac Profesora Jerzego Karola Panejki (1886-1973)” *Studia Prawnoustrojowe*, nr 33 (2016): 189-198.
 - 2 Jerzy Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego* (Paryż: Imprimerie de Navarre, 1926) [wznowienie: reprint zawierający *facsimilia*, wydany w ramach I Serii Klasyki Samorządowej Wydawnictwa „Przemiany” w 1990 r.] – recenzja: Janusz Borkowski, *Samorząd Terytorialny*, nr 10 (1991): 50 i n.
 - 3 Jerzy Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, wyd. 2 (Wilno: Skład Główny w Księgarni Św. Wojciecha, 1934) – recenzje i noty: M[arian] T[yrowicz], *Kwartalnik Historyczny*, nr 3 (1935): 244 i n.; Marian Tyrowicz, „Panejko Jerzy, dr prof. Uniwersytetu Stef. Batorego. Geneza i podstawy samorządu europejskiego – Wydanie II, Wilno. Str. 184” *Nowa Książka*, nr 8 (1935): 423 i n.
 - 4 Zynowij Sokoluk, „Profesor Ju. Panejko: Teoretyczni osnovy samowriaduwannia. – Miunchen, 1963. (recenzija)”, [w:] *Naukowi zapysky Ukrajins'koho Wil'noho Uniwersytetu. Wydannia Senatu UWU za uczastiu Filozoficznoho Fakultetu ta Fakultetu Prawa i Suspil'noekonomicznych Nauk*, red. Andrij Biłyns'kyj (Miunchen: Logos, 1963), 147 i n.; idem, „Prof. d-r Jurij Panejko: Teoretyczni osnovy samowriaduwannia, Wydannia Ukrajins'ko Wil'noji Akademiji Nauk w Nimeczczyni, Miunchen 1963, ctop. 194” *Ukrajins'kyj Samostijnyk*, nr 5 (1963): 36-38.
 - 5 Jarosław Dobkowski, „J. Panejko, *Teoretyczne podstawy samorządu*, Lwów 2002” *Samorząd Terytorialny*, nr 9 (2010): 82 i n.

Z pozycji książkowych trzeba nawiązać również do poglądów zawartych w skryptach wykładów jak: *Samorząd porównawczy: wykłady prof. dr. Panejki*⁶ czy *Prawo administracyjne (skrypt z wykładów Jerzego Panejki)*⁷ oraz wydanym po wojnie w języku ukraińskim podręczniku pt. *Nauka administracji i prawa administracyjnego. Część ogólna*⁸, który został na Ukrainie jakiś czas temu reedytowany⁹.

Pośród szerszych studiów należy wskazać na dwie samoistne części w dziełach prof. Władysława Leopolda Jaworskiego pt. *Ustrój samorządu terytorjalnego w Polsce*¹⁰ oraz *Uwagi o samorządzie*¹¹. Ważne jest także istniejące w manuskrypcie *Studium o komunach szwajcarskich*¹².

Spśród artykułów w czasopiśmie – oprócz analizowanych przez Ostrowskiego – podać można jeszcze takie prace jak: *Samorząd rolniczy*¹³, *Znaczenie samorządu zawodowego w organizacji państwa*¹⁴, *Zapowiedź wielkiej reformy administracji w Prusiech*¹⁵, *Z zagadnień nadzoru nad samorządem komunalnym w sprawach opieki społecznej*¹⁶, *Samorząd instytucyj ubezpieczeń*

-
- 6 Idem, *Samorząd porównawczy: wykłady prof. dr. Panejki* (Kraków: Polska Szkoła Nauk Politycznych, 1928).
 - 7 Idem, *Prawo administracyjne (skrypt z wykładów Jerzego Panejki)* (Wilno: Uniwersytet Stefana Batorego, 1929).
 - 8 Idem, *Nauka administracji j administratywnoho prawa. Zahal'na czasty-na. Za wykładamy Ju. Panejka opraciuwaw S. Hałamaj, cz. 1, cz. 2* (Augsburg: Ukrasz's'ka Students'ka Hromada. Serk: Skrypt, 1949).
 - 9 Idem, *Nauka administracji j administratywnoho prawa. Zahal'na czasty-nal za wykładamy profesora Jurija Panejka*, red. W. M. Bewzenko et al. (Kijów: Dakor, 2016).
 - 10 Idem, „Ustrój samorządu terytorjalnego w Polsce”, [w:] Władysław Leopold Jaworski, *Projekt Konstytucji, Załączniki* (Kraków: Skład główny w Księgarni Leona Frommera [Drukarnia Narodowa], 1928): 275 i n.
 - 11 Idem, „Uwagi o samorządzie”, [w:] Władysław Leopold Jaworski, *Projekt Kodeksu agrarnego. Załączniki* (Warszawa Wydawnictwo Ministerstwa Reform Rolnych, 1928): 147 i n.
 - 12 Idem, *Studium o komunach szwajcarskich* (Zurich: manuskrypt: 1925).
 - 13 Idem, „Samorząd rolniczy” *Czas*, nr 83 (1928): 6 i n.
 - 14 Idem, „Znaczenie samorządu zawodowego w organizacji państwa” *Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne*, nr 1-12 (1929): 48 i n.
 - 15 Idem, „Zapowiedź wielkiej reformy administracji w Prusiech” *Czas*, nr 32 (1929): 2.
 - 16 Idem, „Z zagadnień nadzoru nad samorządem komunalnym w sprawach opieki społecznej” *Samorząd Terytorjalny*, z. 1-2 (1931): 1 i n.

społecznych w świetle teorii i prawa pozytywnego¹⁷, *Czynnik społecznościowy w organizacji samorządu miast niemieckich*¹⁸, *Spór o charakter prawny instytucji ubezpieczeń społecznych*¹⁹, a przede wszystkim bardzo istotną programową rozprawę pt. *Założenia metodologiczne w badaniu pozytywno-prawnego pojęcia samorządu*²⁰.

