

## **Recepcja dorobku Wolnego Uniwersytetu Ukraińskiego w Monachium z zakresu nauki administracji i prawa administracyjnego**

Reception achievements of the Ukrainian Free University in Munich from the scope of the science of administration and of the science of administrative law

**Dr Jarosław Dobkowski**

Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

[j.dobkowski@uwm.edu.pl](mailto:j.dobkowski@uwm.edu.pl)

### **Abstrakt**

Artykuł dotyczy recepcji dorobku Wolnego Uniwersytetu Ukraińskiego w Monachium z zakresu nauki administracji i prawa administracyjnego w Polsce i Ukrainie. Wskazano w nim dokonania głównych przedstawicieli – profesorów zwyczajnych: Ottona Eichelmana (1854 – 1943), Jerzego Karola Panejko (1886 – 1973) i Zenobiusza Sokoluka (1926 – 1998), a także odniesiono się do innych uczonych takich jak: Levko (Leontij) Šramčenko, Matwiej Stachiw oraz Lew Jech.

Ustalono, że szerszym zainteresowaniem cieszyła się problematyka samorządu terytorialnego. W tym zakresie bliżej scharakteryzowano monografię Panejki pt. *Teoretyczne podstawy samorządu* (Monachium 1963) oraz studium Eichelmana pt. *Reforma samorządu terytorialnego jako podstawa państwa demokratyczno-republikańskiego* (Praga 1932). Ustalono także, że zainteresowania Sokoluka koncentrowały się również wokół teorii policji.

Na tle analizy współczesnej literatury ustalono, że ich dorobek nie jest zbyt często przywoływany. Stwierdzono analogię z recepcją dokonań naukowych Polskiego Uniwersytetu na Obczyźnie w Londynie (PUNO).

**Słowa kluczowe:** *Wolny Uniwersytet Ukraiński, nauk a administracji, nauka prawa administracyjnego, Otto Eichelmann, Jerzy Karol Panejko and Zenobiusz Sokoluk.*

### **Abstract**

The article concerns the reception achievements of the Ukrainian Free University in Munich from the scope of the science of administration and of the science of administrative law in Poland and Ukraine. It pointed to the main representatives – professors: Otto Eichelmann (1854 – 1943), Jerzy Karol Panejko (1886 – 1973) and Zenobiusz Sokoluk (1926 – 1998), as well as considerations to other scholars such as Levko (Leontij) Šramčenko, Matvei Stachiw and Leo Jech.

It was found that the wider interest was the issue of local government. In this regard closer characterized monograph Panejko *Theoretical basis of self-government* (Munich 1963) and study Eichelmann *The reform of local government as the basis of the democratic-republican state* (Prague 1932). It was also agreed that the interests Sokoluk also focused around the theory of the police.

Against the background of contemporary literature analysis found that their achievements is not often invoked. It was found an analogy with reception scientific achievements Polish University in Exile in London (PUNO).

**Key words:** *Ukrainian Free University, science of administration, science of administrative law, Otto Eichelmann, Jerzy Karol Panejko, Zenobiusz Sokoluk.*

## **Wprowadzenie**

Wolny Uniwersytet Ukraiński (*Universitas Libera Ucrainensis, Український Вільний Університет*) został powołany przez emigrantów ukraińskich i erygowany w dniu 17 stycznia 1921 roku w Wiedniu. Po II wojnie światowej z przyczyn obiektywnych jego siedziba została przeniesiona z Pragi do Monachium. Od początku istnienia ważnym ogniwem tej uczelni był fakultet prawniczy (Wydział Prawa i Nauk Społecznych, następnie Wydział Prawa i Nauk Społeczno-Ekonomicznych), który przez lata w różnych formach organizacyjnoprawnych rozwijał swoją działalność akademicką i wszechnicową m.in. w obrębie nauk jurydyczno-administracyjnych. W zakresie nauki administracji i prawa administracyjnego prace badawcze i proces dydaktyczny prowadzili dość liczni samodzielni pracownicy naukowcy na stanowiskach profesorskich. Jednakże w mojej ocenie tylko trzech z nich zasługuje na wysokie uznanie. Niemniej należy także pamiętać o dziekanie Levko (Leontiju) Šramčenko – profesorze zwyczajnym w latach 1933–1951, zamiejscowym Matwieju Stachiwie (1895-1978) – profesorze zwyczajnym w latach 1965–1978 oraz żyjącym w Lwie Jechu, którzy wnieśli dość dużo, zwłaszcza w organizację i przebieg seminariów i powszechnie dostępnych kursów (У. Пацке, М. Шафовал, Р. Яремко, 2011, *passim*).

