

JAROSŁAW DOBKOWSKI

ORCID: 0000-0002-2010-4152

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
j.dobkowski@uwm.edu.pl

Indukcja funkcjonalna prof. Jerzego Panejki jako metoda badań porównawczych nad samorządem w Europie

Abstrakt: W artykule omówiono sposób badania istoty samorządu terytorialnego w kontekście porównawczym stosowany blisko sto lat temu przez prof. Jerzego Panejkę. Metoda ta nosi nazwę indukcji funkcjonalnej. Pozwoliła ona ustalić istotę samorządu terytorialnego na podstawie wyróżnienia cech charakterystycznych samorządu terytorialnego państw europejskich i eliminacji właściwości, które nie mają znaczenia. Metoda ta stała się podstawą późniejszego rozwoju jednego z kierunków nauki prawa administracyjnego w Polsce oraz miała znaczenie dla procesu legislacyjnego. To oryginalna i stosunkowo rzadko spotykana metoda.

Słowa kluczowe: Jerzy Panejko, samorząd terytorialny, istota, metoda badawcza, indukcja funkcjonalna.

Szarą, kochany przyjacielu, każda jest teoria,
A złote drzewo życia wiecznie jest zielone¹.

Johann Wolfgang von Goethe

Profesor Jerzy Panejko nie był zwolennikiem tak zwanego synkretyzmu metodologicznego czy modnej dziś w naukach społecznych triangulacji podejść i technik poznania naukowego. W swoich dociekaniach wychodził z wyraźnych stanowisk i stosował przejrzyste oraz jednolite metody badawcze. W ocenie Wacława

¹ J. Panejko, *Piękno i życie*, [w:] *Księga pamiątkowa na dziewięćdziesięciolecie dziennika „Czas”: Kraków 1848–Warszawa 1938*, Warszawa 1938, s. 113.

Brzezińskiego (1900–1987) Jerzy Panejko opierał się na ówczesnie nowych zdobyczach nauki prawa publicznego².

W toku aktywności twórczej prof. Panejko wypracował własny swoisty sposób poznania naukowego. Swoje ustalenia co do treści pojęć prawnych, w szczególności istoty samorządu na tle europejskim, czynił, stosując oryginalną metodę analityczną — indukcji funkcjonalnej³. W ogólnym założeniu takie podejście polega na wysnuwaniu wniosków ogólnych z wielu spostrzeżeń szczegółowych. Ze względu na daleko posuniętą generalizację tego stwierdzenia jest to jednak konstatacja zupełnie niewystarczająca czy wręcz myląca⁴.

Jego uczeń Jerzy Starościak (1914–1974) 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 prawnej⁵.

We wcześniejszym opracowaniu Starościak wskazywał, że choć metoda ta wymaga istnienia bardzo poważnych warunków, pozwala przeprowadzić badanie ściśle prawnicze, wychodzące od normy prawnej ku pojęciom ogólnym; dedukcja natomiast zrazu naraża się na zarzut *petitio principii*, albowiem stanowi sposób rozumowania z góry w dół, zakładający istnienie pewnych zasad ponad porządkiem prawnym⁶.

Wcześniejszy uczeń profesora Stanisław Paczyński (1906–1992) może nie propagował stosowania wyłącznie metody indukcji, ale i metody dedukcji, preferując swoiste podejście mieszane⁷. Inny jego uczeń Władysław Kawka (1908–1992) w swojej pracy doktorskiej pod tytułem *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*⁸ na kanwie rozważań dotyczących istoty policji, czyniąc zastrzeżenia metodologiczne, stwierdzał, że naukowa konstrukcja analizowanego pojęcia, która nie odpowiada strukturze normatywnej, może być narażona na zarzut niezgodności z rzeczywistą kategorią pojęciową, ustaloną przez porządek prawny⁹. Przyjmował tym samym sposób badania instytucji prawnych preferowany przez swojego mistrza.

² W. Brzeziński, *Pojęcie prawne samorządu terytorialnego według ustawodawstwa obowiązującego w b. dzielnicy pruskiej*, „Samorząd Terytorialny” 1936, z. 1–2, s. 61.

³ Co do inspiracji zob. Ū. Panejko, *Nauka administracji i administrativno prava. Zagal'na častina / Za vikladami Ū. Panejka opracovav S. Galamaj*, cz. 1, Augsburg 1949, s. 106.

⁴ Por. P. Dobosz, *Problemy metodologii współczesnej nauki prawa administracyjnego na tle metody historycznoprawnej*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2001, nr 1, s. 17 n.

⁵ J. Starościak, *System organizacyjny administracji polskiej. Nauka administracji i prawo administracyjne (uzupełnienia do wykładów)*, cz. 2, Warszawa 1949, s. 88 n.

⁶ J. Starościak, *Samorząd adwokatury*, Wilno 1939, s. 7.

⁷ S. Paczyński, *Techniczno-prawne momenty w organizacji związków komunalnych*, Wilno 1933, s. 21 n.

⁸ W. Kawka, *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1939.

⁹ *Ibidem*, s. 45.

