

ANDRZEJ DZIADZIO



MONARCHIA KONSTYTUCYJNA
W AUSTRII
1867 - 1914

WŁADZA OBYWATEL PRAWO



A 358275

II

*Monarchia konstytucyjna w Austrii
(1867-1914)*

Andrzej Dziadzio

Monarchia konstytucyjna w Austrii (1867-1914)

WŁADZA – OBYWATEL – PRAWO

Biblioteka Jagiellońska



1000522962



KSIĘGARNIA AKADEMICKA

KRAKÓW 2001

Projekt okładki: Adam Marlewicz

Tłumaczenie streszczenia na język niemiecki: Agnieszka Michalik

Redakcja i skład: Marian Hanik

Publikacja sfinansowana przez Wydział Prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego



A 358775

11

ISBN 83-7188-517-2

KSIĘGARNIA AKADEMICKA
31-008 Kraków, ul. Św. Anny 6
tel./faks 43 127 43, 422 10 33 w. 11-67
www.akademicka.pl
e-mail: akademicka@akademicka.pl

A

Bibl. Jagiell.

2002 EO 40 | 11

WSTĘP

Ostatnio, zarówno w samej Austrii, jak i w krajach, których terytoria były kiedyś częścią rozległego państwa Habsburgów, wzrosło zainteresowanie nauk historycznych dziejami XIX wiecznej monarchii habsburskiej. Dotyczy to także polskich badań historycznych. Różne są tego przyczyny. Niewątpliwie atrakcyjność tych poszukiwań badawczych bierze się z wielonarodowego i zróżnicowanego kulturowo charakteru austriackiej monarchii konstytucyjnej. W obliczu jednoczącej się Europy i zmieniających się powiązań prawnych i ekonomicznych może być ona potraktowana jako wczesny przykład uniwersalistycznego modelu państwa. Powstał on jednak w wyniku historycznych zaszłości, a nie świadomych działań rządów i społeczeństw, co pozwala widzieć w nim przede wszystkim fenomen historyczny. Natomiast ponadczasowy wymiar austriackiej monarchii konstytucyjnej wyraża się w wytworzonej przez jej instytucje kulturze prawnej, ściśle powiązanej z systemem państwa liberalnego i praworządnego.

Kompleksowe przedstawienie historii monarchii Habsburgów we wszystkich przejawach życia politycznego, społecznego i gospodarczego zawiera monumentalne, siedmiotomowe dzieło austriackiej akademii nauk *Die Habsburgermonarchie 1848-1918*, pod redakcją Adama Wandruszki i Petera Urbanitscha. Friedrich Lehne scharakteryzował w nim ogólnie instytucje prawa publicznego w monarchicznej Austrii, Werner Ogris omówił stan ustawodawstwa z zakresu prawa sądowego, a Wilhelm Brauner opracował rys ustroju Austrii. Niemniej jednak w literaturze austriackiej brakuje monograficznego opracowania, które w sposób całościowy ujmowałoby system publicznych praw podmiotowych i politycznych wraz z analizą orzecznictwa najwyższych trybunałów. Ukazała się ostatnio jedynie monografia autorstwa Thomasa Olechowskiego, poświęcona wyłącznie powstaniu sądownictwa administracyjnego.

Także w polskiej literaturze prawno-historycznej nie pojawiła się praca traktująca o funkcjonowaniu prawa publicznego w austriackiej monarchii konstytucyjnej. Jedynym opracowaniem, poświęconym częściowo zagadnieniom ustrojowym dawnej Austrii, jest pochodząca sprzed ponad czterdziestu lat praca Konstantego Grzybowskiego *Galicja 1848-1914. Historia ustroju politycznego na tle historii ustroju Austrii*. Dzieło to zostało napisane w znakomitym stylu, zaś autor ujawnił wielką erudycję, ale wobec upływu czasu zdeaktualizowało się ono tak w płaszczyźnie metodologicznej, jak i faktograficznej. Natomiast polska nauka historyczna doczekała się licznych monografii poświęconych dziejom politycznym dawnej Austrii. Wśród badaczy dziejów monarchii habsburskiej należy w szczególności wymienić Józefa Buszkę, Wacława Felczaka, Stanisława Grodzkiego, Waldemara Łazuę i Henryka Wereszyckiego.

Wobec zatem pewnej luki w obrazie austriackiej monarchii konstytucyjnej narodziła się myśl przedstawienia jej funkcjonowania przez pryzmat systemu ochrony

praw podmiotowych i politycznych obywateli. Zamiarem niniejszej pracy jest ukazanie dziejów prawa publicznego monarchicznej Austrii w trzech niejako warstwach: dogmatycznej, judykacyjnej i czysto historycznej. Działalność władzy publicznej na styku z uprawnieniami jednostki została pokazana nie tylko w aspekcie normatywnym, ale głównie w świetle orzecznictwa najwyższych instytucji sądowych i sądowno-administracyjnych: Trybunału Państwa (*Reichsgericht*), Trybunału Administracyjnego (*Verwaltungsgerichtshof*) i Najwyższego Trybunału Sądowego (*Oberster Gerichts- und Cassationshof*). Autor starał się także o ujęcie omawianych zagadnień prawnych w możliwie szerokim kontekście dziejów politycznych dawnej Austrii.

Zasadniczym jednak celem monografii jest przedstawienie instytucji prawa publicznego, które stały na straży podmiotowych i politycznych praw obywateli. Austriackie instytucje o charakterze sądowno-administracyjnym i sądowno-konstytucyjnym miały bowiem cechy prekursorskich i unikatowych rozwiązań prawnych. Odegrały one dużą rolę w kształtowaniu zasad państwa liberalnego i konstytucyjnego. Poprzez ich działalność można prześledzić tworzenie się wczesnego państwa prawnego w XIX-wiecznej Europie. Narodziny państwa prawa w austriackiej monarchii konstytucyjnej zostały przedstawione nie tylko pod kątem ustaw zasadniczych, składających się na Konstytucję Grudniową, i ochrony prawnej trybunałów, ale także przez sylwetki ludzi, którzy swoją działalnością przyczynili się do zachowania konstytucyjnych zasad, praw i wolności obywatelskich.

Opracowanie składa się z trzech części. W pierwszej zostało zobrazowane kształtowanie się w XIX-wiecznej Austrii pod wpływem liberalnej ideologii konstytucyjnego systemu władzy. Szczególną uwagę poświęcono politycznej walce o rozszerzenie uprawnień podmiotowych obywateli względem państwa. Pokazane zostały także wewnętrzne implikacje stworzonego wówczas modelu ustrojowego, którego podstawą stała się uchwalona w 1867 roku Konstytucja Grudniowa. Druga część pracy zawiera analizę instytucjonalnych gwarancji przestrzegania przez organy państwa wolności obywatelskich i sposobów dochodzenia przez obywateli roszczeń publicznoprawnych. Całościowe przedstawienie systemu ochrony w dziedzinie prawa publicznego oddaje specyfikę rządów prawa w austriackiej monarchii konstytucyjnej. W trzeciej części monarchiczna Austria została także scharakteryzowana jako państwo prawa na przykładzie sądowej ochrony publicznych praw podmiotowych jednostki.

Bazę źródłową monografii stanowią opublikowane materiały z orzecznictwa najwyższych trybunałów austriackich, a także nowe wydawnictwa źródłowe w postaci protokołów obrad austriackiej Rady Ministrów z lat 1848-1867 i sprawozdań wydziału konstytucyjnego Rady Państwa z roku 1867, wydane niedawno przez Barbarę Haider. Sięgnięto także do materiałów archiwalnych dotyczących obrad austriackiego rządu po 1867 roku. Wykorzystane zostały protokoły posiedzeń składów orzekających Trybunału Państwa i Trybunału Administracyjnego. Źródła archiwalne zachowały się głównie w Powszechnym Archiwum Administracji (*Allgemeines-Verwaltungs-archiv*) w Wiedniu i w Państwowym Archiwum (*Státni ústředni archiv*) w Pradze.

Część pierwsza:

Konstytucja Grudniowa 1867

Rozdział pierwszy:
Geneza Konstytucji Grudniowej

I. OD ABSOLUTYZMU DO KONSTYTUCJONALIZMU

Neoabsolutny system rządów przetrwał w Austrii aż do wejścia w życie w 1867 roku Konstytucji Grudniowej, gdyż nie zmierzały do jego likwidacji ani postanowienia Dyplomu Październikowego, ani Patentu Lutowego (1860/61). System ten powstał w następstwie porewolucyjnych zmian po stłumieniu Wiosny Ludów, która przyniosła pierwszą wczesnokonstytucyjną erę w dziejach Austrii. Z tego okresu pochodzą trzy akty ustrojowe: okrojowana konstytucja z 25 IV 1848, projekt ustawy konstytucyjnej uchwalony przez parlament obradujący w Kromieryżu oraz nadana 4 III 1849 przez nowego cesarza Franciszka Józefa I konstytucja marcową (tzw. ołomuniecka). W postanowieniach każdego z nich zostały oddane podstawowe założenia ówczesnej myśli konstytucyjnej: współudział w ustawodawstwie dwuizbowego parlamentu, zasada kontrasygnaty aktów urzędowych cesarza przez odpowiedzialnych konstytucyjnie ministrów oraz katalog podstawowych praw obywatelskich.

Najbardziej radykalna była konstytucja kromieryska, która na plan pierwszy wysuwała nie osobę cesarza, ale zasadnicze prawa obywatelskie. Ograniczała prerogatywy władcy, przyznając mu jedynie prawo weta zawieszającego wobec ustaw uchwalonych przez parlament. Wprowadzała także odpowiedzialność polityczną ministrów przed sejmem państwowym. Deklarowała szeroką autonomię i samorząd dla poszczególnych krajów monarchii, a wszystkim narodowościom poręczała równouprawnienie językowe w szkole, administracji i życiu publicznym. Radykalizm projektu kromieryskiego uwidaczniały w szczególności dwie regulacje: obligatoryjne śluby cywilne i zniesienie kary śmierci.

Śmiałe propozycje ustrojowe, które przypadły już na czas wygasania nastrojów rewolucyjnych w samej Austrii, spowodowały rozwiązanie parlamentu przez cesarza i nadanie z mocy niepodzielnej władzy własnej konstytucji. Jedyną ideą, przejętą z dorobku austriackiej konstytuanty, było utrzymanie autonomii poszczególnych krajów monarchii; została ona jednak zawężona do spraw kultury krajowej, gdyż taki jej wymiar nie naruszał centralistycznej struktury państwa. Utrzymanie konstytucyjnej formy rządów tylko na zasadzie przeciwwagi dla nazbyt skrajnego ułożenia stosunków wewnętrznych Austrii przez ogólnopaństwowy parlament nie mogło mieć charakteru trwałego. 31 grudnia 1851 Franciszek Józef I uchylił moc obowiązującą konstytucji marcowej. Tak zwanym Patentem Sylwestrowym odwołał prawa zasadnicze, pozostawiając jedynie równość wobec prawa oraz prawną ochronę uznanych kościołów i stowarzyszeń religijnych.

Nastąpił zatem powrót do rządów absolutnych cesarza, ograniczonych jedynie w dziedzinie ustawodawstwa doradczą funkcją Rady Państwa, która pochodziła

zresztą z jego nominacji¹. Utrzymany także został rozdział władzy administracyjnej i sądowiczej, co dawało sądom względną niezależność. Podporą rządów pozostawały więc armia, biurokracja i kościół. Centralizm państwa, połączony z dominacją żywiołu niemieckiego, wykluczał równouprawnienie innych narodowości monarchii. Rewolucja Wiosny Ludów nadszarpnęła pozycję nie tylko dynastii habsburskiej, ale i popieranego przez nią Kościoła katolickiego. Już w 1849 roku konferencja biskupów domagała się nowych regulacji, a w szczególności dostosowania państwowego prawa małżeńskiego do przepisów kościelnych. Porewolucyjny sojusz „tronu i ołtarza” miał gwarantować wewnętrzną stabilizację i prowadzić do moralnego uzdrowienia społeczeństwa. W naturalny niejako sposób zaistniały przesłanki do zawarcia 18 sierpnia 1855 r. konkordatu, który przyznał klerowi katolickiemu m.in. prawo nadzoru nad państwową szkołą. Biskupi mieli dbać o to, żeby nauczanie było w pełni zgodne z doktryną katolicką. W całkowitej gestii Kościoła pozostawiono regulacje prawa małżeńskiego dla katolików, także w przypadku małżeństw mieszanych². Nastąpiło w ten sposób ostateczne odejście od polityki józefinizmu.

Polityka sfer dworskich, zmierzająca w istocie do uczynienia z katolicyzmu swoistego ideologicznego zwornika wielonarodowej i wielokulturowej monarchii, była wszakże krótkowzroczna. Społeczna baza neoabsolutnych rządów zawężyła się przez to jeszcze bardziej i ograniczyła do arystokracji oraz konserwatywnego ziemiaństwa. Mieszczaństwo, grupy przemysłowe i przedstawiciele wolnych zawodów uznały nadanie państwu charakteru wyznaniowego za formę represji wobec ich czynnego udziału w liberalnych przeobrażeniach lat 1848-1849. Uraz do scentralizowanej, niemieckiej monarchii habsburskiej długo żywiły narody, na których austriacka reakcja wzięła odwet: Węgrzy i Włosi. Karykaturalny obraz systemu rządów w Austrii po 1851 roku zawierał w sobie jakieś ziarno prawdy, gdy wskazywano, że opierał się on na czterech armiach: stojących żołnierzy, siedzących urzędników, klęczących księży i pełzających donosicieli.

Groteskowość tego opisu wydaje się jeszcze bardziej uderzająca w obliczu totalnego krachu absolutnego modelu rządów. Podstawowy atut w rękach władcy, jakim była armia, przestał się liczyć w momencie jej klęski w roku 1859 na polach Magenty i Solferino, w wojnie z Królestwem Piemontu i Sardynii, wspomaganym przez Francję. Pozycją austriackiej biurokracji zachwiał ujawniony w 1860 r. ostry kryzys finansowy, grożący bankructwem państwa. Sięgnięcie przez Kościół katolicki za pomocą konkordatu po ramię zbrojne władzy państwowej w celu przeciwdziałania liberalnym tendencjom zaowocowało ujawnieniem się niepohamowanego austriackiego *Kulturkampf*. Centralizacja i germanizacja wyzwoliły dążenia federacyjne narodów słowiańskich i dualistyczne Węgrów. Dwie więc kwestie stały się osią ustrojowych zmian w Austrii po 1860 roku: narodowościowa i wyznaniowa.

¹ W. Brauner, *Verfassung und Parlamentarismus*, [w:] *Die Habsburgermonarchie 1848-1918*, t. VII, Wien 2000, s. 138-141.

² H. Schwendenwein, *Österreichisches Staatskirchenrecht*, Essen 1992, s. 29-30.

W obliczu katastrofalnego stanu finansowego państwa oraz ujawnionych afer korupcyjnych w sektorze wojskowym i gospodarczym cesarz musiał przystać na kontrolę wydatków budżetowych. Dopuszczenie współudziału parlamentu w dziedzinie ustawodawstwa miało być tylko zabiegiem socjotechnicznym. Franciszek Józef I był bowiem zdania, że parlamentaryzm stanowi wyłącznie „wentyl bezpieczeństwa w tym znaczeniu, że ludzie mają poczucie, że są reprezentowani”³. Chciał stworzyć namiastkę życia parlamentarnego, pozostawiając jednak w swoich rękach większość władzy państwowej. Optymizmu cesarza nie podzielało jego najbliższe otoczenie, które w rozluźnieniu reżimu absolutnego widziało „ruinę państwa”, czyli początek końca militarystyczno-klerykalnej struktury monarchii.

Cesarz zamierzał zatem reformować państwo w oparciu o konserwatywno-feudalny układ stosunków społecznych. Jak sposobem na ratowanie państwa po rewolucji Wiosny Ludów stało się zawarcie konkordatu, tak na początku lat sześćdziesiątych XIX wieku uratować je miał sojusz z warstwami ziemiańsko-arystokratycznymi historycznych krajów monarchii habsburskiej. Nastąpić to miało w oparciu o uznanie autonomii takich narodowości, jak Czesi, Węgrzy i Polacy. Pójście tą drogą oznaczało wprowadzić decentralizację państwa, ale chroniło władzę przed koniecznością wprowadzenia konstytucyjnej formy rządów. Zgoda na konstytucję byłaby bowiem niechybnie ceną, jaką musiałaby zapłacić monarchia za poparcie ze strony liberalnego niemieckiego mieszczaństwa. Jedynym ustępstwem, jakie cesarz był w stanie wówczas uczynić wobec liberalnej opinii publicznej, było równouprawnienie Żydów w dziedzinie prawa cywilnego.

Liberałowie przeciwstawiali rządowi neoabsolutnym koncepcję państwa prawnego, zakładającą związanie organów władzy normami pozytywnego prawa. Konstytucja miała być formą poskromienia władzy państwowej dla zagwarantowania jednostce praw wolnościowych. Wyróżnikiem liberalnego światopoglądu był postulat podziału władzy i ściśle powiązanie tej idei z katalogiem praw zasadniczych⁴. Liberalizm austriackiego mieszczaństwa miał także swe specyficzne cechy: centralistyczną wizję państwa, mocny antyklerykalizm, odchylenie nacjonalistyczne.

Przebudowa monarchii na gruncie poszanowania historycznych praw jej ludów okazała się jednak tylko pobożnym życzeniem cesarza. Chociaż jej realizacji podjął się powołany na ministra stanu namiestnik Galicji Agenor Gołuchowski, ogłaszając w 1860 r. federalistyczny w swej wymowie Dyplom Październikowy, to jednak ten dokument ustrojowy przetrwał zaledwie cztery miesiące. Mylnie bowiem Franciszek Józef I oceniał sytuację wewnętrzną Austrii. Kluczem do uratowania pozycji tronu było przede wszystkim uzdrowienie finansów państwa, a nie stabilizacja oparta na równouprawnieniu narodowości. Fiasko rozpisanej na wiosnę 1860 r. pożyczki loteryjnej było sygnałem, że ani ziemiaństwo, ani kościół nie

³ W. Brauner, *Die Entstehung des Parlamentarismus 1861/1867 und seine Weiterentwicklung*, [w:] *Österreichs Parlamentarismus. Werden und System*, Berlin 1986, s. 86.

⁴ J. Baszkiewicz, *Władza*, Wrocław 1999, s. 104; K. Sójka-Zielińska, *Drogi i bezdroża prawa. Szkice z dziejów kultury prawnej Europy*, Wrocław 2000, s. 120.

były w stanie ponieść kosztów zrównoważenia budżetu. Państwo mogło zaciągnąć kredyt tylko u wielkiej finansjery austriackiej. W tym kierunku usilnie działał nowy minister finansów Ignaz von Plener, wcześniej dyrektor finansów krajowych Galicji, który objął stanowisko rządowe dzięki protekcji Agenora Gołuchowskiego. Wiedział on dobrze, że nie uzyska się zaufania liberalnego mieszczaństwa, ignorując jego podstawowy postulat, wyrażony lapidarnie przez Anselma von Rothshilda: *keine Verfassung, kein Geld*⁵.

Minister finansów uświadomił cesarzowi, że wyjściem z trudnej sytuacji finansowej jest kompromis ze sferami liberalnymi, a nie konserwatywnymi. Cesarz uległ perswazji Plenera. Udzielił dymisji Gołuchowskiemu i 13 XII 1860 powołał na premiera, za osobistym wstawiennictwem Plenera, Antona von Schmerlinga, reprezentanta niemieckiego mieszczaństwa. Zbliżenie do liberałów niemieckich nie miało oczywiście charakteru programowego, lecz stanowiło jedynie posunięcie taktyczne. Cesarz nie dopuszczał ciągle myśli o wprowadzeniu konstytucyjnej formy rządów. Eksponentem żądań kręgów liberalnych w nowym rządzie pozostawał nadal I. Plener⁶. Za jego sprawą przyspieszone zostały reformy ustrojowe, których wyrazem stał się centralistyczny Patent Lutowy z 1861 r. Akt ten rozpoczął w rzeczywistości erę konstytucyjną w Austrii, gdyż stały za nim siły społeczne, zdeterminowane w walce o liberalny system państwowy przez obalenie prawie powszechnie odrzucanego porządku konkordatowego.

Idea federacji Austrii, aczkolwiek zdezurowana w 1861r., pozostała i później wektorem polityki dworu austriackiego. Była jedyną bronią w rękach cesarza, pozwalającą mu trzymać w dynastycznych korbach obcą mu światopoglądowo politykę liberałów niemieckich. Groźba federalizacji monarchii miała skłonić liberałów do rezygnacji z forsowania programu pełnej laicyzacji państwa. Federalizm stał zatem bardziej formą nacisku politycznego niż koncepcją rzeczywistego kształtu monarchii, niezależnie od szczerych intencji cesarza. Nigdy bowiem tak naprawdę nic istniały w II poł. XIX w. społeczno-polityczne przesłanki do federalijnego ukształtowania monarchii habsburskiej⁷.

⁵ M. Wolf, *Hauptprobleme einer Monographie Ignaz von Pleners*, [w:] *Bohemia. Jahrbuch des Collegium Carolinum*, t. 12, s. 244 i n.

⁶ F. Fellner, *Kaiser Franz Joseph Haltung in der Krise des Bürgerministeriums. Nach Aufzeichnungen und Briefen Ignaz von Pleners*, [w:] *Abteilungen des österreichischen Staatsarchivs*, t. 6, Wien 1953, s. 327 i n.

⁷ A. Dziadzio, *Austria wobec Galicji i Czech w dobie przemian ustrojowych monarchii habsburskiej (1861-1871)*, „Czasopismo Prawno-Historyczne”, t. L, 1998, z. 1, s. 85 i n. Po upadku federalistycznego rządu Hohenwarta w 1871 hasłem polityki cesarskiej stało się żądanie: „Ruhe der Verfassungsfortentwicklung und der liberalen Gesetzgebung”. Gdy rząd ten zastanawiał się nad alternatywą dla polityki cesarskiej w obliczu swej dymisji, to wyraźnie jeden z ministrów stwierdził: „Der Absolutismus sei aus vielen Gründen nicht möglich – und mit Rücksicht auf das persönlich Unangenehme für Seine Majestät könnte Er auch ein Zurückgreifen auf das Bürgerministerium nicht anrathen” [w:] *Ministerratsprotokolle* (cyt. dalej MRP), 1871, *Allgemeines Verwaltungsarchiv* (cyt. dalej AVA) w Wiedniu, karton 41, protokół z dnia 25 X 1871. Po 1871 roku liberałowie nie wrócili już do planów wprowadzenia obowiązkowych ślubów cywilnych z obawy przed konfliktem z cesarzem.

II. DYPLOM PAŹDZIERNIKOWY A PATENT LUTOWY

Dyplom Październikowy, ogłoszony 20 X 1860, wychodził z założeń federalistycznych, gdyż deklarował poszanowanie „historycznego poczucia prawnego” królestw i krajów monarchii⁸. Regulował zasadniczo jedną tylko kwestię: współdziałal reprezentacji parlamentarnych w wykonywaniu przez cesarza władzy ustawodawczej. Władza wykonawcza pozostała wyłączną prerogatywą panującego. Dyplom dzielił dziedziny ustawodawstwa między centralną Radę Państwa (*Reichsrat*) a sejmy krajowe (*Landtag*). Rada Państwa była formą reprezentacji społecznej, której funkcja polegać miała na współtworzeniu ustawodawstwa państwowego. Ważny był sposób dokonania rozdziału kompetencji między tymi instytucjami. Wymienione bowiem zostały taksatywnie sprawy, należące do uprawnień centralnego organu ustawodawczego, obejmujące właściwie osiem agend państwowych, m.in. prawodawstwo w dziedzinach kredytowych i podatkowych czy w zakresie urzędów pocztowych i kolejowych. Natomiast wszystkie inne przedmioty prawodawstwa niezastrzeżone dla kompetencji Rady Państwa przysługiwały sejmom krajowym. Domniemanie kompetencji sejmów krajowych wobec wąskiego i ścisłego określenia zadań ustawodawczych Rady Państwa, wbrew pozorom, nie miało prowadzić do pełnej federalizacji monarchii habsburskiej. Po pierwsze dlatego, że Dyplom Październikowy tylko w nieznacznej części ograniczał pełnię władzy cesarskiej. Udział organów przedstawicielskich nie był konieczny przy regulacji całości spraw wojskowych (z wyjątkiem określenia sposobu służby wojskowej) czy organizacji bezpieczeństwa wewnętrznego⁹. Po drugie, Dyplom wspominał także o takich sprawach ustawodawczych, które wprawdzie nie podlegały wyłącznej kompetencji Rady Państwa, lecz „przez długi szereg lat istniało wspólne ich traktowanie i załatwianie”. Także i te bliżej nieokreślone kwestie (do takich mogło należeć ustawodawstwo cywilne i karne) miały być podejmowane przy udziale Rady Państwa, a nie sejmów krajowych. Dotyczyło to jednak tylko krajów Przedlitawii z pominięciem Korony węgierskiej, w której te sprawy miały być regulowane według dawnych konstytucji¹⁰. Węgry zatem mieli załatwiać z Austrią tylko te wspólne sprawy, które enumeratywnie wymieniał Dyplom Październikowy.

Z jego treści jasno wynika, że tkwiły w nim już wyraźne załączki realizowanych później koncepcji ustrojowych: centralizmu Patentu Lutowego i wprowadzonego w 1867 dualizmu. Zapowiedź wspólnego załatwiania przez kraje Przedlitawii (austriackie) w Radzie Państwa materii ustawodawczych, które nie zostały wymienione wprost w Dyplomie Październikowym, stała się przeto przesłanką powołania w Patencie Lutowym „ściślejszej” Rady Państwa o bardzo szerokich

⁸ S. Starzyński, *Kodeks prawa politycznego czyli austriackie ustawy konstytucyjne 1848-1903*, Lwów 1903, s. 412.

⁹ W. Braunecker, *Österreichische Verfassungsgeschichte*, Wien 1983, s. 143.

¹⁰ W. Feleczak, *Historia Węgier*. Wrocław 1983, s. 262. Dyplom przywracał na Węgrzech dawne instytucje, jak Radę Namiestniczą i Kancelarię Dworską, i co najważniejsze, samorząd komitacki, a do administracji wprowadzono język węgierski.

uprawnieniach. Odnotowanie szczególnej pozycji krajów Korony węgierskiej było niewątpliwie pierwszą próbą uprzywilejowania Węgier, przy zachowaniu jednak jedności państwa.

Narody słowiańskie, a szczególnie Polacy i Czesi, przyjęły z nadzieją potwierdzenie w Dyplomie Październikowym praw „historyczno-politycznych indywidualności”, biorąc to za obietnicę głębokiej decentralizacji państwa¹¹. Natomiast zdecydowanie przeciwni postanowieniom Dyplomu byli Węgrzy (z wyjątkiem grupy konserwatystów) i liberałowie niemieccy. Węgrzy odrzucili wspólny parlament i domagali się przywrócenia praw państwowych, wynikających z konstytucji roku 1848.

Krytyka Dyplomu tak ze strony Niemców austriackich, jak i Węgrów, aczkolwiek prowadzona z całkiem odmiennych powodów, przesądziła o przekreśleniu jego przewodniej idei ustrojowej. Powołanie rządu A. Schmerlinga jako reprezentanta niemieckiej opozycji biurokratycznej było zgodą cesarza na politykę centralistyczną, a tym samym zamykało drogę do porozumienia z Węgrami. Inicjatywę w rządzie przejął jednak I. Plener, który przekonywał o naglącej potrzebie stworzenia podstaw prawnych do ukonstytuowania się instytucji ustrojowych przewidzianych w Dyplomie Październikowym. Planując bowiem wprowadzenie nowych operacji kredytowych, potrzebował na to zgody Rady Państwa. Zainteresowany szybkim uregulowaniem ustroju monarchii, Plener proponował przywrócenie konstytucji z 4 III 1849 r., co odpowiadało wówczas programowym dążeniom kręgów liberalnych Austrii, z którymi pozostawał w zażyłych stosunkach¹². Cesarz nie uległ jednak naciskom swego ministra.

Franciszek Józef I łączyło z liberałami tylko przekonanie, że jedność państwa może zabezpieczyć koncentracja władzy w rękach organów centralnych. Myśl wprowadzenia rządów konstytucyjnych nie odpowiadała wcale ówczesnym intencjom monarchii¹³. Nie był on skłonny ani przystać na dalsze uszczuplenie swoich

¹¹ Zob.: Adres krakowski z 31 XII 1860, [w:] S. Grodziski, *Sejm Krajowy Galicyjski 1861-1914*, Warszawa 1993, t. 2, s. 246.

¹² *Die Protokolle des österreichischen Ministerrates (1848-1867)*, Abt. V, *Die Ministerien Erzherzog Rainer und Mendsdorf*, Bd. 1, 7 II 1861-30 IV 1861, Einleitung von Friedrich Engel-Janosi, s. XIII.

¹³ Cesarz Franciszek Józef I stopniowo, acz z wielkim trudem, oswajał się z myślą zaprowadzenia rządów konstytucyjnych, chociaż *de facto* uczynił to dopiero pod wpływem dyktatu polityki liberałów wspieranych przez kanclerza Beusta. Pośrednim świadectwem tego może być fakt, że sądy przestały traktować jako przestępstwo obrazy majestatu zachowanie, polegające na nazwaniu cesarza pierwszym sługą konstytucyjnego państwa. W sierpniu 1866 roku Najwyższy Trybunał Sądowy i Kasacyjny zniósł w drodze cesarskiej łaski wyrok uznający winę osoby, która w gospodzie, w obecności wielu osób na postawione pytanie: „Kim jest cesarz?” odpowiedziała, że „cesarz jest nikim innym, jak tylko pierwszym urzędnikiem w państwie – naturalnie w konstytucyjnym państwie – tylko ludzie tego nie rozumieją”. Interesujące było uzasadnienie wyroku uniewinniającego. Za okoliczności powodujące wyłączenie karalności czynu sąd uznał to, że skazany uległ ogólnemu wówczas rozpolitykowaniu, a jako wieśniak, bez studiów, czerpiący swą polityczną wiedzę z gazet, nie mógł w sposób właściwy określić pozycji cesarza w systemie obowiązującego prawa. Sąd uznał wypowiedź skazanego za powtórzenie przeczytanego w gazetach frazesu, którego zna-

prerogatyw wynikających z pełni władzy, ani też nadać poddanym praw wolnościowych; oznaczałoby to bowiem legitymizację idei krwawo stłumionej rewolucji. Był zdania, że konstytucja marcowa bardziej naruszyłaby spójność państwa niż Dyplom Październikowy.

Zgodnie z dyrektywami cesarza opracował A. Schmerling „statut o reprezentacji państwa”, który wraz z załączonymi do niego „statutami krajowymi” od początku lutego 1861 r. stał się przedmiotem większości posiedzeń austriackiego rządu¹⁴. Ministrowie, powodowani ideą jedności państwa, nie mieli zrozumienia zarówno dla federalistycznych oczekiwań ludów słowiańskich i konserwatywno-klerykalnych grup krajów niemieckich, jak i dla suwerennych dążeń Węgrów. Nie zdecydowano się na przyznanie im większych koncesji niż to miało wynikać z Dyplomu Październikowego. Podnoszono, że Dyplom „nie był ponownym nadaniem Węgrom odebranych praw z lat 1848/49, ale aktem łaski przebaczenia i zapomnienia”, zawierającym wyraźnie określone warunki ich uczestnictwa w życiu państwowym Austrii¹⁵.

Cesarski patent z 26 II 1861, ogłaszający ustawę o reprezentacji państwa i statuty krajowe, okazał się być „kartą niemieckiego centralizmu”, chociaż formalnie stanowił akt wykonawczy do Dyplomu Październikowego. Patent Lutowy dzielił ustawodawstwo pomiędzy Radę Państwa, złożoną z dwóch izb (pochodzącej z wyborów pośrednich Izby Posłów i mianowanej przez władcę Izbę Panów) oraz sejmy krajowe. One także wysyłały posłów do izby niższej. Rada Państwa działać miała w dwójaki sposób: jako „obszerna” („nadzwyczajna”) lub „ściślejsza” („zwyczajna”). Do zakresu uprawnień „obszernej” Rady Państwa należały sprawy wspólne wszystkim krajom i królestwom monarchii, a więc podejmowane z udziałem 85 posłów Korony węgierskiej; w tym zakresie więc Patent Lutowy powtarzał postanowienia Dyplomu.

Inaczej natomiast ujmował kompetencje „ściślejszej” Rady Państwa, tj. tworzonej z udziałem jedynie przedstawicieli krajów niemiecko-słowiańskich. Podlegały jej

czenia lub bezsensu, ze względu na brak odpowiedniego wykształcenia, nie był w stanie pojąć. Sąd przyjął, że inkryminowana wypowiedź wyrażała tylko pogląd, iż prawa cesarza w konstytucyjnym państwie są ograniczone i nie naruszała szacunku przysługującego osobie panującego. Za okoliczność wyłączającą przyjęcie złego zamiaru po stronie sprawcy przestępstwa sąd przyjął fakt, że skazany był wtedy mocno pijany. Pomimo zatem uniewinnienia skazanego, sąd poprzez takie uzasadnienie wyroku starał się jednak bronić zasady monarszego legitymizmu. Zob.: *Sammlung strafrechtlicher Entscheidungen des k.k. Obersten Gerichts – und Cassationshofes*, Hrsg. J. Glaser, Bd. II, Wien 1873, nr 1154.

¹⁴ *Die Protokolle...*, Abt. V, Bd. 1, s. 8. Podczas dyskusji w dniu 7 II 1861 na temat statutu krajowego dla Galicji rząd zdecydował się na obniżenie liczby mandatów przypadających na I i II kurie wyborczą (wielkiej własności ziemskiej i izb handlowo-przemysłowych) z 73 do 67, a podniósł z 68 do 74 liczbę posłów wybieranych z III kurii (małych gmin wiejskich i miejskich). Ministrowie, dokonując tych zmian, argumentowali, że proponowane rozwiązania dawały przewagę żywiołowi narodowemu polskiemu, a chłopski element, przychylny rządowi, byłby w mniejszości przez taką arytmetykę mandatów wyborczych. Dyskusja ta świadczy o tym, jak mocne było przekonanie austriackich sfer biurokratycznych o wierności galicyjskiego ludu i możliwości wykorzystania go w centralistycznej polityce.

¹⁵ *Ibidem*, s. 74.

wszystkie dziedziny ustawodawcze, które nie zostały wyraźnie zastrzeżone w statutach sejmów krajowych, a te z kolei wąsko zakresliły zadania sejmów. W ich gestii leżało jedynie wydawanie zarządzeń w przedmiocie kultury krajowej, publicznych budowli, zakładów dobroczynnych utrzymywanych z funduszy krajowych oraz uchwalanie budżetu dochodów i wydatków krajowych¹⁶. W takim określeniu przez Patent Lutowy kompetencji sejmów krajowych znalazły odwzorowanie postanowienia konstytucji marcowej z 1849 r. Przekazanie zdecydowanej większości spraw ustawodawstwu Rady Państwa i zawężenie uprawnień ustawodawczych sejmów krajowych rodziło domniemanie kompetencji na rzecz ogólnoaustriackiego ciała ustawodawczego. Z tego względu Patent Lutowy w porównaniu z Dyplomem Październikowym był wybitnie centralistyczny.

Można zastanawiać się czy stanowił on przejście od absolutyzmu do monarchii konstytucyjnej, czy raczej przyniósł modyfikację neoabsolutyzmu; czy był to decydujący krok w rozwoju konstytucjonalizmu, czy też była to ostatnia próba przeciwstawienia się rządowi konstytucyjnym, skoro nie została naruszona zasada monarszego legitymizmu. Niewątpliwie Patent Lutowy był częstkową konstytucją, gdyż nie przedstawiał w sposób całościowy organizacji władz państwowych (pominięto wykonywanie władzy rządowej i sądowniczej). Nie zawierał także katalogu praw i wolności obywatelskich, jak miało to miejsce w konstytucjach z okresu Wiosny Ludów. W zamyśle projektodawców nie był zatem środkiem wiodącym do gruntownej przebudowy monarchii. Brakowało w nim odzwierciedlenia powszechnego już wówczas w kręgach liberalnych hasła powrotu do rozwiązań konstytucyjnych z lat 1848/49.

Patent Lutowy był zatem zasadniczo zgodny z wolą i poglądami cesarza. W dwa dni po ogłoszeniu Patentu, na posiedzeniu Rady Ministrów, oświadczył on jednak, że dalsze ograniczenia jego władzy uznaje za niedopuszczalne i zobowiązał swoich ministrów do działań na rzecz zachowania suwerennej władzy monarszej¹⁷. Przysiężenie lojalności wobec cesarza postawiło w kłopotliwej sytuacji rząd A. Schmerlinga, który wziął na siebie zadanie powstrzymywania liberalnych zapędów własnego zaplecza politycznego. Rząd w szczególności obawiał się erupcji postaw antykonkordatowych w mającej się zebrać Izbie Posłów. Spodziewał się, że sprawa wyznaniowa stanie się pretekstem do żądania dalszych liberalnych reform. Dlatego, aby temu w jakiejś mierze zaradzić, wymusił niejako na cesarzu wyda-

¹⁶ Zob.: *Statut Krajowy Galicyjski*, [w:] S. Grodziski, *Sejm...*, t. 2, Warszawa 1993, s. 8.

¹⁷ *Die Protokolle...*, Abt. V, Bd. I, s. 111. W protokole tym czytamy: „Se. k.k. apost. Majestät geruhen der Konferenz zu eröffnen, daß Allerhöchstselben mit den am 26. d.M.erlassenen Staatsgrundgesetzen bereits die äußerste Grenze der nach der Ah. Willensmeinung zulässigen Beschränkung der souverän Macht erreicht haben. Aus diesem Grunde aber und damit Se. Majestät der Kaiser mit Zuversicht und frohem Mute in die Zukunft blickend Allerhöchstselben Ihren Regierungsgeschäften widmen können, fordern Se. Majestät von allen Ihren Ministern das feierliche Versprechen, daß sie mit voller Energie und einträchtiger Anwendung aller ihrer Kräfte den Thron gegen die Abnötigung weiterer Zugeständnisse, sei es durch Drängen des Reichsrates oder der Landtage, sei es durch revolutionäre Versuche der Massen, verteidigen werden”.

nie 8 IV 1861 r. patentu protestanckiego. Równouprawnienie kościoła protestanckiego treścią nie naruszało konkordatu, ale zakwestionowało jego myśl przewodnią: katolickie oblicze Austrii.

Nadające polityczny ton wielkoaustrackie stronnictwo liberalne już w miesiąc po zwołaniu Rady Państwa zgłosiło projekt ustawowego określenia podstawowych praw i wolności obywatelskich: prawa do stowarzyszeń i zgromadzeń, wolności osobistej, nietykalności mieszkania, tajemnicy korespondencji, odszkodowania za niesłuszne skazanie, a także wolności nauki i nauczania. Domagano się regulacji stosunków wyznaniowych w duchu równouprawnienia i wolności religijnej¹⁸. W tej ostatniej dziedzinie w parlamencie został przygotowany edykt religijny, który miałby zastąpić konkordat, ale został on odrzucony bez dyskusji, zapewne wobec sprzeciwu cesarza.

Z inicjatywy Rady Państwa w 1862 r. ogłoszono pierwsze ustawy o randze konstytucyjnej: ustawę o ochronie wolności osobistej i ochronie miru domowego. Stały się one niejako antycypacją późniejszej ustawy zasadniczej o powszechnych prawach obywateli, stanowiącej część Konstytucji Grudniowej. Udało się także zrealizować jeden z ważniejszych postulatów dziewiętnastowiecznej myśli konstytucyjnej: samorząd. Uchwalona w 1862 r. ustawa gminna wyrażać miała ideę liberalnej koncepcji państwa: „die Grundlage des freien Staates ist die Freie Gemeinde”. Państwowa ustawa gminna miała charakter ramowy, gdyż zawierała delegację do szczegółowego określenia podstaw samorządu w drodze ustawodawstwa krajowego¹⁹.

Zakres autonomicznej władzy określała klauzula generalna, według której gmina miała własnymi siłami starać się o to wszystko, co w pierwszym rzędzie dotyczyło jej interesów. W ten sposób samorząd gminny swym zakresem działania objął większość spraw życia publicznego i ekonomicznego lokalnych społeczności miejskich i wiejskich. Samodzielna gmina stała się ważnym czynnikiem gospodarczego i społecznego postępu monarchicznej Austrii. Samorząd stał się szkołą obywatelskiej odpowiedzialności za lokalną wspólnotę. Był podstawowym forum społecznej przedsiębiorczości i zaradności.

Walka o prawa obywatelskie u progu ery konstytucyjnej w Austrii miała wydźwięk nie tylko antyabsolutystyczny, ale także antykościelny. Stworzenie liberalnego porządku prawnego, z takimi gwarancjami jak wolność myśli i słowa, nie było możliwe bez odrzucenia konkordatu. Historyczne zaszłości spowodowały, że katalog praw wolnościowych konstruowany był w monarchicznej Austrii niejako w opozycji do katolicyzmu. Kościół katolicki, broniąc konkordatu, był przez to postrzegany jako przeciwnik zasadniczych praw obywatelskich.

Znaczenie Patentu Lutowego polegało przede wszystkim na tym, że był pierwszym aktem konstytucyjnym Austrii, który wszedł w życie (Konstytucja Luto-

¹⁸ W. Brauneder, *Die Entstehung...*, s. 104-105.

¹⁹ W. Brauneder, *Verfassung und Parlamentarismus...*, s. 162-163. Państwowa ustawa gminna z 1862 obowiązywała bez zmian do 1918. Na jej podstawie została wydana w 1866 krajowa ustawa gminna dla Galicji.

wa). 1 maja 1861 roku Franciszek Józef otworzył w sali tronowej Hofburgu pierwsze uroczyste posiedzenie obu izb Rady Państwa. Inauguracja odbyła się jednak w obecności posłów jedynie „ściślejszej” Rady Państwa, bez udziału Węgrów; nigdy też nie doszło do zebrania się „obszernej” Rady Państwa. Sejm węgierski w opracowanym przez F. Deaka adresie odrzucił Patent Lutowy. Węgrzy nie uznali austriackiej Rady Państwa. Opowiadając się za przywróceniem konstytucji z 1848 r., dopuszczali jedynie możliwość nieznacznej jej modyfikacji²⁰. Wobec takiej postawy, sejm węgierski został rozwiązany 22 VIII 1861 r., a rząd wiedeński zamierzał przeczekać bierny opór Węgrów, co A. Schmerling skwitować miał słowami: „Wir können warten”.

Rada Państwa, wobec nieobecności w niej reprezentantów Korony węgierskiej i absencji Czechów, okazała się parlamentem kadłubowym o jednolitym charakterze politycznym. Z centralistyczną większością łatwiej było zatem A. Schmerlingowi prowadzić twardy kurs wobec Węgrów. Zastosowane represje, włącznie z ogłoszeniem stanu oblężenia, nie załamały jednak ich oporu. Przedłużające się prowizorium konstytucyjne zbiegło się szczęśliwie dla Węgrów z pogarszaniem się sytuacji międzynarodowej Austrii na terenie Rzeszy. Poza tym A. Schmerlingowi nie udało się zażegnać liberalnych dążeń centralistów niemieckich, jak życzył sobie tego cesarz. Otrzymał więc dymisję, a na nowego premiera został powołany 29 VII 1865 r. Richard Belcredi, dotychczasowy namiestnik w Czechach.

III. MIĘDZY FEDERACJĄ A DUALIZMEM

Program rządu R. Belcrediego nie był już ani centralistyczny, ani liberalny. Głównym jego zadaniem stało się rozwiązanie kwestii węgierskiej. Belcredi zatem proponował powrót do zasad ustrojowych Dyplomu Październikowego i na jego gruncie zamierzał poszukiwać przesłanek do zawarcia ugody z Węgrami. Wtedy też, i w związku z tym, Agenor Gołuchowski powrócił do działalności politycznej i objął stanowisko namiestnika dla Galicji. Zaspokojenie żądań Węgrów miało się zatem odbyć, w przekonaniu rządu, wyłącznie w ramach federalistycznej struktury państwa. R. Belcredi deklarował się nadto jako przeciwnik nowoczesnego liberalizmu. Odrzucał zasadę odpowiedzialności ministrów przed parlamentem, występował za to jako obrońca konkordatu i katolickiej Austrii²¹.

Pierwszoplanowym celem rządu R. Belcrediego było doprowadzenie do porozumienia z Węgrami. Uwzględnić ono miało także historyczno-polityczne prawa innych krajów z zachowaniem jednak „jedności państwa” jako zasady nadrzędnej, do której w sposób wyraźny odwołał się cesarz na pierwszym posiedzeniu Rady Ministrów²². Paradoks polityki cesarskiej polegał na tym, że chciała połączyć konserwatywną wizję władzy z centralizmem. Była to polityczna

²⁰ W. Felczak, *Historia...*, s.264.

²¹ *Die Protokolle...*, Abt. VI, Bd. I, *Das Ministerium Belcredi*, 29 VII 1865-2 III 1866, Wien 1971. Einleitung F.Engel-Janosi, s. X.

²² *Ibidem*, s. 4.

kwadratura koła: konserwatywno-stanowy model ustrojowy wykluczał centralistyczną strukturę państwa i odwrotnie. Stało się to oczywiste dla sfer dworskich dopiero po upadku rządu Belcrediego.

Nowy premier przedstawił program rządu na posiedzeniu Rady Ministrów, obradującej pod przewodnictwem cesarza 17 IX 1865 r. Zarysował poszczególne stadia działań politycznych, które miały doprowadzić do przyjęcia konstytucji „zabezpieczającej prawa i interesy wszystkich ludów”: 1) zawarcie porozumienia z reprezentantami Korony węgierskiej; 2) opinię pozostałych królestw i krajów monarchii o zawartej ugodzie; 3) podjęcie przez cesarza ostatecznej decyzji. Warunkiem jednak rozpoczęcia tego procesu, zdaniem Belcrediego, była konieczność zawieszenia mocy obowiązującej Patentu Lutowego, z którego zadowolone były jedynie kraje niemiecko-austriackie. W ten sposób wstrzymałaby działalność tak „obszerna”, jak i „ściślejsza” Rada Państwa.

Zastrzeżenia wobec zawieszenia czynności ścisłej Rady Państwa zgłosił minister sprawiedliwości, który obawiał się oskarżeń o próbę zamachu na porządek konstytucyjny. Poparł go węgierski kanclerz nadworny. Odpowiadając obu adwersarzom, Belcredi argumentował, że obie instytucje posiadają dokładnie tę samą podstawę; prawnie więc nie było możliwe zniesienie jednej, a pozostawienie drugiej. Utrzymanie „ściślejszej” Rady Państwa było także – jego zdaniem – zbyteczne, gdyż o rezultatach porozumienia z Węgrami miały wypowiedzieć się bezpośrednio sejmy krajowe. Gdyby jednak z ich strony nastąpiła negacja przedłożonych propozycji, dzieło nowego ukonstituowania Austrii miało przypaść cesarzowi na mocy pełni jego władzy, jakiej mógł używać w razie konieczności ratowania państwa. Poza tym Belcredi uznał, że pozostawienie „ściślejszej” Rady Państwa byłoby polityczną zgodą na dualizm austriacko-węgierski, a dualizm był koncepcją obcą jego rządowi²³.

20 września 1865 roku ogłoszony został cesarski manifest wraz z patentem, zawieszającym moc obowiązującą ustawy zasadniczej o reprezentacji państwa. Ich treść była w pełni zgodna ze stanowiskiem Belcrediego. Odwoływano się w nich do zasad Dyplomu Październikowego, wstrzymano działalność Rady Państwa bez naruszenia jednak mocy obowiązującej statutów sejmów krajowych (a zatem tylko częściowo zawieszono Patent Lutowy) oraz deklarowano wolę porozumienia tak z Węgrami, jak i historycznymi krajami Austrii²⁴. Z chwilą uchylenia Konstytucji Lutowej w zasadzie powrócił na okres przejściowy absolutyzm cesarski. Było to pozorne wzmocnienie pozycji tronu, świadczące jednak o tym, że cesarz wciąż był samodzielnym podmiotem w polityce wewnętrznej. Droga do rządów konstytucyjnych wydawała się być odległą perspektywą.

Rząd Belcrediego gotów był do rozmów z Węgrami, ale wyraźnie określał granice kompromisu: federalizm w ujęciu Dyplomu Październikowego. Zwrot w polityce austriackiej Węgrzy przyjęli z nadzieją. Wprowadzie federacyjny kształt monarchii nie odpowiadał ich oczekiwaniom, ale docenili samo odejście od cen-

²³ *Ibidem*, s. 63-65.

²⁴ S. Starzyński, *Kodeks...*, s. 213-216.

tralizacji państwa. Największą jednak ufność w polityce rządu pokładały narody słowiańskie, głównie Polacy i Czesi. Poparcie dla jego polityki płynęło także z sejmów Istrii, Dalmacji, Triestu i Tyrolu. Natomiast przeciwko zawieszeniu Patentu Lutowego protestowały sejmy z większością niemiecką: Dolnej i Górnej Austrii, Styrii i Salzburga; sejmy krajów co prawda terytorialnie ustępujących krajom słowiańskim, ale gospodarczo i intelektualnie silniejszych – centraliści niemieccy mieli za sobą całą liberalną prasę wiedeńską.

Mimo znacznego wsparcia ze strony narodów słowiańskich i grup konserwatywno-arystokratycznych krajów niemieckich, rząd miał przeciwko sobie dobrze zorganizowaną opozycję. Powodzenie rządu Belcrediego zawisło więc od postępów rokowań z Węgrami. Propozycje złożone przez Wiedeń nie mogły ich zadowalać. Cesarska mowa tronowa do zwołanego 10 XII 1865 r. sejmungierskiego za podstawę porozumienia przyjęła samodzielność Korony węgierskiej w ramach federalistycznej przebudowy monarchii²⁵. Narodowa partia węgierska pod przewodnictwem Ferencza Deaka trwała konsekwentnie przy programie z 1861 roku: unii personalnej z ewentualną zgodą na zachowanie minimalnego zakresu wspólnych spraw. Utrzymany w tym duchu adres, wystosowany przez sejm węgierski do cesarza, został przez Wiedeń odrzucony. Rząd nie zamierzał odstąpić od zasad ustrojowych, przyjętych w Dyplomie Październikowym. Pójście na dalej idące ustępstwa wobec Węgrów uznał za niebezpieczne dla spójności państwa²⁶. Rokowania w sprawie ugody austriacko-węgierskiej znalazły się zatem w impasie. Sejm węgierski rozwiązano 26 VI 1866 r., czyli na kilka dni przed Sadową.

W połowie 1866 roku, gdy przed Austrią pojawiło się zagrożenie zewnętrzne (konflikt z Prusami o utrzymanie jej pozycji w Rzeszy niemieckiej), przekształcenie prawno-ustrojowe monarchii habsburskiej dalekie zatem było od zakończenia. W interesie Węgrów leżało sprzyjanie polityce pruskiej, ponieważ Otto von Bismarck popierał program Węgrów, polegający na przywróceniu konstytucji węgierskiej z czasów Wiosny Ludów²⁷. Politycy węgierscy w związku z tym nie uchylali się od kontaktów z dyplomacją pruską, a mając protektora swych narodowych dążeń w osobie Bismarcka, trwali mocno przy własnych warunkach ugody z monarchią i czekali na korzystny dla siebie obrót wydarzeń – na klęskę Austrii. Przebieg wojny prusko-austriackiej miał bezpośrednio rzutować na ostateczne ukształtowanie się ustroju monarchii austriackiej.

Przegrana Austrii pod Sadową zadała cios polityce R. Belcrediego, chociaż pozornie wydawałoby się, że wobec osłabienia aspiracji politycznych Niemców austriackich w Rzeszy, logicznym posunięciem w polityce wewnętrznej powin-

²⁵ *Die Protokolle..., Das Ministerium Belcredi*, Bd. I, s. XXIX.

²⁶ *Ibidem*, s. 286. W protokole posiedzenia Rady Ministrów z 27 I 1866 zanotowano: „Der Staatsminister Graf Belcredi [...] halte es für gefährlich, von dem Standpunkte abzuweichen, welchen diesfalls das Oktoberdiplom und das Ah.Handschreiben vom 20. Oktober 1860 eingenommen haben”.

²⁷ J. Gonda, *Bismarck und der österreichisch-ungarische Ausgleich von 1867*, „Acta Historica Academiae Scientiarum”, t. VIII, Budapest 1961, s. 260 i n.

na być federalizacja Austrii. W rzeczywistości jednak realizacja programu rządu Belcrediego stała się niewykonalna. Zakładał on bowiem, że ostoją federalistycznego ustroju Austrii będzie osoba cesarza; on bowiem miał oktrojować federalistyczną konstytucję w przypadku spodziewanych trudności w pogodzeniu interesów Węgrów oraz niemieckich i słowiańskich krajów Przedlitawii. Tymczasem wynik wojny prusko-austriackiej przyniósł wyraźne osłabienie autorytetu cesarza. W koncepcji Belcrediego brakowało teraz czynnika, który miał być podporą nowego modelu ustrojowego monarchii²⁸. Choć więc nadal sympatie polityczne cesarza stały po stronie Belcrediego i partii konserwatywno-ziemiańskich – przerażała go bowiem perspektywa zależności od liberalnej szlachty węgierskiej i niemieckiego mieszczaństwa – to jednak nie mógł ignorować nowego układu politycznego, zrodzonego ze wspólnoty antyfederalistycznych interesów Węgrów i Niemców. Węgrzy otwarcie przystąpili do walki o dualistyczne przeobrażenie monarchii, a liberałom niemieckim sojusz z Madziarami dawał szansę wprowadzenia rzeczywistych rządów konstytucyjnych. Temu politycznemu zbliżeniu patronował zwycięzca spod Sadowy – Otto von Bismarck²⁹.

Nieuchronność dualizmu austriacko-węgierskiego zrozumiał nowy minister spraw zagranicznych Austrii, polityk saski, protestant i – co paradoksalne – przeciwnik Bismarcka: Friedrich von Beust. Uzyskał on w rządzie austriackim znacznie większą pozycję niż wynikała ona z urzędowych kompetencji. Przejął całkowitą inicjatywę w polityce wewnętrznej. Przeczuwał to Belcredi, który po nominacji Beusta – zwolnionego wcześniej na żądanie Bismarcka z tej samej funkcji w rządzie saskim – poprosił o dymisję. Cesarz jednak jej nie przyjął, pokładając jeszcze nadzieje w programie rządu Belcrediego, którego celem nadal było przywrócenie autonomiczno-prawnej samodzielności Królestwa Węgier wraz z uregulowaniem statusu prawnoustrojowego pozostałych krajów monarchii³⁰. Zgodnie więc z propozycją Belcrediego została zwołana na 25 lutego 1867 roku „obszerna”, nadzwyczajna

²⁸ J. Redlich, *Kaiser Franz Joseph von Österreich. Eine Biographie*, Berlin 1928, s. 302. Tylko duży prestiż władzy cesarskiej mógł być gwarantem utrzymania federacyjnej monarchii, w której istniałaby centralna władza biurokracji i armii, i trwałe wzmocnienie żywiołów słowiańskich, z jednoczesnym osłabieniem wpływów na politykę rządu niemieckich liberalnych sfer przemysłowych i mieszczańskich Dolnej Austrii, Styrii, Czech i Śląska.

²⁹ W jednym z tajnych raportów z Berlina z początków 1867 donoszono rządowi austriackiemu o treści instrukcji wydanej przez Bismarcka dla niemieckiej prasy, w której wyraźnie podkreślano, że uznanie żądań Węgrów leży w interesie pruskiej polityki. Dalej stwierdzała ona, że bez uwzględnienia interesów Węgrów nic nie wyjdzie z austriackiej konstytucji. Jednocześnie pod adresem austriackich Niemców kierowano deklaracje o konieczności zbliżenia Austrii i Niemiec; oznaczano sprawy, które dla obu państw powinny być wspólne. Bismarck pozostawiał więc Niemcom austriackim szansę na zachowanie narodowej i politycznej łączności z Rzeszą. Stawał się w ten sposób pośrednio architektem dualistycznej monarchii habsburskiej. (Státní ústřední archiv w Pradze, MRP/P Taaffe, karton 94). Dualizm austriacko-węgierski był kolejnym krokiem na drodze do pełnego wyeliminowania wpływów Austrii na terenie Rzeszy. W interesie Węgrów nie leżało bowiem popieranie ogólnoniemieckiej polityki Austrii w obawie, że w razie jej sukcesów, może nastąpić zwrot do centralizmu.

³⁰ *Die Protokolle..., Das Ministerium Belcredi*, Bd. II, s. 311.

Rada Państwa. Miała ona rozpatrzyć, ocenić i przyjąć ugodę z Węgry. Premier liczył na to, że wybory zapewnią w Radzie Państwa przewagę federalistom nad niemieckimi liberałami, dla których mniejszym niebezpieczeństwem dla państwa stawał się dualizm niż uczynienie z Austrii federacji. Wobec zatem spodziewanych trudności w porozumieniu się z Węgry, głos federalistycznie nastawionej pełnej Rady Państwa zaważyłby ostatecznie na kształcie ustroju monarchii habsburskiej.

Zasadnicze nici polityki austriackiej uchwycił jednak F. Beust. Delikatną początkowo kontestacją polityki R. Belcrediego pozyskał sobie sympatię Niemców austriackich³¹. Jako nowa postać na scenie politycznej wzbudził zaufanie Węgrów. Wizyta F. Beusta w Peszcie pod koniec 1866 roku przyspieszyła rokowania z węgierskimi politykami. W wyniku prowadzonych rozmów 9-10 stycznia 1867 roku Węgrzy wstępnie zgodzili się na zachowanie z Austrią unii realnej w postaci wspólnych spraw w zakresie polityki zagranicznej, wojska i finansów. Mając przyrzeczenie Węgrów, F. Beust wszedł jednocześnie w układy z przywódcami liberalnej partii konstytucyjnej. Obiecał im w zamian za zgodę na dualizm wspieranie ich planów wprowadzenia konstytucyjnego systemu rządów³². Konstytucyjny porządek prawny w Austrii był na rękę także Węgrom, którzy widzieli w nim skuteczną barierę przed odrodzeniem się tendencji centralistycznych. Beust podjął także pierwsze próby nawiązania bezpośrednich kontaktów z politykami polskimi, obiecując im w zamian za poparcie dla dualizmu nadanie Galicji specjalnych praw³³. Po zawarciu kontraktów politycznych z przedstawicielami Korony węgierskiej i liberałami austriackimi Beust przystąpił otwarcie do obalenia koncepcji Belcrediego.

Wyrazem tego było przedłożenie cesarzowi 25 stycznia 1867 roku memoriału, w którym Beust, informując o dojściu do skutku ugody z Węgry, podważył dotychczasową linię działań rządu. Domagał się zwołania „ściślejszej”, zwyczajnej Rady Państwa, w celu przedstawienia jej ugody z Węgry jako faktu dokonanego. Odbierał jej tym samym prawo merytorycznej oceny porozumienia austriacko-węgierskiego. Propozycja F. Beusta miała znamiona dyktatu wobec krajów słowiańskich, a nie była, jak chciał Belcredi, ofertą współdziałania przy wprowadzeniu nowego ustroju.

Miedzy tymi dwoma kierunkami w polityce wewnętrznej rozegrała się debata Rady Ministrów 1 II 1867 r., której wynik przesądził ostatecznie o stworze-

³¹ List E. Plenera do I. Plenera z 31 XII 1866. Hof-Haus und Staatsarchiv w Wiedniu, Nachlaß Plener, Karton 16, k. 26. Czytamy w nim: „Belcredi wprawdzie został, ale Beust ze swojej pozycji powinien być bardzo zadowolony”. Beust bowiem w tym czasie odbył podróż na Węgry i politykom węgierskim składał obietnice poparcia dla ich dążeń. Przez cały czas tylko z nim utrzymywali polityczne kontakty. Zob.: E. Somogyi, *Der gemeinsame Ministerrat der österreichisch-ungarischen Monarchie 1867-1906*, Wien 1996, s. 24.

³² B. Haider, *Die Protokolle des Verfassungsausschusses des Reichsrates vom Jahre 1867*, Wien 1997, s. 31.

³³ S. Pijaj, *Polacy wobec przemian ustrojowych monarchii habsburskiej (Polityka polska w Wiedniu w latach 1866-1869)*, niepublikowana praca doktorska, Instytut Historii UJ., Kraków 2000.

niu dualistycznej monarchii³⁴. Spór między Beustem a Belcredim o to, czy porozumienie z Węgrami przeprowadzić z udziałem „obszernej” lub „ściślejszej” Rady Państwa był już nie tyle dylematem: dualizm czy federalizm, ale pytaniem o wybór bezpieczniejszej drogi przekształcenia państwa w dualistyczne. Dla Beusta ryzyko odrzucenia ugody przez „ściślejszą” Radę Państwa, z dominacją Niemców austriackich, było mniejsze niż zbojkotowanie jej przez „obszerą” Radę, zmajoryzowaną przez federalistów. Argumentował on nadto, że proponowana droga jest całkowicie legalna. Przypominał, że Patent Lutowy zawieszony został do czasu zawarcia układu z Węgrami, a skoro to nastąpiło, to naturalną konsekwencją stawało się jego przywrócenie. Miał jednak świadomość, że wywoła to nieufność i sprzeciw ludów słowiańskich, ale rząd – jego zdaniem – nie był w stanie wszystkich zadowolić. Wobec tego powinien się oprzeć na najsilniejszych żywiołach monarchii, które były sobie najbliższe duchowo: na narodowości niemieckiej i węgierskiej³⁵.

Belcredi zakwestionował dwa aksjomaty politycznego planu F. Beusta: pewność ukonstytuowania się „ściślejszej” Rady Państwa i bezwarunkowe przyjęcie przez nią postanowień ugody z Węgrami. Wywód jego był niezwykle sugestywny. Czechy i Galicja posiadały dziewięćdziesięciu dwóch posłów i bojkot wyborów z ich strony uczyniłby Radę Państwa niezdolną do podejmowania wiążących decyzji. Rozpisanie bezpośrednich wyborów w takiej sytuacji byłoby nie mniej niebezpieczne dla krajów niemiecko-węgierskich niż słowiańskich, gdyż agitacja w duchu federalistycznym mogła przekroczyć granice Czech i Galicji i wywrzeć wpływ na tereny słowiańskie Korony węgierskiej. Belcredi nie podzielał także optymizmu Beusta, że Rada Państwa uzna ugodę austriacko-węgierską za fakt dokonany³⁶.

Cesarz, rozważywszy oba warianty politycznych działań, poparł stanowisko Beusta, ponieważ wskazywało krótszą drogę do powstania dualistycznej monarchii. Postanowieniem z 4 II 1867 r. zarządzono zwołanie „ściślejszej” Rady Państwa,

³⁴ *Die Protokolle..., Das Ministerium Belcredi*, Bd. II, s. 398 i n.

³⁵ *Ibidem*, Beust tego przekonania nie zmienił także wówczas, gdy cesarz podjął w 1871 roku próbę modyfikacji dualizmu przez zawarcie ugody austriacko-czeskiej. Również wtedy obalił plany wkroczenia Austrii na drogę federalizacji. Cesarz wprawdzie musiał ustąpić, przekonawszy się, że dualizm związał mu ręce w kwestiach ustrojowych, ale to także położyło kres władzy Beusta i popierającej go liberalnej partii konstytucyjnej. Cesarz udowodnił w ten sposób, że mimo wszystko posiadał realną władzę. Jego rola wzrastać będzie dlatego, że wobec niezaspokojenia interesów prawnoustrojowych ludności słowiańskiej czynnikiem stabilizującym pozostał właśnie monarcha. Wielkoniemieckie czynniki społeczne Austrii neutralizację zagrożenia słowiańskiego upatrywać będą w autorytecie cesarza, a co za tym idzie, zgodzą się na jego większe pole działania. Powoływane przez władzę po 1871 roku rządy prezentować już będą konserwatywny kierunek polityki. Zob.: A. Dziadzio, *Austria wobec Galicji...*, s. 108 i n.

³⁶ *Ibidem*, s. 402-403. Belcredi ostrzegał rząd: [Er] „müßte es als eine arge Täuschung ansehen, wenn man meinen sollte, es werde der engere Reichsrat, sowie eine Verfassungsfrage als eine *Fait accompli* an ihn geleitet werde, jeder Beratung darüber sich enthalten; die Regierung besitze keine Macht, eine solche eingehende Beratung und selbst eine Beschlußfassung zu hindern”. Belcredi jednak nie wiedział, że gorycz utraty jedności państwa przez wprowadzenie dualizmu Beust osłodził liberalom austriackim przyrzeczeniem wspierania ich programu politycznego. Także oni obawiali się obstrukcji parlamentu przez Czechów i Polaków. Zob. list E. Plenera do I. Plenera z 7 I 1867, karton 16, k. 243. Hof-Haus und Staatsarchiv w Wiedniu.

wzywając sejmy krajowe do wyboru delegacji. W trzy dni później Belcredi otrzymał dymisję. Dualizm austriacko-węgierski stał się faktem. Na Węgrzech 18 II 1867 r. powołano rząd, na czele którego stanął Julius Andrássy, aktywny uczestnik powstania 1849 r. Od 1871 roku pełnił stanowisko ministra spraw zagranicznych Austro-Węgier. W dniu 12 czerwca odbyła się koronacja Franciszka Józefa na króla węgierskiego.

Legalizacja dualizmu w Radzie Państwa zależała od udziału w niej Polaków; Czesi bowiem bojkutowali austriacki parlament od 1863 roku. Aby to osiągnąć, Beust podjął na posiedzeniu Rady Ministrów 6 II 1867 r. kwestię wyodrębnienia polityczno-narodowego Galicji, przedkładając memoriał przygotowany przez jej namiestnika A. Gołuchowskiego³⁷. Chciał wiedzieć, jak daleko może posunąć się w obietnicach rozszerzenia autonomii Galicji, żeby skłonić sejm krajowy galicyjski do wysłania delegacji do ścisłej Rady Państwa. W ten sposób nieodzownym uzupełnieniem dualizmu austriacko-węgierskiego okazała się ugoda austriacko-polska. Ugoda ta bowiem zapewniała względną stabilizację stosunków politycznych w samej Austrii. Od chwili przyjęcia przez Polaków oferty politycznej Beusta fundamentalną zasadą w polityce austriackiej stało się przekonanie, że stanowią oni trwale i niezawodne oparcie dla wiedeńskiego rządu. Dzięki temu Galicja uzyskala w monarchii austriackiej specjalny status prawno-polityczny, czego wyrazem była całkowita polonizacja szkolnictwa, sądownictwa i administracji, przeprowadzona w 1869 roku. Była to wszakże najwyższa cena, jaką mogli zapłacić liberałowie za możliwość sprawowania władzy. Każda próba szerszego wyodrębnienia prawno-ustrojowego Galicji stawiała przed ich oczami widmo federalizacji Austrii i upadku centralizmu austriacko-węgierskiego³⁸.

Podjęcie przez Beusta kwestii prawno-ustrojowego wyodrębnienia Galicji po upadku federacyjnego programu rządu Belcrediego spowodowało, że z jego osobą politycy galicyjscy łączyli największe nadzieje na realizację przedstawi-

³⁷ *Die Protokolle..., Das Ministerium Belcredi*, Bd. II, s. 409. Zob.: A. Dziadzio, *Austria wobec Galicji...*, s. 99.

³⁸ Inicjatorem zarządzeń polonizujących struktury życia publicznego w Galicji był jednak cesarz, który na posiedzeniu Rady Ministrów w dn. 13 V 1869 poddał pod rozważenie „ob nicht zur Beruhigung des Landes jetzt mit der Erlassung der für Galizien schon früher beschlossenen Administrativ-Verordnungen, insbesondere jener bezüglich der ämtliche Geschäftssprache vorzugehen wäre”. Ministerratsprotokolle (cyt. MRP) 1869-1870, Allgemeines Verwaltugs-Archiv w Wiedniu (cyt. AVA), karton 40. Jedynie względy polityki wewnętrznej wymuszały konieczność ustępstw. Polonizacja bowiem administracji w Galicji zachęcała wprowadzić Polaków do udziału w parlamencie, przez co ratowali system polityczny Austrii, ale oddanie w ich ręce administracji oznaczało, że rząd nie mógł już na niej polegać, jak do tej pory, w odniesieniu do takich m.in. spraw, jak: włościańska czy ruska. W tym duchu wypowiedział się na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 26 V 1869 namiestnik Galicji L. Possinger, który także przestrzegał: „wenn von Seite der polnischen Nationalpartei die Anforderung besonderer Concessionen unter Hinweisung auf die Eigenthümlichkeit der Provinz begründet wird, so ist nicht zu übersehen, daß eben durch Polonisierung der Administration in Galizien, eine solche Eigenthümlichkeit geschaffen wird, aus welcher man sicher nicht verabsäumen wird, die Berechtigung neuerliche Concessionen abzuleiten”. MRP 1869-1870, AVA, karton 40.

nego przez nich programu autonomii galicyjskiej. Mimo podobnych obietnic składanych przez przywódców liberalnej większości w parlamencie austriackim, Polacy łączyli przyszłość Galicji z polityką rządu kierowanego przez Beusta. Polityce porozumienia z rządem patronowali przede wszystkim A. Gołuchowski, F. Ziemiałkowski i M. Zyblikiewicz, którzy wykazali niezwykłą ufność w szczerość intencji premiera rządu³⁹.

W rzeczywistości jednak Beust traktował sprawę autonomii Galicji instrumentalnie, gdyż podnosił ją wówczas, gdy potrzebował poparcia polityków polskich dla swych koncepcji. Zręczność polityki Beusta wobec Polaków pokazała w szczególności sprawa adresu do cesarza, kiedy to parlament wyrażał wstępną zgodę na dualizm austriacko-węgierski. Gdy politycy polscy zadecydowali o głosowaniu przeciwko adresowi, wówczas Beust tuż przed głosowaniem wezwał czołowych polityków galicyjskich, aby potwierdzić wolę rządu do rozszerzenia autonomii Galicji. Taka taktyka okazała się skuteczna: większość posłów galicyjskich opowiedziała się za adresem, bojąc się zarzutu o działania wymierzone przeciwko polityce rządu. Dopiero z upływem czasu Polacy nabierali przekonania, że Beust składał obietnice bez pokrycia tylko po to, żeby poszerzyć polityczne zaplecze dla dualistycznej i konstytucyjnej reorganizacji monarchii austriackiej⁴⁰. Coraz bardziej stawało się dla nich widoczne, że polityka premiera odpowiadała intencjom liberalnej większości parlamentarnej, która nie zamierzała wcale rezygnować z centralistycznej struktury państwa.

Dualizm austriacko-węgierski był niewątpliwie politycznym sukcesem Beusta. Dobrze rozpoznał on wewnętrzne i zewnętrzne uwarunkowania położenia państwa Habsburgów: federacyjno-słowiańsko-konserwatywna Austria nie miała wówczas racji bytu na tle triumfującego w Europie środkowej liberalizmu i pangermanizmu. Odpowiedzią na te silne tendencje mogła być tylko realizacja koncepcji

³⁹ *Posiedzenie Koła Polskiego z dnia 21 maja 1867*, [w:] *Protokoły Koła Polskiego w wiedeńskiej Radzie Państwa (lata 1867-1868)*, oprac. i wstęp Z. Fras i S. Pijaj, Kraków 2001, s. 50.

⁴⁰ *Protokoły Koła Polskiego...*, s. 167. Gdy Beust w Izbie Posłów 21 XI 1867 złożył obietnicę poparcia przed izbą wyższą rozszerzenia autonomii krajowej, to komisja delegowana przez Koło Polskie przedłożyła Beustowi ponownie żądanie przyznania Galicji szerokiej autonomii. Ówczesna postawa premiera rządu austriackiego spotkała się z wyraźną negatywną oceną posła K. Krzeczunowicza: „Gdy od czasu adresu i danych podówczas koncesji, pan Beust nie okazywał czynem chęci rozszerzenia autonomii krajowej, a nawet w części znacznej nie dotrzymał obietnic danych nam przy konferencjach przedadresowych, a nawet w ustawach konstytucyjnych, które po uchwaleniu ich w izbie niższej przedłożone były izbie wyższej, znajdowały się postanowienia przeciwne obietnicom danym nam przez pana Beusta [...] uchwaliło Koło posłów naszych wysłać do pana Beusta komisję [...]. W rozmowie z nami pan Beust tym razem nic nie obiecał, przez wszystko prześlizgnął się grzecznie, lecz dyplomatycznie. Wrażenie jakie odniosłem było, że pan Beust już nas nie potrzebuje po uchwaleniu ustaw konstytucyjnych i ustawy o delegacjach, więc też nie ma przyczyny nam cokolwiek obiecywać lub starać się o dotrzymanie dawnych obietnic. (Później pan Beust w izbie wyższej nie bronił ani naszych żądań, ani obietnic swoich)”. Zaufanie jakim darzyli początkowo Beusta politycy galicyjscy brało się właśnie z tego, że wykazywał się on w swych działaniach pełną skutecznością. Potwierdził to czołowy wówczas polityk M. Zyblikiewicz. Zob.: S. Pijaj, Polacy wobec przemian..., s. 145.

centralizmu austriackiego i węgierskiego. Nie była ona wszakże łatwa do przeprowadzenia w niezwykle skomplikowanych stosunkach politycznych monarchii habsburskiej. Beust jednak okazał się nadzwyczaj zręczny. Niemieckich polityków przekonał do swych planów obietnicą liberalnej konstytucji; Polaków – mirażem pełnej administracyjno-językowej autonomii.

Przywódcy partii konstytucyjnej zrezygnowali z jednolitego charakteru państwa, zwiedzeni ofertą rządów prawa, chociaż wiadome było, że cesarz daleki jest od ich przyrzeczenia. Politycy galicyjscy weszli w skład Rady Państwa mimo, iż zdawali sobie sprawę, że centralistyczna jej większość będzie przeciwna autonomii. Beust jednak był w swych obietnicach wiarygodny dlatego, że z widoczną dla wszystkich żelazną konsekwencją, krok po kroku, zbliżał się do wyznaczonego celu: dualistycznej monarchii. Tylko część obietnic złożonych Polakom doczekała się realizacji⁴¹. Więcej korzyści odnieśli z zawartego układu politycznego liberałowie austriaccy: Beust objął parasolem ochronnym ich działania, które przyniosły uchwalenie przez Radę Państwa Konstytucji Grudniowej. Wziął na siebie przede wszystkim ciężar wymuszenia na cesarzu zatwierdzenie ustaw zasadniczych, który je ostatecznie podpisał wbrew swemu przekonaniu⁴².

IV. PODSUMOWANIE.

System ustrojowy monarchii austriackiej, jaki powstał w 1867, był następstwem tworzącej dualistyczne państwo ugody z Węgrami. Bezpośrednim jej skutkiem była ustawa o zmianie ustawy zasadniczej o reprezentacji państwa z 26 lutego 1861 roku, która wchodziła w skład Konstytucji Grudniowej, obowiązującej od 22 grudnia 1867 roku. Określała ona strukturę Królestw i krajów reprezentowanych w Radzie Państwa, bo taką oficjalną nazwą obejmowano tereny monarchii nie należące do Korony węgierskiej. Przywracała centralistyczny model ustrojowy Patentu Lutowego. Była przez to piętą Achillesa konstytucyjnego porządku prawnego monarchii austriackiej. W permanentnej opozycji do Konstytucji Grudniowej znalazły się bowiem nieniemieckie narodowości Austrii. Wierne pozostały tylko dynastii;

⁴¹ Ministerratsprotokolle (cyt. dalej MRP), 1869-1870, Allgemeines-Verwaltungsarchiv w Wiedniu (cyt. dalej AVA), karton 40. O tym, że Beust obiecywał Polakom daleko idące korzyści świadczą słowa namiestnika L. Possingera, który na posiedzeniu rządu 28 V 1869 stwierdził: „daß es verlautete, Graf Beust habe zur Zeit, als er als Ministerpräsident auch das Ministerium für Kultus und Unterricht leitete, mit den Polen Verhandlungen über noch weiter gehende Zusicherungen auf dem Gebiete des Unterrichtswessens in Galizien angeknüpft”. Na to odpowiedział ówczesny premier Taaffe krótko: „daß damals den Polen, um sie zum Eintritte in den Reichrat zu bewegen, ein Landdesschulrat zugesichert worden sei, daß aber besondere Verhandlungen im Detail nicht gepflogen worden seien”. Plany polityczne Polaków z Galicji nie zostały zrealizowane. Przeszkodziła im centralistyczna Konstytucja Grudniowa. Postawę Polaków po upadku rządu Hohenwarta, który przygotował program ugody z Galicją, oddają w właściwy sposób słowa K. Grocholskiego, ministra dla Galicji, wypowiedziane na posiedzeniu rządu 25 X 1871; „Ein Anderes sei die Opposition gegen die Verfassung, gegen die Dynastie werden die Polen nie renitiren”. MRP, AVA, karton 41.

⁴² F. Fellner, *Kaiser Franz Joseph und das Parlament. Materialien zur Geschichte der Innenpolitik Österreich in den Jahren 1867-1873*, [w:] MOSTA 9 (1956), s. 296.

wraz z końcem dynastii upadła wielonarodowościowa monarchia. Dualizm okazał się koncepcją krótkowzroczną, bo był korzystny bardziej dla Węgrov i bismarckowskiej Europy niż samej Austrii.

Pośrednią konsekwencją batalii o dualizm stały się uchwalone przez Radę Państwa z inicjatywy austriackich liberałów ustawy, które wprowadzały monarchię habsburską na drogę państwa prawnego i liberalnego. Były to ustawy zasadnicze o: 1) powszechnych prawach obywateli; 2) utworzeniu Trybunału Państwa (*Reichsgericht*); 3) władzy sądowniczej; 4) pełnieniu władzy rządowej i wykonawczej. Weszły w życie 22 grudnia 1867 roku. Stanowiły one *sensu stricto* najważniejszą część Konstytucji Grudniowej. Były immanentnie powiązane z procesem dualistycznego przekształcenia cesarstwa Austrii. Nie mógł się on bowiem zakończyć powodzeniem bez wyrażenia zgody na dualizm przez austriackie liberalne mieszczaństwo.

Ceną uznania dualizmu stało się przyzwole nie sfer rządowych na konstytucyjny porządek prawny, które udzielone zostało wbrew woli i niejako poza plecami monarchy. Wprowadzenie rządów konstytucyjnych w Austrii było więc w dużej części wynikiem politycznej współpracy kanclerza Beusta z przywódcami liberalnej większości w Izbie Posłów. Dzięki niej udało się ograniczyć suwerenną władzę cesarską, której rząd miał przecież bronić przed ustrojowymi zawirowaniami. Idee liberalne konstytucji okazały się trwalsze niż dualizm. Katalog praw obywatelskich Konstytucji Grudniowej przetrwał w Austrii do dzisiaj.