## **Otto Eichelmann**

Chronologicznie w pierwszym rzędzie należy odnotować jednak Ottona Eichelmanna, żyjącego w latach 1854–1943 (П. Клунний, 1926, *passim*, *Український Вільний Університет в Празі в роках 1921-1926*, 1927, s. 170. Zob. także Я. Б. Турчин, 2007, s. 42 i n.; Я. Б. Турчин, 2008, s. 104 i n.; Я. Б. Турчин, 2009, s. 39 i n.; Я. Б. Турчин, 2010a, s. 34 i n.; Я. Б. Турчин, 2010b, ss. 519; Я. Б. Турчин, 2011a, s. 576 i n.; Я. Б. Турчин, 2011b, s. 599), który był profesorem zwyczajnym w latach 1922–1943. Był on

m.in. autorem projektu Konstytucji i podstawowych ustaw Ukraińskiej Republiki Ludowej (О. Ейхельман, 1921, ss. 96), w którym zawarł ideę lokalnego społeczeństwa obywatelskiego (С. Шелухін, 1921, s. 192 i n.). W jego dorobku publikacyjnym znajduje się także cenne studium rozwijające tę koncepcję pt. *Reforma samorządu terytorialnego jako podstawa państwa demokratyczno-republikańskiego* (О. Ейхельман, Praga 1932, s. 159 i n., О. Ейхельман, 2006, s. 145 i n.). Według Ottona Eichelmana samorząd powinien być podstawą demokratycznego państwa republikańskiego, który nie ogranicza się do pojęcia *autonomii* lub nie zawiera się w tworzeniu ogólnych tradycyjnych zdecentralizowanych jednostek administracji samorządu terytorialnego. Autor koncentruje się przy tym na zagadnieniu struktury reprezentacji miejscowej oraz organizacji wyborów wchodzących tam przedstawicieli oraz plebiscytów (referendum) mających obrazować wolę większości ludności. Dla niego samorząd bowiem oznacza taką sytuację prawną, w której nie ma na szczeblu lokalnym państwowej władzy wykonawczej czy przedstawicieli rządu, ale istniejący samorząd – choć powiązany w niektórych sprawach – działa związany jedynie prawem, co poniekąd gwarantuje jego niezależność. W rzeczywistości zatem samorząd terytorialny to forma sprawowania władzy publicznej w skali miejscowej i kategoria publiczno-prawna (О. Ейхельман, 1923, s. 40). Znaczenie tych poglądów zostało we współczesnej literaturze ukraińskiej podkreślone przez Janinę Turczyn (Я. Б. Турчин, 2008, s. 104) i Piotra Steciuka (П. Стецюк, 2006, s. 141 i n.). Ujmowanie samorządu terytorialnego w kategoriach funkcjonalnych, a nie organizacyjnych (instytucjonalnych), nie jest obce – co powszechnie wiadomo – również polskiej nauce administracji i prawa administracyjnego.

### **Jerzy Karol Panejko**

Problematyką samorządu terytorialnego zajmował się także Jerzy Karol Panejko (1886-1973), który był profesorem zwyczajnym w latach 1948 – 1973. Jest on w Polsce często przywoływanym autorem. Jego tzw. teoria państwowa samorządu, będąca pokłosiem sporu naukowego z Tadeuszem Bigo, wywarła istotny wpływ na postrzeganie samorządu. Jerzy Panejko swoje ustalenia poczynił, stosując metodę analityczną – indukcji funkcjonalnej i wychodząc z założeń szkoły kelsenowskiej.

Zwartą koncepcję teoretyczną zawiera już praca habilitacyjna Jerzego Panejki pt. *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, wydana w Paryżu w 1926 r. (J. Panejko, 1926, s. 132, J. Panejko, 1990, s. 132) oraz wznowiona z uzupełnieniami w Wilnie w 1934 r. (J. Panejko, 1934, s. 184). Dał też temu wyraz w licznych pracach, a zwłaszcza w artykułach: *Założenia metodologiczne w badaniu pozytywno-prawnego pojęcia samorządu* (J. Panejko, 1935, s. 312 i n.) oraz *Idea praworządności a prawo o ustroju advokatury* (J. Panejko, 1939, s. 77 i n.). Jego ostania książka poświęcona tej problematyce pt. *Teoretyczne podstawy*

*samorządu* (Ю. Панейко, 1963, s. 194), wydana w języku ukraińskim w Monachium w 1963 r., stanowi podsumowanie wieloletnich badań i poszukiwań autora oraz daje najpełniejszy wykład jego teorii. Nawiązuje przy tym bezpośrednio do prac przedwojennych, ale także uwzględnia późniejsze ustawodawstwo (zwykłe i konstytucyjne) oraz piśmiennictwo, w tym także dorobek polskich autorów, m.in. jego ucznia Jerzego Starościaka (1914 – 1974) oraz Maurycyego Jaroszyńskiego (1890 – 1974).