Albowiem najważniejszą cechą wyróżniającą twórczość naukową Jerzego Panejki jest swoista droga dochodzenia do sedna problemu. W toku aktywności twórczej prof. Panejko wypracował własny sposób poznania naukowego. Ta oryginalna i stosunkowo rzadko spotykana metoda badania istoty samorządu terytorialnego w kontekście porównawczym stosowana blisko sto lat temu przez Panejkę nosi miano indukcji funkcjonalnej. W ogólnym założeniu takie podejście polega na wysnuwaniu wniosków ogólnych z wielu spostrzeżeń szczegółowych. Pozwoliła ustalić istotę samorządu terytorialnego na podstawie wyróżnienia cech charakterystycznych samorządu terytorialnego państw europejskich i eliminacji właściwości, które nie mają znaczenia²¹.

Jerzy Starościak (1914-1974), który był uczniem Panejki, na temat tego sposobu badania naukowego pisał następująco: „Dla posiadania prawidłowego poglądu na każdą instytucję prawną nie wystarczy opieranie się tylko o samo »istnienie« przepisu. Trzeba znać jego stosowanie, trzeba znać również samo funkcjonowanie instytucji. Jest to metoda pozwalająca uzyskać rzeczywisty, realny obraz badanej instytucji prawnej”²².

Z kolei Zenobiusz Sokoluk (1926-1998), inny uczeń Panejki, przywoływał myśl metodologiczną swojego mistrza w sposób następujący: „kiedy wejść w prawo poza metodą indukcyjną, kiedy posługiwać się cechami, których na podstawie doświadczenia nie można znaleźć w materiale prawnym

17 Idem, „Samorząd instytucji ubezpieczeń społecznych w świetle teorii i prawa pozytywnego” *Przegląd Ubezpieczeń Społecznych*, z. 11 (1931): 321 i n.

18 Idem, „Czynnik społecznościowy w organizacji samorządu miast niemieckich” *Samorząd Terytorjalny*, z. 4 (1934): 361 i n.

19 Idem, „Spór o charakter prawny instytucji ubezpieczeń społecznych” *Przegląd Ubezpieczeń Społecznych*, nr 3-4 (1936): 190 i n.

20 Idem, „Założenia metodologiczne w badaniu pozytywno-prawnego pojęcia samorządu” *Samorząd Terytorjalny*, z. 3-4 (1935): 312 i n.

21 Zob. szerzej: Jarosław Dobkowski, „Indukcja funkcjonalna prof. Jerzego Panejki jako metoda badań porównawczych nad samorządem w Europie” *Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo*, nr 331 (2020): 71-83.

22 Jerzy Starościak, *System organizacyjny administracji polskiej. Nauka administracji i prawo administracyjne (uzupełnienia do wykładów)*, z. 2 (Warszawa: Zakład Wydawniczy Akademii Nauk Politycznych, 1949), 88 i n.

– wtedy zbiega się na płaszczyźnie naukowej część obszaru prawa naturalnego albo niejasnych tendencji politycznych²³.

Sam Jerzy Panejko nie uważał, żeby obok teoretyczno-prawnego pojęcia mogło istnieć różniące się od niego jakieś pojęcie pozytywno-prawne²⁴. W Jego przeświadczeniu o istocie danego pojęcia decydować miała też treść, a nie formalno-prawna nazwa. Uważał również, że dogłębnie analizując prawo pozytywne osiągnie się poszukiwany zakres pojęcia prawnego, które będzie równocześnie określeniem zarówno naukowym, jak i pozytywno-prawnym. Według Niego należy do tego właśnie dążyć.

Na kanwie określenia istoty samorządu uczył: „Ażeby uzyskać teoretyczno-prawne pojęcie samorządu, oparte na realnych podstawach, nie możemy iść ani za wzorem rozmaitych publicystów, wyprowadzających swe teorie w drodze apriorystycznych dowolnie skonstruowanych dedukcji myślowych, nie dających się doświadczalnie sprawdzić, ani tym mniej za tymi, którzy pojęcie i istotę samorządu wyprowadzić chcą z nazwy »samorząd«, a więc z ukutego sztucznie techniczno-prawnego terminu. Naukowe osiągnięcie pojęcia prawnego samorządu, nie może być niczym innym, jak tylko w drodze indukcji osiągniętym uogólnieniem empirycznie zbadanych norm prawa pozytywnego. Gdy wyjdziemy poza metodę indukcyjną, gdy będziemy posługiwać się cechami, które nie dadzą się doświadczalnie wynaleźć w materiale prawnym, wtedy zejdziemy z płaszczyzny naukowej i wejdziemy w dziedzinę prawa naturalnego lub ukrytych tendencji politycznych²⁵.

„Gdy postąpimy drogą metody indukcyjnej – pisał dalej – otrzymamy z jednej strony wspólne cechy, z drugiej zaś strony znamiona odróżniające²⁶.

Jerzy Panejko, mimo że zdawał sobie sprawę z szerokich uwarunkowań i naleciałości socjologicznych w zakresie samorządu, starał się wydobyć „czyste” jego pojęcie. W swoich dociekaniach Panejko wychodził bowiem z założeń szkoły kelsenowskiej, z jej naczelną zasadą: „państwo jest całością prawa”. Jak pisał w przedmowie do polskiego wydania pracy Hansa Kelsena (1881-1973) *Podstawowe zagadnienia nauki prawa państwowego*²⁷: „Można

23 Zynowij Sokoluk, „Jurij Panejko (3. IV. 1886 – 18. VIII. 1973)” *Suczasnist’*, cz. 9 (1986): 103 i n.; idem, „Jurij Panejko (3.4.1886 – 18.8.1973)” *Zbirnyk na poszanu Jurija Panejka*, Naukowyj zbirnyk, t. XI (1988): 18 i n.

24 Por. Panejko, „Założenia metodologiczne”, 312 i n.

25 Por. idem, *Geneza i podstawy*, wyd. 2, 9 i n.

26 Idem, „Założenia metodologiczne”, 319.

27 Hans Kelsen, *Podstawowe zagadnienia nauki prawa państwowego (o rozwinięciu nauki o normie prawnej)*, przeł. Tadeusz Przeworski, t. I (Wilno: Wydawnictwo Akademickiego Koła Prawników Studentów Uniwersytetu Stefana Batorego, 1935), 388; t. II (Wilno: Wydawnictwo

zgodzić się lub nie zgodzić z formalizmem i empiryzmem Kelsena, z jego wiarą w użyteczność »czystej teorii prawa«, z jego idealistycznym wyłączeniem z pojęcia państwa momentów socjologicznych i utożsamianiem państwa z normatywnym, na przymusie opartym porządkiem ludzkiego zachowania, z całością norm prawnych, z jego dążeniem do logicznego oddzielenia powinności (*Sollen*) od rzeczywistości (*Sein*), oddzielenia systemu norm od przyczynowo zdeterminowanej rzeczywistości. [...] Bezsporną zasługą Kelsena i jego szkoły jest w każdym razie ściśle odróżnianie metod badania prawa, w szczególności rozgraniczenie metody normatywnej od socjologicznej²⁸».