Rozdział drugi: Uchwalenie Konstytucji Grudniowej

I. RADA PAŃSTWA WOBEC PLANÓW USTROJOWYCH WŁADZY WYKONAWCZEJ

A. Inicjatywa ustawodawcza rządu

Zwołanie wiosną 1867 „ściślejszej” Rady Państwa, reprezentującej wyłącznie kraje austriackie, oznaczało powrót parlamentu do udziału w życiu państwowym dualistycznej już monarchii. Miała ona w zamierzeniu rządu przede wszystkim *ex post* uprawomocnić zawartą bez jej uczestnictwa ugodę z Węgrami. Ugoda ta wszakże nie mogła podlegać renegotjacji. Zgodnie więc z jej ustaleniami miała nastąpić rewizja Patentu Lutowego. Na tym zadaniu Rady Państwa skupił się rząd, przygotowując w pierwszej kolejności projekt odpowiedniej ustawy. Wniósł go pod obrady nowy minister Edward Taaffe, mianowany przez cesarza zapewne dla przeciwwagi dla silnej pozycji Beusta¹. Przedstawiony projekt zmiany ustawy o reprezentacji państwa z 26 lutego 1861 zawierał tylko niezbędne i konieczne korekty, związane z przywróceniem węgierskiej konstytucji. Liczył jedynie 9 postanowień, zmieniających odpowiednie paragrafy Patentu Lutowego (1, 3-6, 10, 11, 14, 19). Minimalne jego zmodyfikowanie było jednakże celowe. Chodziło bowiem o to, żeby Radzie Państwa nie dać pretekstu do głębokiej reformy ustroju państwa². Odpowiadało to bez wątpienia intencjom cesarza.

Jeśli jednak rząd mógł mieć pewność, że przyjęcie porozumienia z Węgrami nie napotka większych trudności, to niepokój o zbyt aktywną postawę polityczną Rady Państwa był w pełni uzasadniony. Wiedział o tym najlepiej Beust. Obawy o skuteczność podjętej strategii uspokoił stwierdzeniem, że rząd powinien nalegać na Radę Państwa, aby uznała się za kompetentną do zamiany konstytucji w sposób przez niego wyznaczony. Rząd miał wpłynąć zatem na to, żeby taka deklaracja znalazła się w adresie do tronu³. Zgodna współpraca z parlamen-

¹ A. Novotny, *Der Monarch und seine Ratgeber*, [w:] *Die Habsburgermonarchie 1848-1918*, wydał A. Wandruszka i P. Urbanitsch, t. II, Wiedeń 1975, s. 82. E. Taaffe należał do najbardziej zaufanych polityków cesarza. Uczestniczył obok Beusta w większości posiedzeń Wydziału Konstytucyjnego Izby Posłów w 1867 roku. Zyskał sobie miano „Kaiserminister”. W latach 1879-1893 był premierem austriackim. Zob. także: A. Czedit, *Zur Geschichte der k.k. österreichischen Ministerien 1861-1916*, t. I (1861-1893), Lipsk 1917, s. 74 i n.

² MRP, AVA, karton 33. Podczas posiedzenia Rady Ministrów 16 IV 1867 E. Taaffe stwierdził wprost: „Es seien daher auch Aenderungen, die aus Opportunitätsrücksichten unzweifelhaft wünschenswert gewesen wären, unterlassen worden, weil dadurch auch den verschiedenen Parteien im Reichsrate Anlasse geboten würde, an der Verfassung zu rütteln”.

³ *Ibidem*. Na posiedzeniu tym ustalono, że Rada Państwa zostanie zwołana 20 lub 25 maja, gdyż według zapewnień premiera Andrassy’ego sejm węgierski miał uporać się ze zmianą konstytucji z 1848 do 15 maja. Ostatecznie II kadencja Rady Państwa rozpoczęła się 20 maja.

tem mogła być jednak możliwa pod warunkiem wyjścia naprzeciw oczekiwaniom liberalnej większości Izby Posłów. Zdawał sobie z tego sprawę Beust, który – jak należy sądzić – przekonał cesarza o konieczności pewnych ustępstw. Gestem pojednawczym władcy wobec parlamentu miało być uwzględnienie dwóch postulatów ustrojowych, wyrażonych w poprzedniej kadencji: ustanowienie odpowiedzialności ministrów przed Radą Państwa i ograniczenie prawa do wydawania ustaw wyjątkowych w czasie, gdy ona nie obradowała. Prawo to, tzw. *Notverordnungsrecht*, przewidziane w paragrafie 13 Patentu Lutowego, odbierane było jako widomy znak absolutyzmu monarszego.

Propozycje ustrojowe rządu przybrały więc postać pakietu zaledwie trzech ustaw, które zostały przyjęte na posiedzeniu w dniu 30 kwietnia 1867 roku⁴. Uregulowanie sposobu załatwiania wspólnych spraw z koroną węgierską planowano w formie powołania Senatu Państwa (*Reichssenat*), ale wobec sprzeciwu Węgrów, którzy nie akceptowali żadnej centralnej instytucji, rząd austriacki odstąpił od przygotowywania odpowiedniej ustawy. Inicjatywę w tym względzie przejął rząd węgierski, który wypracował koncepcję delegacji wybieranych przez parlamenty obu państw dla podejmowania na zasadach równorzędności zgodnych uchwał. Opracowany projekt ustawy o delegacjach, dyskutowany na posiedzeniu rządu w dniach 15 i 16 czerwca 1867 roku, a więc po sankcji cesarskiej konstytucji węgierskiej, był więc powieleniem istniejących już rozwiązań⁵.

Rząd austriacki, zgodnie z wolą cesarza, wystąpił z inicjatywą ustawodawczą w wymiarze bardzo zawężonym. Ograniczenie się do rewizji Patentu Lutowego – i to w taki sposób, że najistotniejsza jego zmiana została ujęta w formie osobnej ustawy – nie było jednak posunięciem nazbyt trafnym. Zamiast powstrzymać parlament przed próbą wyjścia poza dotychczasowe ramy ustrojowe, postępowanie rządu odniosło odwrotny skutek. Pokazało bowiem, jak za pomocą dodatkowych ustaw pomniejszyć władzę monarchy, aby stworzyć podstawy państwa prawnego bez naruszenia zasad istniejącego dotąd układu politycznego. Pozwoliło to działaniom parlamentu nadać pozory legalizmu, które w efekcie przyniosły takie powiązanie rewizji Patentu Lutowego z nowymi projektami ustaw, że bez ich sankcji niemożliwe stawało się potwierdzenie dualizmu austriacko-węgierskiego.

Rząd daleki był od pełnienia roli promotora ustrojowych przemian. Jediną reformą, którą wtedy zainicjował było ustawodawstwo w dziedzinie prawa o stowarzyszeniach i zgromadzeniach⁶. Pasywna postawa rządu była wypadkową, z jednej strony, polityki Beusta, któremu zależało najbardziej na usankcjonowaniu dualizmu, a w innych kwestiach ustrojowych pozostawiał wolną rękę

⁴ MRP, AVA, Tagesordnungen 1867-1868, sygn. I/19. Były to ustawy: a) Gesetz über Abänderung des Grundgesetzes vom 26. Februar 1861; b) Gesetz wegen Abänderung des § 13 des Grundgesetzes; c) Gesetz über die Verantwortlichkeit der Minister für die im Reichsrathe vertretenen Königreiche und Länder.

⁵ *Ibidem*.

⁶ *Ibidem*.

liberalnej większości parlamentu⁷. Z drugiej strony, była wynikiem stanowiska cesarza, który w nieugiętym trwaniu przy zasadach monarszego legitymizmu dostrzegł jedyny sposób na zachowanie możliwie jak największego zakresu władzy. Wyczekiwanie ze strony rządu na posunięcia parlamentu i jego widoczna cały czas bierność były jedynie zachętą dla liberałów w przejęciu inicjatywy w reformowaniu państwa.

22 maja 1867 roku Franciszek Józef I otworzył czwartą sesję Rady Państwa drugiej kadencji. W mowie tronowej do nowo zebranego parlamentu cesarz wyraził nadzieję, że udzieli on akceptacji dla porozumienia z Węgrami, i tej też kwestii poświęcono najwięcej uwagi, odsuwając na bok te problemy polityczne Austrii, które ujawniła pierwsza kadencja Rady Państwa. Ustępstwa panującego były wszakże niewielkie: zapowiedź ustawy o odpowiedzialności ministrów i odpowiadająca konstytucyjnym wymaganiom modyfikacja paragrafu 13 Patentu Lutowego. Ani jednym słowem nie odniósł się cesarz do sprawy konkordatu i ustawodawstwa wyznaniowego, wokół których ogniskowało się zainteresowanie opinii publicznej. Nawoływał za to izbę do pojednawczej postawy w stosunkach z Koroną i rządem.

Mowa tronowa nie zachwyciła niemiecko-austriackich liberałów, posiadających wyraźną przewagę w Izbie Posłów. W powstałym z ich inspiracji adresie do tronu nie pobrzmiwał wcale ton pojednawczy. Izba w stanowczych słowach zażądała zniesienia konkordatu oraz wprowadzenia liberalnych regulacji kwestii wyznaniowych, a w szczególności zagwarantowania obywatelom równych praw niezależnie od wyznania⁸. Nie zadowalała jej obietnica ograniczonych do minimum zmian ustrojowych. Domagała się więc reformy całego ustawodawstwa w duchu wolności i postępu. Spodziewano się, że jej głos nie pozostanie bez echa i rząd podejmie w tej dziedzinie inicjatywę ustawodawczą. Liczono zwłaszcza na zaangażowanie się premiera Beusta⁹.

Beust jednak miał ręce związane postawą cesarza i większości lojalnych wobec niego ministrów swego gabinetu. Przedstawione 17 czerwca 1867 roku propozycje rządowe ani na jotę nie odchodziły od obietnic złożonych w mowie tronowej. Beust wniósł projekty czterech ustaw: zmieniającej Patent Lutowy i jego paragraf 13, o odpowiedzialności ministrów i o delegacjach. Wtedy stało się jasne, że parlamentarna większość wykorzysta sposobność zmian konstytucyjnych dla

⁷ Beust brał udział w prawie wszystkich posiedzeniach Wydziału Konstytucyjnego Rady Państwa, na których omawiano projekty ustaw wniesionych przez rząd, niekiedy nawet przesuwano termin posiedzenia, aby mógł w nim uczestniczyć. Natomiast był nieobecny na tych posiedzeniach, gdzie dyskutowano nad ustawami podjętymi na wniosek samego Wydziału. Uczestniczyli za to inni ministrowie, w szczególności Taaffe, który właściwie przez cały czas śledził obrady Wydziału. Zob.: B. Haider, *Die Protokolle...*, s. 177 i n.

⁸ F. Fellner, *Kaiser Franz Joseph...*, s. 310-311.

⁹ Adolf Pratohevera, czołowa postać austriackich kręgów liberalnych, odgrywający rolę łącznika między nimi a Beustem, późniejszy przewodniczący Wydziału Konstytucyjnego w przededniu przedłożenia przez rząd propozycji ustrojowych pisał: „Wir sind alle gespannt, ob und was die Regierung an Vorlagen bringen werde, denn ich konnte mich nicht entschließen, den vielgeplagten Beust eigens zu belästigen, wo ich wohl meine Neugierde hätte früher befriedigen können”. Cyt. za: B. Haider, *Die Protokolle...*, s. 84.

wprowadzenia wolnościowych zasad. Już w tym samym dniu Eugen Mühlfeld, inicjator edyktu religijnego z 1861 roku – zresztą głęboko wierzący i praktykujący katolik – ponowił swój wniosek o wydanie ustawy religijnej opartej na wolności wyznania i sumienia. Walka o wolność religijną stała się od tej chwili walką parlamentu o wolności obywatelskie w ogóle.

Rząd nie miał opracowanej strategii działania w kwestii wyznaniowej. Cesarz sprawę konkordatu traktował jako problem stosunków zewnętrznych, w zakresie których regulacje stanowiły jego wyłączną prerogatywę. Rada Państwa miała zatem spokojnie wyczekiwać rezultatów pertraktacji z Kościołem i papieżem. Żłudna to jednak była strategia. Parlament potraktował ją jako grę na zwłokę, zwłaszcza, że rząd całkowicie ignorował wezwania powołanego przez Izbę Posłów Wydziału Wyznaniowego do przedłożenia projektu stosownych regulacji. Wobec tego Wydział przystąpił do opracowania ustawy o stosunkach wyznaniowych obywateli, przyjmując za punkt wyjścia projekt Mühlfelda¹⁰. Opracowane wcześniej projekty dwóch ustaw: małżeńskiej i szkolnej przyjęła Izba Posłów w październiku 1867 roku. Te trzy ustawy otrzymały sankcję cesarską 25 maja 1868 roku. Jak widać – sprawa konkordatu angażowała więcej energii parlamentu niż reformy ustroju państwa.

Bój o uwolnienie prawa państwowego od regulacji konkordatowych ukazał inercję władz rządowych, co ośmieliło parlament do gruntownej przebudowy porządku prawnego monarchii. Jednak rząd kilkakrotnie podejmował dyskusję w sprawach wyznaniowych. Omawiał zasadnicze założenia regulacji międzywyznaniowych stosunków obywateli. Przygotował także projekt ustawy o małżeństwach mieszanych, który ostatecznie nie został wniesiony do Izby Posłów, gdyż minister sprawiedliwości nie uzyskał stosownej zgody całej Rady Ministrów, a i zapewne cesarza, który, będąc pod presją hierarchii kościelnej, nie chciał inicjować liberalnego ustawodawstwa¹¹.

Oficjalnie bowiem biskupi wezwali cesarza do utrzymania konkordatu i w ostrym tonie zaatakowali parlament za działania podważające ład polityczny i społeczny. Kardynał Joseph Rauscher, inicjator konkordatu, w liście do kanclerza Beusta obciążył wprost rząd odpowiedzialnością za istniejącą sytuację i niedwuznacznie sugerował sprzyjanie parlamentarnej większości¹². Ocena najważ-

¹⁰ *Stenographische Protokolle über die Sitzungen des Hauses der Abgeordneten in der IV. Reichsrathsession. 1867*, Bd. I, Sitzung 1-40. Na posiedzeniu 8 X 1867 przewodniczący Wydziału K. Rechberg stwierdził, że celem ustaw przygotowanych przez parlament jest: „nämlich im Wege der Gesetzgebung die lähmenden Fesseln des Concordates zu beseitigen”, s. 765.

¹¹ MRP, Tagesordnungen, 1867-1868 sygn. I/19.

¹² List kard. Rauschera był przedmiotem debaty rządu 10 X 1867. MRP, AVA, Tagesordnungen 1867-1868. Od tego momentu Beust stał się jawnym sojusznikiem austriackich liberałów. Gdy cesarz zgłaszał zastrzeżenia do ustawy małżeńskiej, odradzał mu to, ze względu na zdecydowane stanowisko większości parlamentarnej. Za jego osobistym wstawiennictwem w skład powołanego 1 I 1868 Bürgerministerium weszło sześciu przedstawicieli partii konstytucyjnej. Wymusił także na cesarzu sankcję 25 V 1868 trzech ustaw: o małżeństwie, szkole i stosunkach międzywyznaniowych obywateli, sugerując, że w razie odmowy dojdzie do rozruchów. Przeciwno sankcji cesarskiej powyższych ustaw protest złożył nuncjusz papieski, co było tematem posiedzenia rządu w dniu 8 VI 1868.

niejszego wówczas w Austrii kościelnego hierarchy nie była pozbawiona słuszności, chociaż politycznie była chybiona: wzmożyła jedynie atak na kościół i przyspieszyła upadek konkordatu. Większym rozsądkiem politycznym wykazał się Franciszek Józef I, który w liberalno-konstytucyjnym systemie prawnym nie widział zniszczenia podstaw organizacji państwa i społeczeństwa. Jego słabości potrafił wykorzystać po swojej myśli, pozostając lojalnym władcą konstytucyjnym. Dzięki temu, jako gorliwy katolik, w szybkim czasie odbudował także pozycję kościoła.

B. Wydział Konstytucyjny Izby Posłów

Pierwsze czytanie przedstawionych przez rząd projektów ustaw rozpoczęło się w Izbie Posłów 19 czerwca 1867 roku. Przewagę uzyskali niemieckojęzyczni liberałowie zrzeszeni w partii konstytucyjnej (*Verfassungspartei*)¹³. Obejmowała ona początkowo dwa kluby: autonomistów i grupę wiernokonstytucyjną. Wkrótce doszło do nowego podziału. Powstał mianowicie „klub lewicy” z Johannem Bergerem na czele oraz „klub liberałów”, któremu przewodził Eduard Herbst. Frakcje partii konstytucyjnej, niezależnie od różnic politycznych, pozostawały ze sobą w ścisłym kontakcie i prezentowały ten sam sposób liberalnego myślenia. W tym tkwiła ich siła, która przesądziła o powstaniu Konstytucji Grudniowej. Doskonale zorganizowanie się przywódców wielkoniemieckich liberałów pokazały już pierwsze działania Izby Posłów, podjęte w związku z inicjatywą ustawodawczą rządu.

Podczas pierwszego czytania rządowych projektów poseł Dolnej Austrii, jeden z aktywnych polityków partii konstytucyjnej, Simon Winterstein postawił na forum izby pilny wniosek o wybór dziewięćoosobowego wydziału, który określiłby w tej sprawie sposób postępowania parlamentu. Izba Posłów wybrała więc „wydział do narady wstępnej nad formalnym traktowaniem przedłożeń rządowych dotyczących konstytucji”¹⁴. Powołany na posiedzeniu w dniu 20 czerwca 1867 wydział podjął uchwałę złożoną z trzech punktów. Po pierwsze, przyjęto propozycję wyboru przez całą izbę Wydziału Konstytucyjnego złożonego z 36 członków,

¹³ K. Berchtold, *Die politischen Parteien und ihre parlamentarischen Klubs bis 1918*, [w:] *Österreichs Parlamentarismus...*, s. 142. Austriacy liberałowie posiadali 118 mandatów na nominalnie liczącą 203 osób Izbę Posłów (faktycznie wobec nieobecności Czechów 186), federaliści posiadali 57, a klerykałowie 11 posłów.

¹⁴ B. Haider, *Die Protokolle...*, s. 166. W skład wydziału wchodził: Florian Ziemiałkowski, Eduard Herbst, Moritz Kaiserfeld, Adolf Pratobevera, Eduard Sturm, Johann Demel, Simon Winterstein, Josef Waser, Cölestin Leonardi. Jedynie Ziemiałkowski, który był wiceprezydentem izby, wybrany zresztą największą liczbą głosów, reprezentował słowiańską mniejszość. Pozostali byli liderami partii konstytucyjnej. Wszyscy też, poza Leonardim, weszli później do Wydziału Konstytucyjnego. Utrzymywali oni ze sobą stały kontakt przez cały czas prac nad konstytucją. Oni też wchodził w układy z Beustem, zwłaszcza Pratobevera, późniejszy przewodniczący Wydziału Konstytucyjnego. 8 maja 1867 pisał on do córki o roli jaką mu wyznaczył Beust: „Sie sind durch Ihre Briefe und Unterredungen mit mir der moralische Urheber der Rückkehr zur verfassungsmäßigen Bahn...”.

do której przekazane byłyby projekty rządowe do wstępnego opracowania. Po drugie, wydział ten miał zająć się wszystkimi przedłożeniami i wnioskami dotyczącymi konstytucji, jakie skierowano by do izby. Po trzecie, Wydział Konstytucyjny miał opracować wnioski co do sposobu wejścia w rokowania z sejmem węgierskim, aby umożliwić urzeczywistnienie ugody powstałej w wyniku przywrócenia węgierskiej konstytucji¹⁵.

W dzień później sprawozdawca wydziału E. Herbst przedstawił podjętą uchwałę na posiedzeniu Izby Posłów, która ją zaaprobowala. W tym samym zatem dniu, 21 czerwca 1867, izba wybrała 36-osobowy Wydział Konstytucyjny, który stanie się sprawcą ówczesnych zmian ustrojowych i właściwym twórcą Konstytucji Grudniowej¹⁶. Niemal wszyscy członkowie Wydziału mieli wykształcenie prawnicze. Wyjątek stanowili dwaj doktorzy filozofii. Prawie jedna piąta jego składu posiadała doktoraty z prawa. Pod względem politycznym struktura Wydziału odpowiadała podziałowi w Izbie Posłów. Poza grupą Polaków z Galicji (F. Ziemiałkowski, M. Zyblikiewicz, A. Potocki, J. Czajkowski, J. Simonowicz) trzy czwarte Wydziału stanowili przedstawiciele niemiecko-liberalnej partii konstytucyjnej. Większość jej polityków było zwolennikami pozytywizmu prawniczego. Ideałem dla nich było państwo prawa. W konstytucyjnym katechizmie ówczesnego liberała prawo i ustawa stanowiły podstawę organizacji nowoczesnego państwa¹⁷. Liberalno-prawniczy światopogląd prezentowany przez przeważającą większość członków Wydziału determinował od samego początku zadanie, do jakiego został powołany: stworzenie konstytucyjnego modelu rządów.

W dniu następnym, 22 czerwca 1867, prezydent Izby Posłów K. Giskra oznajmił, że Wydział Konstytucyjny na swego przewodniczącego wybrał A. Pratobeverę, jego zastępcę w osobie M. Kaiserfelda i dwóch sekretarzy, którymi zostali E. Sturm i I. Zaillner. Wszyscy reprezentowali partię konstytucyjną. Stojący na czele Wydziału Adolf Pratobevera – urodzony w 1806 r. w Bielsku, w rodzinie słynnego prawnika austriackiego Carla Josepha Pratobevery¹⁸ – miał za sobą udaną karierę zawodową i polityczną. Od 1850 roku był radcą przy Najwyższym Trybunale Sądowym. W 1861 roku, jako przyjaciel z lat młodzieńczych A. Schmerlinga, został ministrem sprawiedliwości i jego podpis widniał pod tekstem Patentu Lutowego. Opowiadał się za niezależnością i niezawisłością sędziów oraz rozdziałem sądownictwa od administracji. Występował w opozycji do programu rządu Belcrediego. 13 stycznia 1867 roku zorganizował konferencję niemieckich posłów, która kategorycznie wypowiedziała się przeciwko „nadzwyczajnej” Radzie Państwa. Ta polityczna akcja umożliwiła Beustowi obalenie koncepcji ustrojowych Belcrediego. Od tego

¹⁵ *Verfassungsausschuß*, Wien, 21 Juni 1867, [w:] B. Haider, op. cit., s. 166-167.

¹⁶ G. Stourzh, *Die österreichische Dezemberverfassung von 1867*, [w:] *Wege zur Grundrechtsdemokratie. Studien zur Begriffs- und Institutionengeschichte des liberalen Verfassungsstaates*, Wien 1989, s. 243.

¹⁷ B. Haider, *Die Protokolle...*, s. 56.

¹⁸ W. Brauneder, *Juristen in Österreich 1200-1980*, Wien 1987, s. 121.

czasu Pratobevera będzie łącznikiem między niemieckimi liberałami a premierem Beustem¹⁹.

Działalność rozpoczął Wydział Konstytucyjny już w dniu powołania go przez Izbę Posłów. Na pierwszym posiedzeniu E. Herbst postawił trzy wnioski: 1) wybór trzysobowego podkomitetu dla opracowania projektu ustawy o wysłaniu deputacji do rokowań z Węgrami dla wykonania zawartej ugody; 2) wybór referenta do omówienia projektu rządowego o zmianie paragrafu 13 Patentu Lutowego, w miarę możliwości na następnym posiedzeniu Wydziału; 3) wybór pięcioosobowego podkomitetu dla opracowania sprawozdania projektu ustawy o odpowiedzialności ministrów. Natomiast Herbst proponował czasowo odroczyć wybór podwydziału do przeprowadzenia narady nad rządowym projektem rewizji Patentu Lutowego i ustawą o delegacjach. Kontrpropozycję wniósł F. Ziemiałkowski, który zgłosił wniosek o powołanie siedmioosobowego subkomitetu dla rewizji konstytucji, włączając w to zmianę paragrafu 13. Zapewne ten wniosek wywołał dwugodzinną dyskusję, w której zabrali głos wyłącznie przedstawiciele niemiecko-liberalnej większości²⁰.

Skoro Wydział miał zająć się korektą Patentu Lutowego, a jego integralną częścią był paragraf 13, to łączne ich opracowanie było w pełni uzasadnione. Propozycja Ziemiałkowskiego była zatem niezwykle logiczna. Nie mieściła się ona wszakże w taktyce działań liberałów. Na pierwszy plan czynności Wydziału Konstytucyjnego wysunęli ustawy, które znajdowały się w liberalnym kanonie

¹⁹ B. Haider, *Die Protokolle...*, s. 58. W kontaktach z Beustem pozostawali najbardziej aktywni członkowie Wydziału jak: E. Herbst, który będzie *spiritus movens* jego najważniejszych działań, czy R. Brestel, a także prezydent Izby Posłów – K. Giskra. Stworzenie liberalnego porządku prawnego leżało także w interesie społeczności żydowskiej w Austrii. Jej reprezentanci wspierali dążenia niemieckich liberałów. Beust, Giskra, Herbst utrzymywali bliskie stosunki towarzyskie z przedstawicielami wiedeńskiej gminy żydowskiej, w szczególności z Adolfem Jellinkiem, ojcem Georga, autorem rozprawy z 1848 *Die Juden in Österreich*. Zob. na ten temat: K. Kempter, *Judentum, Liberalismus, Nationalismus. Biographische Prägungen von Georg Jellineks politischer Persönlichkeit*, [w:] *Georg Jellinek-Beiträge zu Leben und Werk*, hrsg. von S. L. Paulson und M. Schulte, Tübingen 2000, s. 62. Konstytucyjna zasada równości wobec prawa wyzwoliła szybki proces emancypacji Żydów, który przez austriackich Niemców, wobec wzrastającej dominacji żywiołu słowiańskiego w monarchii, odebrany zostanie jako zagrożenie dla ich narodowych interesów. Liberalizm Niemców austriackich przesłoni coraz bardziej postawa nacjonalistyczna. Z grona niemieckich liberałów rekrutować się będą późniejsi austriaccy politycy narodowi, o wybitnie antysemitycznym nastawieniu: Georg Schönerer czy Karl Lueger. Autentyczna postawa liberalna będzie charakterystyczna dla żydowskich elit intelektualnych, które jako jedyne będą zadowolone z Konstytucji Grudniowej.

²⁰ *Verfassungsausschuß*, Wien, 21 Juni 1867, [w:] B. Haider, *op. cit.*, s. 168. W dyskusji brali udział: A. Banhans, I. Kuranda, E. Herbst, R. Brestel, K. Rechbauer, M. Kaiserfeld, A. Schindler, E. Sturm, I. Plener, K. Wolfrum, F. Klier. Wniosek Ziemiałkowskiego został odrzucony, chociaż ostatecznie znowelizowany w formie osobnej ustawy paragraf 13 włączono do tekstu ustawy o reprezentacji państwa jako jej paragraf 14. Postępowanie członków Wydziału miało więc znamiona wyłącznie taktycznego posunięcia. Na referenta-sprawozdawcę projektu zmiany paragrafu 13 konstytucji wybrano J. Waserę. W skład subkomitetu dla ustawy o odpowiedzialności ministrów weszli: J. Waser, K. Rechbauer, A. Lapenna, F. Ziemiałkowski, K. Van der Straß.

rządów konstytucyjnych: ograniczenie specjalnego ustawodawstwa monarchy i odpowiedzialności przed parlamentem jego ministrów. Taki porządek prac Wydziału nie był przypadkowy. Odraczając prace nad zmianą Patentu Lutowego, liberałowie deklarowali wolę jego dalszej rozbudowy w drodze specjalnego ustawodawstwa.

Przeoczenie rządu, który nie wystąpił z projektem ustawy o sposobie pertraktacji z Węgry dla wprowadzenia ugody w życie umożliwiło parlamentowi podjęcie w tej sprawie własnej inicjatywy ustawodawczej. Niedopatrzenie rządu – na ile świadome, trudno wyrokować – pozwoliło Radzie Państwa wyrazić dobrowolną akceptację porozumienia z Koroną węgierską, na czym rządowi bardzo zależało. Warto podkreślić, że dało również okazję do powiązania rewizji Patentu Lutowego z ustawą o delegacjach, gdyż dopiero ta finalizowała ugodę austriacko-węgierską. Wymowa polityki liberałów była jasna: najpierw konstytucyjny porządek, potem dualizm²¹. Wydział Konstytucyjny, postępując formalnie w ramach propozycji rządowych, opracował ustawy o znacznie szerszym wymiarze prawno-ustrojowym. Starał się jednocześnie stworzyć wrażenie, że jego prace są jedynie uzupełnieniem inicjatywy ustawodawczej rządu. Ten zręczny legislacyjny kamuflaż zmierzał do tego, aby ambicje cesarskie do zachowania jak największej władzy nie zostały zbyt urażone, gdyż parlament mógł spotkać się z odmową sankcji uchwalonych ustaw.

Dopiero po niespełna tygodniu zajął się Wydział Konstytucyjny projektem zmian Konstytucji Lutowej i ustawą o delegacjach. 27 czerwca 1867 K. Rechbauer złożył wniosek o powołaniu w tej sprawie siedmioosobowego podkomitetu. W ten sposób dano pośrednio satysfakcję Ziemiałkowskiemu jako przedstawicielowi mniejszości. E. Herbst wniósł jednak o to, aby podkomitetowi powierzyć zadanie rewizji konstytucji w ogóle, a nie tylko w zakresie przedstawionym przez rząd. Wydział przyjął wniosek Rechbauera wraz z modyfikacją Herbstą. W skład subkomitetu zostali wybrani: M. Kaiserfeld, F. Ziemiałkowski, E. Sturm, S. Froeschauer, R. Brestel, F. Klier, I. Kuranda. Członków subkomitetu uznać trzeba za właściwych autorów Konstytucji Grudniowej. W niecały miesiąc później, 23 lipca 1867 roku, subkomitet przedstawił propozycję opracowania czterech ustaw: a) o powszechnych prawach obywateli; b) o prawach Korony; c) o władzy sędziowskiej; d) o Trybunale Państwa²². Jednocześnie usilnie zalecał, aby – o ile to tylko moż-

²¹ *Protokoły Koła Polskiego...*, s. 164. Taktykę liberałów niemieckich wsparli ostatecznie Polacy. Gdy na posiedzeniu Izby Posłów 21 XI 1867 złożony został przez Rechbauera wniosek o to, żeby ustawa o delegacjach weszła w życie wraz z pięcioma innymi ustawami zasadniczymi, to postawie polscy słowami M. Zyblikiewicza opowiedzieli się za odrzuceniem wniosku. W sukurs liberałom przyszedł wówczas F. Beust, który złożył obietnicę poparcia rządu dla starań o powiększenie autonomii krajów przez Izbę Panów. Mowa Beusta zrobiła na Zyblikiewiczu tak silne wrażenie, że... zmienił zdanie! Zdezorientowani posłowie galicyjscy głosowali zatem za przyjęciem wniosku. Postawa M. Zyblikiewicza była potem głównym tematem posiedzenia Koła Polskiego w dniu 23 XI 1867. Zachowanie M. Zyblikiewicza napiętnował właściwie jedynie poseł Krzeczunowicz. Powyższe zdarzenie po części dowodziło, że Polacy zostali wykorzystani przez liberałów i kanclerza F. Beusta dla legitymizacji działań Rady Państwa jako Konstytuanty.

²² *Verfassungsausschuß*, Wien, 23. Juli 1867, [w:] B. Haider, *op. cit.*, s. 192.

liwe – przy opracowaniu wskazanych ustaw trzymano się postanowień konstytucji z 4 marca 1849 roku. Świadczyło to o obawie, jaką żywili członkowie Wydziału Konstytucyjnego co do postawy cesarza wobec wyników prac ustawodawczych Rady Państwa, która w ten sposób wyznaczyła sobie rolę swoistej Konstytuanty.

C. Ustawa o zmianie paragrafu 13 Patentu Lutowego

Debata nad zmianą paragrafu 13 była pierwszą poważną próbą dla liberalnej większości Wydziału Konstytucyjnego, gdyż miała pokazać, jak daleko chciała się ona posunąć w ograniczeniu monarszego absolutyzmu. Sposób postępowania wobec tego zapisu konstytucji mógł być testem dla politycznych intencji liberałów: w jakim stopniu gotowi byli uszanować prerogatywy cesarza. Miała być także sprawdzianem dla nich samych. Na ile, opierając się radykalizmowi opinii publicznej, byli w stanie skutecznie przeprowadzić założony plan działania. Przygotowana przez J. Wasera propozycja modyfikacji projektu rządowego wywołała na posiedzeniu w dniu 24 czerwca 1867 niezwykle ożywioną dyskusję wokół jednej kwestii: zniesienia paragrafu 13! Wniosek taki postawił F. Groß, wskazując brak takiej regulacji w liberalnych konstytucjach. Do jego stanowiska przyłączyli się E. Sturm i R. Brestel, który przypominał, że nie zawierała takiego postanowienia konstytucja węgierska. Obecny na posiedzeniu Wydziału premier Beust – zaniepokojony zapewne przebiegiem debaty – podtrzymał projekt rządowy.

Mimo, że po jego wystąpieniu K. Rechbauer ponowił wniosek o uchylenie paragrafu 13, to jednak dalsza dyskusja toczyła się już w duchu politycznego realizmu. Dominująca stała się więc refleksja, że decyzja o zniesieniu paragrafu 13 byłaby źle przyjęta przez monarchę. Nastroj ekscytacji politycznej, jaki zapanował podczas debaty, ostudziły głosy wskazujące, że Wydział powinien dążyć do osiągnięcia tego, co aktualnie jest możliwe²³. Końcowy zatem wniosek o przystąpieniu do szczegółowego omówienia projektu ustawy o zmianie paragrafu 13 i jak najszybsze wniesienie opinii Wydziału Konstytucyjnego pod obrady Izby Posłów, przegłosowany został zdecydowaną większością głosów. Nieoczekiwana wymiana zdań miała jeden pozytywny skutek: pokazała w sposób wiarygodny, że liberałowie skłonni byli zrezygnować z części postulatów, licząc na kompromis ustrojowy z monarchą.

W Patencie Lutowym paragraf 13 dawał możliwość cesarzowi wydawania w nagłych wypadkach zarządzeń w przedmiotach należących do zakresu działa-

²³ B. Haider, *op. cit.*, s. 90. Pożądany sposób działania Wydziału Konstytucyjnego trafnie ujął podczas dyskusji J. Demel słowami: „Unsere Opportunität ist die Machtergreifung”. Przebieg posiedzenia zaskoczył referenta J. Wasera, który wyraził: „Verwunderung über die heutige Debatte”. Słowa te potwierdzają, że miało miejsce wyjście poza wcześniej ustalone ramy politycznych działań, które zapewne miały akceptację Beusta. Wyraził on wówczas opinię, że skreślenie paragrafu 13 „würde die Folge haben, daß man weniger gewissenhaft vorgehen würde”. Taka decyzja parlamentu mogła osłabić pozycję Beusta względem cesarza, a to oznaczało wydłużenie procesu budowy nowego porządku konstytucyjnego.

nia Rady Państwa w czasie, w którym nie była ona zebrana, ale z obowiązkiem podania przez ministerstwo najbliższej Radzie Państwa powodów i skutków zarządzenia. W 1867 roku rząd przedstawił propozycję zawężenia (w zasadzie nieograniczonego) prawa wydawania, w razie konieczności, specjalnych zarządzeń. Zmiana polegała właściwie na tym, że zwołanej Radzie Państwa rząd miał przedstawiać wydane zarządzenia nie dla informacji, ale dla wyrażenia na nie zgody. W razie odmowy, zarządzenia traciły moc prawną.

J. Waser, powołany przez Wydział Konstytucyjny na referenta, zmodyfikował projekt rządowy w ten sposób, że prowizoryczna moc prawna tych zarządzeń tylko wtedy miałaby miejsce, jeśli nie byłyby one sprzeczne z państwowymi ustawami zasadniczymi (*Staatsgrundgesetze*, których wówczas jeszcze nie było!). Wygasalyby one wówczas, jeśli rząd nie przedstawiłby ich w ciągu czterech tygodni do akceptacji zwołanej Radzie Państwa lub gdyby nie zgodziła się ona na ich dalsze obowiązywanie. Wydział Konstytucyjny odbył nad tym projektem szczegółową debatę 25 czerwca 1867 roku. Projekt referenta uzupełniony został przez przyjęcie poprawki J. Demela, wnoszącej, by konieczne cesarskie zarządzenia (*Notverordnungen*) nie mogły dotyczyć, oprócz zmiany ustawy zasadniczej, także trwałego obciążenia skarbu państwa i pozbycia się majątku państwowego²⁴.

W dwa dni później odbyła się w Izbie Posłów dyskusja na projektem Wydziału Konstytucyjnego. Przegłosowana w Wydziale mniejszość ponowiła wniosek o uchyleniu paragrafu 13. Nie znalazł on jednak poparcia. Przeważyła argumentacja Wasera, który uświadomił posłom negatywne skutki takiej decyzji izby. Byłby to polityczny policzek dla rządu²⁵. Parlament bał się znaleźć w opozycji do władzy wykonawczej. Stan politycznej konfrontacji nie tworzyłby sprzyjających warunków dla dalszych reform. Po przyjęciu ustawy przez Izbę Panów w wersji uchwalonej przez Izbę Posłów otrzymała ona sankcję cesarską 16 lipca 1867 roku. W praktyce ustrojowej monarchii habsburskiej paragraf ten został zastosowany m.in. w celu zmiany austriackiego kodeksu cywilnego ABGB w postaci trzech nowel w czasie I wojny światowej²⁶. W tym samym dniu sankcję cesarską uży-

²⁴ *Verfassungsausschuß*, Wien, 24. Juni, 25. Juni 1867, [w:] B. Haider, *op. cit.*, s. 171-173.

²⁵ B. Haider, *op. cit.*, s. 91. J. Waser przekonywał: „heute kommt uns Regierung entgegen, sie will den § 13 in einer Weise abgeändert haben, wie er nur menschenmöglich mit Garantien und Cautelen zu umgehen ist, und wir sollten jetzt spröde sein und sagen: *Nolimus*. Wo liegt denn der Grund dafür?”.

²⁶ W. Ogris, *Die Rechtsentwicklung in Cisleithanien 1848-1918*, [w:] *Die Habsburgermonarchie 1848-1918...*, t. II, s. 545. W praktyce ustrojowej § 14 od 1897 roku będzie często wykorzystywany przez rządy austriackie wobec obstrukcji Rady Państwa spowodowanej walkami narodowościowymi i opozycją czeską. Doprowadzi to jednak do nadużywania stosowania tego zapisu konstytucji, co ułatwił także fakt, że Trybunał Państwa uznał się za nieuprawnionego do kontroli rozporządzeń wydawanych na podstawie § 14. Wskutek tego upadła ranga parlamentu jako głównego źródła prawodawstwa, a system ustrojowy Austrii będzie ewoluował w kierunku autorytaryzmu cesarskiego. Pojawił się wówczas ze strony nauki konstytucyjnej zarzut o próbie wprowadzenia Austrii na drogę rządów absolutnych. Zob.: S. Starzyński, *Sprawa § 14 ustawy zasadniczej o reprezentacji państwa*, „Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne”, r. V, 1904, z. 4, s. 162 i n.

skała uchwalona z inicjatywy Rady Państwa ustawa o deputacji, którą Wydział Konstytucyjny zajął się w drugiej kolejności. Przygotowany przez E. Herbsta projekt ustawy znalazł od razu poparcie kanclerza Beusta i to zapewne przesądziło, że projekt pod wpływem debaty nie uległ zmianom²⁷.

Przedyskutowanie przez Wydział Konstytucyjny i szybkie uchwalenie ustawy zmieniającej paragraf 13 Patentu Lutowego – jako pierwszej z czterech przedłożonych przez rząd – w założeniu miało być gestem dobrej woli liberalnej większości parlamentu wobec cesarza. Liberalowie pokazali swą zdolność do przyjmowania kompromisowych rozwiązań. Wewnętrzne spory polityczne potrafili zdyskontować na swoją korzyść, czyniąc ze swych ustępstw kartę przetargową: uznanie prerogatywy cesarskiej w zamian za zgodę na dopuszczenie do systemu ustrojowego liberalnych zasad. Prawie równoczesne uchwalenie wspomnianych dwóch ustaw było wyrazem przyjętej przez liberalów strategii działania polegającej na ścisłym powiązaniu zgody na dualizm z możliwością konstytucyjnej reformy państwa.

D. Ustawa o odpowiedzialności ministrów

Następnym w kolejności zadaniem Wydziału Konstytucyjnego, zgodnie z przyjętym na początku harmonogramem, było opracowanie rządowego projektu ustawy o odpowiedzialności ministrów. Powołany w tym celu subkomitet przedłożył swe propozycje zmian na posiedzeniu Wydziału w dniu 4 lipca 1867. Referentem był także J. Waser. Wynik prac subkomitetu przyniósł wiele nowych rozwiązań, skutkiem czego przerobiony projekt obejmował dwukrotnie większą liczbę paragrafów. Najważniejszą nowością było rozszerzenie podstaw prawnych dla oskarżenia ministrów. Projekt rządowy przewidywał jedynie odpowiedzialność za naruszenie konstytucji lub innych ustaw. Według przyjętej w Wydziale poprawki przedmiotem oskarżenia mogły być także czyny ministrów naruszające ustawę karną, o ile miały one związek z ich publicznymi funkcjami.

Zarówno jednak projekt rządowy, jak i przygotowany przez subkomitet, miały na uwadze odpowiedzialność konstytucyjną. Prawo powoływania i odwoływania ministrów było zastrzeżone dla uprawnień cesarza. Wprawdzie podczas pierwszej debaty w Wydziale Konstytucyjnym pojawił się wniosek o wprowadzenie w paragrafie pierwszym ustawy zasady, że „ministrowie są odpowiedzialni przed Radą Państwa”, ale nie znalazł on żadnego poparcia²⁸. Wprowadzenie rządów parlamentarnych byłoby bowiem zamachem na prerogatywę cesarską. Liberalowie chcieli wówczas za wszelką cenę uniknąć jawnego konfliktu z Koroną przed decydującą batalią o ich własne ustawy zasadnicze. Jedynym ograniczeniem władzy cesarskiej, na jakie się wtedy po dłuższym sporze zdobyli, było wpisanie do usta-

²⁷ *Verfassungsausschuß*, Wien, 28. Juni 1867, [w:] B. Haider, *op. cit.*, s. 175.

²⁸ *Verfassungsausschuß*, Wien, 4. Juli 1867, [w:] B. Haider, *op. cit.*, s. 179. Pierwotna wersja paragrafu pierwszego zaproponowana przez A. Schindlera brzmiała: „die Minister dem Kaiser und Reichsrath verantwortlich sind”.

wy, że każdy akt rządowy cesarza potrzebował dla swej ważności kontrasygnaty odpowiedzialnego ministra²⁹.

Największą jednak dyskusję w Wydziale Konstytucyjnym wzbudziła instytucja Trybunału Stanu (*Staatsgerichtshof*). Projekt rządowy przewidywał, że oskarżenie przeciwko ministrowi wytaczać miała Izba Posłów przed Izbą Panów. Sądził jednak ministra wyłaniany z grona izby wyższej Trybunał, złożony z 12 członków. W zasadzie Izba Panów wybierała 24 członków, z tym, że tak oskarżonemu, jak i stronie oskarżycielskiej służyło prawo wyłączenia z udziału w postępowaniu po sześć osób. Rządowa wersja odpowiedzialności konstytucyjnej miała więc formę zbliżoną do anglosaskiego *impeachment*. Na posiedzeniu Wydziału Konstytucyjnego minister Taaffe podtrzymał stanowisko rządu w tej kwestii, gdyż propozycje subkomitetu zawierały znaczące odmienności. Według nich Trybunał Stanu miały powoływać na pierwszej sesji obie izby, wybierając dwunastu członków na czas trwania kadencji Rady Państwa. Członkowie Trybunału Stanu byli powoływani spośród niezawisłych i znających prawo obywateli, wywodzących się spoza parlamentu. Prawo oskarżenia ministra przysługiwało obu izbom. Pozostawiono jedynie prawo odrzucenia po sześciu sędziów Trybunału przez każdą ze stron.

Wśród członków Wydziału doszło do znacznego różnicowania poglądów na temat struktury Trybunału Stanu. Dyskusja do tego stopnia była spolaryzowana, że kanclerz Beust, dezawuuując niejako opinię Taaffego, poparł projekt subkomitetu. Ostatecznie postanowiono, że zostanie opracowany nowy wariant tego zapisu ustawy. Na posiedzeniu w dniu następnym zgłoszona została propozycja, aby Trybunał Stanu składał się z osób wyższego stanu sędziowskiego, wybieranych dożywotnio przez obie izby. Nie było to jednak jednomyślne stanowisko subkomitetu. K. Rechbauer wnioskował o utrzymanie poprzednich rozwiązań, które odpowiadały postanowieniom zawartym w projekcie ustawy o delegacjach. Przewidywał on specjalną instytucję sądową dla pociągania do odpowiedzialności konstytucyjnej wspólnych ministrów. Wniosek ten jednak przepadł. Trwano więc przy nowej redakcji projektu. Jednocześnie zdecydowano o tym, aby Wydział uzyskał od Izby Posłów upoważnienie do wprowadzenia zasady niezawisłości sędziowskiej w planowanej rewizji konstytucji³⁰.

Ustalenia Wydziału Konstytucyjnego co do ustroju Trybunału Stanu, podjęte przed południem, przestały być już aktualne po popołudniowych obradach. Do kwestii tej wrócił J. Demel, który zaproponował rozwiązanie kompromisowe. Wydział miał podjąć decyzję o skreśleniu zapisu, że naruszenie konstytucji z „grubego niedbalstwa” dawało podstawę prawną do oskarżenia ministra oraz usunąć ustęp b) paragrafu drugiego projektu. W zamian rząd miał przyrzec, że poprze koncepcję Trybunału Stanu złożonego z 24 znających prawo i niezawi-

²⁹ *Ibidem*, Przyjęto sformułowanie „jeder Regierungsakt”, odrzucając bardziej niedookreślone pojęcie „Jede Anordnung”. Spór toczył się wokół przymiotnika „każdy”.

³⁰ *Verfassungsausschuß*, Wien, 5. Juli 1867, [w:] B. Haider, op. cit., s. 182-183.

słych osób, wybieranych spoza składu obu izb. Na tę propozycję przystał niespodziewanie minister Taaffe, jak i większość uczestników posiedzenia. J. Demel jednakże uzależnił głosowanie nad swoim wnioskiem od zapewnienia ze strony kanclerza Beusta, że w sprawie struktury Trybunału Stanu rząd w Izbie Panów będzie reprezentował stanowisko Wydziału Konstytucyjnego. Beust uznał się za orędownika takiego sposobu tworzenia Trybunału Stanu, jaki przewidywała ustawa o delegacjach. Wobec tego Wydział opowiedział się za usunięciem paragrafu 2 b) ustawy³¹.

Przebieg dyskusji w Wydziale Konstytucyjnym na temat składu Trybunału Stanu pokazuje doskonale polityczne uwarunkowania działań ustawodawczych liberałów. Musieli dokazać nie lada sztuki, aby w ustawie znalazły się postanowienia odbiegające od ostrożnych modyfikacji ustrojowych rządu. Należy bowiem sądzić, że nad wyraz ożywiona debata, której końcowy wynik przyniósł... powrót do punktu wyjściowego, była spowodowana stanowiskiem samego cesarza. Organizacja Trybunału Stanu w wersji rządowej była bardziej korzystna dla Korony niż według propozycji przedstawionych w Wydziale. Dopiero przyjęcie wariantu bardziej radykalnego w postaci niezawisłych, dożywotnich sędziów najwyższej instancji zmusiło reprezentanta korony do pójścia na kompromis. Ten epizod z działalności Wydziału Konstytucyjnego świadczy także dobitnie o tym, że skuteczność koncepcji prawno-ustrojowych liberałów zależała od ich sojuszu z kanclerzem Beustem.

Projekt Wydziału Konstytucyjnego został przyjęty w Izbie Posłów z niewielkimi zmianami, m.in. wprowadzono przepis, że członków Trybunału Stanu powoływały izby na sześć lat. W Izbie Panów projekt wywołał szerszą dyskusję, ale nie przyniosła ona zbyt wielu nowelizacji. Jedną z nich było wyraźne podkreślenie, że odpowiedzialność ministrów za czynności i zaniechania odnosiła się wyłącznie do „ich urzędowego zakresu działania”³². Ustawa o odpowiedzialności ministrów uzyskała sankcję cesarską 25 lipca 1867 roku.

Opierała się ona na kilku podstawowych zasadach:

- 1) kontrasygnaty aktów rządowych cesarza;
- 2) odpowiedzialności konstytucyjnej członków Rady Ministrów za naruszenie konstytucji i innych ustaw;
- 3) odpowiedzialności karnej za przestępstwa związane z publiczną funkcją ministrów;
- 4) instytucji Trybunału Stanu powoływanej przez parlament z osób spoza jego grona;
- 5) sędziego śledczego wybieranego z grona sędziów Trybunału Stanu;
- 6) jawności i ustności postępowania przed Trybunałem Stanu;
- 7) swobodnej oceny dowodów przez sędziów Trybunału Stanu;
- 8) niezaskarżalności wyroku Trybunału Stanu.

³¹ *Ibidem*, s. 184.

³² *Verfassungsausschuß*, Wien, 19. Juli 1867, [w:] B. Haider, op. cit., s. 189.

W ponad półwiekowej historii monarchii austriackiej nie doszło nigdy do zebrania się Trybunału Stanu³³. Ostatecznie zatem tak ważne hasło w programie liberałów, jak odpowiedzialność ministrów, nie miało żadnego przełożenia na praktykę polityczną, gdyż także po 1867 roku zaufanie cesarza do ministrów było najważniejszą gwarancją stabilności rządu.

II. DZIAŁALNOŚĆ RADY PAŃSTWA JAKO KONSTYTUANTY

Na posiedzeniu Wydziału Konstytucyjnego 23 lipca 1867 przewodniczący siedmioosobowego subkomitetu R. Brestel przedstawił zarys planowanej rewizji konstytucji. Ogólne zasady przewidywanej reformy ustrojowej zostały ujęte w trzech punktach. Pierwszy poruszał kwestię charakteru i zakresu proponowanych zmian. Pod względem formalnym projektowane zmiany potraktowane zostały jako uzupełnienie dotychczasowych norm ustrojowych, lecz co do treści oznaczały wprowadzenie nowej konstytucji. W drugim zostały wymienione cztery wspomniane już ustawy zasadnicze, które miały rozszerzać Patent Lutowy³⁴. Punkt trzeci zawierał wnioski co do rządowego projektu zmiany ustawy zasadniczej o reprezentacji państwa.

Najważniejszą konkluzją przedstawionej opinii było zalecenie, żeby zmianę ustroju państwa przeprowadzić nie w formie opracowania nowego aktu konstytucyjnego, ale w drodze nowelizacji Patentu Lutowego. Zostały zatem wyznaczone Wydziałowi Konstytucyjnemu dwa obszary prac ustawodawczych. Jeden miał obejmować niezbędną korektę ustawy zasadniczej o reprezentacji państwa z 26 lutego 1861, wynikającą głównie z powstałego dualizmu austriacko-węgierskiego. Drugie zadanie polegać miało na przygotowaniu specjalnych ustaw zasadniczych, które uznane byłyby za część konstytucji. Ich celem było zapewnienie prawdziwie konstytucyjnego porządku prawnego. Zawarte w nich przepisy regulować miały inną materię ustrojową niż ustawa zasadnicza o reprezentacji państwa, dlatego

³³ F. Lehne, *Rechtsschutz im öffentlichen Recht. Staatsgerichtshof*, [w:] *Die Habsburgermonarchii...*, t. II, s. 670. Podejmowano wszakże próby postawienia ministrów w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu. Pierwszy taki przypadek zdarzył się w 1892 roku, kiedy to klub młodoczeski złożył wniosek o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej ministra F. Schönborna za założenie sądu powiatowego w Wekelsdorf z naruszeniem ustawy, która nakazywała przed decyzją zasięgnąć opinii sejmiku krajowego. Po długiej i burzliwej dyskusji wniosek a *limine* odrzucono. W 1897 roku przedstawiciele nacjonalistów austriackich K. Wolf i G. Schönerer wnioskowali bezskutecznie o postawienie w stan oskarżenia premiera K. Badeniego za wydanie ustaw językowych dla Czech. Zob.: S. Starzyński, *Sprawa § 14 ustawy zasadniczej o reprezentacji państwa*, „Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne”, r. V, 1904, z. 4, Kraków 1904, s. 367-368.

³⁴ *Verfassungsausschuß*, Wien 23. Juli 1867, [w:] B. Haider, *op. cit.*, s. 192. W załączniku do protokołu zawierającym zarys prac konstytucyjnych w punkcie II stwierdzono: „Es sollen nachfolgende Gesetze als Grundgesetze erlassen werden: a) ein Gesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger, b) ein Gesetz über die Rechte der Krone c) ein Gesetz über die richterliche Gewalt d) ein Gesetz über einen Reichsgerichtshof”.

nie mogły być przedmiotem korekty postanowień Patentu Lutowego, ale musiały zostać wyłączone w postaci osobnych ustaw³⁵.

Nie bez przyczyny w uzasadnieniu prac Wydziału Konstytucyjnego została niezwykle mocno wyrażona wola nowelizacji Konstytucji Lutowej. Chodziło o stworzenie autentycznego wrażenia, że jego działanie nie było niczym innym, jak rozwinięciem planów ustrojowych rządu. Skoro przeoczył on ustawę o deputacji, to równie dobrze mogło ująć jego uwadze konieczne uzupełnienie ustawy zasadniczej o reprezentacji państwa. Pozory legalizmu miały niejako zdjąć z Wydziału Konstytucyjnego część odpowiedzialności za końcowy wynik jego działalności. Przyczynić to się mogło do osłabienia krytycznej oceny jego postępowania ze strony cesarza. W rzeczywistości bowiem Wydział Konstytucyjny – wbrew jego woli – opracował całkowicie nową konstytucję z tą tylko różnicą, że nie przybrała ona formy jednego dokumentu, ale składała się z kilku ustaw.

Wydział Konstytucyjny przystąpił do omawiania w pierwszej kolejności ustaw podjętych z własnej inicjatywy, a dopiero po ich przyjęciu rozpoczęto debatę nad ustawą o zmianie Patentu Lutowego. Na końcu zajęto się ustawą o delegacjach. Na żądanie jednak mniejszości słowiańskiej w Wydziale Konstytucyjnym – w którym największą aktywność przejawiali dwaj jej przedstawiciele: czołowy polityk galicyjski M. Zyblikiewicz i poseł z Krainy L. Toman – liberalna większość zgodziła się nie wnosić osobno swoich ustaw na forum parlamentu³⁶. Przyrzekła nawet, że najpierw zostanie omówiona w Izbie Posłów zmiana Konstytucji Lutowej. Stanowisko liberałów zmierzało do ulagodzenia opozycji, która wprawdzie nie była groźna, ale jej publiczna remonstracja mogła pracom Wydziału nadać niekorzystny wydźwięk. Natomiast liberałom zależało bardzo na tym, aby Wydział na zewnątrz przemawiał jednym głosem.

Liberałowie nie dotrzyмали jednak umowy, a ich obietnica była jedynie wybiegiem taktycznym. Nie mogli sobie pozwolić na wcześniejszą debatę nad zmianą Patentu Lutowego, gdyż słowiańska mniejszość w zamian za poparcie dla liberalnego ustawodawstwa domagałaby się poszerzenia autonomii dla krajów monarchii. Z kolei jej rozgoryczenie spowodowane bezskuteczną walką z centralistycznie nastawioną Izbą mogło przynieść zgodne głosowanie przeciwko liberalno-konstytucyjnym ustawom. Zmalałaby wówczas szansa na ich sankcję ze

³⁵ *Ibidem*, Zalecenia siedmioosobowego subkomiteu powołanego do opracowania propozycji zmian ustrojowych nosiły tytuł: „Grundzüge, nach denen das Subcomite des Verfassungsausschusses bei Revision der Verfassung vorzugehen hätte”. W I punkcie stwierdzono: „Es ist keine neue Verfassungsurkunde zu entwerfen, sondern die Revision der Verfassung in der Weise durchzuführen, daß a) das Grundgesetz über die Reichvertretung revidiert respektive ergänzt wird und daß b) in betreff aller jener zur Sicherstellung eines wahrhaft verfassungsmäßigen Zustandes notwendigen Bestimmungen, welche nicht Gegenstand eines Gesetzes über die Reichsvertretung sein können, Spezialgesetze erlassen werden, welche Spezialgesetze dann als Grundgesetze und hiermit als Teile der Verfassung zu erklären wären”.

³⁶ *Mowa L. Tomana w Izbie Posłów*, [w:] *Stenographische Protokolle...*, IV Session. I Bd. Sitzung 1-40, s. 740. Zob. także: *Verfassungsausschuß*, Wien, 17. September 1867, [w:] B. Haider, *op. cit.*, s. 196.

strony cesarza, który mógłby zatwierdzić wcześniej uchwaloną ustawę zasadniczą o reprezentacji państwa, odmawiając zgody na pozostałe ustawy. Wydział Konstytucyjny zatem – po przedyskutowaniu wszystkich czterech ustaw na posiedzeniu w dniu 25 września 1867 – na wniosek E. Herbstą zdecydował o przekazaniu ich pod obrady Izby Posłów. Przyjął jednak jedno bardzo ważne zastrzeżenie. Trzecie czytanie projektów miało się odbyć łącznie z pozostałymi ustawami: o zmianie Patentu Lutowego i o delegacjach. Debata w izbie miała się rozpocząć od ustawy o władzy sędziowskiej³⁷.

Zachowanie się liberalnej większości Wydziału Konstytucyjnego było logiczną i niezwykle konsekwentną realizacją obranej od samego początku strategii. Wszystkie ustawy, organicznie ze sobą powiązane, miały *en bloc* trafić do sankcji cesarskiej. W tych działaniach na czoło wybija się olbrzymia rola czołowego reprezentanta partii konstytucyjnej E. Herbstą, profesora filozofii prawa i prawa karnego na Uniwersytecie we Lwowie (przez rok był jego rektorem), a od 1858 – w Pradze³⁸. To właśnie z jego inicjatywy Wydział Konstytucyjny podejmował najważniejsze decyzje. Na jego wniosek ustalony został taki tryb działań Wydziału, który umożliwił rozszerzenie inicjatywy ustawodawczej rządu. Herbst był także inspiratorem uchwały o przystąpieniu do prac nad całościową reformą ustroju państwa.

Liberałowie ostatecznie musieli podjąć ryzyko konfrontacji ze słowiańską mniejszością. Nie przypuszczali zapewne, że batalia w parlamencie wymagać będzie od nich nie lada prawniczej ekwilibrystyki, żeby skutecznie zwalczyć argumentację opozycji. Zgodnie z ustaleniami dyskusja w Izbie Posłów rozpoczęła się 5 października 1867 od ustawy o władzy sędziowskiej. J. Waser, sprawozdawca ustawy, wniósł więc o podjęcie przez izbę uchwały, że trzecie czytanie czterech wniesionych ustaw nastąpi dopiero wtedy, gdy zostaną przyjęte zmiany w ustawie o reprezentacji państwa. W uzasadnieniu swego wniosku przytoczył stanowisko subkomitetu do spraw rewizji konstytucji. Podkreślił, że przedłożone ustawy są wyłącznie rozszerzeniem Patentu Lutowego, którego artykuł VI wprost określa go jako „konstytucję”. Chciał udowodnić, że opracowane przez Wydział ustawy, regulujące materie ściśle ustrojowe, pozostają w wewnętrznym nierozzerwalnym związku z Patentem Lutowym jako ramowym aktem konstytucyjnym. Pragnął przekonać izbę, że Wydział Konstytucyjny nie przekroczył uprawnień, jakich mu ona udzieliła³⁹.

Argumentacja Wasera dała jednak sposobność opozycji do postawienia wniosku przeciwnego. W imieniu klubu polskiego, który wziął na siebie rolę obrony interesów mniejszości parlamentarnej, wystąpił M. Zyblikiewicz, który domagał się od izby, aby nie podejmowała debaty nad przesłanymi ustawami dopóty, dopóki nie zostanie przez nią przyjęty rządowy projekt zmiany ustawy o reprezentacji państwa. Zyblikiewicz przeprowadził logiczny wywód. Stwierdził, że spo-

³⁷ *Verfassungsausschuß*, Wien, 25. September 1867, [w:] B. Haider, *op. cit.*, s. 218.

³⁸ M. Liskova, *Slovník představitelů zemske samosprávy v Čechách v letech 1861–1913*, Praha 1994, s. 97–98. Przez austriackich Niemców Herbst nazywany był „König Eduard”.

³⁹ *Stenographische Protokolle...*, *op. cit.*, s. 728–730.

rządzone przez Wydział Konstytucyjny projekty ustaw nie powstały ani z inicjatywy rządu, ani parlamentu. Pozostawiając jednak na uboczu kwestię, czy wobec tego Wydział wyszedł poza swoje zadanie, konstatował fakt wynikający także z wypowiedzi Wasera: proponowane ustawy nie mogą inaczej istnieć i obowiązywać, jak tylko jako zmiany i uzupełnienia rządowego projektu rewizji Patentu Lutowego. Z tego wyprowadzał oczywistą konkluzję. Najpierw należało zająć się główną materią konstytucyjną zawartą w propozycjach rządowych, a dopiero później jej dodatkową modyfikacją⁴⁰.

Wniosek M. Zyblikiewicza musiał upaść nie tylko dlatego, że liberałowie posiadali przewagę w parlamencie. Przyczyną było także to, że Wydział Konstytucyjny wciąż jeszcze pracował nad zmianami Konstytucji Lutowej. Polityk galicyjski obarczył winą za taki stan rzeczy niemiecką większość Wydziału, przypominając, że przedstawiciel polskiego klubu (F. Ziemiałkowski) bezskutecznie starał się nakłonić Wydział do zajęcia się od razu ustawą o reprezentacji państwa. Wystąpienie M. Zyblikiewicza obnażyło jednak intencje liberałów, którym zależało przede wszystkim na wprowadzeniu konstytucyjnego porządku prawnego. Ustawę o zmianie Patentu Lutowego potraktowali wyłącznie instrumentalnie, bagatelizując w ten sposób problem podstaw prawnych narodowościowej struktury państwa.

Głos M. Zyblikiewicza był jednakże tylko początkiem politycznego sporu między parlamentarną większością a opozycją. Temperatura dyskusji nieoczekiwanie wzrosła po wystąpieniu posła L. Tomana. Nagle bowiem liberałowie uświadomili sobie, że stali się ofiarą własnej taktyki. Opozycja niespodziewanie była w stanie pomieścić im nieco szyki. Mianowicie podczas debaty nad ustawą o władzy sędziowskiej L. Toman wyraził pogląd, że omawiana ustawa, traktowana jako uzupełniająca część Konstytucji Lutowej, powinna być zgodnie z paragrafem 14 przegłosowana większością dwóch trzecich głosów. Inny sposób działania Izby Posłów uznał za bezprawny. Byłoby to posunięcie – jego zdaniem – niemądre, gdyż nadając przyjętym przez Wydział projektom rangę ustaw konstytucyjnych, izba godziłaby się jednocześnie na możliwość ich zmiany w drodze zwykłej większości głosów. L. Toman starał się wzbudzić niepokój liberałów o stabilność zaprojektowanego przez nich ustroju. Nie mogli mu także odmówić racji, gdy twierdził, że Rada Państwa, przyjmując samowolną inicjatywę ustawodawczą Wydziału, postawi się w roli Konstytuanty. Jako Konstytuanta powinna zatem uchwalić nowe ustawy zasadnicze kwalifikowaną większością głosów, jeśli nie chciała dostarczyć cesarzowi argumentu przeciwko ich sankcji⁴¹.

Przyjęcie przez liberałów punktu widzenia zaprezentowanego przez Toma-
na nie wchodziło jednak w grę. Na własne życzenie staliby się politycznymi za-

⁴⁰ *Ibidem*, s. 730-731.

⁴¹ *Ibidem*, s. 734-735. W dalszym toku dyskusji L. Toman ostrzegał liberałów: „Wenn Sie auf diese Art und Weise eine Verfassung bauen werden, wenn Sie sich heute als Constituante geriren, so haben Sie keine Hoffnung, daß Ihre Pläne ausgeführt, daß Ihre Beschlüsse sanctionirt werden”. Dalej deklarował: „ich bin ein Freund des Staatsgrundgesetzes, wiewohl ich vielleicht eine Aenderung derselben beantragen werde, aber in eine Art und Weise der Abstimmung, welche nicht geschäftsordnungsmäßig, in eine Art und Weise, welche nicht verfassungsmässig ist, kann ich nicht einwilligen”.

kładnikami parlamentarnej mniejszości. Z impetem przystąpili więc do zwalczania poglądu o konieczności uchwalenia ustaw kwalifikowaną większością głosów. Poseł E. Mühlfeld próbował ratować stanowisko większości parlamentarnej nową interpretacją charakteru prawnego ustaw zasadniczych. Uznał je za uzupełniające Konstytucję Lutową w tym znaczeniu, że nie były one częścią ustawy o reprezentacji państwa, ale istniały obok niej. Dowodził zatem, że nowe ustawy zasadnicze powinny być przyjęte zwykłą większością głosów, gdyż paragraf 14 odnosił się do zmiany wyłącznie Patentu Lutowego. Wywód E. Mühlfelda spotkał się z repliką M. Zyblikiewicza, który postawił pytanie: kto wobec tego upoważnił Wydział Konstytucyjny do opracowania ustaw, które byłyby niezależne od Konstytucji Lutowej?

Wobec istotnego znaczenia omawianej kwestii głos w dyskusji zabrali E. Herbst i A. Pratobevera. Wypowiedź pierwszego z nich skupiła się na wykazaniu, że do uchwalenia ustaw zasadniczych wymagana była zwykła większość głosów. Jego zdaniem, żadna z proponowanych ustaw nie zawierała zmiany Konstytucji Lutowej i w związku z tym, podobnie jak uchwalona ustawa o odpowiedzialności ministrów, powinny być uchwalone w trybie zwykłych ustaw. Starł się także pokazać niekonsekwencję w postawie Zyblikiewicza, który najpierw uznał upoważnienie Wydziału Konstytucyjnego do opracowania omawianych ustaw, by następnie je zanegować. W obronie M. Zyblikiewicza wystąpił poseł koła polskiego K. Krzeczunowicz, który akcentował, że argumentacja parlamentarnej większości była zupełnie niespójna: bo skoro nowe ustawy nie stanowiły zmiany Patentu Lutowego i potrzebowały wobec tego zwykłej większości, to wynikała z tego naturalna konkluzja, że Wydział Konstytucyjny nie miał upoważnienia do ich przygotowania.

M. Zyblikiewicza zaatakował także przewodniczący Wydziału Konstytucyjnego A. Pratobevera za to, że wywołał na forum parlamentu spór, który powinien zainicjować podczas prac Wydziału. W jego ocenie ustawy zasadnicze przygotowane przez Wydział wniesione zostały do parlamentu przed ustawą o zmianie Patentu Lutowego tylko dlatego, że wcześniej ukończono nad nimi prace. Zapomniał tylko dodać, że było to działanie celowe. Odpowiadając na zarzuty, M. Zyblikiewicz podniósł, że nie kwestionował do tej pory prawomocności decyzji Wydziału ze względu na dyskrecję, do jakiej zobowiązali się jego członkowie. Dawał tym samym do zrozumienia, że to liberałom przecież bardzo zależało na zgodnym działaniu Wydziału w oczach opinii publicznej. Mógł myśleć jednak, że będą oni lojalni wobec słowiańskiej mniejszości. Tłumaczenia Pratobevery musiały siłą rzeczy wypaść mało przekonująco⁴². Dobrze zorganizowana parlamentarna większość nie dała się zwieść rzeczowym argumentom opozycji i zadecydowała o przyjęciu ustaw zwykłą większością głosów.

⁴² *Ibidem*, s. 735-741. Po tym jak udało się odrzucić wniosek opozycji kwalifikowaną większością głosów, poseł E. Mühlfeld postawił w Izbie wniosek o przyjęciu wspomnianych ustaw większością 2/3 głosów. Odesłano wniosek do Wydziału Konstytucyjnego, który go odrzucił, czego należało się spodziewać. Zob.: *Verfassungsausschuss*, Wien, 6. Oktober 1867, [w:] B. Haider, *op. cit.*, s. 237.

Dyskusja w parlamencie wokół ustaw konstytucyjnych pokazała pełną mobilizację i determinację liberałów w doprowadzeniu dzieła gruntownej zmiany ustroju Austrii do szczęśliwego końca. Mimo karkołomnych interpretacji prawnych bezsporne pozostało jednak to, że Rada Państwa postawiła się w roli Konstytuanty, podejmując prace ustawodawcze nad czterema projektami ustaw, wykraczającymi znacznie poza skromne zmiany Patentu Lutowego. Konstytucja Grudniowa należała zatem do nielicznej grupy aktów konstytucyjnych wydanych w XIX wieku, które nie zostały nadane przez władcę, ale powstały z woli reprezentantów narodu.

III. USTAWY KONSTYTUCYJNE Z ROKU 1867

A. Ustawa zasadnicza o władzy sędziowskiej

Wydział Konstytucyjny debatę nad własnymi projektami ustaw rozpoczął 17 września 1867 od ustawy o władzy sędziowskiej. Referentem był J. Waser. Na wstępnie zastrzeżenia do ustawy zgłosili M. Zyblikiewicz i L. Toman, którzy podnieśli, że projekt jest niepełny, gdyż pomijał on kwestię języków narodowych w sądach. Nie kwestionując słuszności stanowiska mniejszości, uznano jednak, że sprawa ta zostanie uwzględniona w ustawie o powszechnych prawach obywateli. Ożywioną dyskusję wywołała redakcja artykułu 1, który stwierdzał, że „die gesamte Zivil- und Straferichtbarkeit wird im Namen des Kaisers ausgefertigt”. Zastanawiano się bowiem, czy w tym sformułowaniu mieści się sądownictwo w sprawach małżeńskich, gdyż chciano odpowiednią treścią ustawy znieść postanowienia konkordatu, który przewidywał tutaj jurysdykcję sądów kościelnych. Proponowano zmianę tego artykułu przez m.in. wprowadzenie zapisu, że całe sądownictwo wychodzi od państwa. Ostatecznie przyjęto wniosek Herbsta w ujęciu następującym: „Alle Gerichtsbarkeit im Staate wird im Namen des Kaisers ausgeübt”⁴³. Takie postanowienie znalazło się w uchwalonej ustawie. Tym samym ustawa o władzy sędziowskiej w ważnym punkcie podważyła konkordat, co przyczyniło się także do jego cofnięcia przez rząd w 1870 roku.

W punkcie dotyczącym niezawisłości sędziowskiej minister sprawiedliwości Anton Hye von Glunek dążył do takiego sformułowania przepisu, aby dać możliwość wprowadzenia w ustawie wykonawczej zapisu o usunięciu sędziego z powodu długotrwałej choroby lub wieku emerytalnego w drodze decyzji administracyjnej. Przyjęto bowiem w projekcie, że sędziowie mogą być usunięci tylko na podstawie orzeczenia sądowego. Hye powtórzył swoje propozycje w Izbie Posłów, ale nie znalazły one poparcia. Przesądziło stanowisko sprawozdawcy Waseara, który wskazał na zgubne skutki przyznania władzy rządowej dyskrecjonalnego uprawnienia do przenoszenia w stan spoczynku. Byłby to, jego zdaniem, miecz Damoklesa nad władzą sędziowską, którego nadużycie godziłoby w jej niezawi-

⁴³ *Verfassungsausschuss*, Wien, 17. September 1867, [w:] B. Haider, *op.cit.*, s. 197.

śłość⁴⁴. Minister Hye pragnął także, aby prawo abolicji przysługiwało Koronie, ale w Wydziale Konstytucyjnym opowiedziano się za regulacją tej kwestii w ustawie procesowej.

W czasie omawiania ustawy o władzy sędziowskiej w Izbie Posłów najwięcej uwagi poświęcono określeniu kompetencji sądów wojskowych. Wydział Konstytucyjny w swych propozycjach zmierzał do ograniczenia zakresu właściwości tych sądów, określając w trzech punktach ich zakres podmiotowy. Podjął także decyzję o przekazaniu z dniem 1 stycznia 1869 wszystkich pozostałych spraw sądowi cywilnemu⁴⁵. Przeciwko takiej regulacji wystąpił minister wojny Franz John, który domagał się, aby izba przyjęła zapis, że właściwość sądów wojskowych oznaczona zostanie w drodze osobnych ustaw. Izba Posłów poparła stanowisko większości Wydziału Konstytucyjnego. W Izbie Panów dokonano jednak poprawki zgodnej z oczekiwaniami rządu i takie też rozwiązanie znalazło się w ustawie.

Ustawa o władzy sędziowskiej otrzymała sankcję cesarską 21 grudnia 1867 roku. Oparta była na kilku podstawowych zasadach, typowych dla koncepcji państwa prawnego:

- 1) rozdzielenia wymiaru sprawiedliwości od administracji we wszystkich instancjach;
- 2) niezawisłości sędziowskiej, polegającej na nieusuwalności i nieprzenoszalności sędziów;
- 3) odpowiedzialności państwa za bezprawne czynności urzędowe sędziów;
- 4) ustności i jawności postępowania w sprawach cywilnych i karnych;
- 5) udziału sędziów przysięgłych orzekających o winie;
- 6) organizacji sądownictwa administracyjnego w postaci Trybunału Administracyjnego.

Z punktu widzenia ochrony prawnej jednostki przed bezprawnym działaniem władzy najważniejsze znaczenie miała ustawa o utworzeniu Trybunału Administracyjnego na podstawie artykułu 15 ustawy zasadniczej o władzy sędziowskiej. Ustawę taką wydano w 1875 roku. Odtąd dopiero publiczne prawa podmiotowe jednostki w pełni znalazły swe sądowe zabezpieczenie. W 1872 roku uregulowano także ustawowo prawo skargi przeciwko sędziowskim urzędnikom za naruszenia prawa w wykonywaniu urzędowego zakresu działania (*Syndikatsverfahren*)⁴⁶ (zob. uwagi w części III). Sądy przysięgłych w Austrii wprowadziła ustawa o postępowaniu sądowo-karnym z 23 maja 1873 roku.

B. Ustawa zasadnicza o pełnieniu władzy rządowej i wykonawczej

Ustawa o pełnieniu władzy rządowej i wykonawczej przygotowana w Wydziale Konstytucyjnym nie była aktem obszernym; liczyła zaledwie 10 artykułów. Jej celem było określenie zasadniczych podstaw działalności władzy pań-

⁴⁴ *Stenographische Protokolle...*, 5. October 1867, s. 753-756.

⁴⁵ *Ibidem*, s. 987.

⁴⁶ W. Ogris, *Die Rechtsentwicklung...*, s. 575.

stwowej. Z ówczesnej koncepcji państwa prawnego wyprowadzano zasadę, że organy administracji miały podejmować samodzielne decyzje nie tylko na podstawie i w celu wykonania ustaw, ale także w ich granicach. Niezlikwidowana została w pełni arbitralność władzy wykonawczej. W ustawie znalazła wyraz idea hierarchii aktów prawnych, zgodnie z którą zarządzenia i inne akty władz administracyjnych winny być zgodne z ustawami i konstytucją.

Jednakże w ustawie przebiegała się inna myśl: dążenie do pozostawienia cesarzowi jak największego zakresu władzy. Liberalowie przy swej wyjątkowej wrogości wobec państwa absolutnego i wyznaniowego doceniali jednak wagę pozycji cesarza jako czynnika stabilizującego państwo i zapewniającego mu pomyślność. Ustawa więc w Wydziale Konstytucyjnym nie wywołała szerszej dyskusji. Jedną z ważniejszych propozycji zmian, jakie się wówczas pojawiły, było pozbawienie cesarza prawa nadawania tytułów, jako naruszającego demokratyczną zasadę równości wobec prawa. Poprawki takiej jednak nie przyjęto. Projekt Wydziału pomijał naczelną zasadę ustrojową absolutyzmu, która nakazywała cesarza traktować jako osobę świętą i nietykalną, aczkolwiek taka propozycja pojawiła się przy okazji omawiania ustawy o odpowiedzialności ministrów. Taki zapis w ustawie w artykule 1 przyniosła dopiero debata w Izbie Panów⁴⁷.

Ustawa zasadnicza o pełnieniu władzy rządowej i wykonawczej swą treścią obejmowała wszystko, co nie należało do władzy ustawodawczej i sądowniczej. Pod pojęciem władzy rządowej i wykonawczej rozumiano wyłącznie cesarza i powoływanych przez niego ministrów. Pełnia władzy w tym zakresie przysługiwała zatem cesarzowi, który ją wykonywał sam (osobiste prerogatywy), przez odpowiedzialnych ministrów (zasada kontrasygnaty) i podporządkowanych im urzędników. Cesarz w sposób nieskrępowany powoływał i odwoływał ministrów. Sprawował naczelną komendę nad siłami zbrojnymi, wypowiadał wojnę i podpisywał pokój. Zawierał traktaty państwowe, ale układy handlowe i państwowe, które obciążały państwo lub jego część albo zobowiązywały obywateli, wymagały zgody Rady Państwa. Cesarz za swe działania nie był odpowiedzialny. Odpowiedzialność ponosili ministrowie przed parlamentem także w tej formie, że Rada Państwa mogła żądać obecności ministrów, stawiać zapytania i interpelacje, domagać się informacji o działaniach rządu w związku ze złożonymi petycjami, wydawać kierowane pod adresem ministrów adresy i rezolucje. Ustawa nie przewidywała odpowiedzialności politycznej ministrów w postaci votum nieufności, prowadzącego do dymisji rządu⁴⁸.

Do najważniejszych rozwiązań omawianej ustawy, która uzyskała sankcję 21 grudnia 1867, należały zasady:

- 1) skupienia całej władzy rządowej i wykonawczej w osobie cesarza;
- 2) stanowczego (absolutnego) weta cesarza wobec ustaw uchwalonych przez parlament;

⁴⁷ B. Haider, *Die Protokolle...*, s. 113.

⁴⁸ W. Braundner, *Das Regierungssystem bis 1918*, [w:] *Österreichs Parlamentarismus...*, s. 172.

- 3) odpowiedzialności politycznej ministrów przed cesarzem;
- 4) odpowiedzialności konstytucyjnej ministrów przed parlamentem;
- 5) odpowiedzialności cywilnoprawnej urzędników za działania sprzeczne z prawem.

Kwestia prawa skargi przeciwko urzędnikom za naruszenia prawa spowodowane zarządzeniami sprzecznymi z urzędowymi ich obowiązkami nigdy nie została uregulowana w osobnej ustawie wykonawczej. W tym punkcie ustawa zasadnicza o pełnieniu władzy rządowej i wykonawczej pozostała martwą literą.

C. Ustawa zasadnicza o ustanowieniu Trybunału Państwa.

Projektowi ustawy o Trybunale Państwa Wydział Konstytucyjny poświęcił jedno posiedzenie w dniu 20 września 1867 roku. Większość postanowień projektu, który przedstawił R. Kremer, znalazło akceptację członków Wydziału. Poprawki zgłoszono do artykułu piątego, który określał skład Trybunału. Jedną z propozycji zmierzała do przekazania uprawnień projektowanego Trybunału Państwa powołanemu ustawą o odpowiedzialności ministrów Trybunałowi Stanu. Wszystkie jednak wnioski zostały odrzucone. Wydział dokonał także zmiany ostatniego, szóstego artykułu, zgodnie z propozycją E. Herbsta⁴⁹. Chodziło o przepis przewidujący wydanie szczególnej ustawy regulującej bliżej organizację Trybunału Państwa i postępowanie przed nim.

