

# Jerzy Panejko i jego poglądy na instytucję samorządu

---

## Jerzy Panejko and His Views on the Institution of the Local Government

*The author analyzes materials related to the scientific activities of professor Jerzy Panejko. The author touched upon the problems of local government encountered by this researcher of Polish administrative law. He discusses issues related to the formation and development of local government (in particular in the context of Swiss local government), Panejko's activities in the bar, and the problem of his works edited in the areas of the former Austrian partition, but also a number of problems that arose in connection with the implementation of these new institutions.*

---

### Adam Ostrowski

*magister prawa  
Akademia Pomorska w Słupsku*

ORCID – 0000-0003-3455-5963

Słowa kluczowe:  
Jerzy Panejko, prawo administracyjne,  
samorząd

Keywords:  
Jerzy Panejko, the administrative law,  
local government

<https://doi.org/10.36128/priv.vi34.163>

### 1. Wprowadzenie i biografia Jerzego Panejki

Profesor Jerzy Karol Panejko (1886-1973) był jednym z najwybitniejszych teoretyków polskiego prawa administracyjnego. Jako pomocnik kancelaryjny Namiestnictwa we Lwowie, zyskał doświadczenie zawodowe stosując normy prawa administracyjnego w praktyce. Stanowisko profesora nadzwyczajnego uzyskał postanowieniem z dnia 4 grudnia 1928 roku<sup>1</sup>, natomiast funkcję

---

1 Lietuvos Centrinis Valstybės Archyvas (LCVA), mszp., sygn. 175. I. Bb. 761, Nominacja prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej doktora Jerzego Panejko na stanowisko profesora nadzwyczajnego z dnia 14 XII 1928 r. Ministerstwo Wyznań

profesora zwyczajnego objął osiem lat później<sup>2</sup>. Tezy stawiane przez niego w trakcie aktywnej działalności naukowej w pierwszej połowie XX wieku znajdują swe odzwierciedlenie we współczesnym prawodawstwie. Postać Jerzego Panejki – dogmatyka, wykładowcy na Uniwersytecie Jagiellońskim, Uniwersytecie Stefana Batorego w Wilnie, nauczyciela akademickiego pełniącego szereg funkcji zarówno katedralnych, jak i wydziałowych, po dzień dzisiejszy wzbudza zainteresowanie przedstawicieli nauki w różnych jej obszarach. W tym miejscu można wymienić prace autorstwa: Mikołaja Tarkowskiego<sup>3</sup>, Przemysława Dąbrowskiego<sup>4</sup>, Dariusza Szpopera<sup>5</sup>, Jarosława Dobkowskiego<sup>6</sup>, Adama Bosiackiego<sup>7</sup>, jak również Przemysława Marcina Żukowskiego<sup>8</sup>. Jednakże autorzy dotychczasowych opracowań naukowych nie

---

Religijnych i Oświecenia Publicznego. Uniwersytet Stefana Batorego w Wilnie. Zbiór Dokumentów Osobowych, k. 36-37.

- 2 LCVA, mszp., sygn. 175. 2. VI B. 58, Nominacja prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej doktora profesora nadzwyczajnego Jerzego Panejko na stanowisko profesora zwyczajnego z dnia 15 XII 1936 r., Akta Personalne prof. Jerzego Panejko, Wydział Prawa i Nauk Społecznych U. S. B., k. 40.
- 3 Mikołaj Tarkowski, *Wydział Prawa i Nauk Społecznych Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie w latach 1919-1939* (Gdańsk: Wydawnictwo Gdańskiej Szkoły Wyższej, 2015); idem, „Główne kierunki pracy badawczej profesorów Wydziału Prawa i Nauk Społecznych Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie (1919-1939)” *Przegląd Wschodni*, t. XI, z. 4 (2011).
- 4 Przemysław Dąbrowski, *Mutationes in doctrina iuris. Kwestia prac nad reformą uniwersyteckich studiów prawniczych w Polsce (1918-1939)* (Gdańsk: Wydawnictwo Gdańskiej Szkoły Wyższej 2015); idem, „Nauczanie nauki administracji i prawa administracyjnego na Wydziale Prawa i Nauk Społecznych Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie w okresie dwudziestolecia międzywojennego” *Czasopismo prawno-historyczne*, t. LXVII, z. 1 (2015).
- 5 Dariusz Szpoper, Mikołaj Tarkowski, „Nauczanie prawa na Uniwersytecie Stefana Batorego w Wilnie (1919-1939)”, [w:] *Wybrane problemy nauki i nauczania prawa*, red. Ewa Kozerska, Piotr Sadowski, Andrzej Szymański (Opole: Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, 2010).
- 6 Jarosław Dobkowski, „Jerzy Karol Panejko (1886-1973) – zarys biografii” *Studia Prawnoustrojowe*, R. XXVI (2014).
- 7 Adam Bosiacki, *Od naturalizmu do etatyzmu, Doktryny samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej 1918-1939* (Warszawa: Liber, 2006).
- 8 Przemysław Żukowski, „Droga Jerzego Panejki do katedry prawa administracyjnego i nauki administracji na Wydziale Prawa i Nauk

charakteryzowali szczegółowo poglądów Jerzego Panejki na temat instytucji samorządu na gruncie prawodawstwa polskiego, a także wybranych państw europejskich. Z tego powodu treść artykułu skupia się w zdecydowanej mierze na aspekcie, któremu profesor poświęcił znakomitą większość swojej działalności naukowej, tj. samorządzie. Był on wszak, obok Henryka Dembińskiego – jego ucznia i autora rozprawy doktorskiej pt. *Osobowość publiczno-prawna samorządu w świetle metody dogmatycznej i socjologicznej*<sup>9</sup>, a także Tadeusza Bigo<sup>10</sup>, Aleksandra Krońskiego<sup>11</sup>, czy Maurycego Jaroszyńskiego<sup>12</sup> uczonym, który niewątpliwie przyczynił się do znacznego rozwoju tejże problematyki w okresie prowadzenia swych najszerzej zakrojonych badań naukowych<sup>13</sup>. Owej instytucji poświęcił on zresztą szereg publikacji, począwszy od rozprawy habilitacyjnej zatytułowanej: *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*<sup>14</sup>.

To samo zagadnienie było przedmiotem innych publikacji o charakterze administracyjnoprawnym<sup>15</sup>. Oprócz tego Jerzy Panejko

---

Społecznych Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie” *Res Gestae. Czasopismo Historyczne*, t. II (2016).

- 9 LCVA, mszp., sygn. 175. 2. VI B. 86, Pismo Henryka Dembińskiego do Rektoratu Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie z dnia 4 XII 1933 r. Doktoryzacja mgr Henryka Dembińskiego, Wydział Prawa i Nauk Społecznych U. S. B. k. 1 i n.
- 10 Autor m.in. *Z zagadnień ustrojowych samorządu* (Lwów: Związek Powiatów Rzeczypospolitej, 1933).
- 11 *Twórcy Teorii samorządu terytorialnego* Warszawa 1932, czy też *Ustrój komunalny miast* (Warszawa: M. Arcta, 1917).
- 12 „Rola i zadania samorządu terytorialnego w Polsce” *Kalendarz Samorządowy*, R. I (1926).
- 13 Tj. pierwszej połowie XX wieku.
- 14 Jerzy Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego* (Paryż: Imprimerie de Navarre, 1926).
- 15 Te ogłoszone drukiem po przedstawieniu wniosku o mianowanie go profesorem zwyczajnym: „Z zagadnień nadzoru nad samorządem komunalnym w sprawach opieki społecznej” *Samorząd Terytorialny* z. I i II (1931): 1-25; „Samorząd instytucji ubezpieczeń społecznych w świetle teorii i prawa pozytywnego” *Przegląd Ubezpieczeń Społecznych*, z. XI (1931): 321 i n.; „Z zagadnień sądownictwa administracyjnego – na tle projektu ustawy o sądownictwie administracyjnym”, *Gazeta Administracji i Policji Państwowej* z. I (1932): 1-20; „O reformie nauczania administracji i prawa administracyjnego”, *Gazeta Administracji i Policji Państwowej* z. VII (1932): 8 i n.

opublikował<sup>16</sup> także następujące opracowania i artykuły<sup>17</sup>. Fakt ten docenia wielu współczesnych autorów między innymi Karol Makles, który zwrócił uwagę na wyróżniającą się aktywność naukową tego wybitnego teoretyka samorządu<sup>18</sup>.

Jerzy Karol Panejko urodził się 3 kwietnia 1886 roku w Złoczowie, był synem Łukasza Panejko i Karoliny (z domu Popp). Zmarł 18 sierpnia 1973 roku i został pochowany na terenie cmentarza leśnego Waldfriedhof w Wiedniu<sup>19</sup>. Ukończył V gimnazjum we Lwowie, egzamin dojrzałości złożył natomiast w dniu 1 lipca 1905 roku z odznaczeniem. Następnie kontynuował naukę na Wydziale Prawa Uniwersytetu Lwowskiego, gdzie złożył trzy egzaminy rządowe, tj. prawno-historyczny (21 października 1907 roku), sądowy (18 października 1909) i z nauk politycznych (12 kwietnia 1910). Jerzy Panejko kończąc studia prawnicze uzyskał dyplom doktora w dniu 13 kwietnia 1910 roku. Znał w mowie i piśmie języki: polski, ruski, niemiecki, rosyjski i francuski. Został on zatrudniony w służbie administracyjnej Namiestnictwa Galicji, zaś przebieg jego zatrudnienia w służbie cywilnej był następujący<sup>20</sup>:

- 
- 16 LCVA, mszp., sygn. 175. 2. VI B. 58, Spis prac naukowych profesora doktora Jerzego Panejki, Akta Personalne prof. Jerzego Panejko, Wydział Prawa i Nauk Społecznych U. S. B., k. 1.
- 17 „Uwagi o samorządzie”, [w:] W. L. Jaworski, *Projekt kodeksu agrarnego – załączniki* (Warszawa: Zakłady Graficzne E. i D. Koziańskich, 1928); „Samorząd rolniczy” *Czas*, nr 83 (1928); *Znaczenie samorządu zawodowego w organizacji państwa* (Kraków: Drukarnia Uniwersytetu Jagiellońskiego pod zarządem Józefa Filipowskiego, 1928); prace wydane w trakcie sprawowania funkcji profesury nadzwyczajnej: *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, załącznik do „Projektu Konstytucji” opracowanego przez Prof. Wł. L. Jaworskiego (Kraków: Drukarnia Uniwersytetu Jagiellońskiego pod zarządem Józefa Filipowskiego, 1928); *Polskie Prawo Administracyjne w zarysie* wspólnie z Prof. K. W. Kumanieckim i Prof. B. Wasiutyńskim, Kraków 1929; „Rozwiązanie reprezentacji komunalnych w województwach b. zaboru austriackiego” *Samorząd terytorialny: kwartalnik, poświęcony teorii i życiu samorządu terytorialnego*, z. IV (1929); „Samorząd komunalny w Szwajcarii”, *Samorząd terytorialny: kwartalnik, poświęcony teorii i życiu samorządu terytorialnego*, z. 1 (1930).
- 18 Karol Makles, *Prasa centralnych związków samorządowych w drugiej Rzeczypospolitej* (Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, 2014), 10, 184, 280–297.
- 19 Dobkowski, „Jerzy Karol Panejko”, 61.
- 20 LCVA, mszp., sygn. 175. I. Bb. 761, Wykaz stanu służby dr Jerzego Panejko z dnia 26 XI 1926 r., Ministerstwo Wyznań Religijnych

11 stycznia 1920 roku został przyjęty do służby państwowej w charakterze komisarza powiatowego Namiestnictwa, dnia 4 lipca 1920 roku Jerzy Panejko został mianowany sekretarzem Namiestnictwa, 1 lipca 1922 roku stał się urzędnikiem VII st. Urzędu Wojewódzkiego we Lwowie, 16 lutego 1927 roku został przeniesiony z Urzędu Wojewódzkiego we Lwowie do Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie, gdzie 1 maja 1928 roku został nominowany na referendarza VII stopnia. Natomiast w dniu 3 grudnia 1928 roku Jerzy Panejko przestał pełnić funkcję referendarza z powodu mianowania go profesorem nadzwyczajnym na Uniwersytecie Stefana Batorego w Wilnie. Natomiast Stanowisko profesora zwyczajnego objął 15 grudnia 1936 roku<sup>21</sup>. Istotnymi osiągnięciami w karierze akademickiej Jerzego Panejki było także powołanie go na stanowisko dziekana Wydziału Prawa Uniwersytetu Stefana Batorego w latach 1933-1934 i 1936-1937<sup>22</sup>.

## 2. Powstanie i rozwój instytucji, oraz osobowość prawna samorządu

Szczegółowe rozważania nad instytucją samorządu terytorialnego<sup>23</sup> doprowadziły do zdefiniowania go przez Panejkę w następujących słowach: „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”<sup>24</sup>. Można w tym miejscu zauważyć nawiązanie do teorii

---

i Oświecenia Publicznego. Uniwersytet Stefana Batorego w Wilnie. Zbiór Dokumentów Osobowych, k. 27 i n.

- 21 LCVA, mszp., sygn. 175. I. Bb. 761, Wykaz stanu służby dr Jerzego Panejko z dnia 26 XI 1926 r., Ministerstwo Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego. Uniwersytet Stefana Batorego w Wilnie. Zbiór Dokumentów Osobowych, k. 27 i n.; zob. też: Tarkowski, *Wydział Prawa*, 112 i n.
- 22 LCVA, mszp., sygn. 175. I. Bb. 761, Pismo Jerzego Panejki do Rektoratu Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie z dnia 2 VII 1933 r., Ministerstwo Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego. Uniwersytet Stefana Batorego w Wilnie. Zbiór Dokumentów Osobowych, k. 72 i n.
- 23 Choć Jerzy Panejko zajmował się także rozważaniem koncepcji samorządu w szerszym kontekście np. samorządu adwokackiego, o którym w dalszej części poniższego artykułu. Wspominali o tym także Tarkowski, *Główne kierunki*, 796; Bosiacki, *Od naturalizmu do etatyizmu*, 14, 88.
- 24 Panejko, *Geneza*, 97; zob. też: Dobkowski, „Jerzy Karol Panejko”, 47-62; Andrzej Piekara, „Samorząd terytorialny, istota społeczna i prawna, uwarunkowania i funkcje”, [w:] *Samorząd terytorialny, Zagadnienia prawne i administracyjne*, red. Andrzej Piekara, Zygmunt Niewiadomski

Hansa Kelsena, z którego nauki ten teoretyk instytucji samorządu częstokroć czerpał<sup>25</sup>. Istota samorządu w każdym systemie prawnym nieodzownie korespondowała z centralizacją i decentralizacją władzy państwowej. Jerzy Panejko zwracał uwagę na *sui generis*: „obligatoryjną centralizację, przeprowadzając jednocześnie możliwie najszerszą decentralizację”<sup>26</sup>. Ten sam profesor wileński wskazywał, że kwestia zdecentralizowania administracji była przedmiotem rozważań administratywistów, również w państwach, opartych na szerokiej decentralizacji władzy państwowej, charakteryzując przy tym – na podstawie ugruntowanych w literaturze zachodnioeuropejskiej poglądów<sup>27</sup> – Anglię: „[...] w której wedle twierdzenia [Percy] Ashleya społeczeństwo jest skłonne patrzeć na władzę centralną jako na siłę narzuconą władzom lokalnym wbrew ich woli”<sup>28</sup>. Jerzy Panejko wypowiadając te słowa, wraz z odniesieniem do konkretnego państwa, dokonał skonfrontowania istoty decentralizacji jako fundamentu koniecznego do istnienia samorządu terytorialnego i centralizacji rozumianej jako nadzór organów państwowych nad jego najistotniejszymi domenami.

Dekoncentracja<sup>29</sup> administracji centralnej była określana przez Jerzego Panejko jako przekazanie części spraw do rozpatrzenia pod kątem merytorycznym za pośrednictwem terenowych organów administracji rządowej. Skonfrontował ją natomiast z instytucją koncentracji, która uprawniała te organy do kompletowania materiału przeznaczanego dla władz centralnych,

---

(Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze, 1998), 7 i n; Bosiacki, *Od naturalizmu do etatyzmu*, 109.

- 25 Zachodziła tu klarowna korespondencja naukowo-dogmatycznego pojęcia prezentowanego przez J. Panejko z teoriami pojęcia prawnego i pojęcia treści prawnej postulowanymi przez Hansa Kelsena; zob. też: Dąbrowski, „Nauczanie nauki”, 316.
- 26 Panejko uważał, że istnienie samorządu jest bezpośrednim przejawem decentralizacji władzy państwowej, współcześnie pogląd ten podziela także: Elżbieta Chojna-Duch, „Teoretyczne i legislacyjne problemy decentralizacji finansowej samorządu terytorialnego”, [w:] *Samorząd terytorialny, zagadnienia prawne i administracyjne*, 331.
- 27 Percy Ashley, *Zarząd centralny i lokalny w Anglii, Francji, Prusach i Stanach Zjednoczonych* (Lwów: Towarzystwo Wydawnicze Warszawa, 1910), 3.
- 28 Panejko, *Geneza*, 130.
- 29 Jerzy Panejko dekoncentrację administracji centralnej definiował jako wyposażeń struktur rządowych znajdujących się poniżej władzy centralnej w jak najszersze uprawnienia co miało przełożyć się na zwiększenie efektywności i skuteczności działania.

pozbawiając je tym samym prawa do przedmiotowych rozstrzygnięć<sup>30</sup>. Z kolei kwestię centralizacji władzy uznał za nierozłączny element koncentracji władzy sprawowanej przed administrację rządową. W tym kontekście wskazał na „klarowny, dychotomiczny podział administracji terytorialnej na rządową administrację dekoncentracyjną i administrację samorządową, czyli decentralizacyjną”<sup>31</sup>.

Omawiając istotę decentralizacji, należy jednak wskazać na rozbieżność pomiędzy decentralizacją a autonomią. Tę istotną różnicę scharakteryzował uczeń Jerzego Panejki, asystent praktykant-wolontariusz, a następnie pracownik Katedry Nauki Administracji i Prawa Administracyjnego Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie Jerzy Starościak<sup>32</sup>. Podobnie jak jego nauczyciel, Starościak podkreślił, że pierwsza z instytucji – decentralizacja – oznaczała samodzielność w zakresie wykonywania prawa, druga natomiast stanowiła o dopuszczalności swobody w zakresie jego stanowienia. Powyższa „łatwość” rozróżnienia tych instytucji była jedynie pozorna. Wynikało to z faktu, iż część uprawnień prawotwórczych przysługiwało także organom administracji rządowej. Decentralizacja administracji była także bezpośrednio związana z pewnego rodzaju autonomią tworzenia przepisów o charakterze ogólnie-obowiązującym, tj. np. rozporządzeń porządkowych. Należy jednak zwrócić uwagę na to, iż nie każda swoboda działania organów terenowych powinna być definiowana jako autonomia. W tym miejscu warto również wspomnieć o zaaprobowaniu powyższego poglądu przez Aleksandra Krońskiego, który przywoływał poglądy Jerzego Panejki i Zbigniewa Cybichowskiego, akcentujących istotę samorządu jako formę decentralizacji administracji<sup>33</sup>.

Jerzy Starościak scharakteryzował instytucję decentralizacji, powielając przy tym pogląd swojego nauczyciela, w następujących słowach: „samodzielność bowiem, organu administracyjnego w wykonywaniu

30 Idem, *Geneza*, 130; zob. też: Jarosław Kostrubiec, *Administracja Ogólna w Myśli Prawniczej Drugiej Rzeczypospolitej* (Warszawa: Difin, 2019), 65.

31 Panejko, *Geneza*, 130.

32 LCVA, mszp., sygn. 175. 2 VI B. 24, Pismo Rektora i Senatu Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie do Jerzego Starościaka, z dnia 5 VIII 1936 r., Akta Personalne Jerzego Starościaka. Wydział Prawa i Nauk Społecznych Uniwersytet Stefana Batorego, k. 2 i n.