Z uwagi na to, że w rozwoju samorządu europejskiego główna rola przypadła gminie, to środek ciężkości rozważań wyznaczyła Panejce właśnie relacja gminy do władzy państwowej. Z tym że każde państwo znamionują specyficzne cechy indywidualne, zależne od przyjętej konstytucji i panujących stosunków społecznych i politycznych. W związku z tym w każdym kraju występują charakterystyczne formy prawne samorządu. Aby stworzyć jednolite pojęcie samorządu, musiał porównać poszczególne ich elementy w celu ustalenia wspólnych komponentów, a także dla wyeliminowania przypadkowych składowych. Zdaniem Panejki tylko w ten sposób można było dojść do abstrakcyjnego pojęcia samorządu. Nie trzeba było przy tym badać samorządu we wszystkich lub prawie wszystkich państwach. Taka kompleksowa komparatystyka nie miałaby sensu, ponieważ w wielu krajach organizacja samorządu całkowicie lub częściowo opiera się na modelach występujących tylko w niektórych państwach. Te modelowe kraje to Francja, były Prusy i Anglia (i po części Szwajcaria i Stany Zjednoczone). Punktem wyjścia była właśnie analiza przepisów samorządowych i zasad konstrukcyjnych w tych trzech państwach, gdyż tylko tam rozwinęły się charakterystyczne systemy prawne samorządu oparte na własnych ideach samorządności. W tym zakresie Panejko zwrócił uwagę na możliwość badania politycznej strony samorządu przez specjalistów z nauk socjologicznych, co jednak dla zrozumienia pojęcia prawnego nie może mieć znaczenia, a może jedynie prowadzić do synkretyzmu metodologicznego. Podnosi przy tym Panejko znaczącą rolę samorządu w kształtowaniu zasad etycznych, ale zastrzega, że to również nie wpływa na prawne jego postrzeganie. Nie odwoływał się przy tym Panejko do formalno-prawnych nazw poszczególnych instytucji²⁹, ale istotę samorządu ustalał na

Akademickiego Koła Prawników Studentów Uniwersytetu Stefana Batorego, 1936), 453.

28 Jerzy Panejko, „Przedmowa”, [w:] Hans Kelsen, *Podstawowe zagadnienia nauki prawa państwowego (o rozwinięciu nauki o normie prawnej)*, przeł. Tadeusz Przeworski, t. I (Wilno: Wydawnictwo Akademickiego Koła Prawników Studentów Uniwersytetu Stefana Batorego, 1935), 5.

29 Zob. także Panejko, „Samorząd instytucyj”, 321 i n., idem., „Spór o charakter prawny”, 190 i n.

podstawie treści organizacyjno-kompetencyjnej, co wymagało także analizy historycznej (samorząd jako suma pewnych zdarzeń i procesów) i *stricte* teoretycznej (samorząd jako wyraz poglądów naukowych). Nie stosował też prostych indukcji w postaci enumeracji wspólnych cech, ale drogą eliminowania alternatyw i „wyobrażeń” dochodził do sedna problemu. W tym kontekście można dodać, że stosowane czasem w ramach metody indukcji funkcjonalnej techniki abstrakcji pozytywnej i abstrakcji negatywnej, polegające na wyodrębnieniu cech w zbiorze desygnatów, które wchodzi w skład jakiegoś pojęcia, mogą być obciążone błędem. Można przecież pominąć cechy istotne, ale można także dołączyć właściwości nieistotne. Wiążące ustalenie treści pojęcia nie musi polegać na eliminacji poszczególnych cech, ale na wyodrębnieniu cech najważniejszych. Chodzi zatem nie tylko o operacje różnicowania, ale przede wszystkim o proces uogólniania. Na potrzeby konkretnego badania wystarczy zatem wskazać i wyróżnić cechy konstytutywne oraz zasygnalizować dystynkcje konsekwentne. Niemniej, wszystkie mogą mieć znaczenie prawne i w pewnych sytuacjach poszczególne z nich mogą mieć znaczenie szczególne – większe niż pozostałe. Po zastosowaniu powyższych założeń metodologicznych Panejko nie stwierdził istotnych różnic między samorządem a administracją rządową. Samorząd jest bowiem także działającą na podstawie ustawy administracją powołaną do wykonywania prawnie określonej części zadań państwowych. Różnicy między tymi dwoma rodzajami władzy należy szukać w formalnej stronie samorządu, tj. w jego ustroju. Z tej perspektywy poddał krytyce problem osobowości publicznoprawnej samorządu, a co za tym idzie – możliwość przypisania mu publicznych praw podmiotowych. Nie neguje przy tym zdolności cywilno-procesowej jednostek samorządowych, ale zastrzega, że dla prawnego pojęcia samorządu nie ma to znaczenia. Według Niego istota samorządu nie leży także w systemie wyborczym. Wszystko to doprowadziło Panejkę do konstatacji, że „samorząd jest opartą na przepisach ustawy, zdecentralizowaną administracją państwową, wykonywaną przez organy lokalne, niepodporządkowane hierarchicznie innym organom i samodzielne w granicach ustawy i ogólnego porządku prawnego”³⁰.