Książka ta ukazała się ponownie jakiś czas temu na Ukrainie (Ю. Панейко, 2002, s. 196). Fragmenty tej pracy były także popularyzowane w formie osobnych publikacji (Ю. Панейко, 1993, s. 15 i n.; Ю. Панейко, 2007, s. 55 i n.). Omawiana książka jest polecana na Ukrainie nie tylko w procesie dydaktycznym i badaniach naukowych, ale pozostaje szeroko wykorzystywana w pracach studialnych i postępowaniu legislacyjnym oraz przy ocenie procesów reformowania ukraińskiej administracji państwowej. W tym względzie należy zauważyć, że odbiór poglądów autora jest tam dość duży, co wyraża się m.in. w licznych przywołaniach i cytowaniach. Jest to niewątpliwie spowodowane tamtejszą „modą” na J. Panejkę, który jest postrzegany nie tylko jako autorytet w dziedzinie wiedzy komunalnej (П. Стецюк, 1993, s. 16 i n.; П. Стецюк, 2005, s. 58; В. Кампо, 1993, s. 17 i n.; Н. Шиманська, [www.dialogs.org.ua](http://www.dialogs.org.ua); С. Тетерук, 2007, s. 54), (co np. znalazło swoje odniesienie w nazwie jednej z opiniotwórczych i inicjatywnych ukraińskich organizacji pozarządowych o profilu samorządowym – *Foundation for Local Democracy and European Integration of Yuri Panejko* – założona w 2002 r. w Kijowie Фундація місцевої демократії та європейської інтеграції ім. Ю. Панейка, w skrócie: ФМДЄІ), ale także jako rektor Wolnego Uniwersytetu Ukraińskiego w Monachium, a przede wszystkim uczestnik emigracyjnych dyskusji patriotycznych co do przyszłych rozwiązań instytucjonalnych w niepodległej już Ukrainie (Ю. Панейко, 1953, por. Н.В. Стецюк, 2003, *passim*).

Trudno zważyć, na ile poglądy J. Panejki w sprawie zalecanego dla przyszłej Ukrainy francuskiego, względnie austriackiego modelu administracji, odpowiedniego z uwagi na wiele niebezpieczeństw (w tym ciągoty narodu ukraińskiego do anarchii) były uzasadnieniem dotychczasowej teorii samorządu, a na ile wpłynęły na samą teorię. Należy bowiem odnotować, że J. Panejko w roku akademickim 1912/1913 odbył w Wiedniu pod kierunkiem Edmunda Bernatzika (1854 – 1919) studia uzupełniające (zakończone pracą pt. *Nationalitäten in Russland*), kontynuowane w Cesarskiej Bibliotece Publicznej w Petersburgu, przerwane wypadkami wojennymi. Do kwestii narodowościowych w organizacji administracji publicznej odnosił się w późniejszych pracach w kontekście samorządu nietrytorialnego (J. Panejko, 1928, s. 147 i n.).

Także istniejący obecnie na Ukrainie model zarządu lokalnego, a zwłaszcza centralno-budżetowy sposób finansowania zadań publicznych, sprzyja recepcji poglądów J. Panejki. Stąd też pewnie zasadniczą część książki poprzedza „Przedmowa” deputowanego do Rady Najwyższej Ukrainy i jednocześnie ówczesnego zastępcy przewodniczącego Komitetu ds. przebudowy państwa i samorządu – Jerzego Kluczykowskiego (Ю. Ключковський, 2002, s. 5 i n.), który uważa, że lektura tej pracy może przyczynić się do należytej konceptualizacji samorządu terytorialnego i odpowiedniej regulacji podstaw prawnych jego działania. Twierdzi też (nie bez racji), że samorząd – mimo złożonego charakteru prawnego i zróżnicowanych podejść teoretycznych – stanowi jeden z najważniejszych komponentów demokratycznego państwa prawa.

Podsumowanie książki pt. *Teoretyczne podstawy samorządu* zawiera istotne uwagi metodologiczne i porządkujące oraz syntezę teorii prof. J. Panejki. Wskazano tu wyraźnie, że celem pracy było wyznaczenie pojęcia prawnego samorządu. Z uwagi na to, że w rozwoju samorządu europejskiego główna rola przypadła gminie, to środek ciężkości rozważań wyznacza 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, a także dla wyeliminowania przypadkowych. 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 krajach organizacja samorządu całkowicie lub częściowo opiera się na modelach występujących tylko w niektórych państwach. Te kraje to Francja, byłe Prusy i Anglia (i po części Szwajcaria oraz Stany Zjednoczone). Punktem wyjścia była właśnie analiza przepisów samorządowych i zasad konstrukcyjnych w tych trzech państwach, gdyż tylko tam rozwinęły się charakterystyczne systemy prawne samorządu oparte na własnych ideach samorządności. W tym zakresie autor zwraca uwagę na możliwość badania politycznej strony samorządu przez specjalistów z nauk socjologicznych, co jednak dla zrozumienia pojęcia prawnego nie może mieć znaczenia, a może jedynie prowadzić do synkretyzmu metodologicznego. Podnosi przy tym znaczącą rolę samorządu w kształtowaniu zasad etycznych, ale zastrzega, że to również nie wpływa na prawne jego postrzeganie. Okazuje się on bowiem zwolennikiem indukcyjnej metody ustalenia prawnej istoty samorządu. Przy jej omawianiu nie polemizuje już ze swoimi przedwojennymi oponentami i dyskutantami – Tadeuszem Bigo (1894 – 1975) i Stanisławem Paczyńskim (1906 – 1992). Niemniej podtrzymuje swoje stanowisko, że jedynie słuszną zasadą w analizie instytucji