Debata nad projektem ustawy w Izbie Posłów rozpoczęła się 8 października 1867 roku od przytoczenia przez sprawozdawcę uzasadnienia powołania Trybunału Państwa. Jego powstanie potraktowano jako konieczne uzupełnienie luki Patentu Lutowego. Trybunał służyć miał zatem nie tylko ochronie konstytucyjnie zagwarantowanych praw politycznych obywateli, ale także rozstrzyganiu konfliktów kompetencyjnych między organami władzy oraz rozpoznawaniu roszczeń publicznoprawnych przeciwko państwu lub jego części. Uznano Trybunał Państwa za niezbędny zwornik konstytucji (*Schlußstein der Verfassung*). Miał być instytucjonalnym zabezpieczeniem ustawy zasadniczej o powszechnych prawach obywateli. Sądowa kontrola ich przestrzegania stawiała – według twórców Trybunału – tamę samowoli władz administracyjnych. Według ustawy Trybunał Państwa miał orzekać w podwójnej roli: 1) jako Trybunał Kompetencyjny (*Comptenz-Gerichtshof*), 2) jako Sąd Rozjemczy (*Schiedsgericht*) w zakresie sporów prawa publicznego⁵⁰.

Ustawa przydzieliła zatem Trybunałowi Państwa prawo ostatecznego rozstrzygania sporów między władzami sądowymi i administracyjnymi, co do pytania, w trybie jakiego postępowania miała być prowadzona sporna sprawa. Rozstrzygał konflikty kompetencyjne między reprezentacją krajową a najwyższymi władzami rządowymi, a także spory między samorządowymi organami krajowymi

⁴⁹ *Verfassungsausschuß*, Wien, 20 September 1867, [w:] B. Haider, *op. cit.*, s. 208.

⁵⁰ *Die Protokolle...*, am 8. October 1867, s. 770-771.

różnych krajów monarchii⁵¹. W dziedzinie sporów prawa publicznego ustawa oddała pod jurysdykcję Trybunału Państwa dochodzenie publicznych praw podmiotowych i wnoszenie zażaleń z powodu naruszenia poręczonych w konstytucji praw politycznych obywateli. W pierwszym przypadku chodziło o roszczenia poszczególnych Królestw i krajów monarchii przeciwko państwu i odwrotnie, a także między tymi krajami, jak również o roszczenia podnoszone przez gminy, korporacje lub poszczególne osoby względem jednego z tych Królestw i krajów lub wobec państwa, których nie można było wytoczyć na zwykłej drodze prawa.

W drugim przypadku każdej osobie, której prawa polityczne zostały naruszone, służyło uprawnienie wniesienia zażalenia, po przeprowadzeniu sprawy na przewidzianej prawem drodze administracyjnej. W zamierzeniu projektodawców działalność Trybunału Państwa w sferze ochrony praw obywatelskich miała chronić jednocześnie obiektywny porządek konstytucyjny, gdyż rola Trybunału polegała w istocie na dokonywaniu wykładni konstytucji zgodnie z wymaganiami sprawiedliwości i słuszności. Wysoka pozycja Trybunału Państwa miała się wyrażać w przyznaniu mu prawa do podejmowania definitywnych i stanowczych orzeczeń, w których zawarte byłyby wiążące wskazówki dla organów administracyjnych. Trybunał Państwa składał się z prezydenta i jego zastępcy, mianowanych dożywotnio przez cesarza oraz 12 członków i 4 zastępców mianowanych także dożywotnio przez panującego, ale spośród osób wskazanych w równej liczbie przez Izbę Posłów i Izbę Panów. Ustawa o organizacji Trybunału Państwa, o postępowaniu przed nim i o wykonywaniu jego orzeczeń została wydana 18 kwietnia 1869 roku (zob. *Uwagi* w części II).

D. Ustawa zasadnicza o powszechnych prawach obywateli

Projekt ustawy o prawach zasadniczych (*Grundrechte*) obywateli przygotował Eduard Sturm, adwokat z Brna, najmłodszy z członków Wydziału Konstytucyjnego, bo liczący 37 lat. Opracowany przez niego katalog praw obywatelskich był przede wszystkim kompilacją praw wolnościowych zawartych w konstytucji marcowej i kromieryskiej z 1849 roku, chociaż dokonał on przeglądu większości konstytucji europejskich (m.in. niderlandzkiej 1848, hannowerskiej 1840, pruskiej 1850). Tylko 5 spośród 25 artykułów projektu ustawy odbiegało od treści cesarskiego patentu z 4 marca 1849 o „zagwarantowanych przez konstytucyjną formę rządu

⁵¹ Staatsgrundgesetz vom 21. December 1867, über die Einsetzung eines Reichsgerichtes. RGBL 143/1867. Kwestie te regulował art.2 „Das Reichsgericht hat endgiltig zu entscheiden bei Kompetenzkonflikten: a) zwischen Gerichts – und Verwaltungsbehörden über die Frage, ob eine Angelegenheit im Rechts- oder Verwaltungswege auszutragen ist, in den durch das Gesetz bestimmten Fällen; b) zwischen einer Landesvertretung und den obersten Regierungsbehörden, wenn jede derselben das Verfügungs- oder Entscheidungsrecht in einer administrativen Angelegenheit beansprucht; c) zwischen den autonomen Landesorganen verschiedener Länder in den ihrer Besorgung und Verwaltung zugewiesenen Angelegenheiten”. Ustawa z 22 października 1875 roku, związana z wprowadzeniem Trybunału Administracyjnego, przyznała Trybunałowi Państwa rozsądzanie sporów między sądami powszechnymi a Trybunałem Administracyjnym.

prawach politycznych”⁵². Tak ścisłe wzorowanie się na oktrojowanej przez władzę konstytucji marcowej miało w założeniu liberałów zmniejszyć opory Franciszka Józefa I przed zatwierdzeniem ustaw przygotowanych przez Wydział Konstytucyjny.

Wydział Konstytucyjny odbył dyskusję nad przedłożonym katalogiem praw zasadniczych 21 września 1867 roku. Poprawkę do artykułu zapewniającego równy dostęp obywateli do urzędów zgłosił I. Kuranda, późniejszy prezydent gminy wyznaniowej żydowskiej w Wiedniu. Jego zastrzeżenie dotyczyło sformułowania, że gwarancją tą mieli być objęci obywatele zdadni do sprawowania urzędów („für alle dazu befähigten”). Stwierdził, że taka treść wspomnianego artykułu mogła być nadużywana w celu ograniczania praw publicznych Żydów. Wydział Konstytucyjny dokonał więc skreślenia zakwestionowanego fragmentu projektu. Na wniosek K. Wolfruma wprowadzono do tekstu ustawy nowy artykuł, który gwarantował każdemu wolny wybór miejsca i charakteru swego zawodu.

Najwięcej wątpliwości wywołała jednak redakcja dwóch artykułów: pierwszy dotyczył gwarancji wolności wyznania i sumienia (art. 14 ustawy), drugi – równouprawnienia wszystkich narodowości monarchii (art. 19 ustawy). Uzgodnienie treści tego ostatniego artykułu napotkało szczególne trudności, co spowodowało konieczność opracowania nowej wersji. Przyjęto go dopiero na kolejnym posiedzeniu Wydziału w dniu 25 września 1867 roku. Do artykułu deklarującego swobodę wyznania K. Rechbauer proponował wprowadzić zapis, że „nikt nie może być zobowiązany do ujawnienia swego wyznania religijnego”. Wniosku tego jednak nie zaaprobowano wobec zastrzeżeń ministra E. Taaffego, który podniósł, że taki przepis uniemożliwiłby prowadzenie ksiąg parafialnych przez księży. Artykuł o prawie wyznań nie uznanych przez państwo do domowego wykonywania praktyk religijnych ograniczono warunkiem, że nie mogły one być ani sprzeczne z prawem, ani przeciwne obyczajom. Przyjęcie przez Wydział Konstytucyjny postanowień o wolności wyznaniowej i swobodzie kultu religijnego prowadziło do całkowitego podważenia zasad konkordatu. Jego zniesienia domagano się w licznych petycjach kierowanych do parlamentu w okresie powstawania nowego porządku konstytucyjnego⁵³.

Treść artykułu zabezpieczającego prawa narodowości nawiązywała wprost do postanowień konstytucji marcowej z 1849 przez stwierdzenie, że wszystkie szczepy ludności (*Volksstämme*) w państwie są równouprawnione, i każdy z nich ma nienaruszalne prawo strzeżenia i pielęgnowania swej narodowości i języka. L. Toman uznał ujęcie w ten sposób praw narodowości za niewystarczające, domagając się uzupełnienia zaproponowanego artykułu zapisem, że państwo każdemu z tych szczepów będzie gwarantowało nienaruszalne prawo do strzeżenia i pielęgnowania swej narodowości i języka w szkole, urzędzie i w życiu publicznym⁵⁴.

⁵² W. Brauneder, *Die Gesetzgebungsgeschichte der österreichischen Grundrechte*, [w:] *70 Jahre Republik. Grund –und Menschenrechte in Österreich. Grundlagen, Entwicklung und internationale Verbindungen*, Kehl am Rhein 1991, s. 281.

⁵³ *Die Protokolle...*, 9. October 1867, s. 797-798.

⁵⁴ *Verfassungsausschuß*, Wien 21. September 1867, [w:] B. Haider, *op. cit.*, s. 214-215.

Jeszcze dalej szedł wniosek M. Zyblikiewicza, który wystąpił z postulatem, aby zasadę równouprawnienia narodowości rozwijało nie ustawodawstwo państwowe, lecz krajowe. W drodze zatem ustaw krajowych miały być wydane regulacje dotyczące języka obowiązującego w szkolnictwie, urzędach i sądach. Powyższe rozwiązania, w razie ich realizacji, wiodłyby Austrię do federalizmu, systemu ustrojowego, któremu wciąż hołdowała mniejszość słowiańska w Izbie Panów⁵⁵.

Wydział uwzględnił jedynie poprawkę Tomana, wprowadzając zasadę, że państwo gwarantuje (*gewährleistet*) równouprawnienie wszystkich krajowych języków w szkole, urzędzie i życiu publicznym. Był to maksymalny zakres ustępstw, jakie poczynili liberałowie na rzecz praw narodowości. Zapisanie tej zasady miało znaczenie o tyle, że wyznaczało pewien standard w polityce narodowościowej. Nie chcieli go przyjąć Węgrzy. Tej zasady będzie szczególnie bronił w swym orzecznictwie Trybunał Państwa, dzięki któremu nie pozostanie ona martwą literą. Natomiast zakaz przymusu nauczania drugiego języka krajowego, jaki znalazł się w projekcie, był wyjściem naprzeciw oczekiwaniom czeskich Niemców, gdyż od ich postawy zależało przyjęcie konstytucyjnych ustaw⁵⁶.

Także podczas debaty w Izbie Posłów powrócił problem zagwarantowania poszczególnym krajom autonomii językowej. Proponowane rozwiązania uznano za połowiczne. W dyskusji dominowali posłowie koła polskiego: M. Zyblikiewicz i F. Ziemiałkowski – wiceprezydent izby. Pierwszy zarzucił parlamentarnej niemieckiej większości, że jej liberalizm kończy się tam, gdzie zaczynają się prawa i wolności narodów Austrii. Dowodził, że liberalizm nie tylko powinien się wyrażać w zagwarantowaniu wolności jednostki, ale także dać wolność narodowościom monarchii⁵⁷. Również F. Ziemiałkowski podnosił, że przyjęte rozwiązania byłyby w pełni zadowalające, gdyby Austria była jednolitym krajem. Pomyślność wielonarodowościowej monarchii upatrywał w obiecany przez cesarza rozszerzeniu autonomii poszczególnych krajów. Debata nie przyniosła jednak zmiany artykułu 19 w duchu wystąpień obu przedstawicieli opozycji. Dokonano jedynie stylistycznych poprawek. Natomiast w Izbie Panów zgłoszono zarzut wobec sformułowania, że państwo gwarantuje (zabezpiecza) równouprawnienie wszystkich krajowych języków. Ze względu na przypuszczalne trudności w jego przeprowadzeniu, zastąpiono go sformułowaniem, że państwo uznaje (*anerkannt*) zasadę równouprawnienia językowego⁵⁸. Zmiana ta spowodowała, że ochronę w tej dziedzinie zapewniały nie ustawy państwowe, ale orzecznictwo Trybunału Państwa.

⁵⁵ Zob.: Mowa F. Ziemiałkowskiego w Izbie Posłów, [w:] *Die Protokolle...*, 8. October 1867, s. 790.

⁵⁶ G. Stourzh, *Die österreichische...*, s. 254.

⁵⁷ *Die Protokolle...*, 8. October 1867, s. 787-793. Zyblikiewicz mówił w izbie: „Ich anerkenne den Liberalismus, welcher diese Gesetze durchweht, ich hebe aber hervor: liberal müssen sie sein nicht nur in bürgerlicher und politischer Beziehung; dieser Liberalismus allein genügt uns nicht; unser Liberalismus geht weiter, er will auch Freiheit der Nationalität... wir wollen frei sein vom Drucke, und ich sage aufrichtig: vom germanischen Drucke”. Odpowiadał mu Herbst słowami: „bei aller Achtung vor der Autonomie muß ich doch sagen: Eine Verfassung, welche die Staatsbürger nicht frei macht, ist eine schlechte Verfassung”.

⁵⁸ B. Haider, *Die Protokolle...*, s. 125

Ustawa zasadnicza o powszechnych prawach obywateli uzyskała sankcję cesarską 21 grudnia 1867 roku. Prawa zasadnicze Konstytucji Grudniowej zostały recypowane przez artykuł 149 republikańskiej konstytucji z 1920 i do dziś są podstawą porządku konstytucyjnego w Austrii. Na katalog powszechnych praw obywatelskich ustawy zasadniczej z 1867 składały się następujące prawa i wolności:

- 1) równość wobec ustawy;
- 2) równy dostęp do urzędów;
- 3) wolność przemieszczania się osób i przenoszenia majątku;
- 4) wolność emigracji;
- 5) prawo do własności;
- 6) wolność osobista;
- 7) prawo do sądu;
- 8) prawo miu domowego;
- 9) tajemnica korespondencji;
- 10) wolność słowa i prasy;
- 11) wolność stowarzyszeń i zgromadzeń;
- 12) wolność wyznania i sumienia oraz kultu religijnego;
- 13) wolność nauki i nauczania;
- 14) wolność wyboru zawodu;
- 15) zachowanie i gwarantowanie narodowości i języka.

Prawa zasadnicze miały podwójne znaczenie. Występowały jako zasady i wskazówki, którymi miały się kierować organy państwowe przy wykonywaniu swych administracyjnych funkcji. Stanowiły prawa obywatelskie także kategorię publicznych praw podmiotowych, gdyż ich realizację zabezpieczała nie tylko sama ustawa, ale instytucja sądowej kontroli ich wykonywania: Trybunał Państwa.

E. Ustawa o zmianie Patentu Lutowego

Rządowy projekt zmiany ustawy zasadniczej o reprezentacji państwa z 26 lutego 1861 roku zawierał niewiele modyfikacji. Zmieniał przede wszystkim zakres ustawodawstwa Rady Państwa wynikający z zawartej ugody z Węgrami. Wymieniał więc kompetencje Rady Państwa w sposób przykładowy, zaliczając do nich najważniejsze sprawy, m. in. odnoszące się do rodzaju, sposobu i czasu trwania służby wojskowej, ustalania budżetu, uchwalania podatków, organizacji poczty, kolei i żeglugi. Posiadał jednocześnie klauzulę, że do Rady Państwa należały uprawnienia w zakresie wszystkich spraw wyraźnie nie zastrzeżonych dla ustawodawstwa sejmów krajowych. Przewidywał także, że w razie wątpliwości komu przysługiwało ustawodawstwo w danej dziedzinie: czy Radzie Państwa, czy sejmom krajowym, ostateczną decyzję miał podejmować cesarz⁵⁹. Rządowy projekt starał się nie wzruszać uprawnień reprezentacji krajowych, enumeratywnie wymienionych w statutach sejmów krajowych z 1861 roku, mimo

⁵⁹ Załącznik do protokołu obrad Rady Ministrów z dnia 16 kwietnia 1867, [w:] Ministerrat-protokolle..., AVA, Wiedeń.

że cesarz w mowie tronowej zapowiadał rozszerzenie autonomii poszczególnych krajów monarchii.

Przedstawione przez subkomitet Wydziału Konstytucyjnego zalecenia co do kierunku rewizji Konstytucji Lutowej wskazywały potrzebę rozszerzenia autonomii sejmów krajowych w dziedzinie ustawodawstwa gminnego, w sprawach szkół ludowych i średnich, co jednak nie nastąpiło. Zawierały także dyrektywę taksonomicznego oznaczenia kompetencji Rady Państwa, tak, aby wszystkie przedmioty ustawodawstwa nie wymienione w ustawie o reprezentacji państwa byłyby uważane za należące do kompetencji sejmów krajowych. Taki też sposób określenia kompetencji Rady Państwa przyjął Wydział Konstytucyjny. Z pozoru było to uregulowanie korzystniejsze dla sejmów krajowych, bo domniemanie kompetencji przemawiało na ich rzecz. W rzeczywistości nie takiego nie miało miejsca, gdyż uprawnienia ustawodawcze sejmów krajowych zostały w statutach także dokładnie wyszczególnione. Powstała w ten sposób prawna kwadratura koła, gdyż jednocześnie Wydział Konstytucyjny odrzucił możliwość rozstrzygania przez cesarza ewentualnych ustawodawczych sporów kompetencyjnych między Radą Państwa a sejmami krajowymi. Zachowany został tym samym prymat centralnej instytucji ustawodawczej.

Sprawozdawcą projektu ustawy został M. Kaiserfeld, który podjął się dobrowolnie tego zadania wobec znacznych różnic w poglądach członków subkomitetu na zakres proponowanych zmian. Możliwie wąskiego oznaczenia kompetencji Rady Państwa domagał się M. Zyblikiewicz. W jego przekonaniu projekt zmiany Patentu Lutowego szkodził rozwojowi narodowej wolności. Słowa M. Zyblikiewicza wywołały dość ostrą wymianę zdań, gdyż liberalna większość poczuła się nimi urażona. Jej bowiem propozycje w zakresie poszerzenia autonomii prezentowały się korzystniej niż stanowisko rządu. Liberalowie nie ukrywali jednak zasadniczego celu modyfikacji Konstytucji Lutowej, który ujął Kaiserfeld słowami: „tylko w silnej władzy centralnej i centralnym parlamencie leży ochrona prawdziwej konstytucji”⁶⁰. Wobec dość gwałtownej polemiki kanclerz Beust poczuł się w obowiązku przypomnieć, że zmieniona konstytucja nie przeszkodzi realizacji obietnic złożonych politykom galicyjskim.

Centralistyczny kierunek zmian Patentu Lutowego został utrzymany przez obie izby Rady Państwa. Ustawa o zmianie ustawy zasadniczej o reprezentacji państwa z 26 lutego 1861 roku otrzymała sankcję cesarską 21 grudnia 1867 roku. Z jej treści wyłaniały się następujące instytucje i zasady:

- 1) Rada Państwa jako bikameralny parlament;
- 2) Izba Posłów jako izba niższa powoływana w drodze pośrednich wyborów przez sejmy krajowe (do 1873);
- 3) Izba Panów jako izba wyższa złożona z osób mianowanych dożywotnio przez cesarza;
- 4) 14 punktowy, zamknięty zakres kompetencji Rady Państwa;

⁶⁰ *Verfassungsausschuß*, Wien, 1. October 1867, [w:] B. Haider, op. cit., s. 220

- 5) immunitet i nietykalność poselska;
- 6) osobiste wykonywanie mandatu przez posła;
- 7) prawo rozwiązania Rady Państwa przez cesarza;
- 8) publiczny charakter posiedzeń Rady Państwa;
- 9) prawo cesarza do wydawania w razie konieczności specjalnych zarządzeń;
- 10) kurialny system wyborczy (istniał do 1907);
- 11) prawo parlamentu do interpelacji w zakresie działania ministrów;
- 12) dualizm władzy państwowej.

Ścisłe z ustawą o reprezentacji państwa była związana ustawa o delegacjach, dotycząca sposobu regulacji wspólnych spraw łączących Austrię i Koronę węgierską. Regulowała ona przede wszystkim formy parlamentarnego traktowania spraw wchodzących w zakres zawartej ugody.

IV. PODSUMOWANIE

Uchwalenie w 1867 roku Konstytucji Grudniowej było wypadkową zderzenia się liberalnej opcji prawno-ustrojowej z legitymizmem uosabianym przez monarchę. W tym starciu się dwóch sił politycznych rząd zachował dwuznaczną postawę. Konstytucja stanowiła kompromis między niemiecką liberalną większością parlamentarną a Koroną. Był on jednak głównie wynikiem programowego samoograniczenia się samych liberałów. Musieli się oni poważnie liczyć z cesarzem dlatego, że nie udało się im pogodzić wolności jednostki z ideą narodowości. Austriacka Konstytucja Grudniowa nie stała się źródłem słusznego prawa i sprawiedliwości, gdyż odrzuciła koncepcję pełnej polityczno-językowej autonomii krajów monarchii. Czynnikiem równoważącym liberalny porządek prawny z niezaspokojonymi interesami narodowości pozostał nadal cesarz. To zadecydowało, że prerogatywa monarsza nie uległa znacznemu uszczupleniu.

Prace nad Konstytucją Grudniową przekonują, że liberałowie działali według z góry opracowanego planu. Konsekwentne, i w ostateczności skuteczne, dążenie do wprowadzenia rządów konstytucyjnych byłoby niemożliwe bez wsparcia kanclerza Beusta, którego zgodne działanie z liberałami postawiło cesarza przed faktami dokonanymi. Odmowa sankcji ustaw zasadniczych nie wchodziła w grę, gdyż ministrowie nie dali władcy żadnej innej politycznej alternatywy. Trzeba jednak przyznać, że nie narazili na szwank autorytetu cesarskiego. Konstytucja Grudniowa nie zawierała zatem elementów, które cesarz odebrałby jako ujmę dla swej monarszej godności. Mógł więc łatwo przystosować się do roli władcy konstytucyjnego i wzmocnić swą pozycję, gdy po uchwaleniu konstytucji liberalizm austriacki tracił siłę napędową.

Inicjatorami liberalnych przemian w Austrii byli Niemcy. Ten narodowy aspekt austriackiego liberalizmu spowodował, że wobec pozakonstytucyjnego i ideowego powiązania katolickiego cesarza z konserwatywno-słowiańskimi ludami monarchii, polityka Niemców austriackich przybierała coraz bardziej kierunek nacjonalistyczny i antyklerykalny. Takie były koszty wadliwego ułożenia stosunków

narodowościowych w Konstytucji Grudniowej. Korzyści z niej odnieśli Żydzi, gdyż umożliwiła im prawne i polityczne równouprawnienie. Ale i dla nich ostatecznie stała się *privilegium odiosum*. Wywołała bowiem zbyt gwałtowny proces emancypacji społeczności żydowskiej, który w połączeniu z wzrastającą rolą w monarchii żywiołów nieniemieckich, doprowadził do eksplozji postaw antysemitycznych. Zatem gwarancją dla zachowania pozycji Żydów w państwie była nie tylko Konstytucja Grudniowa, ale przychyłność i protekcja samego cesarza.

Dwutorowość prac konstytucyjnych w 1867 roku świadczyła, że nowy porządek prawny w założeniu miał być połączeniem liberalno-parlamentarnej koncepcji ustrojowej z monarchiczno-neoabsolutnym systemem władzy. Elementy państwa prawnego i liberalnego wprowadzać miały postanowienia Konstytucji Grudniowej dotyczące: a) podziału władzy, b) katalogu praw obywatelskich, c) sądownictwa konstytucyjnego (Trybunał Państwa), d) sądownictwa administracyjnego (Trybunał Administracyjny), e) odpowiedzialności konstytucyjnej ministrów.

Konstytucja Grudniowa utrzymała natomiast neoabsolutno-stanowy charakter monarchii austriackiej przez: a) przyjęcie absolutnego veta ustawodawczego monarchy, b) utrzymanie uprawnienia monarchy do wydawania specjalnych rozporządzeń, c) uznanie arystokratycznej natury Izby Panów oraz d) neostanowego, kurialnego systemu wyborczego. Dwuwymiarowy system ustrojowy uzupełniały elementy federalistycznej struktury władzy w postaci: ochrony mniejszości narodowych oraz legislacyjnej i administracyjnej autonomii krajów monarchii.

Część druga:

Instytucje ochrony prawa publicznego

Ochrona praw i wolności obywatelskich

I. TRYBUNAŁ PAŃSTWA

A. Powstanie i organizacja Trybunału Państwa

Wraz z cesarską sankcją ustaw zasadniczych 21 grudnia 1867 roku liberałowie austriaccy osiągnęli najważniejszy cel swych politycznych działań. Konstytucja Grudniowa nie była jednak dziełem dokończonym. Faktyczne rządy prawa zależały bowiem od powołania Trybunału Państwa i Trybunału Administracyjnego. Dopiero ich działalność miała być skutecznym gwarantem przestrzegania przez organy państwa porządku konstytucyjnego. Liberałowie nie ustali więc w dążeniu do uczynienia z Austrii państwa prawnego. Powołany pod koniec 1867 roku z inspiracji kanclerza Beusta nowy rząd składał się prawie wyłącznie z przedstawicieli liberalnej większości parlamentarnej.

Zasiadali w nim przywódcy partii konstytucyjnej i inicjatorzy konstytucyjnych reform: K. Giskra, J. Berger, R. Brestel i E. Herbst¹. Rolą rządu mieszczańskiego (*Bürgerministerium*) było wypełnienie konstytucyjnych obietnic przez podjęcie stosownej inicjatywy ustawodawczej. Za najpilniejsze zadanie uznano przygotowanie projektu ustawy o organizacji i sposobie działania Trybunału Państwa jako normy wykonawczej do ustawy zasadniczej o jego ustanowieniu. Rozwiązania przyjęte w odniesieniu do kompetencji Trybunału Państwa miały mieć wzorcowe znaczenie dla określenia pozycji Trybunału Administracyjnego, którego powołanie planowano w drugiej kolejności².

Pracę nad projektem powierzono ministerstwu sprawiedliwości, na czele którego stał E. Herbst. Powołał on w sierpniu 1867 roku komisję do opracowania stosownej ustawy pod przewodnictwem J. Wasera. Sprawozdawcą w Izbie Posłów przedyskutowanego w komisji i omówionego z cesarzem projektu ustawy był jednak sam minister Herbst. Dzięki jego osobistemu zaangażowaniu udało się obronić rządową koncepcję nadania wyrokom Trybunału Państwa w sprawach o ochronę praw obywatelskich charakteru wyłącznie deklaratoryjnego. Projekt rządowy ograni-

¹ A. Czedit, *Zur Geschichte der k.k. österreichischen Ministerium 1861-1916*, Bd. I (1861-1893), Leipzig 1917, s. 74 i n.

² Na interpelację złożoną w sprawie przedłożenia Izbie projektu ustawy o Trybunale Administracyjnym minister Giskra stwierdził w parlamencie 22 I 1869: „Die Vorarbeiten hiezu sind bereits eingeleitet, es wird aber auch für diese Vorbereiten maßgebend sein, wie die Regierungsvorlage über das Reichsgericht in den beiden Häusern des Reichrathes erlediget werden wird, weil eben die Bestimmungen über das Reichsgericht präjudicielle und analoge Einrichtungen für den Verwaltungsgerichtshof zur Folge haben müssen”. Zob.: *Stenographische Protokolle über die Sitzungen des Hauses der Abgeordneten des Reichrathes*, IV. Session, fünfter Bd., 157. Sitzung der I. Session am 22.01.1869, Wien 1869, s. 4816.

czał funkcję Trybunału do wydawania orzeczeń stwierdzających, czy miało miejsce naruszenie prawa politycznego poręczonego w konstytucji. Tak więc wyrok Trybunału Państwa nie miał znaczenia ani reformatoryjnego, ani kasacyjnego. Rząd w ten sposób osłabił konstytucyjną pozycję Trybunału Państwa, zapewne na życzenie cesarza³. 3 listopada 1868 roku rząd złożył projekt ustawy w Izbie Posłów, która na posiedzeniu w trzy dni później odesłała go do komisji konstytucyjnej.

Wydział Konstytucyjny Izby Posłów zajął jednak odmienne stanowisko i domagał się, aby Trybunał Państwa mógł orzekać o tym, czy i w jakim zakresie następowało przywrócenie prawa politycznego w razie udowodnienia faktu, że zostało ono naruszone zarządzeniem władz. Wydział wychodził z założenia, że cel ochrony sądowo-konstytucyjnej polegał na wydaniu wyroku, który przywracałby skarżącemu naruszone prawa obywatelskie. Prawem wnoszącego zażalenie było uzyskanie rzeczywistej decyzji Trybunału Państwa, czego nie zapewniała jedynie teoretyczna konstatacja o naruszeniu prawa politycznego. Takie stanowisko pozwalało na jednolite ujęcie kompetencji Trybunału, który co do pozostałych sporów publiczno-prawnych miał wydawać materialne orzeczenia. W zasadzającym wyroku określał bowiem, czy i w jakim zakresie uznawał wytoczone roszczenie oraz w jakim czasie powinno być ono wypełnione.

Podczas plenarnej debaty minister Herbst podniósł argumenty, które – jego zdaniem – uzasadniały rządowe ujęcie uprawnień Trybunału Państwa co do sposobu ochrony praw politycznych. Dla propozycji Wydziału Konstytucyjnego nie znalazł podstaw w postanowieniach ustawy zasadniczej, która upoważniała Trybunał Państwa do wydawania jedynie orzeczeń o naruszeniu prawa politycznego, a nie do ustalania tego, w jakim zakresie prawo to przysługiwało skarżącemu⁴. Herbst argumentował swe stanowisko także tym, że w odniesieniu do kategorii spraw o naruszenie praw obywatelskich ustawa o ustanowieniu Trybunału Państwa wyraźnie przyznała prawo wniesienia „zażalenia” (*Beschwerde*), gdy w zakresie innych sporów publiczno-prawnych posłużyła się pojęciem „roszczenie” (*Anspruch*). Stąd w pełni uzasadnione było nadanie orzeczeniom Trybunału Państwa dwójakiego charakteru: deklaratoryjnego i zasadzającego.

³ W 1871 roku, gdy rząd debatował nad projektem ustawy o Trybunale Administracyjnym, cesarz wyraźnie żądał, aby określić bardzo precyzyjnie granice jego kompetencji. Zob.: Ministerratsprotokolle..., AVA, Wien, karton 41, protokół z dnia 25 XII 1871. Także w przypadku ustawy o Trybunale Administracyjnym pojawił się zarzut, że nie odpowiadała ona intencjom ustawy zasadniczej o władzy sędziowskiej.

⁴ Sprawozdawca Wydziału Konstytucyjnego poseł Dinstl odrzucał zarzut Herbst, że zmiany Wydziału szły *contra legem*. Wskazał, że ustawa o ustanowieniu Trybunału Państwa upoważniała go do wydawania ostatecznych decyzji z powodu naruszenia (wegen Verletzung) prawa politycznego, a nie tylko – jak twierdził Herbst – do orzekania o jego naruszeniu (über Verletzung). Przyjęte więc przez Wydział rozwiązania odpowiadały postanowieniom ustawy zasadniczej, która pragnęła zapewnić stronie skarżącej rzeczywistą ochronę prawną. Dinstl bronił więc stanowiska Wydziału: „es liegt ja in der Natur der Sache, daß Beschwerdeführer nicht einen an und für sich theoretisch aufgestellten Grundsatz über eine stattgefundene Verletzung, sondern daß er die Entscheidung verlangt, ob jenes Recht, um welches man ihn verkürzen wollte, im zustehe oder nicht”. Zob.: *Stenographische Protokolle...*, posiedzenie 2 II 1869, s.4910.

Poza tym, zdaniem Herbsta, w wielu przypadkach przywrócenie naruszonych praw politycznych stawało się niewykonalne. Retorycznie zatem pytał: na czym miało polegać przywrócenie naruszonego prawa politycznego w razie stwierdzenia przez Trybunał Państwa rozwiązania zgromadzenia w sposób sprzeczny z konstytucyjną gwarancją? Odrzucał zarzut, że wyroki Trybunału Państwa w formie przewidzianej w projekcie rządowym pozbawione zostaną praktycznego znaczenia, skoro stwierdzenie naruszenia prawa politycznego byłoby podstawą roszczenia odszkodowawczego na podstawie artykułu 12 ustawy zasadniczej o pełnieniu władzy rządowej i wykonawczej. Był to wszakże argument na wyrost, gdyż ostatecznie odpowiedzialność cywilna urzędników za działania sprzeczne z prawem nie doczekała się ustawowego uregulowania. Wyrażał wiarę w praworządne działanie administracji: „nie można zakładać, że w państwie prawa wyroki Trybunału Państwa nie będą respektowane” – odpowiadał swoim adwersarzom⁵.

Niewątpliwie projekt rządowy odchodził od pierwotnej idei uczynienia z Trybunału Państwa skutecznego strażnika praw obywatelskich. Niezaprzeczną bowiem wolą twórców ustawy zasadniczej o ustanowieniu Trybunału Państwa było stworzenie instytucji zapewniającej rzeczywistą ochronę politycznych praw obywateli przed niekonstytucyjnymi działaniami władz. Przypomniął o tym podczas debaty parlamentarnej E. Sturm. Sprzeciwił się stanowisku Herbsta, że Wydział Konstytucyjny rozszerzył wprowadzonymi zmianami postanowienia ustawy zasadniczej o ustanowieniu Trybunału Państwa. W zamierzeniu projektodawców miał on być szczególnym sądem, uprawnionym do wydawania ostatecznego pozytywnego wyroku w razie sprzeczności żądań organu administracyjnego i obywatela. W przyznaniu prawa skargi na sprzeczne z konstytucją naruszenie prawa politycznego tkwił zamysł przywrócenia w drodze wyroku Trybunału Państwa stanu zgodnego z konstytucyjną gwarancją. Inaczej jego wyrok byłby wypowiedzeniem zasady, pozostającej wyłącznie na papierze⁶.

Rada Państwa w zasadniczych punktach poparła jednak projekt rządowy. Nie bez znaczenia pozostała okoliczność ujawniona przez Herbsta, że Wydział Konstytucyjny przyjął zmiany nieznaczną większością głosów. Ustawa o organizacji Trybunału Państwa, o postępowaniu przed nim i o wykonywaniu jego orzeczeń otrzymała sankcję cesarską 18 kwietnia 1869 roku. Trybunał rozpoczął działalność 21 czerwca od przygotowania wewnętrznego regulaminu, który opracowali Anton Hye von Glunek i Eduard von Quesar. Regulamin został zatwierdzony przez

⁵ *Stenographische Protokolle...*, posiedzenie 2 II 1869, s. 4910.

⁶ *Stenographische Protokolle...*, Sturm bronił proponowanych zmian: „Ich glaube daher, daß Antrag, wie ihn in Ausschuß vorlegt, durchaus notwendig und unabweislich ist, wenn man den Artikel 3, lit. a) des Staatsgrundgesetzes über die Einsetzung eines Reichsgerichtes zur Wahrheit machen will, und wenn man nicht die Absicht hat, daß eine der wichtigsten Funktionen des Reichsgerichtes, nämlich des Erkenntnißrecht über die Bechwerden wegen Verletzungen politischen Rechte ganz unpraktisch werden, und wirklich nur ein auf dem Papiere geschriebenes Prinzip bleiben soll”. s. 4910. Zob. także: F. Lehne, *Das Reichsgericht*, [w:] *Die Habsburgermonarchie...*, Bd. II, s. 691. Zob. także: T. Olechowski, *Die Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich*, Wien 1999, s. 47.

cesarza i na mocy ogłoszenia przez rząd wszedł w życie 26 października 1869 roku. Pierwsza publiczna rozprawa przed Trybunałem Państwa odbyła się 29 listopada i dotyczyła rozsądzania pozytywnego konfliktu kompetencyjnego między sądem okręgowym a gminą w Czechach⁷.

1. Struktura i skład

Trybunał Państwa, z siedzibą w Wiedniu, składał się z prezydenta i jego zastępcy, mianowanych dożywotnio przez cesarza. Skład Trybunału stanowiło 12 członków i 4 zastępców mianowanych także dożywotnio przez cesarza, ale już spośród kandydatów (po trzy fachowe (*sachkundige*) osoby na każde z miejsc), wybranych w równej liczbie przez każdą z izb Rady Państwa. Sposób obsady Trybunału Państwa różnił się zasadniczo od ogólnej zasady powoływania na urzędy sędziowskie w drodze samodzielnej nominacji cesarskiej. Uzasadnieniem dla wpływu parlamentu na personalny kształt Trybunału była okoliczność, że nie był on powołany do wykonywania zwykłych funkcji sądowniczych, ale miał zajmować się sprawami natury politycznej. Zagwarantowanie tak władzy ustawodawczej, jak i wykonawczej możliwości decydowania o składzie Trybunału Państwa, obejmującym dożywotnio mianowane osoby, uznano wówczas za warunek jego niezależności i bezstronności w rozstrzyganiu sporów o naruszenie praw obywatelskich. Jednak skład osobowy instytucji sądowo-konstytucyjnej powstawał wskutek silnego oddziaływania władzy prawodawczej⁸. Były więc głosy wyrażające obawy społeczeństwa, że Trybunał Państwa będzie sądem zbyt upolitycznionym.

Stanowisko w Trybunale Państwa było urzędem honorowym. Prezydent, stali referenci i zastępcy byli zobowiązani zamieszkać w Wiedniu. Członkowie zamiejscowi otrzymywali diety i zwrot kosztów podróży. Jedynie referenci Trybunału otrzymywali roczne wynagrodzenie (3000 guldenów). Byli oni wybierani spośród stałych członków Trybunału na przeciąg 3 lat. Przed objęciem urzędu członkowie Trybunału Państwa składali przysięgę na bezwzględne przestrzeganie ustaw zasadniczych, jak również wszystkich innych ustaw, a także na sumienne wykonywanie swych obowiązków. Prezydent taką przysięgę składał przed cesarzem⁹.

Zwyczajne sesje Trybunału Państwa odbywały się co trzy miesiące. Ich początek oznaczano zazwyczaj na przeciąg roku i ogłaszano w dziennikach urzędowych. W razie potrzeby posiedzenia na mocy decyzji prezydenta mogły się odbywać w krótszych odstępach czasu. Trybunał obradował w pełnym składzie dwunastu stałych członków pod przewodnictwem prezydenta. Do ważności podjętego orzeczenia wystarczała jednak obecność przynajmniej ośmiu głosu-

⁷ A. Hye von Glunck, *Sammlung der nach gepflogener öffentlicher Verhandlung geschöpften Erkenntnisse des k.k. österreichischen Reichsgerichtes*, t. I, Wien 1874, nr 1. (Dalej cyt.: Hye).

⁸ F. Lehne, *Das Reichsgericht...*, s. 689.

⁹ Gesetz vom 18. April 1869 betreffend die Organisation des Reichsgerichtes, das Verfahren vor demselben und die Vollziehung seiner Erkenntnisse. Reichsgesetzblatt für das Kaiserthum Österreich (cyt. dalej RGBL), nr 44/1869.

jących członków Trybunału oprócz przewodniczącego, który głosował tylko w razie równowagi głosów. Wiceprezydent Trybunału miał prawo uczestniczenia w każdym posiedzeniu, ale bez prawa głosu. Jeśli prezydent i jego zastępca doznawali przeszkód w przewodniczeniu posiedzeniom Trybunału, to wówczas zastępowali ich najstarszy ze stałych jego członków, o ile nie był stałym referentem. W razie niemożności uczestnictwa w posiedzeniach Trybunału stałych członków w ich miejsce, na czas występowania przeszkody, wchodzili zastępcy według kolejności ich mianowania. Przyczyną wakatu była wyłącznie śmierć członka Trybunału Państwa lub jego rezygnacja ze stanowiska, gdyż ustawa nie przewidywała utraty stanowiska w drodze odpowiedzialności dyscyplinarnej. W sytuacji opróżnienia miejsca członka lub zastępcy członka Trybunału prezydent miał obowiązek donieść o tym odpowiedniej Izbie dla przedłożenia propozycji co do obsadzenia opróżnionego stanowiska.

W blisko pięćdziesięcioletniej działalności Trybunału Państwa zasiadało w jego składzie 79 osób. Wywodziły się one głównie z trzech środowisk: praktyki sądowo-administracyjnej, nauki i sfer arystokratycznych. Reprezentanci tych właśnie kręgów znaleźli się w pierwszej obsadzie Trybunału Państwa¹⁰. Przeważali jednak przedstawiciele stanu sędziowskiego, adwokackiego i struktur administracyjnych. Prezydent i wiceprezydent pierwszego składu Trybunału Państwa zajmowali stanowiska w najwyższym sądownictwie Austrii. Zasiadało w nim także czterech profesorów prawa Uniwersytetu w Wiedniu: Habietinek, Unger, Heyssler, Hye. Dwaj ostatni pełnili funkcję stałych referentów Trybunału. Z administracji rządowej wywodził się Holzgethan, powiązany zresztą rodzinnie z ministrem I. Plenerem¹¹.

Pierwszym prezydentem Trybunału Państwa mianowany został Karl Krauß, którego kariera zawodowa związana była ściśle z austriackim sądownictwem. Krauß urodził się we Lwowie w 1789 roku. Po uzyskaniu prawniczego wykształcenia w 1809 roku został praktykantem przy lwowskim urzędzie cyrkularnym, a następnie asesorem w lwowskim sądzie ziemskim. W 1833 roku został jego prezydentem. W roku 1846 objął stanowisko wiceprezydenta Najwyższej Izby Sprawiedliwości w Wiedniu, a w 1851 roku został mianowany ministrem sprawiedliwości. Po odejściu z tego urzędu w 1857 roku powołano go na stanowisko pierwszego prezydenta Najwyższego Trybunału Sądowego i Kasacyjnego. W 1867 jako członek Izby Panów był sprawozdawcą komisji prawniczej, powołanej w sprawie projektu ustawy o ustanowieniu Trybunału Państwa. 6 maja 1869 roku 80-letni Krauß został mianowany przez cesarza prezydentem Trybunału Państwa.

¹⁰ W pierwszym składzie Trybunału Państwa znalazły się następujące osoby: I. Apfaltern, książę K. Czartoryski, M. Dollenz, K. Habietinek, hrabia E. Hartig, M. Heyssler, L. Holzgethan, A. Hye von Glunck, J. Kiechl, K. Krauß, T. Merkl, R. Ott, E. J. Quesar, J. Suppan, J. Szymonowicz, M. Steyrer, J. Unger, F. Ziemiałkowski. Jedynym politykiem w tym gronie był Ziemiałkowski. Mimo wpływu parlamentu na obsadę Trybunału Państwa, pozostał on więc przez cały czas instytucją niezależną od czynników politycznych. Zob.: Nikolaus Schwärzler, *Die Gerichtsbarkeit öffentlichen Rechtes in Österreich*, Wien 1988, s. 26 i n.

¹¹ *Österreichisches Biographisches Lexikon 1815-1950*, Graz- Köln 1959.

stwa i pozostał na tym stanowisku do stycznia 1881 roku, kiedy to ze względu na stan zdrowia poprosił o zwolnienie z państwowej służby. Umarł w dwa miesiące później¹².

Ze Lwowa wywodził się także pierwszy wiceprezydent Trybunału Państwa Ignaz Szymonowicz, prawnik polsko-armeńskiego pochodzenia, który jako pierwszy Polak został w 1866 roku przewodniczącym galicyjskiego senatu Najwyższego Trybunału Sądowego i Kasacyjnego¹³. Podobnie zatem jak Krauß reprezentował struktury najwyższego sądownictwa austriackiego. Szymonowicz uczestniczył w 1869 roku w polityczno-prawniczej komisji Izby Panów, oceniającej projekt rządowy ustawy wykonawczej do ustawy zasadniczej o ustanowieniu Trybunału Państwa. Funkcję wiceprezydenta Trybunału pełnił zaledwie dwa lata.

W pierwszym składzie Trybunału Państwa znalazło się dwóch najwybitniejszych wówczas przedstawicieli austriackiej nauki prawa: Josef Unger i Anton Hye von Glunek¹⁴. Unger był drugim w kolejności prezydentem Trybunału Państwa w latach 1881-1913. Urodził się w rodzinie żydowskiego kupca w 1818 roku w Wiedniu. Tam też ukończył Akademickie Gimnazjum, którego dyrektorem był katolicki ksiądz. Pod jego wpływem Unger, mając dwadzieścia cztery lata, przeszedł na katolicyzm. Był aktywnym uczestnikiem rewolucji 1848 roku, co spowodowało potem przejściowe trudności w znalezieniu pracy. W 1850 roku jego praca doktorska została przyjęta na Wydziale Filozoficznym Uniwersytetu w Königsberg, a trzy lata później habilitował się na Wydziale Prawa w Wiedniu i od razu powołano go na stanowisko profesora nadzwyczajnego na Uniwersytecie w Pradze.

W 1856 roku otrzymał stanowisko profesora Uniwersytetu w Wiedniu. Wtedy też, w wieku 28 lat, wydał pierwszy tom swego najważniejszego, ale nieukończonego dzieła: *System austriackiego powszechnego prawa cywilnego* (*System des österreichischen allgemeinen Privatrechtes*), obejmujący część ogólną i prawa spadkowe. Nie ukazało się natomiast opracowanie prawa rodzinnego, rzeczowego i obligacyjnego. Od 1859 roku wraz ze swym przyjacielem, profesorem pra-

¹² F. Klein-Bruckschwaiger, *Die Präsidenten des Reichsgerichtes 1869-1918*, [w:] *Hundert Jahre Verfassungsgerichtsbarkeit. Fünfzig Jahre Verfassungsgerichtsbarkeit in Österreich*, Salzburg-München-Wien 1968, s. 13 in.

¹³ S. Grodziski, *Polnische Juristen an den höchsten Gerichten der Habsburger Monarchie (1848-1914)*, [w:] *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Historyczne*, z. 90, 1989, s. 100. Przez cały okres działalności Trybunału Państwa orzekało w nim 12 Polaków. Obok K. Czartoryskiego i I. Szymonowicza, którzy znaleźli się w pierwszym składzie Trybunału, jego członkami byli ponadto: Edward Napadiewicz Więckowski, dawny współpracownik prezydenta Kraussa, wiceprezydent Trybunału w latach 1877-1881, Stanisław Badeni, Apolinary Jaworski, Wojciech Kochanowski, Hermann Loeb, Marceli Madeyski, Stanisław Poray Madeyski, Leon Piniński, Stanisław Starzyński, Florian Ziemiałkowski.

¹⁴ Z historią Trybunału Państwa wiąże się działalność jako jego członków takich przedstawicieli austriackiej nauki, jak: A. Randa, M. Heyssler, A. Exner, L. Pfaff, K. Czychlarz, E. Bernatzik, K. Habietinek, A. Menzel, J. Ofner, P. Vittorelli, F. Maassen, E. Ott, a także polskich profesorów: S. Madeyskiego, S. Starzyńskiego, L. Pinińskiego. Zob.: F. Lehne, *Reichsgericht...* s. 692.

wa karnego J. Glaserem, był wydawcą zbioru orzeczeń w sprawach cywilnych Najwyższego Trybunału Sądowego i Kasacyjnego. Występował jako zwolennik rewizji austriackiego kodeksu cywilnego ABGB, co zaważyło na jego nowelizacji w latach 1914-1916.

Obok uniwersyteckiej kariery prawniczej Unger osiągnął wysoką pozycję w służbie publicznej: od 1869 roku był członkiem Trybunału Państwa, a w 1871 roku występował w parlamencie w roli rzecznika rządu w randze ministra. Będąc do 1879 roku członkiem rządu austriackiego przyczynił się walcie do reformy prawa wyborczego w 1873 roku i opracowania ustawy o Trybunale Administracyjnym w 1875 roku. Prezentował poglądy liberalne i popierał dążenia partii konstytucyjnej w okresie przemian ustrojowych. Zejście ze sceny politycznej austriackiego liberalizmu spowodowało przerzucenie przez Ungera sympatii politycznych w stronę austriackiej socjaldemokracji. Umarł 2 maja 1913 roku w wieku 85 lat¹⁵.

Drugą wybitną indywidualnością w pierwszym składzie Trybunału Państwa był A. Hye von Glunek, aż do śmierci w 1894 r. stały referent i wydawca jego orzeczeń. Hye urodził się w 1807 jako syn urzędnika kontroli państwowej. Odbył studia prawnicze w Wiedniu, kończąc je promocją doktorską w 1831 roku. Dwa lata później uzyskał stanowisko zastępcy profesora prawa natury i prawa karnego w Terezańskiej Akademii Rycerskiej. W 1842 roku został mianowany profesorem zwyczajnym na Uniwersytecie w Wiedniu. Mimo liberalnych poglądów przyjął w czasie Wiosny Ludów postawę zachowawczą, pełniąc od 1 maja 1848 stanowisko radcy i generalnego sekretarza ministerstwa sprawiedliwości. Brał czynny udział w opracowaniu kodeksu karnego z 1852 roku i wielu innych ustaw wydanych w latach 1850-54, m.in. dotyczących organizacji notariatu i adwokatury. Przyczynił się do reorganizacji austriackiego więziennictwa, którego dyrektorem generalnym został w 1865 roku. Od czerwca do grudnia 1867 roku pełnił stanowisko ministra sprawiedliwości. Zapoczątkował wówczas prace nad reformą procedury cywilnej i karnej. Stał także na czele ministerstwa Wyznań i Oświaty. Od 1869 roku był członkiem Izby Panów. W roku akademickim 1871/1872 był rektorem Uniwersytetu Wiedeńskiego. W 70-lecie urodzin austriacki świat prawniczy zgotował mu prawdziwą owację, dając wyraz uznania dla jego wszechstronnej i bogatej działalności¹⁶.

W składzie Trybunału Państwa znaleźli się ludzie o wysokim prestiżu i autorytecie. Były to osoby o ogromnej wiedzy prawniczej i wielkim doświadczeniu w działalności publicznej. Blisko 1/5 członków Trybunału stanowili profesorowie prawa, głównie Uniwersytetu w Wiedniu, ale także w Pradze, Lwowie, Krakowie. Mocną reprezentację w jego składzie tworzyli sędziowie i adwokaci.

¹⁵ W. Brauneder, *Juristen...*, s. 177 i n. Po śmierci Ungera trzecim i ostatnim prezydentem Trybunału Państwa został Karl von Grabmayr, który był już reprezentantem prawniczej praktyki, a nie nauki (adwokat i członek Rady Państwa). Zob.: F. Klein-Bruckschwaiger, *Die Präsidenten...*, s. 17-18.

¹⁶ W. Brauneder, *Juristen...*, s. 152-154.

Zdecydowaną mniejszość stanowili politycy¹⁷. Dzięki tak wielkim postaciom austriackiego świata prawniczego jak Krauß, Unger, Hye Trybunał Państwa osiągnął pozycję niekwestionowanego arbitra w sporach między obywatelem a państwem o wymiar i znaczenie konstytucyjnych gwarancji praw obywatelskich. Ich stanowisko w wielu skomplikowanych i trudnych sprawach niejednokrotnie przesądzało precedensowy charakter wyroków Trybunału, co prowadziło z reguły do rozszerzenia jego jurysdykcji. Fachowość i kompetencja członków Trybunału Państwa była najważniejszą rękojmią jego bezstronnego i rzetelnego orzecznictwa.

2. Tryb postępowania

Trybunał Państwa działał tylko na wniosek osoby zainteresowanej. Strona domagająca się rozstrzygnięcia z powodu naruszenia przysługującego jej w myśl konstytucji prawa politycznego miała dołączyć zaskarżoną decyzję władzy administracyjnej. Podanie nadto musiało zawierać dokładne określenie osoby, korporacji lub władzy, której zarzucano popełnienie naruszenia. Wniesienie zażalenia do Trybunału było ograniczone dwoma ustawowymi warunkami: 1) sprawę należało przeprowadzić na przepisanej prawem drodze administracyjnej; 2) termin złożenia zażalenia wynosił 14 dni od doręczenia rozstrzygnięcia administracyjnego wydanego w ostatniej instancji. Dlatego też podanie musiało zawierać dowód, że strona skarżąca spełniła powyższe wymagania. Poza tym zażalenie złożone do Trybunału winno zawierać podpis adwokata. Zażalenie nie miało skutku odraczającego. Jednakże władze administracyjne mogły wstrzymać wykonanie zaskarżonej decyzji, jeśli groziłaby stronie niepowetowana strata. Sam Trybunał nie miał prawa wstrzymać wykonania zaskarżonej decyzji.

Trybunał Państwa rozpoznawał więc zażalenia na naruszenia praw politycznych, jakich dopuścić się miała administracja publiczna (państwowa lub samorządowa). Naruszenia pochodzące od ustawodawczych korporacji, sądów lub niepaństwowych osób prawnych nie mogły być przedmiotem zaskarżenia do Trybunału Państwa. W razie stwierdzenia przez Trybunał braku kompetencji lub niezachowania wymagań formalnych odrzucał on zażalenie na posiedzeniu niejawnym. Każdy wpływający do Trybunału Państwa wniosek (także wtedy, gdy nie odpowiadał ustawowym wymaganiom formalnym) był przydzielany przez prezydenta z reguły stałemu referentowi. Mógł on zażądać od strony uzupełnienia podania, jeśli nie pozostawało w zgodzie z postanowieniami regulami-

¹⁷ Sądownictwo reprezentowali w składzie Trybunału Państwa m.in.: F. Call zu Rosenberg und Kulmbach, K. Choriński, J. Kiechl, L. Lienbacher, E. Napadiewicz-Więckowski, P. Purschka, J. Resti-Ferrari (czterej ostatni orzekali w Najwyższym Trybunale Sądowym i Kasacyjnym). Adwokatami byli przykładowo tacy członkowie Trybunału, jak K. Feistmantel, R. Gröbl, M. Madeyski, J. Ofner, A. Rintelen. Z najbardziej znanych polityków w składzie Trybunału zasiadał R. Pattai, prezydent parlamentu austriackiego 1909-1911, przedstawiciel partii chrześcijańsko-społecznej. Część członków Trybunału, głównie rekrutujących się spośród adwokatów, łączyła ten urząd ze stanowiskiem posła do sejmu krajowego lub Rady Państwa. Urzędy ministerialne zajmowali m.in. tacy członkowie, jak A. Jaworski (minister dla Galicji 1893-95) H. Loebel (minister dla Galicji 1897-98), S. Madeyski (minister wyznań i oświaty 1893-95). Zob.: *Österreichische Biographische....*

nu Trybunału (np. nie dołączono jego odpisu). Odpis wniosku sprawozdawca przysyłał stronie przeciwnej z pouczeniem, że może ona wnieść sprzeciw do Trybunału.

Po stwierdzeniu przez Trybunał na posiedzeniu niejawnym ustawowych przesłanek procesowych zadaniem referenta było przygotowanie sprawy do rozprawy głównej. Referent-sprawozdawca podejmował czynności konieczne dla przeprowadzenia rozprawy, jak spowodowanie przesłuchania stron, świadków, rzeczoznawców czy dostarczenie dokumentów lub innych środków dowodowych, jeśli było to konieczne dla wyświetlenia sprawy. Stosowne pisma referenta musiały zawierać podpis prezydenta. Gdy referent uznał, że rozprawa jest dostatecznie przygotowana, informował o tym prezydenta Trybunału. Wyznaczał on wtedy dzień i godzinę rozprawy oraz zawiadamiał zainteresowane strony.

Rozprawa przed Trybunałem była jawna i ustna. Względy obyczajności i publicznego porządku mogły stanowić podstawę wyłączenia jawności. Wtedy każda ze stron mogła domagać się dopuszczenia w rozprawie trzech zaufanych osób. Stronie wolno było się bronić samej lub przez adwokata. Niestawienie się skarżącego na rozprawie uważane było za odstąpienie od zażalenia, chyba że usprawiedliwił swoją nieobecność i żądał wydania wyroku. Ustna rozprawa rozpoczynała się od wyводу sprawozdawcy. Rozprawą kierował przewodniczący – prezydent Trybunału. Z urzędu dbał o całkowite zbadanie sprawy i mógł nawet podczas rozprawy zarządzić wezwanie świadków i rzeczoznawców. Członkowie Trybunału mieli prawo zadawać pytania stronom, świadkom i rzeczoznawcom. Także strony mogły stawiać pytania świadkom i rzeczoznawcom.

Po dostatecznym zbadaniu sprawy następowało zamknięcie rozprawy i Trybunał Państwa przystępował do wydania wyroku. Narada i głosowanie nie były jawne. Zarówno z rozprawy, jak i z narady sporządzane były osobne protokoły, które podpisywał przewodniczący i sekretarz. W wydaniu orzeczenia mogli brać udział tylko ci głosujący członkowie Trybunału, którzy bez przerwy byli obecni na rozprawie. Strony postępowania nie mogły domagać się wykluczenia członka Trybunału Państwa od orzekania w sprawie. W razie wystąpienia okoliczności uzasadniających wyłączenie sędziego, przewidzianych w ustawach o postępowaniu cywilnym, członek Trybunału miał wstrzymać się od wykonywania swego urzędu. O istnieniu przyczyny wykluczającej rozstrzygał Trybunał Państwa. Członkowie Trybunału przy wydaniu orzeczenia nie byli związani żadnymi regułami dowodowymi i rozstrzygali w sprawie według swobodnego przekonania.

Wyrok ogłaszano ustnie z podaniem istotnych powodów rozstrzygnięcia, w miarę możliwości na tym samym posiedzeniu Trybunału Państwa, na którym miała miejsce publiczna rozprawa. Ogłoszenie musiało nastąpić, chociażby strony oddaliły się lub nie pojawiły na posiedzeniu wyznaczonym w tym celu. Orzeczenia Trybunał Państwa wydawał w imieniu cesarza. Orzeczenia musiały zawierać nazwiska wszystkich członków Trybunału, którzy brali udział w ich wydaniu z podpisem przewodniczącego i sekretarza. Obowiązkiem Trybunału było jak najszybsze doręczenie stronom wydanego orzeczenia.

Najważniejsze zatem cechy postępowania przed Trybunałem Państwa w sprawach o naruszenie praw politycznych to:

- 1) działanie na wniosek, a nie z urzędu;
- 2) 14-dniowy termin do wniesienia zażalenia;
- 3) jawna i ustna rozprawa;
- 4) zasada bezpośredniości;
- 5) zasada swobodnej oceny dowodów;
- 6) orzekanie w pełnym składzie 12 członków.

Postępowanie przed Trybunałem Państwa w sprawie roszczeń prawa publicznego, podnoszonych przez królestwa i kraje monarchii względem siebie lub państwa – albo wytaczanych przez gminy, korporacje, poszczególne osoby wobec tych królestw i krajów lub państwa – posiadało dwie zasadnicze odmienności: sprawa nie musiała być przeprowadzona w administracyjnym toku instancji i nie istniał prekluzyjny termin do wniesienia skargi. Wyrok Trybunału Państwa w tej dziedzinie jego przedmiotowej właściwości miał charakter reformatoryjny (zasądzający), a nie deklaratoryjny (moralny).

B. Zakres przedmiotowej właściwości Trybunału Państwa

Zgodnie z ustawą zasadniczą Trybunał Państwa orzekał z urzędu o tym, czy wniesiona sprawa leżała w zakresie jego właściwości. Decydował o tym samodzielnie i wyłącznie. Rozstrzygnięcia Trybunału w kwestii swej przedmiotowej właściwości były wiążące i nie podlegały zaskarżeniu. Ustawy określające działalność Trybunału Państwa nie zawierały przepisów o wyłączeniu jakiegokolwiek rodzaju spraw spod ogólnych jego uprawnień do rozsądzania sporów w ściśle oznaczonych dziedzinach: publicznych praw podmiotowych, których dochodzenie nie było możliwe na zwykłej drodze prawa (sądowej lub administracyjnej) oraz naruszeń praw politycznych zagwarantowanych w konstytucji. Podstawy do wyłączenia jego przedmiotowej właściwości nie wynikały zatem wprost z ustawy, ale były wytworem orzecznictwa samego Trybunału. Wyznacznikiem przedmiotu jurysdykcji Trybunału Państwa stała się przez to wyłącznie jego ustrojowa pozycja.

Z tego powodu Trybunał Państwa od samego początku przyjmował niezwykle szeroką interpretację zakresu swej właściwości, obejmując nim sprawy, które należeć mogły do przyszłego Trybunału Administracyjnego. Początek tej stałej tendencji objęcia przez Trybunał Państwa jak największego obszaru roszczeń publiczno-prawnych dała sprawa z 1871 roku. Dotyczyła profesora gimnazjalnego, który domagał się od państwa wypłaty określonej kwoty tytułem dodatku do pensji, jaki przewidywała ustawa z 1870 roku. Władze szkolne w drodze decyzji odmówiły spełnienia żądania. Wówczas wniósł on zażalenie do Trybunału Państwa, powołując się na naruszenie prawa politycznego. Ministerstwo wyznań i oświaty w osobie K. Lemayera, późniejszego współtwórcy ustawy wykonawczej o Trybunale Administracyjnym, podniosło zarzut braku właściwości Trybunału Państwa. Lemayer podczas publicznej rozprawy argumentował, że w tego rodzaju sprawach orzekać powinien powołany w przyszłości Trybunał Administracyjny. Nadto wnioskował o odrzucenie

zażalenia ze względów formalnych, gdyż skarżący powoływał się na ochronę praw politycznych. Przyjęcie skargi przez Trybunał byłoby wyjściem poza żądanie strony¹⁸.

Referentem w sprawie był A. Hye, który wskazał, że w istocie chodziło o uznanie wynikającego z ustawy materialnego roszczenia o zwiększenie dodatku związanego z służbą państwową w charakterze nauczyciela gimnazjum. Wniósł zatem o uwzględnienie skargi jako roszczenia publiczno-prawnego podlegającego orzecznictwu Trybunału Państwa. Za przyznaniem z kolei kompetencji Trybunałowi Administracyjnemu i odrzuceniem zażalenia opowiedział się Unger. Przeważyło jednak stanowisko stałego referenta (5 głosów przeciwko 3)¹⁹. Zgodnie więc ze stanowiskiem Hyego Trybunał Państwa w uzasadnieniu orzeczenia stwierdził, że w rozpoznawanej sprawie nie miała miejsca kolizja między nabytym prawem podmiotowym jednostki a jego bezprawnym ograniczeniem ze strony władz administracyjnych, co stanowiło dopiero podstawę jurysdykcji Trybunału Administracyjnego. Spór dotyczył zatem różnej wykładni ustawy, z której skarżący wprost wyprowadzał swe roszczenie i domagał się jego przyznania przez administrację szkolną. Trybunał Państwa nie odrzucił także wniosku z powodu nieprawidłowego oznaczenia rodzaju zażalenia, gdyż o jego przedmiotowej właściwości rozstrzygała treść skargi, a nie jej forma.

Rozszerzanie kompetencji Trybunału Państwa było naturalnym następstwem tego, że przez długi czas działał on jako jedyny trybunał prawa publicznego. Ze rozumiały więc względów członkowie Trybunału Państwa dążyli do nadania mu charakteru subsydiarnego co do roszczeń, które powinny podlegać sądowo-administracyjnej ochronie²⁰. Powołanie do życia Trybunału Administracyjnego ustawą z 22 października 1875 nie wpłynęło jednak zasadniczo na sposób wyznaczania przez Trybunał Państwa zakresu swej właściwości. Zajął on bowiem stanowisko, że ustawa o ustanowieniu Trybunału Administracyjnego wcale nie uszczupliła jego kompetencji, gdyż jako ustawa zwykła nie mogła uchylić postanowień ustawy zasadniczej (konstytucji), na podstawie której działał od 1869 roku²¹.

¹⁸ Hye, nr 18.

¹⁹ T. Olechowski, *Die Einführung...*, s. 57. W następstwie tego orzeczenia znaczna grupa urzędników państwowych za pomocą skarg do Trybunału Państwa uzyskiwała zasądzenie roszczeń co do wypłaty od państwa przysługujących im na podstawie ustaw dodatków do pensji lub emerytur.

²⁰ Takiemu stanowisku dał wyraz J. Unger na posiedzeniu rządu 25 grudnia 1871, gdy omawiana była sprawa powołania Trybunału Administracyjnego: „Dann aber haben die Erfahrungen, welche er als Mitglied des Reichsgerichtes zu machen in der Lage war, in ihm die Ueberzeugung befestiget, daß so lange nicht der Verwaltungsgerichtshof ins Leben gerufen wird, das Reichsgericht nicht aufhören werde, Fälle der Verwaltungsjustiz an sich heranzuziehen, wozu das Reichsgericht nach seiner Zusammensetzung gar nicht geeignet sei. Er sei dieser Ausdehnung der Kompetenz des Reichsgerichtes jederzeit entgegengetreten, er sei aber immer Ueberstimmt worden; namentlich vertrete auch der Präsident Baron Krauss das gewissermassen substitutorische Eintreten des Reichsgerichtes in Verwaltungsjustizsachen”. AVA, MRP 1871, karton 41. Być może argumentacja Ungera, że ustanowienie Trybunału Administracyjnego podyktowane było koniecznością zatrzymania niepohamowanego rozrostu orzecznictwa Trybunału Państwa miała rozwiązać obawy cesarza przed powołaniem nowej instytucji kontrolującej aparat państwowy.

²¹ Hye, nr 120.

Wskutek tego dochodziło niejednokrotnie do pozytywnych konfliktów kompetencyjnych między Trybunałem Państwa i Trybunałem Administracyjnym, jeśli strony z ostrożności procesowej wniosły sprawę do obu trybunałów. W rzeczywistości jednak orzecznictwo w takich sprawach jak roszczenia urzędników wobec państwa wynikających ze stosunku służbowego przebiegało dwutorowo, co nie służyło dobrze rządowi prawa, gdyż groziło powstaniem sytuacji, w której takie samo roszczenie przy identycznym stanie faktycznym mogło zostać rozstrzygnięte na dwa odmienne sposoby. Co więcej, to samo roszczenie mogło zostać załatwione w sposób prawomocny przez Trybunał Państwa i organ administracyjny zupełnie inaczej. Takiego niebezpieczeństwa nie niosła w tego typu sprawach jurysdykcja Trybunału Administracyjnego, który uchylał rozstrzygnięcie władz administracyjnych²².

Trybunał Państwa ustalał samodzielnie przedmiot swej jurysdykcji, kwalifikując pod względem prawnym treść wniesionej skargi, która mogła zawierać zarówno żądanie ochrony prawa politycznego, jak i publicznego prawa podmiotowego. Przykładu może dostarczyć sprawa o zwolnienia z obowiązku służby wojskowej, wniesiona przez przedstawiciela arystokratycznej rodziny w oparciu o niemiecki akt związkowy z 1815 roku. Powodem skargi do Trybunału była decyzja ministerstwa obrony krajowej nakładająca na skarżącego obowiązek wypełnienia służby wojskowej. Trybunał zatem rozpatrzył najpierw kwestię swej właściwości pod kątem naruszenia prawa politycznego zagwarantowanego w konstytucji. Doszedł do konkluzji, że wprowadzić uwolnienie od obowiązku militarnego jest prawem politycznym, ale nie objętym jednak konstytucyjną rękojmnią. Z tego punktu widzenia sprawa nie leżała w zakresie jego przedmiotowej właściwości²³.

Trybunał Państwa uznał wszakże swe uprawnienie do rozpoznania sprawy na tej podstawie, że skarżący roszczenie o zwolnienie ze służby wojskowej wywodził z aktu państwowego, zatem nie mogło być ono wytoczone na zwykłej drodze prawa. Trybunał Państwa zinterpretował charakter sprawy z korzyścią dla własnego zakresu właściwości, gdyż w rzeczywistości chodziło o rozstrzygnięcie kwestii, czy obowiązek prawny nałożony w drodze administracyjnej decyzji posiadał podstawę prawną czy też nie, co miało być podstawą orzeczniczej działalności przyszłego Trybunału Administracyjnego. W zamierzeniu bowiem twórców ustawy o Trybunale Państwa pod jego jurysdykcję oddane zostały te publiczne prawa podmiotowe,

²² Na ten temat zob.: A. Dziadzio, *Trybunał Państwa i Trybunał Administracyjny – instytucje prawa publicznego w Austrii 1867-1918. Rozdział kompetencji*, [w:] *Szkice z dziejów ustroju i prawa. Poświęcone pamięci Ireny Kwiatkowskiej-Malinowskiej*, Kraków 1997, s. 115. Jeśli Trybunał Administracyjny nie uwzględnił wynikającego z ustawy roszczenia urzędnika wobec państwa, to skarżący mógł wnieść sprawę o to roszczenie do Trybunału Państwa. Jednakże w takiej sytuacji Trybunał Państwa, chociaż uznawał się właściwym w tego rodzaju sprawach, oddalał powództwo na tej podstawie, że sprawa przez orzeczenie Trybunału Administracyjnego straciła charakter sporny („streitig”), co było warunkiem skutecznego wniesienia skargi do Trybunału Państwa, gdyż według ustawy zasadniczej orzekał „in streitigen Angelegenheiten öffentliches Recht”. Zob.: Hyc, nr 526. W ten sposób Trybunał Państwa zapobiegł niebezpieczeństwu istnienia wzajemnie sprzecznych orzeczeń obu Trybunałów.

²³ Hyc, nr 55.

których refleksem było żądanie pozytywnego świadczenia ze strony państwa lub jego części (królestwa lub kraju monarchii). Wyjście przez Trybunał Państwa w omawianej sprawie poza zakres swej przedmiotowej właściwości spowodowane było tym, że poruszała ona ważną kwestię konstytucyjną: na ile przynależność stanowa mogła wpływać na wymiar praw obywatelskich w państwie prawnym. Trybunał oddalił zatem roszczenie w oparciu o konstytucyjną zasadę równości wszystkich obywateli wobec ustawy.

1. Naruszenie prawa politycznego poręczonego w konstytucji jako podstawa właściwości

Ustawa zasadnicza o ustanowieniu Trybunału Państwa z 1867 roku uprawniała go do orzekania o zażaleniach obywateli z powodu naruszenia poręczonych im przez konstytucję praw politycznych. Ustawa zatem oznaczyła trzy łączne warunki kognicji Trybunału: a) naruszenie prawa politycznego, b) przysługującego obywatelowi, c) zagwarantowanego w konstytucji. Pojęcie „prawo polityczne” (*politisches Recht*) okazało się jednak terminem o niejednoznacznej treści w ówczesnej austriackiej nomenklaturze prawniczej. Pojawilo się ono bowiem wcześniej w ustawie o odpowiedzialności ministrów, która przewidywała karę w postaci czasowej utraty praw politycznych. W ustawie tej prawu politycznemu nadano zawężające znaczenia, gdyż dotyczyło ono wyłącznie tych uprawnień, które zapewniały udział w tworzeniu i funkcjonowaniu struktur władzy (prawo wyborcze do Rady Państwa, sejmiku krajowego, reprezentacji samorządowej).

Z tych względów powstała wśród członków Trybunału Państwa kontrowersja, czy prawu do strzeżenia własnej narodowości i języka przysługuje walor prawa politycznego w rozumieniu ustawy określającej podstawy jego przedmiotowej właściwości. Zgłoszone wątpliwości nie przerodziły się jednak w ostry spór. Dla większości członków Trybunału było oczywiste, że miał on być gwarantem przestrzegania przez aparat państwowy ustawy zasadniczej o powszechnych prawach obywateli. Zaliczenie prawa pielęgnowania narodowości do kategorii prawa politycznego odbyło się w drodze wykładni przepisów konstytucyjnych uwzględniającej historyczny aspekt powstania ochrony praw narodowości. Artykuł 19 ustawy zasadniczej z 1867 roku zapewniający prawo do rozwoju narodowości i języka miał swój pierwowzór w konstytucji marcowej z 1849 r., która określiła zawarte w niej prawa obywatelskie jako „zagwarantowane przez konstytucyjną formę rządu prawa polityczne”²⁴.

Na takiej samej zasadzie Trybunał Państwa do praw politycznych włączył prawie wszystkie powszechne prawa obywateli (*Grundrechte*), które zawierała ustawa zasadnicza z 1867 roku. Wyjątek stanowiło prawo własności, któremu Trybunał

²⁴ G. Stourzh, *Die Gleichberechtigung der Nationalitäten in der Verfassung und Verwaltung Österreichs 1848-1918*, Wien 1985, s. 67-68. Autorem rozszerzonej interpretacji pojęcia „prawo polityczne” na gruncie ustawy zasadniczej o powstaniu Trybunału Państwa był A. von Hye, stały referent Trybunału. Była ona w pełni zgodna z intencjami twórców ustawy zasadniczej o ustanowieniu Trybunału Państwa, którzy celowo posłużyli się terminem „prawa polityczne”, aby wskazać, że chronić on miał w rzeczywistości prawa uznane przez cesarza w 1849 roku, a powtórzone jedynie w ustawie zasadniczej z 1867 roku.

nie przyznał charakteru prawa politycznego, gdyż nie zostało ono wymienione w konstytucji z 1849 roku, aczkolwiek było prawem zagwarantowanym w Konstytucji Grudniowej²⁵. Praw zawartych w innych ustawach zasadniczych niż ustawa o powszechnych prawach obywateli nie poczytywał Trybunał Państwa za prawa polityczne przysługujące obywatelom. Dał temu wyraz w takich orzeczeniach, w których uznał się niewłaściwym, jak w sporze o respektowanie konstytucyjnej gwarancji nieprzenoszalności sędziego, czy w sprawie zasady rozdziału władzy sądowniczej od administracyjnej, będącej wyłącznie dyrektywą dla ustawodawcy²⁶.

Według ustawy zasadniczej o ustanowieniu Trybunału Państwa podmiotem prawa politycznego poręczonego w konstytucji był obywatel, czyli osoba fizyczna. Członkowie Trybunału uznali jednak, że uprawnionym do wniesienia zażalenia na naruszenie praw mniejszości narodowych na podstawie artykułu 19 ustawy zasadniczej jest nie tylko obywatel czy grupa obywateli, ale także gmina, jeśli została wobec niej wydana decyzja sprzeczna z konstytucją²⁷. Kolejna kwestia prawna, jaka pojawiła się na forum Trybunału Państwa, dotyczyła tego, czy gmina może domagać się ochrony konstytucyjnej gwarancji wolności wypowiedzi (*Meinungs-äußerung*). W rozstrzygnięciu Trybunał Państwa uznał, że także gminie przysługuje prawo do wolności słowa, gdyż według artykułu 13 ustawy zasadniczej o powszechnych prawach obywateli z tej konstytucyjnej gwarancji mógł korzystać każdy (*jedermann*), a więc także korporacja prawa publicznego. Takie stanowisko członkowie Trybunału uzasadniali tym, że pod pojęciem „każdy” ustawa zasadnicza rozumiała także osoby prawne, skoro przysługujące także każdemu prawo wnoszenia petycji zostało w artykule 11 ustawy zasadniczej *expressis verbis* rozciągnięte na korporacje prawa publicznego²⁸.

²⁵ S. Madeyski, *Polityczne prawo wolności mienia*, „Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne”, r. IV. 1903, z. 1-4, Kraków 1903, s. 2-3. Autor uznał stanowisko Trybunału Państwa wyłączone spod jego właściwości zażalenia o naruszenie prawa własności za błędne, dając własną interpretację „prawa politycznego”, która pozbawiona była kontekstu historycznego. Oparł się on mianowicie na treści art. XIV ustawy zasadniczej o powszechnych prawach obywateli stwierdzającej, że „Der Genuss der bürgerlichen und politischen Rechte ist von dem Religionsbekenntnisse unabhängig”. Słowo „bürgerliche Rechte” przetłumaczył jako prawa cywilne, a nie obywatelskie (pojęcie to nie była znane wówczas w Austrii, chociaż posługiwała się nim nauka francuska). Zdaniem Madeyskiego chodziło w tym artykule o podkreślenie równouprawnienia w prawach cywilnych Żydów. W zestawieniu więc z prawami cywilnymi wyrażenie „prawa polityczne” musiało oznaczać publiczne prawa podmiotowe, czyli prawa jednostki wobec państwa, w tym żądanie nieingerencji państwa w nienaruszalne prawo własności.

²⁶ Hye, nr 13, 373.

²⁷ G. Stourzh, *Die Gleichberechtigung...*, s. 67-68. Za przyznaniem gminie legitymacji do wniesienia zażalenia na naruszenie gwarancji z artykułu 19 ustawy zasadniczej o powszechnych prawach obywateli opowiedział się referent A. von Hye. Przeciw wnioskowi referenta głosowali dr J. Suppan i prof. M. Heyssler.

²⁸ Hye, nr 393. Zażalenie do Trybunału Państwa wniosła gmina Troppau (Opawa) na decyzję władz politycznych uchylającą jej uchwałę, w której wyraziła poparcie dla słów wyrażonych w Izbie Posłów przez A. Schmerlinga, obywatela honorowego gminy. Wyraził on obawy społeczności niemieckiej w związku z wydaniem przez ministra sprawiedliwości zarządzenia o sposobie załatwiania spraw przez sąd krajowy w Czechach. Zdaniem władz państwowych, gmina przez wyrażenie poparcia

W ślad za taką wykładnią praw zasadniczych poszło przyznanie przez Trybunał Państwa ochrony osobom prawnym w odniesieniu do prawa stowarzyszeń i zgromadzeń, tworzenia szkół i zakładów naukowych, a także konstytucyjnej zasady równości wobec ustaw. Osoby prawne nie korzystały natomiast z tych praw podstawowych, które ze względu na swój charakter były dostępne tylko osobom fizycznym, jak wolność wyznania i sumienia²⁹. Trybunał Państwa rozszerzył swą właściwość na sprawy wytaczane przed nim przez osoby prawne, w szczególności gminy, jako jednostki samorządu terytorialnego, które uczynił podmiotami większości praw zagwarantowanych w konstytucji. Przyczynił się w ten sposób do zwiększenia uczestników życia publicznego. Poza tym reglamentacja życia publicznego ze strony władzy państwowej musiała być niezwykle ostrożna i delikatna, gdyż podlegała ona szerokiej kontroli niezależnego Trybunału Państwa.

2. Wyłączenia przedmiotowej właściwości

a. Sprawy karno-policyjne

Dziedzina rozstrzygnięć karno-policyjnych, przysługujących administracji w oparciu głównie o absolutystyczne ustawodawstwo, nie została wyłączona spod właściwości Trybunału Państwa w ustawie o jego organizacji i postępowaniu przed nim, jak to miało miejsce w przypadku ustawy o Trybunale Administracyjnym z roku 1875. Niemniej jednak Trybunał Państwa w swym orzecznictwie, idąc wzorem tej ustawy, także wyłączył z zakresu swej kompetencji materię karno-policyjną. Podstawę do przyjęcia tego stanowiska dawał cesarski patent z 20 kwietnia 1854 roku, który w paragrafie 11 przewidywał karę porządkową w formie pieniężnej do 100 zł lub aresztu od 6 godzin do 14 dni za m.in. „wszelki czyn demonstracyjny”, wyrażający niechęć wobec rządu lub lekceważenie jego rozporządzeń³⁰. W 1878 roku przed Trybunałem Państwa podniesiona została kwestia prawna, czy postanowienie cesarskiego patentu mogło być normą obowiązującą wobec konstytucyjnych gwarancji wolności słowa i wolności osobistej³¹. W wydanym orzeczeniu Trybunał zajął stanowisko, że artykuł 13 ustawy zasadniczej, deklarujący swobodę wyrażania opinii słowem, pismem, drukiem i obrazowym przedstawieniem, nie uchylił dekretu z 1854 roku. Wręcz przeciwnie, potwierdził go, gdyż wolność słowa

dla postawy swego honorowego obywatela pośrednio krytykowała władzę rządową, czym przekroczyła zakres swego działania. Gmina domagała się od Trybunału orzeczenia, że naruszono jej prawo do swobody wypowiedzi. Trybunał stwierdził, że uchwała gminy była wyrażeniem opinii, która ani w treści, ani w formie nie naruszała prawa, jak również jej statutowych zadań.