33 Aleksander Kroński co prawda nie był zwolennikiem państwowej teorii samorządu, jednakże wskazywał ją jako wiodącą. Patrz: przedmowa w: Aleksander Kroński, *Teoria samorządu terytorialnego* (Warszawa: Związek Powiatów Rzeczypospolitej, 1932), 4 i 7; zob. też: Zygmunt Cybichowski, *Encyklopedia podręczna prawa publicznego*, t. II (Warszawa: Instytut Wydawniczy Biblioteka Polska, 1930), 919.

poszczególnych zadań mogło być faktycznie bardzo daleko idące – czy to ze względu na przyjętą przez organ wyższy zasadę unikania nadmiernej ingerencji w działalność organów niższych, czy to ze względu na faktyczną bierność organu wyższego, jego nieudolność, lub faktyczną niemożliwość ogarnięcia przez organ wyższy całej działalności organów niższych<sup>34</sup>. Twierdził on także, że co do samodzielności stanowienia aktów prawnych o mocy niższej niż ustawy zasadnicze, która to [samodzielność] jednocześnie mieściła się w gwarancjach ustaw zasadniczych, to przedmiotowy stan zawierał wszelkie przesłanki autonomii. Należy jednak pamiętać, że opisana konstrukcja tych instytucji nie zawsze umożliwiała trafne rozróżnienie pomiędzy nimi<sup>35</sup>.

Zgodnie z interpretacją Jerzego Panejki, samorząd na początku swojego funkcjonowania podlegał permanentnym zmianom. Działo się to za sprawą nieustannie zmieniających się postaw w postrzeganiu przez obywateli otaczającego ich świata, sam zresztą wskazał na to w następujących słowach: „pojęcie i cele samorządu ulegały i ulegają ustawicznym zmianom zależnie od zmieniających się zapatrywań na otaczające go zjawiska świata zewnętrznego”<sup>36</sup>. Zaobserwował on niekryte tendencje związków gminnych do jak najdalejzego odseparowania od wpływów władzy państwowej – aż do podzielności tejże władzy – co zdaniem Panejki, jak i dzisiejszego stanu prawnego, zdaje się być stanem dalece abstrakcyjnym. Wraz z rozwojem instytucji samorządu, zaczęła przeważać tendencja współpracy między samorządem a państwem, co skutkowało niejako włączeniem związków gminnych w mechanizm organizacji państwowej. Działania te miały na celu narastające wzbudzenie u obywateli poczucia efektywnego oddziaływania na społeczeństwo, były także manifestacją poglądów Jerzego Panejki<sup>37</sup>.

Poglądom ówczesnej doktryny prawa administracyjnego przyświecała koncepcja, zgodnie z którą samorząd był zależny w pewnym sensie od państwa<sup>38</sup>, którego to nadzór należeć miał do niezawisłych sądów administracyjnych. Jerzy Panejko był niewątpliwym zwolennikiem obdarzenia obywateli przez państwo zaufaniem, nie zaś traktowaniem ich jako istoty pozbawione możliwości podejmowania samodzielnych decyzji. Formułę tę argumentował

---

34 Jerzy Starościak, *Prawo administracyjne* (Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1969), 62 i n.

35 Ibidem, 62-63.

36 Jerzy Panejko, *Idea praworządności a prawo o ustroju adwokatury* (Wilno, Polska Drukarnia Świt, 1939), 4.

37 Panejko, *Idea praworządności*, 4-5; poglądów na tę instytucję jako uosobienie państwowej teorii samorządu terytorialnego.

38 Zarazem jednak niezależny od władzy rządzącej.

działaniami barona Heinricha Friedricha Karla vom Steina<sup>39</sup>, który to dzięki przekazaniu w ręce społeczeństwa znacznej dozy zaufania, doprowadził do spektakularnego rozwoju miast niemieckich<sup>40</sup>.

Początków samorządu jako pojęcia prawnego należy dopatrywać się w momencie zmiany stosunku władzy do poddanych z „władczego” na ten o charakterze prawnym, w którym osobom fizycznym uprawnienia na gruncie prawa prywatnego zostały rozszerzone o uprawnienia publiczne<sup>41</sup>. Ze względu na brak uregulowania w ustawie zasadniczej<sup>42</sup>, a także rozróżnienia między administracją rządową a samorządową, Jerzy Panejko w sposób następujący charakteryzował cechy samorządu:

- „– wykonywanie administracji państwowej, t. j. takiej administracji przy której koniecznym jest posiadanie władzy przymusowej, a więc zwierzchniczej,
- niezależność hierarchiczna od jakichkolwiek organów administracji państwowej, czy będą nimi organy państwowe czy samorządowe wyższego stopnia<sup>43</sup>
- samodzielność w działaniu<sup>44</sup>.

O ile pierwsze dwie z wyżej wymienionych cech nie wymagały szerszej analizy, o tyle samodzielność w działaniu rozumiana powinna być jako swoboda mieszcząca się rzecz jasna w ramach prawnych, jednakże niczym

39 Minister baron Heinrich Friedrich Karla vom Zum Stein znany reformator miast pruskich XIX wieku. Jerzy Panejko traktował deklarację miast pruskich z 1808 r. jako idealne odzwierciedlenie najwłaściwszego zapatrywania państwa na obywateli „Zutrauen veredelt den Menschen, ewige Vormundschaft hemmt sein Reifen [Czułość uszlachetnia człowieka, wieczna opieka hamuje jego dojrzałość].

40 Idem, *Idea praworządności*, 5; zob. też: Tarkowski, *Wydział Prawa*, 252 i n.

41 Panejko, *Idea praworządności*, 9-10.

42 Wspominał o tym Roman Hausner w kontekście konstytucji kwietniowej, powołując się na słowa Jerzego Panejki; zob. też: Roman Hausner, *Wytyczne dla pojęcia i klasyfikacji samorządu w Konstytucji 1935 r.* (Warszawa: Drukarnia Związku Zawodowego Pracowników Samorządu Terytorialnego, 1936), 5.

43 Na niezależność, o której wspominał Jerzy Panejko powoływał się także Julian Hubert; zob. też: Julian Hubert, „Zagadnienie komisaryczności w samorządzie gminnym (wiejskim lub miejskim) i powiatowym w b. dzielnicy pruskiej” *Samorząd terytorialny: kwartalnik, poświęcony teorii i życiu samorządu terytorialnego*, z. 1 (1930): 5.

44 Panejko, *Idea praworządności*, 8-9.

nieograniczona przez inne organy. Wydawane przez organy samorządu liczne zarządzenia i uchwały, mogły co prawda w toku instancji podlegać zmianom, aczkolwiek miały one jednak charakter bezwzględnie samodzielny, wolny od wpływów organów nadzorczych. Niewątpliwie istotnym w kontekście przedmiotowej gwarancji praworządności było, jak wskazał Jerzy Panejko, a za nim także Ludwik Bar – „przyznanie tak organom samorządowym jak i jednostkom prawa skargi do sądu administracyjnego o nielegalne postępowanie władzy nadzorczej”<sup>45</sup>.

Samorząd terytorialny zgodnie z postanowieniami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej na wagę, których wskazywał nie tylko Jerzy Panejko, lecz także Kazimierz Władysław Kumaniecki, czy Bohdan Wasiułyński) podlegał trójstopniowej organizacji, tj. wojewódzki, powiatowy i gminny (wiejski i miejski)<sup>46</sup>. Organami zarówno stanowiącymi jak i kontrolnymi były rady gminne<sup>47</sup> miejskie i powiatowe, natomiast za kwestie zarządzające i wykonawcze odpowiedzialne były zarządy gminne, miejskie i wydziały powiatowe<sup>48</sup>. Roman Hausner, powołując się przy tym na ustalenia Jerzego Panejki, wskazywał, konfrontując tym samym konstytucję marcową<sup>49</sup> i zapisy

45 Ibidem, 9; zob. też: Ludwik Bar, *Czynniki kontroli w samorządzie terytorialnym* (Wilno 1931), 59 i n.

46 Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 1921 nr 44 poz. 267, art. 65), Przepisy tego aktu prawnego traktowały także o podnoszonej przez Panejko autonomii narodowościowej i religijnej, które to mieściły się w określeniu tego znakomitego teoretyka prawa administracyjnego, tj. „samorządu nieterytorialnego”; zob. też: Kazimierz Władysław Kumaniecki, Bohdan Wasiułyński, Jerzy Panejko, *Polskie Prawo Administracyjne w zarysie. Cz. 2* (Kraków: Księgarnia Powszechna, 1930), 428-430; Bohdan Wasiułyński, *Ustrój władz administracyjnych rządowych i samorządowych*, wyd. 4 (Poznań: Jan Jachowski, Księgarnia Uniwersytecka, 1937), 85 i n.

47 Terminy: „rada, zarząd lub organ gminy” dotyczyły zarówno gmin miejskich jak i wiejskich, zaś „rada, zarząd lub organ gminny” miały zastosowanie wyłącznie do gmin wiejskich.

48 Vilniaus Universiteto Biblioteka (VUB), mszp., sygn. F 97 – BU 186, *Skrypt wydany za zezwoleniem Prof. Dr. J. Panejki, Uzupelnienie do podręcznika Polskiego Prawa Administracyjnego*, Wilno 1934, [b. p. a.]; zob. też: Kazimierz Kumaniecki, Jerzy Langrod, Szczesny Wachholz, *Zarys ustroju, postępowania i prawa administracyjnego w Polsce* (Kraków: Księgarnia Powszechna, 1939), 37 i n.

49 Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 1921 nr 44 poz. 267, art. 62).

konstytucji kwietniowej<sup>50</sup>, na brak w tej drugiej następującej treści „na czele samorządu powiatowego i wojewódzkiego muszą stać przedstawiciele państwowych władz administracyjnych (tj. starostwa i wojewoda)”<sup>51</sup>. Zarządem gminnym kierował wójt (zastępca, podwójci), miejskim w miastach niewydziałonych burmistrz (wiceburmistrz), a w miastach wydzielonych z powiatowego związku samorządowego, prezydent (wiceprezydent)<sup>52</sup>.

Kadencja ustrojowych organów samorządu w omawianym okresie trwała 5 lat<sup>53</sup>, jednakże wyróżniano także instytucję zawodowych członków zarządu, powoływanych na dziesięcioletnią kadencję<sup>54</sup>. Czynne prawo wyborcze<sup>55</sup> do organów ustrojowych samorządu terytorialnego przysługiwało każdemu obywatelowi polskiemu, który ukończył 24 lata, przynajmniej rok zamieszkiwał teren danego związku samorządowego<sup>56</sup> i nie utracił prawa wybierania do sejmu<sup>57</sup>.