Sformułowane przez Panejkę określenie istoty samorządu wzbudza kontrowersje i czasem uznawane jest za antydemokratyczne. Pojmowanie samorządu tylko przez pryzmat zapewnienia formalnej samodzielności pozwala bowiem przyjąć za samorząd różne ograny i ich systemy, które były charakterystyczne dla państwa innego typu, np. polskie dawne rady narodowe. Ponadto, pod względem metodologicznym z analizy obowiązujących przepisów prawa może wynikać wielość prawnych ujęć samorządu, która nie jest następstwem dowolnie konstruowanych wyobrażeń. W konsekwencji nie będziemy mieli do czynienia z pustymi abstrakcjami, lecz z uogólnieniami

30 Idem, *Teoretyczni osnovy*, 136. Por. Hans Kelsen, *Allgemeine Staatslehre* (Berlin: Julius Springer, 1925), 181.

podstawowych określników i sposobów występowania instytucji samorządu w porządku prawnym. W tym zakresie pojęcie samorządu nie stanowi stałej nazwowej, ale należy je uznać za tzw. termin funkcyjny. Przepisy prawa wskazują każdorazowo na różne właściwości znamionujące samorząd. Powstaje zatem problem tej właściwości, którą można uznać za definicyjną. Poszczególne desygnaty prawne nie są do siebie w stosunku wynikania czy w relacji pierwotności – pochodności, a nadto w określonych sytuacjach poszczególne znaczenia wysuwają się na plan pierwszy. Nie da się przez to, takiej pojedynczej właściwości jednoznacznie wyeksponować i wskazać. Ukazuje to pewną niedoskonałość prawa administracyjnego i jego nauki. Wpływa także na jakość prawa administracyjnego w aspekcie jego rozumienia jako procesu komunikowania się. Język prawny w tym zakresie nie stanowi uniwersalnego systemu znaków, gdyż wyrażenie „samorząd” nie posiada jednolitej wartości informacyjnej. Cechą charakterystyczną tak zarysowanej koncepcji wielopostaciowości instytucji samorządu jest jednak to, że wyodrębniane różne ujęcia nie wyłączają się, nie są w stosunku do siebie sprzeczne, lecz się uzupełniają. W ten sposób nie neguje się też potrzeby konstruowania innych ujęć (choćby tymczasowych) odpowiadających potrzebom dalszego rozwoju regulacji prawnej, z tym jednak zastrzeżeniem, że trzeba mieć świadomość fragmentaryczności proponowanych określeń³¹.

Sposób ustalenia przez Panejkę substancji pojęcia samorządu spotkał się z krytyką, m.in. Tadeusza Bigo (1894-1975), który w swojej habilitacji stwierdził, że ustalenia pojęcia samorządu szukać trzeba na innej drodze (nie indukcji) – „mianowicie na drodze logicznej analizy wyobrażeń o cechach samorządu”³². Różnica ich poglądów wynikała właśnie z innych „pozycji wyjściowych” i miała znaczenie m.in. w podejściu do problemu osobowości publicznoprawnej samorządu terytorialnego, której pieczęcią był Bigo, a jej znaczenie umniejszał Panejko, co trafnie odnotował Ostrowski. Dyskusja ta jest jednak obecnie w pewien sposób demonizowana. Przekonania Tadeusza Bigo i Jerzego Panejko traktowane *en bloc* za skrajnie sprzeczne, w wielu kwestiach

31 Jarosław Dobkowski, „Wielopostaciowość gminy w Polsce”, [w:] *Kryzys prawa administracyjnego?* t. I, *Jakość prawa administracyjnego*, red. Dariusz R. Kijowski, Alina Miruć, Agnieszka Suławko-Karetko (Warszawa: Wolters Kluwer Polska, 2012): 253 i n.

32 Zob. także uwagi krytyczne Tadeusz Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego* (Warszawa: Wydawnictwo Kasy im. Mianowskiego, 1928): 153.

się pokrywały³³ albo też zbieżność poglądów między tymi autorami przycho-
dziła z czasem³⁴.

Panejko posiadał swój jasny pogląd na podmiotowość prawną i pub-
liczne prawa podmiotowe³⁵. Z jednej strony przez podmiotowość prawną ro-
zumiał zdolność posiadania praw podmiotowych, a przez osobę prawną stwo-
rzony przez porządek prawny samodzielny byt, do którego ta zdolność może
być przypisana. Stawiał przy tym znak równości pomiędzy takimi kategoria-
mi jak podmiot prawa i osoba prawna.

Trzeba od razu zaznaczyć, że Panejko nie kwestionował przyzna-
nia różnym podmiotom prawnym, choćby korporacjom publicznoprawnym,
osobowości prawnej w sferze prawa prywatnego (zdolności cywilno-sądowej)).
Bez zastrzeżeń przyjmował też wypracowane na gruncie nauki prawa pry-
watnego pojęcie prawa podmiotowego. Stwierdzał, że organy administracji
publicznej mogą, ale nie muszą, posiadać osobowość prawną. Jest to zupełnie
obojętne dla problemu sprawowania władzy państwowej, ponieważ każdy,
kto ją sprawuje, nie robi tego we własnym imieniu, a tylko w imieniu pań-
stwa. Osobowość prawna ma fundamentalne znaczenie jedynie w procesie
cywilnym i może przejawiać się tylko w dziedzinie prawa prywatnego. Jest to
bowiem *facultas agendi* chroniony prawem materialnym³⁶.

Na kanwie zagadnienia publicznych praw podmiotowych zauważał,
że choć wokół tego pojęcia koncentruje się wiele problemów prawa admini-
stracyjnego, to ono samo jest jednym z najbardziej spornych koncepcji nauki
tego prawa. Stwierdzał, że wszelką niedokładność i niespójność (niedoskona-
łość) cywilistycznej definicji publicznych praw podmiotowych można szcze-
gólnie wyraźnie i silnie zauważyć w konstrukcji publicznego prawa podmio-
towego jednostek samorządowych jako prawa w stosunku do państwa. Pub-
liczne prawa podmiotowe mają zupełnie inną strukturę niż prywatne prawa

- 33 Panejko, *Geneza i podstawy*, passim; Bigo. *Związki publiczno-prawne*, passim.
- 34 Panejko, *Geneza i podstawy*, wyd. 2, passim; Tadeusz Bigo, *Z ustrojowych zagadnień samorządu* (Lwów: Wydawnictwa Instytutu Administracyjnego U.J.K., 1933): passim; idem, „Samorząd terytorialny w nowej konstytucji”, [w:] *Księga pamięci ku czci Leona Pinińskiego* (Lwów: nakł. Komitetu Redakcyjnego, 1936): 53 i n.
- 35 Zob. szerzej: Jarosław Dobkowski, „Podmiotowość prawna samorządu terytorialnego w świetle poglądów Jerzego Karola Panejki”, [w:] *Podmiotowość samorządu terytorialnego – ustrojowe pytania i dylematy*, red. Katarzyna Małyssa-Sulińska, Mirosław Stec (Warszawa: Wolters Kluwer Polska, 2020): 293-306.
- 36 Jurij Panejko, *Nauka administracji i administratywno-prawa. Zahał'na czastyna/ za wykładamy profesora Jurija Panejka*, red. W. M. Bewzenko et al. (Kijów: Dakor, 2016), 172 i n.