prawnej samorządu może być tylko indukcyjne badanie norm prawa pozytywnego. Jak pisał Jerzy Starościak: „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 [indukcji funkcjonalnej – przyp. J.D.] pozwalająca uzyskać rzeczywisty, realny obraz badanej instytucji prawnej” (J. Starościak, 1949, s. 88 i n.). Z tego punktu widzenia nauka prawa administracyjnego, jeśli ma mieć realną wartość, nie może odbiegać od zasad prawa pozytywnego. Wynika z tego brak sprzeczności między teoretycznym a prawnym pojęciem samorządu. Innymi słowy naukowa konstrukcja pojęcia samorządu, która nie odpowiada strukturze normatywnej, może być narażona na podniesienie przeciw niej zarzutu niezgodności z rzeczywistą kategorią pojęciową ustaloną przez porządek prawny. J. Panejko, mimo że zdawał sobie sprawę z szerokich uwarunkowań i naleciałości socjologicznych, politycznych i etycznych, starał się wydobyć „czyste”, a przy tym uniwersalne pojęcie *samorządu*. Nie odwoływał się przy tym do formalnoprawnych nazw poszczególnych instytucji (J. Panejko, 1931, s. 321 i n.; J. Panejko, 1936, s. 190 i n. ), ale istotę samorządu ustalał na podstawie treści organizacyjno-kompetencyjnej (doprowadziło to autora w toku dalszych rozważań do uznania za samorząd terytorialny rad narodowych działających na podstawie ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej, Dz. U. Nr 14, poz. 130 ze zm.), co wymagało także analizy historycznej (samorząd jako suma zdarzeń) i 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. Nie było to jednak podejście typowo pozytywistyczne, ale bliższe aktualnemu wtedy kierunkowi w prawoznawstwie – normatywizmowi. Warto przy tym zauważyć, że J. Panejko był inicjatorem polskiej edycji i autorem przedmowy do pracy Hansa Kelsena (1881 – 1973) pt. *Podstawowe zagadnienia nauki prawa państwowego* (H. Kelsen, 1935, s. 388, H. Kelsen, 1936, s. 453). Także twórcy szkoły krakowskiej (z której wywodził się autor) – jego patroni naukowi: Władysław L. Jaworski (1865 – 1930) i Kazimierz W. Kumaniecki (1880 – 1941) byli wówczas propagatorami metody kelsenowskiej, z jej naczelną zasadą: „Państwo jest całością prawa” (H. Kelsen, 1911, s. 16). Tak ujawniony przewód myślowy i tok badania naukowego są niezwykle cenne, zwłaszcza przy powiązaniu metody dogmatycznej z komparatystyką administracyjną. Współcześnie jest to niezwykle trudne, nie tylko z uwagi na różnorodność składników gatunkowych prawa administracyjnego, uzależnienie jego źródeł od aktów rządzenia i dużą płynność. Nie powoduje to jednak zbyt dużego rozdzwiewku między tym co „prawne”, a co – „prawnicze”. Z drugiej jednak strony ścisłość określenia samorządu w ten sposób ma charakter względny, ale i dynamiczny, bo zależy od obowiązującego prawa.