50 Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz. U. 1935 nr 30 poz. 227), która to znosiła tym samym obligatoryjny nadzór nad przedmiotowymi jednostkami w osobie reprezentanta rządu, czyli art. 62 konstytucji marcowej.

51 Hausner, *Wytyczne*, 4 i n.

52 VUB, mszp., sygn. F 97 – BU 186, *Skrypt wydany za zezwoleniem Prof. Dr. J. Panejki, Uzupelnienie do podręcznika Polskiego Prawa Administracyjnego*, Wilno 1934, [b.p.a.]; zob. też: Antoni Wereszczyński, Władysław Kucharski, *Wiadomości w Polsce współczesnej ze szczególnym uwzględnieniem stosunków politycznych, gospodarczych i społecznych* (Lwów-Warszawa-Kraków: Książnica Polska, 1923), 110 i n.

53 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 509, art. 16).

54 VUB, mszp., sygn. F 97 – BU 186, *Skrypt wydany za zezwoleniem Prof. Dr. J. Panejki, Uzupelnienie do podręcznika Polskiego Prawa Administracyjnego*, Wilno 1934, [b. p. a.];

55 W przypadku wyborów bezpośrednich.

56 Wymóg ten nie dotyczył właścicieli i posiadaczy nieruchomości położonych na terenie danego związku samorządowego, funkcjonariuszy państwowych, samorządowych, duchowieństwa i żołnierzy zawodowych wraz z rodzinami wyżej wymienionych pod warunkiem zamieszkiwania tegoż terytorium przed dniem ogłoszenia wyborów. Przedmiotowy wymóg nie dotyczył także obywateli honorowych, którzy posiadali czynne prawo wyborcze bez względu na okres zamieszkiwania.

57 VUB, mszp., sygn. F 97 – BU 186, *Skrypt wydany za zezwoleniem Prof. Dr. J. Panejki, Uzupelnienie do podręcznika Polskiego Prawa Administracyjnego*, Wilno 1934, [b.p.a.]; Jerzy Panejko opowiadał się za powszechnym prawem wyborczym, choć wskazywał na to, że w żadnym państwie

Jerzy Panejko dokonał także analizy problemów występujących w obrębie osobowości prawnej samorządu, wskazywał przy tym na to, że: „osobowość prawna jednostek samorządowych tylko wtedy mogłaby stanowić wewnętrzną istotę samorządu, gdybyśmy uznali w samorządzie odrębne od państwa jednostki z własnymi, od państwa nie pochodzącymi prerogatywami zwierzchniczymi”<sup>58</sup>. Ujęcie to nie mogło być jednak zastosowane ze względu na wskazywane przez Jerzego Panejkę sprzeczności z myślą demokratyczną, zawartą w deklaracji praw ludzkich i obywatelskich. Osobowość prawna w myśli tego teoretyka instytucji samorządu przejawiała się w zdecydowanej mierze na płaszczyźnie prawa cywilnego<sup>59</sup> (zwłaszcza co do majątkowej

---

europejskim przedmiotowa powszechność nie była bezwzględna – wskazując np. na ograniczenie prawa do głosowania kobiet czy też ze względu na popełnione przestępstwa. Twierdził także, omawiając ideę demokracji bezpośredniej, że „forma administracji państwowej, polegająca na przyznaniu całej ludności danego terytorium prawa udziału w najważniejszych sprawach publicznych, jest w wielkich skupieniach wprost niemożliwa, a w małych trudna do przeprowadzenia”. Zdaniem Panejki „masa może wzmocnić siłę uczuć, ale nie siłę rozumu”; zob. też: Bosiacki, *Od naturalizmu do etatyizmu*, 207 i n.

- 58 Panejko, *Geneza*, 87 i n; zob. też: Bosiacki, *Od naturalizmu do etatyizmu*, 110. Jerzy Panejko twierdził, że osobowość prawna mogłaby stanowić o istocie samorządu tylko wówczas, kiedy to związki komunalne byłyby odrębnymi od państwa jednostkami organizacyjnymi, mając własne prerogatywy. Tożsame poglądy w kontekście osobowości prawnej samorządu przedstawiał także Henryk Dembiński – uczeń Panejki; zob. też: Henryk Dembiński, *Osobowość publiczno-prawna samorządu w świetle metody dogmatycznej i socjologicznej* (Wilno 1934), 39 i n; zob. też: Bosiacki, *Od naturalizmu do etatyizmu*, 140.
- 59 Inne poglądy reprezentował Tadeusz Bigo (1894-1975) profesor na Wydziale Prawa i Umiejętności Politycznych Uniwersytetu Jana Kazimierza we Lwowie, który twierdził, że „tym co indywidualizuje samorząd i wyodrębnia spośród administracji jest osobowość prawna jednostek samorządowych, nie państwo jest podmiotem praw lub obowiązków stanowiących zakres działania gminy, lecz sama gmina Spór nad instytucją samorządu terytorialnego, głównie na podłożu formy i roli samorządu trwał przez lata. Jerzy Panejko aprobował teorię, w której to państwo decydowało o roli i kompetencjach jednostek samorządu, zaś Tadeusz Bigo skłaniał się ku klasycznej formie samorządu, w której gminy były podmiotami pierwotnymi w stosunku do państwa. Spór między tymi dwoma kierownikami Katedr Prawa Administracyjnego (Panejko – Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie, zaś Bigo Uniwersytetu Jana Kazimierza we Lwowie) trwał do końca ich działalności naukowej,

zdolności prawnej tych jednostek)<sup>60</sup>. Jerzy Panejko postulował przyznanie osobowości prawnej samorządom, co jak twierdził miało być gwarantem niezależności działań, które były prowadzone przez te jednostki.

Gminom przysługiwało prawo własności majątków gminnych, jednakże jednostki te nie były jako osoby prawne samodzielnyimi podmiotami przedmiotowego uregulowania, co więcej Jerzy Panejko wskazywał także, na niemożność<sup>61</sup> stawiania ich na równi z korporacjami prawa prywatnego. Podążając za jego słowami „majątek gminny stanowi raczej własność publiczną, a organy gminne, będące w swym założeniu organami państwowymi, są jakby tylko mniej lub więcej samodzielnyimi administratorami tego majątku i dlatego też cała administracja tego majątku stoi pod mniejszym lub większym nadzorem wyższych władz. Gdyby majątek gminy stanowił istotnie prywatną własność gminy, jako korporacji prawnej, gmina mogłaby nim dowolnie rozporządzać i wszelki nadzór w tym względzie, czy organów rządowych, czy wyższych samorządowych, nie miałby najmniejszego uzasadnienia prawnego”<sup>62</sup>. Dokonywał on podziału korporacji na prywatne<sup>63</sup> i publiczne<sup>64</sup>.

Powyższa interpretacja Jerzego Panejki wskazywała na to, że najistotniejszym wyrazem funkcjonowania osobowości prawnej jednostek samorządu był zarząd nad powierzonym im majątkiem. Zwracał on przy tym uwagę na pewne ograniczenie, które potwierdzał fakt, że nie były one [jednostki samorządu] jako osoby prawne samodzielnyimi podmiotami prawa własności. W klarowny sposób przedstawił ten problem, kiedy to porównał niejako osobowość prawną samorządu do sytuacji osób nieletnich słowami: „nie byłoby analogii między gminą, a tymi osobami, ponieważ majątek takich osób może być pod pewnymi warunkami użyty na ich cele, podczas gdy majątek

---

jednakże to koncepcja T. Bigo (czyli samorządu terytorialnego działającego na zasadzie korporacji – tj. wyposażonego przez prawo w osobowość prawną) stała się niejako podwaliną funkcjonowania samorządu w III RP. Polemika Panejki i Bigo stała się jednym z najbardziej znanych sporów prowadzonych między teoretykami samorządu okresu międzywojennego; zob. też: Tadeusz Bigo, *Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa polskiego* (Warszawa: Wydawnictwo Kasy im. Mianowskiego, 1928), 39 i n.

60 Panejko, *Geneza*, 87 i n.

61 Ze względu na konflikt norm zawartych w prawie pozytywnym.

62 Panejko, *Geneza*, 87 i n.

63 Powstawały poprzez wyrażenie woli ich członków.

64 Te natomiast mogły powstawać przy nacisku władzy państwowej, wykonując tym samym uprawnienia państwowe.

gminny ma przeznaczenie publiczne i wszelkie transakcje tym majątkiem tylko pod tym kątem widzenia mogą być osądzone<sup>65</sup>.

Jerzy Panejko wskazywał także, opierając się na przykładzie funkcjonowania kantonów szwajcarskich, na osłabienie osobowości prawnej samorządów poprzez zobowiązanie poszczególnych gmin do przekazywania nadwyżki dochodów na gminy, które pozostawały w gorszej kondycji finansowej<sup>66</sup>. Powyższy przykład dobrze opisywały słowa Panejki, w których stwierdzał, że: „gdy takie postanowienia w stosunku do gmin istnieją prawnie i możliwe są zawsze do przeprowadzenia, nie możliwym jest przecież w żadnym państwie praworządym przeprowadzenie podobnego postanowienia w stosunku do osób fizycznych lub prywatnych korporacji prawnych. Gdyby nawet przyjęto zasadę, że własność jest odwoalnym urzędem w służbie społeczności, to i w takim razie zachodziłaby sprzeczność między tego rodzaju postanowieniem prawnym, a prawnym uznaniem nietykalności majątku<sup>67</sup>. Jerzy Panejko jako *clou* powyższych dezyderatów nakładanych na samorząd szwajcarski wskazywał np. na umożliwienie przekazania w drodze zarządzenia administracyjnego sprawy będącej kompetencją konkretnej gminy w ręce innej jednostki<sup>68</sup>.

Podsumowując problematykę osobowości prawnej samorządu, czy też w węższym zakresie gminy, wskazać należy zgodnie zresztą z opinią Jerzego Panejki, że: „nadanie osobowości prawnej jednostce samorządowej ma tylko znaczenie nadania jej, jako organowi państwowemu, pewnego zakresu działania w stosunku do innych organów państwowych, czyli nadanie kompetencji<sup>69</sup>. Uprawnienie, o którym wspominał wileński profesor było zagwarantowane ustawowo, dzięki czemu niemożliwym stawało się wkroczenie przez nieuprawniony podmiot w dziedzinę działania zastrzeżoną konkretnej jednostce samorządowej<sup>70</sup>. Z takim poglądem na osobowość prawną

65 Panejko, *Geneza*, 88 i n.

66 Przykład ten można porównywać z funkcjonującą obecnie instytucją, na mocy której jednostki samorządu terytorialnego, których dochody przekraczają wskaźniki określone w ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego dokonują wpłat do budżetu państwa (tj. określane w języku potocznym: janosikowe).