Z podobnych założeń metodologicznych wychodzili inni uczniowie prof. Jerzego Panejki z okresu wileńskiego, w szczególności Henryk Dembiński (1908–1941), autor klasycznej pracy zatytułowanej *Osobowość publiczno-prawna samorządu w świetle metody dogmatycznej i socjologicznej*¹⁰.

Jerzy Panejko propagował także metodę indukcji funkcjonalnej pośród swoich uczniów powojennych. Zenobiusz Sokoluk (1926–1998) przywoływał jego słowa w sposób następujący:

коли вийти в праві поза індуктивну методу, коли послуговатися ціхами, які на основі досліджу не дадуться знайти в правовому матеріалі — тоді сходиться вже з наукової площини, а входить в ділянку природного права або скритих політичних тенденцій¹¹ [kiedy wejść w prawo poza metodą indukcyjną, kiedy posługiwać się cechami, których na podstawie doświadczenia nie można znaleźć w materiale prawnym — wtedy zbiega się na płaszczyźnie naukowej część obszaru prawa naturalnego albo niejasnych tendencji politycznych — J.D.].

Dodawał też:

Це, очевидно, не означає ще повної негачії дедуктивної методи. Вчений уважає, що обидві ці методи можуть мати в кожній науці своє застосування, але вибір, ступінь і черговість застосування кожної методи залежать від характеру явищ, якими в конкретному випадку займається наука [to oczywiście nie oznacza jeszcze zupełnej negacji metody dedukcyjnej. Uczony uważa, że obie te metody mogą mieć zastosowanie w każdej nauce, ale wybór, stopień i kolejność zastosowania każdej metody zależy od charakteru zjawisk, jakimi w konkretnym wypadku zajmuje się nauka — J.D.].¹²

Sam Jerzy Panejko nie uważał, żeby obok teoretycznoprawnego pojęcia mogło istnieć różniące się od niego jakieś pozytywnoprawne pojęcie¹³. Nie był przy tym formalistą, ale wybitnym na swoje czasy dogmatykiem prawa administracyjnego i praktykiem. W jego przeświadczeniu o istocie danego pojęcia decydować miała bowiem treść, a nie formalnoprawna nazwa. Przyjmował też, że dogłębnie analizując prawo pozytywne, osiągnie się poszukiwany zakres pojęcia prawnego, które będzie równocześnie określeniem i naukowym, i pozytywnoprawnym. Według niego należy do tego właśnie dążyć, gdyż inaczej zarówno teoretyk prawa, jak i praktyk administratywista czy sędzia znajdzie się na bezdrożu, którego należy bezwzględnie unikać. Na kanwie określenia istoty samorządu uczył:

Ażeby uzyskać teoretycznoprawne pojęcie samorządu, oparte na realnych podstawach, nie możemy iść ani za wzorem rozmaitych publicystów, wyprowadzających swe teorie w drodze apriorystycznych dowolnie skonstruowanych dedukcji myślowych, niedających się doświadczalnie

¹⁰ H. Dembiński, *Osobowość publiczno-prawna samorządu w świetle metody dogmatycznej i socjologicznej*, Wilno 1934, s. 149. Por. *idem*, *Recenzja: Witold Mr. Reiss, Zarzys prawa administracyjnego dla urzędników państwowych i samorządowych, oraz słuchaczy szkół wyższych, Tom I, Wilno, Zawadzki, 1930*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 11, 1931, s. 25 n.

¹¹ Z. Sokoluk, *Ůrij Paneiko (3. IV. 1886–18. VIII. 1973)*, „Sučasnist” 1986, cz. 9 (305), s. 103 n.; *idem*, *Ůrij Panejko (3.4.1886–18.8.1973)*, „Naukovij zbirnik” 11. *Zbirnik na pošanu Ůriá Panejka*, 1988, s. 18 n.

¹² *Ibidem*.

¹³ Por. J. Panejko, *Założenia metodologiczne w badaniu pozytywno-prawnego pojęcia samorządu*, „Samorząd Terytorialny” 1935, nr 3–4, s. 312 n.

sprawdzić, ani tym mniej za tymi, którzy pojęcie i istotę samorządu wyprowadzić chcą z nazwy „samorząd”, a więc z ukutego sztucznie technicznoprawnego 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 politycznych¹⁴.

„Gdy postąpimy drogą metody indukcyjnej — pisał dalej — otrzymamy z jednej strony wspólne cechy, z drugiej zaś strony znamiona odróżniające”¹⁵.

Z tego punktu widzenia nauka prawa administracyjnego, jeśli ma mieć realną wartość, nie może odbiegać od regulacji prawa pozytywnego¹⁶. Wynika z tego również niewystępowanie sprzeczności między konstruowaniem teoretycznego oraz prawnego zakresu treści jakiejś instytucji prawnej.

Profesor Panejko, mimo że zdawał sobie sprawę z szerokich uwarunkowań i naleciałości socjologicznych, politycznych i etycznych w zakresie samorządu, starał się wydobyć „czyste”, a przy tym uniwersalne jego pojęcie. Uwaga ta odnosi się także do innych badań tego autora. Niemniej z poczynionych ustaleń w zakresie istoty samorządu jest on najbardziej znany.