Po zastosowaniu powyższych 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, tj. w jego ustroju. Z tej perspektywy poddał krytyce problem osobowości publicznoprawnej samorządu, a co za tym idzie – możliwość przypisania mu publicznych praw podmiotowych. Nie neguje przy tym zdolności cywilno-procesowej jednostek samorządowych, ale zastrzega, że dla prawnego pojęcia samorządu nie ma to znaczenia. Jego zdaniem istota samorządu nie leży także w systemie wyborczym. Tezy te współcześnie mogą być niejednokrotnie uznawane za kontrowersyjne, a nadto już w czasach, kiedy były formułowane po raz pierwszy, spotkały się z krytyką. Lektura klarownych wywodów na wysokim poziomie kultury słowa upoważnia jednak do twierdzenia, że są one wynikiem postępowania badawczego opartego na założeniach metodologicznych normatywizmu. Sądzę, że data publikacji pierwowzoru omawianej książki nie była też przypadkowa. Należy bowiem przypomnieć, że w 1960 r. ukazało się drugie wydanie – rozszerzone i usystematyzowane – znanej pracy H. Kelsena pt. *Czysta teoria prawa* (H. Kelsen, 1960, s. 534). W 1961 r. H. Kelsen otrzymał natomiast tytuły doktora *honoris causa* Uniwersytetu Berlińskiego, Uniwersytetu Wiedeńskiego, *New School for Social Research*, a w 1963 r. – paryskiej Sorbony. W międzyczasie został uhonorowany *Großes Verdienstkreuz mit Stern der Bundesrepublik Deutschland* (Wielki Krzyż Zasługi RFN z Gwiazdą). Z pewnością był on dla J. Panejki wielkim autorytetem naukowym (nb. monografista europejskiego samorządu przeżył swojego mistrza tylko o cztery miesiące). Wszystko to prowadzi J. Panejkę do powtórnej konstatacji, że „samorząd jest opartą na przepisach ustawy, zdecentralizowaną administracją państwową, wykonywaną przez organy lokalne, niepodporządkowane hierarchicznie innym organom i samodzielne w granicach ustawy i ogólnego porządku prawnego” (Ю. Панейко, 2002, s. 136). W świetle powyższych założeń definicja ta – jak każda teoria normatywistyczna – może grzeszyć jedynie dążeniem do uczynienia jej wyłączną. Takie określenie samorządu, będące w rzeczywistości pokłosiem dawnego dyskursu H. Kelsena i Carla Schmitta (1888 – 1985), wzbudza jednak kontrowersje. 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 w realiach współczesnej Ukrainy może być skrajnie odczytane jako próba mumifikacji dotychczasowych 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 (Szerzej: J. Dobkowski, 2010a, s. 82 i n.).

Jerzy Panejko to także postać w pewien sposób tragiczna. Jako prodziekan Wydziału Prawa i Nauk Społecznych Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie pełnił swą funkcję do chwili zamknięcia uczelni, tj. do 15 grudnia 1939 r. Następnie wyjechał do Krakowa (przebywając pewien czas w obozie przejściowym) i podjął zatrudnienie w Rządzie Generalnego Gubernatorstwa. Publikował tam w języku niemieckim (G. Panejko, 1943, s. 219 + 83). W między czasie został za kolaborację („za wyrzeczenie się narodowości polskiej i przyjęcie służby u Niemców”) skazany wyrokiem sądu specjalnego RP (Komunikat opublikowany w podziemnym Organie Biura Informacji i Propagandy wileńskiej Armii Krajowej „Niepodległość“ nr 10 z datą: 1 XII – 15 XII 1942 r.). W 1945 r. ewakuował się do Niemiec i podjął pracę w Wolnym Uniwersytecie Ukraińskim, którego został następnie Rektorem i doktorem *honoris causa* (У. Пацке, М. Шафовал, Р. Яремко, 2011, *passim*). Na potrzeby dydaktyki opublikował podręcznik pt. *Nauka administracji i prawa administracyjnego w dwóch częściach* (Ю. Панейко, 1949, s. 115; Ю. Панейко, 1949, s. 116-213). Wypromował tam wielu doktorów, także na podstawie dysertacji napisanych w języku polskim, np. Władysława Dombka pt. *Rozprawa administracyjna w polskim postępowaniu administracyjnym* – dnia 30 maja 1950 r. oraz Levi Aberdama nt. *Problemy nadzoru i kontroli w systemach administracji samorządowej* – dnia 26 sierpnia 1966 r. Z innych warto wskazać na pracę Romana Goliata pt. *Ідеологічні переміни самоврядування (Zmiany ideologiczne samorządu)* – dnia 9 lipca 1949 r. oraz rozprawę Jarosława Dzyndra nt. *Проблема меж компетенції адміністрації правління й самоврядування (Problematyka rozgraniczenia kompetencji administracji rządowej i samorządu)* – dnia 10 kwietnia 1952 r. czy dysertację Iwana Gwozda pt. *Федералізм і адміністративне право СРСР (Federalizm i prawo administracyjne ZSRR)* – dnia 17 sierpnia 1968 r.

Jerzy Karol Panejko został pochowany w starej części cmentarza Waldfriedhof w Wiedniu. W chwili obecnej Jego grób jest traktowany przez zarząd cmentarza jako opuszczony, co symptomatycznie świadczy o pamięci potomnych o osobie profesora, rektora i doktora honorowego uczelni, ale także melomana i działacza społecznego i oddaje poniekąd tragizm tej postaci.

### **Zenobiusz Sokoluk**

Zenobiusz Sokoluk (1926 – 1998) – profesor zwyczajny w latach 1968 – 1998, był powojennym uczniem prof. Jerzego Panejki. W 1953 r. ukończył Wydział Prawa i Nauk Społeczno-Ekonomicznych Ukraińskiego Wolnego Uniwersytetu w Monachium.