67 Idem, *Geneza*, 90 i n.

68 Ibidem, 90.

69 Ibidem, 90 i n.

70 Wacław Brzeziński przytaczał poglądy Panejki nie tylko w kontekście osobowości prawnej samorządu, popierał także definiowanie samorządu za pomocą metody indukcyjnej, której zwolennikiem był Panejko; zob. też: Wacław Brzeziński, „O potrzebie i metodzie studiów nad istotą

samorządu zgadzał się Wacław Brzeziński, konfrontując przy tym odmienne poglądy reprezentowane przez Tadeusza Bigo<sup>71</sup>.

### 3. Samorząd komunalny w Szwajcarii

W toku badań naukowych prowadzonych przez tego uczonego istotną rolę odegrał samorząd komunalny funkcjonujący w Szwajcarii. W artykule naukowym poświęconym tej instytucji wskazywał, że: „gminy szwajcarskie, pojęte w znaczeniu prawnym, są powołanymi do udziału w administracji państwowej osobami publiczno-prawnymi, opartymi na terytorialnym związku ich członków. Gminy jako takie są organami władzy państwowej i według pozytywnych przepisów prawnych tworzą korporacje samorządowe” [...]<sup>72</sup>.

Panejko wskazywał na brak definicji legalnej gminy (powoływał się przy tym co prawda na wyjątek jaki stanowiła ustawa gminna z 28 października 1871 roku obowiązująca w kantonie Solothurn, której zresztą postanowienia w zakresie zdefiniowania gminy zostały szybko uchylone na mocy postanowień Konstytucji z 1884 roku). Wskazywał on wyłącznie na podnoszoną przez kantonalne ustawy szwajcarskie publiczno-prawną osobowość tych jednostek.

W kontekście terytorium gmin ten sam profesor wileński wykazywał, że: „nie ma w państwie terytorium, nie należące do jakiejś gminy”<sup>73</sup>. Fakt ten był wyrazem decentralizacji<sup>74</sup>, która funkcjonowała na terytorium Szwajcarii już w XIX wieku. Kolejnym czynnikiem, na jaki przy aspekcie terytorialnego związku osobowego wskazywał Panejko, było członkostwo gminne. Definiował je w następujących słowach: „członkostwo gminne, jak wiadomo, opierać się może albo na związku osobistym danej osoby z gminą bez koniecznej lokalnej obecności lub też może być przywiązane do pobytu w danej gminie. W pierwszym wypadku członkostwo gminne łączy się

---

prawną samorządu terytorialnego” *Samorząd terytorialny: kwartalnik, poświęcony teorii i życiu samorządu terytorialnego*, z. 4 (1934): 393.

71 Wacław Brzeziński, „Pojęcie prawne samorządu terytorialnego według ustawodawstwa obowiązującego w b. dzielnicy pruskiej” *Samorząd terytorialny: kwartalnik, poświęcony teorii i życiu samorządu terytorialnego*, z. 1-2 (1936): 57 i n.

72 Panejko, „Samorząd komunalny”, 32-33.

73 Ibidem, 33.

74 Zwolennikiem decentralizacji samorządu był obok Panejki także Maurycy Jaroszyński; zob. też: Maurycy Jaroszyński, *Rozważania ideologiczne i programowe na temat samorządu* (Warszawa: Przemiany, 1990), 7 i n.

z posiadaniem prawa obywatelstwa gminnego, w drugim wypadku z prawem osiedlenia się lub pobytu<sup>75</sup>.

Analizując opinie o stanie związków gminnych należy zauważyć, że ich ogromne zróżnicowanie było zdaniem Panejki pokłosiem regulacji wprowadzonych Konstytucją związkową z 1874 roku<sup>76</sup>. Zasadniczy podział obejmował gminne związki mieszkańców (*Einwohnergemeinden*) i gminne związki obywatelskie (*Bürgergemeinden*). Jak sam to zresztą określał: „gminne związki mieszkańców w obszerniejszym znaczeniu dzielą znowu wedle celów, którym mają służyć, na gminy polityczne, czyli właściwe gminne związki mieszkańców dla ogólno-publicznych celów gminnych, o ile nie zostały one przekazane specjalnym związkom gminnym oraz na gminy kościelne (*Kirchgemeinden*), szkolne (*Schulgemeinden*) i gminy ubogich (*Armengemeinden*), istniejące dla specjalnych nazwą określonych zadań gminnych”<sup>77</sup>.

Jerzy Panejko spośród gmin, które występowały na terytorium Szwajcarii wyróżniał: gminy obywatelskie, które jak mówił „nie posiadają na ogół wielkiego znaczenia i są skazane na zanik, [...] czasem administracja ich spoczywa w ręku gminy politycznej, prawo obywatelstwa gminnego schodzi do charakteru miejscowej przynależności”<sup>78</sup>, gminy polityczne, gminy cywilne, gminy kościelne określane przez tego wileńskiego profesora jako te, które: „zasadniczo schodzą się pod względem terytorialnym z granicami politycznymi, czasem jednak obejmują większe lub mniejsze terytorium” i gminy szkolne<sup>79</sup>. Obok wyżej wymienionych rodzajów gmin szwajcarskich Panejko wyróżniał także korporacje użytkowe, które posiadały częściowo publiczno-prawny<sup>80</sup>, a częściowo prywatno-prawny charakter<sup>81</sup>.

Biorąc pod uwagę najbardziej sporne zagadnienie<sup>82</sup> ówczesnych dyskusji politycznych i prawnych, tj. organizację samorządu gminnego w Szwajcarii, należy wskazać za Jerzym Panejko i postanowieniami Konstytucji związkowej<sup>83</sup>, że każdemu obywatelowi szwajcarskiemu przysługiwało prawo

75 Panejko, „Samorząd komunalny”, 36.

76 Konstytucja z 29 maja 1874r. - była efektem rewizji konstytucji z 12 września 1848 r.

77 Panejko, „Samorząd komunalny”, 37.

78 Ibidem, 45.

79 Ibidem, 45-46.

80 Zaliczał do nich: gminy korporacyjne (*Korporationsgemeinden*) i miejscowe korporacje (*örtliche Korporationem*).

81 Ibidem, 46.

82 W postrzeganiu Jerzego Panejki.

83 Konstytucja z 29 maja 1874r. art. 43.

udziału w gminnej administracji samorządowej pod warunkiem co najmniej trzymiesięcznego osiedlenia w danej gminie<sup>84</sup>.

Podstawowymi organami gminnymi, które występowały w kantonach szwajcarskich, były zgromadzenia gminy, które tworzyła ludność uprawniona do głosowania. Jak podkreślał Panejko, „charakterystycznym jednak jest, że zasadniczo w żadnym kantonie kobiety nie zostały dotąd dopuszczone w gminie do czynnego lub biernego prawa wyborczego<sup>85</sup>. Demokracja szwajcarska zajmuje pod tym względem nieprzychylnie stanowisko<sup>86</sup>”.

Zgromadzenie gminy mogło być powołane do uchwalania lokalnych aktów prawnych i decydowania o bieżących sprawach samorządów komunalnych<sup>87</sup>, bądź wyłącznie do realizacji obowiązków związanych z czynnościami wyborczymi<sup>88</sup>. Pierwsze z wymienionych wyżej uprawnień stosowały niemalże wszystkie<sup>89</sup> kantony. Panejko w takich słowach scharakteryzował ich funkcjonowanie: „zgromadzenie gminy tworzy właściwe centrum i ośrodek całego życia i administracji gminy. Należy do niego nie tylko formalne prawo wyboru urzędników gminnych i ważniejszych urzędników, a w szczególności rady gminnej, ale także prawo materialnego rozstrzygnięcia w drodze uchwał o ważnych sprawach, jak uchwalanie podatków, wydatków, kupno nieruchomości, nadzór nad administracją gminną w ogóle, uchwalanie regulaminów gminnych, uchwalanie budżetu, przyjęcie rachunków rocznych i sprawozdań rocznych”. Uprawnienia zgromadzeń gminnych „pierwszego systemu” były bardzo szerokie, na co zresztą wskazywały rozważania Panejki. W przypadku trzech kantonów, które opierały się na „drugim systemie” zgromadzeń gminnych, zauważał on, że: „odbiegają znacznie od postanowień ustawowych innych kantonów. Głównym zadaniem zgromadzenia gminy w tych kantonach jest wybór organu reprezentacyjnego gminy (o różnych nazwach np. rady gminy), który wchodzi we wszystkie uprawnienia zgromadzeń gminnych<sup>90</sup>”.

Zgromadzenia gminne wszystkich kantonów zwoływane były w stałych terminach, a także zgodnie z potrzebami wskazywanymi przez władze gminne, czy też na żądanie określonej ilości uprawnionych do głosowania.

84 Panejko, „Samorząd komunalny”, 50-51.

85 W niektórych kantonach takich jak np. Aargau czy Freiburg, dopuszczone do głosowania były kobiety, które opłacały podatki gminne.

86 Panejko, „Samorząd komunalny”, 54.

87 System pierwszy, który dawał szerokie uprawnienia zgromadzeniom gminnym.

88 Ibidem, 54.

89 Poza trzema kantonami francuskimi: Genewa, Neuchatel i Vaud, w których panował odmienny system uprawnień, tj. oparty w głównej mierze na czynnościach związanych z przeprowadzeniem wyborów.

90 Panejko, „Samorząd komunalny”, 55 i n.

Przewodniczącym zgromadzenia był zazwyczaj prezydent gminy<sup>91</sup>, choć występowały także kantony, które posiadały przewodniczącego, wybranego przez zgromadzenie, lub mianowanego przez władzę rządową<sup>92</sup>.

Każdy, kto był uprawniony do głosowania zdaniem tego teoretyka samorządu, mógł zabrać głos w kwestii omawianej przez zgromadzenie, wszystkim przysługiwało także prawo wnioskowania o poddanie pod obrady sprawy niezwiązanej z porządkiem obrad<sup>93</sup>. W pewnych kantonach funkcjonowały instytucje, które także w obecnym ustawodawstwie szwajcarskim są triumfem demokracji tj. referendum i prawo inicjatywy ustawodawczej.