²⁹ E. Melichar, *Die Freiheitsrechte der Dezember-Verfassung 1867 und ihre Entwicklung in der reichsgerichtlichen Judikatur*, [w:] *Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht*, Bd. XVI, 1966, s. 258-259.

³⁰ S. Starzyński, *Kodeks prawa politycznego czyli austriackie ustawy konstytucyjne 1848-1903*, Lwów 1903, s. 646.

³¹ Hye, nr 172. Z zażaleniem do Trybunału Państwa zwrócił się dziennikarz, który został skazany na karę aresztu za wypowiedź, którą uznano za niedopuszczalną demonstrację wobec władz. Skarżący żądał od Trybunału rozstrzygnięcia kwestii, czy władze policyjne były upoważnione zastosować wobec niego karę porządkową, skoro istniał rozdział władzy sądowniczej i administracyjnej oraz oceny, czy jego wypowiedź mieściła się w granicach konstytucyjnej wolności słowa.

zapisana w konstytucji była dopuszczalna w granicach zakreślonych ustawą, a jedną z nich, zdaniem Trybunału, był właśnie cesarski patent. Trybunał odrzucił także pogląd, że patent ten był sprzeczny z ustawą o ochronie wolności osobistej z 1862 roku, która formułowała zasadę, że nikt nie mógł być pozbawiony swego prawem oznaczonego sędziego (*gesetzlicher Richter*). Dał wyraz przekonaniu, że pod pojęciem „prawem oznaczony sędzia” należało rozumieć nie tylko sąd, lecz także organ administracyjny; w przypadku zakwestionowanego patentu były nim władze polityczne, względnie policyjne (I instancja) i namiestnictwo (II instancja).

Trybunał Państwa nie podjął się natomiast merytorycznego osądu podniesionego przez stronę zarzutu, że przypisywana mu wypowiedź nie pokrywała się z prawnymi przesłankami, których wystąpienie dawało władzom administracyjnym możliwość zastosowania wobec niego sankcji. Zdaniem skarżącego, jego słowa nie miały demonstracyjnego charakteru, a ta okoliczność dopiero dawała podstawę do wymierzenia kary porządkowej. Trybunał stwierdził zatem, że nie jest upoważniony do badania ani prawidłowości postępowania, ani treści rozstrzygnięć organów administracyjnych w sprawach karno-policyjnych. Wyłączył je z zakresu swej kompetencji dlatego, że – jak wywodził w kolejnym swym orzeczeniu – oparte na cesarskim patencie decyzje dotyczyły w istocie spraw karnych, pozostających jedynie w gestii organów administracyjnych³². Nie były to więc decyzje *sensu stricto* administracyjne, z których mogło wynikać naruszenie prawa politycznego obywatela, a tylko taki rodzaj sprawy uzasadniał jego przedmiotową właściwość.

Był to jednak pogląd zawężający ustawowe podstawy przedmiotowej właściwości Trybunału Państwa. O wykluczeniu bowiem jakiejś kategorii rozstrzygnięć administracyjnych miał decydować ich formalny, a nie materialny charakter. Warunkiem jego jurysdykcji było wyczerpanie sprawy w administracyjnym toku instancji. Trybunał Państwa z biegiem czasu zdał sobie sprawę z tego, że nie wypełniał właściwie swej konstytucyjnej roli, uchylając się od wiążącej oceny, czy zachowanie obywatela w świetle regulacji paragrafu 11 patentu z 1854 roku było bezprawną demonstracją czy dopuszczalną formą swobody opinii. W orzeczeniu z 1894 roku sformułował więc zasadę prawną, że wolność wyrażania myśli korzysta z konstytucyjnej ochrony, dopóki nie przyjmie charakteru niedopuszczalnej demonstracji³³.

³² Hye, nr 417. Zażalenie wniósł do Trybunału na decyzję władz przewodniczący niemiecko-politycznego stowarzyszenia skazany na karę 5 fl. za to, że na posiedzeniu związku postawił wniosek o przyjęcie rezolucji krytykującej rząd z powodu czeskiej ustawy językowej. Skarżący podnosił naruszenie swobody wypowiedzi, a w rzeczywistości chodziło o to, żeby Trybunał zbadał, czy przez treść rezolucji doszło do przekroczenia przesłanek z paragrafu 11. W orzeczeniu nr 478 Trybunał Państwa znów wypowiedział zasadę, że „Das k.k. Reichsgericht ist nicht competent über Beschwerden wegen behaupteter Verletzung eines politischen, durch die Verfassung gewährleisteten Rechtes, wenn diese Verletzung zwar von administrativen Behörden, aber in Ausübung einer ihnen übertragenen strafrichterlichen Gewalt geschehen sein soll”.

³³ Hye, nr 645. Sprawa dotyczyła skargi czeskiego stowarzyszenia, któremu władze nakazały zdjęcie z budynku godła dawnego Królestwa Czech pod karą 100 fl. na podstawie paragrafu 11 dekrety z 20 IV 1854. Decyzję uzasadniano tym, że działanie stowarzyszenia stanowiło niedopuszczalną polityczną demonstrację. Trybunał stwierdził, że używanie godła nie jest „demonstracyjnym czynem”, ale dopuszczalną formą wyrażenia opinii. Orzekł więc o naruszeniu prawa politycznego poręczęzonego w konstytucji.

Odtąd Trybunał Państwa miał ustalać w oparciu o swobodne przekonanie, czy dostarczone przez władze administracyjne okoliczności faktyczne dawały podstawę do przyjęcia, iż poglądy wyrażone przez obywatela miały znamiona niedozwolonego protestu wobec rządu. Aparat państwowy musiał przez to bardzo wnikliwie analizować każdą sprawę przed podjęciem decyzji o wymierzeniu karno-policyjnych środków, aby nie narazić się na ujemną ocenę swych działań przez Trybunał Państwa. W następstwie tego orzeczenia cesarski patent przestał praktycznie być stosowany jako podstawa ingerencji w konstytucyjnie zagwarantowaną wolność słowa, o czym świadczy brak tego rodzaju zażaleń w późniejszej działalności Trybunału Państwa. Źródłem ograniczenia wolności słowa stała się odtąd wyłącznie ustawa karna. Zachowała jedynie aktualność w jego orzecznictwie zasada dotycząca granicy wolności wypowiedzi.

Jeśli natomiast powodem karno-policyjnego orzeczenia władz był czyn obywatela polegający na demonstracyjnym zachowaniu się w miejscu publicznym z naruszeniem przepisów porządkowych³⁴, to wtedy Trybunał Państwa odmawiał podjęcia się jego merytorycznej kontroli. Żalący bowiem nie był w stanie wykazać prawa politycznego, którego naruszenie spowodować mogło tego rodzaju rozstrzygnięcie. Według stałej judykatury Trybunału, takiej podstawy nie dawała gwarancja wolności osobistej, rozumiana wyłącznie jako konstytucyjne prawo do podlegania ustawowemu sędziemu. W odniesieniu do tej kategorii spraw ustalał jedynie, czy organy administracyjne były upoważnione do występowania w roli instytucji o charakterze sądowym. Wydane przez nie orzeczenie karne, na mocy którego obywatel mógł być pozbawiony wolności, Trybunał traktował jako objaw władzy sądowej, a nie administracyjnej. Decyzje zaś pochodzące od władzy sądowniczej nie należały do jego kompetencji.

Dlatego Trybunał Państwa odmawiał badania kwestii, czy przy wydaniu orzeczenia karno-policyjnego dokonano prawidłowej subsumcji stanu faktycznego pod normę prawną cesarskiego patentu zezwalającą na ingerencję w wolność osobistą obywatela³⁵. Nie podważał więc prawidłowości zastosowania przepisów

³⁴ Cesarskie rozporządzenie z 20 kwietnia 1854 roku przewidywało w paragrafie 11, że „wszelkie przeciwne przepisom policyjnym zachowanie się w publicznych miejscach zgromadzeń [...], które narusza porządek i przyzwoitość [...] lub w inny sposób wywołuje zgorszenie [...] karanym być ma”. Zob.: S. Starzyński, *Kodeks...*, s. 646

³⁵ Hyc nr 432. Orzeczenie takie dotyczyło skargi Victora Adlera, przywódcy austriackiej socjaldemokracji, który jako wydawca pisma „Równość” został obłożony w 1888 roku przez dyrekcję policji w Wiedniu karą 50 fl. lub 10 dni aresztu na podstawie paragrafu 11 za demonstracyjne zachowanie w miejscu publicznym. Skarżący powołał się na gwarancję z art. 8 o wolności osobistej i art. 13 o wolności opinii. Podniósł, że jako ustawowy sędzia może występować tylko taki urzędnik, który na podstawie szczególnych ustaw nabył zdolność do sprawowania urzędu sędziowskiego i dlatego jurysdykcja władz policyjnych stoi w sprzeczności z ustawą zasadniczą o władzy sędziowskiej. Trybunał oddalił roszczenie o uznanie naruszenia wolności wypowiedzi, gdyż doszedł do przekonania, że skarżący został ukarany nie z powodu wyrażenia opinii, ale demonstracyjnego zachowania w publicznym miejscu, co usuwało się spod merytorycznej oceny Trybunału. Dał w tym orzeczeniu wyrażnie do zrozumienia, że gdyby zachowanie skarżącego miało charakter wypowiedzi, to Trybunał byłby w stanie wniknąć w materialną stronę orzeczenia karno-policyjnego.

prawnych upoważniających do wkroczenia w sferę nietykalności osobistej przez nałożenia na obywatela kary aresztu za wykroczenia policyjne. Wynikało to z niezwykle ścisłej wykładni treści konstytucyjnej gwarancji: bezprawne naruszenie wolności osobistej miało miejsce tylko wówczas, jeśli jej ograniczenie pochodziło od niekompetentnej władzy. Stanowisko Trybunału Państwa w zakresie określenia jego właściwości w sprawach karno-policyjnych nie było do końca spójne. Nie wszystkie decyzje organów administracyjnych zawierające sankcję karną kwalifikował jako rozstrzygnięcie typu sądowego, wyłączone spod jego rzeczowego osądu. Były nimi te, wobec których obywatel mógł przeciwstawić roszczenie o respektowanie konstytucyjnego uprawnienia³⁶. W ten sposób sprawy karno-policyjne częściowo weszły w zakres jego materialnej jurysdykcji.

b. Sprawy dyscyplinarne

Trybunał Państwa wyłączył z zakresu swej właściwości sprawy dyscyplinarne, podobnie jak to uczyniła ustawa o powołaniu Trybunału Administracyjnego. W 1885 roku odrzucił zażalenie urzędnika państwowego (adiunkta przy sądzie wojennym), który zaskarżył nałożoną na niego karę dyscyplinarną, gdyż powodem jej orzeczenia – jak twierdził – były jego przekonania polityczne. Wskazywał więc na to, że decyzja o dyscyplinarnym ukaraniu była nieuzasadnionym ograniczeniem wolności słowa, zagwarantowanej przez konstytucję każdemu obywatelowi. Trybunał Państwa uznał się niewłaściwym w sprawie, ponieważ dotyczyła ona służbowych relacji urzędnika wobec państwa, który w postępowaniu dyscyplinarnym nie występował w roli obywatela uprawnionego do zgłoszenia zarzutu o naruszeniu prawa politycznego³⁷.

Kwestia ochrony praw obywatelskich w odniesieniu do orzeczeń dyscyplinarnych pojawiła się po raz kolejny na wokandzie Trybunału Państwa w roku 1892 za sprawą chorwackiego posła do parlamentu austriackiego, który został zwolniony w trybie dyscyplinarnym z posady nauczyciela. W zażaleniu wnosił o ochronę przysługującej mu na mocy konstytucji wolności słowa, gdyż według niego powodem orzeczenia dyscyplinarnego była publiczna wypowiedź, w której wyraził nadzieję na powstanie w ramach monarchii habsburskiej jednolitego kraju chorwackiego. Trybunał Państwa dopiero wtedy uświadomił sobie, że brak wglądu w orzeczenia dyscyplinarne mógł postawić pod znakiem zapytania korzystanie z konstytucyjnych gwarancji przez tych obywateli, którzy pozostawali wobec państwa w stosunku służbowym. Dlatego przyznał sobie kompetencję do takiego wejrzenia w orzeczenie dyscyplinarne, aby móc ocenić jakie względy stanowiły podstawę zwolnienia: służbowe czy polityczne³⁸.

³⁶ Hye, nr 2154. W orzeczeniu tym uznał za bezpodstawne nałożenie na bezwyznaniowego ojca kary grzywny lub aresztu z tego powodu, że nie zmuszał swej córki do uczestnictwa w lekcjach religii i praktykach religijnych, gdyż tkwił w tym przymus wyznaniowy, niedopuszczalny z uwagi na konstytucyjną gwarancję z art. 14 wolności wyznania i sumienia.

³⁷ Hye, nr 331.

³⁸ Hye, nr 571.

Trybunał Państwa w inkryminowanej wypowiedzi nie dostrzegł znamion występku karnego, gdyż dążenie do pokojowej zmiany ustroju Austrii nie mogło być traktowane jako działanie bezprawne, skoro wiele partii prezentowało kierunek federacyjny, autonomiczny czy centralistyczny. Zdaniem Trybunału, iluzją byłyby konstytucyjne gwarancje praw wolnościowych, gdyby poseł reprezentujący interesy swojej społeczności nie mógł otwarcie wyrażać swoich poglądów z obawy przed utratą stanowiska w służbie państwowej. Stwierdził, że zaskarżone orzeczenie dyscyplinarne nie służyło obronie autorytetu szkoły, narażonego na szwank przez niezgodne z prawem lub gorszące zachowanie nauczyciela, ale było formą prześladowania urzędnika za sposób wykonywania przez niego praw politycznych zagwarantowanych w konstytucji. Decyzja władz tylko formalnie była orzeczeniem dyscyplinarnym, a w rzeczywistości stanowiła karę za korzystanie przez obywatela z uprawnień konstytucyjnych.

Trybunał Państwa, mimo że negatywnie ocenił postępowanie władz szkolnych, nie uwzględnił zażalenia i nie orzekł o naruszeniu praw politycznych ze względu na to, że sprawy dyscyplinarne uchylały się spod jego kompetencji. Postępowanie dyscyplinarne rozpatrywał bowiem w dwojakim znaczeniu: albo jako przejaw władzy sądowniczej albo wykonawczej. W pierwszym przypadku orzeczenie dyscyplinarne nie podlegało jego właściwości dlatego, że orzekał w sprawach, które zostały wyczerpane w administracyjnym, a nie sądowym toku instancji; w drugim, z tego powodu, że osoba w postępowaniu dyscyplinarnym występowała nie w charakterze obywatela, ale urzędnika. Trybunał Państwa natomiast nie był upoważniony do rozstrzygania kolizji między korzystaniem przez urzędników państwowych z powszechnych praw obywateli, a wypełnianiem przez nich obowiązków służbowych.

W omówionym orzeczeniu Trybunał Państwa wyszedł poza ustawowe uprawnienia, dokonując interpretacji znaczenia konstytucyjnych swobód obywatelskich w sytuacji wykonywania przez organy administracyjne władzy dyscyplinarnej wobec urzędników państwowych. Uczynił to jednak świadomie, aby udzielić administracji państwa wyraźnej dyrektywy: bezprawne było ukaranie dyscyplinarne z przyczyn politycznych. Była to swoista konstytucyjna zasada prawna. W końcowym okresie swej działalności Trybunał Państwa osłabił niestety jej wymowę, gdyż w kolejnej sprawie odrzucił *a limine* skargę, nie wnikając w merytoryczną zasadność dyscyplinarnego orzeczenia³⁹.

W 1910 roku z zażaleniem do Trybunału wystąpił nauczyciel, którego władze szkolne ukarały naganą za to, że na zebraniu stowarzyszenia „Wolna szkoła” krytycznie odniósł się do wyznaniowego charakteru szkolnictwa w Austrii i zarzucił władzom uleganie naciskom klerykałnym. Przebieg postępowania dyscyplinarnego w tej sprawie był dość znamieny. Najpierw nagany udzieliła szkol-

³⁹ Hyc, nr 1764. 2216. W tym ostatnim orzeczeniu z roku 1915 uznał legalność decyzji przenoszącej w stan spoczynku nauczyciela z tego powodu, że wystąpił z kościoła katolickiego i ogłosił się osobą bezwyznaniową, gdyż zdaniem władz szkolnych utracił zaufanie rodziców i swych przełożonych.

na rada powiatowa. Rada szkolna krajowa uchyliła jednak orzeczenie i zwróciła sprawę radzie powiatowej do ponownego rozpatrzenia. Zadecydowała ona z kolei o wstrzymaniu postępowania dyscyplinarnego, gdyż uznała, że zachowanie nauczyciela stanowiło realizację dozwolonej w granicach prawa wolności słowa. Ze stanowiskiem tym nie zgodziła się rada krajowa i wydała orzeczenie o naganie, ale bez uzasadnienia. Ministerstwo wyznań i oświaty stwierdziło naruszenie zasad proceduralnych i uchyliło zaskarżone orzeczenie.

Ostatecznie jednak rada krajowa i ministerstwo ukarały naganą nauczyciela dlatego, że krytykował ordynację szkolną i oświatową, domagał się respektowania konstytucyjnej gwarancji wolności wyznania przez zapewnienie rodzicom prawa do odmowy posyłania dziecka na lekcje religii, a także żądał od władz szkolnych, aby „zwalczały krecią robotę klerykałów”. Widoczne w tej sprawie kunktatorstwo władz szkolnych świadczy o tym, że bały się one odejść od wytycznych Trybunału Państwa. Skarżący podnosił przed Trybunałem, że ograniczanie praw obywatelskich za pomocą środków dyscyplinarnych nie miało nic wspólnego z państwem prawa, a wręcz przeciwnie, oznaczało powrót do państwa policyjnego. Trybunał nie odniósł się ani jednym zdaniem do stanowiska zaprezentowanego w zażaleniu, lecz tylko orzekł, że nie jest upoważniony do badania orzeczenia dyscyplinarnego także wtedy, jeśli przez nie – zdaniem skarżącego – nastąpiło naruszenie prawa politycznego.

Z formalno-prawnego punktu widzenia Trybunał Państwa postąpił prawidłowo, uchybił jednak swej podstawowej roli gwaranta przestrzegania norm konstytucyjnych. O takiej jego postawie zdecydował zapewne charakter sporu. Zajęcie przez Trybunał stanowiska co do tego, czy wypowiedź skarżącego mieściła się w konstytucyjnych granicach wolności słowa wymagałoby od niego oceny dwóch najsilniejszych, ale przeciwstawnych wówczas trendów społecznych: klerykalizmu i laicyzmu. Zachowanie Trybunału Państwa dowodzi, że w tym przypadku podzielił negatywne stanowisko aparatu państwowego wobec coraz bardziej widocznych postaw laickich austriackiego społeczeństwa na przełomie XIX i XX wieku. Niejako przez zaniechanie wsparł postępującą klerykalizację struktur państwowych, gdyż pogodził się z tym, że władza mogła zwalczać niewygodne dla niej poglądy obywateli (szczególnie inteligencji) przy użyciu środków dyscyplinarnych.

C. Kompetencja Trybunału Państwa

1. Charakter i zasięg funkcji kontrolnej

Trybunał Państwa kontrolował naruszenie praw politycznych obywateli tylko na gruncie konkretnego, indywidualnego rozstrzygnięcia administracyjnego. Ogólne zarządzenia nie mogły być przedmiotem osądu Trybunału, chyba że bezpośrednio stosowały one przymus wobec obywatela⁴⁰. Zażalenie mogła wnieść wyłącza-

⁴⁰ Hyc, nr 441 nr 844. Obywatele nie mieli legitymacji do zaskarżenia ogólnego zarządzenia gminy o ustanowieniu języka urzędowego. Natomiast Trybunał Państwa uznał za dopuszczalne zaskarżenie zarządzenia rady miasta Pragi o przemianowaniu nazw ulic na nazwy własne, czyli czeskie i wprowadzeniu nakazu używania tych nazw przez ludność niemiecką. Trybunał orzekł,

nie osoba fizyczna lub prawna, której prawa i wolności obywatelskie zostały uszczuplone przez decyzję administracyjną. Trybunał Państwa nie przeprowadzał powszechnej, autentycznej wykładni ustaw, niezależnie od istnienia na ich podstawie konkretnego roszczenia, które strona powinna przed nim wytoczyć, zwalczając wydane wobec niej rozstrzygnięcie władz. Nie był upoważniony do badania legalności należycie ogłoszonych zwykłych ustaw (państwowych i krajowych) pod kątem ich zgodności z ustawami zasadniczymi⁴¹. Ochrona porządku konstytucyjnego w monarchicznej Austrii miała więc charakter incydentalny. Trybunał Państwa strzegł obiektywnego porządku prawnego jedynie przy okazji udzielania ochrony politycznym i publicznym prawom podmiotowym obywateli.

Trybunał Państwa nie posiadał także prawa kontroli cesarskich rozporządzeń, wydawanych na podstawie paragrafu 14 ustawy zasadniczej o reprezentacji państwa⁴². Natomiast miał prawo kontrolowania zgodności rozporządzeń wykonawczych z ustawami. Sprzeczność rozporządzenia z ustawą Trybunał Państwa mógł orzec tylko wtedy, gdy skarżący wykazał, że wskutek wydania opartej na rozporządzeniu decyzji doszło do naruszenia przysługujących mu praw politycznych. W przeciwnym wypadku Trybunał musiał oddalić skargę, mimo stwierdzenia naruszenia prawa.

Z taką sprawą zetknął się Trybunał w roku 1905. Lekarz wykonujący prywatną praktykę wystąpił z zażaleniem przeciwko decyzji władz, które skazały go na karę pieniężną za to, że odmówił bezpłatnego wykonania czynności lekarskich i wystawienia stosownego zaświadczenia⁴³. Przed Trybunałem wywodził, że rozporządzenie, na podstawie którego został zobowiązany do bezpłatnego świadczenia pracy i ukarany grzywną, nie opierało się na żadnej ustawie. Wskazywał zatem, że nałożono na niego obowiązek, który nie miał umocowania w ustawie. Domagał się uznania nielegalności zaskarżonego rozporządzenia, gdyż naruszało ono, jego zdaniem, większość przysługujących mu praw politycznych: równość wobec prawa (art.2), wolny wybór miejsca zamieszkania (art.6), zakaz stosunków poddańczych

że używanie nazw ulic w języku niemieckim, jeśli są tylko przetłumaczalne (np. Karlove namesti) nie może być zabronione na podstawie art. 19 o ochronie mniejszości narodowych.

⁴¹ Hye, nr 8, nr 1686. Rozszerzenia kompetencji Trybunału Państwa poprzez przyznanie mu uprawnienia do badania zgodności zwykłych ustaw z ustawami zasadniczymi postulował Georg Jellinek w pracy: *Ein Verfassungsgerichtshof für Österreich*, 1885, co zrealizowano dopiero w konstytucji z 1920 roku. Zob.: A. J. Noll, G. Jellinek, *Forderung nach einem Verfassungsgerichtshof für Österreich*, [w:] *Georg Jellinek-Beiträge...*, s. 262.

⁴² S. Madeyski, *Z praktyki Trybunału Państwa*, „Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne”, r. V, 1904, s. 30. Autor ten krytycznie ocenił decyzję Trybunału Państwa. Niewątpliwie poza argumentami natury prawnej, które mogły przemawiać za podporządkowaniem tych rozporządzeń kontroli Trybunału, nie bez znaczenia była okoliczność, że system ustrojowy Austrii na przełomie XIX i XX wieku bazował właśnie na tego rodzaju aktach prawnych z powodu obstrukcji parlamentu, spowodowanej waśniami narodowymi. Wobec ustępowania liberalnego systemu Konstytucji Grudniowej przed coraz bardziej widoczną zachowawczą postawą aparatu państwowego wiernego konserwatywnemu monarsze, brak kontroli cesarskich rozporządzeń był milejącą zgodą na antykonstytucyjny system rządzenia.

⁴³ Hye, nr 1375. Na mocy rozporządzenia namiestnictwa lekarze prowadzący prywatną praktykę zostali zobowiązani do bezpłatnego dokonywania oględzin zwłok i wydawania zaświadczeń stwierdzających zgod na formularzu, określonym dokładnie co do formy przez zaskarżone rozporządzenie.

(art.7), prawo o zgromadzeniach (art. 12), wolność słowa (art.13), wolność wyznania i sumienia (art. 14), prawo własności (art.5). Powołanie się na te prawa polityczne posłużyło mu jednak do tego, żeby zaprezentować Trybunałowi inną treść prawa politycznego, które powinno podlegać ochronie: naruszeniem praw obywatelskich w wymiarze etycznym, moralnym i materialnym było postępowanie władz, które w sposób jawnie bezprawny mogły w każdym czasie nałożyć na obywatela bezpłatny obowiązek pracy lub świadczenie pieniężne. Skarżący zatem opierał swe roszczenie na szeroko rozumianej wolności jednostki polegającej na tym, że nie można było jej zmuszać do określonego zachowania, chyba że zezwala na to ustawa.

Uzasadnienie skargi było zatem dość karkołomne. Wymienione prawa polityczne w zasadzie nie dotyczyły występującego w sprawie naruszenia prawa. Nic więc dziwnego, że Trybunał Państwa oddalił zażalenie, uznając powołanie się na artykuły 6, 12, 13, 14 ustawy zasadniczej za całkowicie chybione. Odmówił skarżącemu zasadności powołania się na równość wobec prawa rozumianą przez niego w ten sposób, że pewna kategoria osób nie mogła być zobowiązana do świadczenia na rzecz innych bez ekwiwalentu z ich strony. Trybunał konstytucyjną gwarancję rozumiał wyłącznie jako zniesienie przysługujących wcześniej przywilejów pewnych klas społecznych. Zarzut o naruszeniu prawa własności odrzucił z powodu braku przedmiotowej właściwości. Trybunał Państwa zatem nie zajął się zbadaniem zgodności rozporządzenia z ustawą, gdyż skarżącemu nie udało się wykazać prawa politycznego zagrożonego w konstytucji, w które ingerowałoby zaskarżone rozporządzenie.

Przedstawione orzeczenie w pełni oddaje zakres jurysdykcji Trybunału Państwa i sposób udzielanej ochrony prawnej. Pokazuje ono, że trzymał się on ściśle swej ustrojowej funkcji polegającej na strzeżeniu tylko tych praw politycznych, które wprost wyrażała ustawa zasadnicza o powszechnych prawach obywateli. Nie podejmował się nigdy takiej wykładni praw konstytucyjnych, która oderwana byłaby od historycznych źródeł ich powstania. Nie sięgał po metody interpretowania obowiązującego systemu praw wolnościowych dla szerszej definicji praw politycznych. Tylko w razie wyjścia przez Trybunał poza swe kompetencje skarżący w omawianej sprawie mógł liczyć na korzystny dla siebie wyrok. Zażalenie więc miało niewątpliwie charakter sondażowy.

W rzeczywistości chodziło przecież o stwierdzenie, czy obciążenie obywatela przez władze administracyjne określonym obowiązkiem odbyło się, czy też nie, na podstawie ustawy. Była to zatem kwestia prawna, która podlegała kompetencji Trybunału Administracyjnego. Dlaczego zatem skarżący nie wniósł zażalenia do Trybunału Administracyjnego, a szukał pomocy u Trybunału Państwa, przed którym trudno mu było się wylegitymować prawami politycznymi naruszonymi przez decyzję władz? Dlatego, że w istocie problem dotyczył ustalenia legalności rozstrzygnięcia karno-policyjnego organu administracyjnego. W tej dziedzinie natomiast wykluczona była właściwość Trybunału Administracyjnego. Gdyby zatem w tej sprawie skarżący udowodnił naruszenie prawa politycznego, to wówczas Trybunał Państwa mógłby stwierdzić brak upoważnienia ustawowego do wydania zaskarżonego rozporządzenia, orzekając tym samym bezprawność nałożonej

kary. Osobliwością austriackiego systemu ochrony w dziedzinie prawa publicznego było to, że mimo istnienia dwóch trybunałów, dochodzenie roszczeń przez obywateli nie zawsze prowadziło do odzyskania należnych im praw.

Ograniczenie orzeczniczej kontroli Trybunału Państwa wynikało poza tym ze swobodnego uznania, przysługującego administracji przy podejmowaniu decyzji, które dotyczyć mogły praw politycznych obywateli. Kategorię swobodnego uznania odnosił Trybunał Państwa w swym orzecznictwie do pojęć nieokreślonych, jakie występowały na gruncie przede wszystkim prawa o stowarzyszeniach i prawa o zgromadzeniach. Według ustawy z 1867 roku władze administracyjne mogły zakazać utworzenia stowarzyszenia w razie powstania „niebezpieczeństwa dla państwa” (*Staatsgefährlichkeit*) albo ze względu na „zagrożenie publicznego bezpieczeństwa” (*Gefährdung der öffentlichen Sicherheit*). Z tych samych względów na podstawie ustawy z 1867 roku mogła nastąpić odmowa zezwolenia na urządzenie zgromadzenia.

Trybunał Państwa, jako obrońca praw obywatelskich przed samowolą i arbitralnością władzy państwowej, poddał jednak częściowej kontroli decyzje administracyjne oparte o tego rodzaju normy blankietowe. Trybunał przyznał sobie prawo do wiążącego ustalenia, czy organ administracyjny uprawdopodobnił, że stowarzyszenie będzie niebezpieczne dla państwa. Natomiast poza zasięgiem jego kontroli pozostawała ocena tego, na ile udowodnione fakty miały taką wagę i były wystarczająco mocne, żeby uzasadnić wydanie zakazu. Zdaniem Trybunału, kwestia ta nie stanowiła przedmiotu zwykłej subsumcji danego stanu faktycznego pod normę prawną, przez co nie podlegała ona jego ocenie, ale wchodziła w zakres swobodnego uznania organów administracyjnych⁴⁴.

Dalsze zawężenie kategorii swobodnego uznania administracji przez Trybunał Państwa polegało na tym, że orzekał o prawdziwości stanu faktycznego, który posłużył władzom za podstawę zakazu powołania stowarzyszenia czy odbycia zgromadzenia publicznego⁴⁵. Ewolucja orzecznictwa poszła zatem w tym

⁴⁴ Hye, nr 57. Trybunał Państwa uznał legalność zakazu utworzenia związku drukarzy na podstawie powołanej przez władze okoliczności, że stworzenie jednolitej i centralnej organizacji może stanowić zagrożenie dla państwa. Zob. także: Hye, nr 78, 241, 375, 545.

⁴⁵ Hye, nr 313. Zażalenie wniosło stowarzyszenie pod nazwą „Polityczne Towarzystwo Ludowe” z siedzibą w Cieszynie przeciwko decyzji starostwa w Bielsku, zakazującej urzędzenia w Ustroniu 25 V 1884 zgromadzenia ludowego na otwartym terenie. Władze wydały zakaz uznając, że zawarte w programie sprawy spowodują wzburzenie ludności w kwestii językowego równouprawnienia. Przewidziany bowiem wykład na temat językowego równouprawnienia w sądzie, urzędzie i szkole, wygłoszony na zgromadzeniu zorganizowanym pod gołym niebem, dałby powód do naruszenia publicznego spokoju na wielojęzycznym i wielonarodowym obszarze. Posłużono się także argumentem, że ludność Ustronia to głównie robotnicy, którzy trzymali się dotąd daleko od dążeń i waśni narodowościowych, a przez zaplanowane zgromadzenie zostaliby do nich wciągnięci. Trybunał Państwa stwierdził naruszenie prawa politycznego i uwzględnił zażalenie z tego powodu, że opisane stosunki i zdarzenia nie tworzyły obawy o zagrożenie interesu publicznego. W szczególności Trybunał za nieprawdziwe uznał stanowisko władz, że zakaz był usprawiedliwiony z uwagi na wielojęzyczny charakter terenu, gdyż według jego oceny, okręg bielski w znakomitej większości był zamieszkiwany przez Polaków. Także sam fakt, że ludność Ustronia i okolic stanowili przedstawiciele klasy robotniczej nie mógł być podstawą zakazu. Zob. także: Hye, nr 144.

kierunku, że Trybunał właściwie samodzielnie kwalifikował powołane w sprawie okoliczności pod kątem tego, czy odpowiadały ustawowemu przesłankom uznaniowej normy. Orzekł o naruszeniu prawa politycznego wtedy, gdy jego ustalenia – wynikające z swobodnej oceny dowodów – nie pokrywały się ze stanowiskiem władz⁴⁶. Sposób kontroli swobodnego uznania administracji przez Trybunał Państwa wywarł wpływ na orzecznictwo Trybunału Administracyjnego, który dzięki temu wyszedł poza ustawowe ograniczenia swych kompetencji. Konsekwentne dążenie Trybunału Państwa do objęcia swą kontrolą klauzul generalnych po to, żeby działanie administracji w interesie publicznym nie było zasłoną dymną do zbyt częstego ingerowania w prawa obywateli, było zachętą i wskazówką dla radców Trybunału Administracyjnego do pójścia tą samą drogą⁴⁷.

2. Prawne znaczenie i skuteczność wyroków

Ustawa o organizacji Trybunału Państwa z 1869 roku nadała jego wyrokom walor deklaratoryjny, gdyż miał jedynie stwierdzać, „czy i w jakim zakresie” doszło do naruszenia prawa politycznego obywatela. Administracja była związana orzeczeniem Trybunału tylko moralnie, a nie prawnie. Nie miał uprawnienia ani do uchylecia, ani do zmiany zaskarżonej decyzji administracyjnej w razie ustalenia, że przez jej wydanie zostały naruszone prawa obywatelskie. Cofnięcie sprzecznego z konstytucyjną gwarancją rozstrzygnięcia administracyjnego należało wyłącznie do kompetencji organów państwa, które je wydały⁴⁸. Teoretyczne znaczenie wyroków Trybunału Państwa powodowało, że stosowanie się do nich władz administracyjnych zależne było od ich dobrej woli. Nie była więc pozbawiona podstaw obawa, że ochrona praw zasadniczych będzie przez to mało skuteczna.

Początki działalności Trybunału Państwa zdawały się potwierdzać niepokój o efektywność jego wyroków. W jednym z pierwszych orzeczeń Trybunał zajmował się sprawą, w której ministerstwo spraw wewnętrznych odmówiło zgody na utworzenie stowarzyszenia z tego powodu, że statut dopuszczał możliwość urządzania posiedzeń poza jego siedzibą, co, zdaniem władz, było sprzeczne z ustawą. Trybunał jednak takiej sprzeczności nie stwierdził i orzekł o naruszeniu prawa obywa-

⁴⁶ Hyc, nr 428, 1631.

⁴⁷ Zwolennikiem kontroli swobodnego uznania w takim zakresie, jak czynił to Trybunał Państwa, był F. Tezner, którego stanowisko podzielali niektórzy radcy Trybunału Administracyjnego. W trakcie jednej z porad Trybunału Administracyjnego wyraźnie nawoływał do wprowadzenia do jego orzecznictwa stanowiska Trybunału Państwa: „Schließlich sei eine jede Auslegung eines im Gesetz nicht definierten Ausdruckes eine Ermessenssache und dennoch habe z.B. das Reichsgericht den Begriff der Staatsgefährlich, der Verlässlich und dergleichen definiert und eine dieser Definition entsprechende Begründung der behördlichen Entscheidungen verlangt”, [w:] Beratungsprotokoll L. 12330 ex 1912. SUA w Pradze NSS/R, karton 125.

⁴⁸ Hyc, nr 1005, 1036. Jedynie co do naruszenia praw politycznych, których przywrócenie do stanu zgodnego z konstytucyjnymi gwarancjami nie było obiektywnie możliwe (np. naruszenie wolności słowa, prawa do zgromadzeń), korzystny dla obywatela wyrok Trybunału dawał mu tylko moralne zadośćuczynienie. W odniesieniu do tego rodzaju spraw Trybunał poprzez swoje orzecznictwo wyznaczał wzorce dla postępowania biurokracji państwa, które odpowiadały ówczesnym standardom państwa prawnego.

teli do stowarzyszania się⁴⁹. Po otrzymaniu korzystnego dla siebie wyroku założyciele stowarzyszenia wnieśli ponownie podanie o zatwierdzenie statutu. Władze jednakże zignorowały orzeczenie Trybunału i po raz drugi zakazały działalności stowarzyszenia, ale tym razem ze względu na jego niebezpieczny dla państwa charakter. Cel posunięcia władz był jednoznaczny: obejście wyroku Trybunału. Właśnie ta sprawa utrwaliła pogląd o słabym oddziaływaniu deklaratoryjnych orzeczeń Trybunału na praktykę administracyjną⁵⁰.

Opinia ta pomijała jednak źródło, zawierające epilog do pierwszego orzeczenia Trybunału Państwa, które zostało jawnie zlekceważone przez administrację. Jest nim protokół z posiedzenia austriackiej Rady Ministrów, która zajmowała się w 1872 roku wspomnianą sprawą. Trafiała ona na forum rządu dlatego, że od nowego zakazu utworzenia stowarzyszenia jego założyciele wnieśli ponownie skargę do Trybunału, który prawie jednomyślnie uznał się za uprawniony do jej rozpatrzenia⁵¹. Rząd stanął więc wobec dylematu: podtrzymać decyzję ministerstwa spraw wewnętrznych, czy ją cofnąć, skoro Trybunał Państwa mógł powtórnie zawyrokować o naruszeniu konstytucyjnej gwarancji wolności zrzeszania się obywateli. Zastanawiano się zatem nad szansą uzyskania korzystnego dla ministerstwa wyroku, gdyż inne rozstrzygnięcie Trybunału byłoby kompromitacją centralnej administracji⁵². Pikanterii całej sprawie dodawał fakt, że chodziło o zakaz działalności stowarzyszenia, które wspierać miało politykę rządu w utrwaleniu konstytucyjnego porządku prawnego. Ponadto zakaz działalności stowarzyszenia ze względu na zapis w statucie o urządzaniu zebrań poza jego siedzibą (*Wanderversammlungen*) kłócił się z polityczną rzeczywistością. Rząd bowiem jednocześnie tolerował urządzanie takich samych posiedzeń przez stowarzyszenia katolickie, które agitowały przeciwko państwowym ustawom zasadniczym i ustawie szkolnej.

O odstąpieniu od zakazu wypowiedział się J. Unger, wówczas minister bez teki, a zarazem członek Trybunału Państwa. Stwierdził on, że Trybunał odrzuciłby skargę tylko wtedy, jeśli konkretne fakty potwierdzałyby niebezpieczny dla

⁴⁹ Hye, nr 19. Sprawa dotyczyła założenia w 1871 roku w Mistelbach „stowarzyszenia dla konstytucyjnego postępu”, którego zadaniem miało być wspieranie liberalnego ustawodawstwa.

⁵⁰ L. Grünwald, *Der österreichische Verwaltungsgerichtshof in Österreich*, Wien 1875, s. 119, [w:] Swoboda, *Die tatsächliche Wirkung des österreichischen Reichsgerichtes (1869-1918)*, [w:] *Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht*, Bd. XXI, 1971, s. 189; T. Olechowski, *Einführung...*, s. 55.

⁵¹ Ministerratsprotokolle (1872-1875), AVA w Wiedniu. Abschriften Prof. Redlich, karton 42, Protokoll II am 18 I 1872. Potwierdził ten fakt J. Unger: „Die obige Ansicht, daß die Entscheidung über die wiederholte Klage in die Kompetenz des Reichsgerichtes einschlägt haben fast alle Mitglieder desselben und selbst Freiherr von Kraus, der nicht als allzu liberal in seinen Gesinnungen bekannt ist, getheilt”.

⁵² *Ibidem*. Tak rzecz ujmował na posiedzeniu rządu przedstawiciel ministerstwa spraw wewnętrznych, który postawił pytanie: „ob das gegenwärtige Ministerium gewillt ist, dem beim Reichsgerichte wieder anhänging gemachten Prozeß freien Lauf zu laßen, oder [...] von der Entscheidung des Ministeriums zurückzutereten. Er bemerkt dabei, daß das Beharren bei dem früheren Erkenntniß des Ministeriums des Innern nur in dem Falle angezeigt sein dürfte, wenn vorauszusehen wäre, daß das Reichsgericht seine Entscheidung in der Art erlassen würde, daß dadurch das Ministerium nicht kompromittirt sein würde”.

państwa charakter tworzonego stowarzyszenia. Tego jednak ministerstwo nie było w stanie wykazać⁵³. Stanowisko Ungera poparł J. Glaser, minister sprawiedliwości, a prywatnie jego najbliższy przyjaciel. W przekonaniu Gläsera, powołanie się przez ministerstwo na względy bezpieczeństwa państwowego było jedynie wybiegiem, aby utrzymać pierwotny zakaz utworzenia stowarzyszenia wbrew orzeczeniu Trybunału Państwa⁵⁴. Dał do zrozumienia, że takie postępowanie administracji miało niewiele wspólnego z zasadami państwa prawnego. W obawie przed kompromitacją ministerstwo, na wniosek rządu, uchyliło swą decyzję, a Trybunał Państwa na posiedzeniu niejawnym umorzył postępowanie⁵⁵.

Rząd austriacki nie miał więc wątpliwości co do wysokiej konstytucyjnej pozycji Trybunału Państwa. Swoim zachowaniem dał administracji wyraźne zalecenie, że powinna respektować jego orzeczenia. Zasługa w tym wybitnych przedstawicieli elit prawniczych w ówczesnych strukturach władzy. Siła wyroków Trybunału Państwa opierała się właśnie na tym, że dobrze wykształceni i kompetentni urzędnicy centralnej administracji nie wazyli się na ponowną z nim konfrontację z lęku przed narażaniem na szwank autorytetu państwa. Biurokracja mogła się na to odważyć tylko wtedy, gdy chciała wyjść naprzeciw spodziewanym oczekiwaniom panującego, którego domniemaną wolę uważała niekiedy za ogólnopolityczny cel swych działań. Pokazała to kolejna, ale i ostatnia próba zlekceważenia przez administrację stanowiska prawnego Trybunału Państwa.

W 1886 roku Trybunał rozpoznawał zażalenie na odmowną decyzję ministerstwa spraw wewnętrznych w sprawie zgody na działalność związku starokatolików w Austrii, na tej podstawie, że według statutu miał się on zajmować sprawami publicznymi. Zdaniem władz, świadczyło to o jego politycznym charakterze. Wskutek tego przedłożony do zatwierdzenia statut nie odpowiadał warunkom ustawy, która politycznym stowarzyszeniom nie zezwalała na tworzenie w kraju ich filii. Istotą sporu była więc ocena charakteru związku. Zdaniem ministerstwa, pozostawiona ona została swobodnemu uznaniu organu administracyjnego. Trybunał Państwa odrzucił jednak ten argument, uzasadniając to tym, że – jako sąd powołany do badania naruszeń zagwarantowanych w konstytucji praw obywateli – mógł w oparciu o własne przekonanie ustalić, jaki charakter miało planowane stowarzyszenie: polityczny czy niepolityczny.

⁵³ *Ibidem*. Wniosek o cofnięcie decyzji ministerstwa Unger poprzedził uwagą: „Es bleibt daher zu erwägen, ob es im Interesse der öffentlichen Autorität liegt, die Sache auf sich beruhen und sich durch das Reichsgericht komtumaziren zu lassen oder die Entscheidung des Ministeriums des Innern zurückzunehmen und auf diese Weise einer Compromittirung des Ministeriums durch eine sicher zu erwartende gegentheilige Entscheidung des Reichsgerichtes vor (zubeugen).

⁵⁴ *Ibidem*. J. Glaser bronił autorytetu Trybunału: „Der Justizminister findet den Ausspruch des Reichsgerichtes rücksichtlich der Kompetenzerklärung in der vorliegenden Klage ganz korrekt und bemerkt noch dabei, daß das frühere Ministerium durch Erlaßung der 2 ten Entscheidung sich über das Erkenntniß des Reichsgerichtes offen(bar) hinaussetzen wollte, indem es die Begründung durch die Staatsgefährlichkeit „seiner Einrichtung wegen“ nur als ein Hinterpfortchen ansah, durch welches dasselbe seine frühere Entscheidung gegen den Ausspruch des Reichsgerichtes aufrecht erhalten wollte, was aber mit der Würde einer Zentralstelle nicht vereinbarlich erscheint”.

⁵⁵ Reichsgericht II/16, AVA w Wiedniu, kanton 70, 71, 87, 89.

Wyraził zatem pogląd, że nie każdy związek zakładający interesowanie się sprawami publicznymi mógł zostać uznany za polityczny, wiele bowiem spraw publicznych pozostawało całkowicie na uboczu polityki (np. zakładanie dróg). Zdaniem Trybunału rozstrzygający dla oceny charakteru związku był wyrażony w statucie cel działalności i środki podejmowane dla jego realizacji. W rozpoznawanej sprawie celem związku było popieranie i rozszerzanie uznanego przez państwo w 1877 roku kościoła starokatolików. Cel związku był wyłącznie natury religijnej. Trybunał Państwa zatem stwierdził naruszenie ustawy o stowarzyszeniach i uwzględnił zażalenie⁵⁶.

Ponowna prośba o zatwierdzenie statutu została odrzucona z tego powodu, że stowarzyszenie wydawało się władzom niebezpieczne dla państwa. Trybunał Państwa, powtórnie orzekając w sprawie, stwierdził raz jeszcze naruszenie prawa poręczonego w konstytucji. Towarzyszyła temu rozstrzygnięciu ważna zasada prawna. Organ administracyjny, po wydaniu przez Trybunał korzystnego dla strony wyroku, nie mógł odmówić zgody na działalność stowarzyszenia z innych przyczyn niż powołane we wcześniejszej decyzji. Takie orzeczenie Trybunału oznaczało, że administracja została związana własnymi ustaleniami dokonanymi przy pierwotnej odmowie założenia stowarzyszenia. W ten sposób Trybunał Państwa położył tamę ignorowaniu jego wyroków⁵⁷.

Faktem jednak pozostaje, że deklaratoryjne znaczenie wyroków Trybunału powodowało niekiedy jego bezsilność. Przykładem tego była sprawa z końcowego okresu jego działalności. Można nawet sądzić, że stała się ona koronnym argumentem za przyznaniem uprawnień kasacyjnych powstałemu w Austrii po upadku monarchii Trybunałowi Konstytucyjnemu.

W 1903 roku trafiła do Trybunału sprawa powołanego w Pradze stowarzyszenia osób bezwyznaniowych. Władze odmówiły rejestracji niepolitycznego stowarzyszenia z powodu niejasnego celu działalności. Trybunał uznał zakaz za naruszający konstytucyjną gwarancję, gdyż – jego zdaniem – statut wyraźnie określał, że stowarzyszenie miało służyć popieraniu duchowych i materialnych interesów członków przez organizowanie dyskusji i wykładów, wydawanie pism itp. W szczególności jego celem było zapewnienie bezpłatnej pomocy prawnej swoim członkom w razie kłopotów, w jakie mogli popaść z uwagi na swą bezwyznaniowość⁵⁸. Ministerstwo wykonało wyrok Trybunału i uchyliło negatywną decyzję. Stowarzyszenie rozpoczęło działalność, lecz w 1909 roku namiestnictwo w Pradze rozwiązało je pod pretekstem, że podczas zgromadzenia z udziałem 2000 osób wygłaszane były przemówienia, które zawierały niebezpieczne dla państwa tendencje⁵⁹. Za podstawę decyzji podano przekroczenie statutowych zadań, gdyż weszło ono w ten sposób na drogę politycznej aktywności.

⁵⁶ Hye, nr 369.

⁵⁷ Hye, nr 379. Dopiero po tym orzeczeniu Trybunału ministerstwo wyraziło zgodę na działalność stowarzyszenia starokatolików. Zob.: W. R. Svoboda, *Die Wirkung...*, s. 190.

⁵⁸ Hye, nr 1229.

⁵⁹ Hye, nr 1926. W szczególności za bezprawną uznano propozycję rezolucji, w której miano wyrazić oburzenie w związku ze skazaniem na śmierć Franciszka Ferrera, hiszpańskiego działacza oświatowego, pedagoga, założyciela Szkoły Nowoczesnej w Barcelonie, pioniera świeckiego nauczania.

Wkrótce po rozwiązaniu stowarzyszenia jego członkowie wystąpili o zgodę na działalność „Politycznego klubu wolnomyślicieli”. Władze jednak odmówiły rejestracji. Uznały bowiem, że była to zakamuflowana próba odnowienia rozwiązanego stowarzyszenia. Podnosiły przed Trybunałem, że jego założyciele zmierzali do niedozwolonego obejścia administracyjnego zakazu. Ponadto w uzasadnieniu decyzji powołano się na złe doświadczenia administracji ze związkami wolnomyślicieli, jako niebezpiecznymi dla państwa, gdyż ich członkowie byli nastawieni anarchicznie. Trybunał Państwa nie podzielił stanowiska władz administracyjnych wyrażonego w zaskarżonej przed nim decyzji. Nie przyjął mianowicie założenia, że oba stowarzyszenia, rozwiązane i mające dopiero powstać, były takie same. Różniły się bowiem co do charakteru: wcześniejsze było niepolityczne, nowe miało być polityczne. Inne też były cele obu stowarzyszeń. Poprzednie wspierało osoby bezwyznaniowe, obecne popierało laicyzację społeczeństwa i rozdział kościoła od państwa. Odrzucił także pogląd, że stowarzyszenie było niebezpieczne dla państwa, gdyż nie zostało to potwierdzone konkretnymi okolicznościami.

Po upływie czterech tygodni od wydania wyroku, a był to termin zobowiązujący administrację do wypowiedzenia się w sprawie zatwierdzenia statutu stowarzyszenia, założyciele „Politycznego klubu wolnomyślicieli” zwołali walne zgromadzenie klubu. Władze policyjne nie wyraziły jednak na to zgody, domagając się potwierdzenia, że decyzja o zakazie działalności stowarzyszenia została uchylona przez organy rządowe. Od tej policyjnej odmowy wniesione zostało zażalenie do Trybunału Państwa. Władze polityczne żądały od Trybunału oddalenia skargi na tej podstawie, że jego wyrok nie miał charakteru reformatoryjnego, lecz tylko znaczenie moralne. Trybunał Państwa w 1913 roku musiał, *volens nolens*, wypowiedzieć własną bezradność: nieuchylony przez organ administracyjny zakaz był nadal prawnie obowiązujący, pomimo to, że pozostawał w jawnej sprzeczności z konstytucyjną gwarancją. Taka sentencja wyroku Trybunału uderzała wprost w zasady państwa prawnego⁶⁰.

Na kanwie tych orzeczeń można jednak wyrazić całkiem odmienną konstatację. Trybunał Państwa udowodnił, że mógł przeciwstawić się walce państwa z organizacjami o charakterze wolnomyślicielskim. Władze zresztą nie kryły przed Trybunałem tego, że wszelkimi dozwolonymi środkami prawnymi zmierzały do ich delegalizacji⁶¹. Trybunał Państwa nie godził się na przypisywanie tendencjom laickim celów antypaństwowych czy anarchicznych. Jednym słowem, Trybunał Państwa zdawał się pouczać austriacką biurokrację, że taka ich ocena mogła być uprawniona z punktu widzenia państwa jako wyraziciela katolickiej, czy ogólnie

⁶⁰ Hyc, nr 2042. Błędem założycieli omawianego stowarzyszenia było to, że po wydaniu przez Trybunał Państwa korzystnego dla siebie wyroku nie przedstawili władzom ponownie statutu do zatwierdzenia. Wówczas zapewne uzyskaliby pozytywną decyzję. Prawdopodobnie jednak chodziło o to, żeby wymusić na Trybunałe precedensowe orzeczenie zobowiązujące administrację do wykonania w ciągu czterech tygodni jego wyroku, gdyż prezentował on stanowisko, że po upływie tego terminu od złożenia statutu stowarzyszenia do akceptacji mogło ono rozpocząć działalność, jeśli w tym czasie nie została wydana decyzja o zakazie.

⁶¹ Hyc, nr 2134.

wyznaniowej części społeczeństwa, ale nie organizacji służącej realizacji interesów obywateli niezależnie od wyznania czy narodowości. Propagował więc w swym orzecznictwie idee państwa prawnego i liberalnego.

Znakomita większość wyroków Trybunału Państwa była wykonywana przez administrację, która podejmowała czynności, aby przywrócić stan zgodny z prawem. Zdarzały się tylko nieliczne przypadki, gdy nie postępowano zgodnie z nakazem Trybunału. Były to wszakże sytuacje, w których władze przyznawały sobie moralne prawo do odstąpienia od jego zapatrywania prawnego. Miało to miejsce wówczas, gdy wyrok mógł być kontrowersyjny, a niekiedy miał za sobą nieznacznie większość radców Trybunału⁶². Dobrą tego ilustracją była sprawa Żydów z galicyjskiego miasta Brody. W 1880 roku Rada Szkolna Krajowa zdecydowała o utworzeniu w Brodach dwóch szkół ludowych z językiem polskim jako wykładowym. Gmina miejska Brody, której 3/4 mieszkańców stanowili Żydzi, domagała się od władz szkolnych nauczania w języku niemieckim. Ponieważ gmina nie uzyskała pozytywnej decyzji, odwołała się do Trybunału Państwa, wnosząc o stwierdzenie naruszenia artykułu 19 ustawy zasadniczej o powszechnych prawach obywateli. Przyznawał on narodowościom monarchii nie naruszalne prawo do zachowania swojej narodowości i języka oraz wprowadzał zakaz przymusu nauki innego języka.

Powstał więc problem prawny, czy Żydzi w Austrii byli narodowością w rozumieniu konstytucji i czy przysługiwała im ochrona własnego języka (hebrajskiego bądź jidysz). Pozytywna odpowiedź na to pytanie prowadziłaby do oddalenia skargi, gdyż Żydzi z Brodów żądali ochrony języka niemieckiego jako własnego. Zanegowanie z kolei faktu odrębnej narodowości żydowskiej w kontekście uznania języka niemieckiego za język przyrodzony Żydom prowadziło do konsekwencji, że byli oni członkami... narodowości niemieckiej! Trybunał Państwa uwzględnił skargę, chcąc się przeciwstawić polonizacji Żydów galicyjskich⁶³. To wszakże

⁶² Hye, nr 1109, 1461. Zob.: W. R. Swoboda, *Die Wirkung...*, s. 189. W takich przypadkach władze nie uchylały z urzędu decyzji uznanej przez Trybunał za naruszającą prawa obywateli zagwarantowane w konstytucji, ale wyczekiwały na nowe podanie strony. Niekiedy także wydawały zalecenie, aby przy identycznym stanie faktycznym postąpić niezgodnie z linią orzecniczą Trybunału, licząc na to, że mógł on przy ponownej takiej sprawie odstąpić od swego poglądu prawnego. W działalności Trybunału wystąpiły jednak nieliczne przypadki diametralnej zmiany orzecznictwa.

⁶³ Hye, nr 219. Za takim orzeczeniem wypowiedział się A. Hye, który uważał, że najważniejszym zadaniem Trybunału w tej sprawie było odparcie twierdzenia rządu, że Żydom nie przysługiwało prawo deklarowania, iż przynależą do narodowości niemieckiej. Przyjęcie bowiem takiego stanowiska byłoby odrzuceniem procesu asymilacji austriackich Żydów. Zob. na ten temat: G. Stourzh, *Galten die Juden als Nationalität Altösterreich? Ein Beitrag zur Geschichte des cisleithanischen Nationalitätenrechts*, [w:] *Wege zur Grundrechtsdemokratie. Studien zur Begriffs- und Institutionengeschichte des liberalen Verfassungsstaates*, Wien 1989, s. 259 i n. Jednakże ujemną konsekwencją tego orzeczenia było to, że zahamowało działania autonomicznych władz na rzecz polonizacji galicyjskich Żydów, którym Trybunał dostarczył niejako prawnego argumentu za zachowaniem językowej i kulturowej odrębności wśród społeczności polskiej w czasach autonomii galicyjskiej. Wynikająca z tego okresu separacja ludności żydowskiej od polskiej miała swą kontynuację w okresie międzywojennym na terenach południowo-wschodniej Rzeczypospolitej, co utrudniało niesienie Żydom pomocy w obliczu ich zagłady przez hitlerowskie Niemcy.

spowodowało, że uzasadnienie orzeczenia było wewnętrznie sprzeczne. Z jednej bowiem strony stwierdzono w nim, że Żydzi mogli się uważać za członków narodowości niemieckiej, a jednocześnie przy wykładni artykułu 19 konstytucji musiano przyznać, że gwarantował on ochronę prawną mniejszościom narodowym. Wyrok Trybunału nie doprowadził więc do powstania szkoły w języku niemieckim. Autonomiczne władze szkolne Galicji nie spełniły żądań Żydów miejskiej gminy Brody⁶⁴.

Poza sporadycznymi przypadkami, w których administracja nie chciała się ugiąć przed wyrokiem Trybunału Państwa, zasadniczo panował wśród sfer biurokratycznych Austrii pogląd o wiążącym charakterze jego interpretacji prawnych. Dowodu na to dostarczyło orzecznictwo Trybunału Administracyjnego, który przyczynił się także do podniesienia rangi orzeczeń Trybunału Państwa. Trybunał Administracyjny bowiem uznał kompetencję organów administracyjnych do zmiany prawomocnej decyzji w celu dostosowania jej do sentencji wyroku Trybunału Państwa, jeśli nawet odbyłoby się to z naruszeniem praw nabytych innych osób. W przekonaniu Trybunału Administracyjnego, z deklaratoryjnego charakteru orzeczeń Trybunału Państwa wypływało związanie administracji jego stanowiskiem prawnym, które upoważniało ją do wydania w sprawie nowych zarządzeń, powodujących zmianę istniejącego stanu prawnego⁶⁵. Mimo zatem słabej pozycji ustrojowej, Trybunał Państwa w rzeczywistości swym orzecznictwem skutecznie wpływał na sposób działania administracji, kształtując świadomość prawną urzędników w duchu państwa prawnego.

D. Orzecznictwo Trybunału Państwa

Trybunał Państwa obejmował swym orzecznictwem katalog praw i wolności, który zawierała ustawa zasadnicza o powszechnych prawach obywateli z 21 grudnia 1867 roku⁶⁶. Zaliczyła ona do praw wolnościowych następujące prawa: równość wobec ustawy (art. 2), równy dostęp do urzędów (art. 3), swobodę przesiedlania się osoby i majątku (art. 4), wolność emigracji (art. 4), nietykalność własności (art. 5), wolność osiedlania się (art. 6), wolność nabywania nieruchomości i swobodnego rozporządzania nimi (art. 6), wolność zarobkowania (art. 6), wolność od poddaństwa i zależności osobistej (art. 7), wolność osobistą (art. 8), prawo miru domowego (art. 9), tajemnicę korespondencji (art. 10), prawo wnoszenia petycji (art. 11), wolność zrzeszania się i zgromadzeń (art. 12), wolność słowa i prasy wraz z zakazem cenzury (art. 13), wolność wyznania i sumienia (art. 14), wolność kultu i autonomii uznanych prawnie kościołów i związków religijnych (art.

⁶⁴ G. Storzh, *Galten die Juden...*

⁶⁵ Hye, nr 452, 1103. Budwiński, nr 5644, 2258 A. Zob. na ten temat: L. Epstein, *Die Rechtswirkung der Entscheidungen des Reichsgerichtes über Beschwerden wegen Verletzung der durch die Verfassung gewährleisteten politischen Rechte*, [w:] *Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht*, Wien 1916, Dritter Jahrgang, I.u.2. Heft, s. 447-448.

⁶⁶ Staatsgrundgesetz vom 21. Dezember 1867 über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger für die im Reichrath vertretenen Königreiche und Länder, RGBL 142/1867, s. 394 in.

15 i 16), wolność nauki i nauczania (art. 17), wolność wyboru zawodu (art. 18), prawo do strzeżenia i pielęgnowania narodowości i języka (art. 19).

Nie wszystkie jednak wymienione prawa zasadnicze znalazły odbicie w orzecznictwie Trybunału Państwa: jedne z powodu braku jego kompetencji, inne ze względu na to, że nie trafiła do niego skarga o ich naruszenie. Do pierwszej grupy należało prawo własności, którego ochronę pozostawił Trybunałowi Administracyjnemu. W drugiej mieściły się takie prawa jak: wolność zarobkowania, wolność od węgła poddańczego czy prawo wnoszenia petycji. Najwięcej jego orzeczeń odnosiło się do ochrony tych praw zasadniczych, które były źródłem aktywności obywateli w życiu publicznym: wolności stowarzyszeń i zgromadzeń oraz wolności słowa. Zażalenia na naruszenie prawa do zrzeszania się stanowiły stały punkt jego orzecznictwa przez cały okres działalności. W tej bowiem dziedzinie wkraczanie państwa w wolną sferę obywatelskiego działania zdarzało się najczęściej: pod koniec XIX i na początku XX wieku wzrastała liczba zażaleń obywateli podnoszących naruszenie ich prawa do działalności w ramach stowarzyszeń o charakterze narodowym lub tendencjach laickich.

W tym okresie zwiększyła się też liczba spraw o naruszenie prawa do strzeżenia własnej narodowości i języka, głównie jako wynik konfliktu niemiecko-czeskiego. Sprawy o ochronę praw mniejszości narodowych były także stałym elementem orzecznictwa Trybunału. Dość pokaźna grupa jego orzeczeń dotyczyła prawa do wybrania sobie miejsca pobytu i zamieszkania na dowolnym terytorium państwa, w czym niekiedy przebijały się kwestie narodowościowe i światopoglądowe. Część jednak praw zasadniczych została odzwierciedlona w orzecznictwie w dość skromnym zakresie, jak np. tajemnica korespondencji (2), prawo miru domowego (3), wolność nauki i nauczania (3). Miały one wszakże niejednokrotnie walor precedensu, wpływającego na kształt praktyki administracyjnej. Nieliczne przypadki skarg o ich naruszenie mogą także pośrednio posłużyć za dowód, że austriacka biurokracja pozostała lojalna wobec konstytucyjnego porządku prawnego.

Wyroki Trybunału Państwa w sprawach o naruszenie praw wolnościowych poręczonych w konstytucji stanowiły ponad jedną trzecią całości jego orzecznictwa na ogólną liczbę 2144 wyroków, wydanych do 1914 roku. Przedmiotem jego jurysdykcji w znakomitej większości były roszczenia o ochronę publicznych praw podmiotowych, głównie urzędników o wypłatę pensji i dodatków wynikających z ustawowych regulacji. Najmniej miejsca w jego orzecznictwie zajęło rozstrzyganie sporów kompetencyjnych. Nieznaczną część orzecznictwa zajmowały powództwa o wznowienie postępowania w sprawach już rozstrzygniętych, jeśli wyszły na jaw nowe dowody, których nie mógł wcześniej uwzględnić.

W początkach działalności Trybunału Państwa liczba rozpoznanych zażaleń z powodu naruszenia praw obywatelskich nie była zbyt wielka. Do czasu rozpoczęcia działalności przez Trybunał Administracyjny w 1876 roku, a więc w okresie sześciu lat, wydał on w tych sprawach zaledwie 21 na ogólną sumę 111

wyroków. Wielkość ta jednak stale rosła⁶⁷. Nie była to wszakże – jak na półwiekową działalność Trybunału Państwa – liczba zbyt wielka. Można zatem przyjąć, że austriacki aparat państwowy nie dopuszczał się rażących naruszeń konstytucyjnych praw obywateli. Starał się swą działalność podporządkować prymatowi prawa, o czym może świadczyć to, że jedynie mniej niż jedna trzecia zaskarżonych do Trybunału Państwa decyzji zawierała *de facto* naruszenie praw i wolności obywatelskich⁶⁸.

1. Równość wobec ustawy i równy dostęp do urzędów

Artykuł 2 ustawy zasadniczej o powszechnych prawach obywateli deklarował, że „wszyscy obywatele państwa są równi wobec ustawy”. Konstytucyjna zasada równości wszystkich obywateli wobec prawa była dyrektywą skierowaną do organów państwa. Trybunał Państwa nie mógł się jednak wypowiedzieć w kwestii, czy zasada równości była także wiążąca dla ustawodawcy, gdyż nie przysługiwało mu prawo badania zgodności prawidłowo ogłoszonych ustaw z państwowymi ustawami zasadniczymi; nie był Trybunałem Konstytucyjnym *sensu stricto*. Konstytucja Grudniowa nie stworzyła więc mechanizmu prawnego broniącego obywateli przed nierównością zawartą w treści samych ustaw⁶⁹. Zakaz naruszenia zasady równości dotyczył wyłącznie działalności organów egzekutywy. Organy administracji zmuszone zostały do stosowania w podejmowanych decyzjach tej zasady, co wykluczało z ich strony arbitralne postępowanie. Trybunał Państwa uznał za naruszenie zasady równości wobec prawa działanie władz administracyjnych polegające na tym, że odmówiły one stronie zgody na wykonywanie

⁶⁷ Taką wielkość orzeczeń osiągnął potem w ciągu trzech lat 1878-1880 (na ogólną liczbę 81 orzeczeń – 25 dotyczyło naruszeń praw politycznych). W przeciągu dwóch następnych lat 1881-1882 wydał ich 19 na 40 wszystkich orzeczeń, w latach 1883-1885 liczba ta wzrosła do 48 na 99 wyroków, w latach 1886-1888 wydał 45 orzeczeń na ogółem 82, w latach 1889-1892: 67 na 141, w latach 1893-1897: 107 na 245 wyroków, a więc w tym okresie orzeczenia dotyczące praw wolnościowych wynosiły blisko połowę ogólnej liczby wyroków. Wzrost liczby spraw potwierdzał autorytet Trybunału. W następnych latach udział spraw o ochronę praw wolnościowych malał z uwagi na to, że administracja działała zgodnie z jego wytycznymi (w latach 1898-1914 na ogólną liczbę 1264 orzeczeń 462 dotyczyło naruszeń praw politycznych).

⁶⁸ Na przykład w latach 1878-1880 naruszenie praw politycznych Trybunał orzekł w 11 wypadkach, w okresie 1881-1882 – w 7, 1883-1885 – w 19, 1886-1888 – w 18, 1889-1892 – w 23, 1893-1897 – w 31. Nierówny jednak był odsetek naruszeń w odniesieniu do poszczególnych gwarancji obywatelskich. Najwięcej wyroków stwierdzających naruszenie prawa politycznego obywateli dotyczyło swobody osiedlania się, gdyż niekiedy odsetek orzeczonych naruszeń sięgał prawie 100 % (lata 1878-1880), ale już w latach 1893-1897 wynosił poniżej 50%. Zdecydowanie niższe wielkości występowały przy naruszeniach prawa do stowarzyszania się i zgromadzeń. Początkowo były one wyższe, np. w latach 1878-1888 wynosiły około 40%, w latach 1889-1892 wynosiły nieco ponad 20%, a w latach 1893 – 1897 obniżyły się o połowę w porównaniu z poprzednimi czterema latami. Malejący odsetek stwierdzanych przez Trybunał Państwa naruszeń wolności zrzeszania się obywateli oznaczał, że władze przy podejmowaniu decyzji stosowały się do prezentowanej przezeń wykładni ustaw z 1867 roku.

⁶⁹ Zob. na ten temat: J. Baszkiewicz, *Władza...*, s. 117-118.

przemysłu, chociaż spełniała ona wszystkie wymagania ustawy, a przyznały koncesję osobie, która ich nie wypełniła⁷⁰.

Natomiast nie znalazł Trybunał związku z zasadą równości obywateli wobec prawa w sytuacji, gdy podobne okoliczności w dwóch różnych sprawach nie stanowiły ustawowej przeszkody dla administracji do wydania w jednym przypadku pozytywnej, a w drugim – negatywnej decyzji⁷¹. Źródłem równości wobec prawa była bowiem ustawa, a nie zindywidualizowane rozstrzygnięcie administracyjne. Konstytucyjnej równości wobec prawa Trybunał nie odnosił także do przypadku, gdy urzędnik państwowy w stosunkach służbowych domagał się takiej ochrony, jaka przysługiwała ogółowi obywateli⁷². Trybunał nie dostrzegł także związku konstytucyjnej równości wobec ustawy z decyzją władz gminnych, zezwalającą mieszkańcom na ustawianie przy drogach szyldów i reklam, lecz tylko w języku niemieckim. W tym przypadku rozumiał ją jako zasadę równego traktowania obywateli w każdej dziedzinie życia publicznego i prywatnego. Orzekł jednak w tej sprawie naruszenie konstytucyjnego prawa do zachowania narodowego języka⁷³.

Przykładem szczególnym zasady równości wobec ustawy było konstytucyjne prawo równego dostępu do urzędów, sformułowane w artykule 2 ustawy zasadniczej: „Publiczne urzędy są dostępne na równi wszystkim obywatelom państwa”. Trybunał Państwa w jednym z pierwszych orzeczeń dokonał wykładni tej konstytucyjnej zasady. Zagwarantowana w konstytucji dostępność do urzędów oznaczała, że żadna grupa obywateli nie mogła być wykluczona od ich sprawowania ze względów religijnych, narodowych, stanowych i podobnych ani też żaden urząd państwowy nie miał być zastrzeżony dla pewnej kategorii obywateli⁷⁴. Według poglądu Trybunału, z gwarancji tej nie wynikało prawne roszczenie o nadanie urzędu w razie spełnienia określonych warunków. Odmowa zatem przyjęcia do publicznej służby, o ile została pozostawiona swobodnemu uznaniu władz, nie mogła być uważana za naruszenie konstytucyjnej zasady⁷⁵. Swobodne uznanie władz nie pokrywało się wszakże z arbitralnym postępowaniem i w tym zakresie orzeczenie Trybunału zdawało się sugerować, że zmierzające w tym kierunku odwołania mogły być przez niego merytorycznie kontrolowane. W całej jednak praktyce orzeczniczej Trybunał Państwa nie spotkał się tego typu sprawą.

⁷⁰ E. Melichar, *Die Freiheitsrechte...*, s. 263.

⁷¹ Hye, nr 2134. Skarżący podnosił, że zachodziło naruszenie równości wobec prawa, gdy władze odmówiły zgody na działalność stowarzyszenia wolnomyslicieli, kwestionując postanowienia jego statutu, jeśli jednocześnie w innych przypadkach zezwalały na działalność stowarzyszeń o statutach identycznych, jak przedłożony w sprawie.

⁷² Hye, nr 1863. W tej sprawie wniósł zażalenie sędzia, któremu władze zwierzchnie odmówiły przyjęcia jego służbowego pisma sporządzonego w języku narodowym (słoweńskim), a nie języku niemieckim jako urzędowym. Żądanie swe opierał na gwarancji art. 19, przysługującej mu w pierwszym rzędzie jako obywatelowi państwa.

⁷³ Hye, nr 1534.

⁷⁴ Hye, nr 165. Chodziło o sprawę, w której skarżący zwalczał decyzję namiestnictwa o niezatwierdzeniu z przyczyn formalnych jego wyboru do okręgowej rady szkolnej.

⁷⁵ Hye, nr 255.

2. Wolność osiedlania się i emigracji

Wolność wyboru miejsca zamieszkania gwarantowały artykuły 4 i 6 ustawy zasadniczej o powszechnych prawach obywateli. Artykuł 4 postanawiał, że „swoboda przesiedlania się osoby i majątku wewnątrz terytorium państwa nie podlega żadnemu ograniczeniu” (*Freizügigkeit*), a także zapewniał swobodę emigrowania przez jednoznaczną deklarację: „wolność emigracji jest ograniczona ze strony państwa tylko obowiązkiem służby wojskowej” (*Die Freiheit der Auswanderung*). Wolność osiedlania się znalazła wyraz w artykule 6 przez stwierdzenie, że „każdy obywatel państwa może sobie obrać miejsce pobytu i zamieszkania w każdym punkcie terytorium państwa” (*Niederlassungsfreiheit*). Wolność przemieszczania się na całym obszarze państwa i osiedlania się obywateli była nieograniczona, chyba że ustawa zezwalała organom państwa na wydanie nakazu przebywania w danym miejscu lub jego opuszczenia. Zastrzeżenie to wynikało z ustawy o ochronie wolności osobistej, która stanowiła integralną część Konstytucji Grudniowej. Stwierdzała ona w paragrafie 5, że nikt nie mógł być zmuszony bez prawnie uzasadnionego obowiązku do przebywania w pewnym oznaczonym miejscu (zakaz internowania), jak również nikogo nie wolno było wydaląć z miejsca pobytu, jak tylko na podstawie ustawy.

a. Podstawy prawne przymusowego wydalenia i odstawienia pod strażą

Najszerszy zakres ograniczeń w tej dziedzinie konstytucyjnych gwarancji wprowadziła ustawa z 27 lipca 1871 roku o uregulowaniu przymusowego wydalenia i odstawiania pod strażą⁷⁶. Ustawa dopuszczała możliwość wydalenia osoby z miejsca jej pobytu do gminy, w której korzystała ona z prawa przynależności (swojszczyzny). Oprócz tego osoby nie mające prawa swojszczyzny w okręgu, w którym obowiązywała ta ustawa, mogły być wydalone z całego okręgu lub pewnej jego części, jeśli ich pobyt zagrażał porządkowi i bezpieczeństwu państwa. Zezwolenie na wydalenie osoby z obszaru, w którym nie przysługiwało jej prawo przynależności, ustawa obwarowała jednak ściśle określonymi warunkami. Po pierwsze, dotyczyć ono mogło tylko dokładnie oznaczonej grupy osób. Po drugie, wydalenie mogło nastąpić tylko wtedy, gdy służyło obronie interesów publicznych zagrożonych szczególnie w tym miejscu, z którego osoba miała być wydalona. Ustawa wyróżniła 4 kategorie osób, które mogły podlegać przymusowemu wydaleniu: a) prowadzące włóczęgowski sposób życia, a także wykazujące wstręt do pracy, jeśli korzystały z publicznej dobroczynności, b) pozostające bez celu pobytu i miejsca przeznaczenia, jak również nie mogące wykazać swego dochodu i nie posiadające żadnego dozwolonego zarobku, c) kobiety publiczne, które nie podporządkowały się nakazowi wyjazdu, d) osoby opuszczające więzienie i dom poprawczy, jeśli zagrażały one bezpieczeństwu osób lub własności. Policyjne wydalenie mogło zawierać zakaz powrotu na zawsze lub przez oznaczony czas.

⁷⁶ RGBL nr 88/1871.

Większość zatem spraw, z jakimi zetknął się Trybunał Państwa w swej orzeczniczej praktyce, dotyczyła prawidłowości wykonywania przez władze administracyjne przepisów tej ustawy. Przegląd jego wyroków w odniesieniu do ochrony wolności poruszania się obywateli po obszarze państwa i wyboru miejsca pobytu pozwala na konstatację, że przeprowadzał on bardzo restrykcyjną jej wykładnię. Trybunał Państwa w ten sposób starał się zapobiec nadużywaniu przepisów o wydaleniu, które posłużyć mogły organom państwa do działań represyjnych wobec osób uznawanych za „obce” z racji przynależności narodowej, wyznaniowej, czy postawy politycznej. W jednym z orzeczeń Trybunał Państwa wyraził zdecydowany pogląd, że ograniczenie konstytucyjnej gwarancji przemieszczania się tylko wtedy było prawnie uzasadnione, jeśli całkowicie pokrywało się z treścią i znaczeniem ustawy z 1871 roku. Brak udowodnienia przez organ administracyjny którejkolwiek z przesłanek ustawy przesądzał o naruszeniu prawa zagwarantowanego w konstytucji⁷⁷. Tym orzeczeniem Trybunał zmusił aparat państwowy do rzetelnego udokumentowania podstaw faktycznych decyzji o wydaleniu osoby zamiejscowej z danego terytorium. Słaby materiał dowodowy w przedłożonych Trybunałowi aktach sprawy nigdy nie dawał mu podstaw do tego, aby mógł dojść do przekonania, że wydalenie miało oparcie w ustawie⁷⁸.

Spora grupa spraw, które trafiły do Trybunału dotyczyła wydalenia z powodu pozostawiania osoby na danym obszarze bez uzasadnionego celu stałego pobytu i nie mogącej wykazać się dozwolonym źródłem utrzymania. Takie decyzje podejmowane były w szczególności wobec Żydów, którym władze zarzucały uprawianie lichwiarstwa jako zajęcia sprzecznego z prawem. Trybunał Państwa nie poparł tego stanowiska, dopuszczając jedynie uznanie lichwy za źródło bezprawnego zarobku, gdyby zostało udowodnione, że przy zawieraniu umów kredytowych posłużono się nieuczciwymi środkami. Natomiast sama okoliczność zajmowania

⁷⁷ Hye, nr 207. Skargę do Trybunału wniosła kobieta, którą władze wydalili z Wiednia na podstawie tego, że prowadziła próżniaczy tryb życia, trudniąc się żebractwem. Trybunał uznał wydalenie za naruszające postanowienia konstytucji, gdyż zostało przed nim udowodnione, że skarżąca cierpiała na daleko posuniętą krótkowzroczność, a do czasu pojawienia się schorzenia pracowała jako służąca. Uznał także, że występowanie o datki do prywatnych osób nie wyczerpywało ustawowego pojęcia „korzystanie z publicznej dobroczynności”, a uprawianie przez nią publicznego żebractwa nie zostało przez władze dostatecznie wykazane. Trybunał nie dopatrzył się także, by z pozostawiania skarżącej w Wiedniu mogła wynikać obawa o zagrożenie publicznych interesów, których ochronę nakazywały przepisy policyjne czy karne. Domagał się zatem, aby w takich sprawach władze wykazały zdolność do pracy osoby wydalonej, udowodniły uprawianie publicznej żebrani i konkretnie określiły, jakie zagrożenie dla interesu publicznego, biorąc pod uwagę przepisy karno-policyjne, niesło przebywanie na danym terenie osoby wydalonej. Powyższe warunki, jakie stawiał Trybunał Państwa decyzji władz, znacznie zwężyły pole manewru, gdyby chciały one nadużywać przepisów o przymusowym wydaleniu.

⁷⁸ Hye, nr 1585, 1586. W 1908 roku Trybunał rozpoznawał kilka spraw dotyczących wydalenia z Wiednia wieloosobowych rodzin żydowskich na podstawie zarzutu, że trudniły się żebractwem. Organ administracyjny nie wykazał jednak zdolności do pracy wydalonych osób i przez to Trybunał nie był w stanie przyjąć, że wykazywały się one wstrętem do pracy, przez co odpadała jedna z ważnych przesłanek ustawowych do podjęcia decyzji o wydaleniu.

się handlem i płacenie podatków w danym miejscu czasowego pobytu wystarczała już Trybunałowi do tego, żeby pozbawić decyzję o wydaleniu podstaw prawnych⁷⁹.

W tego rodzaju działaniach władz administracyjnych kryło się ustępstwo wobec silnych postaw antysemickich lokalnej społeczności, co niekiedy było nawet wprost przywoływane jako przyczyna działania dla ochrony interesu publicznego. Trybunał Państwa przeciwstawiał się takiemu sposobowi argumentowania i stanowczo stwierdził w jednym z orzeczeń, że z silnej niechęci społeczeństwa wobec Żydów nie można było wywodzić podstaw prawnych do nakazu opuszczenia przez nich danego obszaru, gdyż wszyscy obywatele – niezależnie od wyznania – korzystali w takim samym stopniu z konstytucyjnej wolności osiedlania się na dowolnym obszarze państwa⁸⁰. Trybunał przeciwstawiał się także próbom wykorzystania tego zapisu ustawy do wydalenia z obszarów uprzemysłowionych robotników, którzy jako przywódcy i agitatorzy strajków byli zwalniani z pracy⁸¹. Oponował wobec sięgania do przepisów o przymusowym wydaleniu dla realizacji innych celów niż wynikające z treści ustawy: pozbywania się osób ze względu na ich postawę polityczną⁸².