Bezpośrednio po studiach doktoryzował się z zakresu administracji i prawa administracyjnego na podstawie dysertacji pt. *Ideologiczne podstawy samorządu komunalnego we Francji*. W tej dziedzinie już w 1955 r. uzyskał habilitację na podstawie pracy pt. *Teoria policji* (Н. Стецюк, 2008, s. 34 i n.; З. Соколюк, 2005, s. 3 i n.). Jej istotne fragmenty były już wcześniej popularyzowane w formie artykułu (З. Соколюк, 1956, s. 244-255), niemniej jednorodna całość ukazała się jakiś czas temu na Ukrainie (З. Соколюк, 2005, s. 206). Wydanie tej rozprawy pozostawało z bezpośrednim związkiem z wydarzeniami *Pomarańczowej rewolucji*. W zamierzeniach pomysłodawcy miała być ona wykorzystana w procesie transformacji sektora spraw wewnętrznych, a zwłaszcza przekształceń instytucji odpowiedzialnych za egzekwowanie prawa i zapewnienie porządku publicznego. Trudno oceniać bilans tych przemian, w tym sposób i zakres praktycznego wykorzystania tej książki, ale zasługuje ona na omówienie nie tylko z tego powodu, ale przede wszystkim ze względów merytorycznych oraz – w pewnej mierze – z racji historycznych i ogólnopoznawczych. Warto bowiem przypomnieć, że pod kierunkiem naukowym prof. J. Panejki w końcu lat trzydziestych XX wieku w Wilnie została opracowana przez Władysława Kawkę praca doktorska pt. *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, którą następnie opublikowano w 1939 r. (W. Kawka, 1939, s. 111). Praca ta uchodzi w polskim piśmiennictwie prawnoadministracyjnym za klasyczną monografię z zakresu ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Oceniając meritum książki, należy zauważyć, że jej treść w wielu miejscach koresponduje ze wspomnianą pracą Władysława Kawki (1908 – 1992). Książki te łączy nie tylko osoba prof. J. Panejki i pokrewność problematyki, ale przede wszystkim podobieństwo zastosowanej metody naukowej oraz w pewnej mierze baza źródłowa, systematyka oraz wnioski i uogólnienia, choć niewątpliwie praca Z. Sokoluka – z przyczyn obiektywnych – dotyczy szerszego zakresu tematycznego. W recenzowanym opracowaniu nie ma co prawda przywołanej tu pracy W. Kawki, ale wydaje się, że autor gruntownie się z nią zapoznał i stanowi ona dla niego „milczący” punkt odniesienia. Z uwagi na jego miejsce urodzenia (Bełż – miasto, które do 1951 r. znajdowało się w Polsce) wydaje się, że nie istniała bariera językowa w tym względzie. Rozprawa Z. Sokoluka jest przy tym oryginalna, a głębokość i szerokość analizy jest istotnie większa, choć wydźwięk obu wymienionych prac jest podobny, w szczególności teza, zgodnie z którą policja jest instytucją prawa administracyjnego. Nawet jeśli przyjąć, że jest to twórcze rozwinięcie problematyki podjętej przez W. Kawkę, praca ta zasługuje na lekturę i jest godna uwagi. Odbiór tej książki może być o tyle większy w Polsce, że autor – choć piszący w języku ukraińskim – posługuje się terminologią nauki polskiego prawa administracyjnego. Za akt pewnej odwagi cywilnej autora należy uznać podjęcie problematyki policji w Niemczech lat pięćdziesiątych ubiegłego wieku. Należy bowiem odnotować, że na konferencji trójstronnej w Poczdamie w 1945 r.

przyjęto strategię mocarstw okupacyjnych wobec powojennych Niemiec, która była nazywana polityką 4-D – od pierwszych liter pojęć określających jej podstawowe założenia: denazyfikacja, demokratyzacja, demilitaryzacja, decentralizacja. Zdaniem Eugeniusza Ochendowskiego spowodowało to „odpolicynienie” – zaniechanie posługiwania się pojęciem *policii* (E. Ochendowski, 1996, s. 132. zob. także H. Kiskalt, 1963, s. 65 i n.). Także autorzy niemieccy zmianę nazwy z np. „policja budowlana” (*Baupolizei*) na „nadzór budowlany” (*Bauaufsicht*) tłumaczą przeprowadzoną w tym kraju po drugiej wojnie światowej tzw. depolicyzacją (V. Götz, 1995, s. 21, zob. także M. Szewczyk, 1996, s. 66). Wobec takich uwarunkowań obranie za przedmiot pracy naukowej zagadnienie *policii* wymagało sporej determinacji oraz niewątpliwie wpłynęło na ograniczone możliwości szerszego ogłoszenia wyników badań. Zwłaszcza uwzględniając fakt, że stopnie naukowe nadane przez Ukraiński Wolny Uniwersytet w Monachium były od 16 września 1950 r. wprost – bez konieczności nostryfikacji – uznawane w Niemczech (potwierdzone *ex lege* dnia 28 czerwca 1978 r.), a od 12 listopada 1992 r. na Ukrainie (Szerzej: J. Dobkowski, 2012, s. 156 i n.).