Jerzy Panejko opisywał pierwszą z nich, wskazując jednocześnie na jej istotę w następujących słowach: „instytucja referendum powstała w XVI wieku i oznacza w dzisiejszym prawie państwowym prawo ludności do głosowania nad konstytucją i ustawami. Dla spraw gminnych wytworzyło się referendum głównie w tych kantonach, w których zgromadzenia gminne są uprawnione jedynie do przeprowadzenia wyboru urzędów gminnych i przedstawia się ono tam jako rozszerzenie praw osób, uprawnionych do brania udziału w zgromadzeniu gminnym. Referendum gminne polega na dodatkowym zatwierdzeniu przez uprawnionych do głosowania uchwał, względnie zarządzeń władz gminnych, dotyczących głównie ciężarów majątkowych, jak zmiany istniejących podatków lub stopy podatkowej, sprawy nowych kredytów budżetowych lub też ogólnych spraw interesujących całą miejscowość. Referendum gminne z reguły jest fakultatywne i następuje na postawione w terminie ustawowym żądanie pewnej ilości osób do głosowania. Może być ono także obowiązkowe w tym znaczeniu, że pewne sprawy w ustawie ściśle określone muszą być przedłożone uprawnionym do głosowania członkom gminy”<sup>94</sup>.

Tak jak w przypadku referendum, Panejko scharakteryzował także prawo inicjatywy, gdzie udowodniał, że było ono: „również starym prawem kantonów pierwotnych i oznacza ono w prawie państwowym żądanie ustawowo określonej liczby obywateli państwowych przeprowadzenie zmiany istniejących konstytucji i ustaw, lub wydania nowych ustaw. W ustawodawstwie gminnym polega prawo inicjatywy na uprawnieniu pewnej ustawowo określonej ilości osób, uprawnionych do głosowania, do postawienia na piśmie żądania rozpatrzenia pewnej sprawy. Wniosek taki może być też w formie zwykłego życzenia, bądź też w formie gotowego projektu. Jeśli dotycząca sprawa nie podpada pod kompetencję danego urzędu gminnego, rada gminna

91 Czyli prezydent politycznej rady gminy, który przewodniczył zgromadzeniom gminnym.

92 Ibidem, 56.

93 Była to tzw. instytucja „mocji”, która funkcjonowała w ustawodawstwie gminnym a czerpała z rozwiązań parlamentarnych stosowanych w Szwajcarii.

94 Panejko, „Samorząd komunalny”, 57 i n.

obowiązana jest poddać ją w określonym terminie pod głosowanie zgromadzenia gminnego<sup>95</sup>. Naczelną zasadą obowiązującą w wyborach gminnych był system większości. Jedynie nieliczne kantony przewidywały<sup>96</sup> zasadę proporcjonalności.

Poza głównymi organami gminy jakimi były wyżej opisane zgromadzenia, Jerzy Panejko wskazywał także na urzędy gminne dzieląc je na polityczne i specjalne. Pierwszymi z nich były przede wszystkim rady gminne<sup>97</sup>, drugimi zaś wydziały gminy<sup>98</sup>.

Ustawowa działalność gmin szwajcarskich dzieliła się na wewnętrzną i zewnętrzną. Do pierwszej z nich Panejko zaliczał: „wydawanie ogólnie obowiązujących przepisów, wykonywanie prawa policji i udział gmin w rozmaitych gałęziach wewnętrznej administracji państwowej”. Zewnętrzną była natomiast: „cała ekonomiczna działalność gmin, a zatem zarząd majątkiem gminnym i administracją skarbową”<sup>99</sup>.

Istotną instytucją z punktu widzenia porządku publicznego było funkcjonowanie policji. Jej zakres obowiązków Panejko określał jako: „starcie się o publiczne bezpieczeństwo obejmuje bezpieczeństwo osoby, mienia i porządek w gminie”. W zdecydowanej większości kantonów istniała policja kantonalna<sup>100</sup> (rządowa) i policja miejscowa (gminna).

Nadzór nad działalnością gmin był sprawowany za pośrednictwem rządu. Dzielił się on na formalny i materialny. Podążając za słowami Jerzego

95 Ibidem, 58 i n.

96 Na żądanie określonej liczby uprawnionych do głosowania.

97 Ich skład był zazwyczaj ustalany w regulaminie gminnym, mieścił się jednak w przedziale 3-9 osób. Członków wybierało zgromadzenie gminne na określony czas. Był to organ wykonawczy i zarządzający w gminie politycznej. Jej zwierzchnikiem był tzw. *Gemeinderatspräsident* (przewodniczący rady), który zazwyczaj pełnił także funkcję przewodniczącego zgromadzenia gminnego. W większych gminach w celu usprawnienia działalności rada gminna dzielona była na sekcje i dyrekcje, które zajmowały się sprawami mniejszej wagi.

98 Liczbę ich członków regulowano na podstawie ustaleń gmin w drodze uchwał zgromadzeń gminnych. Zakres działania wydziałów gminnych był rozmaity, zależał on od ustawodawstwa danego kantonu. W niektórych z kantonów miały one tożsame prawa ze zgromadzeniami gminnymi, w innych zaś posiadały uprawnienia rad gminnych w zakresie najważniejszych spraw (najczęściej były to te, które miały być przedmiotem obrad zgromadzenia gminnego).

99 Panejko, „Samorząd komunalny”, 71.

100 W mniejszych gminach był to jedyny organ policji – nie funkcjonowała w nich policja miejscowa.

Panejki: „pod względem formalnym nadzór polega na badaniu wydanych przez gminę statutów, względnie regulaminów organizacyjnych, czyli polega na badaniu, czy ustrój nadany sobie przez gminę na podstawie upoważnienia lub nakazu ustawy, nie sprzeciwia się obowiązującym przepisom prawnym lub dobrze nabytym prawom osób trzecich. Nadzór materialny odnosi się do całej działalności organów samorządowych, skierowanej ku wypełnianiu zadań im przydzielonych. Formalne prawo nadzoru wypełnia swe zadanie z ustaleniem faktu, że nieuregulowane przez ustawę i przydzielone jednostkom samorządowym do uregulowania materie, zostały rzeczywiście przez te jednostki uregulowane w granicach obowiązujących przepisów. Wszystko, co wychodzi poza granice tego samodzielnego uregulowania statutowego, a przede wszystkim wynikająca z jego wykonywania działalność samorządu, jest przedmiotem materialnego nadzoru”<sup>101</sup>. Problematykę nadzoru nad samorządem terytorialnym omówił w swej pracy doktorskiej Ludwik Bar,<sup>102</sup> student i doktorant Jerzego Panejki,<sup>103</sup> który w powyższej materii powoływał się częstokroć na ustalenia swojego nauczyciela<sup>104</sup>.

Dokonując analizy poglądów Jerzego Panejki na instytucję samorządu należy także wspomnieć o wyższych jednostkach samorządowych, które funkcjonowały w państwie omawianym powyżej, tj. Szwajcarii. Samorząd komunalny był w zdecydowanej większości jednostopniowy<sup>105</sup> i obejmował w swym zakresie wyłącznie gminy. Warto w tym kontekście wspomnieć o okręgach kantonu, które były pozostałością rozwoju historycznego gmin. Posiadały one charakter korporacji prawnych, będąc jednocześnie jednostkami samorządowymi. Miały uprawnienie do wydawania statutów i zwierzchnią władzę terytorialną. Funkcjonowały pod nadzorem władzy rządowej, zaś urzędy okręgów były zarówno organami samorządowymi, jak i rządowymi. Organy okręgów, które właściwie zrzeszały uprawnionych do głosowania nosiły rozmaite nazwy takie jak: sądy okręgowe, czy urzędy okręgowe. Do

101 Idem, „Samorząd komunalny” 85-86; zob. też; Bosiacki, *Od naturalizmu do etatyizmu*, 214 i n.

102 Najpierw student Uniwersytetu Jagiellońskiego, który po trzyletnim okresie studiów, ze względów rozwoju naukowego, kontynuował je na Uniwersytecie Stefana Batorego w Wilnie.

103 LCVA, mszp., sygn. 175. 2. VI Ca. 1253, Pismo Ludwika Bara do Rady Wydziału Prawa i Nauk Społecznych Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie z dnia 17 IX 1929 r., Teczka personalna Ludwika Bara. Wydział Prawa i Nauk Społecznych Uniwersytet Stefana Batorego, k. 1 i n.

104 Ludwik Bar, *Czynniki kontroli w samorządzie terytorialnym* (Wilno: Zakłady Graficzne Znicz, 1931), 11 i n.

105 Poza wyjątkami jakie stanowiły kanony *Graubünden* (okręgi – *Kreise*) i *Schwyz* (powiaty).

zakresu działań, które wykonywały należało: zarządzanie majątkiem, sprawy opieki nad najuboższymi, kwestie związane z funkcjonowaniem fabryk, środkami żywności, nadzorem nad łowiectwem, rybołówstwem, badaniem rachunkowości gminnej etc. Najwyższym przedstawicielem okręgu był *Kreispräsident* (prezydent okręgu), który piastował zarówno stanowisko prezydenta sądu jak i władzy administracyjnej<sup>106</sup>.

Stosunek gmin do okręgów opierał się na zasadach równorzędności i podporządkowania. Jak twierdził Panejko: „stosunek równorzędności wynika z przyznania tak okręgom, jak i gminom charakteru ciała samorządowego. Jednym i drugim przyznane jest prawo zarządu ich majątkiem i innymi sprawami oraz prawo pobierania pożytków”<sup>107</sup>. Stosunek podporządkowania natomiast w przekonaniu tego wileńskiego profesora: „opiera się na przeprowadzonej stopniowości w administracyjnym podziale kantonu. Okręgi są pośrednim organem między gminami a administracyjną władzą kantonalną. Ustawowy jednak nadzór nad gminami należy do kantonalnego rządu, który wykonuje swe zarządzenia za pośrednictwem podległych mu organów okręgowych”<sup>108</sup>.