podmiotowe, a zatem nie można ich wyprowadzić w drodze analogii. Stwierdzał, że samo przyznanie osobowości publicznoprawnej nie jest źródłem publicznych praw podmiotowych. Musi istnieć do tego jeszcze dodatkowa podstawa w prawie materialnym. Ponadto uważał, że osobowość publicznoprawna wynika z faktu, iż prawo uznaje prywatnoprawną osobę i nadaje jej imperium, a nie na odwrót. Wskazywał także na problem ochrony kompetencji społeczności uznanych przez prawo pozytywne. Uważał za rzecz naturalną, że kompetencje te są chronione przez prawo nie przed państwem, ale przed władzami państwowymi. Za błąd uważał takie konstruowanie publicznych praw podmiotowych, gdy pojęcie państwa jest sprowadzane do pojęcia organów zarządzających, a to w istocie stanowi ochronę kompetencji przed organami zarządzającymi. Z tego punktu widzenia publiczne prawo podmiotowe jednostki samorządowej pokrywa się z ochroną kompetencji społeczności. Ochrona ta przejawia się w legitymacji do zaskarżenia do sądu administracyjnego odpowiedniego aktu administracyjnego, który narusza kompetencje organu jednostki samorządowej. Tylko prawo przedmiotowe może nadać tę legitymację, a jeśli tak, wówczas odpowiedni organ samorządowy będzie miał właściwość do działania w konkretnej sprawie przed sądem administracyjnym ze skargi na naruszenie prawa do zabezpieczonych prawnie własnych kompetencji. Stwierdzał też, że jednostka samorządowa nie może mieć żadnego publicznego prawa podmiotowego w stosunku do państwa, ponieważ prawo publiczne podlega samemu państwu, a określona społeczność może korzystać z praw publicznych uznanych tylko w imieniu państwa, to znaczy jako jego organu³⁷.

„Osobowość publiczno-prawna – konkludował Panejko – materialnie nie posiada żadnego znaczenia. Gdy osobowość prywatno-prawna powoduje zdolność do wszechstronnego działania opartego na przepisach przedmiotowego prawa, to osobowość publiczno-prawna nie pociąga za sobą ipso facto żadnych uprawnień. Osobowość publiczno-prawna nic nie daje, gdyż nie przyznaje żadnych praw publicznych. Ona jest tylko określeniem, a raczej objaśnieniem, że dana jednostka kolektywna posiadająca przyznaną sobie osobowość wykonuje część administracji w granicach przepisów państwowego prawa. Te czynności jednak dana jednostka będzie mogła wykonywać bez względu na to, czy osobowość będzie jej przysługiwać, czy nie”³⁸.

Jak trafnie zauważył Ostrowski, poglądy Panejki nawiązywały do państwowej teorii samorządu. Teoria ta głosi, że na tle faktycznego rozwoju instytucji państwa konstruowanie instytucji samorządu na podstawie przeciwstawności samorządu z jednej, a państwa z drugiej strony straciło wszelkie uzasadnienie, a wraz z nią nie ma już uzasadnienia konstrukcja

37 Ibidem, 219 i n.

38 Idem, *Prawo administracyjne (skrypt z wykładów Jerzego Panejki)* (Wilno: Uniwersytet Stefana Batorego, 1929): 66.

publicznoprawnej osobowości samorządu i że samorząd jest w istocie odmienną formą sprawowania administracji państwowej.

Teoria państwowa samorządu powstała na kanwie krytyki poglądów liberalnych, które postulują państwo ograniczone. To ograniczenie ma się dokonywać przede wszystkim na korzyść jednostki w imię jej wolności, ale także na korzyść mniejszych grup społecznych w obrębie państwa, przede wszystkim na korzyść grup miejscowych, zorganizowanych w samorząd. Trudno było zaprzeczyć, że istnieją potrzeby, których się nie da zaspokoić wysiłkiem jednostek. Zaspokajając je mają organizacje mniejszych grup społecznych, przede wszystkim gmina, ale gmina traktowana jest tak jak jednostka, a więc jako odrębny od państwa indywidualny byt prawny, posiadający odrębne od państwa i państwu przeciwne sprawy i interesy. Takiemu ujęciu ideologicznemu odpowiadały specjalne konstrukcje prawne, w tym ta, że z jednostek samorządu tworzy się korporacyjne „osoby publicznoprawne”, odrębne od państwa, posiadające „własne” sprawy i prawa, odrębne albo nawet przeciwstawne sprawom ogólnopaństwowym³⁹.

Teoria państwowa samorządu terytorialnego była jednak w Polsce uznawana za kontrowersyjną. Na ideologii samorządu w Polsce zaciążyła bowiem bardzo wyraźnie pamięć zaborów. W okresie niewoli uważano samorząd za główną polską instytucję publiczną, za instrument walki z obcą państwowością. Pod wpływem tych czynników wytworzył się istotny element koncepcji samorządu w Polsce, opierający się na idei przeciwstawności państwa i społeczeństwa. Doprowadziło to 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 Ustawodawczy⁴⁰. Nie bez znaczenia były także prądy skrajnie lewicowe, również przeciwstawiające samorząd państwu⁴¹. W takich uwarunkowaniach we Lwowie powstawały prace Bigo,

39 Maurycy Jaroszyński, „Samorząd w ustroju kapitalistycznym” *Wiśń*, nr 48 (1947): 3.

40 Jarosław Dobkowski, „Niepublikowane opracowanie Jerzego Stefana Langroda: Uwagi o problemie administracji rządowej i samorządowej w Polsce” *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, nr 1 (2019): 73 i n.; idem, „Problem „administratywizacji” samorządu terytorialnego w Polsce”, [w:] *Aktualne problemy prawa i samorządu terytorialnego: 25 lat rozwoju: od Katedry Prawa i Samorządu Terytorialnego Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Olsztynie do Wydziału Prawa i Administracji oraz Katedry Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie*, red. Jarosław Dobkowski, Paweł Sobotko, Jakub Goerick (Olsztyn: Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, 2020): 41-50.