## Podsumowanie

Wydaje się jednak, że dorobek naukowy Wolnego Uniwersytetu Ukraińskiego w Monachium w zakresie nauk prawno-administracyjnych, pomimo iż pozostaje wartościowy nie tylko poznawczo i edukacyjnie, ale także legislacyjnie, jest dość słabo spetryfikowany przede wszystkim w Polsce, ale i po części na Ukrainie. Brak tu znaczących odniesień naukowych i praktycznych. Widać analogię z recepcją dokonań naukowych Polskiego Uniwersytetu na Obczyźnie w Londynie (por. J. Dobkowski, 2010b, s. 77 i n.).

## Bibliografia / References

Dobkowski J. (2010a). *Jerzy Panejko. Teoretyczne podstawy samorządu* (Теоретичні основи самоврядування), Літопис, Lwów 2002 [recenzja], „Samorząd Terytorialny” Nr 9.

Dobkowski J. (2010b). *Nauka i nauczanie polskiego prawa administracyjnego na emigracji*, [w:] *Współzależność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej*, pod red. S. Wrzoska, M. Domagały, J. Izdebskiego, T. Stanisławskiego, Warszawa.

Dobkowski J. (2012). *Zenobiusz Sokoluk. Teoria policji* (Теорія поліції), Видавництво „Гадяч”, Нadyach 2005, „Samorząd Terytorialny” nr 1-2.

Ейхельман О. (1921). *Проект Конституції – основних державних законів Української Народної Республіки*, Кijów – Tarnów.

Ейхельман О. (1923). *Енциклопедія права. Курс читання проф. О. Ейхельмана на I-му семестрі економічно-кооперативного відділу Української Господарської академії в ЧСР. Зладнали й видали для власного ужитку група студентів економічно-кооперативного відділу*, Poděbrad.

Ейхельман О. (1932), *Реформа місцевого самоврядування, на підставі демократично-республіканської державности*, [w:] *Ювілейний збірник в честь*

професора Станіслава Дністрянського, піднесений ювілярові з приводу його 25-літнього ювілею наукової діяльності професорами факультету права і суспільних наук УВУ в Празі, Praga.

Ейхельман О. (2006). *Основи виборчого права. Пропорційні вибори* „Вибори та демократія” № 1(7).

Götz V. (1995). *Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht*, Göttingen.

Кампо В. (1993). *Значення теорії місцевого самоврядування проф. Ю. Панейка для розвитку концепції самоврядування в суверенній правовій Українській державі*, „Республіканець” № 3.

Kawka W. (1939). *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wydano z zasiłku Zakładu Administracji i Prawa Administracyjnego U.S.B., Wilno.

Kelsen H. (1911). *Hauptprobleme der Staatsrechtslehre entwickelt aus der Lehre vom Rechtssatze*, Tübingen.

Kelsen H. (1935). *Podstawowe zagadnienia nauki prawa państwowego (o rozwinięciu nauki o normie prawnej)*, tłum. T. Przeworski, t. 1, Wilno.

Kelsen H. (1936). *Podstawowe zagadnienia nauki prawa państwowego (o rozwinięciu nauki o normie prawnej)*, tłum. T. Przeworski, t. 2, Wilno.

Kelsen H. (1960). *Reine Rechtslehre. Mit einem Anhang: Das Problem der Gerechtigkeit*, Wien.

Kiskalt H. (1963). *Die Entwicklung des deutschen Polizeirechts nach 1945*, „Die Polizei“ nr 3.

Клунний П. (1926). *Життєпис і наукова діяльність заслуженого професора О. Ейхельмана*, Praga.

Ключковський Ю. (2002) *Передмова*, [w:] Панейко Ю., Панейко Ю., *Теоретичні основи самоврядування*, Lwów.

Komunikat „Niepodległość“ nr 10 z datą: 1 XII – 15 XII 1942 r.

Ochendowski E. (1996). *Głos w dyskusji*, [w:] *Straże miejskie w systemie organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny. Studia i materiały*, pod red. J. Liszewskiego, Szczytno.

Пацке У., Шафовал М., Яремко Р. (2011). *Universitas Libera Ucrainensis: 1921 – 2011*, Monachium, „Varia” cz. 56.

Panejko J. (1926). *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż.

Panejko J. (1928). *Uwagi o samorządzie*, [w:] W. L. Jaworski, *Projekt kodeksu agrarnego – Załączniki*, Warszawa

Panejko J. (1931). *Samorząd instytucji ubezpieczeń społecznych w świetle teorii i prawa pozytywnego*, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych” № 11.

Panejko J. (1934). *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Wilno.