W swoich dociekaniach J. Panejko wychodził bowiem z założeń szkoły kelsenowskiej, z jej naczelną zasadą „państwo jest całością prawa”¹⁷. Warto przy tym zauważyć, że J. Panejko był inicjatorem polskiej edycji i autorem przedmowy do pracy Hansa Kelsena (1881–1973) *Podstawowe zagadnienia nauki prawa państwowego*¹⁸. Również twórcy szkoły krakowskiej (z której wywodził się J. Panejko¹⁹) — jego patroni naukowci: Władysław Leopold Jaworski (1865–1930)²⁰ i Kazimierz Władysław Kumaniecki (1880–1941)²¹ — byli wówczas propagatorami metody kelsenowskiej.

¹⁴ Por. J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Wilno 1934, s. 9 n.

¹⁵ J. Panejko, *Założenia metodologiczne...*, s. 319.

¹⁶ *Ibidem*, s. 317.

¹⁷ H. Kelsen, *Hauptprobleme der Staatsrechtslehre entwickelt aus der Lehre vom Rechtssatze*, Tübingen 1911, s. 16.

¹⁸ H. Kelsen, *Podstawowe zagadnienia nauki prawa państwowego (o rozwinięciu nauki o normie prawnej)*, przeł. T. Przeworski, t. 1, Wilno 1935; t. 2, Wilno 1936.

¹⁹ A. Lityńska, *Szkoła Krakowska. 1921–1939*, Kraków 1983, s. 39; B. Szlachta, *Polscy konserwatyści wobec ustroju politycznego do 1939 roku*, Kraków 2000, s. 378. Związki szkoły krakowskiej z „Kręgiem wiedeńskim” wydają się mocne.

²⁰ W.L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924, *passim*. Zob. też K.W. Kumaniecki, *W.L. Jaworski i nauka prawa administracyjnego*, [w:] *W.L. Jaworskiego życie i działalność*, Kraków 1931, s. 43 n.

²¹ H. Kelsen, *Czysta teoria prawa. Metoda i pojęcia zasadnicze*, przedm. K.W. Kumaniecki, przeł. T. Przeworski, przedruk z „Gazety Administracji i Policji Państwowej”, Warszawa 1934; zob. też H. Kelsen, *Zagadnienia parlamentaryzmu*, przeł. A. Miller, Warszawa 1929; *idem*, *Państwo monopartyjne*, „Przegląd Współczesny” 1934, nr 4, s. 21 n.; *idem*, *Technika prawa narodów a organizacja pokoju*, „Przegląd Współczesny” 1935, nr 14, s. 36 n.; *idem*, *O istocie i wartości demokracji*, przeł. F. Turynowa, Warszawa 1936; *idem*, *Dyktatura partii*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjo-

Nie ulega ponadto wątpliwości, że właściwie od początku XX wieku istoty samorządu nie można już wyprowadzić z jego własnego (samoistnego) zakresu działania czy z treści materialnej — przeciwstawiania spraw lokalnych sprawom państwowym, a różnicy tej należy szukać w stronie formalnej samorządu — w jego prawnej organizacji.

Już ponad siedemdziesiąt lat temu Maurycy Zdzisław Jaroszyński (1890–1974) pisał:

Najczęściej powiada się, że aparat rządowy powinien zaspokajać potrzeby „ogólnopaństwowe”, a samorząd (terytorialny) potrzeby „miejscowe”. W rzeczywistości sprawa nie przedstawia się bynajmniej tak prosto. Przeciwnie, dokonanie podziału między obydwa rodzaje administracji jest problemem bardzo skomplikowanym i trudnym. Ongiś [...] można było mówić z doskonałą niemal ścisłością o zadaniach miejscowych i ogólnopaństwowych. [...] Dzisiaj nie ma już — albo prawie nie ma — spraw ściśle miejscowych, tj. takich, które interesowałyby wyłącznie miejscową społeczność, nie interesując równocześnie wielkiej społeczności, reprezentowanej przez państwo. [...] Każda sprawa publiczna i każde zadanie publiczne mieści w sobie moment podwójnego zainteresowania: ze strony całości, reprezentowanej przez państwo, i ze strony grupy miejscowej lub zawodowej, reprezentowanej przez samorząd terytorialny lub gospodarczy. Ale w poszczególnych sprawach stopień tego zainteresowania jest różny. Przeważa jedno albo drugie. I ten właśnie stopień bezpośredniego interesu (poza względami politycznymi) stanowi kryterium, według którego państwo przeprowadza podział zadań między administrację rządową i samorząd. Oddanie danej grupy zadań samorządowi nie oznacza oczywiście braku bezpośredniego zainteresowania nią całości, wręcz przeciwnie, świadczy tylko o tym, że państwo liczy, iż czynnik miejscowy czy grupowy, działający samodzielnie i niezależnie, lepiej wykona zadanie aniżeli agent centrali²².