Najwięcej jednak przypadków w orzecznictwie Trybunału Państwa odnosiło się do decyzji o wydaleniu osób, które, skazane na karę więzienia lub aresztu, mogły z powodu swego czynu stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa osób lub własności. Przyczyną tego był fakt, że sposób redakcji podstawy ustawowej, zezwalającej na policyjne wydalenie, był pojemny i niejednoznaczny, co mogło stanowić zachętę dla administracji państwa do wychodzenia przy stosowaniu tego postanowienia ustawy poza cele, jakie jej przyświecały. Ustawa mogła być używana dla obrony lokalnej społeczności przed osobami niepożądanymi nie tyle ze względu na ich kryminalną przeszłość, ile na pochodzenie narodowe czy przekonania polityczne.

Zjawisko to zaobserwował Trybunał w postępowaniu gmin o przewadze żywołu niemieckiego na terenie Królestwa Czech. Wykorzystywały one najdrobniejsze nawet delikty popełniane przez napływową ludność czeską do podejmowania decyzji o wydaleniu. Nasilenie tego rodzaju spraw występowało w orzecznictwie Trybunału z początkiem XX wieku. W prawie wszystkich przypadkach, w których dostrzegł

⁷⁹ Hye, nr 187, 192, 193.

⁸⁰ Hye, nr 159.

⁸¹ Hye, nr 556.

⁸² Hye, nr 527. Trybunał orzekł o bezprawności wydalenia czeladnika krawieckiego z tego powodu, że prowadził agitację polityczną w duchu socjaldemokratycznym, co władze potraktowały jako zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa, sugerując, że nie wykonywał dozwolonego zawodu i nie uzyskiwał żadnych dochodów. Zdaniem Trybunału, w przedłożonych materiałach sprawy nie zostały wykazane faktyczne podstawy wydalenia, gdyż samo stwierdzenie, że skarżący w rzeczywistości nie wykonywał zawodu nie wystarczało do podjęcia decyzji o wydaleniu, jeśli skarżący posiadał książkę pracy i zgłosił do urzędu wolę osiedlenia się z zamiarem wykonywania zawodu krawca. Na tej samej podstawie wydany został z kolejnej gminy, do której się przeprowadził. Także tę decyzję uznał Trybunał za naruszającą konstytucyjne prawo do przesiedlania się obywateli. Zob.: Hye, nr 528. W całej tej sprawie widoczne było konsekwentne postępowanie Trybunału by administracji dać czytelny sygnał, że nie mogła stosować przepisów ustawy z 1871 roku pod pretekstem obrony interesu publicznego, gdy w rzeczywistości decyzja o wydaleniu miała formę represji z powodu głoszonych poglądów.

ten pozaustawowy cel działań władz gminnych, orzekł o naruszeniu konstytucyjnej wolności osiedlania się⁸³. Trybunał Państwa wyłączył w swym orzecznictwie z kategorii czynów kryminalnych – których sprawcy mogli stanowić zagrożenie dla osób lub własności – delikty o charakterze politycznym, przez co znacznie zawęził stosownie tego punktu ustawy z 1871 roku. Nie mogło zatem na jego podstawie nastąpić wydalenie osoby, która została skazana na karę aresztu za przekroczenie swobody wypowiedzi na podstawie artykułu 11 cesarskiego patentu z 1854 roku⁸⁴.

Skazania za działalność agitatorską, prowadzoną nawet w duchu anarchistycznym, nie uważał Trybunał Państwa początkowo za wystarczającą podstawę do przyjęcia zagrożenia dla osób lub własności⁸⁵. Tylko takie zachowania uznawał za podstawę wydalenia, w których nie chodziło o zwykłe, abstrakcyjne teorie polityczne, ale o konkretne działania, polegające na gromadzeniu środków finansowych i materialnych w celu wywołania rewolucji przeciwko rządowi⁸⁶. Zmienił jednak dość wyraźnie ocenę zachowań o charakterze propagandowo-politycznym w przededniu wojny. Wpływ na to miały także wydarzenia rewolucji rosyjskiej z 1905 roku⁸⁷. W wydanym w 1908 roku orzeczeniu Trybunał Państwa stwierdził,

⁸³ Hye, nr 1049, 1050, 1051, 1052, 1166, 1411, 1421. Niebezpieczeństwo dla osób lub mienia organy administracyjne wyprowadzały z takich czynów karalnych, popełnionych przez osoby wydalone, jak: znieważenie kościoła katolickiego, kradzież 65 kg węgla czy szynki o wartości 5 fl., bluźnierstwo i poniżanie instytucji małżeństwa, obraza majestatu cesarskiego. Niekiedy zatem skazanie za czyn polityczny było przykrywką dla usunięcia z terenu gminy osoby obcej narodowościowo. Trybunał zatem uważał, że podstawą wydalenia mogło być popełnienie tylko takich przestępstw i wykroczeń, które miały charakter zamachu na bezpieczeństwo osób lub mienia. Zagrożenie interesu publicznego miało dotyczyć miejsca, z którego osoba miała być wydalona.

⁸⁴ Hye, nr 567, 660. W tej ostatniej sprawie stwierdził nielegalność wydalenia na tej podstawie, że skarżący został skazany na karę aresztu za wzniesienie na posiedzeniu stowarzyszenia o nazwie „Przyjaciół Ludu” okrzyku „Niech żyje czerwona rewolucyjna socjaldemokracja”. Trybunał zażądał od władz dokładnego określenia, jakie w istocie zostały zagrożone publiczne interesy przez to zachowanie się wnoszącego zażalenie. Skazanie za obrazę czci posłów do parlamentu wyrażoną w treści rezolucji nie dawało podstawy do wydalenia. Zob.: Hye, nr 279. Tak samo nie stanowiło takiej podstawy skazanie osoby wydalonej na karę aresztu za przynależność do tajnego stowarzyszenia zakładającego rzekomo „socjalistyczne knowania”. Zob.: Hye, nr 294.

⁸⁵ Hye, nr 1006. 1421.

⁸⁶ Hye, nr 376, 377, 853.

⁸⁷ Hye, nr 1554. Zob. także: Hye, nr 1489. W pierwszej z wymienionych spraw uznano osobę skarżącą za zagrażającą bezpieczeństwu osób i własności, gdyż został on skazany za obrazę organów państwowych z powodu wypowiedzi utrzymanych w duchu anarchistyczno-socjalistycznym. W szczególności uznano za podburzającą mowę na publicznym zebraniu, w której zalecał rozwinięcie antymilitarystycznej propagandy, w szczególności za inkryminujący potraktowano następujący jej passus: „Kapitał znajduje swoje wsparcie w bagnetach. Ale kto trzyma bagnety w rękach? Nie kapitaliści, nie oficjele, ale nasi ludzie. Socjalistyczne idee rozszerzać wśród ludu, to jest nasze zadanie, musimy tak działać, aby złamać bagnety!”. Za to przez sąd został skazany na 6 miesięcy aresztu. Odwołujący się do Trybunału argumentował, że dał się ponieść nierozważnym enuncjacjom, za które nie został skazany na szczególnie wysoką karę, z czego można było wnioskować o ich małym stopniu niebezpieczeństwa dla słuchaczy. Nie dawało to zatem podstaw do przyjęcia, że był osobą zagrażającą bezpieczeństwu innych osób lub własności. Trybunał Państwa nie podzielił argumentacji skarżącego i oddalił zażalenie.

że skarżący wprawdzie nie został skazany za faktyczny atak przeciwko osobom lub własności, ale charakter jego trwającej przez długi czas działalności agitatorskiej, w szczególności przez wskazywanie na sukcesy socjalno-anarchistycznej agitacji w Rosji, przekonał Trybunał o wystąpieniu takiego zagrożenia, o jakie chodziło w ustawie! Źródłem takiej sentencji wyroku był wzrost w ówczesnej Austrii agitacji różnych sił polityczno-ideologicznych przeciwko coraz bardziej widocznej klerykalno-biurokratyczno-militarystycznej strukturze państwa. Wzmogła się wówczas mobilizacja czynników rządowych przeciwko działaniom antypaństwowym. Sytuacja polityczna wymusiła więc na Trybunale częściową zmianę orzecznictwa, idącą w sukurs poczynaniom władz. Trzeba jednocześnie na korzyść Trybunału zapisać to, że w tym samym czasie odmówił podstawy prawnej działaniom administracji, polegającym na wydaleniu robotników za udział w strajku, podczas którego dopuścili się publicznego gwałtu przez wdarcie się na teren fabryki w celu przerwania pracy łamistrayków. W czasie zajść doszło do poturbowania osób i zniszczenia mienia zakładowego⁸⁸. Trybunał nie poparł zatem stanowiska władz, chociaż stan faktyczny sprawy pozwalał na zastosowanie ustawowych regulacji.

W historii działalności Trybunału Państwa nie trafiła natomiast na jego forum sprawa, która dotyczyłaby wydalenia z danego terytorium kobiet trudniących się nierządem. Jedyne przypadek, który dotyczył problemu prostytucji, stanowiło zażalenie na decyzję o wydaleniu kobiety, która zajmowała się stręczycielstwem i prowadzeniem domu publicznego. Trybunał uznał, że takie postępowanie miało znamiona osiągania niedozwolonego zarobku i przebywania bez celu stałego pobytu, co w pełni uzasadniało decyzje o wydaleniu niezależnie od okoliczności, że kobieta ta pozostawała na utrzymaniu męża⁸⁹.

b. Przesłanki prawne wydalenia na podstawie ustawodawstwa gminnego

Drugą ustawą, zezwalającą na wydalenie osoby nie posiadającej na danym terytorium prawa przynależności, była ustawa gminna z 5 marca 1862 roku. Według artykułu III tej ustawy gmina nie mogła wzbronić osobie obcej pobytu na swoim terytorium dopóty, dopóki tak ona, jak i członkowie jej rodziny prowadzili „nieskazitelny żywot”. Tę regulację przejmowały następnie ordynacje i statuty gmin, zawierające zakres ich administracyjnego działania, które przez to stanowiły bezpośrednią podstawę prawną decyzji o wydaleniu. Z tego powodu zażalenia na tego rodzaju rozstrzygnięcia władz gminnych były rozpoznawane także przez Trybunał Administracyjny, gdyż ustawodawstwo gminne zaliczył on do mate-

⁸⁸ Hye, nr 1572, 1573. Za ten czyn skarżący zostali skazani na 2 miesiące aresztu. Wcześniej tego rodzaju zachowania kwalifikował jako uzasadniające decyzję o wydaleniu, chyba że dostrzegł wyraźne okoliczności łagodzące. Zob.: Hye, nr 671, 685, 690, 693.

⁸⁹ Hye, nr 1165. Za popełnione przestępstwo stręczycielstwa sąd wymierzył skarżącej 3 miesiące ciężkiego aresztu. Zażalenie w sprawie wniósł także mąż, który podnosił, że decyzja o wydaleniu została wydana *contra legem*, gdyż nieprawdziwy był zarzut władz, że żona nie wykazała swego dochodu, skoro według art. 92 ABGB obowiązkiem męża było łożenie na rzecz żony środków materialnych zapewniających godziwe utrzymanie.

rii administracyjnej, a nie konstytucyjnej. Co więcej, większość spraw dotyczących wydalenia z gminy została objęta jurysdykcją nie Trybunału Państwa, ale właśnie Trybunału Administracyjnego. Zadecydował o tym kasacyjny charakter jego orzeczeń oraz fakt, że zapewniał on w tych przypadkach szerszy zakres kontroli.

Ustawa gminna posłużyła się dla określenia podstaw prawnych wydalenia z obszaru gminy osoby zamiejscowej pojęciem nieokreślonym. Przesłanka pozwalająca na usunięcie z gminy miała walor uznaniowy. Dawało to organom gminnym względną swobodę w podejmowaniu decyzji. Trybunał Administracyjny wszakże znacznie zawęził tę swobodę przez wyłączenie tego nieostrego wyrażenia spod kategorii „swobodnego uznania” administracji⁹⁰. Skutkiem tego do Trybunału Administracyjnego należała ocena, czy wskazane za podstawę decyzji o wydaleniu okoliczności podpadały, czy też nie, pod treść niedookreślonej normy prawnej. Inaczej w tego rodzaju sprawach postępował Trybunał Państwa. Nie decydował on wiążąco dla administracji o tym, czy istniejące zastrzeżenia wobec zachowania się danej osoby wystarczały do przyjęcia braku „nieskazitelnosci”, czy przeciwnie, w niczym nie uchybiały one ustawowym wymaganiom⁹¹.

Roszczenia o ochronę wolności osiedlania się na podstawie przepisów ustawodawstwa gminnego miały w orzecznictwie Trybunału Państwa nieliczny udział. Najważniejszym przykładem była jedna ze spraw, która znalazła się w roku 1903 na forum Trybunału, gdyż wniesiona została w celach sondażowych. Chodziło mianowicie o wypowiedzenie się Trybunału, czy konkubinat powinien nadal stanowić dopuszczalną podstawę wydalenia z gminy jako okoliczność uchylająca „nieskazitelnosc” w rozumieniu prawa gminnego. Wprawdzie Trybunał Administracyjny w licznych orzeczeniach prezentował stanowisko, że samo stwierdzenie konkubinatu nie mogło stanowić wystarczającej przyczyny usunięcia z terenu gminy, lecz dopiero wtedy dawał on podstawę do takiej decyzji, gdy wywoływał publiczne zgorszenie i gwałtowną negatywną reakcję danej społeczności. Jednocześnie wyrażał w nich pogląd, że ustawodawstwo nie powierzyło gminie roli policji obyczajowej, lecz wyłącznie przekazało jej strzeżenie publicznych interesów. Zdaniem Trybunału Administracyjnego, jak długo czyjeś zachowanie nie naruszało dobra publicznego, tak długo władzom gminnym nie wolno było wkraczać w sprawy życia prywatnego jednostki⁹².

W 1903 roku przed Trybunałem Państwa postawione zatem zostało pytanie: czy trwający długo niezalegalizowany związek dwojga dorosłych osób, któremu towarzyszyły szlachetne motywy, był bezecny i powodujący utratę czci. Innymi

⁹⁰ Zob. na ten temat: A. Dziadzio, *Kontrola „swobodnego uznania” przez austriacki Trybunał Administracyjny 1876-1918. Doktryna i orzecznictwo*, [w:] *Miscellanea Historico-Iuridica Bialostocensia*, Białystok 1995, s. 121-161.

⁹¹ Hyc. nr 250. Pod wpływem jednak Trybunału Administracyjnego nieco osłabił swe pierwotne stanowisko i w kolejnym orzeczeniu stwierdził, że skazitelny tryb życia zachodził wówczas, gdy czyn miał charakter hańbiący i zniesławiający. Zob.: Hyc. nr 711. Trybunał Państwa nie uznał za podstawę wydalenia z gminy skazania karnego za występki nielegalnej gry.

⁹² Budwiński, nr 590, 3575, 4268, 4552, 4630, 4636 A, 4466 A.

słowy, zakwestionowane zostało traktowanie konkubinatu jako postępowania niemoralnego i wywołującego społeczne zgorszenie⁹³. Hańbiący i zniesławiający charakter konkubinatu w przytoczonej sprawie władze wywodziły z tego, że obie strony pozostawały w nierozzerwalnych związkach małżeńskich, a do tego dzieci pochodzące z małżeństwa przebywały wspólnie z dziećmi nieślubnymi! Takie postępowanie dawało zły przykład społeczności zamieszkującej kolonię robotniczą i przez to było przyczyną zgorszenia. Pełnomocnik strony skarżącej w postępowaniu przed Trybunałem Państwa podnosił moralną stronę sprawy. Gmina wydała nakaz rozdzielenia dwóch osób pozostających w silnym związku emocjonalnym, którzy jako katolicy nie mogli zalegalizować swego związku. Uznał więc, że to właśnie działanie władz gminnych było niemoralne i nacechowane hipokryzją, gdyż konkubinaty wśród wyższych sfer społecznych nie miał już ujemnego odbioru. Niestety więc stron było to, że należały do biednej grupy społecznej.

Trybunał Państwa potwierdził jednak stanowisko władz, że okoliczności sprawy pozwalały przyjąć „skazitelną sposob życia”. Jak podkreślił w uzasadnieniu wyroku, w szczególności zadecydowało o tym to, że związek miał charakter cudzołóżny. Był to wszakże argument bardziej moralny niż prawny, gdyż ówczesne prawo nie przewidywało ścigania z urzędu osób utrzymujących stosunki pozamałżeńskie. Pociągnięcie skarżącego do odpowiedzialności karnej za przestępstwo cudzołóstwa było w tym przypadku prawnie niedopuszczalne. Uzasadnienie podjętego wyroku nie było zatem w pełni przekonujące. To dopiero decyzja władz gminnych wywołała publiczne zainteresowanie się całą sprawą, gdy strony nie podporządkowały się nakazowi władz i nie zrezygnowały z faktycznego pożycia. Wcześniej istniejący między nimi związek był powszechnie znany i nie budził większych emocji, skoro – co zostało potwierdzone – utrzymywali szerokie kontakty z górniczymi rodzinami.

Niewątpliwie wniesione do Trybunału Państwa zażalenie miało uwypuklić problem nierozzerwalności związku małżeńskiego katolików, co było normą państwową. Konkretna sprawa miała posłużyć do pokazania społecznej nieadekwatności przepisów prawa małżeńskiego. Zalegalizowanie nieformalnego związku mogło nastąpić tylko po wystąpieniu skarżących z kościoła katolickiego, co w owym czasie

⁹³ Hyc, nr 1171. Sprawa dotyczyła tego, że władze gminne wydały wobec skarżącego nakaz, aby w ciągu 14 dni przerwał konkubinaty, pod sankcją zastosowania wobec niego przepisów o wydaleniu z gminy. Gdy tak się nie stało, władze zarządziły wydalenie. Okoliczności sprawy były następujące. Zarówno skarżący, jak i jego konkubina pozostawali w legalnych związkach małżeńskich (byli katolikami). Oboje żyli ze sobą od wielu lat, pozostając w faktycznej separacji ze swoimi małżonkami. Doczekali się dwójki wspólnych dzieci (synów w wieku 2 i 3 lat) Wspólnie z nimi zamieszkiwali: 16 letni syn skarżącego i dorosła córka konkubiny. Związek ten trwał bez przeszkód przez wiele lat i był tolerowany tak przez władze, jak i miejscową społeczność do czasu, gdy żona skarżącego nie wywołała publicznego skandalu w siedzibie władz gminnych, zarzucając im opieszałość w wykonywaniu przepisów o policji obyczajowej. Dopiero wówczas, gdy przez ten skandal sprawa nabrała rozgłosu, władze wydały nakaz przerwania konkubinatu pod groźbą wykluczenia z gminy. Władze więc wystąpiły w obronie moralności, którą utożsamiono z działaniem w interesie publicznym, gdy w istocie było to działanie na rzecz osoby prywatnej (żony skarżącego). Tkwił w tym element nadużycie prawa, gdyż władze podjęły działania na korzyść interesu jednostki, a nie ogółu.

stawiało się dość powszechnym zjawiskiem wobec powstania ruchu „Los von Rom”, który przyniósł proces przechodzenia z katolicyzmu na protestantyzm.

Cały ten aspekt sprawy pozostawił Trybunał na marginesie podjętego rozstrzygnięcia, gdyż gorszącego postępowania dopatrywał się bardziej w podważeniu autorytetu władzy niż w samym fakcie konkubinatu. Nie bez znaczenia przecież był fakt, że przez wiele lat był on tolerowany zarówno przez władze gminne, jak i otoczenie. Władze rządowe, zatwierdzając decyzję władz gminnych, kładły jednak akcent na to, że skarżący jako katolik dawał zły przykład miejscowej społeczności. Liczyły na to, że Trybunał, dzieląc ich stanowisko, swym autorytetem udzieli obywatelom ostrzeżenia, że ignorowanie nakazów opartych na moralności katolickiej może wywołać ujemną reakcję władz. Biorąc pod uwagę płytkość uzasadnienia orzeczenia można domniemywać, że członkowie Trybunału Państwa mieli tego świadomość i odpowiedzieli pozytywnie na oczekiwania władzy.

Był to bowiem okres powstawania, z jednej strony, silnego ruchu antykatolickiego, z drugiej – nasilającej się klerykalizacji struktur państwowych. Skutkiem tego postępowała laicyzacja wielu kręgów społecznych. Z kolei Kościół szukał wsparcia konserwatywnej biurokracji, nad którą roztaczał się autorytet katolickiego cesarza. To na kanwie tych właśnie procesów dojdzie do przywrócenia przez Trybunał Administracyjny przymusu religijnego dla dzieci bezwyznaniowych. W omawianym orzeczeniu Trybunału Państwa znajduje niejako odbicie wyznaniowy charakter państwa. Moralność w ujęciu Trybunału miała cechy moralności katolickiej. Uznanie przez Trybunał, że niezależnie od okoliczności nieformalny związek dwojga ludzi nie miał charakteru gorszącego, byłoby akceptacją pozbawionej religijnego odniesienia moralności świeckiej. Trybunał nie przedstawił własnej interpretacji pojęcia „nieskazitelny tryb życia”, ale posłużył się wykładnią prezentowaną przez Trybunał Administracyjny, chociaż jako strażnik praw wolnościowych wszelkie prawne wyjątki, dopuszczające ich ograniczanie, powinien interpretować ścieśniająco.

c. Prawne warunki wolności emigracji

Artykuł 4 ustawy zasadniczej o powszechnych prawach obywateli zapewniał także wolność emigracji, ograniczonej jedynie ciążącym na obywatelu obowiązkiem wypełnienia służby wojskowej. Osoba, która nie osiągnęła jeszcze wieku poborowego mogła emigrować w razie wyjazdu za granicę rodziców lub jednego z żyjących rodziców⁹⁴. Według ustawy wojskowej z 1889 zgodę na emigrację takiej osoby wyrażał minister obrony krajowej. Trybunał Państwa orzekł, że podjęcie decyzji przez ministra następowało w oparciu o administracyjne uznanie, gdyż wydanie zgody nie było obwarowane żadnymi szczególnymi warunkami. Alternatywne ujęcie konsekwencji zrealizowania normy prawnej poprzez zwrot „może” uznał Trybunał za upoważnienie do podjęcia przez ministra obrony krajowej decyzji o zezwoleniu na emigrację według własnego uznania⁹⁵.

⁹⁴ Hye, nr 493.

⁹⁵ Hye, nr 1426.

Trybunał Państwa orzekł także, że konstytucyjne prawo do emigracji nie pokrywało się z prawem żądania wystawienia paszportu⁹⁶. Odmowa wydania paszportu nie dotyczyła zatem wolności emigracji, ale była decyzją wynikającą z przepisów administracyjnych i naruszenie prawa wypływające z tego rodzaju zakazu nie podpadało po jurysdykcję Trybunału Państwa. Orzeczeniem tym przekazał roszczenia o wystawienie paszportu Trybunałowi Administracyjnemu. Takich jednak spraw nie zanotowało orzecznictwo Trybunału Administracyjnego, gdyż liberalne przepisy powstrzymywały aparat państwowy przed tamowaniem swobody emigrowania przez obywateli. Zajmował się natomiast relacją konstytucyjnej gwarancji wolności emigracji do patentu o emigracji z 1832 roku.

W świetle stanowiska Trybunału Administracyjnego, zgody na emigrację władze nie mogły uzależniać od rezygnacji z obywatelstwa austriackiego, gdyż to postanowienie patentu o emigracji uchylił artykuł 4 ustawy zasadniczej⁹⁷. Zezwolenie na emigrację było potrzebne, gdy osoba podlegała przepisom wojskowym, ale zgody można było udzielić tylko temu, kto, nie osiągnąwszy wieku przedpoborowego, zamierzał emigrować wraz z rodzicami. Pozwolenie na samoistne wychodźstwo tak osób przed wejściem w wiek poborowy, jak i tych, którzy nie dopełnili jeszcze obowiązku służby wojskowej, było niedopuszczalne. Wolność emigracji w czasie pokoju osoby, która ukończyła 33 rok życia, nie podlegała już żadnym ograniczeniom. Emigracja nie pociągała za sobą utraty obywatelstwa austriackiego, chyba że osoba emigrująca o to wystąpiła, gdyż był to warunek kraju przyjmującego. Takiej prośbie nie wolno było odmówić. Austriacki system prawny gwarantował więc pełną swobodę emigrowania.

3. Wolność osobista

Artykuł 8 ustawy zasadniczej o powszechnych prawach obywateli stwierdzał, że „poręcza się wolność osoby” (*Die Freiheit der Person*). Dalsza część zapisu konstytucyjnego brzmiała: „Istniejącą ustawę z 27.10.1862⁹⁸ o ochronie wolności osobistej uważa się niniejszym za część składową tej ustawy zasadniczej. Każde bezprawnie zarządzone lub przedłużone zatrzymanie zobowiązuje państwo do wynagrodzenia szkody poszkodowanemu”. Ustawa o ochronie wolności osobistej w paragrafie 1 przyznała obywatelom prawo postępowania przed ustawowym sędzią w postaci deklaracji, że „nikt nie może być pozbawiony swego prawem oznaczonego sędziego”. Jako prawo polityczne zawarte w konstytucji objęte to zostało jurysdykcją Trybunału Państwa⁹⁹. Konstytucyjną gwarancję postępowania przed ustawowym sędzią Trybunał odniósł jednak wyłącznie do ochrony wolności osobistej, czyli kwestii zarządzenia aresztowania przez nieupoważnionego w świetle ustawy sędziego, a nie roszczeń o charakterze majątkowym¹⁰⁰.

⁹⁶ Hye, nr 479.

⁹⁷ Budwiński, nr 6061 A.

⁹⁸ RGBL nr 87/1862.

⁹⁹ Hye, nr 1814.

¹⁰⁰ Hye, nr 13. Chodziło o wydanie przez ministerstwo finansów orzeczenia, którego przedmiotem były roszczenia odszkodowawcze skarbu państwa wobec urzędnika.

Wprowadzenie przez Konstytucję Grudniową zasady rozdziału władzy wykonawczej od sądowniczej uzasadniało pytanie, czy prawo do ustawowego sędziego nie pozbawiło uprawnień organów administracyjnych do nakładania kary aresztu. Trybunał Państwa w wielu orzeczeniach nie podzielił tego stanowiska, gdyż – jego zdaniem – konstytucja nie uchyliła kompetencji władz politycznych do stosowania aresztu za popełnione wykroczenia policyjne, przysługujących im na podstawie dotychczasowych ustaw. Konstytucyjny rozdział władzy Trybunał pojmował bowiem jedynie jako dyrektywę dla przyszłego ustawodawcy¹⁰¹. Pozytywnym aspektem tego poglądu było jednak to, że jednocześnie musiał przyznać w swym orzecznictwie, iż pod pojęciem „ustawowy sędzia” należało rozumieć nie tylko sąd, ale każdy organ państwowy. W ten sposób przyznał sobie prawo ochrony obywateli przez arbitralnym wkraczaniem nieupoważnionych organów zarówno sądowych, jak i administracyjnych w sferę ich wolności osobistej. Niemniej jednak Trybunał Państwa nie odnosił gwarancji do postępowania przed ustawowym sędzią do spraw, które nie miały żadnego związku z prawem do wolności osobistej ani też do osób prawnych. W tym kierunku poszło dopiero orzecznictwo republikańskiego Trybunału Konstytucyjnego¹⁰².

Według ustawy o ochronie wolności osobistej z 1862 roku aresztowanie osoby mogło nastąpić tylko na mocy nakazu sędziowskiego wraz z uzasadnieniem. Nakaz miał być doręczony aresztowanemu natychmiast po aresztowaniu lub przynajmniej w ciągu najbliższych 24 godzin. Uprawnione do zatrzymania organy władzy publicznej mogły wprowadzić w wypadkach określonych ustawą pojąć osobę, ale jednocześnie musiały w ciągu najbliższych 48 godzin albo ją wypuścić na wolność, albo przekazać właściwej władzy. Właściwą władzą w rozumieniu ustawy była ta, której przysługiwało stosownie do danego wypadku dalsze postępowanie wobec zatrzymanej osoby. Każde ograniczenie wolności osobistej powzięte w wykonywaniu urzędu lub służby wbrew tym postanowieniom miało być traktowane w razie złego zamiaru jako zbrodnia nadużycia władzy urzędowej. W innych wypadkach natomiast miało być karane jako wykroczenie aresztem do trzech miesięcy, a w razie powtórnego skazania równie długim aresztem ścisłym.

Tymczasowe zatrzymanie lub areszt śledczy, które zostały zarządzone z powodu obawy ucieczki, musiały być na żądanie zaniechane lub uchylone za kaucją lub poręczeniem wymierzonym przez sąd stosownie do skutków przestępstwa, stosunków osoby aresztowanej i majątku osoby dającej zabezpieczenie. Podejrzany musiał jednak złożyć przyrzeczenie, że aż do prawomocnego wyroku nie będzie się oddalał ani ukrywał, ani też nie będzie się starał udaremnić śledztwa. Sąd miał uznać przepadek sumy stanowiącej kaucję lub poręczenie, jeżeli obwiniony oddalił się bez pozwolenia ze swego miejsca zamieszkania lub gdy nie stawiał się na wezwanie.

Kwoty zabezpieczenia przepadały na rzecz państwa, jednakże osoba poszkodowana czynem karalnym miała prawo żądać, aby z tych sum zostały zaspoko-

¹⁰¹ Hye, nr 172, 202, 295, 432, 1842.

¹⁰² E. Melichar, *Die Freiheitsrechte...*, s. 270.

jone przede wszystkim jej pretensje odszkodowawcze. Jeżeli jednak obwiniony, którego zwolniono za kaucją, czynił przygotowania do ucieczki lub wyszły na jaw nowe okoliczności uzasadniające aresztowanie, wtedy aresztowanie miało nastąpić pomimo złożonego zabezpieczenia. Możliwość odpowiadania przed sądem z wolnej stopy z zachowaniem powyższych przepisów mogła być udzielona za zgodą wyższego trybunału sądowego także w przypadkach mocnych poszlak czynu przestępczego, zagrożonego karą co najmniej pięcioletniego więzienia.

Trybunał Państwa wielokrotnie w swoich orzeczeniach powtarzał, że zakres ochrony wolności osobistej odnosił się wyłącznie do zarzutów przeciwko naruszeniu zasady o prawie do postępowania przed ustawowym sędzią oraz do wypadków arbitralnie podjętego aresztowania. Jednakże spraw o samowolne ograniczenie wolności osobistej orzecznictwo Trybunału prawie nie odnotowało¹⁰³, m.in. dlatego, że wyłączył on spod swego orzecznictwa działalność karno-policyjną organów administracyjnych. Także możliwość stosowania aresztu na podstawie ustawy o przymusowym wydaleniu i odstawieniu pod strażą z 1871 roku – zdaniem Trybunału – nie dotyczyła gwarancji wolności osobistej, ale jedynie prawa do pobytu na dowolnie wybranym obszarze państwa¹⁰⁴. W ten sposób Trybunał zadecydował bez podania bliższych powodów o wyłączeniu spod swej kontroli prawidłowości przetrzymywania przez administrację osób w postępowaniu o wydaleniu z gminy.

Równie ważnym postanowieniem Trybunału Państwa, zawężającym jednak zakres jego kontroli w dziedzinie gwarancji wolności osoby, było stanowisko, że jego ochrona odnosiła się do fizycznej wolności osoby, a nie do moralnego ograniczenia swobody działania, spowodowanego wydaniem pewnego zakazu¹⁰⁵. Z tego względu Trybunał odpierał wszelkie zarzuty wobec działań władz ograniczających wolną sferę postępowania jednostki. Roszczenia tego rodzaju podlegały jurysdykcji Trybunału Administracyjnego, którego zadaniem nie było jednak wyznaczanie treści obywatelskich rękojmi zapisanych w konstytucji. Wolność osoby (*Freiheit der Person*) Trybunał Państwa chronił zatem tylko w odniesieniu do bezprawne-

¹⁰³ Hye, nr 780. Jedną z nielicznych spraw o ograniczenie wolności osobistej dotyczyła umieszczenia w zakładzie poprawczym syna w oparciu o dobrowolną decyzję ojca. Zażalenie złożył ojciec, gdyż władze odmówiły wypuszczenia syna na wolność na jego życzenie. Decyzję uzasadniały tym, że przeciwko opuszczeniu syna przemawiał brak postępów resocjalizacyjnych. Żalący podnosił, że skoro dobrowolnie oddał syna do zakładu, to władze nie miały prawa odmówić mu zwolnienia syna. Trybunał Państwa oddalił zażalenie, gdyż stwierdził, że stosownie do ustawy czas przebywania dziecka w zakładzie poprawczym nie był zależny od woli ojca, ale od powszechnych norm ustawy.

¹⁰⁴ Hye, nr 662, 1036. Ustawa z 1871 zawierała w paragrafie 8 następującą regulację: „Jeżeli która zwierzchność gminna uzna, że jest powód do odstawienia pod strażą lub wydalenia jakiej osoby z jej terytorium [...] winna osobę tę w razie potrzeby zamknąć w areszcie, i jeżeli sama nie jest uprawnioną do wydania wyroku, protokół i załączniki najpóźniej w przeciągu dwudziestu czterech godzin od chwili przytrzymania lub aresztowania osoby zakwestionowanej odesłać władzy wydającej do rozstrzygnięcia. Jeżeli władza wydająca uzna za potrzebne dalsze dochodzenia, winna tymczasowo w przeciągu dwudziestu czterech godzin orzec co do zatrzymania w areszcie osoby przytrzymanej”.

¹⁰⁵ Hye, nr 212, 213, 214, 215.

go jej przetrzymywania, interpretując zdanie pierwsze konstytucyjnej gwarancji wyłącznie w kontekście ustawy o ochronie wolności osobistej (*Die persönliche Freiheit*).

4. Prawo miru domowego

Prawo miru domowego (*Das Hausrecht*) zostało uznane za nietykalne w art. 9 ustawy zasadniczej o powszechnych prawach obywateli, który za część składową konstytucyjnej rękojmi ogłosił także obowiązującą ustawę z 27 października 1862 o ochronie prawa domowego¹⁰⁶. Miała ona przeciwdziałać nadużyciom organów władzy publicznej, dlatego przyjęła zasadę, że rewizja domu i pomieszczeń do niego należących mogła być przedsięwzięta na mocy nakazu sądowego z oznaczeniem powodów jej przeprowadzenia. Nakaz ten należało doręczyć osobie zainteresowanej natychmiast lub przynajmniej w przeciągu najbliższych 24 godzin. Rewizja podejmowana w celach wymiaru sądownictwa karnego mogła być zarządzona także i bez nakazu sędziowskiego, jeśli zachodziło niebezpieczeństwo w zwłocę.

Z mocy własnej decyzji organy bezpieczeństwa publicznego mogły dokonać rewizji domowej, jeżeli przeciw komuś został wydany nakaz doprowadzenia lub aresztowania, albo gdy ktoś został schwytany na gorącym uczynku, jeżeli publiczna pogoń lub opinia środowiska wskazywały na niego jako podejrzanego o pewien czyn przestępczy, albo jeżeli zostały znalezione w jego posiadaniu przedmioty, wskazujące na udział w przestępstwie. W obu wypadkach należało wystawić zainteresowanemu na jego żądanie natychmiast albo przynajmniej w przeciągu najbliższych 24 godzin zaświadczenie o odbytej rewizji z podaniem jej powodów. Zainteresowany mógł żądać potwierdzenia faktu, że w trakcie rewizji domowej nie odkryto nic podejrzanego. Każda rewizja przeprowadzona wbrew postanowieniom ustawy miała być karana jako przekroczenie urzędowych obowiązków lub, w razie złego zamiaru, jako zbrodnia nadużycia władzy urzędowej¹⁰⁷.

¹⁰⁶ RGBL, nr 88/1862.

¹⁰⁷ W orzecznictwie sądów karnych zdarzały się przypadki wyroków skazujących funkcjonariuszy organów policyjnych za działania niezgodne z postanowieniami ustawy o ochronie miru domowego. Zob.: *Entscheidungen des k.k. Obersten Gerichts- und Cassationshofes*, t. 1-19, obejmujące orzecznictwo od 1885 do 1918 roku, nr 3998. (dalej cyt.: *Entscheidungen*). W przytoczonym orzeczeniu Najwyższego Trybunału Kasacyjnego z 1912 roku uwzględniono zażalenie nieważności w obronie ustawy wniesione przez prokuratora przeciwko orzeczeniu skazującemu gminnego komisarza policji na karę grzywny za naruszenie przepisów ustawy z 1862 roku. Wyrok skazujący zapadł z tego powodu, że przeprowadził on przeszukanie hotelu bez pisemnego upoważnienia odpowiedniej władzy (w tym przypadku zgody burmistrza). Sąd niższej instancji przyjął, że w sprawie nie zachodziły okoliczności uzasadniające przeszukanie „z mocy własnej władzy” (*aus eigener Macht*). Skazany przed sądem bronił się tym, że musiał podjąć czynności sprawdzające, gdyż w miejscowości zdarzały się przypadki kradzieży, czemu należało zapobiec. Za podstawę przeszukania hotelu bez specjalnego upoważnienia podawał, że właściciel hotelu nie dokonywał prawidłowego meldunku przebywających osób, urządził w nim gry hazardowe i przyjmował wszystkich, przez co hotel zawsze był przepełniony. Istniało zatem podejrzenie, że mogli w nim przebywać złodzieje, gdyż często w pokojach późną nocą świeciło się światło. Trybunał Kasacyjny przyjął,

Trybunał Państwa tylko w kilku przypadkach zajmował się zażaleniami obywateli na naruszenie konstytucyjnego prawa do nietykalności domu. Według jego stanowiska, ochrona prawa miru domowego przysługiwała w razie nielegalnego wkroczenia przez aparat państwowy w życie domowe obywatela¹⁰⁸. Trybunał Państwa objął zatem sprawy o naruszenie miru domowego swym orzecznictwem, mimo iż spotkał się z przeczącą argumentacją władz administracyjnych. Mianowicie strona rządowa odmawiała kompetencji Trybunałowi na tej podstawie, że sprawy o tego rodzaju naruszenia nie podlegały administracyjnemu tokowi instancji, co przecież warunkowało przedmiotową właściwość Trybunału. W związku z tym sankcją za przekroczenie ustawowych przepisów było wyłącznie ukaranie w drodze postępowania sądowego. Inaczej swym orzeczeniem Trybunał uprzedzałby wyrok organów sądowych.

Trybunał Państwa nie zgodził się jednak na wyłączenie swej jurysdykcji w sprawach o ochronę miru domowego. Przeprowadzenie sprawy przez cały tok instancji było bowiem, jego zdaniem, wymagane tylko wtedy, gdy prawo w ogóle przewidywało taki *modus procedendi*. Także okoliczność, że rodzaj naruszenia miru domowego posiadał znamiona przestępstwa nie wyłączała jego kompetencji, gdyż roszczenie bez wątpienia miało charakter publiczno-prawny i jak każde tego rodzaju powództwo wniesione do Trybunału, podpadało pod jego kontrolę¹⁰⁹. Ocena przez Trybunał Państwa legalności zarządzonego przez władze policyjne – bez zgody władz sądowych – przeszukania domu dotyczyła tylko tego, czy rewizja domu była usprawiedliwiona niebezpieczeństwem zwłoki. W wydanym orzeczeniu stwierdził jednak, że wykazanie konieczności niezwłocznego działania nie było zależne od dostarczenia przez organ administracyjny bezpośredniego, zupełnego dowodu. Wystarczało jedynie skonstatowanie okoliczności, które usprawiedliwiały uznanie, że istniało niebezpieczeństwo w zwłoce. Sam fakt, że przeszukiwanie nie przyniosło nic obciążającego, nie miał znaczenia dla ustalenia nie-
że komisarz nie musiał mieć zgody na przeszukiwanie. Zdaniem Trybunału, o takim rozstrzygnięciu decydował fakt, że komisarz był znany właścicielowi hotelu jako szef miejscowej policji! Nie-
wątpliwie Trybunał Kasacyjny przyjął zbyt rozszerzającą wykładnię przepisów ustawy o ochronie miru domowego. Tym orzeczeniem wzmacniał pozycję gminnych organów bezpieczeństwa do wykonywania zadań miejscowej policji w celu strzeżenia bezpieczeństwa osób i własności. Dawało ono bowiem większą swobodę miejscowym władzom policyjnym do podejmowania czynności przeszukiwania. Orzeczenie Trybunału nie pokrywało się z ogólnym celem ustawy o ochronie miru domowego, żeby działania władz policyjnych znajdowały się pod kontrolą organów zwierzchnich. Temu służył ustawowy obowiązek posiadania indywidualnego upoważnienia w razie konieczności naruszenia konstytucyjnej gwarancji miru domowego. Zob. także: *Entscheidungen...*, nr 2285.

¹⁰⁸ Hye, nr 235. Skargę na bezprawne naruszenie miru domowego przez obecność przedstawiciela władzy na uroczystym posiedzeniu stowarzyszenia Trybunał oddalił na tej podstawie, że wydelegowanie komisarza dyrekcji policji na takie zebranie było zgodne z postanowieniami ustawy o stowarzyszeniach. Naruszenia miru domowego nie przyjął Trybunał także wtedy, gdy co prawda uznał naruszenie wolności słowa wyrażonej w formie przedstawienia graficznego, ale jednocześnie z uwagi na odrzucenie kontroli rozstrzygnięć karno-policyjnych, nie odmówił legalności działaniom władz, które mogły wkroczyć do lokalu stowarzyszenia i zdjąć wywieszone w nim godło dawnego Królestwa Czech. Zob.: Hye, nr 645.

¹⁰⁹ Hye, nr 162.

legalności rewizji, gdyż o tym mogło przesądzić tylko przekroczenie wspomnianych ustawowych granic, upoważniających do wkroczenia w obszar miru domowego¹¹⁰.

5. Tajemnica korespondencji

Tajemnicę korespondencji (*Das Briefgeheimniß*) ujmował artykuł 10 ustawy zasadniczej o powszechnych prawach obywateli następująco: „Tajemnica listowa nie może być naruszana, a zajęcie listów wolno przedsięwziąć, poza wypadkami ustawowego aresztowania lub przeszukania domu, tylko w przypadku wojny lub na podstawie sędziowskiego nakazu wydanego stosownie do istniejących ustaw”. Do tego zapisu konstytucji została wydana ustawa wykonawcza z 6 kwietnia 1870 roku o ochronie tajemnicy listów i pism¹¹¹. W paragrafie pierwszym ustawa wprowadzała sankcje za umyślne naruszenie tajemnicy listów i innych pism trzymanych pod pieczęcią przez bezprawne ich otwarcie lub potajemne zabranie¹¹².

Tego rodzaju czyny, o ile nie podpadały pod surowszy przepis ustawy karnej, karane były aresztem aż do sześciu miesięcy, jeżeli zostały popełnione przez urzędnika. W innych wypadkach groziła kara pieniężna (do 500 fl.) albo kara aresztu do trzech miesięcy. Wtedy też postępowanie sądowo-karne wszczynane było tylko na żądanie osoby, której prawa naruszono. Zajęcie lub otwarcie z urzędu listów albo innych opieczętowanych pism, oprócz wypadków rewizji lub aresztowania, mogło mieć miejsce tylko na podstawie wydanego przez sędziego nakazu, który należało niezwłocznie doręczyć zainteresowanemu. Naruszenie tego postanowienia ustawy zagrożone było karą aresztu do trzech miesięcy. Ustawa o ochronie tajemnicy listów nie naruszała jednak treści ustawy o postępowaniu karnym odnośnie do przepisów dotyczących zajęcia i otwierania listów osób obwinionych, a także przepisów regulaminowych poczty co do sposobu obchodzenia się z niedoręczalnymi listami.

¹¹⁰ *Ibidem*. Sprawa, na kanwie której przedstawił Trybunał Państwa zakres swej kontroli w dziedzinie ochrony miru domowego, dotyczyła dokonanego przez dyrekcję policji we Lwowie w sierpniu 1877 roku jednoczesnego przeszukania 34 domostw wobec podejrzeń, że ich właściciele należeli do tajnego związku i prowadzili nielegalny werbunek do wojska. Podczas tej rewizji dokonano sześciu aresztowań. Cała sprawa była związana, jak się wydaje, z akcją powołania w lipcu 1877 roku tajnego polskiego Rządu Narodowego, który wobec wojny rosyjsko-tureckiej miał organizować dywersję antyrosyjską. Z inicjatywy Adama Sapiehy podjęto działania w celu stworzenia w Siedmiogrodzie oddziału zbrojnego walczącego przeciwko Rosji. Akcja ta miała więc charakter dywersyjno-wywiadowczy, ale została sparaliżowana przez policję austriacką bez większego rozgłosu. Jedynym niejako odpryskiem polskich planów powstańczych w 1877 roku była właśnie sprawa, omawiana przed Trybunałem Państwa. Zob. na ten temat: H. Wereszycki, *Historia polityczna Polski 1864-1918*, Kraków 1981, s. 54-55.

¹¹¹ RGBL, nr 42/1870.

¹¹² Przed wprowadzeniem konstytucyjnej gwarancji tajemnicy listowej władze polityczne mogły w sposób arbitralny kontrolować korespondencję obywateli. Świadczy o tym m.in. cenzurowanie przez władze administracyjne korespondencji polityków węgierskich, którzy byli przeciwni polityce ugody z Austrią, np. listy Mudzanego Janosa do Kalemana Gabora, Tiszy Laszlo do Szentggönggi Josefa, Dosy Eleka do Takatsa Janosa. Zob.: MRP/P I Taaffe, Státni ústředni archiv v Praze (cyt. dalej SUA, Praga), karton 96.

Trybunał Państwa w swej działalności zajmował się tylko dwoma przypadkami, w których skarżący domagali się orzeczenia o naruszeniu konstytucyjnej gwarancji wolności korespondencji. Wprawdzie nie miały one większego znaczenia dla praktyki administracyjnej, bo jedynie przypominały znaczenie konstytucyjnej gwarancji, ale przedstawiają wartość dla historyczno-prawnego opisu sposobu ochrony praw wolnościowych w austriackiej monarchii konstytucyjnej. W jednej ze spraw złożone zostało zażalenie na decyzję urzędu pocztowego, który odmówił adresatowi wydania listów opieczętowanych, przekazując je urzędowi celnemu w oparciu o podejrzenie, że zawierały przedmioty podlegające opłatom celnym. Władze celne zażądały komisijnego otwarcia przesyłek. Ich właściciel jednak nie wyraził na to zgody i wniósł na to postępowanie władz skargę do Trybunału Państwa¹¹³.

W zażaleniu wywodził, że prawo obywatela do ochrony tajemnicy korespondencji byłoby iluzoryczne, gdyby samo tylko zwykłe podejrzenie urzędnika poczty wystarczało za podstawę do urzędowego otwarcia listu lub do jego zajęcia. Wkraczanie w tę sferę konstytucyjnych uprawnień było dopuszczalne tylko pod warunkiem ścisłego stosowania się do przypadków dokładnie opisanych przez prawo. Żaden organ administracyjny nie miał zatem prawa wykonywać cenzury albo wprowadzania prewencyjno-policyjnych środków. Władze administracyjne wniosły o oddalenie skargi, gdyż w sprawie nie miało miejsce ani urzędowe zajęcie listu, ani jego komisyjne otwarcie. Przesyłki bowiem urząd celny przetrzymał w nienaruszonym stanie, a następnie przekazał urzędowi pocztowemu do dalszych zarządzeń. Prezentowały one także stanowisko, że odmowa zgody na komisyjne otwarcie listów była równoznaczna z oświadczeniem o ich nieprzyjęciu, co dawało podstawę do zastosowania przepisów o nieodebraniu rzeczy.

Trybunał Państwa rozpatrzył tylko kwestię, czy w sprawie zachodziło naruszenie prawa obywatela do zachowania tajemnicy listowej. Trybunał takiego naruszenia nie stwierdził, gdyż, po pierwsze, w ogóle nie miało miejsca sprzeczne z prawem otwarcie listów, po drugie, nie zaszło potajemne ich zabranie (zniszczenie) ani, po trzecie, ich zajęcie (konfiskata). Pozostałe kwestie pozostawił poza sferą swych kontrolnych uprawnień, ponieważ dotyczyły czysto administracyjnego postępowania, którego prawidłowość mógł badać tylko Trybunał Administracyjny.

Na przykładzie tej sprawy po raz kolejny daje się zauważyć specyfika ochrony praw wolnościowych w początkach kształtowania się państwa prawnego. Austriacki Trybunał Państwa badanie naruszenia praw zasadniczych sprowadzał do tego, czy w postępowaniu władz administracyjnych zostały zachowane konstytucyjne warunki

¹¹³ Hye, nr 931. Podstawę do takiego działania władze wyprowadzały z zarządzenia ministra finansów z 6 XI 1874, ale skarżący podnosił, że odnosiło się ono wyłącznie do sytuacji, gdy właściciel listu wyraził zgodę na jego otwarcie, co w jego przypadku nie miało miejsca. Argumentował, że żadna ustawa, poza ustawami procesowymi, nie zobowiązywała obywatela do komisijnego otwarcia listu. Urzędowe otwarcie listu mogło nastąpić tylko na podstawie decyzji sądu w oparciu o ustawę z 1870 o ochronie tajemnicy listowej. Za bezprawne uznał powołanie się na *Zoll-und Staatsmonopolordnung* z 1835 roku, gdyż regulacje tej ordynacji celnej uchyliła wspomniana ustawa, a poza tym jej przywołanie w całej sprawie było zupełnie nieprawidłowe. Zob. także: Hye, nr 278.

przestrzegania praw obywatelskich. W swym orzecznictwie ściśle się trzymał konstytucyjnych desygnatów praw wolnościowych i nie pozwalał sobie na rozszerzającą ich interpretację. W omówionej bowiem sprawie powoływano się na ochronę tajemnicy korespondencji wobec faktu bezpodstawnego przetrzymywania listów. Bezprawność takiego działania władz uderzała w szeroko rozumianą wolność komunikowania się. Tego rodzaju pojęcie na gruncie konstytucji jednak nie było znane i Trybunał oddalił zażalenie.

Materia ochrony praw publicznych w monarchicznej Austrii była przez to nieco skomplikowana. O tym, czy zatrzymanie listów było prawnie uzasadnione mógł orzec wyłącznie Trybunał Administracyjny. Dochodzenie roszczeń o ochronę praw konstytucyjnych niekiedy dla swej skuteczności musiało odbywać się dwutorowo: z tym samym żądaniem należało wystąpić przed obydwoma trybunałami, inaczej malała szansa na uzyskanie satysfakcji prawnej. Z czasem więc o ochronę tych samych praw o randze konstytucyjnej występowano zarówno do Trybunału Państwa, jak i Trybunału Administracyjnego. Odwołanie się tylko do pomocy Trybunału Państwa mogło się okazać dla obywatela mało korzystne.

6. Wolność stowarzyszeń i zgromadzeń

Wolność stowarzyszania się i urządzania zgromadzeń poręczona została w artykule 12 ustawy zasadniczej o powszechnych prawach obywateli przez deklarację, że „obywatele austriaccy mają prawo zgromadzania się i zawiązywania stowarzyszeń. Wykonywanie tych praw jest uregulowane przez osobne ustawy”. Rozwinięciem konstytucyjnych gwarancji była ustawa o prawie stowarzyszania się z 15 listopada 1867 roku oraz ustawa o prawie zgromadzania się z tego samego dnia¹¹⁴. Nowe prawo zakończyło okres koncesjonowania udziału obywateli w życiu publicznym. Dawało szerokie pole dla ich aktywności społecznej, które mogło być ograniczane tylko w razie działań bezprawnych lub niebezpiecznych dla państwa. Utrzymane tym tonie zalecenia przekazał rząd aparatowi administracyjnemu¹¹⁵.

Ustawa o stowarzyszeniach wymagała, aby zamiar założenia stowarzyszenia został zgłoszony na piśmie, wraz z przedłożeniem statutu, do politycznej władzy krajowej (namiestnictwa)¹¹⁶. Statut musiał odpowiadać określonym warunkom, m.in. należało w nim określić cel stowarzyszenia i środki na jego działalność. Jeżeli stowarzyszenie ze względu na swój cel lub na swą organizację przedstawiało się jako sprzeczne z prawem lub niebezpieczne dla państwa, to wtedy namiestnictwo mogło wydać zakaz działalności w ciągu 4 tygodni po wniesieniu zgłosze-

¹¹⁴ RGBL, nr 134 i 135/1867.

¹¹⁵ *Reskrypt ministra spraw wewnętrznych z 21 listopada 1867 roku*, [w:] S. Starzyński, *Kodeks...*, s. 720.

¹¹⁶ Przepisom ustawy z 15 listopada 1867 roku o prawie stowarzyszania się nie podlegały wszystkie stowarzyszenia, np. stowarzyszenia i spółki obliczone na zysk, wszystkie stowarzyszenia dla czynności bankowych, kredytowych, ubezpieczeń, kasy oszczędności, zakony duchowne i kongregacje, stowarzyszenia religijne (paragraf 2 i 3 ustawy).

nia. Po tym terminie, gdy władze krajowe nie wydały zakazu, stowarzyszenie mogło rozpocząć swoją działalność. Na żądanie stowarzyszenia organ administracyjny miał obowiązek wydać zaświadczenie o jego istnieniu według treści przedłożonego statutu. Stowarzyszenia mogły rozciągać swą działalność poprzez tworzenie filii na kilka krajów monarchii.

Każde stowarzyszenie mogło odbywać swe zebrania (zgromadzenia) publicznie, ale ich uczestnikami mogli być tylko członkowie stowarzyszenia lub imiennie zaproszeni goście. Zarząd stowarzyszenia był zobowiązany powiadomić miejscową władzę rządową o każdym zgromadzeniu stowarzyszenia przynajmniej na 24 godziny przed jego odbyciem. Utrzymanie porządku na zgromadzeniu należało do obowiązków przewodniczącego. W szczególności miał natychmiast wystąpić przeciw oświadczeniom lub czynnościom sprzecznym z ustawą, a w sytuacji braku reakcji na jego zarządzenia, był zobowiązany do jego zamknięcia. Władza państwowa była upoważniona do wysyłania na każde zgromadzenie stowarzyszenia swego delegata (komisarza), który miał prawo żądać udzielenia mu stosownych informacji oraz spisania protokołu z przebiegu posiedzenia i podjętych uchwał.

Żadnemu stowarzyszeniu nie wolno było powziąć postanowień, które sprzeciwiałyby się ustawie karnej albo gdyby ich uchwalenie stanowiło przywłaszczenie sobie przez stowarzyszenie jakiegokolwiek władzy w zakresie pewnej gałęzi ustawodawstwa lub administracji. Legalnie zwołane zgromadzenie mogło być jednak zamknięte przez komisarza rządowego, gdyby podczas posiedzenia miały miejsce wydarzenia i zajścia sprzeczne z ustawami lub zostałyby podjęte uchwały wykraczające poza określony statutem zakres działania, czy wreszcie zgromadzenie przybrałoby charakter zagrażający porządkowi publicznemu. Także każde stowarzyszenie władze rządowe były uprawnione rozwiązać, jeżeli podejmowałoby uchwały, których zakazywała ustawa, gdyby przekraczało swój zakres działania lub w ogóle nie odpowiadało warunkom swego prawnego istnienia. Rozwiązanie stowarzyszenia było ogłaszane w dzienniku urzędowym.

Ustawa zawierała przepisy dotyczące stowarzyszeń w ogólności i stowarzyszeń politycznych. Ustawodawstwo austriackie знаło zatem dwie kategorie stowarzyszeń: niepolityczne i polityczne. Specyfiką stowarzyszeń politycznych było to, że pewne grupy osób, jak: cudzoziemcy, kobiety, małoletni, były wykluczone z ich członkostwa. Drugą ważną odmiennością stowarzyszeń politycznych było to, że zabroniono im zakładania stowarzyszeń filialnych, tworzenia związków między sobą oraz wchodzenia w kontakty z innymi stowarzyszeniami w drodze pisemnej lub przez delegatów. Przepisy te ustanowiono z obawy o rozrost organizacyjny tych stowarzyszeń, który mógłby okazać się na tyle silny, że aparat państwowy zmuszony zostałby do ulegania ich naciskom. Z podobnych zresztą przyczyn nie wolno było sejmom krajowym wchodzić ze sobą w związki prawne.

Obfite orzecznictwo Trybunału Państwa w dziedzinie ochrony prawa do zrzeszania się koncentrowało się zasadniczo na czterech kwestiach: a) politycznego charakteru stowarzyszenia, b) zakazu działalności stowarzyszenia, c) rozwiązania stowarzyszenia, d) ingerencji w działalność stowarzyszenia.

a. Polityczny charakter stowarzyszenia

Przyznanie stowarzyszeniom niepolitycznym większych możliwości organizacyjnych niż politycznym wpłynęło na to, że istotnym problemem stało się ustalenie treści tych pojęć. Nadanie bowiem przez władze administracyjne stowarzyszeniu cech politycznych pozwalało jednocześnie na zakazanie jego działalności z tej przyczyny, że statut nie odpowiadał przepisom przewidzianym dla tego rodzaju związków. Władze przejawiały tendencję do zbyt szerokiego pojmowania określanych w statutach celów i zadań stowarzyszeń jako działalności w sferze politycznej. W praktyce mogło to wypaczać główną ideę ustawy: nieskrępowane nakazami prawo jednostki do wyboru formy jej uczestnictwa w życiu publicznym. Miał tego świadomość Trybunał Państwa, gdy przyznał sobie uprawnienie do wiążącej oceny charakteru stowarzyszenia. Orzecznictwo Trybunału starało się zatem rozdzielić kategorię spraw „publicznych” od „politycznych”.

Według jego stanowiska, zajmowanie się sprawami publicznymi dotyczącymi ogólnych interesów obywateli nie mogło przesądzać, że działalność stowarzyszenia miała wymiar polityczny. Tak samo zwykle przypuszczenie, że stowarzyszenie wejdzie w przyszłości na drogę polityczną wykluczone zostało przez Trybunał jako podstawa zakazu jego założenia. Nie czyniło więc stowarzyszenia „politycznym” dążenie do realizacji celów religijnych czy narodowych¹¹⁷. Trybunał dokonywał zawężającej interpretacji pojęcia „stowarzyszenie polityczne”. Niemniej jednak nie pokusił się o bardziej ogólną definicję tego zwrotu ustawy, ale nadawał mu konkretną treść na podstawie okoliczności każdej z rozpatrywanych spraw. Niekiedy jej charakter decydował o tym, że nazbyt ogólnie traktował „polityczność” stowarzyszenia, pozwalając władzom rządowym przyjąć jej występowanie nie tylko w oparciu o postanowienia statutu, ale na tle wszystkich okoliczności towarzyszących powstawaniu stowarzyszenia.

Trzy przykłady z orzecznictwa Trybunału Państwa dostarczają na to wymownego dowodu, a zarazem oddają jego postawę wobec narastających w Austrii od końca XIX wieku sporów narodowościowych, społecznych i światopoglądowych. W 1899 roku znalazła się na wokandzie Trybunału sprawa zakazu utworzenia niepolitycznego „Związku niemieckich miast w Czechach”. Władze odmówiły zgody na jego działalność, gdyż przyjęły polityczny charakter stowarzyszenia z tego powodu, że stowarzyszenie stawiało sobie za cel dążenie do powiększenia zakresu autonomii gmin. Odwołujący się podnosili, że celem planowanego stowarzyszenia miało być strzeżenie niemieckości miast na terenie Czech, dbanie o ich społeczny i ekonomiczny rozwój, m.in. poprzez zwiększenie zadań własnych gmin. Podkreślali więc narodowe i gospodarcze zadania tworzonego stowarzyszenia¹¹⁸.

Trybunał Państwa nie podzielił argumentacji zawartej w zażaleniu i stanął po stronie rządu. Oparł swój wyrok na stwierdzeniu, że gminy jako „organizmy polityczne”, skupiając się w ramach stowarzyszenia dla m.in. powiększenia swych kompetencji, zmierzały do osiągnięcia celu politycznego. Naciągane nieco prawnicz

¹¹⁷ Hye, nr 369, 1109.

¹¹⁸ Hye, nr 930.

uzasadnienie wyroku było jednak zgodne z ówczesną sytuacją: miasta z dużym odsetkiem ludności niemieckiej w Czechach ogarnęło ogólne wrzenie polityczne związane z polityką narodowościową rządu Kazimierza Badeniego¹¹⁹. Władze państwowe chciały więc przeciwstawić się mobilizacji Niemców czeskich do tworzenia ponadlokalnych struktur o nastawieniu nacjonalistycznym. Znalazły w tych wysiłkach sojusznika w postawie Trybunału Państwa. Gdy bowiem władze rządowe ponownie zakazały działalności tego stowarzyszenia, mimo wykreślenia ze statutu inkryminowanego *passusu* świadczącego o jego polityczności, Trybunał po raz drugi nie stwierdził naruszenia konstytucyjnej wolności do zrzeszania się, chociaż skarżący dostosowali statut do treści jego wyroku¹²⁰. Uznał zasadność stanowiska władz rządowych, które powtórny zakaz wyprowadzały z niebezpiecznego charakteru planowanego stowarzyszenia, pomimo tego, że wcześniej władze nie stawiały takiego zarzutu.

Druga sprawa dotyczyła rodzącego się w Austrii na początku XX wieku kobiecego ruchu emancypacyjnego. Trybunał Państwa stanął więc w obliczu ważnej kwestii ustalenia zakresu dopuszczalności udziału kobiet w życiu publicznym. Członkom Trybunału Państwa zabrakło jednak odwagi, żeby w precedensowej sprawie orzec w duchu liberalnego i demokratycznego państwa i przez to zwiększyć obszar społecznej aktywności obywateli. W 1907 roku zaskarżony został do Trybunału zakaz działalności niepolitycznego stowarzyszenia kobiet na rzecz przyznania im prawa wyborczego. Władze odmówiły zgody na powołanie takiego stowarzyszenia, kwalifikując je jako polityczne. Według bowiem wyraźnej treści ustawy, kobiety były wykluczone od członkostwa stowarzyszeń politycznych. Sporna więc w sprawie stała się wykładnia pojęcia „stowarzyszenie polityczne”. Decydujące dla rozstrzygnięcia sporu było rozgraniczenie sfery działań publicznych od spraw politycznych. W tym kierunku zmierzało uzasadnienie skargi.

Stwierdzano w niej, że zajmowanie się sprawami publicznymi nie mogło oznaczać, że stowarzyszenie miało charakter polityczny. Ta jego cecha występowała tylko wtedy, gdy uprawiało politykę np. przez wpływ na wystawianie kandydatów w wyborach. Jeżeli natomiast przedmiot dążeń stowarzyszenia stanowiły kwestie socjalnego rozwoju, to takie działania nie miały waloru politycz-

¹¹⁹ W kwietniu 1897 roku rząd austriacki wydał rozporządzenia językowe dla Królestwa Czech, na mocy których język czeski stał się równoprawnym językiem obok niemieckiego, gdyż wnoszone do sądów i administracji podania miały być rozpatrywane w tym języku, w którym zostały zgłoszone. Ponadto urzędnicy władz państwowych, sędziowie obejmujący posady od I VII 1901 roku, mieli wykazać się znajomością obu języków krajowych. Przeciwno rozporządzeniom wybuchł powszechny protest Niemców austriackich, chociaż regulacje te nie wykraczały zasadniczo poza konstytucyjny zapis artykułu 19. Decyzję rządu traktowali nie jako równouprawnienie języka czeskiego, ale degradację niemieckiego. Niemcy poczuli się urażeni w swej dumie narodowej do tego stopnia, że premier Badeni musiał swego honoru bronić w drodze pojedynku, na jaki wyzwał przywódcę niemieckich nacjonalistów K. Hermana Wolfa, który nie przebiegał na forum parlamentu w słowach, aby obrazić premiera i rząd, a zyskać poklask wśród swych zwolenników. Pod wpływem tego oburzenia rząd cofnął wspomniane rozporządzenia. Zob. na ten temat: W. Łazuga, „*Rządy polskie w Austrii. Gabinet Kazimierza hr Badeniego 1895-1897*”, Poznań 1991, s. 160 i n.

¹²⁰ Hyc, nr 984.

nego. Celem tworzonego stowarzyszenia miało być przecież osiągnięcie równej pozycji kobiet i mężczyzn w życiu państwowym, a w szczególności uzyskanie przez kobiety prawa wyborczego do wszystkich przedstawicielskich korporacji. Argumentowano przekornie, że stowarzyszenie, które np. zajmowało się ochroną robotników, było w takim samym stopniu polityczne, jak walczące o zmianę pozycji społecznej kobiet.

Nie można było zakładać politycznej działalności stowarzyszenia, skoro kobiety faktycznie od polityki zostały odsunięte. One dopiero tę możliwość chciały zdobyć. Stowarzyszenie stawiało sobie więc za cel osiągnięcie takiego stanu prawnego, który miał uzasadnienie w ustawach zasadniczych. Chodziło o kwestie prawa państwowego, a nie państwowej polityki. Podkreślano w skardze, że kwestia socjalnego stanowiska kobiet nie mogła być przez to tylko sprawą polityczną, że zajmowały się nią partie polityczne. Powoływano się na orzecznictwo Trybunału Państwa, który stwierdzał, że zajmowanie się sprawami religijnymi, narodowymi, społecznymi nie czyniło stowarzyszenia „politycznym”, chociaż kwestie te w dużym stopniu stanowiły przedmiot politycznych sporów. Zdaniem skarżących kobiet, pod pojęciem spraw publicznych kryło się wszystko, co tworzyło przedmiot ustawodawstwa¹²¹.

Ta obszerna argumentacja strony skarżącej nie spotkała się z równie rzetelną odpowiedzią ministerstwa, które jedynie stwierdziło, że uzyskanie prawa wyborczego przez wpływ na ustawodawstwo jest celową działalnością polityczną. Pominięto jednak fakt, że kobiece stowarzyszenie propagujące ideę równouprawnienia niczym nie różniło się od stowarzyszenia upowszechniającego narodowy światopogląd, który mogły przejmować partie polityczne, wpływające bezpośrednio na zmianę ustawodawstwa¹²². Mimo, że sposób interpretacji granicy między tym, co publiczne, a tym, co polityczne, był przekonywający i zbliżony do stanowiska Trybunału, to jednak oddalił on skargę. Uzasadnienie wyroku także było zdawkowe. Trybunał orzekł mianowicie, że prawo wyborcze dotyczy obszaru publicznoprawnych stosunków obywateli do państwa, poprzez które odbywa się ich udział w wykonywaniu władzy państwowej, a nauka prawa konstytucyjnego określa tę relację jako polityczną¹²³.

¹²¹ Hyc, nr 1510.

¹²² W ten sposób rząd odrzucił stanowisko Trybunału wyrażone w orzeczeniu Hyc, nr 1109. Uczynił to świadomie, licząc na to, że Trybunał odstąpi od swego wcześniejszego poglądu. Zob.: W. R. Svoboda, *Die tatsächliche...*, s. 189. Kalkulacja rządu okazała się słuszna, gdyż Trybunał odszedł od zawężającego sposobu rozumienia pojęcia „stowarzyszenie polityczne”, jaki zaprezentował w tym precedensowym orzeczeniu. Przesądził o tym polityczny na pierwszy rzut oka charakter rozpatrywanego problemu prawnego. Dotychczas bowiem zdarzało się tak, że dobrze uzasadnione zażalenie przy słabej argumentacji władz administracyjnych skłaniało Trybunał do przyjęcia stanowiska wyrażonego w zażaleniu.

¹²³ Hyc, nr 1724. W rok po wydaniu wspomnianego orzeczenia Trybunał Państwa nie uznał wpływu stowarzyszenia niepolitycznego na wybory miejskie za działanie polityczne. Trybunał postąpił zatem niezwykle formalistycznie, pomijając zupełnie kwestię, że równouprawnienie kobiet i mężczyzn miało wymiar społeczny, a nie polityczny.

Trybunał Państwa mógł zatem przyjąć bardziej restrykcyjne zdefiniowanie pojęcia „polityczne stowarzyszenie” wobec wyraźnej już zmiany stosunków politycznych w Austrii na początku XX wieku. Sprawa dotyczyła bowiem ważkiego problemu równości wobec prawa i nowego spojrzenia na jej wymiar. Przesądził jednak konserwatyzm członków Trybunału Państwa, którzy, znając siłę oddziaływania jego wyroków, starali się procesy społeczne raczej hamować niż je pobudzać. W tym orzeczeniu Trybunał zaprezentował postawę zachowawczą, polegającą na tym, że był wierny ustawom i uwzględniał te cele, do realizacji których one zmierzały. Niewątpliwie w regulacjach ustawy o prawie do stowarzyszania się przebijała idea nierównoprawnego traktowania kobiet i mężczyzn. Trybunał nie nadawał ustawom nowych treści zgodnie ze zmieniającą się sytuacją polityczną państwa. Była to wszakże jedna z najbardziej charakterystycznych cech działalności Trybunału Państwa na przestrzeni blisko pięćdziesięcioletniego istnienia. Warto dodać, że uchylene zakazu przynależności kobiet do stowarzyszeń politycznych nastąpiło w 1911 roku, czyli cztery lata po wydaniu przez Trybunał Państwa kontrowersyjnego wyroku.

W tym samym duchu, co poprzednie, utrzymane było trzecie orzeczenie Trybunału Państwa, które ilustruje sposób jego postępowania wobec klasyfikacji stowarzyszeń na „niepolityczne” i „polityczne”. W roku 1908 przyszło mu rozpoznawać skargę na zakaz działalności „stowarzyszenia wolnomyślicieli w Austrii”, którego celem miało być popieranie wolnej myśli i upowszechnianie wiedzy naukowej¹²⁴. Zarzut władz o politycznym charakterze stowarzyszenia odpierali założyciele arystotelesowską definicją polityki, której przedmiotem było państwo i relacje do niego jednostki. Wszystko więc, co nie dotyczyło państwa – tj. myśl naukowa, kwestie etyczne, religijne, humanitarne, socjalne – nie wchodziło w zakres spraw politycznych. Przeciw odmowie działalności stowarzyszenia miało świadczyć istnienie stowarzyszeń o prawie identycznych statutach, m.in. w Czechach.

Zakaz władze państwowe opierały jednak bardziej na okolicznościach towarzyszących powstaniu stowarzyszenia niż treści samego statutu. Wskazały zatem na odbyty w Pradze rok wcześniej kongres wolnomyślicieli, którego niejako pokłosiem miało być powstanie w Austrii szeregu takich stowarzyszeń. Na kongresie tym podnoszone były postulaty polityczne, jak rozdział kościoła od państwa, bezwyznaniowość szkoły, reforma ustawodawstwa małżeńskiego. Przez powiązanie dwóch odległych czasowo zdarzeń władze swój zakaz opierały bardziej na domniemaniach niż faktach. Trybunał Państwa uznał jednak argument władz rządowych, że podobieństwo statutów stanowiło dowód na to, że powstające stowarzyszenie będzie dążyło do połączenia ze swym czeskim odpowiednikiem.

Trybunał Państwa przyjął związek przyczynowo-skutkowy między zadaniami planowanego stowarzyszenia a celami określonymi przez kongres wolnomyślicieli, przyjętymi przez podobne czeskie stowarzyszenie, chociaż ich zbieżność statutowa miała jedynie zwiększyć szansę na uzyskanie zgody. To chyba jedyny

¹²⁴ Hyc, nr 1611.

przypadek w orzecznictwie Trybunału, gdzie argument wysunięty przez stronę został użyty przeciwko niej! Orzeczeniem tym Trybunał Państwa potwierdził, że nie zawsze udawało mu się oprzeć naciskom władz, które oczekiwały od niego powstrzymania poszerzania się sfery zorganizowanej aktywności ludzkiej w sprawach publicznych. Trybunał wsparł podejmowane przez rząd próby ograniczania obywatelskiego oddziaływania na życie państwowe w duchu tendencji i prądów europejskich o charakterze laickim, które wówczas najbardziej były widoczne w republikańskiej Francji.

Trybunał Państwa niejako tworzył w ten sposób austriackie standardy publicznej dyskusji w sprawach państwowych, odpowiadające sferom biurokratyczno-klerykalnym. Prawdą jednak było także to, że z tych restrykcyjnych posunięć wycofał się w momencie, gdy władze państwowe zaczęły nagminnie zakazywać tworzenia politycznych stowarzyszeń wolnomyślicielskich¹²⁵. Podstawą nowych zakazów stało się uznanie ruchów laickich za niebezpieczne dla państwa. Aparat państwowy monarchii zwalczał ruchy wolnomyślicielskie aż do wybuchu I wojny światowej, co oznaczało działanie w interesie katolickiej elity sfer rządzących, skupionych zwłaszcza wokół następcy tronu. Odstąpienie od tego kursu z początkiem wojny zmierzało do pozyskania elity umysłowej Austrii dla polityki dworu i sfer wojskowych. Niemala w tym była także zasługa Trybunału Państwa, który utrudniał władzom walkę z stowarzyszeniami stawiającymi sobie za cel świecki charakter państwa.

Konkludując problem uznawania przez Trybunał Państwa stowarzyszeń za polityczne wypada stwierdzić, że nie wypracował w tym zakresie spójnego orzecznictwa. Podejmował mimo to próby przeciwstawienia się zbyt szerokiej interpretacji politycznego charakteru tworzonych stowarzyszeń. W większości jednak orzeczeń potwierdzał ustalenia administracji. Niekiedy nawet Trybunał Państwa odstępował od idei minimalizowania dopuszczalnych form koncesjonowania życia publicznego przez władze państwowe, gdyż górę brał wzgląd na stabilizację wewnętrzną państwa.

b. Podstawy prawne zakazu działalności stowarzyszenia

Ustawa o prawie stowarzyszania się przyjmowała dwie podstawy prawne zezwalające na wydanie zakazu rozpoczęcia przez stowarzyszenie działalności: a) cel i organizacja stowarzyszenia sprzeciwiały się ustawie lub prawu, b) stowarzyszenie przedstawiało się jako niebezpieczne dla państwa. W odniesieniu do pierwszej przyczyny zakazu Trybunał Państwa u początków swej działalności stanął przed pytaniem, czy uprawniona była odmowa zgody na powstanie stowarzyszenia z tego powodu, że jego założycielami były osoby, które należały wcześniej do innego, rozwiązanego przez władze stowarzyszenia. Zakaz taki uznał za bezprawny, gdyż ustawa nie zabraniała obywatelom, których stowarzyszenie zostało rozwiązane, tworzenia nowych stowarzyszeń. Wyraził przy tym ważny pogląd, że przyzna-

¹²⁵ Hye, nr 1926, 2134.

nie władzom politycznym upoważnienia do zakazywania działalności stowarzyszenia na podstawie tylko przypuszczenia, że stowarzyszenie będzie w przyszłości naruszało porządek prawny, byłoby całkowitym paraliżem konstytucyjnej gwarancji swobody zrzeszania się obywateli¹²⁶.

Trybunał Państwa zezwolił jednak organom administracyjnym – przy dokonywaniu oceny, czy projektowane stowarzyszenie nie pozostawało w sprzeczności z prawem lub nie zagrażało interesom państwa – na uwzględnianie nie tylko postanowień statutu, ale także wszystkich miarodajnych okoliczności towarzyszących jego powstaniu. W oparciu o te pozastatutowe okoliczności władze były uprawnione przyjąć faktyczny cel stowarzyszenia i określić rzeczywiste środki w przewidywanej działalności. W ten sposób Trybunał Państwa powiększył pole manewru administracji w podejmowaniu decyzji o odmowie założenia stowarzyszenia. Niemniej jednak musiała ona dostarczyć wiarygodnego dowodu na potwierdzenie faktów, z których można było wyprowadzać bezprawny charakter celu tworzonego stowarzyszenia. Zwykle domniemanie, że cel i zadania stowarzyszenia sprzeciwiały się ustawie lub prawu, nie wystarczało za podstawę wydania zakazu¹²⁷.

Drugą podstawą zakazu działania stowarzyszenia był jego „niebezpieczny dla państwa” charakter. Trybunał podzielał stanowisko władz w ocenie płynącego ze strony tworzonego stowarzyszenia niebezpieczeństwa dla państwa, jeśli przekonywująco wykazały, że jego cel i zadania stać się mogły przyczyną zagrożenia ogólnego porządku państwowego¹²⁸. Trybunał Państwa ustawową przesłankę „niebezpieczeństwa dla państwa” jako podstawę zakazu działalności stowarzy-

¹²⁶ Hye, nr 48.

¹²⁷ Hye, nr 1891, 1939. W pierwszym z wymienionych orzeczeń Trybunał Państwa zajmował się w 1911 roku zakazem działalności stowarzyszenia „Życie Chrześcijańskie”, którego statutowym zadaniem miało być wspieranie chrześcijańskiego światopoglądu i życia jego członków przez urządzenie wykładów o religijnej tematyce. Władze odmówiły zgody z tego powodu, że w rzeczywistości chodziło o założenie związku religijnego, który powinien podlegać przepisom ustawy z 1874 roku o tworzeniu związków religijnych. Prawdopodobnie obawiały się wykorzystywania przepisów o stowarzyszeniach do powstawania sekt religijnych, które naruszałyby pozycję uznanych związków religijnych. Trybunał stwierdził naruszenie prawa do zrzeszania się, gdyż – jego zdaniem – zwykła możliwość, że może chodzić o utworzenie związku religijnego nie mogła stanowić podstawy zakazu. W drugiej z podanych spraw władze odmówiły zatwierdzenia zmiany statutu stowarzyszenia zajmującego się zwalczaniem alkoholizmu i propagowaniem zdrowego trybu życia, gdyż planowaną zmianę powiązały z przekształceniami podobnych stowarzyszeń w Niemczech, które wyznaczały sobie także cele socjalno-reformatorskie, w czym dopatrzono się tendencji masońskich. Trybunał także w tym wypadku uznał naruszenie konstytucyjnej gwarancji, gdyż z przytoczonych okoliczności pozastatutowych nie można było przyjąć, że celem zmiany statutu było powstanie filii międzynarodowego związku, bowiem łączność i kontakty między tego rodzaju stowarzyszeniami wynikały z ponadnarodowego charakteru alkoholizmu, a nie z celów politycznych.