Panejko J. (1935). *Założenia metodologiczne w badaniu pozytywno-prawnego pojęcia samorządu*, „Samorząd Terytorialny” № 3–4.

Panejko J. (1936). *Spór o charakter prawny instytucji ubezpieczeń społecznych*, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych” № 3-4.

Panejko J. (1939). *Idea praworządności a prawo o ustroju adwokatury*, „Rocznik Prawniczy Wileński”.

Panejko G. (1943). *Das polnische Wasserrecht und Fischereirecht. Herausgegeben vom Amt für Gesetzgebung in der Regierung des Generalgouvernements*, „Polnische Gesetze und Verordnungen in deutscher Übersetzung für den Dienstgebrauch der deutschen Behörden im Generalgouvernement”, t. 3/4, Krakau.

Панейко Ю. (1949). *Наука адміністрації й адміністративного права. Загальна частина / За викладами Ю. Панейка опрацював С. Галамай, Augsburg, cz. 1* (УВУ: [Т.5]. Українська Студентська Громада. Серія: Скрипти; Т. 26).

Панейко Ю. (1949). *Наука адміністрації й адміністративного права. Загальна частина / За викладами Ю. Панейка опрацював С. Галамай, Augsburg, cz. 2* (УВУ: [Т.5]. Українська Студентська Громада. Серія: Скрипти; Т. 26).

Панейко Ю. (1953). *Конституційна криза Німецької Федеративної Республіки*, „Сучасна Україна” № 4.

Панейко Ю. (1963). *Теоретичні основи самоврядування*, Monachium.

Panejko J., 1990, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Warszawa.

Панейко Ю. (1993). *Історичні основи самоврядування „Республіканець”* № 3–4.

Панейко Ю. (2002). *Теоретичні основи самоврядування*, Lwów.

Панейко Ю. (2007). *Вплив виборчих систем на фаховість у самоврядуванні*, „Віче” № 11.

Проф. Зиновій Соколюк (9.07.1926–2.01.1998), [w:] З. Соколюк, 2005, *Теорія поліції*, Гадяч.

Соколюк З., 1956, *Приневолююча діяльність поліції*, [w:] *Науковий збірник Українського Вільного Університету*, Т. 6 – Ювілейне видання, Мюнхен.

Соколюк З. (2005). *Теорія поліції*, Гадяч.

Starościak J. (1949). *System organizacyjny administracji polskiej. Nauka administracji i prawo administracyjne (uzupełnienia do wykładów)*, z. 2, Warszawa.

Стецюк Н. В. (2003). *Конституціоналізм в українській політичній та правовій думці (середина XIX ст. – кінець 80-х років XX ст.)*, Київ.

Стецюк Н. В. (2008). *Зиновій Соколюк (1926–1998)*, „Вибори та Демократія” № 3 (17).

Стецюк П. (1993). *Слово про професора Панейка*, „Республіканець” № 3.

Стецюк П. (2005). *Юрій Панейко (1886–1973)*, „Вибори та демократія” № 3.

Стецюк П. (2006). *Отто Ейхельман (1854-1943)*, „Вибори та демократія” № 1(7).

Szewczyk M. (1996). *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym. Administracja wobec wolności, własności i innych praw podmiotowych jednostki*, Poznań.

Тетерук С. (2007). *Знання у Європі й невідомий в Україні*, „Віче” № 11.

Турчин Я. Б. (2007). *Принципи організації інституції виборів у науковій спадщині Отто Ейхельмана*, [w:] *Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку*, Lwów.

Турчин Я. Б. (2008). *Отто Ейхельман про реформу місцевого самоврядування в Україні* "Наукові праці : науково-методичний журнал. Політичні науки", Т. 79, № 66.

Турчин Я. Б. (2009). *Принципи і шляхи реалізації державної влади в науково-теоретичних працях Отто Ейхельмана* „Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку”, № 21.

Турчин Я. Б. (2010а). *Основні напрями наукових досліджень О. Ейхельмана: шлях до формування державницького ідеалу* „Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку”, № 22.

Турчин Я. Б. (2010б). *Отто Ейхельман: постать на зламі століть*, Lwów.

Турчин Я. Б. (2011а). *Федералізм як політичний принцип державного устрою України (за концепцією О. Ейхельмана)* "Гілея : науковий вісник" № 46.

Турчин Я. Б. (2011б). *Державотворчі ідеї О. Ейхельмана: еволюція інституційних вимірів політики*, [maszynopis] Lwów.

*Український Вільний Університет в Празі в роках 1921-1926*, 1927, Praga.

Шелухін С. (1921). *Проект Конституції УНР проф. Ейхельмана*, „Воля”, Т. 3.

Шиманська Н., *Починати реформу треба із організуючої ролі місцевих влад*, [w:] *Диалоги за темою:Адміністративно-територіальна реформа – тест на ефективність нової влади*, [www.dialogs.org.ua](http://www.dialogs.org.ua);