Zwartą koncepcję teoretyczną w przedmiocie istoty samorządu zawiera praca habilitacyjna J. Panejki pod tytułem *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, wydana w Paryżu w 1926 roku²³ oraz wznowiona z uzupełnieniami w Wilnie w 1934 roku²⁴. Dał też temu wyraz w licznych pracach²⁵, zwłaszcza w artykułach *Założenia metodologiczne w badaniu pozytywno-prawnego pojęcia samorządu* oraz *Idea praworządności a prawo o ustroju adwokatury*²⁶. Jego ostanía książka poświęcona tej problematyce, zatytułowana *Teoretyczne podstawy samorządu*²⁷,

logiczny” 1936, nr 1, s. 1 n.; *idem*, *Forma państwa a pogląd na świat*, „Przegląd Współczesny” 1937, nr 3, s. 1 n.; *idem*, *Przyczynowość i poczytanie*, „Zeszyty Prawnicze. Przekłady” 1956, nr 3, s. 13 n.

²² M. Jaroszyński, *Zagadnienie samorządu. Część I: Założenia samorządu*, Londyn 1942, s. 3 n.

²³ J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926, s. 132. Recenzje: C. Berezowski, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1926, nr 16, s. 11 (259); „Samorząd Terytorialny” 1926, nr 1–2.

²⁴ J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Wilno 1934, s. 184. Recenzje: M[arian] T[yrowicz], „Kwartalnik Historyczny” 1935, nr 3, s. 244 n.; nota: „Nowa Książka” 1935, nr 8, s. 423 n.

²⁵ Zob. J. Dobkowski, *Bibliografia prac Profesora Jerzego Karola Panejki (1886–1973)*, „Studia Prawnoustrojowe” 2016, nr 33, s. 189–198.

²⁶ „Rocznik Prawniczy Wileński” 1939, s. 77 n.

²⁷ Ů. Panejko, *Теоретичні основи самоврядування*, Műnhen 1963, s. 194 [reprint Lwów 2002]. Recenzja: J. Dobkowski, *Jerzy Panejko, Teoretyczne podstawy samorządu, Lwów 2002*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 9, s. 82–88.

wydana w języku ukraińskim po raz pierwszy w Monachium w 1963 roku, jest podsumowaniem wieloletnich badań i poszukiwań autora.

Celem tych zwartych opracowań naukowych i artykułów problemowych było wyznaczenie pojęcia prawnego, ale i teoretycznego samorządu. Z uwagi na to, że w rozwoju samorządu europejskiego główna rola przypadła gminie, środek ciężkości rozważań wyznaczyła 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, należało porównać poszczególne ich elementy w celu ustalenia wspólnych komponentów, a także wyeliminowania przypadkowych składowych.

Zdaniem J. 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 z nich 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 jedynie tam rozwinęły się charakterystyczne systemy prawne samorządu oparte na własnych ideach samorządności.

W tym zakresie autor zwrócił uwagę na możliwość badania politycznej strony samorządu przez specjalistów z nauk socjologicznych, co jednak dla zrozumienia pojęcia prawnego nie może mieć znaczenia, może tylko prowadzić do synkretyzmu metodologicznego. J. Panejko podnosi przy tym znaczącą rolę samorządu w kształtowaniu zasad etycznych, zastrzegając, że to również nie wpływa na prawne jego postrzeganie. Okazuje się on bowiem zwolennikiem wyłącznie indukcyjnej metody ustalenia prawnej istoty samorządu. Niemniej jednak za jedynie słuszną zasadę w analizie instytucji prawnej samorządu może być uznane tylko indukcyjne badanie poszczególnych norm prawa pozytywnego. Wynika z tego niesprzeczność między teoretycznym a prawnym pojęciem samorządu.

J. Panejko nie odwoływał się przy tym do formalnoprawnych nazw poszczególnych instytucji²⁸, lecz ustalał istotę samorządu na 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

²⁸ Zob. też J. Panejko, *Samorząd instytucyj ubezpieczeń społecznych w świetle teorii i prawa pozytywnego*, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych” 1931, nr 11, s. 321 n.; *idem*, *Spór o charakter prawny instytucji ubezpieczeń społecznych*, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych” 1936/3–4, s. 190 n.

metody indukcji funkcjonalnej techniki abstrakcji pozytywnej i abstrakcji negatywnej, polegające na wyodrębnieniu cech w zbiorze desygnatów, które wchodzą w skład jakiegoś pojęcia, mogą być obarczone błędem. Można przecież pominąć cechy istotne, ale można także dołączyć właściwości nieistotne. Wiążące ustalenie treści pojęcia nie musi polegać na eliminacji poszczególnych cech, a na wyodrębnieniu cech najważniejszych. Chodzi zatem nie tylko o operacje różnicowania, lecz przede wszystkim o proces uogólniania. Na potrzeby konkretnego badania wystarczy więc wskazać i wyróżnić cechy konstytutywne oraz zasygnalizować konsekwentne. Niemniej jednak wszystkie mogą mieć znaczenie prawne i w pewnych sytuacjach poszczególne z nich mogą mieć znaczenie szczególne — większe niż pozostałe. Nie było to zatem podejście typowo pozytywistyczne, ale bliższe innemu kierunkowi w prawoznawstwie — normatywizmowi²⁹.