¹²⁸ Hye, nr 772. Władze zakazały utworzenia stowarzyszenia dozorców więziennych, które stawiało sobie za cel poprawę położenia i zmianę stosunków służbowych. Trybunał potwierdził legalność zakazu, gdyż cel stowarzyszenia stał w sprzeczności z naturą wymagań stosunków służbowych, groził niebezpieczeństwem rozluźnienia dyscypliny.

szczenia uważał jednak coraz częściej za przypadek szczególny sprzeczności z ustawą karną. Tego rodzaju wykładnia znajdowała swe źródło w ustawie o zgromadzeniach, która formułowała wyraźnie dwie podstawy zakazu odbycia zgromadzenia: naruszenie ustawy karnej albo zagrożenie publicznego bezpieczeństwa. Uznawał zatem w swym orzecznictwie za „niebezpieczne dla państwa” te stowarzyszenia, których działania podpadały pod przepisy karne¹²⁹. Innymi słowy, stowarzyszenie było niedopuszczalne, jeśli wobec sposobu jego działania można było podnieść zarzuty oparte o kodeks karny. Trybunał Państwa poprzez takie postępowanie wyrażał prekursorską myśl państwa prawnego: ingerencja w prawa wolnościowe obywateli powinna mieć wyraźne upoważnienie ustawowe¹³⁰.

c. Podstawy prawne rozwiązania stowarzyszenia

Najczęstszą przyczyną decyzji administracyjnych o rozwiązaniu stowarzyszenia, jakie stanowiły przedmiot zażalenia do Trybunału Państwa, było przekroczenie statutowego zakresu działania. Władze ingerowały zwykle w przypadku, gdy stowarzyszenie o charakterze niepolitycznym weszło na drogę politycznej działalności. Najwięcej skarg na tego rodzaju decyzje pochodziło od niemieckich stowarzyszeń narodowych, które były przez władze rozwiązywane wobec przyjmowania przez nie postaw nacjonalistycznych i antysemickich. Stosunkowo duża liczba tych spraw była potwierdzeniem, że aparat państwowy monarchicznej Austrii zasadniczo zwalczał coraz bardziej widoczne w działalności niemieckich stowarzyszeń przejawy ksenofobii i rasizmu¹³¹. Trybunał Państwa wspierał te działania przez wydawanie orzeczeń korzystnych dla administracji, nawet wtedy, gdy podstawą rozwiązania stowarzyszenia był pojedynczy pogląd utrzymany w tonie nacjonalistycznym, nadto wypowiedziany tylko raz na zebraniu stowarzyszenia w ciągu kilku lat jego działalności. Dla Trybunału Państwa uznanie legalności postępowania administracji nie było zależne od wykazania notoryczności zachowań stowarzyszenia, które dały podstawę do jego rozwiązania¹³². Sporą liczbą spraw niemieckich stowarzyszeń zajmował się Trybunał Państwa w latach osiemnastych i dziewięćdziesiątych XIX wieku, co świadczyło o narastaniu nastrojów

¹²⁹ Hye, nr 587. Odmówiono zgody na działalność stowarzyszenia, którego celem miało być popieranie i upowszechnianie wiedzy o pracach Eugena Dühringa (filozofa niemieckiego o poglądach socjalistycznych) i kształtowania postaw według jego dzieł. Trybunał uznał zakaz za legalny, gdyż dzieła Dühringa zawierały treści nawołujące do nienawiści względem Żydów i atakujące chrześcijaństwo, co pozostawało w sprzeczności z ustawą karną. Celem bowiem stowarzyszenia było nie tylko zapoznanie się pracami tego filozofa, ale przeniesienie jego poglądów w życie jego członków. Bez znaczenia był dla Trybunału fakt, że z tego powodu dzieła Dühringa nie były karnie ścigane. Zob. także: Hye, nr 1631.

¹³⁰ F. Kneucker, *Die Vereins- und Versammlungsfreiheit in der Judikatur des österreichischen Reichsgerichtes*, [w:] *Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht*, t. XVI, 1966, s. 399.

¹³¹ Zdarzały się jednak przypadki, gdy władze państwowe zatwierdzały statuty niemieckich stowarzyszeń, nawet jeśli zawierały postanowienia o możliwości wykluczenia z ich członkostwa osób pochodzenia semickiego i wówczas ewentualne próby późniejszego ich rozwiązania z tego powodu nie miały podstawy prawnej. Zob.: S. Starzyński, *Kodeks....*, s. 741.

¹³² Hye, nr 996. Zob. także: Hye, nr 502.

pangermańskich. Z reguły dochodził on do podobnego jak władze przekonania, że stowarzyszenia te wkraczały na drogę aktywności politycznej. Podstawą zakazu było zwłaszcza używanie przez stowarzyszenia czarno-czerwono-złotych barw, co władze uznawały za demonstrację o charakterze politycznym¹³³. Kolory te bowiem symbolizowały dążenia Niemców austriackich do połączenia się z cesarstwem niemieckim.

Trybunał Państwa za uzasadnione uznał rozwiązanie niepolitycznego stowarzyszenia wspierającego niemieckie szkolnictwo w Austrii w sytuacji, gdy wygłoszone na jednym z jego posiedzeń referaty zawierały agitację antysemitką. W ten sposób Trybunał Państwa udzielił ostrzeżenia, że podejmowanie haseł antysemitkich stanowiło akt polityczny, uprawniający władze do zakazania działalności stowarzyszenia¹³⁴. Antysemityzm stał się w Austrii elementem gry politycznej szczególnie z chwilą wprowadzenia do Programu Linckiego (1882) punktu aryjskiego. Stało się to pod wpływem przywódcy niemieckiej partii narodowej Georga Schönerera w roku 1885, kiedy zadeklarowano konieczność wyeliminowania wpływów żydowskich ze wszystkich dziedzin życia publicznego¹³⁵. W ślad za tym postanowieniem poszły stowarzyszenia akademickie, które podejmowały rezolucje na wzór „Uchwały z Waidhofen” mówiącej o niezdolności Żydów do dania satysfakcji w pojedynku.

Władze państwowe odpowiedziały wówczas akcją rozwiązywania takich studenckich korporacji. Jedną z nich było stowarzyszenie techniczno-akademiczkie „Libertas” w Wiedniu. Wniosło ono zażalenie do Trybunału Państwa. Treść zakwestionowanej uchwały brzmiała: „W pełnej ocenie faktów, że między aryjskimi a Żydami istnieje głęboka moralna i fizyczna różnica, że przez żydowski nieporządek nasza odrębność już tak dużo ucierpiała; z uwzględnieniem wielu dowodów, które świadczą o braku honoru i charakteru żydowskiego studenta, który w ogóle według naszych niemieckich pojęć jest pozbawiony honoru, podejmuje dzisiejsze zgromadzenie zdolnych do noszenia broni niemieckich studentów decyzję: Żydom nie damy więcej satysfakcji na żadną broń”.

W zażaleniu do Trybunału Państwa zostało podniesione, że naruszono prawo o stowarzyszeniach, wolności słowa i wolności nauki. Podkreślano, że wyrażona w uchwale aluzja nie podpadała pod ustawę karną: wręcz przeciwnie, podjęta rezolucja ustanawiała nową formę kontaktów towarzyskich z innymi studentami, odchodzącą od form prawnie zakazanych, czyli pojedynków. Trybunał nie orzekł o naruszeniu prawa do zrzeszania się, gdyż stowarzyszenie służące pielęgnowaniu nauki i literatury przekroczyło swe statutowe zadania przez przyjęcie uchwały, zawierającej niepokohamowany atak na honor całej grupy obywateli¹³⁶.

Pominał jednak w orzeczeniu zarzuty postawione w skardze: naruszenie wolności słowa i wolności nauki. Jedynie w sposób pośredni dał do zrozumienia, że prze-

¹³³ Hye, nr 648,649, także 979.

¹³⁴ Hye, nr 476.

¹³⁵ Gernot Stimmer, *Eliten in Österreich, 1848-1970*, Wien 1997, s. 181-182.

¹³⁶ Hye, nr 782.

kroczony został nie tylko statut, ale i granice wolności słowa. Brak podkreślenia tego w uzasadnieniu wynikał z ostrożności w ustalaniu granic wolności słowa wobec coraz silniejszych nastrojów antysemickich. Trybunał nie chciał podjąć drażliwego zagadnienia, chociaż sondażowa zapewne skarga dawała mu sposobność do zajęcia bardziej zdecydowanego stanowiska.

Decyzje władz państwowych o rozwiązywaniu stowarzyszeń o programach narodowych z powodu wkraczania w sferę spraw politycznych z reguły znajdowały akceptację Trybunału w przeciwieństwie do zarzutów o sprzecznej ze statutem działalności stowarzyszeń o charakterze wyznaniowym¹³⁷. Dobrym tego przykładem było orzeczenie w sprawie rozwiązania stowarzyszenia wyznawców ewangelickich w Wiedniu z tej przyczyny, że przez uchwaloną rezolucję zajęło ono postawę polityczną. W inkryminowanej przez władze uchwale stowarzyszenie zwróciło się z gorącymi pozdrowieniami do ruchu o nazwie „Los von Rom” (oderwać się od Rzymu) oraz wyraziło ubolewanie, że ewangelicka kościelna rada naczelna przypomniawszy duchownym protestanckim, że spotykając się z przypadkami przejścia z katolicyzmu na protestantyzm, mają baczyć, czy konwersja następowała z powodów religijnych. W przeciwnym wypadku powinni odmówić przyjęcia do kościoła protestanckiego. Stanowisko rady spotkało się także z falą krytyki ze strony protestantów w Niemczech.

Akcja „Los von Rom” w rzeczywistości miała charakter polityczny, gdyż zainicjował ją wspomniany już Georg Schönerer nawołujący do zmanifestowania patriotycznej postawy Niemca austriackiego u progu XX wieku poprzez powrót do luteranizmu jako niemieckiej religii. Prawdziwy Niemiec nie miał służyć ani dynastii habsburskiej, ani Kościołowi katolickiemu¹³⁸. Antykatolicka zaciekleść tego ruchu wywołała negatywną reakcję władz państwowych, czego pośrednim potwierdzeniem była sprawa poruszona w zażaleniu do Trybunału. Pełnomocnicy rozwiązanego stowarzyszenia wskazywali w zażaleniu, że ruch „Los von Rom” wywołał proces przechodzenia na protestantyzm i tylko właśnie z uwagi na ten jego aspekt religijny podjęta została zakwestionowana rezolucja. Szczególnie mocno odpierano zarzut władz, że swym postępowaniem pochwalamy ruch antykatolicki stowarzyszenie szkodziło publicznemu dobru. Skarżący zatem pytali: czy byłoby mniej szkodliwe dla państwa, jeśli ci wszyscy członkowie Kościoła katolickiego odsunęliby się nie tylko od niego, ale i chrześcijaństwa, i przyłączyli do elementów, które żadnego Boga nie wyznają?

Mimo iż stowarzyszenie poparło ruch polityczny, Trybunał Państwa w jego postępowaniu dopatrzył się motywacji wyłącznie religijnych. Antykatolicki ruch wywołał bowiem masowe wręcz przechodzenie na protestantyzm, co dla stowarzyszeń o tym charakterze miało wymiar bardziej światopoglądowy niż polityczny¹³⁹. Orzeczeniem swym Trybunał Państwa zaświadczył, że był w stanie oprzeć się oczekiwaniom władz państwowych, zmierzających do zapewnienia religii kato-

¹³⁷ Hyc, nr 684.

¹³⁸ B. Hamann, *Wiedeń Hitlera. Lata nauki pewnego dyktatora*, Warszawa 1999, s. 243-244.

¹³⁹ Hyc, nr 971.

lickiej szczególnej ochrony prawnej jako przeciwwagi dla coraz bardziej prężnych na początku XX wieku nacjonalizmu, laicyzmu i socjalizmu. Starał się zachować pozycję bezstronnego arbitra w kwestiach ideologicznych.

Za działania polityczne stowarzyszeń uznawał Trybunał Państwa nie tylko odniesienia do aktualnych wydarzeń, ale także do faktów historycznych, których manifestowanie traktowały władze jako przejaw niedopuszczalnej demonstracji politycznej. Na przykład aktem politycznym, uzasadniającym w przekonaniu Trybunału Państwa rozwiązanie stowarzyszenia, było złożenie wieńca na mogiłach poległych rewolucjonistów z 1848 roku, świętowanie rocznicy Powstania Styczniowego czy postulowanie odbudowy państwa polskiego¹⁴⁰.

Ustawa o stowarzyszeniach nie stwierdzała wprost, że organy państwa mogą rozwiązać stowarzyszenie, jeżeli jego działalność przybrała niebezpieczny dla państwa charakter. Stwierdzała ona jedynie *expressis verbis*, że rozwiązanie było możliwe wtedy, gdy stowarzyszenie podejmowało uchwały sprzeczne z ustawą karną. Jednakże Trybunał Państwa dał administracji państwa taką możliwość, że w oparciu o interpretację sformułowania ustawy każde stowarzyszenie można rozwiązać, jeżeli „w ogóle nie odpowiada już warunkom swego prawnego istnienia”. Trybunał Państwa uznał za oczywiste, że rozwiązanie stowarzyszenia mogło mieć miejsce także wtedy, gdy z jego strony wytworzone zostały stosunki i sytuacje, które według ustawy stanowiłyby podstawę do wydania odmowy na jego działalność, ponieważ w tym przypadku stowarzyszenie w ogóle nie odpowiadało warunkom swego prawnego istnienia¹⁴¹. W ten sposób Trybunał rozszerzył prawne podstawy upoważniające administrację do rozwiązania stowarzyszenia z powodu grożącego z jego strony niebezpieczeństwa dla państwa. Niekiedy władze nadawały tej przesłance prawnej dość szerokie zastosowanie, dopuszczając się rozwiązania stowarzyszenia nawet wtedy, gdy w podjętej rezolucji tkwić mogła jedynie pośrednio dezaprobata dla osoby cesarza¹⁴². Zgoda Trybunału Państwa na takie działania władz prowadziła do naruszenia zasad państwa prawnego.

Nie była to wszakże jedyna interpretacja tego niezbyt precyzyjnego sformułowania ustawy. Nowe rozumienie tej ustawowej podstawy rozwiązania stowarzyszenia przyniosła sprawa, w której władze administracyjne rozwiązały filię stowarzyszenia „Wolna szkoła”, antyklerykalnej organizacji powiązanej z niemieckim ruchem narodowym. Powodem rozwiązania był fakt, że filia stowarzyszenia przestała faktycznie działać, chociaż jego władze centralne oczekiwały wznowienia jej działalności. Zaskarżenie do Trybunału Państwa decyzji o rozwiązaniu oparto zostało na tym,

¹⁴⁰ Hyc, nr 160, 189, 502, 727.

¹⁴¹ Hyc, nr 487. Rozwiązane zostało niemiecko-narodowe stowarzyszenie, które wyraziło poparcie i gratulacje dla wypowiedzi pośła i jednocześnie członka tego stowarzyszenia K. Türka. Należał on do najbardziej oddanych zwolenników G. Schönerera. Był to wielbiciel Hohenzollernów, który w 1889 roku na forum parlamentu oświadczył, że Niemcy austriacy muszą się określić narodowo, aby „eine Irredenta germanica zu bilden”. Zdaniem Trybunału, stowarzyszenie przez takie obwieśczenie niepatriotycznej postawy, wrogiej swemu państwu, dało podstawę do jego rozwiązania.

¹⁴² Hyc, nr 263.

że władze nie miały do tego podstaw prawnych, gdyż grupa zamiejscowa stowarzyszenia nie działała ani bezprawnie, ani nie stanowiła zagrożenia dla interesów państwa. Przerwała jedynie na pewien czas działalność wobec niekorzystnych warunków do jej prowadzenia. Skarżący argumentowali, że wszystkie ograniczenia konstytucyjnej swobody zrzeszania się powinny być interpretowane zawężająco. Zatem podstawa rozwiązania stowarzyszenia nie mogła być szersza niż przy podejmowaniu decyzji o odmowie zgody na rozpoczęcie jego działalności.

Trybunał Państwa nie uwzględnił jednak zażalenia, gdyż przyjął, że warunkiem prawnego istnienia stowarzyszenia było według statutu wybieranie co roku zarządu, co od dłuższego czasu nie miało miejsca. Jego zdaniem, nie można było odmówić władzom prawa rozwiązania stowarzyszenia ze względów formalnoprawnych w sytuacji, gdy przestało faktycznie funkcjonować i przez to nie odpowiadało warunkom ustawy¹⁴³. Trybunał Państwa w ten sposób wyposażył administrację w prawny instrument, umożliwiający wykreślanie z rejestru stowarzyszeń, które zaniechały działalności.

Nie zawsze jednak wysiłki władz, aby rozszerzać wykładnię przepisów ustawy o stowarzyszeniach, znajdowały zrozumienie u Trybunału. Pokazuje to w sposób wyrazisty sprawa, w której rząd zmierzał do ograniczenia – jak podkreślano – nadużywania ze strony stowarzyszeń prawa do urządzania zgromadzeń. Rozwiązany został mianowicie „Salzburski związek narodowy”, którego celem było popieranie politycznych i gospodarczych interesów Niemców austriackich. Powodem rozwiązania było to, że związek zorganizował publiczne zgromadzenie, na którym przeprowadzona została totalna krytyka rozporządzeń językowych dla Czech za rządu K. Badeniego. Zdaniem władz, wiele wystąpień nosiło znamiona sprzeczności z prawem i posiadało charakter niebezpieczny dla interesów państwa.

Trybunał Państwa miał więc rozstrzygnąć kwestię prawną, czy stowarzyszenie ponosiło odpowiedzialność za przebieg zgromadzenia, które zwołało. Władze odpowiedzialność stowarzyszenia widziały w tym, że to ono wynajęło lokal, desygnowało mówców, wreszcie przewodniczącym zebrania był członek rozwiązanego stowarzyszenia. Trybunał odrzucił tę argumentację i przyjął, że za przebieg zgromadzenia odpowiedzialny był wyłącznie przewodniczący zebrania. Wraz z jego wyborem ustawała odpowiedzialność stowarzyszenia za późniejsze zdarzenia¹⁴⁴. Trybunał Państwa oparł się jawnemu żądaniu rządu, aby ograniczyć prawo uczestnictwa stowarzyszeń w życiu publicznym. Nawet zatem uzasadnione interesy państwa nie mogły być wystarczającą dyrektywą dla zawężającej interpretacji przepisów zapewniających obywatelom konstytucyjne prawa i wolności.

¹⁴³ Hyc, nr 1865. Sprawa ta pokazuje, że działalność stowarzyszenia „Wolna szkoła” spotykała się z dezaprobatą władzy, co wpływało jednocześnie na negatywne nastawienie społeczeństwa wobec niego. Zastanawiającym był bowiem fakt, że członkowie filii sami wniesli o jej rozwiązanie i, nawet wbrew stanowisku władz centralnych związku, nie wyrażali chęci wznowienia działalności. Zapewne afiszowanie się przynależnością do stowarzyszenia o laickim profilu i celach miało inkryminujący charakter, uniemożliwiający bezproblemowe funkcjonowanie w niewielkiej społeczności.

¹⁴⁴ Hyc, nr 894.

d. Prawne ograniczenia ingerencji w działalność stowarzyszenia

Ingerencja władz państwowych w działalność stowarzyszeń opierała się przede wszystkim na przepisach ustawy dotyczących prawa wykonywania nadzoru. W szczególności dochodziło do tamowania posiedzeń stowarzyszenia przez organ nadzorujący z tego powodu, że z porządku obrad wynikać mogła obawa o podjęcie demonstracyjnych uchwał wobec rządu. Dla uzasadnienia zakazu odbycia posiedzenia władze administracyjne posłużyły się cesarskim patentem z 20 IV 1854 roku¹⁴⁵. Tego rodzaju próby ograniczania aktywności stowarzyszeń spotkały się z dezaprobatą Trybunału Państwa, gdyż – jego zdaniem – cesarski patent miał wyłącznie znaczenie represyjne i nie mógł pełnić funkcji prewencyjnej w odniesieniu do korzystania przez obywateli z prawa do zrzeszania się. Naruszeniem prawa do zrzeszania się była także decyzja komisarza rządowego o niedopuszczeniu do uchwalenia przez stowarzyszenie końcowej rezolucji. Niesłuszne było powołanie się na przepisy cesarskiego patentu z 1854 roku, gdyż podstaw do zastosowania sankcji w takich sytuacjach dostarczała wyłącznie ustawa o stowarzyszeniach. Wstrzymanie uchwały stowarzyszenia było uzasadnione tylko naruszeniem ustawy karnej¹⁴⁶.

Trybunał Państwa w jednym z orzeczeń wypowiedział zasadę prawną, że ustawa zasadnicza poręczyła każdemu obywatelowi nie tylko prawo tworzenia nowych stowarzyszeń i wolność uczestniczenia w nich, ale także prawo do ochrony istniejących zrzeszeń i dopuszczonych przez państwo związków. Prawo do zachowania prawnej i materialnej egzystencji stowarzyszeń podlegało zatem ochronie Trybunału Państwa¹⁴⁷. Jego kontroli poddana była wszelka ingerencja władz w działalność stowarzyszenia, chociaż kompetencje w tym zakresie przyznał sobie także Trybunał Administracyjny, rezerwując dla Trybunału Państwa tylko zażalenia na odmowę lub rozwiązanie stowarzyszenia. Trybunał Administracyjny m.in. orzekł, że władzom nie służyło prawo badania legalności aktów wewnętrznych wydawanych przez stowarzyszenia, gdyż spory takie załatwiał jego sąd polubowny. Mogły one jedynie kontrolować uchwały w zakresie ich sprzeczności z kodeksem karnym¹⁴⁸.

Trybunał Państwa udzielał więc pełnej ochrony prawnej stowarzyszeniom, które prowadziły działalność zgodnie ze statutem. Organy nadzorujące nie mogły wkra-
czać, kierując się swobodnym uznaniem, w czynności stowarzyszenia przez wydawanie zakazów, które nie miały wyraźnej podstawy prawnej¹⁴⁹. Niekiedy jednak

¹⁴⁵ Hye, nr 261.

¹⁴⁶ Hye, nr 305.

¹⁴⁷ Hye, nr 176.

¹⁴⁸ Budwiński, nr 2326.

¹⁴⁹ Hye, nr 385. W przytoczonej sprawie władze nie sprzeciwiły się w terminie 4 tygodni zmianie statutu stowarzyszenia, która przewidywała połączenie towarzystwa śpiewaczego na Śląsku z niemieckim towarzystwem śpiewaczym. Wydana po tym terminie odmowa zgody na połączenie była prawnie bezskuteczna, bo stowarzyszeniu przysługiwała ochrona praw nabytych, którą uchylić mógł wyraźny przepis ustawy. Z kolei według Trybunału Administracyjnego związek śpiewaczy nie był zobowiązany starać się u władz o licencję na każdorazowy koncert, gdyż nie istniał żaden ustawowy przepis, który dla takiej publicznej produkcji wymagałby w każdym przypadku zgody władz. Stowarzyszenie jedynie musiało przesłać informacje o programie koncertu, aby władze miały możliwość wykonywania prawa nadzoru. Zob.: Budwiński, nr 2186.

Trybunał akceptował ingerencję władz, opartą na nieuprawnionej interpretacji ustawy o stowarzyszeniach. Za legalne uznał mianowicie żądanie władz, aby stowarzyszenia przedstawiły nie tylko wykaz imienny członków, ale także dane dotyczące ich zatrudnienia i zawodu¹⁵⁰. Orzeczenie to jednak należało do nielicznych, w których Trybunał Państwa orzekł niezgodnie z duchem ustawy o stowarzyszeniach.

e. Podstawy prawne wolności zgromadzeń

Ustawa o prawie do zgromadzania się z 15 listopada 1867 roku wymagała zezwolenia władz na zorganizowanie zgromadzenia publicznego (ludowego, powszechnie dostępnego, pod gołym niebem). Organizatorzy byli zobowiązani do pisemnego zgłoszenia zamiaru odbycia zgromadzenia z podaniem jego celu, miejsca i czasu. Władzy wolno było zakazać zgromadzenia, którego cel sprzeciwiał się ustawie karnej albo które zagrażało bezpieczeństwu i dobru publicznemu. W zgromadzeniu mogli uczestniczyć komisarze rządowi, którzy mieli prawo żądać wyjaśnień co do osoby wnioskodawców i mówców. Mieli oni prawo rozwiązać zgromadzenie, jeśli miały w jego trakcie miejsce wydarzenia sprzeczne z prawem lub zagrażające porządkowi publicznemu.

Trybunał Państwa badał, czy w rzeczywistości zachodziły wydarzenia i fakty, grożące naruszeniem bezpieczeństwa publicznego w razie zgody na urządzenie zgromadzenia. Gdy władze rządowe nie dostarczyły dowodu na występowanie tych okoliczności, Trybunał miał prawo do wyrokowania o bepodstawności zakazu¹⁵¹. Ocena charakteru zgromadzenia jako zagrażającego interesowi publicznemu była możliwa zarówno w oparciu o przedłożony program, jak i na podstawie innych oświadczeń osób, które były organizatorami zgromadzenia¹⁵². Aparat państwowy starał się dostosować w swych działaniach do przepisów ustawy i z tego względu orzecznictwo Trybunału niezbyt często dotyczyło spraw o naruszenie konstytucyjnego prawa do zgromadzeń. Przyczyniał się do tego także fakt, że samo stwierdzenie naruszenia konstytucyjnej gwarancji było jedynie uzyskaniem moralnej satysfakcji.

¹⁵⁰ Hye, nr 655. Z kolei Trybunał Administracyjny przyjął za zgodne z prawem żądanie władz o przedłożenie wykazu członków stowarzyszenia, który był rozdawany na jego posiedzeniu. Trybunał stwierdził, że na podstawie art. 13 prawa o stowarzyszeniach istniał obowiązek przedkładania nie tylko rachunków lub informacji finansowych, ale wszystkich aktów, z których władze mogły się orientować o stosunkach w stowarzyszeniu i jego działalności. Wydaje się, że taka interpretacja ustawy o stowarzyszeniach szła zbyt daleko. Zob. Budwiński, nr 6157.

¹⁵¹ Hye, nr 272, nr 428. Taką okolicznością nie mogło być stwierdzenie, że wcześniej zorganizowane w sąsiedniej gminie zgromadzenie zostało rozwiązane, ani też stanowisko gazet nawołujących ludność do podejmowania protestów, co mogło rodzić podejrzenie, że na zgromadzeniu będą miały miejsce bezprawne działania. Zob. także: Hye, nr 721. Trybunał uznał za bezprawne rozwiązanie zgromadzenia poświęconego uczczeniu Bismarcka.

¹⁵² Hye, nr 747. Sprawa dotyczyła zakazu zorganizowania we Lwowie w sali „Narodni Dom” zgromadzenia ludności ukraińskiej. Trybunał uznał zakaz za legalny, gdyż w wielu czasopiśmie i osobnych drukach wzywano do udziału w zgromadzeniu w celu sporządzenia listy zarzutów wobec władz, które jakoby świadomie, z naruszeniem prawa przeprowadziły wybory do sejmu krajowego i zmierzają do zniszczenia ludu ukraińskiego, czego nie może on tolerować, bo byłby to grzech zaniechania i samobójstwo.

Jeśli było wnoszone zażalenie, to z myślą o przełamaniu w drodze orzecznictwa Trybunału działań administracji niezgodnych z celem ustawy, np. gdy chodziło o zwalczanie demonstrowania przez obywateli poglądów nieakceptowanych przez władzę państwową.

W jednej ze spraw o naruszenie prawa do zgromadzania się władze polityczne zakazały zorganizowania publicznego spotkania pod ogólnym tytułem „Wolna narodowa szkoła”, którego celem – według przedłożonego programu – miała być dyskusja na temat dopuszczalności ściągania opłat wpisowych. Władze odmówiły zgody na planowaną imprezę, gdyż uznały, że miała ona związek z ruchem o nazwie „Wolna myśl”, wobec czego sam cel zebrania był niejasny. Za podstawę zakazu podały także zagrożenie dla publicznego dobra. Skarżący podnosili, że ewentualne powiązanie z ruchem wolnomyslicielskim nie decydowało o niebezpiecznym charakterze zgromadzenia, gdyż działał on legalnie. Podobnie w istnieniu stowarzyszenia „Wolna szkoła” nie kryło się niebezpieczeństwo dla państwa. Mimo, że władze nie wykazały, iż przewidywane zgromadzenie groziło bezpieczeństwu publicznemu, Trybunał Państwa nie stwierdził naruszenia wolności zgromadzeń¹⁵³.

Trybunał oddalił skargę ze względu na to, że organizacja zgromadzenia nie odpowiadała prawu, gdyż przewodniczący był jednocześnie jednym z prelegentów, co było sprzeczne z przepisem ustawy. W wydanym wyroku wyszedł poza zarzuty postawione przez władze. W tym przypadku Trybunał wyraźnie chciał „pomóc” stronie rządowej, gdyż orzeczenie oparł o podstawę prawną nie podnoszoną przez władze, co do tej pory w jego orzecznictwie się nie zdarzało. W rzeczywistości władze obawiały się, że zgromadzenie przerodzi się w dyskusję na temat świeckości szkoły. Praktycznie Trybunał poparł tę postawę władz rządowych, chociaż sam w swoim orzecznictwie prezentował jasne stanowisko, że przypuszczenie, iż podczas zgromadzenia porządek publiczny zostanie naruszony nie mogło być podstawą zakazu. Uczynił tak po to, żeby udzielić wyraźnego ostrzeżenia przed kamuflowaniem celów zgromadzenia dla uzyskania zgody władz na jego odbycie. Było to wszakże działanie w interesie władzy państwowej, chociaż wyrok Trybunał Państwa wydany został *lege artis*.

Zakaz zorganizowania zgromadzenia wiązał się także z kwestią prawa do wolności słowa. Trybunał przyjął w swoim orzecznictwie stanowisko, że nie zachodziło naruszenie prawa do swobodnego objawienia opinii, jeśli legalna okazała się odmowa urzęduzenia zgromadzenia. Natomiast w razie bezprawnego zakazu zgromadzenia Trybunał stwierdzał naruszenie wolności słowa wszystkich tych osób, które zgłosiły zamiar wygłoszenia mów i wykładów¹⁵⁴.

Wytyczne przesyłane przez rząd organom administracyjnym w celu zwalczania przejawów działań ocierających się o zdradę stanu, do jakich dochodziło na zgromadzeniach radykalnych ugrupowań niemiecko-narodowych, kładły nacisk na dokładne udokumentowanie bezprawnych zachowań. Komisarze rządowi mieli więc nie wstrzymywać przedwcześnie wypowiedzanych oświadczeń, aby

¹⁵³ Hye, nr 1950.

¹⁵⁴ Hye, nr 261, 272.

przez pełne ujawnienie bezprawnej enuncjacji dostarczyć niezbitych dowodów w razie wszczęcia postępowania karnego¹⁵⁵. Podkreślenie potrzeby ich szczególnej aktywności podczas przebiegu zgromadzenia związane było ze stanowiskiem Trybunału Państwa, że czynności przedsięwzięte przez stowarzyszenie prawnie istniejące nie mogły być uznane za przekroczenie jego prawnie określonego zakresu działania, jeżeli były podjęte w obecności komisarza rządowego, który nie wnosił do nich zastrzeżeń¹⁵⁶. Jest to przykład skutecznego kształtowania praktyki administracyjnej przez orzecznictwo Trybunału.

Prawo do zrzeszania się i organizowania zgromadzeń dawało obywatelom monarchicznej Austrii szerokie możliwości publicznej aktywności, co w ograniczonym zakresie znalazło odzwierciedlenie w orzecznictwie Trybunału Państwa. Zajmował się on bowiem przede wszystkim sferą narodowych i światopoglądowo-wyznaniowych obszarów obywatelskiej działalności, które aparat państwowy starał się maksymalnie zawęzić, gdyż jego zadaniem stała się z biegiem czasu ochrona wielonarodowościowego i katolickiego charakteru monarchii. Władze państwowe dążyły do powstrzymania tych zachowań społecznych, które przybierały postać nacjonalizmu czy laicyzmu. Trybunał Państwa wspierał polityczne działania władz zmierzające do ukrócenia nacjonalistycznych postaw obywateli; natomiast z reguły chronił prawo obywateli do organizowania się w celu manifestowania przekonań tak religijnych, jak i antyklerykalnych.

7. Wolność słowa i prasy

Gwarancję wolności słowa i prasy zawierał artykuł 13 ustawy zasadniczej o powszechnych prawach obywateli, który stwierdzał, że „każdy ma prawo wyrażać swobodnie swą opinię słowem, pismem, drukiem lub przez obrazowe przedstawienie w obrębie ustawowych granic. Prasy nie wolno stawiać ani pod cenzurą, ani też ograniczać systemem koncesyjnym. Administracyjne zakazy pocztowe nie mają zastosowania do pism drukowanych w granicach państwa”. Trybunał Państwa w jednym z pierwszych orzeczeń dokonał bliższej wykładni konstytucyjnej wolności słowa (*Freiheit der Meinungsäußerung*). Wyraził mianowicie pogląd, że prawo wyrażania przekonań w formie druku zawiera w sobie możli-

¹⁵⁵ Władze wytaczały sprawę karną przeciwko organizatorom zgromadzenia także wtedy, jeśli zostały na nim podjęte uchwały lub rezolucje wychodzące poza przedłożony władzom program planowanego zgromadzenia. Przykładem tego jest sprawa z orzecznictwa Trybunału Kasacyjnego z roku 1910, w której orzekł, że wolność słowa w czasie zgromadzenia przysługiwała tylko w zakresie kwestii wynikających z programu zgromadzenia. Zgromadzenie zorganizowało socjaldemokratyczne stowarzyszenie, którego program określono hasłem „otwarcie parlamentu i interesy”. Niemniej jednak na zgromadzeniu podjęto rezolucję w obronie wspomnianego już wcześniej F. Ferrera, prekursora świeckiego wychowania. Organizatorzy zgromadzenia powoływali się na to, że obywatele podczas zgromadzeń mogli dać wyraz postawy wobec nagłych, niespodziewanych wydarzeń w formie poparcia lub dezaprobaty. Sądy niższej instancji uwolniły organizatorów zgromadzenia od odpowiedzialności karnej właśnie w oparciu o to, że wolno było na zgromadzeniu spontanicznie zamianifestować postawę wobec aktualnych zdarzeń, których organizatorzy nie byli w stanie przewidzieć. Zob.: *Entscheidungen*, nr 3707.

¹⁵⁶ Hyc, nr 185. Zob. także: S. Starzyński, *Kodeks...*, s. 757.

wość ich rozpowszechniania, bo tylko w ten sposób można było objawić swoją myśl wobec innych osób. W oparciu o ustawę prasową z 1862 roku przyznał Trybunał każdemu obywatelowi prawo periodycznego wydawania i rozprowadzania własnej broszury w swoim domu lub innym lokalu do tego przeznaczonym. Zainteresowany był zobowiązany tylko do poinformowania władz policyjnych o urządzeniu takiego lokalu. Rozpowszechnianie własnych druków w inny sposób wymagało już licencji władz (np. odstąpienie tego prawa osobom trzecim)¹⁵⁷. Bez zezwolenia władz policyjnych nie wolno było wywieszać, nalepiać lub przybijać plakatów treści politycznej w miejscach publicznych¹⁵⁸.

W dziedzinie ochrony wolności słowa Trybunał Państwa zajmował się dwoma problemami: a) ustaleniem ustawowych granic swobodnego wyrażania opinii b) wyznaczaniem, czy sposób prezentowania myśli mieścił się w treści konstytucyjnego pojęcia „wyrażenie opinii”.

Ad a). Granicę wolności słowa przyszło Trybunałowi Państwa wyznaczyć w sprawie, w której polityczny związek przemysłowców w gminie Trautenau (Trutnov) w podjętej uchwale sprzeciwił się przejściu i utrzymywaniu przez gminę czeskiej szkoły, uzasadniając to zagrożeniem dla niemieckiego charakteru miasta. Komisarz rządowy zakazał debaty nad treścią przygotowanej rezolucji. Władze polityczne zatwierdziły tę decyzję, ponieważ rezolucja zawierała ostrzeżenie pod adresem czeskich przemysłowców, że będzie to dla nich niekorzystne. W tym stwierdzeniu dostrzegły władze enuncjację o znamionach karalnej groźby. W odwołaniu do Trybunału wskazywano, że w niedopuszczeniu do podjęcia uchwały mieściło się niedozwolone ograniczenie wolności słowa. Trybunał Państwa stwierdził w oparciu o ustawę o stowarzyszeniach, że granicę wolności słowa wyznaczała ustawa karna. Jeśli więc wypowiedź nie wyczerpywała znamion kodeksu karnego, to stanowiła – zdaniem Trybunału – wyrażenie opinii w granicach określonych w konstytucji. Ostrzeżenie zatem, że decyzja o utrzymaniu przez gminę szkoły czeskiej może nieść ujemne skutki dla przemysłowców, było wyrażeniem obawy o spowodowanie waśni narodowościowych i nie miało charakteru bezprawnej groźby¹⁵⁹. Trybunał Państwa stwierdził zatem naruszenie konstytucyjnej gwarancji wolności słowa.

Trybunał Państwa w ten sposób udzielił organom administracyjnym wyrażonego pouczenia: nie wolno ograniczać wolności słowa arbitralnie, lecz tylko wtedy, gdy została naruszona ustawa karna. Tego zalecenia aparat państwowy starał się w pełni przestrzegać, gdyż występowały w orzecznictwie Trybunału Państwa sporadyczne przypadki, w których podstawą tamowania prawa do swobody słowa były przepisy karno-policyjne. Poglądy obywateli były przez władzę oceniane tylko w kontekście naruszenia prawa karnego i podlegały sądowemu ukaraniu, co wykluczało kompetencję Trybunału Państwa. Z tego względu ze skargami o naruszenie wolności słowa zwracały się do niego głównie stowarzyszenia i korporacje prawa publicznego. W takich sprawach rola Trybunału Państwa polegała

¹⁵⁷ Hyc, nr 273, 274.

¹⁵⁸ S. Starzyński, *Kodeks...*, s. 688.

¹⁵⁹ Hyc, nr 330.

na tym, żeby określić, czy zajęte przez nie stanowisko wykraczało poza treść i znaczenie konstytucyjnej gwarancji.

Ad b). Dobrego przykładu na tę jego rolę dostarcza orzeczenie podjęte w związku ze skargą rady miejskiej Grazu na uchylenie przez władze rządowe jej uchwały, w której wyraziła stanowisko, że jej członkowie nie będą uczestniczyć w procesji Bożego Ciała. Władze polityczne potraktowały to jako zamierzoną demonstrację wobec uznanego przez państwo kościoła, tym bardziej, że uchwała została podjęta zanim jeszcze nadeszło zaproszenie od miejscowego biskupa. Gmina zaskarżyła decyzję władz zarówno do Trybunału Państwa, jak i do Trybunału Administracyjnego. W zażaleniu do pierwszego trybunału domagała się ochrony wolności słowa, przed drugim podnosiła bezprawne naruszenie prawa do wolnego samorządu. Pierwszy orzekł Trybunał Państwa: oddalił zażalenie, gdyż zachowanie władz gminnych miało znamiona zaniechania czynności o charakterze urzędowym, a nie wyrażenia opinii w rozumieniu konstytucji. Innymi słowy, postępowanie rady nie podlegało ochronie prawnej Trybunału, gdyż wykraczało poza materię uregulowaną w ustawie zasadniczej¹⁶⁰.

Trybunał Administracyjny wydał korzystny dla gminy wyrok, bowiem nie znalazł podstawy prawnej dla działania władz rządowych. Zdaniem Trybunału, uchwała dopiero wtedy byłaby sprzeczna z ustawą, gdyby udział członków rady w uroczystościach kościelnych był prawnie wymagany. Przeciwnie, artykuł 14 ustawy zasadniczej o powszechnych prawach obywateli wykluczał przymus uczestnictwa obywateli w obrzędach religijnych, co dotyczyło także korporacji prawa publicznego. W przekonaniu Trybunału Administracyjnego uchwała nie wychodziła poza zakres ustawowego działania gminy, gdyż dotyczyła obszaru neutralnego, tj. spraw ani wyraźnie jej przekazanych, ani wprost zabronionych. Także w materiach spoza statutowego zakresu swych działań gmina miała zawsze prawo prezentowania własnych poglądów¹⁶¹.

W sprawach gmin o ochronę konstytucyjnej wolności słowa Trybunał Państwa badał więc, czy miał do czynienia ze zwykłym wyrażeniem opinii, czy też chodziło o czynność o charakterze administracyjnym. Nie była zatem samym objawieniem opinii uchwała o ustanowieniu tablicy pamiątkowej ani też decyzja o nadaniu nazwy ulicy. Trybunał Państwa tego rodzaju działania uznawał za czynności typu administracyjnego, podlegające wyłączonej kontroli Trybunału Administracyjnego¹⁶².

¹⁶⁰ Hye, nr 371.

¹⁶¹ Budwiński, nr 3035.

¹⁶² Hye, nr 716, 957, 1007. W pierwszej sprawie Trybunał Państwa uznał za akcję spoza materii ujętej w konstytucyjnej gwarancji wolności słowa uchwałę o umieszczeniu na ratuszu tablicy z napisem upamiętniającym zebranie się przedstawicieli miast Istrii, podkreślającym znaczenie historyczne tych ziem. Trybunał Administracyjny błędnie zinterpretował to orzeczenie jako przekroczenie granic wolności słowa i na tej podstawie utrzymał decyzję o uchyleniu uchwały gminy. Tego błędu nie popełnił już w kolejnej tego typu sprawie. Zob.: Budwiński, nr 9957 oraz 2246 A. W drugim orzeczeniu Trybunału Państwa chodziło o uchwałę nadającą jednej z ulic w Linzu nazwy „Bismarckstraße”. W tej sprawie Trybunał Administracyjny oddalił zażalenie gminy, podnosząc, że z powodu braku przepisów w kwestii postępowania przy nadawaniu ulic, władze polityczne mogły uchwałę uchylić w trybie nadzoru w oparciu o swobodne uznanie. Zob. Budwiński, nr 14904.

Wyrażeniem opinii w znaczeniu konstytucyjnego pojęcia nie było oświadczenie ujęte w formie rezolucji, jeśli zawierało jednocześnie wezwanie do podjęcia pewnych działań przez konkretne osoby¹⁶³. Trybunał Państwa stał na stanowisku, że swoboda opinii obejmowała wszystko to, co nie przedstawiało się jako przetworzenie poglądu w czyn¹⁶⁴.

Kwestią zasadniczą jednak było wyznaczenie przez Trybunał Państwa granicy, poza którą gmina nie mogła wychodzić, żeby skutecznie żądać ochrony konstytucyjnego prawa do swobodnego wyrażania opinii. Według Trybunału, w uchwale gminy przekroczone były granice dopuszczalnej ustawowo wolności opinii, jeśli zawierała ona element protestu wobec polityki władz państwowych. Kryterium to zaczerpnął z postanowień cesarskiego dekretu z 20 IV 1854 roku. Demonstracyjny zamysł podjętej przez gminę rezolucji, sprzeciwiającej się zarządzeniom rządu był dla Trybunału Państwa podstawą orzeczenia o przekroczeniu granic wolności słowa¹⁶⁵. W końcowej fazie orzecznictwa Trybunału pojawiła się jednak próba odejścia od tego nazbyt restrykcyjnego wyznaczenia granicy swobody wypowiedzi władz gminnych. Wyraził wówczas pogląd, że jak długo forma lub treść podjętej przez reprezentację gminy uchwały nie sprzeciwiała się konkretnemu przepisowi ustawy, tak długo mieściła się w ramach dopuszczalnej przez konstytucję wolności słowa.

Taki tenor miał wyrok Trybunału Państwa w związku z zażaleniem, jakie złożyła rada gminy Troppau (Opawa) na uchylenie jej uchwały, wyrażającej „głębokie ubolewanie, że rząd wobec wybrania Dr Karla Luegera na burmistrza Wiednia postawił się w sprzeczności z wolą narodu”. Gmina widziała w tym nieusprawiedliwione okolicznościami wkroczenie w jej wolny samorząd¹⁶⁶. Rezolucja bez wątplenia zawierała protest wobec postępowania rządu i dezaprobatę dla jego działań, co we wcześniejszych orzeczeniach stanowiło dla Trybunału podstawę do potwierdzania legalności postępowania władz. W tym przypadku stało się inaczej. Przesądziła o tym społeczna waga sprawy, o której dyskutowała cała niemal Austria. Nastroje były przychylne burmistrzowi Wiednia i członkowie Trybunału nie chcieli sprzeciwić się opinii publicznej.

¹⁶³ Hye, nr 627, 730, 934, 982. Większość spraw dotyczyła rezolucji gmin niemieckich, wyrażających krytyczne stanowisko wobec polityki rządu i wzywających posłów niemieckich do przeciwstawienia się rządowi (np. wydawanie zarządzeń językowych korzystnych dla ludności słowiańskiej czy specjalnych rozporządzeń w oparciu o artykuł 14 ustawy o reprezentacji państwa). Była to stała linia orzecznicza Trybunału Państwa, chociaż w pierwszym tego rodzaju wyroku przyjął, że zaszło naruszenie konstytucyjnej gwarancji wolności słowa, mimo iż miało miejsce wezwanie skierowane do posłów. Zmiana orzecznictwa wynikała z woli przeciwstawienia się nacjonalistycznym zachowaniom niemieckich gmin, wywierających podejmowanymi rezolucjami presję na parlament.

¹⁶⁴ Hye, nr 855.

¹⁶⁵ Hye, nr 394, 933, 949. Wykładnię Trybunału Państwa co do warunku zachowania granic swobody wypowiedzi przyjął Trybunał Administracyjny. Zob. Budwiński, nr 3762.

¹⁶⁶ Hye, nr 746. Sprawa wiązała się z faktem, że w roku 1895 rząd Kazimierza Badeniego przy wyraźnej aprobacie cesarza odmówił zatwierdzenia K. Luegera na burmistrza Wiednia. Decyzja wynikała z nieukrywanego, skrajnego antysemityzmu Luegera. Ostatecznie został on burmistrzem, a pod jego rządami Wiedeń przeżył okres największej swej świetności.

Poza tym władze polityczne podnosiły jedynie argument, że wolność słowa przysługiwała korporacji gminnej tylko w ramach statutowych zadań, a pominęły zupełnie demonstracyjny charakter rezolucji. Obawiając się zarzutu tamowania wolności słowa w imię ochrony błędnej decyzji, rząd przerzucił więc niejako odpowiedzialność za powstrzymanie totalnej wobec niego krytyki na Trybunał Państwa. Skutek był jednak odwrotny: nastąpiło rozszerzenie granic dozwolonej krytyki władz państwowych. Pod wpływem tego orzeczenia gminy nie szczędziły niekiedy bardzo ostrych słów polityce rządu. Mogły nawet twierdzić, że „narzuconą Niemcom przez rząd walkę poprowadzą do ostatecznego zwycięstwa”. Trybunał Państwa tego typu enuncjacji nie uznawał już za naruszenie konstytucyjnych granic wolności słowa¹⁶⁷.

Ochrona wolności prasy nie znalazła się pod kontrolą Trybunału Państwa, gdyż jej przekroczenia podlegały sankcjom karnym podejmowanym przez sądy, a nie administrację. (Zob. *Uwagi* w części III).

8. Wolność wyznania i sumienia

Wolność wyznania i sumienia wprowadził artykuł 14 ustawy zasadniczej o powszechnych prawach obywateli, jednoznacznie stwierdzając: „poręcza się pełną swobodę wiary i sumienia. Używanie praw obywatelskich i politycznych jest niezależne od wyznania religijnego; jednakże obowiązki obywatelskie nie mogą doznać żadnego uszczerbku z powodu wyznania religijnego. Nikt nie może być zmuszany do jakiegś czynności kościelnej lub udziału w jakiegś kościelnej uroczystości, o ile nie podlega uprawnionej do tego według ustawy czyjejś władzy”¹⁶⁸. Konstytucyjna gwarancja znalazła rozwinięcie w ustawie z 25 maja 1868 roku o uregulowaniu międzywyznaniowych stosunków obywateli¹⁶⁹. Zgodnie z tą ustawą każdy, kto ukończył 14 rok życia miał prawo swobodnego wyboru religii. Poza tym zawierała ona dokładne przepisy, określające przynależność wyznaniową dzieci, którym to prawo jeszcze nie przysługiwało.

Austriacki system prawny od 1867 roku wykluczał stosowanie wobec obywateli przymusu wyznaniowego. Ponadto od wydania ustawy z 9 kwietnia 1870¹⁷⁰ roku każdy obywatel miał prawo zadeklarować się jako osoba bezwyznaniowa. Poważne problemy interpretacyjne wywołało powiązanie tych dwóch zasad prawa wyznaniowego z przepisami ustawy o międzywyznaniowych stosunkach obywateli. Mimo że sprawy dotyczyły zagwarantowania prawa politycznego, rozstrzygał

¹⁶⁷ Hye, nr 932. Władze państwowe nie wahały się rozwiązywać rad gminnych, które prezentowały jawnie nacjonalistyczny kierunek swych działań. Rząd musiał wówczas znosić nieraz przykrą krytykę ze strony instytucji samorządowych Austrii. Wolność słowa w monarchii austriackiej miała niezwykle szeroki zakres, jak na ówczesne standardy europejskie.

¹⁶⁸ Wolność wyznawania religii nie oznaczała tolerancji dla ateizmu, który był zwalczany jako przestępstwo obrazy religii, jeśli wyrażał się w publicznym negowaniu założeń religijnych uznanego wyznania. W konstytucyjnej Austrii zakazane było karnie propagowanie ateizmu, nawet w formie wykładów ograniczonych do domowych spotkań. Zob. *Entscheidungen*, nr 2465.

¹⁶⁹ RGBL, nr 49/1868.

¹⁷⁰ RGBL, nr 51/1870.

je jednak przede wszystkim Trybunał Administracyjny (zob. s. 223 i n.). Większość bowiem spraw opartych o ustawodawstwo wyznaniowe dotyczyło nakładanych na rodziców nakazów religijnego wychowania dzieci. Z tego względu *gros* skarg na naruszenie wolności sumienia, które trafiały do Trybunału Państwa, były pochodną wykładni przepisów wyznaniowych dokonywanej przez Trybunał Administracyjny¹⁷¹.

Pierwsza kwestia sporna, jaka pojawiła się na gruncie ustawy z 25 V 1868 roku, dotyczyła tego, czy w razie uznania się rodziców za osoby bezwyznaniowe ich oświadczenie wywoływało skutek prawny także wobec dzieci. Trybunał Administracyjny przyjął w swym orzecznictwie pogląd, że bezwyznaniowość rodziców przechodziła na dzieci tylko wtedy, gdy urodziły się po zadeklarowaniu przez rodziców swej areligijności. Pogląd ten jednak uległ poważnej modyfikacji w schyłkowym okresie działalności Trybunału Administracyjnego, który przywrócił w 1910 roku *praeter legem* przymus wyznaniowy w tej postaci, że bezwyznaniowi rodzice byli zobowiązani do oznaczenia dziecku religii w momencie rozpoczęcia nauki. Natomiast dzieci urodzone przed przyjęciem przez rodziców stanu bezwyznaniowości należały prawnie nadal do tego kościoła, z którego oni wystąpili.

Ochrona konstytucyjnej gwarancji wolności wyznania i sumienia przez Trybunał Państwa dotyczyła zatem zasadniczo dwóch podstawowych pytań: a) czy było zgodne z konstytucją domaganie się od bezwyznaniowych rodziców, żeby – pod rygorem sankcji karno-policyjnych – poddali swe dziecko, przynależne do prawnie uznanego kościoła, wymaganym obrzędowi religijnemu i zmuszali je do praktyk religijnych; b) czy nie naruszało konstytucji obarczanie – pod groźbą sankcji – bezwyznaniowych rodziców obowiązkiem wyznaczenia swemu (dotąd także bezwyznaniowemu) dziecku religii, której naukę miało ono pobierać w szkole.

Ad a). Trybunał Państwa podobnie jak Trybunał Administracyjny zajął stanowisko, że ustawowym obowiązkiem rodziców był chrzest dziecka, jeśli po jego narodzinach wystąpili z kościoła katolickiego i uznali się za bezwyznaniowych. Nie dostrzegł w tym sprzeczności z konstytucyjną zasadą wolności wyznania i sumienia, gdyż władze administracyjne były upoważnione za pomocą środków przymusu zrealizować stan zgodny z prawem. Inaczej przepisy ustawy o międzywyznaniowych stosunkach obywateli byłyby iluzoryczne¹⁷². Trybunał Państwa nie stwierdził naruszenia artykułu 14 ustawy zasadniczej, gdyż nakaz administracyjny nie zmuszał rodziców do uczestnictwa w obrzędzie religijnym, ale żądał od nich zezwolenia na podjęcie czynności religijnych wyłącznie względem dziecka.

Tak samo Trybunał Państwa nie przyznał racji bezwyznaniowym rodzicom, gdy argumentowali, że obowiązek zmuszania dzieci do czynności religijnych, które

¹⁷¹ Zob. bliżej na ten temat A. Dziadzio, *Wolność wyznania i sumienia a przymus religijny w austriackiej monarchii konstytucyjnej (1867–1914)*, „Czasopismo Prawno-Historyczne”, t. XLV, 1993, zeszyt 1-2.

¹⁷² Hyc, nr 2016. Trybunał Państwa nie wspominał jednak, że przyjęte przez niego konsekwencje prawne ustawy nie wynikały wprost z jej przepisów, ale z przeprowadzonej przez Trybunał Administracyjny interpretacji. Zob.: Budwiński, nr 8409 A, 9905 A.

były niezgodne z ich światopoglądem, godził w zagwarantowaną im w konstytucji wolność wyznania i sumienia. Trwał bowiem dalej przy poglądzie, że dopóki decyzja administracyjna nie wymagała od nich samych uczestnictwa w obrzędach religijnych, dopóty nie wchodziło w grę naruszenie prawa poręczonego w konstytucji¹⁷³. Trybunał nie chciał wnikać w istotę sporu: wolność sumienia oznaczała przecież, że obywatel nie mógł być zmuszany do postępowania wbrew własnym przekonaniom. W końcowym okresie swego orzecznictwa orzekł jednak, że na rodzicach spoczywał wyłączny obowiązek przymuszania dzieci do regularnego uczestnictwa w zajęciach szkolnych, w tym lekcjach religii. Nie obejmował on już nakłaniania do odbywania praktyk religijnych, gdyż nie były one częścią integralną nauczania religii w szkole¹⁷⁴. Było to jednak epizodyczne orzeczenie. Wkrótce potem Trybunał Państwa wydał wyrok, w którym powrócił do pierwotnego stanowiska. Uzasadnił je tym, że wolność sumienia nie występowała w ustawie zasadniczej jako samodzielna kategoria prawna, dlatego też nie podlegała osobnej ochronie. W przeciwnym wypadku, zdaniem Trybunału Państwa, każdy mógłby samowolnie uchylić się spod działania ustawy wyznaniowej¹⁷⁵. Praktyka administracyjna poszła więc całkowicie w kierunku wyznaczonym przez orzecznictwo Trybunału Administracyjnego, który zalegalizował stosowanie środków karno-policyjnych (włącznie z aresztem) wobec rodziców, nie wywiązujących się z obowiązku dbania o religijne wychowanie dzieci.

Ad. b) Wprowadzenie przez Trybunał Administracyjny pozaustawowego przymusu wyznaniowego postawiło na nowo pytanie o znaczenie konstytucyjnej wolności wyznania i sumienia. W 1914 roku przyszło się Trybunałowi Państwa zająć sprawą administracyjnego nakazu oznaczenia bezwyznaniowemu dziecku religii, w zakresie jakiej miało ono pobierać naukę w szkole. W razie odmowy ze strony rodziców władze polityczne zagroziły wystąpieniem na drogę sądową na podstawie paragrafu 178 ABGB. W skardze został podniesiony zarzut, że żaden przepis ustawy nie przewidywał dla bezwyznaniowych dzieci obowiązku nauczania jakiegokolwiek religii. Podważone zostało także oparcie decyzji na przepisach ustawy szkolnej, gdyż zawierała ona prawa i obowiązki szkoły, a nie rodziców. Trybunał Państwa nie odważył się jednak zrewidować stanowiska Trybunału Administracyjnego i nie orzekł o naruszeniu wolności wyznania i sumienia. Za legalną

¹⁷³ Hye, nr 998, 2006.

¹⁷⁴ Hye, nr 2154. Materiały archiwalne do tego orzeczenia znajdują się w AVA, Reichsgericht II/16, karton 67 Wiedeń. Niewykonywanie przez ucznia praktyk religijnych (spowiedź, udział we mszy) mogło dać katechecie podstawę do wystawienia oceny niedostatecznej z religii i postawienia wniosku o powtarzanie przez ucznia klasy. Ostateczną decyzję podejmowała jednak konferencja nauczycieli, która mimo oceny niedostatecznej z religii mogła promować ucznia do następnej klasy. Takiej decyzji zwierzchnie władze szkolne nie mogły uchylić w trybie nadzoru, jeśli doszła ona do skutku w formie przepisanej prawem (uchylenie byłoby możliwe tylko w razie sprzeczności uchwały konferencji z prawem). Tkwiła w tym stanowisku zasada nienaruszalności praw nabytych, jeśli nabycie miało charakter zgodny z prawem, co odpowiadało w pełni wymaganiom państwa prawnego. Zob. orzeczenie Trybunału Administracyjnego, Budwiński, nr 10437 A.

¹⁷⁵ Hye, nr 2194.

uznał tę część administracyjnej decyzji, w której jej wykonanie obwarowane zostało sankcją skierowania sprawy do sądu¹⁷⁶.

Niemniej jednak Trybunał Państwa, przystając na rygor w formie pomocy sądowej, w rzeczywistości pozbawiał tego rodzaju decyzje wykonalności, gdyż sądy opiekuńcze odrzucały wnoszone z tej przyczyny pozwy o niedopełnienie obowiązków wynikających z władzy ojcowskiej. Władze administracyjne nie pogodziły się z tym, że ich zarządzenia o obowiązku oznaczenia dziecka bezwyznaniowemu wyznania religijnego miały pozostać jedynie zaleceniami, których spełnienie zależeć miało wyłącznie od dobrej woli rodziców. Egzekucję swych zarządzeń oparły zatem na środkach przymusu administracyjnego przewidzianych w patencie z 20 IV 1854 roku (kara w postaci grzywny lub aresztu).

W kolejnej sprawie przedłożonej do rozstrzygnięcia Trybunałowi Państwa władze polityczne zagroziły zastosowaniem przepisów cesarskiego patentu w razie odmowy wyznaczenia dziecku religii. Zażalenie broniło tezy, że wolność wyznania i sumienia nie doznawała żadnych ograniczeń na gruncie obowiązującego w Austrii ustawodawstwa. Nie zacieśniały tej wolności ani ustawa szkolna, ani ustawa międzywyznaniowa. W nawiązaniu do wcześniejszego orzeczenia Trybunału Państwa wyrażany był w skardze pogląd, że obowiązek określenia dziecku religii należało rozpatrywać tylko w kategoriach władzy ojcowskiej, wobec czego roszczenia z tego tytułu powinny być kierowane do sądu, a nie wytaczane w trybie postępowania administracyjnego.

Trybunał Państwa przychylił się w wyroku do opinii zawartej w zażaleniu i stwierdził naruszenie wolności wyznania i sumienia. Decyzję władz uznał za formę sprzecznego z artykułem 14 ustawy zasadniczej przymusu wyznaniowego właśnie ze względu na sięgnięcie po środki karno-administracyjne z cesarskiego patentu¹⁷⁷.

¹⁷⁶ Hyc, nr 2060. Referentem w sprawie był K. Feistmantel, który wnioskował o uwzględnienie skargi i stwierdzenie naruszenia konstytucyjnej gwarancji! Poparło go jednak tylko trzech członków Trybunału: E. Bernatzik, A. Kolisko, A. Pace. Za odrzuceniem zażalenia opowiedzieli się: K. Grabmayr, R. Pattai, F. Call, K. Pelser, L. Piniński, A. Randa, G. Scharfen, J. Začek. Zob.: Reichsgericht II/16, AVA, karton 116. W tej sprawie doszło także do pozytywnego konfliktu między Trybunałem Państwa a Trybunałem Administracyjnym. Rząd wniósł o rozpatrzenie tego konfliktu przez wspólny senat stworzony w celu rozsądzania sporów o właściwość między obydwoma trybunałami. Senat jednak orzekł, że w rzeczywistości konflikt kompetencyjny nie miał miejsca. Władze rządowe były zainteresowane ustaleniem jurysdykcji Trybunału Administracyjnego, bo to on wprowadził obowiązek nauki religii przez dzieci bezwyznaniowe. Obawiano się, że orzecznictwo Trybunału mogło pójść w innym kierunku, skoro miał stać na straży konstytucyjnych gwarancji.

¹⁷⁷ Hyc, nr 2135. Referentem w sprawie był J. Začek, który wniósł o oddalenie zażalenia! Z przeciwnym wnioskiem wystąpił A. Pace, gdyż – jego zdaniem – miało miejsce naruszenie artykułu 14 konstytucji ze względu na to, że powołanie się na ustawę szkolną było bezpodstawne i przez to władze nie były uprawnione do odwołania się do sankcji patentu z 1854 roku. K. Feistmantel, prezentując konsekwentne stanowisko, zadał pytanie, czy zastosowanie cesarskiego patentu było legalne, jeśli wprowadzony przez Trybunał Administracyjny obowiązek nauczania religii przez dzieci bezwyznaniowe nie wynikał wprost z ustaw. Nie podważając tego stanowiska Trybunału Administracyjnego uznał, że dopiero możliwość jego wyegzekwowania w drodze patentu z 1854 roku wprowadziła przymus religijny, który był nie do przyjęcia z uwagi na jasne postanowienie konstytucji. Gdy przyszło

Niezależnie od różnic w wymowie obu orzeczeń Trybunału Państwa, jedno było dla nich wspólne: dążenie do zapobieżenia egzekucji decyzji administracyjnych zawierających przymus religijny. Obronił w ten sposób swoją pozycję jako strażnika norm konstytucyjnych.

9. Wolność kultu religijnego

Swobodę kultu ustawa zasadnicza o powszechnych prawach obywateli deklarowała zarówno dla związków religijnych uznanych, jak i nieuznanych przez państwo. Artykuł 15 stwierdzał, że „każdy prawnie uznany kościół i związek religijny ma prawo wspólnego publicznego sprawowania nabożeństwa”. Równocześnie gwarantował im autonomię i wewnętrzną samodzielność. Natomiast artykuł 16 potwierdzał z kolei, że „wyznawcom nieuznanego prawnie wyznania religijnego zezwala się na domowe wykonywanie praktyk religijnych, o ile nie są one ani przeciwne prawu, ani nie naruszają obyczajności”. Konstytucja zatem dopuszczała wykonywanie „publicznego” i „domowego” kultu religijnego. Publiczne sprawowanie kultu zastrzeżone zostało wyłącznie dla związków religijnych uznanych przez państwo, co oznaczało, że z tego prawa nie mogły korzystać stowarzyszenia o charakterze wyznaniowym. Według orzecznictwa Trybunału Państwa prawo domowego wykonywania kultu przysługiwało z kolei każdemu, a więc nie tylko wyznawcom tolerowanych stowarzyszeń religijnych¹⁷⁸.

Swoboda kultu nieuznanych przez państwo wyznań była dopuszczalna, jeśli mieściła się w ramach domowego sprawowania obrzędów religijnych oraz nie naruszała „dobrych obyczajów”. Członkowie zatem takich wyznań nie mogli występować o udzielenie zgody na odbycie zgromadzenia w celach religijnych w oparciu o artykuł 12 ustawy zasadniczej, gdyż według judykatury Trybunału Państwa artykuł 16 ustawy jako *lex specialis* uchylał w takich przypadkach stosowanie prawa do wolności zgromadzeń¹⁷⁹. Pojęcie „domowe wykonywanie praktyk religijnych” było jednakże niejednolicie pojmowane w całym okresie obowiązywania tej normy konstytucyjnej. W 1875 roku Najwyższy Trybunał Sądowy i Kasacyjny podjął orzeczenie stwierdzające, że kult religijny, który był wykonywany wspólnie przez nienależących do tej samej rodziny członków nieuznawanej prawnie społeczności religijnej, nie był tym domowym wykonywaniem praktyk religijnych, które miał na myśli i ochraniał artykuł 16 ustawy zasadniczej¹⁸⁰. Ta wykładnia

do głosowania nad sentencją wyroku głosy członków Trybunału Państwa rozłożyły się równomiernie. Za uwzględnieniem zażalenia głosowali: A. Pace, E. Bernatzik, K. Feistmantel, J. Ofner, A. Menzel, G. Scharfen. Przeciwno: F. Call, R. Pattai, S. Starzyński, J. Začek, H. Esser, K. Pelsner. Prezydent K. Grabmayr przyłączył się do stanowiska opowiadającego się za przyjęciem, że naruszono konstytucyjną gwarancję. Zob.: Reichsgericht II/16, AVA, karton 116.

¹⁷⁸ Hye, nr 481. Skarga dotyczyła wydanego przez władze polityczne na żądanie izraelskiej gminy wyznaniowej zakazu odprawiania prywatnych nabożeństw z wystawianiem Tory. Trybunał Państwa nie orzekł o naruszeniu konstytucyjnej wolności kultu religijnego, gdyż decyzja nie zakazywała odbywania nabożeństw w ogóle; zakaz dotyczył tylko wystawiania Tory, co było kwestią wewnętrzną uznanego przez państwo związku religijnego.

¹⁷⁹ Hye, nr 213, 214.

¹⁸⁰ S. Starzyński, *Kodeks...*, s. 694.

zapisu konstytucji obowiązywała przez długi czas. Dopiero kryzys światopoglądowo-wyznaniowy, jaki przyniósł proces laicyzowania się społeczeństwa austriackiego na początku XX wieku, a także coraz silniejszy sprzeciw wobec klerykalnego nastawienia aparatu władzy monarchii habsburskiej w okresie poprzedzającym wybuch I wojny światowej, postawił na porządku dziennym uprawnienia różnego rodzaju grup wyznaniowych, kontestujących katolickie oblicze Austrii.

W 1912 roku Trybunał Państwa zajmował się sprawą, w której wyznawcy nieuznanego związku religijnego wnieśli do władz podanie o zgodę na zorganizowanie obrządku religijnego z udziałem blisko 100 osób. Władze odmówiły pozwolenia z tego powodu, że żądanie wykaczało poza konstytucyjną gwarancję. Swą decyzję uzasadniały tym, że organizatorzy mieli na celu przede wszystkim propagowanie samego wyznania, co groziło publicznemu dobru. Broniąc swego stanowiska przed Trybunałem, władze rządowe odwołały się do genezy treści artykułu 16 ustawy i wskazały, że podczas debaty w Izbie Panów skreślony został zwrot „wspólne” odprawianie nabożeństw. Zdaniem strony rządowej, wspólne nabożeństwa poza kręgiem domowników, w specjalnie urządzonych salach na wzór domów modlitwy, były niedopuszczalne według ustawy zasadniczej¹⁸¹.

Trybunał Państwa nie zgodził się z przedstawioną wykładnią zapisu konstytucji, chociaż przyznał, że wspólne publiczne odbywanie nabożeństw przysługiwało wyłącznie wyznaniom uznanym przez państwo. Porzucił jednak wykładnię gramatyczną na rzecz celowościowej. Prowadziła ona bowiem do konkluzji, że osoba żyjąca samotnie musiałaby sama odbywać nabożeństwa bez prawa uczestnictwa w nich rodziny żyjącej poza domem rodzinnym. Zdaniem Trybunału, takie i podobne konsekwencje normy konstytucyjnej nie leżały w zamiarze ustawodawcy. Przyjęcie takiej interpretacji w dużym stopniu ograniczyłoby dozwolone pole wolnej działalności obywateli, co nie było celem ustawy zasadniczej o powszechnych prawach obywateli. Trybunał Państwa przypomniał administracji podstawowy sens porządku konstytucyjnego: celem ustaw zasadniczych z 1867 roku było poszerzenie zakresu obywatelskich wolności. Ograniczenia wolnej sfery aktywności obywateli musiały być interpretowane w sposób zawężający.

Trybunał Państwa konsekwentnie więc twierdził, że z artykułów 15 i 16 ustawy zasadniczej wynikało, iż charakter domowego wykonywania kultu wykluczał jego organizowanie w miejscach ogólnie dostępnych (np. urządzania procesji), ale uprawniał do odbywania nabożeństw w lokalach w tym celu wynajętych lub w przeznaczonych do tego specjalnych pomieszczeniach¹⁸². Stanowisko Trybunału Państwa faktycznie zmierzało do osłabienia uprzywilejowanej pozycji kościołów i wyznań religijnych uznanych przez państwo i do złagodzenia dyskryminacji pozostałych. Dowiódł on tym samym, że w sprawach wyznaniowych siedł na przekór oczekiwaniom aparatu państwowego, który w owym czasie coraz wyraźniej stawał się uległy wobec klerykalnej postawy sfer dworskich.

¹⁸¹ Hye, nr 1928. Zażalenie wnieśli wyznawcy „Apostolische Gemeinschaft”, która powstała w 1830 roku w Anglii, potem rozszerzyła się na Holandię i Niemcy, a od 8 lat działała w Austrii.

¹⁸² Hye, nr 1996.

10. Wolność nauczania i nauki

Wolność nauczania i nauki wyrażał artykuł 17 ustawy zasadniczej o powszechnych prawach obywateli: „Nauka i jej nauczanie są wolne. Każdy obywatel państwa, który wykazał w prawie przepisany sposób swoje ku temu kwalifikacje, ma prawo zakładania naukowych i wychowawczych zakładów, i udzielania w nich nauki. Nauczanie domowe nie podlega żadnym takim ograniczeniom. O nauce religii w szkołach ma mieć staranie właściwy kościół lub związek religijny. Państwu przysługuje pod względem nauczania i wychowania prawo najwyższego kierownictwa i nadzoru”.

Trybunał Państwa w swej długoletniej działalności nie miał okazji wypowiedzenia się w kwestii znaczenia i charakteru konstytucyjnej wolności nauki i jej nauczania, aczkolwiek niekiedy był formułowany w skargach zarzut jej naruszenia. Pojawiły się więc w orzecznictwie Trybunału nieliczne odniesienia do tej konstytucyjnej gwarancji. Nie dotyczyło, jego zdaniem, wolności nauki i nauczania urzędowe wezwanie skierowane do bezwyznaniowego ojca, aby określił swemu bezwyznaniowemu dziecku wyznanie dla potrzeb religijnego nauczania. Tak samo nie miało związku z artykułem 17 ustawy pozbawienie prawa wykonywania zawodu nauczyciela przez przeniesienie go w stan spoczynku z powodu deklarowanej bezwyznaniowości¹⁸³. Pośrednio dawał więc Trybunał do zrozumienia, że wolność nauki polegała na czymś innym: swobodzie badań naukowych i ich upowszechnianiu.

Najważniejszym problemem w kontekście ochrony prawnej płynącej z postanowień artykułu 17 ustawy, który zajął w szczególności uwagę Trybunału Państwa, było prawo obywateli do zakładania prywatnych szkół i zakładów wychowawczych. Źródło ograniczania tego konstytucyjnego prawa przez władze oświatowe wypływało z dążenia do zachowania niemieckiego oraz wyznaniowego charakteru szkoły. Dowodem na to są dwa orzeczenia Trybunału Państwa, które wszechstronnie pokazały wymiar konstytucyjnej wolności tworzenia szkół i zakres jej sądowo-konstytucyjnego zabezpieczenia. W 1882 roku ministerstwo wyznań i oświaty odmówiło zgody na utworzenie w Troppau (Opawa) czeskiego prywatnego gimnazjum z tego powodu, że jakoby nie istniała taka potrzeba ze względu na przeważającą liczbę ludności niemieckiej, a nadto wnioskodawcy nie wykazali wystarczających środków finansowych umożliwiających jego powstanie. Wysunięty został także argument, że udzielenie zgody na powołanie prywatnego zakładu oświatowego podlegało swobodnemu uznaniu organów administracyjnych.

Trybunał Państwa w podjętym orzeczeniu przyjął naruszenie konstytucyjnego prawa obywateli do tworzenia szkół, któremu nadał walor publicznego prawa podmiotowego. Odnosząc konstytucyjną normę z artykułu 17 ustawy zasadniczej do artykułu 70 ustawy o państwowych szkołach ludowych¹⁸⁴ wyraził pogląd prawny, że jeśli założyciele spełnili wymagane przez prawo warunki, to władze nie mogły im odmówić zgody na otwarcie szkoły. W związku z tym Trybunał był upo-

¹⁸³ Hye, nr 2060, 2135, 2216.

¹⁸⁴ RGBL, nr 62/1869.

ważniony do zbadania, czy istniały prawne podstawy do negatywnej decyzji władz. Podstawą zakazu utworzenia szkoły nie mogły być miejscowe stosunki, z których oceny wynikać mogła niecelowość powstania prywatnej szkoły. Wprawdzie patent z 1850 roku wymagał wykazania się posiadaniem gotówki na utworzenie szkoły, ale – zdaniem Trybunału – wystarczyło ten fakt jedynie uprawdopodobnić, aby została spełniona ustawowa przesłanka. W oparciu o swobodną ocenę dowodów Trybunał przyjmował, że wnioskodawcy uprawdopodobnili posiadanie potrzebnych środków finansowych¹⁸⁵. Tym orzeczeniem Trybunał Państwa pozbawił aparat administracyjny najmniejszego pola dowolności w ograniczaniu prawa obywateli do zakładania szkół.

W 1910 roku pojawił się na forum Trybunału Państwa spór nie tyle o samo prawo do tworzenia szkół, ile o wolność zakładania szkół o wybranym profilu światopoglądowym. Problem ten postawiło przed Trybunałem stowarzyszenie „Wolna szkoła”, któremu władze nakazały zamknąć prowadzoną szkołę, ponieważ do nauczania religii ustanowiono osobę świecką, zamiast zwrócić się do odnośnych kościołów i związków religijnych o wydelegowanie katechety. Postępowanie organizatorów szkoły zmierzało do usunięcia religii spośród przedmiotów nauczania. Najpierw jednak zajął stanowisko Trybunał Administracyjny, do którego złożone zostało zażalenie. Stwierdził on, że prawem związków wyznaniowych, według istniejącego ustawodawstwa, było prowadzenie nauczania religii w szkołach, także w prywatnych zakładach i placówkach szkolnych. Dlatego obowiązkiem założycieli szkoły było wystąpienie do właściwych kościołów z prośbą o powołanie nauczyciela religii. Dopiero w sytuacji, gdyby odnośne władze kościelne zrezygnowały z przyśługującego im prawa, twórcy szkoły mogli ustanowić własnego świeckiego nauczyciela.

Trybunał Administracyjny oddalił więc zażalenie, ale jednocześnie uznał za bezprawne żądanie władz oświatowych, aby powołany nauczyciel świecki uzyskał zatwierdzenie swoich kwalifikacji od władz związków wyznaniowych. Było to zgodne ze stanowiskiem Trybunału Państwa, że artykuł 17 ustawy zasadniczej przyznał obywatelom publiczne prawo podmiotowe polegające na tym, iż państwowe władze szkolne musiały wyrazić zgodę na otwarcie szkoły, jeśli zostały spełnione przez wnioskodawcę prawne warunki do jej utworzenia. Podobnie jak Trybunał Państwa, także Trybunał Administracyjny przyznał sobie prawo wiążącego ustalenia, czy powody odmowy utworzenia szkoły były zgodne z regulacjami ustawowymi. Trybunał Administracyjny za bezprawne uznał uzależnienie wydania pozytywnej decyzji od przedłożenia przez założycieli zgody związków wyznaniowych do nauczania religii w powstającej szkole. Takie żądanie mogło być wysunięte dopiero po rozpoczęciu działalności szkoły, gdyż wtedy byłaby wiadoma struktura wyznaniowa dzieci¹⁸⁶.

Po oddaleniu przez Trybunał Administracyjny zażalenia stowarzyszenia „Wolna szkoła” ministerstwo ponownie zadecydowało o zamknięciu szkoły. Od tej de-

¹⁸⁵ Hye, nr 265.

¹⁸⁶ Budwiński, nr 7566 A.

cyzji stowarzyszenie odwołało się do Trybunału Państwa. W zażaleniu postawiona została kwestia, czy na właścicielu szkoły ciążył obowiązek informowania związków religijnych o możliwości nauczania religii, jeśli szkoła nie zamierzała prowadzić lekcji religii za zgodą rodziców, którzy przejmowali na siebie obowiązek religijnego wychowania swych dzieci. Podniesiony został argument, że taka organizacja szkoły, w której byłyby wykładane wszystkie przedmioty poza religią, gdyż o nią mieli zadbać rodzice w inny sposób, była w pełni zgodna z konstytucją i ustawami. W skardze wyrażony został sprzeciw wobec postawionej przez ministerstwo tezy, że najwyższym celem i zadaniem szkoły ludowej jest religijne wychowanie dzieci, nie znajdowało to bowiem uzasadnienia w żadnej ustawie. Dlatego też pominięcie religii w nauczaniu szkolnym nie mogło być podstawą zakazu utworzenia szkoły.

Argumentacja strony rządowej ignorowała całkowicie ugruntowane w orzecznictwie obu trybunałów stanowisko, że roszczenie o utworzenie szkoły miało charakter publicznego prawa podmiotowego. Wysunięte zostało zatem twierdzenie, że artykuł 17 ustawy zasadniczej miał na względzie wyłącznie zdolność obywateli do tworzenia szkół, podobną jak przy konstytucyjnym prawie obejmowania urzędów, ponieważ obie sytuacje zależały od uznania władz. Trybunał Państwa odrzucił wywody ministerstwa, przypominając po raz kolejny, że ustawa zasadnicza o powszechnych prawach obywateli poszerzyła zakres ich wolności przez zastąpienie systemu koncesyjnego gwarancją wolnego działania jednostki. Niemniej jednak Trybunał Państwa nie przyjął stanowiska prezentowanego w skardze, gdyż według obowiązującego ustawodawstwa zakład prywatny dla dzieci w wieku szkolnym, który miał zastąpić publiczną szkołę, musiał swym programem obejmować wszystkie przedmioty, które były nauczane w państwowej szkole, a więc także religię¹⁸⁷.

Opisana sprawa obrazuje walkę z wyznaniowym charakterem szkoły, stanowiącą przejaw silnych wówczas tendencji laickich i antyklerykalnych. W dążeniu do sekularyzacji wielu dziedzin życia publicznego monarchii habsburskiej u progu I wojny światowej miały swój udział trybunały prawa publicznego. Swoim orzecznictwem wpływały na życie społeczne, zachowanie się władz i ich postawę wobec procesu zmierzającego do zeświecczenia instytucji państwa. Mimo, że zarówno Trybunał Administracyjny, jak i Trybunał Państwa (choć ten ostatni w mniejszym stopniu) wykazywały zrozumienie dla dążeń aparatu państwowego, to starały się jednak zachować bezstronność i rzetelność w rozstrzygnięciach prawnych. W przypadku artykułu 17 ustawy zasadniczej rząd chciał odebrać mu przymiot prawa politycznego i publicznego prawa podmiotowego, co dawałoby oręż w walce o utrzymanie wyznaniowego charakteru szkoły, gdyby udało się zawęzić zakres kontroli sprawowanej przez oba trybunały.

Stanowisko trybunałów, że dzieci w każdej szkole, także prywatnej, powinny być nauczane religii, jakiej były wyznawcami, nie z woli rodziców, ale z mocy ustawy, zostawiało otwartą kwestię tworzenia szkół świeckich dla dzieci bezwy-

¹⁸⁷ Hye, nr 1809.

znaniowych. Trybunał Administracyjny bowiem w 1882 roku przyjął orzeczenie, według którego dziecko mogło być uznane za bezwyznaniowe. Aby więc uchronić społeczeństwo przed dalszymi procesami laicyzacji, które mogły się rozwijać m.in. dzięki ostrożnej, ale trzymającej się litery praw wykładni przepisów dokonywanych przez oba trybunały, władze państwowe musiały wprowadzić obowiązek nauki religii dla dzieci bezwyznaniowych. Legalność tego obowiązku potwierdził w swym orzecznictwie Trybunał Administracyjny (zob. s. 225 i n.).

11. Prawo do ochrony narodowości i języka

Artykuł 19 ustawy zasadniczej o powszechnych prawach obywateli gwarantował prawo do ochrony, a także rozwijania własnej narodowości i języka w sposób następujący: „Wszystkie szczepy ludności w państwie są równouprawnione i każdy szczep ludności ma nienaruszalne prawo strzeżenia i pielęgnowania swej narodowości i swego języka. Państwo uznaje równouprawnienie wszystkich języków w kraju używanych w szkole, urzędzie i życiu publicznym. W krajach zamieszkałych przez kilka szczepów ludowych mają być publiczne zakłady naukowe urządzone w ten sposób, aby każdy z tych szczepów otrzymał podobne środki do wykształcenia się za pomocą swego własnego języka, bez wywierania przymusu nauczania się drugiego języka krajowego”.