Kolejnym wyjątkiem od jednostopniowości samorządu szwajcarskiego były powiaty, gdzie każdy z nich tworzył korporacyjną gminę powiatową. Jej głównym organem było zgromadzenie gminy, na które składali się wszyscy uprawnieni do głosowania. Powiatem zarządzał *Bezirksammann*, wybierany przez gminę powiatową. Jerzy Panejko scharakteryzował go jako zastępcę rady rządu w powiecie oraz najwyższego urzędnika wykonawczego i policyjnego powiatu. Pomiędzy powiatem, a gminą istniał stosunek równorzędności, należy jednak pamiętać, że zgodnie z postanowieniami konstytucji kantonalnej rada rządu była władzą nadzorczą zarówno dla administracji powiatów, jak i gmin<sup>109</sup>.

#### 4. Samorząd na terenach byłego zaboru austriackiego

Organizację gmin austriackich określała ustawa gminna z dnia 5 marca 1862 roku<sup>110</sup>, a także wydawane na jej podstawie krajowe ustawy gminne<sup>111</sup>. Charakter ustawodawstwa gminnego, zwłaszcza uprawnienia kompetencyjne w zakresie jego tworzenia przeszły na mocy ustawy zasadniczej z 1867 roku z rąk parlamentu do prerogatyw sądów krajowych. Zasada

106 Panejko, „Samorząd komunalny”, 104.

107 Ibidem, 104 i n.

108 Ibidem, 104 i n.

109 Ibidem, 105 i n.

110 *Das Reichsgemeindengesetz vom 5. März 1862* (RGG 1862/18).

111 W przypadku Austrii była to krajowa ustawa gminna z 12 sierpnia 1866 r.

mówiąca o tym, że „prawo państwowe łamie prawo krajowe”, nie znajdowała natomiast zastosowania w byłej monarchii austriackiej, co miało niebanalne znaczenie w kontekście państwowej ustawy gminnej z 1862 roku i wydanych po roku 1867 krajowych ustaw gminnych (które od tego momentu mogły już ingerować w zasady państwowych ustaw gminnych)<sup>112</sup>. Praktyka sejmów krajowych skłaniała się ku aprobowaniu założeń ustawy państwowej z 1862 roku. Krajowymi ustawami gminnymi, które powstały na obszarze byłej Galicji były: ustawa dla trzydziestu miast z dnia 13 marca 1889 roku, ustawa dla innych miast i znacznie mniejszych gmin z 3 lipca 1896 roku, statut miasta Krakowa z 1901 roku i statut miasta Lwowa z 1870 roku<sup>113</sup>.

Rozpatrując poglądy Panejki w kontekście nadzoru nad funkcjonowaniem samorządu, należy rozróżnić działania własne oraz zlecone. Kontrola pierwszych z nich podzielona była ze względu na instytucję, która jej dokonywała, czyli wyższe jednostki samorządowe<sup>114</sup>, a także administrację rządową. Natomiast zadania zlecone<sup>115</sup> gminie przez administrację rządową podlegały kontroli jednostki zlecającej<sup>116</sup>. Dotyczyła ona tylko i wyłącznie nadzoru nad legalnością ich działań, wyłączając aspekt celowości<sup>117</sup>.

Jerzy Panejko w swych rozważaniach na temat samorządu terenów byłego zaboru austriackiego skupiał się w szczególności na problemie funkcjonowania, kontroli i rozwiązywania reprezentacji komunalnych. Zwracał

112 Panejko, „Rozwiązanie reprezentacji”, 2.

113 Ibidem, 2.

114 Nadzór ten dzielił się na bezpośredni i pośredni, pierwszy dotyczył administrowania dobrem i majątkiem gminnym, w kolejnym zaś rozstrzygano odwołania do wyższych jednostek samorządowych spraw, które obejmowały w swym zakresie działania własne.

115 Nazywane przez Jerzego Panejkę zadaniami poręczonymi.

116 O rozgraniczeniu zadań mając na względzie właściwość organów i powołując się zresztą przy tym na rozważania Panejki dokonywała także Zofia Hartleb-Wojciechowska, zob. Zofia Hartleb-Wojciechowska, „Kontrola własna jako podstawowe zagadnienie samorządu” *Samorząd terytorialny: kwartalnik, poświęcony teorii i życiu samorządu terytorialnego*, z. 1-2 (1935): 64.

117 Panejko, „Rozwiązanie reprezentacji”, 1-3; zob. też: Bohdan Wasiutyński, *Samorząd, Teoria Samorządu, Notatki z wykładów zatwierdzone przez prof. Wasiutyńskiego* (Poznań: Drukarnia Dziennika Poznańskiego, 1924), 19 i n; kontekst postrzegania zadań własnych i zleconych samorządów poruszał Zygmunt Niewiadomski opierając się przy tym na teorii J. Panejko; zob. też: Zygmunt Niewiadomski, „Zadania samorządu terytorialnego na przykładzie planowania przestrzennego”, [w:] *Samorząd terytorialny, zagadnienia prawne i administracyjne*, 293.

uwagę, podążając za interpretacją Najwyższego Trybunału Administracyjnego, na problemy uregulowań, które były zawarte w ustawie z 1862 roku<sup>118</sup>. Organ ten, zdaniem Jerzego Panejki, dopatrywał się w swej interpretacji szeregu luk i niejasności, czego skutkiem było wystąpienie z nową interpretacją postanowień zawartych w austriackich ustawach gminnych<sup>119</sup>.

Praktyka rozwiązywania reprezentacji komunalnych była zdaniem tego wileńskiego profesora niedopracowana, wskazywał przy tym na przepisy, które wypaczały właściwe funkcjonowanie organów samorządu. Ustawy gminne nakazywały rozpisanie nowych wyborów w ciągu sześciu miesięcy od momentu rozwiązania danej reprezentacji komunalnej. Jerzy Panejko zauważał przy tym, że: „[...] zachodzi tu jednak pewien moment natury politycznej: jaki będzie skutek rozpisania nowych wyborów, jeśli zło leży nie w reprezentacji komunalnej, lecz w samej gminie, tj. w gminnym związku osób [...] nie należy to już jednak do zagadnienia prawnego, lecz do zagadnienia polityki administracyjnej”<sup>120</sup>.

## 5. Samorząd adwokacki jako przykład samorządu zawodowego

Samorząd można definiować w dwojaki sposób, szeroko tj. zawierając terytorium i formę zawodową, jak również wąsko mając przy tym na względzie samorząd gminny będący niejako trzonem nauki o samorządzie<sup>121</sup>. Progresa życia społecznego była nieodzownym elementem rozszerzania pojęcia samorządu<sup>122</sup>. Jerzy Panejko, co ze względu na jego prawnicze wykształcenie nie powinno dziwić, dokładniej scharakteryzował instytucję samorządu adwokackiego<sup>123</sup>. Opierając się na ustawie o adwokaturze zacytował za nim można, iż: „adwokatura tworzy jednostkę samorządu i rządzi się przepisami zawartymi w prawie niniejszym”<sup>124</sup>. Mimo istnienia powyższego zapisu,

118 Ustawa gminna z 5 marca 1862 r. [*Das Reichsgemeindegeseztz 5 III 1862* (Prawo wspólnotowe Rzeszy)].

119 Panejko, „Rozwiązanie reprezentacji”, 1-3.

120 Ibidem, 19.

121 Idem, *Geneza*, 9.

122 Już nie tylko opierając się na terytorium, lecz także na związkach o różnorodnym podłożu, tj. kulturalnym, duchowym, gospodarczym, zawodowym etc.

123 O przykładzie definiowania przez Jerzego Panejko instytucji samorządu poprzez wskazanie na korporację adwokacką wspominał także Mikołaj Tarkowski; zob. też: Tarkowski, „Główne kierunki”, 796.

124 Ustawa z 4 maja 1938 r. Prawo o ustroju adwokatury (Dz. U. 1938 nr. 33, poz. 289).

adwokatura przez pewien czas<sup>125</sup> nie istniała jako samorząd w postrzeganiu Najwyższego Trybunału Administracyjnego<sup>126</sup>, który uznawał za niego tylko te instytucje, którym konkretnie miano samorządu zostało przyznane<sup>127</sup>.

Zgodnie z poglądami Panejki warto również wspomnieć, że w myśl postanowień rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o Najwyższym Trybunale Administracyjnym<sup>128</sup> włączono w pojęcie aktów administracyjnych zarządzenia i orzeczenia wydawane przez władze administracji rządowej oraz samorządowej. Fakt ten korespondował w szerokim zakresie z art. 72 Konstytucji<sup>129</sup>, mówiącym o podziale administracji państwowej na rządową i samorządową (tj. samorząd terytorialny i gospodarczy)<sup>130</sup>.

Samorząd adwokacki w postrzeganiu Panejki w pełni aprobował generalne założenia tej instytucji. Ten wileński profesor zaakcentował jednak istnienie dwóch artykułów ustawy z dnia 4 maja 1938 roku Prawo o ustroju adwokatury tj. art. 42 i art. 54, które to nie tylko były sprzeczne z ideą praworządności administracji, ale naruszały także w jego postrzeganiu art. 70 Konstytucji<sup>131</sup>. Pierwszy z nich uniemożliwiał zaskarżenie uchwały wydanej przez Naczelną Radę Adwokacką do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, jednocześnie jednak nie pozbawiając strony możliwości wniesienia zażalenia do władzy nadzorczej. Drugi ze wspomnianych artykułów był natomiast zdecydowanie bardziej niepokojący z punktu widzenia zasad praworządności. Jerzy Panejko miał tu na względzie uzależnienie funkcjonowania samorządu adwokackiego od woli władzy nadzorczej, co godziło w podstawowe idee omawianej instytucji, tym samym kompletnie zatracając sens jej istnienia<sup>132</sup>.

125 Tj. do czasu wydania rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 7 października 1932 r. – Prawo o ustroju adwokatury. (Dz. U. 1932 nr 86 poz. 733).

126 Tezy tej Panejko jednak nie aprobował, powołując się na zapisy Konstytucji, a szczególnie na fakt nieistnienia w niej warunku obligatoryjnego uznania w odrębnym przepisie instytucji jako samorządową.

127 Panejko, *Idea praworządności*, 6-7

128 Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz. U. 1932 nr 94 poz. 806, art. 1.).

129 Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 1921 nr 44 poz. 267, art. 72).

130 Panejko, *Idea praworządności*, 8 i n; zob. też: Mikołaj Tarkowski, *Adwokatura wileńska 1918-1939* (Gdańsk: Arche, 2014), 114.