41 Jaroszyński „Samorząd”, 3.

eksponujące jako cechę dystynktywną samorządu osobowość publicznoprawną. Pojęcie to, choć idealizowane, miało stanowić swoiste szranki przeciwko wszechwładzy państwa. Stąd też zarysowana na wstępie polemika między Jerzym Panejko a Tadeuszem Bigo ma także współczesne odniesienia⁴², a problem „osobowości publicznoprawnej” jednostek samorządu terytorialnego cały czas jest żywy, bowiem jest postrzegany – podobnie jak inne konstrukcje teoretycznoprawne tego typu – jako bariera wobec procesów postępującego upaństwowienia samorządu terytorialnego⁴³.

Panejko jednak wyjaśniał, że „zrozumienie potrzeby i znaczenia samorządu jest rzeczą bardzo doniosłą. Niestety brakiem zrozumienia samorządu ciągle grzeszy większa część społeczeństwa. Samorząd nie stanowi jeszcze dla nieorientujących się części społeczeństwa zjawiska życia politycznego, nie stanowi wewnętrznej siły wiążącej ściśle społeczeństwo z ideą państwową, nie stanowi wydobycia produkcyjnych sił narodu dla dobra ogółu, lecz stanowi raczej w jej naiwnym mniemaniu czynnik wojujący z państwem, względnie z władzą państwową. Takie zapatrywanie jest oparte na zupełne błędnych podstawach. Celem samorządu ani nie jest walka z państwem, ani z władzą państwową, gdyż samorząd sam jest tylko organem państwowym, podobnie jak jest nim rząd. Celem administracji samorządowej jest uzupełnienie administracji rządowej, względnie zastąpienie jej w tych wszystkich działaniach, w których samodzielność zdecentralizowanej administracji jest wskazana i w których daje ona lepszą gwarancję należytego załatwienia sprawy, aniżeli mechaniczna niejednokrotnie biurokracja rządząca z centrum i niezająca życia lokalnego. Samorząd stanowi szkołę życia politycznego, on winien prowadzić do złączenia interesów jednostki z interesami państwa, do wykuwania jednostki w poczuciu obywatelsko-państwowym”⁴⁴. I dalej: „Samorząd posiada cel praktyczny, a nie stanowi celu dla siebie, dlatego nie możemy pytać się, czy dana jednostka zbiorowa posiada prawo do samorządu, lecz jedynie, czy celowe jest utrzymanie samorządu”⁴⁵.

W duchu nowoczesnego państwa widział także funkcjonowanie samorządu nieterytorialnego, zwłaszcza zawodowego i gospodarczego; państwa, w którym byłaby zachowana równowaga wszystkich warstw społecznych

42 Por. Michał Kulesza, *III RP – między Bigo a Panejką. W 20-lecie restytucji samorządu terytorialnego* (wykład na inauguracji roku akademickiego 2010/2011 Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego).

43 Zob. szerzej: Jarosław Dobkowski, „Pojęcia i konstrukcje prawa samorządu terytorialnego ograniczające wszechwładzę państwa” *Samorząd Terytorialny*, nr 7-8 (2020): 36-43.

44 Panejko, *Prawo administracyjne (skrypt z wykładów Jerzego Panejki)*, 75 i n.

45 Ibidem, 77.

i usunięte by były lub przynajmniej osłabione ujemne skutki stosowania w praktycznym życiu idei demokratycznej. Zwraca się ku „nowej” idei stanowej, opierającej się na wspólności interesów zawodowych i gospodarczych. Samorząd zawodowy i gospodarczy przestałby być tylko problemem polityki administracyjnej, a nabrał znaczenia problemu łączącego się z ustrojem państwowym. Tego typu związki samorządowe na zasadach podobnych do samorządu terytorialnego wykonywałyby funkcje władzy państwowej. Ich funkcjonowanie nie tylko powodowałoby zbliżenie poszczególnych osób i ich grup do administracji, ale włączenie w procesy administrowania⁴⁶. Mają bowiem te dwa rodzaje samorządu wspólną zasadniczą cechę, że wykonują w sposób władczy zdecentralizowaną część administracji państwowej⁴⁷.

Ten kontekst dziejowy jest niezwykle istotny w zrozumieniu poglądu Panejki na istotę ogólnie pojętego samorządu. Był on bowiem pozytywnym „państwowcem”. Niemniej ważne jest także i to, że pogląd ten, czy szerzej metoda badania instytucji prawnych, a nawet sposób myślenia o prawie miał naśladowców w Jego uczniach. Śmiem twierdzić, że Panejko stworzył swoją własną szkołę prawa administracyjnego. Do jej grona należy zaliczyć wychowanków z okresu wileńskiego, wspomnianego już wyżej Jerzego Starościaka i Ludwika Bara (1906-1999), którzy zostali znanymi profesorami prawa administracyjnego, ale także doktorów: przede wszystkim Henryka Dembińskiego (1908-1941)⁴⁸ a po części Władysława Kawkę (1908-1992)⁴⁹. Zaliczyć też należy powojennych doktorantów Panejki, przede wszystkim przywołanego już Zenobiusza Sokoluka, który 1968 r. został profesorem prawa administracyjnego, a który uprzednio doktoryzował w 1953 r. na podstawie dysertacji pt. *Ідеологічні основи комунального самоврядування у Франції (Ideologiczne podstawy samorządu komunalnego we Francji)*⁵⁰ oraz

46 Ibidem, 79 i n.

47 Ibidem, *Geneza i podstawy*, wyd. 2, 166.

48 Zob. szerzej: Jarosław Dobkowski, „Henryk Dembiński (1908-1941) i jego poglądy na istotę samorządu” *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, nr 4 (2020): 155-172.

49 Zob. szerzej: Jarosław Dobkowski, „Policja w ujęciu historycznym i współczesnym”, [w:] *Misja publiczna, wspólnota, państwo: studia z prawa i administracji: księga dedykowana pamięci profesora Michała Kuleszy*, red. Arwid Mednis, t. II (Wrocław: Presscom, 2016): 291-300.