Po zastosowaniu wskazanych założeń metodologicznych J. 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, to jest 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 również w systemie wyborczym. Wszystko to doprowadziło J. 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 prawnego³⁰.

W świetle tych założeń definicja ta — jak każda teoria normatywistyczna — może grzeszyć jedynie dążeniem do uczynienia jej wyłączną.

Taki sposób ustalenia substancji pojęcia samorządu spotkał się z krytyką. Oponentem był przede wszystkim Tadeusz Bigo. W swojej habilitacji stwierdził, że ustalenia pojęcia samorządu szukać trzeba na innej drodze (nie indukcji) — „mianowicie na drodze logicznej analizy wyobrażeń o cechach samorządu”³¹. Z poglądem J. Panejki nie zgadzał się również Julian Hubert (1889–1974)³².

²⁹ Na temat ówczesnych metod badania prawa zob. materiały i dyskusję w: „Rocznik Polskiego Instytutu Prawa Publicznego” 2, 1938–1939. Por. M. Zimmermann, *Uwagi o tzw. szkole liońskiej i jej metodach z okazji wyjścia książki pt.: Recueil d'études sur les sources du droit en l'honneur de Francois Geny*, „Przegląd Prawa i Administracji im. Ernesta Tilla” 1, 1936, s. 284 n.

³⁰ Ū. Panejko, *Teoretični...*, s. 136. Por. H. Kelsen, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin 1925, s. 181.

³¹ Zob. także uwagi krytyczne T. Biga, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 153.

³² J. Hubert, *Panejko. Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, „Ruch Samorządowy Wojewódzkich Związków Komunalnych Ziem Zachodnich Rzeczypospolitej Polskiej” 1927, nr 1–3.

W dyskusji wziął udział także przywołany już Wacław Brzeziński³³. W opinii tego autora stosowanie omawianej metody oznaczało badanie ściśle naukowe, naukowo-dogmatyczne, starające się nade wszystko o uwolnienie myślenia prawniczego od wpływów socjologii i innych nauk z nauką prawa związanych. Z punktu widzenia metodologicznego nauka tego typu była dla niego nieodparta. Sądził, że można by jej zarzucić najwyżej to, co można zarzucić każdej „czystej nauce” — pewne oddalenie się od przedmiotu poznania, zajęcie zbyt wysokiego stanowiska. Twierdzi, że zyskuje na tym niewątpliwie ocena obrazu ogólnego, określenie proporcji i wzajemnego stosunku poszczególnych części do siebie, ale zaciera się szczegóły, które dla celów „doczesnych” nauki prawa nie są bez znaczenia³⁴.

Przywołane określenie samorządu zbudowane przez Jerzego Panejkę wzbudza jednak 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. Popularyzowanie takiej koncepcji samorządu terytorialnego może być skrajnie odczytane jako próba mumifikacji dawnych socjalistycznych rozwiązań. W konsekwencji może to doprowadzić nawet do pewnego spowolnienia powszechnie oczekiwanych reform ustroju lokalnego i rozwoju instytucji demokratycznych, a także nie zapewni władzom samorządowym koniecznej współcześnie samodzielności w gospodarowaniu mieniem i w sferze kierowania procesami rozwojowymi i zarządzaniu projektowym.

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 podstawowych określników i sposobów występowania instytucji samorządu w porządku prawnym. W tym względzie pojęcie samorządu nie stanowi stałej nazwowej, ale należy je uznać za tak zwany 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 niektóre 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 tworzy uniwersalnego systemu znaków, gdyż wyrażenie „samorząd” nie ma jednolitej wartości informacyjnej. Cechą charakterystyczną tak zarysowanej kon-

³³ W. Brzeziński, *O potrzebie i metodzie studiów nad istotą prawną samorządu terytorialnego w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 1934, nr 4, s. 386 n.

³⁴ W. Brzeziński, *Pojęcie prawne samorządu...*, s. 61.

cepcji wielopostaciowości instytucji samorządu jest jednak to, że wyodrębniane różne ujęcia nie wyłączają się, nie są w stosunku do siebie sprzeczne, lecz uzupełniają się. 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 określeń³⁵.

Abstrahując od przedstawionych spostrzeżeń i ocen piszącego te słowa, oddać należy, że prof. J. Panejko trwale zapisał się w historii polskiej myśli administracyjnej. Mimo iż z różnych względów uległ w Polsce pewnemu zapomnieniu, a nawet „za wyrzeczenie się narodowości polskiej i przyjęcie służby u Niemców” był w czasie wojny skazany i przez pewien czas po tym okryty infamią³⁶, to prezentowane przez niego poglądy na temat samorządu są w dalszym ciągu żywe i istotnie oddziałują na doktrynę prawniczą oraz znacząco wpływają na legislację i judykaturę. W polskiej literaturze prawniczej uchodzi za klasyka w przedmiocie samorządu europejskiego. Nie bez powodu jest nazywany w tym kraju ojcem państwowej teorii samorządu³⁷, a w niemal każdym kursowym podręczniku prawa komunalnego poddaje się analizie i konfrontuje jego oryginalne stanowisko w kwestii prawnej istoty samorządu. Jest również dość często przywoływanym autorem w monografiach i rozprawach naukowych z zakresu nauki administracji i prawa administracyjnego.