W realizacji tej konstytucyjnej deklaracji odegrał wielką rolę zarówno Trybunał Państwa, jak i Trybunał Administracyjny dlatego, że norma ta pozostała najważniejszym wyznacznikiem i podstawą stosunków narodowościowych aż po upadek monarchii austriackiej. Nie znalazła ona wypełnienia w postaci aktów wykonawczych, były tylko nieliczne przykłady rządowych regulacji, na które składały się głównie rozporządzenia z roku 1869 dotyczące polonizacji struktur autonomicznych Galicji, a także poprawy pozycji prawno-językowej Słoweńców na terenie Dalmacji. Natomiast nie powiodła się w 1897 roku najpoważniejsza próba równouprawnienia języka czeskiego przez rząd Badeniego. Przed austriackimi trybunałami prawa publicznego stanęło rozstrzygnięcie niezwykle istotnej kwestii: czy artykuł 19 należało potraktować jedynie jako dyrektywę dla działań władzy ustawodawczej i wykonawczej, czy przyjąć, że posiadał on bezpośrednie zastosowanie, nie wymagające aktów wykonawczych. Innymi słowy, musiały udzielić odpowiedzi na pytanie, czy było prawnie dopuszczalne samoistne zabezpieczanie praw narodowych ludów monarchii w oparciu o bezpośrednie stosowanie konstytucyjnej dyrektywy.

Trybunał Państwa został zmuszony do wypowiedzenia się co do charakteru prawnego artykułu 19 ustawy zasadniczej w związku z zażaleniem trzech gmin, które w przeważającej części zamieszkiwane były przez ludność słowiańską: Słowaków i Chorwatów (niem. Themenau, Charvatska Nova Ves, Postorna i Hlohovec należące po I wojnie do Czechosłowacji). Skarżyły one decyzję władz oświatowych o utworzeniu na ich terenie szkoły w języku niemieckim jako wykładowym. Język słowiański miał być jedynie pomocniczym dla lepszego zrozumienia treści nauczania. K. Lemayer w imieniu ministerstwa wnosił o oddalenie zażalenia

ze względu na bezpodstawne powołanie się na konstytucyjną gwarancję z artykułu 19, gdyż decyzja o tworzeniu szkoły została podjęta w ramach przepisów ustawy o państwowych szkołach ludowych z 14 maja 1869 roku, która miała w tej sprawie wyłączne zastosowanie. Ponadto argumentował, że we własnym dobrze pojętym interesie gmin, które były enklawą na obszarze zamieszkałym przez Niemców, leżało kształcenie młodzieży w języku niemieckim.

Referentem w sprawie był A. von Hye, który wystąpił z wnioskiem o uwzględnienie zażalenia, odpierając w całości stanowisko strony rządowej. Szczególnie mocno przeciwstawił się pogładowi, że przy rozstrzygnięciu sporu powinny przeważać względy użyteczne nad kwestią czysto prawniczą. Stanowisko referenta znalazło odbicie w uzasadnieniu orzeczenia, w którym wyraźnie podkreślono, że dla wyroku Trybunału Państwa były miarodajne tylko prawo i ustawa, a nie względy oportunistyczne¹⁸⁸. Ważniejsze było oczywiście merytoryczne znaczenie sentencji wyroku: Trybunał odrzucił tezę o tym, że artykuł 19 ustawy bez norm wykonawczych nie miał bezpośredniego zastosowania. Przypomniał zasadę państwa prawnego, mówiącą, że administracja była upoważniona do podejmowania decyzji na podstawie i w ramach ustaw. Utworzenie szkoły odbywało się na podstawie ustawy z 1869 roku, która wprowadziła ustalenie języka wykładowego pozostawiała władzom oświatowym, ale w granicach zakreślonych ustawami. Ograniczeniem zatem w podejmowaniu przez władze takiej decyzji była dyspozycja z artykułu 19 ustawy zasadniczej. Od czasu wydania tego orzeczenia Trybunał Państwa uznawał w swym orzecznictwie bezpośrednie działanie konstytucyjnej normy, stanowiącej podstawową, i niekiedy jedyną, rękojmię przestrzegania przez aparat państwowy praw narodowości zamieszkujących monarchię habsburską. W ten sposób artykuł 19 został wykonany nie w formie aktów prawnych, ale w drodze sądowego orzecznictwa Trybunału Państwa i Trybunału Administracyjnego¹⁸⁹.

Zanim jednak został utrwalony w praktyce orzeczniczej obu trybunałów pogląd o możliwości ochrony praw narodowości w oparciu o samą konstytucyjną zasadę narodowego równouprawnienia, ich członkowie przez pewien czas toczyli w tej kwestii ostre dysputy. Wiązało się to z faktem, że sam problem miał wymiar nie tylko prawny, ale przede wszystkim polityczny: skoro rząd wobec istniejących konfliktów narodowościowych nie był w stanie prawnie regulować spraw narodowych w obawie o zarzut stronnictwość, to przejąć tę rolę mogły niezależne trybunały sądowe. Był to zasadniczy dylemat sędziów Trybunału Państwa i Trybunału Administracyjnego. Pokazała to dobitnie kolejna sprawa, w której Wydział Krajowy dla Istrii wydał decyzję w języku włoskim, mimo iż podanie zostało wnie-

¹⁸⁸ Hye, nr 129. Zob. także do tego orzeczenia, G. Stourzh, *Die Gleichberechtigung der Nationalitäten in der Verfassung und Verwaltung Österreich 1848-1918*, Wien 1985, s. 69-70.

¹⁸⁹ Budwiński, nr 7806. Trybunał Administracyjny stwierdził w swym orzeczeniu, że artykuł 19 odnośnie do używania zwyczajowych języków przez członków gminy w szkole, urzędzie i życiu publicznym był bezpośrednio skuteczny, obowiązujący, i jego zastosowanie nie wymagało konieczności wydania przepisów wykonawczych. Sprawa dotyczyła decyzji władz gminnych o tym, że nie będą one przyjmowały podań w języku niemieckim. Zob. także G. Stourzh, *Die Gleichberechtigung...*, s. 74. Także: D. Baier, *Sprache und Recht in alten Österreich*, Wien 1983, s. 56 i n.

sione w języku chorwackim. W odwołaniu do Trybunału Państwa gmina domagała się stwierdzenia naruszenia artykułu 19 ustawy, gdyż językami krajowymi na tym obszarze były zarówno chorwacki, jak i włoski, przez co Wydział był prawnie zobowiązany do przyjęcia i załatwienia podania w języku, w jakim zostało złożone¹⁹⁰.

Referent przyłączył się do dotychczasowej linii orzeczniczej Trybunału i proponował uznać naruszenie konstytucyjnej gwarancji. Nie spotkało się to z pełnym poparciem pozostałych członków Trybunału. O oddalenie zażalenia wniosł J. Suppan, ponieważ artykuł 19 nie uzasadniał prawnego żądania załatwienia podania w języku, w którym zostało wniesione, gdyż taka zasada byłaby niemożliwa do urzeczywistnienia z uwagi na skomplikowane stosunki narodowościowe. Przeciwnego zdania był A. Randa, który wskazał na konieczność wyrokowania przez Trybunał w duchu sprawiedliwości i słuszności, a tym było zapewnienie obywatelom prawa porozumiewania się z organami władzy we własnym języku. Z tym stanowiskiem nie zgodził się A. Exner, według którego takich konkretnych praw nie można było wyprowadzać z artykułu 19 ustawy zasadniczej o powszechnych prawach obywateli. Zdaniem Exnera naruszenie równouprawnienia narodowościowego mogło mieć miejsce tylko w sytuacji odmowy przyjęcia podania zredagowanego w jednym z krajowych języków. Żądanie załatwienia sprawy w tym samym języku, w którym ją wniesiono do urzędowego rozstrzygnięcia, nie znajdowało żadnego oparcia w treści artykułu 19 ustawy. Uznanie tego roszczenia przez Trybunał byłoby rozszerzeniem konstytucyjnej normy podyktowanym nie prawniczą wykładnią, ale względami politycznymi. W ten sposób Trybunał mógł rozpocząć interpretację konstytucji, która byłaby twórczym rozwinięciem prawa do ochrony narodowości. Wkroczyłby przez to na niebezpieczną drogę kształtowania stosunków narodowościowych monarchii w oparciu o niezwykle ogólny i skrótowy zapis konstytucji¹⁹¹.

Zaskakujące było stanowisko A. von Hye, który wyraził ubolewanie, że wcześniej prezentował pogląd o bezpośrednim działaniu artykułu 19 ustawy. Obecnie uznał racje obu oponentów, którzy dostarczyli – jego zdaniem – wiarygodnych argumentów za przyjęciem przeciwstawnej koncepcji, iż artykuł ten nie zabezpieczał

¹⁹⁰ Hye, nr 440. Referentem w sprawie był V. von Halsmayr-Grasse. We wcześniej Trybunał Państwa uznał za naruszenie artykułu 19 ustawy odrzucenie przez Wydział Istrii podania wniesionego w języku chorwackim przez gminę Berbenico. Zob.: Hye, nr 423.

¹⁹¹ Beratungsprotokoll vom 3. Juli 1888 über die Beschwerde der Gemeinde Verbenico (Vrbnik) gegen den Landesausschuß für Istrien in Parenzo (Porec). Dr Exner stwierdził: „Die ganze Judikatur des R.G. auf Grund dieses Artikels wäre besser nicht entriert worden [...] Das R.G. müßte somit geradezu ins Blaue hinein jus statuiren [...] In der Verweigerung des Gehörs liege die Verletzung der Gleichberechtigung, nicht in der Art der Antwort. Wohin käme man bei einer anderen Auslegung mit dem Art. 19? Das R.G. sollte keinen Schritt weiter tun in dieser bedenklichen Praxis [...] Er halte demgegenüber aufrecht, daß das Vorschlagene Erkenntnis ein Schritt nach vorwärts sich auf einer abschüssigen Bahn”. [W:] G. Stourzh, *Die Gleichberechtigung..., Quellenanhang*, s. 263 i n. A. Exner był protegowym Ungera, gdyż za jego namową habilitował się w 1866 roku z prawa rzymskiego i został następcą G. Jellinka na Uniwersytecie w Wiedniu, był nauczycielem następcy tronu arcyksięcia Rudolfa.

konkretnych praw. Niemniej jednak nie przyłączył się do ich stanowiska ze względu na stałą linię orzecznictwa Trybunału, który wyraził myśl, że artykuł 19 nie był pustą normą, ale przepisem o konkretnej treści prawnej. Uczynił to wszakże z ciężkim sercem, wypierając się poprzednio zajętego stanowiska, od którego zaczął się krytykowany kierunek orzecznictwa Trybunału Państwa¹⁹². Członkowie Trybunału poparli mimo to wniosek referenta o orzeczenie naruszenia konstytucyjnej normy, na co zapewne wpłynęło stanowisko prezydenta J. Ungera, który opowiedział się za jej rozwinieciem w formie orzecznictwa sądowo-konstytucyjnego.

Orzeczenie to miało kolosalne znaczenie dla wprowadzenia w życie konstytucyjnej zasady równych praw wszystkich narodowości w monarchicznej Austrii. Za narodowość wszakże nie zostali uznani przez Trybunał Państwa Żydzi, gdyż jidysz, którym posługiwali się w Galicji wschodniej i na Bukowinie, nie uzyskał statusu języka krajowego, lecz jedynie lokalnego dialektu. Trybunał Państwa potraktował austriackich Żydów jako wspólnotę wyłącznie wyznaniową, a nie narodową¹⁹³. Wszędzie tam, gdzie obszar był wielojęzyczny, urzędy musiały przyjmować i załatwiać sprawy w językach uznanych za krajowe. Następstwem tego był proces narodowościowej emancypacji tych społeczności, które zajmowały dotychczas w świetle prawa pozycje mniejszości.

Przykładem tego było odrodzenie narodowe Czechów, któremu impuls dały właśnie orzeczenia austriackich trybunałów prawa publicznego. Ustępliwość austriackiego aparatu państwowego wobec czechizacji niemieckich miast dawnego Królestwa Czech spowodowana była tym, że musiał on zgodnie z judykaturą Trybunału Państwa i Trybunału Administracyjnego wprowadzić dwujęzyczność w szkołach i urzędach. Napływ czeskich urzędników na niemiecki obszar językowy był konsekwencją zasady, że sprawy musiały być załatwiane w jednym

¹⁹² *Ibidem*. W protokole czytamy: „Dr Freiherr von Hye-Glunek erklärt, die Bedenken von Dr. Suppan und Dr. Exner sehr wohl zu begreifen, ja zu teilen. Er empfinde lebhafte Reue darüber, daß er sich nicht vor mehr als zehn Jahren der Ansicht Dr. Suppans angeschlossen habe, der Art. 19 gewähre nicht konkrete Rechte; er sehe vollkommen ein, daß das R.G. sich mit seiner Judikatur auf Grund des Art. 19 in große Schwierigkeiten begeben habe. Nach der bisherigen konstanten Praxis müsse man aber sagen, in dem (unglückseligen) Art. 19 seien jeder Nationalität gewisse konkrete Rechte zurekannt; das R.G. habe dies Ruthenen und Polen, Tschechen und Deutschen gegenüber festgehalten. Der Präsident bemerkt, daß dies zuerst im Falle der slawischen Schulen in N.O. (Themenau) geschehen sei. Dr. Freiherr von Hye-Glunek führt fort: Er wisse nicht, ob der Fall Themenau der erste gewesen sei, jedenfalls sich dieser Fall aber einer der erste gewesen. Damals schon habe das R.G. ausgesprochen, der Art. 19 könne keine Niete sein, sondern müsse einen Inhalt haben. Wenn durch die früheren Erkenntnisse also festgestellt worden sei, daß in einem gemischtsprachigen Lande jede Nationalität das gleiche Recht besitzen müsse, so ergabe sich als Konsequenz daraus das heutige Referat. Er, der Redner, werde daher, wenn auch mit gebrochenem Herzen, für dasselbe stimmen”.

¹⁹³ Hye, nr 1722, 1869. O takim ujęciu znaczenia języka jidysz zadecydowało stanowisko polskiego członka Trybunału Państwa Leona Pinińskiego, od 1891 roku profesora prawa rzymskiego na uniwersytecie we Lwowie, namiestnika Galicji w latach 1898-1903, zwolennika endecji i przeciwnika ruchu socjalistycznego. Bliżej o kulisach tego orzeczenia pisze G. Stourzh, *Czy Żydzi w dawnej Austrii uznawani byli za narodowość?*, [w:] *Polacy, Żydzi, Austriacy, Niemcy w XIX i na początku XX w.*, Kraków 1995, s. 81 i n.

z języków krajowych, a na terenie Królestwa Czech były nimi język niemiecki i czeski. Część więc urzędników niemieckich musiała ustąpić miejsca czeskim na terenach, które do tej pory uchodziły za typowo niemieckie. Urzędnicy czescy stanowili niejako forpocztę polityki czechizacji, gdyż w dalszej kolejności następowało żądanie otwierania czeskich szkół, zapewniających narodowe wychowanie. Z jednej więc strony orzecznictwo sądowo-konstytucyjne i sądowo-administracyjne sprzyjało procesowi czechizacji, ale z drugiej – pogłębiało antagonizm niemiecko-czeski.

Zasada językowego równouprawnienia wynikająca z postanowień artykułu 19 dotyczyła według orzecznictwa Trybunału Państwa postępowania przed organami władzy administracyjnej. Nie obowiązywała ona w postępowaniu wewnątrz korporacji prawa publicznego nie będącej urzędem. Dlatego Trybunał oddalił żądanie studentów pochodzenia ukraińskiego, aby władze Uniwersytetu Lwowskiego wydawały legitymacje studenckie lub sporządzały rotę ślubowania w języku ukraińskim. Immatrykulowani studenci występowali bowiem wobec uczelni nie w charakterze strony, ale jako osoby podlegające jej nadzorowi i władzy dyscyplinarnej¹⁹⁴. Również duchowny grekokatolicki w sprawach wykonywania przekazanego mu przez państwo obowiązku prowadzenia ksiąg metrykalnych występował jako funkcjonariusz państwowy podlegający władzy politycznej i przez to nie mógł być podmiotem roszczenia wynikającego z artykułu 19 konstytucji¹⁹⁵.

Pod koniec swej działalności Trybunał Państwa musiał dokonać ponownego określenia prawnego znaczenia artykułu 19 ustawy zasadniczej. Wbrew bowiem jego konsekwentnemu orzecznictwu Śląski Wydział Krajowy wydał decyzję w języku niemieckim, chociaż podanie zostało złożone w języku czeskim. Postępowanie swoje uznał za całkowicie legalne, gdyż ustawa zasadnicza nie ustanowiła obowiązku załatwiania spraw w każdym języku krajowym. Nie udało się jednak próba wymuszenia na Trybunale Państwa zmiany linii orzeczniczej. Wprawdzie – jak stwierdził – było wysoce pożądane ustawowe uregulowanie kwestii językowych, w szczególności w odniesieniu do działalności organów autonomicznych, ale jak długo brakowało stosownej ustawy, tak długo pozostawała miarodajna jego wykładnia artykułu 19 ustawy konstytucyjnej¹⁹⁶.

Inaczej rzecz się miała z zasadą narodowościowego równouprawnienia w postępowaniu przed organami sądowymi. Trybunał Państwa stwierdził, że dla ochrony roszczenia o używanie przez organy sądowe jednego z krajowych języków nie wystarczało samo powołanie się na artykuł 19 ustawy, ale konieczne było odwołanie się do dokładnych regulacji. Dopóki więc takie szczegółowe unormowania nie nastąpiły ani w drodze ustaw parlamentu, ani rządowych rozporządzeń, do-

¹⁹⁴ Hyc, nr 1254, 1255.

¹⁹⁵ Hyc, nr 1044. Sąd powiatowy w Przemyśle zwrócił się z pisemną prośbą w języku polskim o informacje zawarte w księgach metrykalnych. Duchowny odmówił, żądając sporządzenia pisma w języku ukraińskim. Władze polityczne nakazały mu udzielić odpowiedzi na pismo zredagowane w języku polskim. Od tej decyzji duchowny odwołał się do Trybunału Państwa.

¹⁹⁶ Hyc, nr 1601.

póty nie było możliwe zastąpienie ich orzecznictwem Trybunału Państwa, które dotyczyło pojedynczych przypadków, przez co nie mogło ono uprzedzać kompleksowego uregulowania kwestii językowych w działalności sądów¹⁹⁷.

Trybunał Państwa zakreślał jednak granice własnej wykładni artykułu 19 ustawy zasadniczej, gdy prowadziła do zbyt szerokiego rozumienia jego zapatrywań prawnych w tej dziedzinie. Gdy bowiem uznał, że urząd celny w Pradze powinien wystawiać kwity zapłaty cła w języku czeskim wobec obywatela pochodzenia czeskiego, to wkrótce potem pojawiło się żądanie o dopuszczenie wypełniania państwowej deklaracji celnej w tym języku. Władze administracyjne zwalczały stanowisko strony argumentem, że w sprawie chodziło o ruch między urzędami celnymi różnych krajów monarchii, natomiast artykuł 19 ustawy miał na uwadze używanie języka krajowego w pojedynczych krajach państwa. Trybunał w tym przypadku oddalił skargę, przyjmując, że działanie konstytucyjnej ogólnej normy było wyłączone w razie istnienia szczegółowej regulacji dotyczącej spornej kwestii, a taką była celna ordynacja państwowa z 1835 roku, która nakazywała sporządzanie pisemnych deklaracji celnych w języku niemieckim¹⁹⁸. Orzecznictwo Trybunału Państwa wskazywało zatem niejako dziedziny życia społecznego, w których było możliwe domaganie się równouprawnienia narodowego. Pobudzało tym samym walkę o prawa narodowe.

Za bezpodstawne przyjmował także Trybunał Państwa powoływanie się na ochronę praw narodowościowych wpływającą z samego artykułu 19 ustawy, gdy kwestie językowe, o które toczył się spór, zostały uregulowane w drodze aktów wykonawczych, mimo że odnosiły się one wyłącznie do zewnętrznej formy działalności administracji. Trybunał uchylał się od uzupełnienia norm wykonawczych przy pomocy konstytucyjnego przepisu, gdy żądanie dotyczyło respektowania narodowościowego równouprawnienia w sferze wewnętrznego działania administracji. Za taką sferę Trybunał uznał prowadzenie ksiąg metrykalnych i dokonywanie z nich wypisów¹⁹⁹. Odstąpił więc częściowo od przedkładania realizacji równych praw narodowości na rzecz łagodzenia komplikacji w funkcjonowaniu aparatu administracyjnego. Wycofał się tym samym z nazbyt rozszerzonego traktowania artykułu 19 ustawy zasadniczej jako samoistnej podstawy żądań prawnych.

Problem używania języków krajowych w zakresie wewnętrznego funkcjonowania organów autonomicznych został postawiony z kolei przed Trybunałem Administracyjnym w roku 1883 za sprawą gminy Budweis (Budejovice), która zaskarżyła decyzję władz politycznych o uchyleniu na podstawie artykułu 19 ustawy jej uchwały, gdyż zawierała postanowienie, że językiem obrad wydziału gminnego miał być niemiecki, wobec czego tylko osoby nie władające tym językiem mogły używać własnego, czyli czeskiego. Referentem był Adam Budwiński, który wnioskował o odrzucenie zażalenia, gdyż uchwała wprowadzała przymus posługiwania

¹⁹⁷ Hye, nr 1930.

¹⁹⁸ Hye, nr 1286, 1362.

¹⁹⁹ Hye, nr 1392. Ojciec-katolik wystąpił z żądaniem, aby jego syn został wpisany do ksiąg metrykalnych w języku czeskim.

się przez czeskich członków wydziału gminnego innym językiem niż narodowy. Przyjął zatem, że artykuł 19 ustawy miał bezpośrednie zastosowanie jako wystarczająca podstawa prawna do ograniczenia wolnego samorządu gminy. Ze stanowiskiem Budwińskiego polemizował K. Lemayer. Twierdził, że artykuł 19 zawierał ogólną zasadę, która nie mogła służyć władzom państwowym do ingerowania w ustawowo zagwarantowaną autonomię gminy. Przyjęcie stanowiska rządu oznaczało zgodę na zakaz ustanowienia przez władze gminne języka urzędowego, co nie miało oparcia w treści artykułu 19 ustawy zasadniczej. Każdy urząd musiałby w ten sposób działać we wszystkich językach krajowych. Wątpił, aby taki sens i znaczenie zawierała konstytucyjna gwarancja. Wyrażał przy tym przekonanie, że pełne wykonanie konstytucyjnego zapisu o narodowościowym równouprawnieniu byłoby utopią²⁰⁰. Głosy w dyskusji nad sentencją wyroku rozłożyły się równomiernie. Rozstrzygnięcie na korzyść propozycji Budwińskiego przesadził prezydent Trybunału Administracyjnego R. Belcredi. Zażalenie zostało odrzucone²⁰¹. Artykuł 19 ustawy zasadniczej został uznany za normę prawną działającą wprost, bez potrzeby dodatkowych aktów wykonawczych.

Drugą ważną dziedziną życia publicznego, w której Trybunał Administracyjny bezpośrednio zastosował artykuł 19 ustawy, była działalność oświatowa państwa. Tworzenie szkół państwowych było możliwe wyłącznie w granicach ustaw. Trybunał Administracyjny przyznał gminie prawo wniesienia zażalenia na taką decyzję, gdyż ustawa wprowadziła na nią obowiązek utrzymania szkoły, ale ten obowiązek władze państwowe mogły wyegzekwować dopiero wtedy, gdy zostały spełnione wszystkie ustawowe warunki. Dlatego Trybunał Administracyjny przyznał sobie prawo badania, czy decyzja o utworzeniu szkoły była zgodna tak z konstytucyjną rękojmią ochrony praw narodowości z artykułu 19, jak i przepisami ustaw szkolnych państwowych i krajowych²⁰². W tym stanowisku wytrwał do końca swej działalności.

W 1913 rozpoznawał skargę czeskiej gminy w Ostrawie na Śląsku Cieszyńskim (Polnisch-Ostrau), zamieszkałej przez społeczność polską, dla której utworzona została publiczna szkoła ludowa. Gmina kwestionowała swój obowiązek utrzymania szkoły, gdyż nie zostały – jej zdaniem – spełnione warunki ustawy, m.in. dzieci nie znały języka polskiego. Trybunał Administracyjny ten argument odrzucił, gdyż liczba dzieci zdolnych do uczęszczania do szkoły ustalana miała być wyłącznie w oparciu o ich przynależność narodową. Ważniejsze było wszakże oddalenie zarzutu, że wobec braku specjalnej ustawy o zasadach tworzenia szkół dla mniejszości narodowych podstawą prawną dla obowiązku utrzymania takiej szkoły przez gminę nie mógł być w żadnym wypadku artykuł 19 ustawy zasadniczej²⁰³.

²⁰⁰ Beratungsprotokoll des Verwaltungsgerichtshofes vom 28. Februar 1883 über die Beschwerde der Gemeinde Budweis gegen das Ministerium des Innern, [w:] G. Stourzh, *Die Gleichberechtigung...*, Quellenanhang, s. 262.

²⁰¹ Budwiński, nr 1678.

²⁰² Budwiński, nr 70.

²⁰³ Budwiński, nr 9623 A.

Trybunał Administracyjny utrzymał dotychczasową linię orzeczniczą, chociaż radcy Trybunału zdawali sobie sprawę z tego, że kwestia tworzenia szkół dla mniejszości narodowych wymagała już w owym czasie ustawowej regulacji, gdyż artykuł 19 nie stanowił absolutnego zabezpieczenia przed narodowościowym przymusem. Stosowanie ustawy o tworzeniu szkół publicznych w odniesieniu do zakładania szkół koniecznych dla zapewnienia narodowego rozwoju mniejszości odbywało się wyłącznie na zasadzie analogii. Oparcie konkretnego obowiązku na przepisie, który posiadał jedynie analogiczne zastosowanie łamało elementarną zasadę państwa prawnego, która brzmiała: publiczne ciężary mogły być nałożone nie inaczej, jak tylko na podstawie wyraźnego przepisu ustawy.

Radcy Trybunału Administracyjnego nie odeszli mimo to od utrwalonego w jego orzecznictwie stanowiska, gdyż groziłoby to naruszeniem najdelikatniejszej i najbardziej skomplikowanej sfery życia publicznego monarchii habsburskiej: stosunków narodowościowych. Względę ogólnopolityczne musiały wziąć górę nad racjami czysto prawnymi²⁰⁴. Austriackie trybunały prawa publicznego swym orzecznictwem wprowadzającym w życie zasady artykułu 19 ustawy zasadniczej nie tylko zatem wpływały na przebieg procesów narodowościowego rozwoju ludów monarchii habsburskiej, ale także stabilizowały wewnętrzną sytuację wielonarodowościowego państwa.

II. PODSUMOWANIE

Na działalność Trybunału Państwa (1869-1918) spojrzeć można w dwóch aspektach: jurydycznym i historycznym. Pod względem prawniczym orzecznictwo Trybunału w pełni odzwierciedlało zasadę postępowania kontradiktoryjne-

²⁰⁴ Beratungsprotokoll des Verwaltungsgerichtshofes vom 24. Mai 1913 in causa Gemeinde Polnisch Ostrau, betreffend die Errichtung einer Schule mit polnischer Unterrichtssprache in Polnisch Ostrau, SUA w Pradze, NSSR VIII/1913, karton 91. Odejście od utrwalonego w orzecznictwie Trybunału Administracyjnego stanowiska poddawał pod rozagę F. Tezner: „Hofrat Dr. Tezner hält die Judikatur in diesem Belange für verfehlt. Votant teile die Meinung des Beschwerdevertreters vollständig, daß die Frage der Minoritätsschulen der gesetzlichen Regelung bedürftig sei; auch die Praxis im Art. 19 des Staatsgrundgesetzes über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger biete keine absolute Sicherheit gegen den nationalen Zwang. Denn sie gewähre den Anspruch auf Minoritätsschulen nicht bei jeder Anzahl von Kindern einer Nationalität, sondern nur unter der Voraussetzung des Schulbesuches von mehr als 40 Kindern nach einem fünfjährigen Durchschnitte. Zu diesem Ergebnisse gelange sie aber nicht auf Grund einer ausdrücklichen gesetzlichen Bestimmung, sondern mittels der Argumentation, daß die Bestimmung über die Errichtung einer notwendigen Schule analog anzuwenden sei. Nun begründe die Verpflichtung zur Errichtung einer notwendigen Schule durch die Schulgemeinde eine Last und es verstoße gegen einen elementaren Grundsatz des konstitutionellen System, daß öffentliche Lasten und Abgaben anders als mittels einer ausdrücklichen gesetzlichen Bestimmung“. Przewodniczący składu orzekającego, II prezydent Trybunału, E. Schwarzenau opowiedział się jednak za utrzymaniem dotychczasowego orzecznictwa: „Der Vorsitzende erklärt sich für die in Rede stehende Judikatur, deren Aenderung nach 30 jährigem Bestande nach Redners Anschauung sowohl in finanzrechtlicher als auch in politischer Hinsicht geradezu ungeheuerliche Konsequenzen zeitigen würde“.

go, gdyż rozważał on w zasadzie argumenty obu stron (obywatel lub osoba prawna *contra* organ administracyjny) i na podstawie swobodnej oceny przedstawionych dowodów rozstrzygał spór o naruszenie praw zagwarantowanych w konstytucji. W swej działalności trzymał się ściśle litery prawa i unikał formułowania modelowych definicji praw obywatelskich. Zajmował się bardziej ustalaniem granic wolności jednostki w każdym konkretnym przypadku niż określaniem jej konstytucyjnego wymiaru.

Orzecznictwo Trybunału Państwa nie rozwijało zatem znaczenia praw i wolności obywatelskich w taki sposób, by uzupełniać normy konstytucyjne. Nie przyniosło w zasadzie – poza ochroną zasady równouprawnienia narodowości – twórczego rozszerzenia konstytucyjnych gwarancji. Trybunał Państwa pozostawał w swym orzecznictwie wierny ustawom. Nie nadawał im nowej treści wobec zmian zachodzących w życiu publicznym monarchicznej Austrii. Swym orzecznictwem nie chciał pobudzać procesów społecznych, zmierzając raczej do ich powstrzymania; prezentował postawę konserwatywną. A jednak miał swym dorobku wiele orzeczeń zgodnych z liberalnymi założeniami Konstytucji Grudniowej. W ten sposób przyczynił się waleń do poszerzenia obszarów publicznej aktywności obywateli. Odegrał wielką rolę w kształtowaniu praktyki administracyjnej i z upływem czasu jego orzecznictwo ujawniło coraz mniej przypadków naruszania prawa przez aparat państwowy. W zdecydowanej większości wniesionych do Trybunału Państwa zażaleń nie znalazł on podstaw do stwierdzenia naruszenia praw politycznych poręczonych przez Konstytucję Grudniową.

Historyczny kontekst orzecznictwa Trybunału Państwa odzwierciedla najważniejsze procesy społeczne i nurty kulturowo-ideologiczne, jakich doświadczała Austria w okresie rządów konstytucyjnych 1867-1914. Na pierwszą połowę jego działalności przypadł okres organizowania się życia publicznego w oparciu o liberalne ustawodawstwo Konstytucji Grudniowej, w szczególności w oparciu o prawo do zrzeszania się. Powstała w tym czasie niezliczona liczba stowarzyszeń, zwłaszcza o charakterze katolickim. Konstytucja Grudniowa i oparte na niej ustawodawstwo osłabiły pozycję Kościoła katolickiego, ale właśnie dzięki liberalnemu systemowi prawnemu nastąpiło odbudowanie siły katolicyzmu austriackiego w postaci wielu społecznych organizacji. Wzmocniło to bez wątpienia struktury hierarchii kościelnej.

Kościół katolicki w Austrii uzyskał wpływ na kształt życia państwowego dzięki powstaniu partii chrześcijańsko-społecznej. Upadek polityczny austriackiego liberalizmu rozpoczął ewolucję administracji rządowej w kierunku konserwatywnym wobec coraz silniejszego wpływu na jej działanie dworskich elit władzy. Był to także okres kształtowania się nacjonalistycznego ruchu Niemców austriackich i wzmacniania wpływów w życiu państwowym Austrii żywiołów słowiańskich. Nastąpił również szybki proces emancypacji Żydów, który w zetknięciu z postępującym nacjonalizmem niemieckim wywołał gwałtowne postawy antysemickie. Większość tych zjawisk znalazła odbicie w orzecznictwie Trybunału Państwa.

Orzecznictwo Trybunału Państwa z drugiej połowy jego działalności pokazało nasilenie wymienionych zjawisk. Uwidoczniła się klerykalizacja struktur władzy

jako przeciwwaga dla rozsadzającego państwo konfliktu niemiecko-słowiańskiego. Nacjonalizm Niemców austriackich wywołał postawy antyhabsburskie i antykatolickie. Do tego dołączyło powstanie ogólnej w owym czasie tendencji do zlaicyzowania i zeświecczenia instytucji państwowych. Odpowiedzią aparatu władzy było przeciwdziałanie tym procesom przy pomocy wszystkich instrumentów prawnych, na jakie pozwalało ówczesne ustawodawstwo. Liczył on na wsparcie Trybunału Państwa, który zezwalał mu zasadniczo na zwalczanie idei pangermańskich, ale był już z reguły przeciwny nadaniu państwu charakteru wyznaniowego. Bronił bowiem prawa ruchów laickich i bezwyznaniowych do propagowania swych założeń. Trybunał Państwa starał się w zasadzie rzeczowo rozsądzać kolizje między zagwarantowanym konstytucyjnie prawem obywatela a usprawiedliwionymi interesami państwa. Pragnął zachować bezstronność szczególnie w sprawach o ochronę praw narodowościowych i wyznaniowych, które dominowały w końcowej fazie działalności Trybunału Państwa.

*Rozdział drugi.***Ochrona publicznych praw podmiotowych****I. TRYBUNAŁ ADMINISTRACYJNY****A. Geneza i powstanie Trybunału Administracyjnego****1. Artykuł 15 ustawy zasadniczej o władzy sędziowskiej**

Utworzenie Trybunału Administracyjnego zapowiadał artykuł 15 ustawy zasadniczej o władzy sędziowskiej: „We wszystkich wypadkach, w których władza administracyjna ma rozstrzygać według istniejących lub wydanych w przyszłości ustaw o wzajemnie ze sobą sprzecznych roszczeniach osób prywatnych, wolno jest poszkodowanemu tym rozstrzygnięciem w swych prawach prywatnych szukać środków zaradczych przeciw drugiej stronie na zwykłej drodze prawa. Jeśli poza tymi wypadkami ktoś twierdzi, że jakimś rozstrzygnięciem lub zarządzeniem władzy administracyjnej jest naruszony w swych prawach, wolno mu jest wytoczyć swe roszczenie przed Trybunałem Administracyjnym w ustnym jawnym postępowaniu przeciw reprezentantowi władzy administracyjnej. Wypadki, w których Trybunał Administracyjny ma rozstrzygać, jego skład, jak również postępowanie przed nim, określa osobna ustawa”.

Artykuł przewidywał zatem dwa środki zaskarżenia decyzji administracyjnej: w formie powództwa sądowego albo sądowo-administracyjnego. Przysługiwały one osobie, której prawa zostały naruszone wskutek wydania administracyjnego rozstrzygnięcia. Wybór drogi prawnej zależał od tego, czy przedmiotem powództwa była sprawa sądowa (*Rechtssache*), czy też administracyjna (*Administrativsache*)¹. Redakcja art. 15 wiązała się z dążeniem ówczesnego ustawodawcy do uchylenia jurysdykcji organów administracyjnych w zakresie roszczeń cywilnoprawnych, miała ona bowiem przysługiwać niezależnym sądom powszechnym. Wyjątkowo jednak ze względów celowościowych i utylitarnych administracji pozostawione zostało orzekanie w niektórych, acz nielicznych, sprawach cywilnoprawnych. Taką dziedzinę w Austrii stanowiły m.in. roszczenia, wynikające z umowy o pracę lub o wynagrodzenie. Podjęte przez władze polityczne rozstrzygnięcie o sprzecznych roszczeniach osób prywatnych mogło być przez nie zaskarżone w drodze skargi do sądu powszechnego². Uzasadnieniem dla takiej regulacji było

¹ *Bericht des Verfassungsausschusses über das Staatsgrundgesetz betreffend die richterliche Gewalt. 31. Sitzung der 1. Session am 5. October 1867*, s. 733 i n., [w:] *Stenographische Protokolle des Hauses des Abgeordneten*, 1867, IV Session, I. Bd., 1-40 Sitzung.

² *Sammlung*, nr 15426, 15575. Treść pozwu nie mogła ani ignorować administracyjnego orzeczenia, ani nie mogła być sformułowana tak, jak gdyby nigdy nie zostało ono wydane. Sąd mógł wydać wyrok reformatoryczny po wcześniejszym uchyleniu decyzji organu administracyjnego.

zatem wprowadzenie konstytucyjnej zasady rozdziału władzy sądowniczej i administracyjnej³.

Treść pierwszego zdania artykułu 15, wzbudziła jednak sporo kontrowersji. Wątpliwości powstały co do tego, czy warunkiem wytoczenia skargi przed sądem było przeprowadzenie sprawy przez wszystkie instancje administracyjne. Niejasna była także rola sądu w takim przypadku: czy miał on jedynie ograniczyć się do kontroli postępowania administracyjnego i prawidłowości podjętego rozstrzygnięcia, czy powinien prowadzić nowe postępowanie w oparciu o reguły procedury cywilnej i wydać własne orzeczenie⁴. Nie ulegało wszakże wątpliwości, że sąd załatwiał taką sprawę w sposób definitywny i ostateczny. Konkluzja ta stanowiła niezwykle istotną dyrektywę interpretacyjną dla niezbyt jasnego zdania drugiego tegoż artykułu, określającego pozycję Trybunału Administracyjnego. Niemniej jednak autorzy projektu ustawy o utworzeniu Trybunału Administracyjnego poszli przy wykładni artykułu 15 ustawy zasadniczej w innym kierunku: nadali jego wyrokowi moc wyłącznie kasacyjną.

Natomiast kontroli sądowo-administracyjnej miały podlegać decyzje administracyjne, w których tkwił element oceny organu władzy o konieczności lub celowości podjęcia określonych środków administracyjnych dla zaspokojenia interesu publicznego. Były to decyzje wynikające z upoważnienia organów państwa do ograniczania indywidualnych uprawnień ze względu na dobro ogółu⁵. Aby zapobiec nieuzasadnionej – tak pod względem prawnym, jak i celowościowym – ingerencji organów państwa w zastrzeżoną ustawowo sferę praw jednostki, artykuł 15, zdanie 2 ustawy zasadniczej dawał osobie pokrzywdzonej w swych prawach możliwość wytoczenia skargi przed specjalnym Trybunałem Administracyjnym. Zdaniem twórców konstytucyjnego zapisu, badanie tego typu decyzji usuwało się spod kognicji sądów powszechnych, gdyż rozdzieliły one spór administracyjny, w którym organ państwowy nie pełnił już roli arbitra, jak w sytuacji opisanej w części pierwszej artykułu 15 ustawy, ale zajmował pozycję strony. Z uwagi więc na szczególny charakter tego sporu jego

³ *Motivenbericht zu dem Gesetzentwurfe, betreffend die Errichtung eines Verwaltungsgerichtshofes*, [w:] J. Kaserer, *Die Gesetz vom 22. October 1875 betreffend die Errichtung eines Verwaltungsgerichtshofes und die Entscheidung von Kompetenzconflicten zwischen dem Verwaltungsgerichtshofe, dem Reichsgerichte und den ordentlichen Gerichten mit Materialien*, Wien 1876, s.30. Do kompetencji władz administracyjnych należały także spory o sprawowanie opieki. Zob. poświęcone tej kwestii wywoły zawarte w: *Österreichische Zeitschrift für Gesetzgebung und Rechtsprechung auf dem Gebiete der Verwaltungsrechtspflege*, hrsg. Dr. Samitsch, I Bd., I Heft, 1877, s. 8.

⁴ F. X. Fierich, *Z drogi administracyjnej na drogę prawa*, [w:] *Księga pamiątkowa ku uczczeniu Bolesława Ulanowskiego*, Kraków 1911, s. 179-204.

⁵ *Bericht des Verfassungsausschusses...* Według treści motywów do artykułu 15 Trybunał Administracyjny miał badać, czy zarządzenie administracyjne pozostawało w zgodzie z celem, któremu miała służyć realizacja określonej normy prawno-administracyjnej przyjętej za podstawę decyzji. Por. na ten temat: G. Prażak, *Das richterliche Prüfungsrecht in Ansehung der Giltigkeit von Gesetzen, Verordnungen und Specialverfügungen*, [w:] Samitsch, *op.cit.*, s. 23.

rozstrzygnięcie powierzone zostało bezstronnemu i fachowemu sądownictwu administracyjnemu⁶.

Z materiałów legislacyjnych do artykułu 15 ustawy zasadniczej o władzy sędziowskiej wynikało, że ustawodawca dlatego przekazał kontrolę właściwych decyzji administracyjnych odrębnemu od sądownictwa powszechnego Trybunałowi Administracyjnemu, żeby pokrzywdzona strona mogła kwestionować przed nim celowość i użyteczność wydanej względem niej decyzji. Słuszność działań podejmowanych przez administrację państwa posłużyła zatem za kryterium wyznaczenia przedmiotowej właściwości Trybunału Administracyjnego. Dyskrecjonalna władza administracji miała znaleźć się pod kontrolą Trybunału. Rząd w przedstawionym projekcie ustawy wykonawczej do artykułu 15 ustawy zasadniczej pozostawił jednak poza zakresem uprawnień Trybunału Administracyjnego badanie celowości rozstrzygnięć administracyjnych. Dopuścił się w ten sposób przekłamania treści konstytucyjnego postanowienia. Zafałszowanie pierwotnego znaczenia artykułu 15 pozwoliło rządowi stworzyć pozory ścisłego wykonania konstytucyjnej zapowiedzi⁷.

Intencją autorów artykułu 15 ustawy zasadniczej o władzy sędziowskiej było przyznanie jednostce pełnej ochrony prawnej. Zapewnić ją miał sądowy lub sądowo-administracyjny wyrok, który przywracałby jej prawa, naruszone przez decyzję administracyjną. Oznaczało to udzielenie obu instytucjom kontrolnym uprawnień rewizyjnych. Takie były zamysły ustawodawcy w roku 1867. Przypomnieli o tym podczas debaty w Izbie Panów F. von Hein i A. von Hye⁸. Sama jednak treść artykułu 15 ustawy zasadniczej była mało precyzyjna, co wynikało z tego, że jego autorzy nie do końca uświadamiali sobie charakter instytucji, którą chcieli powołać do życia. Stworzyło to warunki do pewnej dowolności interpretacyjnej, która dała rządowi szansę odejścia od koncepcji Trybunału

⁶ W uzasadnieniu artykułu 15 Komisja konstytucyjna Izby Posłów stwierdzała, że „Verfügungen und Entscheidungen der Verwaltungsbehörden können aus zweierlei Gründen angefochten; es kann die Legalität und die Zweckmässigkeit und Billigkeit derselben bestritten werden”. Decyzje administracyjne pierwszego typu należały do drogi sądowej, drugi ich rodzaj miał podlegać kontroli Trybunału Administracyjnego. Zob. *Bericht...*

⁷ W uzasadnieniu rządowego projektu ustawy o ustanowieniu Trybunału Administracyjnego stwierdzono, że: „sind der Einflussnahme des Verwaltungsgerichtshofes alle jene Fälle entzogen [...] in denen also nicht über die Gesetzmässigkeit (Legalität), sondern nur über Zweckmässigkeit (Opportunität) einer administrativen Entscheidung oder Verfügung gestritten wird”, [w:] Kaserer, *op.cit.*, s. 26.

⁸ Franz Freiherr von Hein, ur. w 1808, był adwokatem i politykiem o poglądach liberalno-centralistycznych. Pełnił w latach 1862-1865 funkcję ministra sprawiedliwości, a następnie od roku 1882 był prezesem Wyższego Sądu Krajowego w Wiedniu. Brał czynny udział w Izbie Panów w pracach nad projektem ustawy o Trybunale Administracyjnym, opowiadając się za przyznaniem mu prawa do samodzielnego ustalania okoliczności faktycznych rozstrzyganej sprawy i za rewizyjnym charakterem jego orzeczeń. Z jego inicjatywy wprowadzono do ustawy możliwość uchylecia decyzji administracyjnych z powodu naruszenia zasad prawidłowego postępowania administracyjnego na podstawie paragrafu 6. Zob.: T. Olechowski, *Einführung...*, s. 111.

Administracyjnego orzekającego reformatoryjnie w oparciu o własne ustalenia faktyczne⁹.

2. Rządowy projekt ustawy o ustanowieniu Trybunału Administracyjnego

Prace rządowe nad projektem ustawy o Trybunale Administracyjnym zainicjowane zostały w 1869 roku zgodnie z deklaracją, złożoną w Izbie Posłów przez ministra Giskrę. Konsultacje międzyresortowe w tej sprawie zmierzały do enumeratywnego oznaczenia kompetencji Trybunału Administracyjnego, ale w sposób niezwykle zawężony, gdyż jednocześnie planowano go jako instancję rewizyjną, której miała przysługiwać pełna jurysdykcja tak w kwestiach prawnych, jak i faktycznych¹⁰. Konserwatywny rząd Hohenwarta, zajęty planami ugody z Czechami, odsunął na dalszy plan czynności rządowe zmierzające do opracowania ustaw wykonawczych do liberalnej Konstytucji Grudniowej. Dopiero upadek tego rządu i powrót liberałów do władzy pod koniec 1871 roku postawił na porządku dziennym sprawę powołania Trybunału Administracyjnego.

Na przyspieszenie prac złożyły się dwa czynniki. Pierwszym były napływające do Rady Państwa petycje, żądające powołania Trybunału Administracyjnego jako rękojmi ostatecznego przekształcenia państwa policyjnego w państwo prawne. Drugą przyczyną była chęć zahamowania rozrostu orzecznictwa Trybunału Państwa, co z niepokojem konstatowała państwowa biurokracja. Z tych względów zapowiedź opracowania ustawy o utworzeniu Trybunału Administracyjnego znalazła się w mowie tronowej z okazji powołania nowego rządu, z inicjatywy – jak należy przypuszczać – ówczesnego ministra bez teki, J. Ungera. Cesarz jednakże, godząc się na wypełnienie konstytucyjnego zapisu, zgłosił zastrzeżenia wobec zbyt szerokiego potraktowania kompetencji Trybunału Administracyjnego. Nowy, liberalny rząd zobowiązany został do restrykcyjnego potraktowania konstytucyjnej normy.

Opracowania projektu ustawy podjął się J. Unger, który do współpracy zaprosił K. Lemayera, ówczesnego kierownika sekcji w ministerstwie Wyznań Religijnych i Oświaty, prywatnie zięcia jednego z przywódców partii liberalnej, K. Giskry. W grudniu 1871 doszło między nimi do pierwszych uzgodnień, ale szczegółowego opracowania postanowień projektu ustawy podjął się Lemayer. Sporządzony przez niego w styczniu 1872 roku projekt trafił do parlamentu dopiero w rok później, gdyż rząd długo nie mógł rozstrzygnąć kwestii sposobu oznaczenia właściwości Trybunału Administracyjnego: czy za pomocą klauzuli generalnej, jak proponował Lemayer, czy przez taksatywne wyliczenie spraw podległych jego orzecznictwu¹¹. Ponadto przeprowadzona z końcem maja 1872 roku urzędnicza

⁹ J. Unger, współtwórca projektu, nie krył na forum parlamentu, że projekt rządowy nie oddawał ducha ustawy zasadniczej, która, uchwalona w okresie upojenia wolnościowego, bardziej baczyła na prawa jednostki niż uwzględniała interesy państwa. Jego zdaniem, projekt rządowy wznaczał pozycję administracji jako strony w postępowaniu przed Trybunałem Administracyjnym. [W:] Kaserer, *Die Gesetze...*, s. 115.

¹⁰ T. Olechowski, *Die Einführung...*, s. 63.

¹¹ K. Lemayer, *Der Begriff des Rechtsschutzes im öffentlichen Rechte. (Verwaltungsgerichtsbarkeit)*, Wien 1902, s. 206.

ankieta wykazała opór biurokracji przeciwko włączeniu do zakresu kompetencji Trybunału Administracyjnego całości spraw podatkowych. Rząd ostatecznie oparł się żądaniu wąskiego zakreszenia przedmiotowej właściwości przez wyczerpujące określenie materii administracyjnych podległych kontroli Trybunału. Wyłączył jednak spod ogólnej klauzuli kompetencyjnej dziedzinę prawa podatkowego.

Projekt ustawy o ustanowieniu Trybunału Administracyjnego wniósł rząd na początku lutego 1873 roku pod obrady najpierw Izby Panów, obawiając się wydłużenia prac nad projektem w Izbie Posłów, która wówczas całą energię skupiała na reformie prawa wyborczego, zwieńczonej ostatecznie wprowadzeniem bezpośrednich wyborów do Izby Posłów. Wcześniej przedstawiciele do izby niższej wybierały sejmy krajowe. Po pierwszym czytaniu projektu, 18 lutego, została wybrana dziewięcioosobowa komisja do jego merytorycznego opracowania. Komisja odbyła pięć posiedzeń, na których dokładnie omówione zostały poszczególne punkty projektu. Podczas wszystkich spotkań obecny był J. Unger, który zagroził komisji wycofaniem projektu w razie gdyby usunęła zapis o prawie cesarza do mianowania radców Trybunału Administracyjnego i odrzuciła kasacyjne działanie jego orzeczeń. Komisja dokonała wszakże w projekcie jednej istotnej zmiany: skreśliła postanowienie o wyłączeniu spod kompetencji Trybunału spraw podatkowych¹².

Komisja złożyła sprawozdanie Izbie Panów 31 marca 1873 roku. Nie doszło do plenarnej debaty nad projektem z powodu zamknięcia sesji Rady Państwa. Ponownie trafił projekt pod obrady Izby Panów w marcu 1874 roku. Ta przekazała go do opracowania komisji, gdzie skoncentrowano się nad kwestiami podatkowymi. Rząd w końcu uległ i zgodził się na włączenie spraw podatkowych do zakresu przedmiotowej właściwości Trybunału Administracyjnego. W grudniu 1874 roku komisja złożyła w Izbie Panów wniosek o przyjęcie projektu wraz z wprowadzonymi zmianami; 22 i 23 stycznia 1875 roku odbyło się drugie i trzecie czytanie. Pierwsze czytanie projektu ustawy w Izbie Posłów miało miejsce w lutym 1875 roku, a dyskusję nad opinią o projekcie sporządzoną przez powołaną komisję przeprowadziła izba 17 i 18 marca. Uchwalona ustawa uzyskała sankcję cesarską 22 października 1875 roku¹³.

Twórcy projektu ustawy o Trybunale Administracyjnym wyszli z założenia, że działalność organów administracyjnych przyjmowała dwie różne formy, które nie mogły pozostać obojętne dla określenia pozycji i zakresu właściwości Trybunału: wykonywanie właściwej administracji (*die eigentliche, freie Verwaltung*) oraz stosowanie prawa administracyjnego (*die Verwaltungsrechtspflege*)¹⁴. Pierwsza zatem funkcja administracji miała polegać na ocenie celowości podejmowanych przez nią działań, co było cechą władzy dyskrecyjnej, która została uznana za

¹² T. Olechowski, *Einführung...*, s. 87.

¹³ Gesetz vom 22. October 1875 betreffend die Errichtung eines Verwaltungsgerichtshofes, [w:] RGBL, nr 36/1876.

¹⁴ J. Kaserer, *Die Gesetze...*, s. 26.

przejaw władczej istoty państwa. Z tego względu ta strona jej działalności mogła być zbadana wyłącznie w administracyjnym toku instancji. Tylko zatem druga forma działania administracji miała podlegać kontroli Trybunału Administracyjnego.

Przy ustaleniu zadań i ustroju Trybunału Administracyjnego autorzy projektu wzięli pod uwagę w pierwszej kolejności fakt, że jego utworzenie przewidywała ustawa zasadnicza o władzy sędziowskiej, a nie ustawa o władzy rządowej i wykonawczej. W związku z tym uznali za słuszne umiejscowienie go poza organizmem administracji. Nadali zatem Trybunałowi Administracyjnemu charakter instytucji wyłącznie sądowej, uprawnionej do kontroli decyzji administracyjnych pod kątem ich legalności. Nie znaleźli natomiast podstaw do uczynienia z Trybunału Administracyjnego najwyższej instancji sądowno-administracyjnej w ramach samej struktury administracji i nadania mu uprawnień rewizyjnych, wówczas pełniłby bowiem rolę organu administrującego.

Sądowy charakter Trybunału Administracyjnego skutkował w przekonaniu jego projektodawców tym, że jego orzeczenia musiały mieć wyłącznie moc kasacyjną, gdyż prawo wydawania orzeczeń rewizyjnych uczyniłoby z niego jeszcze jedną instancję administracyjną. Natomiast według treści konstytucyjnego unormowania miał być Trybunał instytucją nadzwyczajnej pomocy prawnej. Obejmować miał swą kontrolą tylko legalność decyzji prowadzących do realizacji interesów ogółu i potrzeb państwa za pomocą stosowania norm prawa publicznego, które albo gwarantowały jednostce publiczno-prawne roszczenie, albo zezwalały na nałożenie określonych obowiązków¹⁵.

Zadaniem Trybunału Administracyjnego miało pozostać rozstrzygnięcie wyłącznie kwestii prawnej, czyli kontrola prawidłowości stosowania przez władze administracyjne przepisów prawa. Nie był natomiast uprawniony do badania i wiążącego wypowiedzania się o istnieniu, lub nie, spornego w sprawie stanu faktycznego. Według projektu Trybunał Administracyjny miał rozstrzygać na podstawie stanu faktycznego przyjętego przez ostatnią administracyjną instancję odwoławczą. Było to znaczne ograniczenie jego jurysdykcji. Powodowało nie tylko wykluczenie dopuszczenia w postępowaniu przed Trybunałem innych dowodów niż przyjęte przez organ administracyjny, ale odbierało mu możliwość samodzielnego wykrycia stanu faktycznego w oparciu o ujawnione już w postępowaniu administracyjnym dowody. Za takim ograniczeniem jurysdykcji Trybunału miały przemawiać racje utylitarne. Obarczenie bowiem Trybunału obowiązkiem ustalania w każdej konkretnej sprawie rzeczywistego stanu faktycznego byłoby dla niego znacznym obciążeniem, wpływającym ujemnie na efektywność jego orzecznictwa¹⁶. Parlamentarna debata przyniosła jednak w tym punkcie projektu ustawy zmiany, dzięki czemu związanie Trybunału Administracyjnego ustaleniami faktycznymi poczynionymi przez organ administracyjny ostatniej instancji nie osiągnęło w praktyce takiego stopnia, jak życzył sobie tego rząd.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ *Ibidem*, s. 34.

a. Debatą parlamentarną

Parlamentarną dyskusję charakteryzował wyraźny nurt krytycznych uwag wobec propozycji rządowych. Najbardziej surową ocenę w Izbie Panów wystawił rządowej wersji ustawy o ustanowieniu Trybunału Administracyjnego A. von Hye. Jego głos był o tyle istotny, że jako członek komisji wnioskującej o przyjęcie rządowego projektu, wyrażał opinię mniejszości. Postulował zasadniczą modyfikację uprawnień Trybunału; w szczególności domagał się odstąpienia od wyłącznie kasacyjnego charakteru jego orzeczeń i przyznania mu prawa do zmiany decyzji administracyjnej zgodnie z ustaloną przezeń normą prawną i stanem faktycznym sprawy. Było to konieczne dlatego, że – jak przewidywał – 90% odwołań miało dotyczyć spraw podatkowych. Kasacyjne uprawnienia w tego rodzaju sprawach groziły atrofią jurysdykcyjnej roli Trybunału Administracyjnego, gdyż organy finansowe mogły znaleźć sposób na obejście jego stanowiska prawnego¹⁷.

Hye proponował więc, aby Trybunał w kwestiach podatkowych mógł orzekać materialnie przez wiążące ustalenie, ile odwołujący się był winny skarbowi państwa i zwrotu jakiej kwoty mógł żądać. Taki wyrok byłby podstawą egzekucji. Na poparcie swego stanowiska przywołał postanowienia artykułu 15 ustawy zasadniczej o władzy sędziowskiej, wskazując na ten jego fragment, w którym ustawodawca posłużył się prawniczym terminem „roszczenie” (*einen Anspruch geltend machen*). Zwrot ten miał oznaczać nic innego jak prawo osoby wytaczającej roszczenie do uzyskania przed Trybunałem Administracyjnym materialnego zasądzającego orzeczenia. Zdaniem Hyego, kasacyjne kompetencje Trybunału nie odpowiadały ani oczekiwaniom społecznym, ani treści ustawy zasadniczej. Stawiał więc wyraźnie rządowi zarzut obejścia postanowień Konstytucji Grudniowej.

Wypowiedź Hyego spotkała się ze stanowczą repliką ministra Ungera, który w przedstawionej koncepcji funkcjonowania Trybunału Administracyjnego dostrzegł zmianę nie tyle projektu rządowego, ile samej treści artykułu 15 ustawy zasadniczej. Świadczyła o tym bez wątpienia propozycja przekazania wszystkich innych spraw, poza podatkowymi, jurysdykcji Trybunału Państwa. W ten sposób Unger mógł uwypuklić legalistyczny aspekt projektu. Rząd przy tworzeniu instytucji sądownictwa administracyjnego nie miał wolnej ręki, lecz był związany regulacją ustawy zasadniczej. Niezależnie zatem od wieloznaczności artykułu 15 pewne było to, że nie dawał on podstaw do organizacji sądów administracyjnych, połączonej z gruntowną reformą administracji w tak wielkim stylu, jak czyniły to wówczas Prusy. Unger powtórzył argumentację zawartą w uzasadnieniu projektu odnośnie usytuowania Trybunału poza strukturą administracji i jego kasacyjnych kompetencji. Odpierał sposób wykładni artykułu 15, jaką zaprezentował Hye, przez pokazanie innej prawnej natury użytego w nim słowa „roszczenie” (*Anspruch*): kto w swoich prawach został poszkodowany, ten miał roszczenie o uchylenie powstałego naruszenia przez Trybunał Administracyjny¹⁸.

¹⁷ *Ibidem*, s. 58.

¹⁸ *Ibidem*, s. 75.

J. Unger w obronie projektu posłużył się nie tylko argumentami prawnymi, ale także politycznymi. Jego zdaniem, przeciwko udzieleniu Trybunałowi Administracyjnemu uprawnień rewizyjnych przemawiał istniejący w Austrii dualizm władz administracyjnych (rządowych i autonomicznych), którego cechą było nie tyle wzajemne uzupełnianie ich funkcji w zarządzie państwa, co raczej przeciwstawienie. Sugerował zatem wyraźnie, że orzekający rewizyjnie Trybunał ingerowałby w zastrzeżoną konstytucyjnie sferę działania organów autonomicznych. Wobec tego mogło paść na niego podejrzenie o kierowanie się przy wyrokowaniu nie literą prawa, a względami politycznymi. Słuszność proponowanych przez rząd rozwiązań dostrzegał w prawno-politycznej sytuacji monarchii wynikającej z konstytucyjnych reform lat 1860-1867. W zamyśle rządu Trybunał Administracyjny miał być strażnikiem dwóch nadrzędnych dla wielonarodowościowej monarchii wartości: sprawiedliwości i stabilizacji.

Trybunał Administracyjny w kształcie przedstawionym przez rząd miał ustrzec administrację przed wpływem na jej działalność różnorodnych dążeń i walk politycznych. Dlatego projekt zmierzał w kierunku stworzenia takiego Trybunału, który w większym stopniu chroniłby interesy państwa i jego administracji niż służyłby ochronie prawnej jednostki. Minister Unger, decydując się na tak otwarte ujawnienie powodów politycznych wprowadzenia kasacyjnego modelu sądownictwa administracyjnego, zrobił to w przekonaniu, że bardziej skłonią parlament do jego zaakceptowania uwarunkowania polityczne niż argumentacja prawna.

Zarzut Hyego, że projekt rządowy o ustanowieniu Trybunału Administracyjnego nie zrealizował zapowiedzi zawartej w ustawie zasadniczej, nie był jednak odosobniony. Niezgodność projektu z konstytucją wytknął rządowi F. Hein, który oparł swe stanowisko na materiałach legislacyjnych do artykułu 15 ustawy zasadniczej. Podniósł, że zamiarem twórców tego zapisu w ustawie zasadniczej było zagwarantowanie osobie poszkodowanej przez decyzję administracyjną uchylecia ujemnych skutków rozstrzygnięcia albo uzyskanie odszkodowania, jeśli nie mogło nastąpić przywrócenie stanu zgodnego z prawem¹⁹. Hein uznał, że udzielenie Trybunałowi prawa do wyrokowania w kwestiach odszkodowań można było pogodzić z jego kasacyjną funkcją, ale jednocześnie ten pogląd oznaczał przyznanie jurysdykcji w kwestii określenia podstaw faktycznych podjętej przez administrację decyzji. W rzeczywistości więc Hein opowiadał się za powołaniem Trybunału Administracyjnego jako instancji rewizyjnej.

Kolejny głos krytyczny wobec rządowych propozycji zmusił ministra Unge-
ra do ponownego wystąpienia w ich obronie. Dystansując się wyraźnie od pomysłu powołania Trybunału o charakterze rewizyjnym, uwypuklał jego zalety jako instytucji rozstrzygającej abstrakcyjną kwestię prawną. Mógł bowiem Trybunał w ten sposób ustanawiać zasady prawne i dokonywać pewnej wykładni prawa administracyjnego. Jego orzecznictwo miało pełnić dla biurokracji państwa rolę swoistych 12 tablic prawa administracyjnego. W nawiązaniu do poglądów Heina minister stwierdził,

¹⁹ *Ibidem*, 97-98.

że oddanie pod jurysdykcję Trybunału roszczeń odszkodowawczych nie było możliwe dopóty, dopóki nie istniała norma wykonawcza do artykułu 12 ustawy zasadniczej o władzy rządowej i wykonawczej, który ustanawiał cywilnoprawną odpowiedzialność urzędników za szkody wyrządzone przez ich bezprawne działania. Z tego powodu, zdaniem Ungera, ustawa o ustanowieniu Trybunału Administracyjnego nie mogła antycypować rozwiązań, które winny się znaleźć w innej ustawie.

Z krytycznym odbiorem spotkał się rządowy projekt ustawy o Trybunale Administracyjnym w Izbie Posłów. Najbardziej wnikliwą analizę propozycji rządowych przeprowadził F. Kronawetter. Także on wyraził pogląd, że zgodnie z konstytucyjną zapowiedzią Trybunał Administracyjny powinien uzyskać pozycję organu wydającego materialne orzeczenia. Wątpił w skuteczność wyroków kasacyjnych, gdyż sama groźba powtórnego zażalenia do Trybunału nie była wystarczającą rękojmią tego, że administracja przestrzegać będzie zasad praworządnego działania²⁰. Kasacyjna działalność orzecznicza Trybunału nie znalazła zrozumienia także u E. Plenera, który obwinił rząd za to, że w przedstawionej wersji Trybunału Administracyjnego zatracił pierwotne znaczenie artykułu 15 ustawy zasadniczej. Pozostawało bowiem dla niego rzeczą oczywistą, że konstytucja chciała uczynić z Trybunału organ sądowo-administracyjny, który orzekałby merytorycznie i ostatecznie. Propozycje rządowe – jego zdaniem – oznaczały pogorszenie pozycji prawnej jednostki w jej sporze z administracją, gdyż kasacyjna moc orzeczeń Trybunału mogła okazać się mało skuteczna wobec braku norm prawnych określających postępowanie administracyjne. Tym samym strona, w przypadku kasacyjnego wyroku, byłaby zdana na dobrą wolę administracji²¹.

Obaj parlamentarzyści byli zgodni co do tego, że jeden dla całego państwa Trybunał Administracyjny o uprawnieniach wyłącznie kasacyjnych nie był w stanie zapewnić rzeczywistej ochrony publicznych praw podmiotowych. Pożądane było – w ich opinii – przeprowadzenie całościowej reformy organów administracyjnych i skodyfikowanie prawa administracyjnego. Na forum Izby Posłów postawiony został zatem postulat, aby rząd podjął się zadania gruntownej reformy administracyjnej, poczynając od reorganizacji aparatu państwowego i ustawowego określenia reguł postępowania administracyjnego, a kończąc na utworzeniu sądownictwa administracyjnego.

Także w Izbie Posłów przyszło ministrowi Ungerowi stawić czoło zarzutom wobec rozwiązań przyjętych w rządowym projekcie ustawy o Trybunale Administracyjnym. W swym wystąpieniu trzymał się generalnie linii obrony, jaką zaprezentował podczas debaty w Izbie Panów. Przypomniwał więc, że ustawa zasadnicza o władzy sędziowskiej nie wiązała powołania Trybunału Administracyjnego z po-

²⁰ *Ibidem*, s. 150. Wartość kasacyjnych wyroków Trybunału Administracyjnego docenił jedynie podczas debaty w Izbie Posłów E. Sturm, który wskazał, że proponowana ustawa znacznie szerzej określiła uprawnienia Trybunału Administracyjnego niż ustawa o Trybunale Państwa. Podniósł także, iż rząd wyjątkowo szczęśliwie zinterpretował niejasny zapis ustawy o władzy sędziowskiej. Zob.: Kaserer, *Die Gesetze...*, s. 154.

²¹ *Ibidem*, s. 163.

wstaniem niższych instancji sądownictwa administracyjnego. Przeciwnie, planowany Trybunał miał pozostać najwyższym i jedynym organem sądowym. Skoro zatem według ustawy zasadniczej miał istnieć jeden Trybunał, to – w jego przekonaniu – nie mógł posiadać kompetencji rewizyjnych, gdyż konieczność ustalania stanu faktycznego w każdej sprawie byłaby czynnikiem uniemożliwiającym mu sprawne działanie. Wobec tego musiał być uprawniony wyłącznie do rozpoznawania każdego sporu jako kwestii prawnej *in abstracto*, a swojego stanowiska nie mógł wyrazić inaczej, jak tylko w drodze wyroku kasacyjnego²². Broniąc projektu rządowego w Izbie Posłów, Unger postawił na spójność proponowanego modelu Trybunału Administracyjnego. Nie zapomniał jednak przedstawić również politycznych uwarunkowań rządowych rozwiązań: inny kształt Trybunału niósłby ze sobą groźbę naruszenia autonomii organów samorządowych.

Dyskusja w Izbie Posłów skoncentrowała się wokół tego, czy nie byłoby celowe przystąpienie najpierw do ustawodawczych zmian w prawie i procedurze administracyjnej, zanim nastąpiłoby utworzenie sądownictwa administracyjnego. Pozwoliło to Ungerowi ukazać ważną w projekcie rządowym funkcję Trybunału Administracyjnego: sprawowanie kontroli nad tym, czy działania administracji były prawnie dopuszczalne według obowiązujących ustaw i rozporządzeń²³. Jego zdaniem, ochrona prawna, udzielana przez sądownictwo administracyjne, miała być dwukierunkowa. Pierwszy jej aspekt nazwał „państwowym”, drugi – „indywidualnym”. Wymiar „państwowy” sądownictwa administracyjnego oznaczał – w jego pojęciu – przepojenie administracji prawem i ustawami; „indywidualny” prowadził do ochrony publicznych praw podmiotowych jednostki. Dlatego tak mało zadowolający był Trybunał, który nie potrafiłby zapewnić obywatelowi skutecznego dochodzenia swych praw, jak i odwrotnie, tym mniej byłby on użyteczny, gdyby chronił prawa indywidualne kosztem państwa i całej administracji.

Unger starał się przekonać izbę, że zasadnicze zadanie Trybunału Administracyjnego w wersji zaprojektowanej przez rząd miało polegać na pośredniej ochronie obiektywnego porządku prawnego. Na taką częściową deprecjację funkcji Trybunału, pomyślanego przecież przez konstytucję głównie jako strażnika publicznych praw podmiotowych jednostki, mógł przystać parlament, który zatracił już swe liberalne nastawienie z okresu konstytucyjnego przełomu. Bardziej mogły mu trafić do przekonania argumenty za takim Trybunałem, który czuwać będzie bardziej nad praworządnością działalności administracji niż zapewnieniem jednostce ochrony prawnej. Oczekiwania kierowane wówczas pod adresem państwa prawnego wyrażał postulat, żeby administracja państwa podejmowała działania na podstawie i w celu wykonania ustaw. Zręczna argumentacja przedstawiciela strony rządowej stworzyła bez wątpienia wiarygodne wrażenie, że zaproponowany model Trybunału Administracyjnego odpowiadał tak wymaganiom ustawy zasadniczej, jak i racjom polityczno-państwowym.

²² *Ibidem*, s. 176.

²³ *Ibidem*, s. 179. Według Ungera misją Trybunału stać się miało: „Die gesamte Verwaltung, die autonome wie die Staatsverwaltung, in den gesetzlichen Bahnen zu erhalten”.

b. Publiczna dyskusja

Rządowy projekt ustawy o Trybunale Administracyjnym został szeroko omówiony zarówno w prasie prawniczej, jak i pismach naukowych. Tematyce sądownictwa administracyjnego poświęcone zostały osobne rozprawy i ulotne druki, które nierzadko miały formę teoretycznych studiów. Ogólny ton prawie wszystkich enuncjacji był niezwykle krytyczny wobec rządowego kształtu ustawy. W obawie o odrzucenie przez środowiska prawnicze i opinię publiczną przedstawionego projektu podjął się jego obrony K. Lemayer, który wystąpił z ostrą polemiką wobec autorów najbardziej nieprzychylnych głosów.

Pierwszym autorem był P. Koller, który w obszernej rozprawie zawarł negatywną ocenę ustroju i kompetencji projektowanego Trybunału²⁴. W pierwszym rzędzie poważną lukę projektu dostrzegł w tym, że nie uwzględniał on niższych instancji sądownictwa administracyjnego. Sprzeciw Kollera budził też sposób wyłączenia z zakresu właściwości Trybunału rozstrzygnięć administracji opartych o swobodne uznanie. Uznał on władzę dyskrecjonalną za przejaw typowej dla państwa absolutnego arbitralności działania jego aparatu administracyjnego. Taką samowolę administracji mogło ukrócić przyznanie Trybunałowi Administracyjnemu możliwości badania, czy władze w konkretnym przypadku były upoważnione postępować na podstawie swobodnego uznania. Koller dopuszczał więc kategorię swobodnego uznania za podstawę rozstrzygnięcia administracyjnego tylko wtedy, gdyby Trybunał Administracyjny po przeanalizowaniu sprawy stwierdził, że powołanie się władz na dyskrecjonalne upoważnienie było w świetle ustawy możliwe i uzasadnione. W przeciwieństwie do projektu rządowego uważał, że swobodne uznanie administracji nie powinno wykluczać *a priori* kompetencji Trybunału. Powołanie się administracji na władzę dyskrecjonalną miałyby on prawo uznać za prawidłowe dopiero po wnikliwym rozpoznaniu sprawy²⁵.

²⁴ P. Koller, *Bedenken gegen die Anträge der Regierung zur Errichtung eines Verwaltungsgerichtshofes und die Einführung der Rechtsprechung in die österreichische Verwaltung*, Wien 1874.

²⁵ *Ibidem*, s. 17. Zdaniem Kollera dyskrecjonalna władz administracji była pozostałością państwa absolutnego, które kierowało się dewizą: „thun was man will”, dlatego nie chciał tej kwestii pozostawić poza kontrolą Trybunału Administracyjnego. Sprzeciw Kollera wobec przyjęcia w projekcie, że swobodne uznanie powodowało *a limine* odrzucenie zażalenia zwalczał Lemayer argumentem: „warum also der Verwaltungsgerichtshof selbst dann, wenn das bezeichnete discretionäre Befugnis sofort klar ist, dessen ungeachtet gezwungen sein soll, vorerst die ganze öffentliche, mündliche, contadictorische Verhandlung durchzuführen, um dann erst auszusprechen, worüber nie ein Zweifel bestand – dies ist wenigstens für unser Fassungsvermögen nicht verständlich”. Zob.: K. Lemayer, *Zur Frage der Activirung des Verwaltungsgerichtshofes*, [w:] *Zeitschrift für das privat und öffentliche Recht der Gegenwart*, I Bd., I. Heft, Wien 1874, s. 742. Stanowisko Kollera wpłynęło jednak na to, że w czasie debaty parlamentarnej do postanowienia o wykluczeniu spod kognicji Trybunału spraw „in denen die Verwaltungsbehörden nach freiem Ermessen vorzugehen berechtigt sind” dodany został zwrot „und insoweit”. W ten sposób Trybunał miał prawo do oceny, czy i w jakim stopniu w konkretnym przypadku władze administracyjne były upoważnione do działania w oparciu o swobodne uznanie. Argumentacja Lemayera okazała się więc mało przekonująca. Poprzez tę zmianę projektu rządowego Trybunał samodzielnie ustalał swą przedmiotową właściwość w sprawach z zakresu swobodnego uznania. Przyczyniło się to do rozszerzenia jego jurysdykcji w dziedzinach, które w zamierzeniu rządu miały pozostać poza sądowno-administracyjną kontrolą.

Nie odpowiadała Kollerowi także wyłącznie kasacyjna funkcja Trybunału. Prezentował pogląd, że zapatrywanie prawne wyrażone w kasacyjnym wyroku mogłoby być ujęte w jego uzasadnieniu nazbyt ogólnie ze względu na różnorodność i specyfikę form postępowania administracyjnego. Groziło to dowolnością działań administracji przy podejmowaniu dalszych rozstrzygnięć w odniesieniu do uchylonej decyzji. Kasacyjny wyrok rodził niebezpieczeństwo obejścia przez administrację poglądu prawnego Trybunału. Przy ponownym załatwieniu sprawy mogła ona zastosować środki administracyjne zapewniające realizację własnych celów, a nie wykonanie woli Trybunału²⁶. Słabość kasacji kazała Kollerowi sugerować silniejsze narzędzie kontroli Trybunału Administracyjnego nad organami wykonawczymi państwa. Służyć temu miała merytoryczno-zasądzająca jurysdykcja Trybunału, obejmująca zarówno rozstrzyganie kwestii prawnej, jak i stanu faktycznego rozpoznawanej sprawy. Koller chciał zatem, by Trybunał dysponował przywilejem bezpośredniego i samodzielnego ustalania faktycznych okoliczności sprawy w przeprowadzonym przez siebie postępowaniu dowodowym.

Koller nie ograniczył się jedynie do surowej krytyki rządowego projektu; przedstawił własną wizję organizacji sądownictwa administracyjnego. Jego propozycje zmierzały do wprowadzenia dwuinstancyjności tego sądownictwa. Przewidywał zatem powstanie orzekających w pierwszej instancji prowincjonalnych trybunałów administracyjnych w postaci krajowych kolegiów orzeczniczych. Drugą i ostatnią instancję miał tworzyć Trybunał Administracyjny z siedzibą w Wiedniu. Na czele trybunału prowincjonalnego miał stać namiestnik, a w jego skład miało wchodzić po dwóch przedstawicieli namiestnictwa, krajowej dyrekcji bankowej i wydziału krajowego. Grono to mogło być uzupełnione dwoma reprezentantami innych krajowych urzędów, które podlegały bezpośrednio rządowi. W sprawach należących do właściwości wydziału krajowego przewodniczącym składu orzekającego miał być marszałek sejmu krajowego. Kolegia miały wyrokować w składzie czterech sędziów. Radców krajowego (prowincjonalnego) trybunału powoływał cesarz na wniosek ministra lub marszałka sejmu krajowego.

Skargę do takiego trybunału mógłby wnieść każdy, którego prawa zostałyby naruszone przez wydanie decyzji administracyjnej, ale dopiero po wyczerpaniu toku instancji, chyba że organ administracyjny nie rozpatrzył odwołania w ciągu roku od jego złożenia przez stronę. Trybunał prowincjonalny orzekałby rewizyjnie. W żaden sposób nie byłby związany faktami i ustaleniami dokonanymi w administracyjnym toku instancji. Przeciwko wyrokowi trybunału pierwszej instancji służyłaby apelacja do Trybunału Administracyjnego w Wiedniu, który miałby orzekać w oparciu o te same zasady, co sąd administracyjny niższej instancji.

²⁶ *Ibidem*, s. 23. Bezsilność kasacji jako środka oddziaływania Trybunału Administracyjnego na administrację ujął Koller w sposób dość obrazowy: „wir annehmen können, dass die administrative Behörde der Rechtsansicht des Cassationsspruches gegenüber vollständig freie Hand haben und ihr die Möglichkeit gewährt wird, die betreffende Verwaltungsangelegenheit zwar mit dem Teige der Rechtsansicht des Verwaltungsgerichtshofes neu zu kneten, sie aber dafür so zu formen und auszubacken, wie es ihren Zwecken eben entspricht”.

Składałby się on ze stałych sędziów, powoływanych przez cesarza spośród radców każdego z ministerialnych resortów. W jego składzie miałyby się także znaleźć osoby powoływane przez cesarza z członków obu izb parlamentu na wniosek prezydenta każdej z nich. Rozprawę przeprowadzałoby każdorazowo sześciu sędziów: trzech stałych, jednego radcy ministerialnego zaskarżonego resortu i po jednym przedstawicielu izb Rady Państwa.

Projekt Kollera, chociaż w szczegółach był niedopracowany, stanowił jednak alternatywę dla rozwiązań proponowanych przez rząd. Można sądzić, że za wysiłkiem, jaki włożył Lemayer w polemikę z poglądami Kollera, kryła się obawa, że parlament zainspirowany przeprowadzanymi w owym czasie w Prusach szerokimi reformami sądowo-administracyjnymi będzie chciał pójść tą samą drogą. Rozprawa Kollera mogła dostarczyć argumentów przeciwko rządowej koncepcji powolnych zmian w funkcjonowaniu austriackiej administracji. Atak na wywody Kollera zaczął więc Lemayer od wskazania dwóch podstaw na jakich opierał się projekt rządowy o ustanowieniu Trybunału Administracyjnego: legalizmu i realizmu. Starał się podkreślić, że rząd nie miał wolnej ręki w ukształtowaniu struktury Trybunału, gdyż był związany postanowieniami ustawy zasadniczej o władzy sędziowskiej. Ustawa ta ani słowem nie wspomniała o wieloinstancyjności sądownictwa administracyjnego. Przyjęty więc przez rząd sposób jej wykonania był w warunkach austriackich optymalny. Organizacja wieloszczeblowego sądownictwa administracyjnego była niewykonalna bez całościowej reformy aparatu administracyjnego.

Wprowadzenie samodzielnych sądów administracyjnych niższego stopnia, przy nadmiernie rozbudowanych w Austrii organach autonomicznych, stworzyłoby trzecią – obok organów państwowych – instytucję administracyjną pierwszej instancji. Zdaniem Lemayera, pogłębiony zostałby w ten sposób zamęt w strukturach wykonawczych państwa. Prowadziłoby to bowiem do nadmiaru władzy i osłabienia skuteczności rządzenia. Sugerował więc wyraźnie, że model sądownictwa administracyjnego proponowany przez Kollera mógł mieć rację bytu tylko w układzie organów władzy, w którym nastąpiłby zanik struktur autonomicznych²⁷. Zestawienie pomysłów Kollera z wizją redukcji instytucji autonomicznych było udanym zabiegiem polemicznym. Oznaczało bowiem w istocie żądanie zmiany Konstytucji Grudniowej.