131 Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 1921 nr 44 poz. 267).

132 Panejko, *Idea praworządności*, 10.

## Wnioski

Warto zauważyć, iż wskazane w powyższym artykule definicje, instytucje i uregulowania szeroko rozumianego samorządu niewątpliwie znajdują w pewnym zakresie zastosowanie również w otaczającej nas rzeczywistości prawnej. Głoszona przez Panejkę i wspomniana w powyższym tekście państwowa teoria samorządu zaktywizowała przedstawicieli nauk prawnych, w tym teoretyków i dogmatyków, co dało podwaliny współczesnym założeniom tej instytucji. Niezmienności podstaw funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego, czy także fundamentalnych wartości na których się on opiera, daje pewnego rodzaju gwarancję na swoje niczym niewzruszone istnienie przez kolejne dekady. Nie powinien dziwić więc fakt, że tak znakomita postać polskiego prawa administracyjnego poświęciła problematyce samorządowej wiele publikacji naukowych. Jerzy Panejko zauważył bowiem potencjał, a przede wszystkim efektywność funkcjonowania państwa, jaką w jego ocenie gwarantowało przemyślane zdecentralizowanie władzy publicznej. Samorząd, to z jednej strony poczucie pewnej niezależności i wyodrębnienia, z drugiej zaś silne przeświadczenie o jedności osób, które do niego należą. Jerzy Panejko aprobował fakt aktywności instytucji samorządu jako czynnika, który ma bezpośredni wpływ na rozwój wszelkich połączy życia społecznego, w których funkcjonuje. Wskazywały na to jego słowa, będące swego rodzaju podsumowaniem dzieła *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, które brzmiały następująco: „Najlepszą szkołą polityczną jest praktyczny współdziałanie w pracy w samorządowych instytucjach. Załatwianie skromniejszych publicznych zadań wpływa bardziej wychowawczo na osobę niedoświadczoną, aniżeli długotrwałe teoretyczne spekulacje. Praktyczna współpraca wykazuje prawdziwy stan rzeczy i ochrania przed nierealnymi metafizycznymi poglądami na świat [...] Tak więc samorząd, jako znakomita szkoła życia publicznego, powinien znaleźć odpowiednie miejsce także w ustroju demokratycznym”<sup>133</sup>.

## Bibliografia

- Ashley Percy, *Zarząd centralny i lokalny w Anglii, Francji, Prusach i Stanach Zjednoczonych*. Lwów: Towarzystwo Wydawnicze Warszawa, 1910.
- Bar Ludwik, *Czynniki kontroli w samorządzie terytorialnym*. Wilno: Zakłady Graficzne Znicz, 1931.
- Bigo Tadeusz, *Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa polskiego*. Warszawa: Wydawnictwo Kasy im. Mianowskiego, 1928.
- Bigo Tadeusz, *Z zagadnień ustrojowych samorządu*. Lwów: Drukarnia Polska, 1933.

---

133 Idem, *Geneza*, 131-132.

- Bosiacki Adam, *Od naturalizmu do etatyizmu, Doktryny samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej 1918-1939*. Warszawa, Libre, 2006.
- Brzeziński Waław, „Pojęcie prawne samorządu terytorialnego według ustawodawstwa obowiązującego w b. dzielnicy pruskiej”, *Samorząd terytorialny: kwartalnik, poświęcony teorii i życiu samorządu terytorialnego* z. 1-2 (1936): 26-64.
- Brzeziński Waław, „O potrzebie i metodzie studiów nad istotą prawną samorządu terytorialnego” *Samorząd terytorialny: kwartalnik, poświęcony teorii i życiu samorządu terytorialnego*, z. 4 (1934): 386-405.
- Chojna-Duch Elżbieta, „Teoretyczne i legislacyjne problemy decentralizacji finansowej samorządu terytorialnego”, [w:] *Samorząd terytorialny, zagadnienia prawne i administracyjne*, red. Andrzej Piekara, Zygmunt Niewiadomski. 331-346. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze, 1998).
- Cybuchowski Zbigniew, *Encyklopedia podręczna prawa publicznego*, t. II. Warszawa: Instytut Wydawniczy Biblioteka Polska, 1930.
- Dąbrowski Przemysław, *Mutationes in doctrina iuris. Kwestia prac nad reformą uniwersyteckich studiów prawniczych w Polsce (1918-1939)*. Gdańsk: Wydawnictwo Gdańskiej Szkoły Wyższej, 2015.
- Dąbrowski Przemysław, Nauczanie nauki administracji i prawa administracyjnego na Wydziale Prawa i Nauk Społecznych Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie w okresie dwudziestolecia międzywojennego, *Czasopismo prawno-historyczne* t. LXVII, z. 1 (2015).
- Demiński Henryk, *Osobowość publiczno-prawna samorządu w świetle metody dogmatycznej i socjologicznej*. Wilno, Drukarnia Archidiecezjalna, 1934.
- Dobkowski Jarosław, „Jerzy Karol Panejko (1886-1973) – zarys biografii” *Studia Prawnoustrojowe*, r. XXVI (2014).
- Hartleb-Wojciechowska Zofia, „Kontrola własna jako podstawowe zagadnienie samorządu” *Samorząd terytorialny: kwartalnik, poświęcony teorii i życiu samorządu terytorialnego*, z. 1-2 (1935): 61-81.
- Hausner Roman, *Wytyczne dla pojęcia i klasyfikacji samorządu w Konstytucji 1935 r.* Warszawa: Drukarnia Związku Zawodowego Pracowników Samorządu Terytorialnego, 1936.
- Hubert Julian, „Zagadnienie komisaryczności w samorządzie gminnym (wiejskim lub miejskim) i powiatowym w b. dzielnicy pruskiej” *Samorząd terytorialny: kwartalnik, poświęcony teorii i życiu samorządu terytorialnego*, z. 1 (1930): 1-24.
- Jaroszyński Maurycy, „Rola i zadania samorządu terytorialnego w Polsce” *Kalendarz Samorządowy*, R. I (1926): 3-11.
- Jaroszyński Maurycy, *Rozważania ideologiczne i programowe na temat samorządu* Warszawa: Przemiany, 1990.
- Kostrubiec Jarosław, *Administracja Ogólna w Myśli Prawniczej Drugiej Rzeczypospolitej*. Warszawa: Difin, 2019.

- Kroński Aleksander, *Teoria samorządu terytorialnego*. Warszawa: Związek Powiatów Rzeczypospolitej, 1932.
- Kroński Aleksander, *Ustrój komunalny miast*. Warszawa: M. Arcta, 1917.
- Kumaniecki Kazimierz Władysław, Jerzy Langrod, Szczęsny Wachholz, *Zarys ustroju, postępowania i prawa administracyjnego w Polsce*. Kraków: Księgarnia Powszechna, 1939.
- Kumaniecki Kazimierz Władysław Bohdan Wasiutyński, Jerzy Panejko, *Polskie Prawo Administracyjne w zarysie. Cz. 2*. Kraków: Księgarnia Powszechna, 1930.
- Makles Karol, *Prasa centralnych związków samorządowych w drugiej Rzeczypospolitej*. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, 2014.
- Zygmunt Niewiadomski, „Zadania samorządu terytorialnego na przykładzie planowania przestrzennego”, [w:] *Samorząd terytorialny, zagadnienia prawne i administracyjne*, red. Andrzej Piekara, Zygmunt Niewiadomski. 293-331. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze, 1998.
- Panejko Jerzy, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*. Paryż: Imprimerie de Navarre 1926.
- Panejko Jerzy, *Idea praworządności a prawo o ustroju adwokatury*. Wilno: Polska Drukarnia Świt 1939.
- Panejko Jerzy, „Rozwiązanie reprezentacji komunalnych w województwach b. zaboru austriackiego” *Samorząd terytorialny: kwartalnik, poświęcony teorii i życiu samorządu terytorialnego*, z. IV (1929): 1-20.
- Panejko Jerzy, „Samorząd komunalny w Szwajcarii” *Samorząd terytorialny: kwartalnik, poświęcony teorii i życiu samorządu terytorialnego*, z. 1 (1930): 24-107.
- Piekara Andrzej, „Samorząd terytorialny, istota społeczna i prawna, uwarunkowania i funkcje”, [w:] *Samorząd terytorialny, Zagadnienia prawne i administracyjne*, red. Andrzej Piekara, Zygmunt Niewiadomski. 5-30. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze, 1998.
- Starościak Jerzy, *Prawo administracyjne*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1969.
- Szpoper Dariusz, Mikołaj Tarkowski, „Nauczanie prawa na Uniwersytecie Stefana Batorego w Wilnie (1919-1939)”, [w:] *Wybrane problemy nauki i nauczania prawa*, red. Ewa Kozerska, Piotr Sadowski, Andrzej Szymański. 57-69. Opole: Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, 2010.
- Tarkowski Mikołaj, *Adwokatura wileńska 1918-1939*. Gdańsk: Arche, 2014.
- Tarkowski Mikołaj, „Główne kierunki pracy badawczej profesorów Wydziału Prawa i Nauk Społecznych Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie (1919-1939)” *Przegląd Wschodni*, t. XI, z. 4 (2011).
- Tarkowski Mikołaj, *Wydział Prawa i Nauk Społecznych Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie w latach 1919-1939*. Gdańsk: Wydawnictwo Gdańskiej Szkoły Wyższej, 2015.

- Wasiutyński Bohdan, *Samorząd, Teoria Samorządu, Notatki z wykładów zatwierdzone przez prof. Wasiutyńskiego*. Poznań: Drukarnia Dziennika Poznańskiego, 1924.
- Wasiutyński Bohdan, *Ustrój władz administracyjnych rządowych i samorządowych*, wyd. 4. Poznań: Jan Jachowski, Księgarnia Uniwersytecka, 1937.
- Wereszczyński Antoni, Władysław Kucharski, *Wiadomości w Polsce współczesnej ze szczególnym uwzględnieniem stosunków politycznych, gospodarczych i społecznych*. Lwów, Warszawa, Kraków: Książnica Polska, 1923.
- Żukowski Przemysław, „Droga Jerzego Panejki do katedry prawa administracyjnego i nauki administracji na Wydziale Prawa i Nauk Społecznych Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie” *Res Gestae. Czasopismo Historyczne*, t. II (2016): 43-75.