W polskim środowisku naukowym funkcjonowali także nieliczni propagatorzy metody indukacji funkcjonalnej. Stosujący ją w praktyce, przywołany wcześniej, Jerzy Starościak³⁸ był gorliwym rzecznikiem wyodrębnienia za pomocą tej metody ogólnych zasad prawa i postępowania administracyjnego, przez które nie rozumiał konkretnych przepisów prawa, lecz zgeneralizowaną treść zespołu norm prawnych³⁹. W tym ujęciu zasady ogólne są wyraźną normą prawną, choć normą szczególnego charakteru⁴⁰. Pomijając aspekty ideologiczne i upływ czasu, stworzony przez tego autora katalog zasad ogólnych właściwie nie zmienił się do

³⁵ J. Dobkowski, *Wielopostaciowość gminy w Polsce*, [w:] *Kryzys prawa administracyjnego?*, t. 1. *Jakość prawa administracyjnego*, red. D.R. Kijowski, A. Suławko-Karetka, A. Miruć, Warszawa 2012, s. 253 n.

³⁶ Szerzej zob. J. Dobkowski, *Jerzy Karol Panejko (1886–1973) — zarys biografii*, „Studia Prawnoustrojowe” 2014, nr 26, s. 47–62.

³⁷ A. Bosiacki, *Od naturalizmu do etatyzmu. Doktryny samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej 1918–1939*, Warszawa 2006.

³⁸ J. Wołoch, *Zastosowania nauki administracji w pracy rad narodowych*, [w:] *Stosowanie nauk społecznych w praktyce*, red. J. Kubin, A. Podgórecki, Wrocław 1973, s. 275 n.

³⁹ M. Elbanowski, *Sprawozdanie z konferencji w KNP PAN nad referatem J. Starościaka: Zasady ogólne prawa administracyjnego*, w dniu 19 II 1966 r., „Państwo i Prawo” 1966, nr 6, s. 1073 n.; J. Starościak, *Studia z teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 1976, s. 97.

⁴⁰ J. Starościak, *Podstawy prawne działania administracji*, Warszawa 1973, s. 131 n.; *idem*, *Źródła prawa administracyjnego. Zasady ogólne prawa administracyjnego*, „System Prawa Administracyjnego”, t. 1, red. J. Starościak, Wrocław 1977, s. 152 n.

dziś. Wkład J. Starościaka w rozwój teorii zasad ogólnych prawa administracyjnego stał się także podstawą dyskusji na temat inkorporacji części ogólnej prawa administracyjnego, a wcześniej realnie wpłynął na zakres kodyfikacji postępowania administracyjnego⁴¹. W wyniku tej dyskusji w połowie lat osiemdziesiątych ubiegłego wieku w urzędowym raporcie o stanie legislacji zwrócono uwagę na potrzebę uchwalenia ustawy pod nazwą „Przepisy ogólne prawa administracyjnego”⁴². Przygotowano nawet stosowne projekty tego aktu normatywnego w latach 1988⁴³, 1997⁴⁴ i 2008⁴⁵. Nie tylko opierały się one na zasadach ogólnych, lecz także tworzyły uogólnienia znaczących orzeczeń sądowych. Nawiasem mówiąc, do poglądów J. Panejki odwołują się nie tylko składy orzekające polskich sądów administracyjnych, ale i Trybunał Konstytucyjny⁴⁶.

Wszystko to świadczy o niezmienności zapatrywań metodologicznych Jerzego Karola Panejki w dogmatyce i stosowaniu prawa administracyjnego, a przede wszystkim ogólnej teorii administracji i prawa administracyjnego⁴⁷. Jego spuścizna naukowa zwłaszcza w zakresie samorządu europejskiego jeszcze przez wiele lat będzie w Polsce punktem odniesienia w dociekaniach teoretycznych i konstruowaniu definicji, a przede wszystkim poszukiwaniu prawnej i prawniczej istoty samorządu.

Bibliografia

Berezowski C., *Recenzja: J. Panejko, Geneza i podstawy samorządu europejskiego, Paryż 1926*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1926, nr 16.

⁴¹ J. Starościak, *Zasady ogólne Kodeksu Postępowania Administracyjnego*, „Gospodarka i Administracja Terenowa” 1960, nr 1, s. 7 n. Zob. też S. Rozmaryn, *O zasadach ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1961, nr 12, s. 889; W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 98; J.P. Tarno, *Zasady ogólne k.p.a. w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 36, 1986, s. 51.

⁴² *Raport o stanie prawa*, Warszawa 1986, s. 53 n.

⁴³ *Projekt ustawy — Przepisy ogólne prawa administracyjnego*, [w:] *Legislacja administracyjna. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego (Rowy 10–12 października 1988 r.)*, red. E. Bojanowski, Gdańsk 1993, s. 258 n.