50 Zob. szerzej: Jarosław Dobkowski, „Recepcja dorobku Wolnego Uniwersytetu Ukraińskiego w Monachium z zakresu nauki administracji i prawa administracyjnego”, [w:] *Funkcjonowanie administracji publicznej: historia i stan obecny*, red. Waclaw Brzęk, Sylwia Ćmiel, Katerina Novikova (Józefów: Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide de Gasperi w Józefowie, 2013): 149-161.

uzyskał docenturę na podstawie habilitacji pt. *Teoria policji*⁵¹, ale również Romana Goliata (1921-1998), który napisał w 1949 r. pracę doktorską pt. *Ідеологічні переміни самоврядування (Zmiany ideologiczne samorządu)*⁵². Na treści tych prac także odcisnęła się naukowa ręka Panejki, co widać chociażby po samych tytułach.

Mimo że nakładając na obraz zarysowany przez Ostrowskiego niniejsze uwagi jesteśmy bliżsi prawdy o poglądzie Panejki na istotę samorządu, to spuścizna naukowa tego wybitnego znawcy i kontynuatorów jego myśli jeszcze przez wiele lat będzie stanowiła punkt odniesienia w dociekaniach teoretycznych i konstruowaniu definicji, a przede wszystkim poszukiwaniu prawnej i prawniczej istoty samorządu.

Bibliografia

- Bigo Tadeusz, „Samorząd terytorialny w nowej konstytucji”, [w:] *Księga pamięci ku czci Leona Pinińskiego*. Lwów: nakł. Komitetu Redakcyjnego, 1936.
- Bigo Tadeusz, *Z ustrojowych zagadnień samorządu*. Lwów: Wydawnictwa Instytutu Administracyjnego U.J.K, 1933.
- Bigo Tadeusz, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*. Warszawa: Wydawnictwo Kasy im. Mianowskiego, 1928.
- Borkowski Janusz, „J. Panejko. Geneza i podstawy samorządu europejskiego, Warszawa, 1990” *Samorząd Terytorialny*, nr 10 (1991): 50-52.
- Dobkowski Jarosław, „Bibliografia prac Profesora Jerzego Karola Panejki (1886-1973)” *Studia Prawnoustrojowe*, nr 33 (2016): 189-198.
- Dobkowski Jarosław, „Henryk Dembiński (1908-1941) i jego poglądy na istotę samorządu” *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, nr 4 (2020): 155-172. <https://doi.org/10.14746/rpeis.2020.82.4.12>.
- Dobkowski Jarosław, „Indukcja funkcjonalna prof. Jerzego Panejki jako metoda badań porównawczych nad samorządem w Europie” *Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo*, nr 331 (2020): 71-83. <https://doi.org/10.19195/0524-4544.331.8>.
- Dobkowski Jarosław, „J. Panejko, *Teoretyczne podstawy samorządu*, Lwów 2002” *Samorząd Terytorialny*, nr 9 (2010): 82-88.
- Dobkowski Jarosław, „Jerzy Karol Panejko (1886-1973) – zarys biografii” *Studia Prawnoustrojowe*, nr 26 (2014): 47-62.

51 Zob. szerzej: Jarosław Dobkowski, „Z. Sokoluk, *Teoria policji*, Hadziac 2005” *Samorząd Terytorialny*, nr 1-2 (2012): 156-163.

52 Zob. szerzej: Jarosław Dobkowski „Jerzy Karol Panejko (1886-1973) – zarys biografii” *Studia Prawnoustrojowe*, nr 26 (2014): 47-62.

- Dobkowski Jarosław, „Niepublikowane opracowanie Jerzego Stefana Langroda: Uwagi o problemie administracji rządowej i samorządowej w Polsce” *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, nr 1 (2019): 73-90. <https://doi.org/10.15804/ppk.2019.01.04>.
- Dobkowski Jarosław, „Podmiotowość prawna samorządu terytorialnego w świetle poglądów Jerzego Karola Panejki”, [w:] *Podmiotowość samorządu terytorialnego – ustrojowe pytania i dylematy*, red. K. Małysa-Sulińska, M. Stec. 293-306. Warszawa: Wolters Kluwer Polska, 2020).
- Dobkowski Jarosław, „Pojęcia i konstrukcje prawa samorządu terytorialnego ograniczające wszechwładzę państwa” *Samorząd Terytorialny*, nr 7-8 (2020): 36-43.
- Dobkowski Jarosław, „Policja w ujęciu historycznym i współczesnym”, [w:] *Misja publiczna, wspólnota, państwo: studia z prawa i administracji: księga dedykowana pamięci profesora Michała Kuleszy*, red. Arwid Mednis, t. II. 291-300. Wrocław: Presscom, 2016.
- Dobkowski Jarosław, „Problem „administratywizacji” samorządu terytorialnego w Polsce”, [w:] *Aktualne problemy prawa i samorządu terytorialnego: 25 lat rozwoju: od Katedry Prawa i Samorządu Terytorialnego Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Olsztynie do Wydziału Prawa i Administracji oraz Katedry Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie*, red. Jarosław Dobkowski, Paweł Sobotko, Jakub Goerick. 41-50. Olsztyn: Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, 2020.
- Dobkowski Jarosław, „Recepcja dorobku Wolnego Uniwersytetu Ukraińskiego w Monachium z zakresu nauki administracji i prawa administracyjnego”, [w:] *Funkcjonowanie administracji publicznej: historia i stan obecny*, red. Waław Brzęk, Sylwia Ćmiel, Katerina Novikova. 149-161. Józefów: Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide de Gasperi w Józefowie, 2013.
- Dobkowski Jarosław, „Wielopostaciowość gminy w Polsce”, [w:] *Kryzys prawa administracyjnego?*, t. I, *Jakość prawa administracyjnego*, red. Dariusz R. Kijowski, Alina Miruć, Agnieszka Suławko-Karetko. 253-272. Warszawa: Wolters Kluwer Polska. 2012.
- Dobkowski Jarosław, „Z. Sokoluk, *Teoria policji*, Hadziacz 2005” *Samorząd Terytorialny*, nr 1-2 (2012): 156-163.
- Jaroszyński Maurycy, „Samorząd w ustroju kapitalistycznym” *Wiśń*, nr 48 (1947).
- Kelsen Hans, *Allgemeine Staatslehre*. Berlin: Julius Springer, 1925.
- Kelsen Hans, *Podstawowe zagadnienia nauki prawa państwowego (o rozwinięciu nauki o normie prawnej)*, przeł. Tadeusz Przeworski. Wilno: Wydawnictwo Akademickiego Koła Prawników Studentów Uniwersytetu Stefana Batorego, t. I, 1935, t. II, 1936.