⁴⁴ *Projekt ustawy — Przepisy ogólne prawa administracyjnego*, „Przegląd Legislacyjny” 1997, nr 1 (11), s. 121 n.

⁴⁵ *Projekt ustawy — Przepisy ogólne prawa administracyjnego*, Sejm RP VI kadencji, druk nr 3942.

⁴⁶ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 listopada 2000 roku, sygn. K 7/00, Dz.U. Nr 100, poz. 1084.

⁴⁷ Szerzej zob. J. Dobkowski, *Aktual'nist' poglädiv Ŭriâ Panejka na sutnïst' samovrâduvannâ v sučasnij pol'skij administrativno-pravovij doktrini*, [w:] *Nauka administracii j administrativnogo prava. Zagal'na častina (za vikladami prof. Ŭ. Panejka)*, red. O.P. Radišev's'ka et al., Kiïv 2016, s. 421 n.

- Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.
- Bosiacki A., *Od naturalizmu do etatyzmu. Doktryny samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej 1918–1939*, Warszawa 2006.
- Brzeziński W., *O potrzebie i metodzie studiów nad istotą prawną samorządu terytorialnego w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 1934, nr 4.
- Brzeziński W., *Pojęcie prawne samorządu terytorialnego według ustawodawstwa obowiązującego w b. dzielnicy pruskiej*, „Samorząd Terytorialny” 1936, z. 1–2.
- Dawidowicz W., *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962.
- Dembieński H., *Osobowość publiczno-prawna samorządu w świetle metody dogmatycznej i socjologicznej*, Wilno 1934.
- Dembieński H., *Recenzja: Witold Mr. Reiss, Zarys prawa administracyjnego dla urzędników państwowych i samorządowych, oraz słuchaczy szkół wyższych, Tom I, Wilno, Zawadzki, 1930*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 11, 1931.
- Dobkowski J., *Aktual'nist' poglądів Uriā Panejka na sutnist' samovrăduvannā v sučasnij pol's'kij administrativno-pravovij doktrini*, [w:] *Nauka administracii j administrativnogo prava. Zagal'na častina (za vkladami prof. Ū. Panejka)*, red. O.P. Radišev's'ka et al., Kiiv 2016.
- Dobkowski J., *Bibliografia prac Profesora Jerzego Karola Panejki (1886–1973)*, „Studia Prawno-ustrojowe” 2016, nr 33.
- Dobkowski J., *Jerzy Karol Panejko (1886–1973) — zarys biografii*, „Studia Prawnoustrojowe” 2014, nr 26.
- Dobkowski J., *Jerzy Panejko*, Teoretyczne podstawy samorządu, Lwów 2002, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 9.
- Dobkowski J., *Wielopostaciowość gminy w Polsce*, [w:] *Kryzys prawa administracyjnego?*, t. 1. *Jakość prawa administracyjnego*, red. D.R. Kijowski, A. Suławko-Karetko, A. Miruć, Warszawa 2012.
- Dobosz P., *Problemy metodologii współczesnej nauki prawa administracyjnego na tle metody historycznoprawnej*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2001, nr 1.
- Elżanowski M., *Sprawozdanie z konferencji w KNP PAN nad referatem J. Starościka: Zasady ogólne prawa administracyjnego, w dniu 19 II 1966 r.*, „Państwo i Prawo” 1966, nr 6.
- Hubert J., *Panejko. Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, „Ruch Samorządowy Wojewódzkich Związków Komunalnych Ziem Zachodnich Rzeczypospolitej Polskiej” 1927, nr 1–3.
- Jaroszyński M., *Zagadnienie samorządu. Część I: Założenia samorządu*, Londyn 1942.
- Jaworski W.L., *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924.
- Kawka W., *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1939.
- Kelsen H., *Allgemeine Staatslehre*, Berlin 1925.
- Kelsen H., *Czysta teoria prawa. Metoda i pojęcia zasadnicze*, przedm. K.W. Kumaniecki, przeł. T. Przeworski, przedruk z „Gazety Administracji i Policji Państwowej”, Warszawa 1934.
- Kelsen H., *Dyktatura partii*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1936, nr 1.
- Kelsen H., *Forma państwa a pogląd na świat*, „Przegląd Współczesny” 1937, nr 3.
- Kelsen H., *Hauptprobleme der Staatsrechtslehre entwickelt aus der Lehre vom Rechtssatze*, Tübingen 1911.
- Kelsen H., *O istocie i wartości demokracji*, przeł. F. Turynowa, Warszawa 1936.
- Kelsen H., *Państwo monopartyjne*, „Przegląd Współczesny” 1934, nr 4.
- Kelsen H., *Podstawowe zagadnienia nauki prawa państwowego (o rozwinięciu nauki o normie prawnej)*, przeł. T. Przeworski, t. 1, Wilno 1935.
- Kelsen H., *Podstawowe zagadnienia nauki prawa państwowego (o rozwinięciu nauki o normie prawnej)*, przeł. T. Przeworski, t. 2, Wilno 1936.
- Kelsen H., *Przyczynowość i poczytanie*, „Zeszyty Prawnicze. Przekłady” 1956, nr 3.
- Kelsen H., *Technika prawa narodów a organizacja pokoju*, „Przegląd Współczesny” 1935, nr 14.
- Kelsen H., *Zagadnienia parlamentaryzmu*, przeł. A. Miller, Warszawa 1929.