- Panejko Jerzy, „Czynnik społecznościowy w organizacji samorządu miast niemieckich” *Samorząd Terytorjalny*, z. 4 (1934): 361-385.
- Panejko Jerzy, „Przedmowa”, [w:] Hans Kelsen, *Podstawowe zagadnienia nauki prawa państwowego (o rozwinięciu nauki o normie prawnej)*, przeł. Tadeusz Przeworski. 5-6. Wilno: Wydawnictwo Akademickiego Koła Prawników Studentów Uniwersytetu Stefana Batorego, t. I, 1935, t. II, Wilno 1936.
- Panejko Jerzy, „Samorząd instytucji ubezpieczeń społecznych w świetle teorii i prawa pozytywnego” *Przegląd Ubezpieczeń Społecznych*, z. 11 (1931): 321-323.
- Panejko Jerzy, „Samorząd rolniczy” *Czas*, nr 83 (1928): 6.
- Panejko Jerzy, „Spór o charakter prawny instytucji ubezpieczeń społecznych” *Przegląd Ubezpieczeń Społecznych*, nr 3-4 (1936): 190-193.
- Panejko Jerzy, „Uwagi o samorządzie”, [w:] Władysław Leopold Jaworski, *Projekt Kodeksu agrarnego, Załączniki*. 147-196. Warszawa: Wydawnictwo Ministerstwa Reform Rolnych, 1928.
- Panejko Jerzy, „Z zagadnień nadzoru nad samorządem komunalnym w sprawach opieki społecznej” *Samorząd Terytorjalny*, z. 1-2 (1931): 1-25.
- Panejko Jerzy, „Założenia metodologiczne w badaniu pozytywno-prawnego pojęcia samorządu” *Samorząd Terytorjalny*, z. 3-4 (1935): 312-322.
- Panejko Jerzy, „Zapowiedź wielkiej reformy administracji w Prusiech” *Czas*, nr 32 (1929): 2.
- Panejko Jerzy, „Znaczenie samorządu zawodowego w organizacji państwa” *Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne*, nr 1-12 (1929): 48-61.
- Panejko Jerzy, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego* (Paryż: Imprimerie de Navarre, 1926) [wznowienie: reprint zawierający *facsimilia*, wydany w ramach I Serii Klasyki Samorządowej Wydawnictwa „Przemiany” w 1990 r.].
- Panejko Jerzy, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*. Wilno: Skład Główny w Księgarni Św. Wojciecha. 1934.
- Panejko Jerzy, *Prawo administracyjne (skrypt z wykładów Jerzego Panejki)*. Wilno: Uniwersytet Stefana Batorego. 1929.
- Panejko Jerzy, *Samorząd porównawczy: wykłady prof. dr. Panejki*. Kraków: Polska Szkoła Nauk Politycznych, 1928.
- Panejko Jerzy, *Studium o komunach szwajcarskich*. Zurich: manuskrypt, 1925.
- Panejko Jerzy, *Ustrój samorządu terytorjalnego w Polsce*, [w:] Władysław Leopold Jaworski, *Projekt Konstytucji, Załączniki*. 275-329. Kraków: Skład główny w Księgarni Leona Frommera [Drukarnia Narodowa], 1928.
- Panejko Jurij, *Nauka administracji j administratywnoho prawa. Zahal'na czastyna. Za wykladamy Ju. Panejka opraciuwaw S. Hałamaj*. Augsburg: Ukrasz's'ka Students'ka Hromada. Serk: Skrypt, 1949, cz. 1, cz. 2.

- Panejko Jurij, *Nauka administracji i administratywno-prawna. Zahal'na czastynal za wykladamy profesora Jurija Panejka*, red. W. M. Bewzenko et al. Kijów: Dakor, 2016.
- Panejko Jurij, *Teoretyczni osnovy samowriaduwannia*. L'wiv: Litopys, 2002.
- Panejko Jurij, *Teoretyczni osnovy samowriaduwannia*. München: Ukrajins'ka Wil'na Akademiya Nauk w Nimeczczyni, 1963.
- Sokoluk Zynowij, „Jurij Panejko (3.4.1886 – 18.8.1973)” *Zbirnyk na poszanu Jurija Panejka, Naukowyj zbirnyk*, t. XI (1988): 5-22.
- Sokoluk Zynowij, „Jurij Panejko (3. IV. 1886 – 18. VIII. 1973)” *Suczasnist'*, cz. 9 (1986): 98-108.
- Sokoluk Zynowij, „Prof. d-r Jurij Panejko: Teoretyczni osnovy samowriaduwannia, Wydannia Ukrajins'ko Wil'noji Akademiji Nauk w Nimeczczyni, Miunchen 1963, ctop. 194” *Ukrajins'kyj Samostijnyk*, nr 5 (1963): 36-38.
- Sokoluk Zynowij, „Profesor Ju. Panejko: Teoretyczni osnovy samowriaduwannia. – Miunchen, 1963. (recenzija)”, [w:] *Naukowi zapysky Ukrajins'koho Wil'noho Uniwersytetu. Wydannia Senatu UWU za uczastiu Filosoficznoho Fakul'tetu ta Fakul'tetu Prawa i Suspil'noekonomicznych Nauk*, red. Andrij Biłyns'kyj. 147-152. Miunchen: Logos, 1963.
- Starościak Jerzy, *System organizacyjny administracji polskiej. Nauka administracji i prawo administracyjne (uzupełnienia do wykładów)*, z. 2. Warszawa: Zakład Wydawniczy Akademii Nauk Politycznych, 1949.
- Tyrowicz Marian, „J. Panejko. Geneza i podstawy samorządu europejskiego, Wilno 1934” *Kwartalnik Historyczny*, nr 3 (1935): 244-245.
- Tyrowicz Marian, „Panejko Jerzy, dr prof. Uniwersytetu Stef. Batorego. Geneza i podstawy samorządu europejskiego – Wydanie II, Wilno. Str. 184” *Nowa Książka*, nr 8 (1935): 423-424.



This article is published under a Creative Commons Attribution 4.0 International license.

For guidelines on the permitted uses refer to <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode>