- Kumaniecki K.W., *W.L. Jaworski i nauka prawa administracyjnego*, [w:] *W.L. Jaworskiego życie i działalność*, Kraków 1931.
- Legislacja administracyjna. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego (Rowy 10–12 października 1988 r.)*, red. E. Bojanowski, Gdańsk 1993.
- Lityńska A., *Szkola Krakowska. 1921–1939*, Kraków 1983.
- M[arian] T[yrowicz], *J. Panejko, Geneza i podstawy samorządu europejskiego, Wilno 1934*, „Kwartalnik Historyczny” 1935, nr 3.
- Paczyński S., *Techniczno-prawne momenty w organizacji związków komunalnych*, Wilno 1933.
- Panejko J., *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926.
- Panejko J., *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Wilno 1934.
- Panejko J., *Idea praworządności a prawo o ustroju adwokatury*, „Rocznik Prawniczy Wileński” 1939.
- Panejko J., *Piękno i życie*, [w:] *Księga pamiątkowa na dziewięćdziesięciolecie dziennika „Czas”: Kraków 1848–Warszawa 1938*, Warszawa 1938.
- Panejko J., *Samorząd instytucji ubezpieczeń społecznych w świetle teorii i prawa pozytywnego*, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych” 1931, nr 11.
- Panejko J., *Spór o charakter prawny instytucji ubezpieczeń społecznych*, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych” 1936, nr 3–4.
- Panejko J., *Założenia metodologiczne w badaniu pozytywno-prawnego pojęcia samorządu*, „Samorząd Terytorialny” 1935, nr 3–4.
- Panejko Ū., *Nauka administracii j administrativnogo prava. Zagal'na častina / Za vikladami Ū. Panejka opracúvav S. Galamaj*, cz. 1, Augsburg 1949.
- Panejko Ū., *Teoretični osnovi samovráduvanná*, Múnhen 1963 [reprint Lwów 2002].
- Projekt ustawy — Przepisy ogólne prawa administracyjnego*, „Przegląd Legislacyjny” 1997, nr 1 (11).
- Projekt ustawy — Przepisy ogólne prawa administracyjnego*, Sejm RP VI kadencji, druk nr 3942.
- Raport o stanie prawa*, Warszawa 1986.
- Rozmarny S., *O zasadach ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1961, nr 12.
- Sokolúk Z., *Ūrij Paneiko (3. IV. 1886–18. VIII. 1973)*, „Sučasnist” 1986, cz. 9 (305).
- Sokolúk Z., *Ūrij Panejko (3.4.1886–18.8.1973)*, „Naukovij zbirnik” 11. *Zbirnik na pošanu Ūriá Panejka*, 1988.
- Starościak J., *Podstawy prawne działania administracji*, Warszawa 1973.
- Starościak J., *Samorząd adwokatury*, Wilno 1939.
- Starościak J., *Studia z teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 1976.
- Starościak J., *System organizacyjny administracji polskiej. Nauka administracji i prawo administracyjne (uzupełnienia do wykładów)*, cz. 2, Warszawa 1949.
- Starościak J., *Zasady ogólne Kodeksu Postępowania Administracyjnego*, „Gospodarka i Administracja Terenowa” 1960, nr 1.
- Starościak J., *Źródła prawa administracyjnego. Zasady ogólne prawa administracyjnego*, „System Prawa Administracyjnego”, t. 1, red. J. Starościak, Wrocław 1977.
- Szlachta B., *Polscy konserwatyści wobec ustroju politycznego do 1939 roku*, Kraków 2000.
- Tarno J.P., *Zasady ogólne k.p.a. w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 36, 1986.
- Wołoch J., *Zastosowania nauki administracji w pracy rad narodowych*, [w:] *Stosowanie nauk społecznych w praktyce*, red. J. Kubin, A. Podgórecki, Wrocław 1973.
- Zimmermann M., *Uwagi o tzw. szkole lionskiej i jej metodach z okazji wyjścia książki pt.: Recueil d'études sur les sources du droit en l'honneur de Francois Geny*, „Przegląd Prawa i Administracji im. Ernesta Tilla” 1, 1936.

Functional induction of Professor Jerzy Panejko as a method of comparative research on local government in Europe

Summary

The article discusses the method of examining the nature of local government in Europe in a comparative context, used nearly a hundred years ago by prof. Jerzy Panejko. This method is called functional induction. It allowed to establish the essence of local government on the basis of the characteristics of the local government of European countries and the elimination of properties that are not relevant. This research method became the basis for the subsequent development of one of the fields of study of administrative law in Poland and was important for the legislative process. This method is original and relatively rare.

Keywords: Jerzy Panejko, local government and its nature, research method, functional induction.