Negatywną postawę Kollera wobec zamiarów rządu umieścił Lemayer na tle wciąż dominującej w Austrii mentalności niedoceniającej spokojnego, ale mało spektakularnego postępu. Odwołał się także do innego źródła społecznych zachowań: lęku przed nieznanym. Przedstawiony przez rząd projekt miał bowiem tę zaletę, że praktyczne skutki jego realizacji dla państwa były przewidywalne. Zwolennicy daleko idących reform proponowali rozwiązania o skutkach ryzykownych i niepewnych. Lemayer posiadał więc nie tylko doskonałe przygotowanie merytoryczne do obrony projektu rządowego, ale wykazał się umiejętnością przeniesienia sporu o model austriackiego sądownictwa administracyjnego na płaszczyznę jego

²⁷ K. Lemayer, *Zur Frage...*, s. 739.

uwarunkowań politycznych. Zakończył swą polemikę z Kollerem powiedzeniem Goethego: „In der Beschränkung zeigt sich erst der Meister”²⁸.

Wielkich walorów rządowego projektu ustawy o Trybunale Administracyjnym nie dostrzegł także L. Grünwald, drugi z wielkich jego oponentów²⁹. Jego wyczerpujące studium analityczno-porównawcze spotkało się z szerokim odbiorem, zwłaszcza w środowisku prawników³⁰. Miało zapewne i społeczny oddźwięk, sądząc po pierwszym zdaniu recenzji Lemayera, który nie wykluczył wpływu pracy Grünwalda na przebieg dyskusji w parlamencie³¹. Grünwald wystąpił wobec rządu z zarzutem, że swe propozycje ustroju i zadań Trybunału Administracyjnego oparł on na całkowicie dowolnej interpretacji artykułu 15 ustawy zasadniczej. Szczególnie mocno zwalczał przyjętą w założeniach projektu tezę, że w Austrii kontrola administracyjna miała miejsce już w zwykłym toku instancji. Dowodził fałszywości tego założenia w oparciu o stan praktyki administracyjnej: organy państwa rozstrzygały tylko we własnej sprawie, nie troszcząc się wcale o uprawnienia stron. Nie istniał bowiem ani polityczny kodeks obejmujący prawne podstawy działalności administracji, ani kodeks postępowania administracyjnego. Było więc dla niego jasnym, że austriacka biurokracja mocno tkwiła w okowach absolutystycznych norm postępowania, które zapewniały jej szerokie ramy arbitralnego, dyskrecjonalnego działania. Zerwać z tym powinna właśnie instytucja Trybunału Administracyjnego, orzekającego ostatecznie, na podstawie nowoczesnej procedury administracyjnej, powstałej z rozwinięcia konstytucyjnych zasad jawności, ustności i kontradiktoryjności postępowania.

Za całkowicie chybiony uznał Grünwald pomysł rządowego projektu, żeby Trybunał orzekał na podstawie stanu faktycznego przyjętego w postępowaniu przed ostatnią instancją administracyjną. Pytał retorycznie, jak wynikające z tajnego, pisemnego i jednostronnego postępowania fakty i dowody mogły pozwolić Trybunałowi rozpoznać rzeczywisty stan rzeczy³². Opowiadał się więc Grünwald

²⁸ *Ibidem*, s. 747.

²⁹ L. Grünwald, *Der österreichischen Verwaltungsgerichtshof*, Wien 1875. Mistrzostwo projektu widział *a rebours*: „Das Dichterwort [...] kann unseres Erachtens gewiss nicht im Sinne aufgefasst werden, als sei gestattet, staatsgrundgesetzlich gewährleistete Rechte in den Durchführungsgesetzen entweder gar nicht anzuerkennen oder todszuschweigen oder sorgfältig abzustutzen und zu abschneiden, dass diese Rechte eigentlich gar nicht mehr zu erkennen”.

³⁰ L. Stein, *Rechtsstaat und Verwaltungsrechtspflege*, „Zeitschrift für das privat...”, II. Bd., 1875, s. 343.

³¹ K. Lemayer, *Der österreichische Verwaltungsgerichtshof*, „Zeitschrift für das privat...”, II. Bd., 1875, s. 489. Lemayer bagatelizując znaczenie pracy Grünwalda pisał jednak: „Wenn wir von dieser Arbeit, ungeachtet ihr eine wissenschaftliche Bedeutung gewiss nicht zukommt, an gegenwärtigen Stelle Notiz nehmen, so geschieht dies nur deshalb, weil ihr Thema eben auf unserer parlamentarischen Tagesordnung steht und weil in solchen kritischen Augenblick auch die schwächste Meinung nicht unbeachtet bleiben”.

³² L. Grünwald, *Der österreichische...*, s. 112. Grünwald bardzo krytycznie wypowiadał się o postępowaniu przed organami administracyjnymi: „Wer von uns weiss es nicht, wie administrative Erhebungen gepflogen, wie Protokolle aufgenommen werden. Da ist nicht der wirkliche Thatbestand, da ist nur eine Caricatur desselben aufgenommen”.

stanowczo za Trybunałem Administracyjnym jako instytucją o uprawnieniach rewizyjnych, podejmując orzeczenia na podstawie samodzielnie przeprowadzonego postępowania administracyjnego. Podstawy prawne do takiej pozycji Trybunału dawała treść ustawy zasadniczej. Kasacyjną funkcję Trybunału uznał natomiast za cios śmiertelny dla sądownictwa administracyjnego, które w takiej postaci mogło wypełnić tylko jedno zadanie: unaocznienie bezsilności prawa i onnipotencję administracji³³.

Odpowiedź Lemayera na krytykę Grünwalda nie miała już tej precyzji argumentacji, co w przypadku polemiki z Kollerem. Starał się bardziej zwrócić uwagę na pewną cechę pisarskiego stylu Grünwalda: skłonność do przejawiania poruszanych problemów. Lemayer zarzucił mu przesadne czarnowidztwo w postrzeganiu administracji jako struktury działającej wyłącznie według własnego upodobania. Przyznał wprawdzie, że ustawodawstwo administracyjne bywało często niejasne, wzajemnie sprzeczne, ale absurdalne byłoby twierdzenie o całkowitej arbitralności działań biurokracji. Lemayer zdecydowanie bronił kasacyjnej funkcji Trybunału Administracyjnego. Przekonywał, że kasacyjny wyrok Trybunału w proponowanym przez rząd kształcie będzie w istocie merytorycznym rozstrzygnięciem sprawy. Rozstrzygający kwestię prawną Trybunał będzie w stanie przesądzić rzeczywisty los sprawy, gdyż administracja ze swej strony będzie musiała wykonać to, co on ustali w swym wyroku³⁴.

W końcowym fragmencie polemiki z Grünwaldem Lemayer podkreślił, że projekt rządowy obrał jedynie możliwą drogę wykonania zapowiedzi ustawy zasadniczej o władzy sędziowskiej; możliwą nie ze względu na jedynie słuszną wykładnię ustawy, ale na najwłaściwszy sposób organizacji sądownictwa administracyjnego z powodu uwarunkowań społeczno-politycznych. Jego zdaniem, przewaga projektu rządowego nad różnymi pomysłami jego przeciwników tkwiła w tym, że brał pod uwagę istniejące w Austrii stosunki wewnętrzne. Każdy polityczny projekt musiał opierać się na mądrej ocenie warunków społecznych, w jakie miał być wkomponowany, aby miał szansę faktycznej realizacji. Inaczej – konkludował Lemayer – pozostawał na papierze³⁵.

Rządowy projekt ustawy o ustanowieniu Trybunału Administracyjnego wywołał prawie powszechną krytykę. Jeśli więc w atmosferze nieprzychylnych głosów w parlamencie i w trakcie publicznej debaty udało się rządowi odnieść sukces, to nie miała w tym zasługa J. Ungera i K. Lemayera. Dzięki ich ogromnemu wysiłkowi i umiejętnościom polemicznym mógł ten projekt zaistnieć w postaci oferty, którą niełatwo było odrzucić. Największą siłą projektu była trudna do zakwestionowania racjonalność konstrukcji Trybunału Administracyjnego tak w wymiarze prawnym, jak i politycznym. Na nią też postavili zarówno Unger w swych oratorskich wystąpieniach w Radzie Państwa, jak i Lemayer, gdy toczył błyskotliwe polemiki z adwersarzami rządowego projektu ustawy. Nic więc dziwnego,

³³ *Ibidem*, s. 129.

³⁴ K. Lemayer, *Der österreichische...*, s. 494.

³⁵ *Ibidem*, s. 496.

że wymyślony przez nich model sądownictwa administracyjnego nie tylko sprawdził się w warunkach austriackich, ale wywarł wpływ na kształtowanie się tego sądownictwa i procedury administracyjnej w czasach, gdy konstytucyjna monarchia habsburska przeszła już do historii.

B. Organizacja i działanie Trybunału Administracyjnego

1. Struktura i skład

a. Organizacja wewnętrzna

Trybunał Administracyjny składał się z pierwszego i drugiego (od 1894) prezydenta, z prezydentów senatów i radców. Stanowisko sędziego Trybunału było płatnym urzędem państwowym, którego nie można było łączyć z piastowaniem innego publicznego urzędu. Członkowie Trybunału byli pod względem rangi i poborów równi sędziom Najwyższego Trybunału Sądowego; powoływał ich cesarz na wniosek Rady Ministrów. Przynajmniej połowa członków Trybunału musiała mieć kwalifikacje do wykonywania urzędu sędziowskiego. Korzystali z konstytucyjnej gwarancji niezawisłości sędziowskiej w postaci nieusuwalności i nieprzenoszalności. Złożenie z urzędu mogło nastąpić wyłącznie z przyczyn przewidzianych w ustawie i tylko na mocy orzeczenia sądu dyscyplinarnego, złożonego z prezydenta lub jego zastępcy, czterech radców i dwóch ich zastępców. Był on tworzony co roku, przy czym połowa jego składu musiała mieć uprawnienia do sprawowania urzędu sędziowskiego³⁶.

Pracami Trybunału Administracyjnego kierował prezydent lub jego zastępca. Do jego uprawnień należało w szczególności przydzielanie spraw radcom i urzędnikom pomocniczym. Prezydent powoływał składy orzekające Trybunału, tzw. senaty, przeprowadzające rozprawy. W sprawach finansowych powoływane były stałe senaty orzekające. Prezydent wyznaczał czas i miejsce posiedzeń i rozpraw Trybunału. Senaty sądzące Trybunału były zobowiązane do przedkładania prezydentowi protokołów z odbytych rozpraw i narad nad wydanymi orzeczeniami. W celu uniknięcia sprzeczności w orzecznictwie Trybunału miał on prawo poddać pod rozstrzygnięcie zgromadzenia plenarnego kwestię prawną o zasadniczym znaczeniu dla jego judykatury. Zgromadzenie plenarne stanowili zazwyczaj wszyscy członkowie Trybunału.

Ustrojowa funkcja zgromadzenia plenarnego określona w regulaminie z 1876 roku polegała także na podejmowaniu uchwał w wypadku, gdy większość członków senatu przeprowadzającego rozprawę opowiedziała się za wnioskiem, który sprzeciwiał się ustawie o ustanowieniu Trybunału lub postanowieniom regulaminu. Uchwała zgromadzenia plenarnego była potrzebna, gdy zdanie większości sędziów znalazło

³⁶ Zob. § 10 ustawy o ustanowieniu Trybunału Administracyjnego. Zasadę niezawisłości sędziowskiej deklarował artykuł 6 ustawy zasadniczej o władzy sędziowskiej. Uzupełnieniem konstytucyjnego zapisu była ustawa z 21 maja 1868 roku o postępowaniu dyscyplinarnym wobec urzędników sędziowskich (RGL. nr 46/1868). Ustawa ta miała zastosowanie do sędziów Trybunału Administracyjnego. S. Starzyński, *Kodeks...*, s. 880.

się w sprzeczności z wcześniejszym orzeczeniem Trybunału³⁷. Strukturę wewnętrzną Trybunału zmodyfikował regulamin z 1907 roku. Przepisy nowego regulaminu upoważniały prezydenta do zwoływania zgromadzeń plenarnych, składających się tylko z powołanych przez niego radców. Celem ich było wydawanie uchwał w sprawie abstrakcyjnie sformułowanych kwestii prawnych.

Prezydent powoływał także z początkiem każdego roku kalendarzowego senaty fachowe (*Fachplenum*), złożone z dwunastu członków Trybunału, dla podejmowania decyzji w celu utrzymania jednolitości orzecznictwa Trybunału. Według regulaminu z 1876 roku uprawnienie to przysługiwało zgromadzeniu wszystkich członków Trybunału. Natomiast zgodnie z nowym regulaminem prezydent mógł odwołać się do decyzji pełnego składu członków Trybunału, mając na względzie jednolite stosowanie przepisów ustawy o powołaniu Trybunału, jak i regulaminu wewnętrznego. Zabezpieczeniu spójności orzecznictwa Trybunału służyć miało prowadzenie ewidencji wszystkich jego wyroków po to, żeby w każdym czasie radcy mogli zasięgnąć informacji o interesujących ich sprawach³⁸. Wgląd w protokoły narad radców Trybunału pozwala jednak na konstatację, że w praktyce wykazywali oni większe zainteresowanie oficjalnym i publicznym wydawnictwem orzeczeń Budwińskiego niż wewnętrznym systemem informacji o przebiegu orzecznictwa Trybunału.

Oba regulaminy dotyczące działalności Trybunału Administracyjnego zawierały zatem przepisy zmierzające do zachowania jednolitości jego orzecznictwa. Każdy senat orzekający miał dbać o to, żeby podejmowane przez niego rozstrzygnięcie nie odbiegało treścią od poprzednich orzeczeń, za podstawę których posłużył taki sam stan faktyczny. Przewodniczący składu sądującego (prezydent senatu) zwykle więc dążył do tego, aby niezgodne z poprzednimi rozstrzygnięciami zostało uzasadnione wywoдем prawnym, który wykazywałby organiczny związek z powodami wcześniej wydanego odmiennego orzeczenia. Osiągano w ten sposób pozorną tylko zgodność dwóch różnych orzeczeń³⁹. Zwalniało to jednak prze-

³⁷ Verordnung des Gesamtministeriums vom 5. August 1876 womit die Geschäftsordnung für den k.k. Verwaltungsgerichtshof kundgemacht wird. RGL nr 94/1876. § 5 i 6.

³⁸ Verordnung des Gesamtministeriums vom 22. August 1907, womit die Geschäftsordnung für den k.k. Verwaltungsgerichtshof kundgemacht wird. RGL nr 209/1907, § 7-16, § 47.

³⁹ Zob. Beratungsprotokoll L. 11723 ex 1911, SUA w Pradze, NSS/R, karton 86. Budwiński, nr 8544 A. Sprawa dotyczyła wykładni pojęcia „zmiana religii” występującego w ustawie z 25 maja 1868 o uregulowaniu międzywyznaniowych stosunków obywateli. Ustawa określała, że zmiana religii przez rodziców była skuteczna także wobec dziecka, które nie ukończyło 7 roku życia. Powstał więc spór między radcami Trybunału w kwestii, czy zmiana religii rodziców rzutująca na ustalenie wyznania dziecka zachodziła wówczas, gdy rodzice po wystąpieniu z kościoła, do którego należeli, uznali się za osoby bezwyznaniowe, a następnie po jakimś czasie przystąpili do innego związku wyznaniowego. Najpierw więc radcy przyjęli przy takim stanie faktycznym zmianę religii. Zob. SUA w Pradze, NSS/R Aktenbund II 169/1909, Z. 6628. Budwiński, nr 7705 A. W 1911 roku w podobnej sprawie odrzucili argument strony skarżącej, że miała miejsce zamiana religii i oddalili zażalenie. Stanowisko takie zajął referent radca F. Pantuček. Przewodniczył Senatspräsident K. M. Truxa, który zauważył „daß er für Person gegen den Referentenantrag umsoweniger etwas einzuwenden hätte, als er selbst bei dem Präjudikate 7705 A diesen Standpunkt vertreten habe; allein er sei damals

wodniczącego od podejmowania wniosków, do których był zobowiązany przepisami prawnymi. Takie zabiegi doprowadziły do powstania grupy orzeczeń, które pokazują znaczną fluktuację linii orzeczniczej Trybunału Administracyjnego.

Powinnością Trybunału było sporządzanie na koniec każdego roku kalendarzowego wykazu spraw, którymi się zajmował, z uwzględnieniem całego ich stanu, podziałem na poszczególne ministerstwa, a także z rozbiciem na poszczególne kraje monarchii. Dane te były przedkładane prezydentowi Rady Ministrów, który z kolei informował cesarza o stanie orzecznictwa Trybunału. W pierwszych sprawozdaniach zauważalny był wzrost liczby wnoszonych zażaleń. Między rokiem 1876 a 1878 liczba skarg uległa podwojeniu (z około 300 do prawie 600)⁴⁰. Z rozpoznawanych w 1878 roku spraw blisko połowa zakończyła się odrzuceniem *a limine* (251), 44 umorzeniem z powodu zaspokojenia żądań skarżącego przez pozwaną władzę administracyjną, 16 cofnięciem zażalenia. Wśród spraw zakończonych merytorycznym wyrokiem ponad połowę stanowiły orzeczenia o oddaleniu zażalenia. Natomiast Trybunał uchylił zaskarżoną decyzję administracyjną w ponad stu sprawach (na podstawie § 6 ustawy – 55, na podstawie § 7 – 58). Poza tym 46 kasacyjnych orzeczeń zostało podjętych w oparciu o paragraf 6 ustawy bez przeprowadzania ustnej publicznej rozprawy. Liczba orzeczeń Trybunału korzystnych dla stron utrzymała się na poziomie 25% ogółu wniesionych spraw. W późniejszych latach działalności Trybunału odsetek uchylanych decyzji nie ulegał poważniejszym zachwianiom.

Z roku na rok zwiększała się zatem liczba wnoszonych zażaleń, która pod koniec działalności Trybunału osiągnęła poziom ponad 4000 rocznie. Dlatego też stale wzrastał stan osobowy Trybunału, który do 1918 roku zwiększył się ponad czterokrotnie (z 12 radców w 1876 roku do 49 w 1918 roku). Zwiększenie obsady Trybunału nie wyeliminowało jednak przewlekłości w załatwianiu spraw, co

nicht durchgedrungen, und in diesem Präjudikate werde klipp und klar ausgesprochen, daß es auf Intervalle zwischen dem Austritte aus einer und dem Eintritte in die andere Religionsgenossenschaft – und zwar gleichgiltig, wie lange ein solches Intervall dauere – sowie auch die Absicht des Uebertretenden nicht ankomme. Wurde also der heutigen Referentenantrag so belassen, wie er lautet, so käme man mit dem Vorerkenntnis in Widerspruch. Man könnte sich allerdings dadurch helfen, daß alles mit dem Präjudikate in Widerspruch und das Hauptgewicht darauf gelegt werde, daß die Sindlar (skarżący przyp. A.D.) wiederholt ausdrücklich erklärt habe, konfessionslos bleiben zu wollen”. Referent Pantuěck na to: „gibt zu, daß sein Antrag dem Präjudikate widerspreche, bezweifelt aber, den Ausweg der Vorsitzenden beschreiten zu können, weil auch dieser den Widerspruch nicht leicht beseitigen würde. Sollte also der Referentenantrag gegenüber dem Präjudikate nicht haltbar sein, so würde Referent zu dem Antrage auf Aufhebung der angefochtenen Entscheidung wegen mangelhaften Verfahrens gelangen, weil alles das, was der Regierungsvertreter heute vorgebracht habe, in den Akten nicht enthalten sei [...]. Der Referent glaubt, es wäre möglich, einen Widerspruch mit dem Präjudikate zu vermeiden, und zwar auf die Art, daß man den Grundsatz des Präjudikates, wornach Aus- und Eintritt als einheitlicher Akt aufzufassen seien, beibehält, das Präjudikat aber dahin ergänzt, daß man zwischen beiden Akten einen kausalen Zusammenhang fordert, also unterscheidet, ob die zwischen dem Aus- und Eintritte liegende Zeit ein selbständiges oder ein Uebergangsstadium bedeute, was sich aus dem speziellen Falle jederzeit ergeben werde [...]. Auf diese Art könnte man zur Abweisung der Beschwerde gelangen ohne mit der Judikatur in Widerspruch zu kommen [...].

⁴⁰ Samitsch, *op.cit.*, t. III, Wien 1879, s. 319.

stawiało się powoli poważnym mankamentem w jego funkcjonowaniu. Gdy bowiem na początku swej działalności załatwiał sprawy w przeciągu 3 do 4 miesięcy, to później czas ten wydłużał się niekiedy do 3 lat.

b. Stan osobowy

Trybunał Administracyjny rozpoczął działalność 2 lipca 1876 roku. Wcześniej najwyższym postanowieniem cesarskim 5 czerwca został powołany pierwszy jego skład w osobach jednego prezydenta, jednego prezydenta senatu, dziesięciu radców i trzech sekretarzy. Pierwszym prezydentem Trybunału został ówczesny kierownik sekcji w ministerstwie spraw wewnętrznych Karl Freiherr von Stählin. Objęcie tego stanowiska zawdzięczał swym silnym powiązaniom z liberalnym rządem Adolfa Auersperga. Urodził się w Wiedniu w 1808 roku w rodzinie kupieckiej, a następnie osiedlił się w Memmingen w Bawarii. W 1830 roku wstąpił do austriackiej służby państwowej, pełniąc najpierw przez wiele lat funkcję starosty w Styrii i Gruzji, a następnie od 1870 zajmował urząd radcy ministerialnego w ministerstwie spraw wewnętrznych. Wraz z powołaniem na prezydenta Trybunału mianowany został tajnym radcą dworu, a pod koniec 1876 roku został dożywotnim członkiem Izby Panów. Na czele Trybunału stał do 1881 roku.

Po śmierci Stählina na urząd prezydenta Trybunału Administracyjnego powołano Richarda Belcrediego, osobę bardziej znaną na forum publicznym Austrii, gdyż był on szefem rządu w latach 1865-1867. Pełnił to stanowisko do 1895 roku, kiedy to wystąpił z czynnej służby. Czas jego prezydentury przyniósł wzmocnienie ustrojowej pozycji Trybunału. Był on bowiem zwolennikiem takiego Trybunału, który przez swoje orzecznictwo zapewniałby ochronę słusznym interesom państwa, ale nie traciłby z pola widzenia przede wszystkim obrony praw jednostki. Następcą Belcrediego został Friedrich Graf Schönborn. Pochodził ze starej, szlacheckiej rodziny. W czterdziestym roku życia objął stanowisko namiestnika na Morawach. Wkrótce jednak z nominacji cesarskiej stał się wieloletnim szefem ministerstwa sprawiedliwości. Jako minister zasłużył się w przygotowaniu projektów ustaw o procedurze cywilnej i o postępowaniu egzekucyjnym. Był aktywnym mówcą w Izbie Panów. Uchodził za zwolennika sędziowskiej niezawisłości. Umarł w 1907 roku w wieku 66 lat w czasie aktywnej jeszcze służby państwowej.

Czwartym w kolejności prezydentem Trybunału był Olivier Marquis Bacquehem, który swą karierę rozpoczynał od funkcji krajowego prezydenta na Śląsku. Następnie objął stanowisko w ministerstwie handlu, gdzie zajmował się kwestią upaństwowienia prywatnych kolei i sprawami żeglugi rzecznej. Pełnił także urząd ministra spraw wewnętrznych, a bezpośrednio przed objęciem prezydentury Trybunału był namiestnikiem Styrii. W swej działalności na stanowisku prezydenta włożył wiele wysiłku w to, żeby zlikwidować zaległości w rozpoznawaniu spraw przez Trybunał i poprawić sprawność jego orzecznictwa. Bacquehem był prezydentem od 1908 do śmierci w 1917 roku. Ostatnim prezydentem Trybunału został Erwin Freiherr von Schwartzenau. Przeszedł on właściwie wszystkie szczeble kariery urzędniczej, od zwykłego urzędnika po namiestnika Tyrolu. Pracował także w mi-

nisterstwach oświaty i spraw wewnętrznych. Do Trybunału Administracyjnego został powołany w 1906 roku na stanowisko prezydenta senatu, by następnie objąć funkcję drugiego prezydenta. Stanowisko prezydenta Trybunału pełnił przez dwa lata⁴¹.

Funkcja prezydenta Trybunału Administracyjnego przypadła więc osobom, które zdobyły wysoką pozycję w strukturach administracji państwowej. Wśród kadry radców Trybunału dominującą grupą byli także urzędnicy. W gronie sędziów Trybunału znalazło się niewiele osób, które przed powołaniem na ten urząd pracowały w sądownictwie. Słabo też reprezentowane było w jego składzie środowisko naukowe. Przewaga żywiołu urzędniczego zaznaczyła się wyraźnie już przy pierwszej obsadzie Trybunału Administracyjnego. Z sądownictwem bowiem związanych było tylko dwóch spośród dwunastu członków Trybunału. Byli nimi Moritz Ritter von Schmerling (1876-1882) i Karl Postl (1876-1887); pierwszy był sędzią przy wyższym sądzie krajowym, drugi wykonywał zawód adwokata.

Urzędnikami natomiast byli dwaj radcy wywodzący się z Galicji: Karl Stransky v. Heilkron (1876-1897) i Franz Ritter von Skulski (1876-1891). Stransky pełnił początkowo urząd starosty na terenie Galicji, a potem przeszedł do ministerstwa spraw wewnętrznych. Następnie pracował w ministerstwie rolnictwa i wchodził skład rządu Alfreda Potockiego. Skulski z kolei rozpoczynał służbę państwową w administracji skarbowej, dochodząc do stanowiska dyrektora okręgu finansowego w Brodach, skąd w 1873 roku został powołany na radcę wydziału w ministerstwie finansów.

Urzędnikiem administracji finansowej był także Joseph Friedrich Ott (1876-1888), który pełnił funkcje dyrektora okręgu finansowego w Grazu i Brünn, a od 1871 roku w Wiedniu. W administracji gospodarczej działał z kolei Aleksander Ritter von Strangfeld (1876-1881), był bowiem członkiem komisji dla spraw regulacji Dunaju i referentem wiedeńskiej deputacji budowlanej. Czterech pozostałych radców, poza funkcjami czysto administracyjnymi, uprawiało także działalność polityczną. Andreas Winkler (1876-1880) był członkiem Izby Posłów deputowanym z obszaru Görz, gdzie był starostą. Posłami do czeskiego sejmiku krajowego byli Max Freiherr Scharschmied von Adlertreu (1876-1892) i Rudolf Alter von Waldbrecht (1876-1912). Pierwszy w 1872 został członkiem Izby Posłów, drugi wchodził w skład czeskiego wydziału krajowego. R. Alter wydawał od 1890 roku zbiór zasad prawnych Trybunału w porządku systematycznym (*Judicatenbuch des Verwaltungsgerichtshofes*). W 1908 osiągnął stanowisko drugiego prezydenta Trybunału i pozostał na nim do momentu przejścia na emeryturę. Natomiast posłem tyrolskiego sejmiku krajowego z ramienia liberalnej partii konstytucyjnej był Josef Erhart von Erhartstein (1876-1892).

Jedynie pierwszy w historii Trybunału Administracyjnego prezydent senatu Julius Freiherr von Fierlinger (1876-1884) łączył karierę urzędniczą z działalnością naukową. Zdobywanie szczybli w administracji skarbowej, od adiunkta

⁴¹ 90 Jahre Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich, Wien 1966, s. 11-12. W pałacu obecnego Trybunału Administracyjnego w Wiedniu znajduje się galeria portretów prezydentów.

ta prokuratorskiego po urząd szefa sekcji w ministerstwie finansów, połączył z uzyskaniem na Uniwersytecie Wiedeńskim habilitacji z austriackiego prawa cywilnego⁴². Pierwszy skład Trybunału był tworzony z myślą, żeby jego członkowie wywodzili się z poszczególnych krajów monarchii. Wyrażało się w tym dążenie, aby zgodnie z konstytucyjną gwarancją można było do Trybunału wnosić zażalenia w językach krajowych. Znajomość języków krajowych wśród radców Trybunału była nieodzowna, aby zawsze choć jeden z nich mógł zreferować stan sprawy pozostałym jego członkom.

Nowelizacja ustawy o ustanowieniu Trybunału Administracyjnego z roku 1894 zmieniła jego organizację przez powołanie urzędu drugiego prezydenta. Objął tę funkcję K. Lemayer. Mimo, że był twórcą ustawy o Trybunale i aspirował do objęcia w nim stanowiska radcy już w 1876 roku, to znalazł się w jego składzie dopiero w 1881 roku. Członkiem Trybunału był do roku 1906. Lemayer urodził się w 1843 roku na Morawach w rodzinie prawniczej. Jego ojciec uwieńczył swą karierę stanowiskiem sędziego w Najwyższym Trybunale Sądowym. Także brat Adolf był prawnikiem. Lemayer po skończeniu studiów w Peszcie i w Wiedniu wstąpił w 1864 roku do służby państwowej w prokuraturze finansowej w Brünn, a następnie w Wiedniu. W 1869 roku przeszedł do ministerstwa wyznań i oświaty, w którym zajmował stanowisko szefa sekcji ministerstwa. Był także członkiem Izby Panów.

Lemayer brał czynny udział w przygotowaniu projektów ustaw dotyczących stosunków między państwem a Kościołem katolickim w roku 1874. Opracował rządowe projekty ustaw o dochodach funduszy religijnych, ustawowym uznaniu związków religijnych i o zewnętrznych stosunkach kościoła katolickiego. Do tej ostatniej ustawy sporządził także w całości uzasadnienie opracowanego projektu. Ujawnił w tym dokumencie swój liberalny światopogląd. Był w połowie lat osiemdziesiątych XIX wieku czołową postacią rządowej administracji. Przy jego udziale powstały ustawy przełomowe dla konstytucyjnego porządku monarchii austriackiej. Lemayer był nie tylko twórcą legislacyjnych inicjatyw rządu, ale stał się także jednym z najwybitniejszych teoretyków w dziedzinie ochrony publicznych praw podmiotowych. Jego prace były szeroko komentowane w ówczesnej nauce austriackiej. Uznaniem dla wysokiej pozycji w naukach administracyjnych było powierzenie mu opracowania instytucji prawa publicznego w Austrii w monumentalnym wówczas wydawnictwie „Österreichisches Staatswörterbuch”⁴³.

W pierwszym składzie Trybunału Administracyjnego znalazło się także trzech sekretarzy (M. Kempelen, F. Raimann i A. Budwiński). Prezydialnym sekretarzem Trybunału w 1876 roku został Adam Budwiński, wydawca orzeczeń Trybunału, który w 1882 roku powołany został do grona jego radców. W 1898 roku powierzono mu funkcję prezydenta senatu. Umarł w 1900 roku; pochowany został na cmentarzu Rakowickim w Krakowie.

⁴² Samitsch..., *op.cit.*, t. 1, z. 1, s. 113-116.

⁴³ W. Ogris, K. Lemayer – *Leben und Wirken*, [w:] *Die Entwicklung der österreichischen Verwaltungsgerichtsbarkeit*, Wien 1976.

Budwiński urodził się 27 stycznia 1845 we Lwowie. Był synem Wacława, prezydenta krakowskiego sądu apelacyjnego⁴⁴. Przeszedł do Trybunału Administracyjnego z Najwyższego Trybunału Sądowego. Jego oddanie dla służby państwowej zostało szybko dostrzeżone, gdyż na początku 1879 roku cesarz przyznał mu krzyż kawalerski. Budwiński uczestniczył jako protokolant w pierwszej publicznej jawnej rozprawie, jaka odbyła się przed Trybunałem. Zapewne wówczas zetknął się po raz pierwszy z Lemayerem, który podczas owej rozprawy reprezentował pozwane ministerstwo wyznań i oświaty. W kilka lat później obaj należeć będą do najbardziej znaczących radców Trybunału.

Im też w 1883 roku przyszło się spierać o prawne znaczenie konstytucyjnej gwarancji ochrony praw narodowości z artykułu 19 ustawy zasadniczej o powszechnych prawach obywateli. Budwiński w tym sporze okazał się zwolennikiem ingerencji Trybunału zawsze, gdy było naruszane konstytucyjne prawo strzeżenia narodowości i języka. Uznawał przeto pierwszeństwo konstytucyjnej rękojmii przed prawem gmin do wolnego samorządu. Odmienne stanowisko zajął Lemayer. W sporze o wymiar konstytucyjnego prawa ochrony własnej narodowości Budwiński odniósł zwycięstwo nad Lemayerem, który prezentował zawężającą wykładnię zapisu konstytucji. Poparcia Budwińskiemu udzielił prezydent Belcredi, wyznawca idei narodowościowego równouprawnienia.

Wysoka pozycja, jaką zdobył Budwiński w Trybunale Administracyjnym, przesądziła zapewne o tym, że powołany został w skład państwowej komisji egzaminacyjnej w zakresie nauk prawnych i politycznych Uniwersytetu Wiedeńskiego obok takich wybitnych przedstawicieli ówczesnej nauki jak K. Grünhut, J. Kaserer, A. Pann, a także K. Lemayer. Budwiński nie był jedynym Polakiem, który osiągnął stanowisko prezydenta senatu Trybunału. Zaszczyc przewodniczenia jednemu z senatów przypadł także w udziale Janowi Sawickiemu, który na radcę Trybunału został powołany 11 lipca 1898 roku.

Sawicki urodził się 25 grudnia 1859 r. w Brzeżanach. Po ukończeniu studiów prawniczych we Lwowie i Wiedniu dekretem z 9 IX 1883 roku został mianowany conceptowym praktykantem Namiestnictwa we Lwowie. W listopadzie 1887 przeniesiony został na własną prośbę do krajowej dyrekcji skarbu we Lwowie. Dekretem z 20 I 1891 roku powołano go do ministerstwa skarbu w Wiedniu, skąd przeszedł do Trybunału. Prezydentem senatu został 25 września 1909 roku i pełnił tę funkcję do 30 listopada 1918, kiedy to został zwolniony ze służby w państwowych władzach austriackich⁴⁵. Wkrótce wziął aktywny udział w organizowaniu struktur wymiaru sprawiedliwości odrodzonego państwa polskiego. Objął stanowisko prezesa izby IV Sądu Najwyższego w Warszawie, a następnie został pierwszym prezesem Najwyższego Trybunału Administracyjnego powstałego w 1922 roku. Był zresztą autorem projektu ustawy o ustanowieniu Trybunału Admini-

⁴⁴ S. Grodziski, A. Partyka, *Die Polen in der österreichischen Rechtspflege 1772-1914*, [w:] *Zeszyty Naukowe UJ, Prace Historyczne*, z. 37, 1978, s. 99.

⁴⁵ *Protokoły Posiedzeń Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej*, Archiwum Akt Nowych w Warszawie, t. 19, mikrofilm 20063.

stracyjnego w odrodzonej Polsce, który ostatecznie stał się podstawą przyjętej przez sejm ustawy o NTA. Potrafił nader sugestywnie zaprezentować walory austriackiego modelu sądownictwa administracyjnego, skoro polski rząd adaptował go do realiów społeczno-politycznych niepodległego państwa, chociaż artykuł 73 konstytucji marcowej z 1921 roku *de facto* odrzucił austriacki wzorzec kontroli sądowo-administracyjnej⁴⁶.

W austriackim Trybunale Administracyjnym zasiadali także inni Polacy. Sędziami Trybunału byli: Aleksander Balko (1900-1912), Karol Łoziński (1908-1918), Włodzimierz Michalski (1909-1911), Jan Miczyński (1909-1916), Włodzimierz Orski (1912-1918), Roman Moraczewski (1913-1918), Rudolf Różycki (1904-1918), Zbigniew Smolka (1917-1918). Adwokatem występującym przed Trybunałem, a następnie jego radcą był Wilhelm Binder. Był on autorem omówienia polskiej ustawy o NTA, w którym poddał krytycznej ocenie posłużenie się wzorcem austriackim przy organizacji sądownictwa administracyjnego w odrodzonej Polsce, chociaż starał się docenić judykaturę austriackiego Trybunału dla praktyki administracyjnej.

Binder urodził się 9 września 1853 roku we Lwowie, gdzie uczęszczał do szkoły średniej, a następnie podjął studia na lwowskim Uniwersytecie. W 1876 roku objął urząd w lwowskiej prokuraturze finansowej. Potem przez 16 lat zajmował posadę urzędnika austro-węgierskiego banku. Jednocześnie poszerzał swą wiedzę i umiejętności przez prowadzenie działalności obrońcy przed krakowskim sądem obrony krajowej (*Landwehrgericht*) w latach 1883-1896. Równocześnie był redaktorem polskiego wydania urzędowego zbioru austriackich aktów prawnych (*Reichsgesetzblatt*). W 1900 roku przeniósł swą kancelarię adwokacką do Wiednia. Wiązało się to z wybraniem go w 1899 roku na posła Rady Państwa, którym był przez dwie kadencje do 1907 roku. W tym też czasie występował jako pełnomocnik stron w postępowaniu przed Trybunałem Administracyjnym i Trybunałem Państwa. W 1908 roku powołany został na stanowisko radcy Trybunału, którym pozostawał do 1918 roku. W odrodzonym państwie polskim wchodził w skład NTA⁴⁷.

Polacy byli więc grupą dość mocno reprezentowaną w Trybunale Administracyjnym. Na ogólną bowiem liczbę 107 radców Trybunału w całym okresie jego działalności od 1876 do 1918 roku zasiadało w jego składzie trzynastu Polaków⁴⁸.

⁴⁶ A. Dziadzio, *Uwarunkowania polityczne austriackiego (1875) i polskiego (1922) modelu sądownictwa administracyjnego*, [w:] *Przez dwa stulecia XIX i XX w. Studia historyczne ofiarowane prof. Wacławowi Felczakowi*, s. 101 i n., Kraków 1993.

⁴⁷ *Die Entwicklung der österreichischen Verwaltungsgerichtsbarkeit. Festschrift zum 100 jährigen Bestehen des österreichischen Verwaltungsgerichtsbarkeit*, Wien 1976, s. 51-52.

⁴⁸ W. Goldinger, *Das polnische Element in der Wiener Hochbürokratie (1848-1918)*, [w:] *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Historyczne*, z. 57, 1978. Wśród radców Trybunału wyróżniała się osoba Josefa Schenka, który urodził się w Tarnopolu w 1858 roku i władał językiem polskim, ale czuł się bardziej Niemcem niż Polakiem. Radcą Trybunału został w 1895 roku, pełniąc w nim także funkcję prezydenta senatu. Ze względu na znajomość języka polskiego powoływano go na referenta w sprawie zażaleń wnoszonych z terenów Galicji. Schenk był autorem pracy o Julianie Dunajewskim.

Trzeba jednak pamiętać, że Galicja, po Czechach i Morawach, należała do czołówki krajów monarchii, z których napływało najwięcej spraw. Z Trybunałem związane były też osoby pochodzenia polskiego, które zaznaczyły swój udział w jego działalności w inny sposób. Ludwik Wolski występował przed Trybunałem jako adwokat stron wnoszących zażalenia. Zapisał się także tym, że opracował jeden z tomów wydawnictwa *Das Judicatenbuch des k.k. Verwaltungsgerichtshofes*. Drugą postacią był Walerian Ritter von Pieńczykowski, który pełnił stanowisko sekretarza Trybunału na przełomie wieków. Poza tym był on autorem kilku wydawanych własnym kosztem pozycji książkowych poświęconych Trybunałowi Administracyjnemu. Ich wartość naukowa nie była wszakże zbyt wysoka. Zawierały one generalnie jedną myśl przewodnią: Trybunał zbyt jednostronnie pojmował swą jurysdykcyjną rolę, troszcząc się bardziej o prawa podmiotowe jednostki niż interesy państwa, co oznaczało odejście od zadań jakie nałożyła na niego ustawa z 1875 roku⁴⁹.

W skład Trybunału Administracyjnego wchodziły przede wszystkim osoby, które w swojej karierze zawodowej posiadały długoletnią pracę w organach administracyjnych państwa. Powołanie na radcę Trybunału było wyrazem uznania dla ich urzędniczych kwalifikacji i umiejętności. Aczkolwiek nie brakowało wśród jego radców osób z doktoratami prawa, połowa bowiem musiała posiadać kwalifikacje do zajmowania urzędu sędziowskiego, to w zdecydowanej większości byli to praktycy. Niewielki procentowo był udział przedstawicieli nauki. Środowisko naukowe reprezentowały właściwie tylko trzy, acz znakomite, osoby: Friedrich Tezner, Rudolf Herrnritt i Eugen Böhm von Bawerk.

F. Tezner należał do luminarzy ówczesnej nauki prawa administracyjnego. Jego najważniejsze dzieło z roku 1896 *Podręcznik austriackiego postępowania administracyjnego* (*Handbuch des österreichischen Administrativverfahrens*) w znacznej mierze bazowało na orzecznictwie Trybunału Administracyjnego i wpłynęło potem na kodyfikację austriackiej procedury administracyjnej w 1925 roku. Był to także rok śmierci Teznera. Tänzerles, bo takie nosił pierwotnie nazwisko, urodził się w rodzinie żydowskiej w Beraun w Czechach. W 1870 roku przeniósł się z rodziną do Wiednia, gdzie uczęszczał do Akademickiego Gimnazjum, później rozpoczął studia uniwersyteckie. Kolegą szkolnym Teznera był Arthur Schnitzler, z wykształcenia lekarz, z zamiłowania pisarz i czołowa postać austriackiego „dekadentyzmu” przełomu wieków, baczny obserwator ludzkich charakterów, który pozostawił niezwykle pochlebną charakterystykę jego osoby.

Tezner zmienił nazwisko w 1882, po tym, jak bezskutecznie po ukończeniu studiów poszukiwał pracy. Zbyt jednoznacznie brzmiące nazwisko stawało się w czasach narastającego w Austrii antysemityzmu barierą w karierze zawodowej. Nuta ta dała o sobie znać także w okresie starań Teznera o stanowisko radcy

⁴⁹ V. Ritter von Pieńczykowski, *Die Freiheit zur Anrufung des Verwaltungsgerichtshofes in Österreich*, Wien 1904; *Ein Verfassungsbruch*, Wien 1905; *Der Verwaltungsgerichtshof im Lichte der österreichischen Staatsidee*, Wien 1904; *Die Mission der österreichischen Verwaltungsgerichtshofes*, Wien 1905.

Trybunału Administracyjnego, kiedy to przez długi czas jego kandydatura była blokowana m.in. przez prezydenta Schönborna na tej podstawie, że nie znał dobrze języka czeskiego. Ostatecznie został powołany w skład Trybunału dopiero w 1907 roku, przedtem prowadził w Wiedniu kancelarię adwokacką. W latach 1891-1895 działał jako sekretarz nowej wiedeńskiej kasy oszczędności. W tym też czasie osiągnął najważniejsze stanowiska w swej karierze naukowej: w 1892 docenta z zakresu austriackiego prawa administracyjnego na Uniwersytecie w Wiedniu, w trzy lata później profesora nadzwyczajnego. Profesury zwyczajnej mu jednakże odmówiono.

W 1909 roku, czyli w dwa lata po powołaniu do Trybunału Teznera, nowym jego radcą został profesor nadzwyczajny Uniwersytetu Wiedeńskiego w zakresie prawa państwowego R. Herrnritt, znawca prawnych aspektów stosunków narodowościowych monarchii habsburskiej, autor wydanej w 1899 roku rozprawy *Narodowość i prawo* (*Nationalität und Recht*). Herrnritt urodził się w 1865 roku w Pradze w rodzinie o tradycjach prawniczych; określał siebie jako prawnika „z krwi i kości”. W 1890 roku rozpoczął pracę w administracji państwowej Królestwa Moraw, dzięki czemu zapoznał się z funkcjonowaniem dwujęzycznej administracji, co nie pozostało bez wpływu na jego naukowe zainteresowania. Wkrótce jednak przeszedł do pracy w ministerstwie wyznań i oświaty. Starania o stanowisko w Trybunale podjął za namową Lemayera, ale otrzymał je dopiero po śmierci swego protektora. Był powoływany w skład tych senatów Trybunału, które zajmowały się rozstrzyganiem kwestii narodowościowych. W Trybunale współdziałał blisko z Teznerem. Obaj wywierali znaczący wpływ na wyroki podejmowane przez senaty Trybunału, w których zasiadali. Herrnritt zmarł w 1945 roku.

Trzecią postacią świata nauki w Trybunale Administracyjnym był Eugen Böhm von Bawerk. Pełnił on w latach 1911-1914 stanowisko prezydenta austriackiej Akademii Nauk. Był profesorem ekonomii najpierw na Uniwersytecie w Innsbrucku, a potem w Wiedniu. Kilkakrotnie pełnił urząd ministra finansów na przełomie XIX i XX wieku. W skład Trybunału Administracyjnego został powołany w 1895 roku w charakterze prezydenta senatu i był nim do roku 1900. Zmarł w 1914 roku⁵⁰.

W porównaniu z Trybunałem Państwa w składzie Trybunału Administracyjnego znalazło się niewielu przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości i nauki. Przesądziły o tym różnice w ustrojowej pozycji obu Trybunałów i odmienny sposób powoływania ich członków. Uzasadnieniem dla większego udziału urzędników w składzie Trybunału było to, że zajmował się on sprawami administracyjnymi, których rozsądzanie wymagało w dużej mierze znajomości sposobu działania organów administracji państwa. Obok bowiem kwestii prawnych musieli radcy Trybunału rozstrzygać także spory dotyczące ustaleń faktycznych, a w tym pomagała orientacja w przebiegu postępowania administracyjnego.

⁵⁰ W. Brauneder, *Juristen....* Zob. także: *Der österreichische Verwaltungsgerichtshof*. Text T. Olechowski, Wien 2001.

2. Tryb postępowania

a. Ustawowa podstawa dopuszczalności zażalenia

Według paragrafu 5 ustawy o ustanowieniu Trybunału Administracyjnego zażalenie było tylko wtedy dopuszczalne, gdy sprawa przeszła przez wszystkie przewidziane prawem instancje administracyjne. Skarżąca strona musiała wykazać, że spełniła ten warunek ustawy⁵¹; zaniedbanie tego prowadziło do odrzucenia zażalenia. Inaczej Trybunał postępował, gdy same władze administracyjne pominęły właściwą kolejność załatwienia sprawy. Wówczas stwierdzał z urzędu absolutną wadliwość postępowania administracyjnego i uchylał decyzję⁵². Wyczerpanie administracyjnego toku instancji nie miało także miejsca w sytuacji, gdy ostatnia instancja odwoławcza podjęła decyzję u uchyleniu rozstrzygnięcia niższej z powodu wystąpienia określonych braków w przeprowadzonym przez nią postępowaniu administracyjnym.

Takie stanowisko prezentował Trybunał w początkowym okresie swego orzecznictwa, gdyż – jego zdaniem – uchylające rozstrzygnięcie władz nie powodowało w myśl ustawy „zupełnego” przeprowadzenia sprawy na drodze administracyjnej. Później jednak uznał, że paragraf 5 nie przeszkadzał w zaskarżaniu przed nim tego rodzaju decyzji, chociaż nie miały one charakteru merytorycznego rozstrzygnięcia. Trybunał przyznał sobie bowiem prawo oceny tego, czy występujące w sprawie naruszenie zasad procedury administracyjnej uzasadniało niezbędność unieważnienia całego postępowania przez zwierzchnią instancję. Uchylał decyzję jako sprzeczną z prawem, jeśli nie stwierdził takiej konieczności⁵³.

Zażalenie było również dopuszczalne, jeśli ostateczna instancja odwoławcza uchylili decyzję niższego organu administracyjnego z uwagi na potrzebę przeprowadzenia postępowania uzupełniającego z przyczyn, których w odwołaniu nie wskazała strona przeciwna. Trybunał Administracyjny strzegł więc mocno zasady, że organ odwoławczy był związany granicami zażalenia. Nie mógł zatem organ odwoławczy orzekać ani ponad żądanie strony, ani naruszać zakazu *reformationis in peius*⁵⁴.

Natomiast Trybunał Administracyjny na podstawie paragrafu 5 ustawy pozostawiał bez rozpoznania wszystkie te zarzuty zawarte we wniesionym zażaleniu, które strona zaniedbała podnieść w postępowaniu przed instancjami administracyjnymi. Jeśli więc skarżący zarzucił niedostateczność administracyjnego dochodzenia w ustaleniu stanu faktycznego dopiero w zażaleniu do Trybunału, to nie brał on tego pod uwagę. Strona zatem dla poparcia swego stanowiska nie mogła się posłużyć przed Trybunałem środkami dowodowymi, których nie powołała w toku postępowania administracyjnego⁵⁵.

⁵¹ Budwiński, nr 4845.

⁵² *Ibidem*, nr 6354. Exel, nr 644.

⁵³ *Ibidem*, nr 3364 A.

⁵⁴ *Ibidem*, nr 10358 A.

⁵⁵ *Mayerhofer's Handbuch für den politischen Verwaltungsdienst in den im Reichsrathe vertretenen Königreichen und Länder mit besonderer Berücksichtigung den diesen Ländern gemeinsamen Gesetze und Verordnungen*, 1 Bd., Wien 1895, s. 1109. Także: Exel, nr 746.

b. Termin wniesienia zażalenia

Zażalenie do Trybunału Administracyjnego należało złożyć w terminie 60 dni od doręczenia decyzji, wydanej przez ostatnią instancję administracyjną⁵⁶. W zażaleniu strona musiała wyraźnie oznaczyć datę doręczenia jej zaskarżonego rozstrzygnięcia. Pominięcie podania konkretnej daty otrzymania decyzji stanowiło uchybienie, które prowadzić mogło do odrzucenia skargi przez Trybunał, chyba że od daty wydania zaskarżonego orzeczenia władz nie upłynął jeszcze termin wniesienia zażalenia. Ten formalny brak zażalenia mógł być początkowo usunięty tylko w razie występowania w aktach sprawy zaświadczenia organu administracyjnego o dniu doręczenia wydanej decyzji. Później jednak Trybunał podjął uchwałę plenarną, zgodnie z którą obowiązek wskazania chwili doręczenia zaskarżonej decyzji władz zaliczył do grupy uchybień usuwanych w drodze zwrócenia zażalenia w celu jego uzupełnienia⁵⁷.

Oświadczenie powoda w kwestii daty doręczenia decyzji było dla Trybunału miarodajne dopóty, dopóki żaden dowód dostarczony przez organ administracyjny nie wskazywał innego dnia⁵⁸. Strona była zobowiązana wnieść zażalenie w wymaganym przez ustawę terminie bezpośrednio do Trybunału, z pominięciem organu administracyjnego, który wydał zaskarżoną decyzję. Nadanie na poczekaniu zażalenia w ostatnim dniu terminu do jego wniesienia stanowiło dochowanie ustawowych wymagań. Ponadto według ustawy termin ten upływał dopiero w najbliższym dniu powszednim, jeśli ostatni dzień przypadał na niedzielę lub święto. Ustawa nie zezwalała Trybunałowi na przywracanie ani na przedłużanie terminu do złożenia zażalenia. Był to więc termin prekluzyjny. Faktycznego przesunięcia tego ustawowego terminu dokonywał Trybunał tylko wtedy, gdy wzywał stronę w ustalonym przez siebie terminie do uzupełnienia zażalenia przez podanie daty doręczenia decyzji. W takiej sytuacji zarzut przekroczenia ustawowego terminu złożenia zażalenia do Trybunału był już bezskuteczny⁵⁹.

c. Odrzucenie zażalenia *a limine*

Podstawy zwrócenia stronie zażalenia bez dalszego postępowania formułował paragraf 21 ustawy. Do przyczyn umożliwiających odrzucenie zażalenia ustawa zaliczyła: oczywistą niekompetencję Trybunału do rozpoznania sprawy, zaniebdanie terminu jego wniesienia, formalne braki zażalenia, powagę rzeczy osądzonej, brak legitymacji do złożenia zażalenia. Dwie ostatnie okoliczności musiały być oczywiste, inaczej Trybunał miał obowiązek nadać sprawie dalszy bieg. W oparciu więc o zarzut *rei iudicatae* Trybunał był w stanie odrzucić kolejne zażalenie

⁵⁶ Zob. § 14 ustawy. Rząd w przedłożonym projekcie proponował termin o połowę krótszy, ale został on powiększony do 60 dni przez komisję parlamentarną. Konieczność wydłużenia terminu wniesienia zażalenia do trybunału komisja uzasadniała tym, że ustawa nie przewidywała możliwości jego przywrócenia. [W:] Kaserer, *op.cit.*, s. 43.

⁵⁷ *Mayerhofer's Handbuch...*, s. 1119. Także: Exel, nr 782, 796, 799.

⁵⁸ Budwiński, nr 1425. Exel, nr 780.

⁵⁹ Exel, nr 792.

na decyzję administracyjną, wydaną w wyniku jego kasacyjnego wyroku, jeżeli nowe rozstrzygnięcie było z nim w pełni zgodne, czego zresztą sama strona nie kwestionowała⁶⁰. Do ważniejszych powodów oczywistego braku legitymacji do złożenia zażalenia włączył Trybunał przypadki, w których skarżący podnosił naruszenie swych interesów, a nie praw (później także interesu prawnego) lub domagał się wyłącznie ochrony interesów publicznych zamiast swych praw podmiotowych⁶¹. Wobec postanowień Trybunału o odrzuceniu zażalenia *a limine* nie przysługiwał żaden środek odwoławczy.

W razie dopuszczenia się przez skarżącą stronę uchybień formalnych przy wytoczeniu zażalenia mógł Trybunał je zwrócić z nakazem usunięcia braków w krótkim, wyznaczonym przez siebie terminie. Zgodnie z treścią paragrafu 18 ustawy strona musiała zatem dokładnie oznaczyć zaskarżone rozstrzygnięcie administracyjne, a także poszczególne punkty będące przedmiotem zażalenia. Znaczenie prawne tego zapisu polegało na tym, że Trybunał badał legalność administracyjnego rozstrzygnięcia zasadniczo tylko pod kątem zarzutów postawionych w zażaleniu⁶². Ustawa wymagała także, aby zażalenie było opatrzone podpisem adwokata. Do zażalenia strona miała dołączyć w oryginale lub odpisie wszystkie środki dowodowe, na których opierała swe zarzuty.

Trybunał żądał usunięcia uchybień polegających m.in. na braku czytelnego podpisu wnoszącego zażalenie lub wystarczającej liczby wymaganych odpisów zażalenia i przedłożonych załączników. Zwracano zażalenie w celu uzupełnienia, jeśli zostało ono podpisane wyłącznie przez adwokata, któremu strona nie udzieliła pełnomocnictwa do jej reprezentowania przed Trybunałem. Strona musiała w takim przypadku w wyznaczonym przez Trybunał terminie albo własnoręcznie podpisać zażalenie, albo dać adwokatowi stosowne umocowanie.

Postanowienia Trybunału o odrzuceniu zażalenia zapadały na posiedzeniach niejawnych w takim samym składzie jak na rozprawie, czyli senatu złożonego z czterech radców i przewodniczącego. Natomiast zwrócenie zażalenia w celu usunięcia jego wadliwości z powodu braków formalnych, jako zarządzenie incydentalne, podejmowane było z udziałem dwóch radców i przewodniczącego.

d. Wyrok poza jawną rozprawą ustną

Ustawa o ustanowieniu Trybunału Administracyjnego przewidywała tylko jeden wypadek, w którym wolno mu było podjąć orzeczenie bez potrzeby zarządzania publicznej rozprawy. Miało to miejsce w sytuacji, gdy Trybunał stwierdził, że przy wydaniu zaskarżonej decyzji nastąpiło naruszenie warunków prawidłowego postępowania administracyjnego określonych w paragrafie 6 ustawy.

⁶⁰ Orzeczenie z 15 VII 1878. Z. 1146, [w:] Samitsch, *op.cit.*, s. 371.

⁶¹ *Mayerhofer's Handbuch...*, s. 1124.

⁶² Budwiński, nr 7813 A. Konsekwencją takiego sposobu kontroli decyzji administracyjnych było to, że gdyby zakwestionowana decyzja była sprzeczna z prawem w części nie zaskarżonej do Trybunału, to wtedy nie był on w stanie jej uchylić na podstawie paragrafu 7 ustawy. Zob.: Beratungsprotokoll do orzeczenia z dnia 23 IV 1913, SUA w Pradze, karton 125.

Wtedy ustawa zezwalała mu na podjęcie wyroku o uchyleniu decyzji administracyjnej z powodów proceduralnych bez konieczności odbywania ustnej rozprawy. Poza rozprawą mógł więc Trybunał podejmować początkowo jedynie wyroki kasacyjne, uwzględniające zarzuty postawione w zażaleniu.

Możliwości orzekania przez Trybunał z pominięciem rozprawy rozszerzyła wydana w 1905 roku nowelizacja ustawy z 22 X 1875⁶³. Zezwoliła ona Trybunałowi bez rozprawy odrzucić zażalenie oparte wyłącznie na zarzutach naruszenia wymagań prawidłowego postępowania administracyjnego, jeśli uznał bezpodstawność tych zarzutów. Jednakże od tak umotywowanego orzeczenia Trybunału wolno było wnoszącemu zażalenie wnieść w ciągu 30 dni sprzeciw z żądaniem przeprowadzenia rozprawy. Trybunał był wówczas zobowiązany do jej zarządzenia. Trybunał mógł odejść od konieczności rozpisania rozprawy, jeśli składający zażalenie wniósł o rezygnację z rozpoznania sprawy na rozprawie. Mogło to jednak nastąpić dopiero wtedy, gdy nie wniósł o jej zarządzenie pozwany organ administracyjny (lub inne pozwane strony) po zapoznaniu się ze stanowiskiem skarżącego. Raz wyrażona rezygnacja z publicznej rozprawy nie mogła być cofnięta. W skargach do Trybunału pojawiały się jednak dość rzadko wnioski o rozpoznanie sprawy poza rozprawą⁶⁴.

Nowelizacja z 1905 roku zawierała także postanowienie o możliwości zarządzenia ustnej rozprawy bez konieczności wdrożenia pisemnego postępowania przedwstępnego. Mogło to mieć miejsce, gdy przedmiotem sporu była wyłącznie kwestia prawna, której rozstrzygnięcie nie wymagało ustaleń stanu faktycznego sprawy. Gdy więc strona żądała orzeczenia Trybunału polegającego wyłącznie na interpretacji prawa niezależnej od konkretnych okoliczności powstałego sporu administracyjnego, to wtedy mogła być niezwłocznie wyznaczona rozprawa z pominięciem czynności postępowania przedwstępnego. Do obowiązków Trybunału w zakresie postępowania przedwstępnego, którego celem według ustawy z 1875 roku było przygotowanie rozprawy, należało w szczególności dostarczenie odpisów zażalenia wraz z załącznikami pozwanemu organowi administracyjnemu i innym pozwanym osobom. Trybunał równocześnie wzywał do wniesienia pisemnej odpowiedzi na postawione w zażaleniu zarzuty w ściśle określonym terminie, nie krótszym niż 14, ale nie dłuższym niż 60 dni. Odpis odpowiedzi strony pozwanej i dołączonych do niej załączników Trybunał przysyłał skarżącemu, domagając się w razie potrzeby repliki, a następnie dupliki strony przeciwnej. Terminy wniesienia tych pism nie mogły jednak przekraczać 30 dni.

Zaniechanie wniesienia repliki lub dupliki nie tamowało dalszego prowadzenia sprawy. Przegląd akt spraw, jakimi zajmował się Trybunał, pozwala na

⁶³ Gesetz vom 21. September 1905 mit welchem einige Bestimmungen des Gesetzes vom 22. October 1875, RGBl nr 36 ex 1876 betreffend die Errichtung eines Verwaltungsgsgerichtshofes, abgeändert werden. RGBl nr 149/1905.

⁶⁴ Na około 500 spraw z orzecznictwa Trybunału po roku 1905 przejranych w Państwowym Archiwum w Pradze, tylko w kilku znajdował się wniosek, w którym skarżąca strona rezygnowała z publicznej rozprawy. Zob. np. SUA w Pradze, NSS/R, karton 50 i 52.

konstatację, że władze administracyjne wnosły odpowiedzi na zażalenia z reguły wtedy, gdy chodziło w decyzji o strzeżenie lub realizację ważnych publicznych interesów. Dotyczyło to w szczególności spraw o wywłaszczenie⁶⁵. Zawsze jednak pozwane władze delegowały na rozprawę osobę, która miała bronić przed Trybunałem zaskarżonego rozstrzygnięcia. W celu przygotowania rozprawy Trybunał był upoważniony do zarządzania przesłuchania zainteresowanych stron i władz administracyjnych oraz przedłożenia mu akt przeprowadzonego postępowania administracyjnego. Wyniki przesłuchania musiały mieć formę pisemną. Poza tym Trybunał w trakcie postępowania przedwstępnego miał z urzędu dbać o to, żeby zostały wysłuchane wszystkie osoby zainteresowane wynikiem toczącego się postępowania, chociażby nie zostały one wskazane w zażaleniu. Trybunał miał dać im w ten sposób sposobność ochrony swych praw.

Po zamknięciu postępowania przedwstępnego prezydent Trybunału zarządził publiczną ustną rozprawę i wzywał na nią zainteresowaną władzę i strony. Według nowelizacji ustawy z 1905 wezwanie na rozprawę miało zawierać informację dla stron o prawie przeglądania i dokonywania odpisów z zebranych w postępowaniu przed Trybunałem akt sprawy. Jednocześnie władzom administracyjnym przyznane zostało prawo żądania wyłączenia części akt spod wglądu w nie przez strony, jeśli było to konieczne ze względu na ochronę interesu publicznego. Trzeba jednak przyznać, że władze administracyjne tylko w wyjątkowych przypadkach sięgały po to uprawnienie. Zdarzało się administracji występować z takim żądaniem, gdy chodziło o decyzje władz politycznych uchylające uchwały organów autonomicznych⁶⁶.

e. Przebieg rozprawy i zasady wyrokowania

Publiczne i jawne posiedzenie Trybunału otwierał przewodniczący senatu przeprowadzającego rozprawę. Po wezwaniu pełnomocnika organu administracyjnego i stron, które mogły stawać osobiście lub zastępowane przez adwokata, i wpisaniu ich do protokołu rozprawy, głos zabierał referent (sprawozdawca). Przedstawiał on sporządzony z reguły na piśmie stan rzeczy w rozpoznawanej sprawie. Następnie przewodniczący oddawał głos stronie skarżącej, która w zasadzie powtarzała zarzuty przedstawione w pisemnym zażaleniu. Po niej swój punkt widzenia przedstawiał reprezentant pozwanego organu administracyjnego. Wnoszący zażalenie nie mógł w czasie rozprawy zmienić ze skutkiem prawnym poszczególnych punktów skargi. Również pozwany organ administracyjny nie miał prawa modyfikacji treści zaskarżonej decyzji.

⁶⁵ Zob. dokładnie sporządzoną odpowiedź na zażalenie w sprawie L. 11487 z 1907, NSS/R, karton 28. Wynikało to także z faktu, że Trybunał poddawał te sprawy dość dokładnemu badaniu i starał się maksymalnie chronić prawo własności, niekiedy nawet podważając celowość podejmowanych przez władze decyzji o wywłaszczeniu. Dokładne umotywowanie działań administracji w tym zakresie miało uchronić ją przed negatywną oceną przez Trybunał Administracyjny.

⁶⁶ Zob. sprawa Z. 190 z 1911 roku, SUA w Pradze, NSS/R 1911, karton 49.

Przewodniczący rozprawy miał dążyć do całkowitego zbadania sprawy. Mógł zatem wzywać strony postępowania do wypowiadania się w spornych kwestiach lub na żądanie dopuścić je głosu. Prawo do ostatniej repliki przysługiwało stronie pozwanej. Pozostali członkowie senatu sądującego mieli także prawo zadawania pytań. Niestawiennictwo stron nie było przeszkodą w przeprowadzeniu rozprawy. Po dostatecznym wyjaśnieniu sprawy przewodniczący zamykał rozprawę i senat przystępował do niejawnego narady. Dokładne przepisy o organizacji i przebiegu rozprawy zawierał najpierw regulamin z 1876 roku, a następnie z 1907 roku. Nowy regulamin wzmocnił wyraźnie uprawnienia porządkowo-policyjne przewodniczącego, który mógł usuwać z sali osoby zakłócające przebieg rozprawy. Dotyczyło to także stron postępowania. Usunięcie stron musiało jednak poprzedzić ostrzeżenie, że rozprawa będzie się toczyła pod ich nieobecność.

Regulamin z 1907 roku zawierał postanowienia związane wprost ze zmianami ustawy o ustanowieniu Trybunału dokonanymi dwa lata wcześniej. Wprowadziły one m.in. instytucję sprzeciwu wobec orzeczenia Trybunału odrzucającego na posiedzeniu niejawnym zażalenie, które stawiało zarzut naruszenia przez decyzję zasad prawidłowego postępowania administracyjnego. Według nowego regulaminu wniesienie sprzeciwu powodowało przeprowadzenie rozprawy, której przedmiotem nie była ani treść wydanego przez Trybunał orzeczenia, ani wniesiony sprzeciw. Sprawa była traktowana przez Trybunał tak, jak gdyby wcześniejsze orzeczenie nigdy nie istniało.

Regulaminy opracowywał Trybunał. Przedkładał je Radzie Ministrów, a ostatecznie zatwierdzał je cesarz. Przygotowany przez radców Trybunału regulamin z 1876 roku zawierał postanowienie, że rozprawa miała się odbywać w języku niemieckim, a osoby nie władające tym językiem musiały sobie zapewnić tłumacza na własny koszt. Rząd jednak nie zgodził się na kontrasygnowanie tego paragrafu, gdyż chciał się uchronić przed zarzutem, że naruszył konstytucyjną gwarancję równouprawnienia narodowości monarchii. Przerzucił w ten sposób odpowiedzialność za ewentualne wprowadzenie przymusu językowego na sam Trybunał, który stanął przed rozstrzygnięciem tej kwestii już na samym początku swej orzeczniczej działalności⁶⁷.

Uchwała o wprowadzeniu obowiązku używania podczas rozprawy języka niemieckiego zapadła na posiedzeniu plenarnym Trybunału w dniu 19 marca 1877 roku w odpowiedzi na wniosek reprezentanta czeskiej gminy Žizkow, który w trakcie rozprawy chciał posługiwać się językiem narodowym. Referent R. Alter wypowiedział się za dopuszczeniem używania przed Trybunałem innego języka niż niemiecki, ale tylko w razie przybrania sobie przez stronę tłumacza. Przyjęcie takiego rozwiązania uzasadniał treścią artykułu 19 ustawy zasadniczej o powszechnych prawach obywateli, zapewniającego równouprawnienie językowe w urzędach i życiu publicznym. Argumentował, że inna decyzja mogła wywołać skargę do Trybunału Państwa, co byłoby dla Trybunału Administracyjnego wielką ujmą.

⁶⁷ G. Stourzh, *Die Gleichberechtigung...*, s. 252-253.

Wnioskowi Altera sprzeciwił się radca M. Schmerling, który podniósł, że postanowienia Trybunału Administracyjnego nie podlegały zaskarżeniu do Trybunału Państwa. Poparła go też większość członków zgromadzenia plenarnego, którzy nadto argumentowali, że przyjęcie wniosku referenta uczyniłoby wiele przepisów ustawy i regulaminu niewykonalnymi, jak np. sprawowanie przez przewodniczącego policyjno-porządkowej kontroli przebiegu rozprawy. Wniosek Altera został odrzucony głosami siedmiu radców przy trzech głosach poparcia. Rozprawy przed Trybunałem odbywały się zatem wyłącznie w języku niemieckim, który był także językiem Trybunału tak wewnątrz, jak i na zewnątrz jego urzędowego działania. Jedynie strony mogły do niego kierować pisma w językach narodowych. W wypadku zatem uczestnictwa w rozprawie strony, która nie władała językiem niemieckim, postępowanie toczyło się w takim trybie, jak gdyby strona nie stawiała się na rozprawę⁶⁸.

Rozprawa zasadniczo była jawna i ustna. W wyjątkowych sytuacjach, z uwagi na względy obyczajności i publicznego porządku, Trybunał był upoważniony podjąć uchwałę o wyłączeniu publicznego charakteru rozprawy. Wówczas każdy jej uczestnik miał prawo domagać się, aby wstęp na posiedzenie uzyskały trzy zaufane osoby. Zamknięta rozprawa mogła być wznowiona z dwóch przyczyn. Wznowienie było obligatoryjne, gdy w czasie narady okazało się, że należało rozstrzygnąć o ważności rozporządzenia, a skład senatu orzekającego nie był wzmocniony, czyli nie składał się z sześciu radców i przewodniczącego. Podjęcie na nowo rozprawy można było zarządzić także wtedy, gdy jeden z sędziów przed zakończeniem narady cofnął swój głos i przez to podjęte orzeczenie nie miało za sobą bezwzględnej większości.

W wydawaniu wyroku, zgodnie z zasadą bezpośredniości, brali udział tylko ci radcy Trybunału, którzy uczestniczyli przez cały czas w ustnej rozprawie. Zasadniczy skład senatu przeprowadzającego rozprawę obejmował czterech radców i przewodniczącego. Niejawną naradę zwykle rozpoczynał referent (sprawozdawca), który przedstawiał propozycję wyroku wraz z jego uzasadnieniem. Niekiedy referent poddawał pod osąd senatu alternatywny sposób rozstrzygnięcia sprawy, analizując szczegółowo argumenty za i przeciw każdej wersji sentencji orzeczenia. Miało to miejsce przede wszystkim w przypadku skomplikowanych zagadnień prawnych, zwłaszcza w razie stwierdzenia luk prawnych lub powstania poważnych wątpliwości interpretacyjnych. Taką dziedzinę w orzecznictwie Trybunału Administracyjnego stanowiły bez wątpienia sprawy wyznaniowe⁶⁹.

Następnie zagajał naradę przewodniczący, który kierował nią między innymi w ten sposób, że wyznaczał pytania stanowiące przedmiot wstępnych głosowań, od których zależało rozstrzygnięcie zasadniczej kwestii prawnej. Przewodniczący jednak zasadniczo sam nie brał udziału w głosowaniu. Był on zobowiązany do oddania głosu tylko wtedy, gdy głosowanie przyniosło wynik remisowy: dwa przeciwstawne zdania uzyskały równą liczbę głosów (2 na 2). Przewodniczący

⁶⁸ Exel, nr 958.

⁶⁹ Zob.: Beratungsprotokoll do wyroku z dnia 1 04 1911, NSS/R Aktenbund II 177/1910, SUA w Pradze, karton 86.

musiał oddać głos także wtedy, gdy jedno z kilku stanowisk miało za sobą przynajmniej połowę wszystkich głosów. Przyłączenie się przewodniczącego do posiadającego połowę głosów poglądu oznaczało, że stawał się on podstawą uchwały całego senatu, która wiązała wszystkich uczestników narady. Musieli ją przyjąć za podstawę swego stanowiska przy głosowaniu nad kolejnymi szczegółowymi kwestiami prawnymi rozpoznawanej sprawy. Taki przebieg głosowania prowadzić miał ostatecznie do wydania końcowego orzeczenia bezwzględną większością głosów.

Zajęte przez poszczególnych radców Trybunału stanowisko nie wymagało uzasadnienia. Mogli jednak postawić wniosek przeciwny sentencji wyroku, jaki proponował referent. Wówczas autor kontrpropozycji był zobowiązany do uмотywowania swego poglądu. Często też odmienny wniosek był opracowywany pisemnie i załączany do akt⁷⁰. Jeśli podstawą ostatecznego wyroku Trybunału było stanowisko innego radcy niż referent, to jemu powierzane było opracowanie uzasadnienia powziętego orzeczenia. Cały przebieg narady musiał znaleźć odzwierciedlenie w protokole, w szczególności co do postawionych wniosków i wyników głosowań. Zadaniem przewodniczącego było skontrolowanie zapisu dokonanego przez protokolanta i wprowadzenie koniecznych sprostowań. Protokół musiał posiadać podpis przewodniczącego i protokolanta. Narada nad wyrokiem mogła być przerwana i kontynuowana w późniejszym czasie. Trybunał zarządzał wówczas odroczenie ogłoszenia wyroku przez wyznaczenie konkretnej daty.

Orzeczenia Trybunału Administracyjnego były wydawane w imieniu cesarza. Zawierały imienne oznaczenie wszystkich członków orzekającego w sprawie senatu. Sentencję wyroku wraz z uzasadnieniem należało niezwłocznie doręczyć stronie. Orzeczenie mogło zawierać także postanowienie w kwestii kosztów postępowania. Można było obciążyć kosztami postępowania przed Trybunałem wyłącznie stronę powodową, ale jedynie w przypadku zupełnego odrzucenia jej zażalenia. Zwrot kosztów postępowania mógł być całkowity lub częściowy. Koszty mogły być zasądzone na wniosek strony pozwanej. Roszczenie o zapłatę kosztów postępowania stawało się wymagalne po upływie 14 dni od doręczenia wyroku Trybunału. Trybunał jednak zwyczajowo odstępował od zasądzania kosztów w odniesieniu do pewnej kategorii spraw; rzadko mianowicie orzekał o kosztach w sporach o podłożu narodowościowym.

Analiza protokołów narad radców Trybunału Administracyjnego pozwala wysoko ocenić orzeczniczą działalność senatów przeprowadzających rozprawy. Uwidaczniają one dobre przygotowanie radców do rozsądzania przedkładanych im spraw. W wielu bowiem wypadkach podjęcie orzeczenia poprzedzała szersza dyskusja na temat oceny prawnej rozstrzyganego sporu administracyjnego. Często wniosek referenta inicjował debatę między radcami, a nie służył od razu za podstawę wydanego orzeczenia. Nierzadko też tenor wyroku odbiegał od konkluzji przedstawionej przez sędziego sprawozdawcę. Radcy nie stronili przed prezentowaniem własnego zdania

⁷⁰ Zob. Beratungsprotokoll do wyroku z dnia 29 IX 1911, Z.12330/31 ex 1912, NSS/R Aktenbund 346/1910, SUA w Pradze, karton 87.

w formie konkurencyjnego wniosku z obszernym pisemnym uzasadnieniem. Rzetelności ich pracy dowodzi także i to, że w wielu materiałach odnaleźć można wykazy literatury prawniczej do rozpatrywanej spornej kwestii⁷¹. Dość powszechnie wynotowywano poprzednie orzeczenia w podobnych sprawach, które zawierał zbiór orzeczeń Budwińskiego. Tym sposobem wydawnictwo to odegrało nieocenioną rolę w zachowaniu jednolitości orzecznictwa Trybunału.

C. Zakres przedmiotowej właściwości Trybunału Administracyjnego

1. Generalna klauzula kompetencyjna

Pozytywne określenie właściwości Trybunału Administracyjnego zawierał paragraf 2 ustawy. Jego treść miała postać ogólnej klauzuli: „Trybunał Administracyjny ma orzekać we wszystkich wypadkach, w których ktoś czuje się naruszonym w swych prawach przez niezgodne z ustawą rozstrzygnięcie lub zarządzenie władzy administracyjnej. Władzami administracyjnymi, przeciw którym rozstrzygnięciom lub zarządzeniom można wnosić zażalenia do Trybunału Administracyjnego są zarówno organy administracji państwowej, jak też organy administracji krajowej, powiatowej i gminnej”.

W objaśnieniach do tego przepisu ustawy rząd przedstawił legalną wykładnię określenia „niezgodność z ustawą” (*gesetzwidrig*) i uzasadnił poddanie kontroli Trybunału decyzji administracyjnych organów autonomicznych. Pojęcie *gesetzwidrig* mogło bowiem sugerować, że przedmiotem jurysdykcji Trybunału były jedynie akty administracyjne sprzeczne z ustawą. Uzasadnienie projektu zawierało zatem stwierdzenie, że pojęcie to należało interpretować znacznie szerzej: jako niezgodność z każdą normą prawną powszechnie obowiązującą. Niejednoznaczność ustawowego wyrażenia była do uniknięcia przez posłużenie się terminem „niezgodny z prawem” (*rechtwidrig*). Zwracali na to uwagę recenzenci rządowego projektu ustawy o Trybunale Administracyjnym, wyrażając niepokój o opaczne rozumienia zwrotu przyjętego przez ustawę, przez co w niejednym przypadku pomoc prawna Trybunału mogła nie dojść do skutku⁷².

Obszerny fragment uzasadnienia poświęcił rząd postanowieniu o objęciu kontrolą Trybunału Administracyjnego także rozstrzygnięć władz autonomicznych. Wykonywały one bowiem – obok zadań samorządowych – także funkcje czysto

⁷¹ Zob. akta spraw L. 6586 ex 1911, NSS/R, karton 49; L.6623 ex 1910, NSS/R, karton 84; L.1725 ex 1910, NSS/R, karton 29. SUA w Pradze.

⁷² Praktyka orzecznicza Trybunału Administracyjnego odnotowała przypadki dosłownego tłumaczenia pojęcia *gesetzwidrig*, aczkolwiek były to sytuacje sporadyczne. Zob.: Budwiński, nr 312 A. Zastanawiać musi fakt, że nie posłużono się w ustawie terminem *rechtwidrig*. Termin *Gesetz* kojarzony był wówczas jedynie z aktami wydawanymi przez Radę Państwa, w mniejszym stopniu z działalnością sejmów krajowych. Zob.: Budwiński, nr 3579. Użycie w ustawie pojęcia *gesetzwidrig* mogło stwarzać złudne wrażenie, że zaskarżalne do Trybunału były jedynie decyzje sprzeczne z ustawami, natomiast cały system przedkonstytucyjnego ustawodawstwa uchylał się spod jego kontroli. Tak mogły przedstawiać sens ustawy władze administracyjne z uwagi na brak powszechnej znajomości treści jej uzasadnienia. Również sama strona, wychodząc z błędnej interpretacji ustawy, mogła zaniechać środka odwoławczego do Trybunału.

administracyjne. Na równi więc z aktami administracji państwowej musiały i decyzje organów autonomicznych podlegać sądowej kontroli Trybunału. Nie było to ingerencją państwa w autonomię krajów i gmin, gdyż organy autonomiczne zostały według ustawy poddane kontroli niezależnego od administracji rządowej i bezstronnego Trybunału Administracyjnego⁷³.

Redakcja paragrafu 2 ustawy o ustanowieniu Trybunału Administracyjnego spotkała się z krytyczną oceną także w części, dotyczącej określenia podmiotu uprawnionego do wniesienia zażalenia i jego podstaw. Sformułowanie „ktoś” (*jemand*) nasuwało fałszywą konkluzję, że ustawa brała pod uwagę wyłącznie roszczenia osób fizycznych, a zamykała drogę do dochodzenia swych praw przez osoby prawne, gminy, fundacje, korporacje, związki i towarzystwa. Przyjęcie przez ustawę, że odwołujący się do Trybunału musiał powołać się na naruszenie „w swych prawach” (*in seinen Rechten*) zostało również uznane za mało przejrzyste, gdyż sugerowało ochronę przed Trybunałem także praw prywatnych.

Paragraf 2 ustawy tworzył dwa warunki orzeczniczej jurysdykcji Trybunału Administracyjnego: a) wydanie przez organ administracyjny rozstrzygnięcia lub zarządzenia sprzecznego z prawem; b) przekonanie strony, że wskutek wydanej decyzji zostały naruszone jej publiczne prawa podmiotowe. Spełnienie obu ustawowych przesłanek było dopiero podstawą uznania przez Trybunał Administracyjny swej kompetencji do rozpoznania sprawy. Nie był więc Trybunał właściwy w sprawie, w której wprawdzie doszło do naruszenia prawa przedmiotowego, ale było ono tego rodzaju, że prawa podmiotowe strony wcale nie ucierpiały. Jurysdykcja Trybunału była wyłączona również wtedy, gdy co prawda miało miejsce naruszenie prawa podmiotowego strony, lecz zarządzenie nie posiadało charakteru administracyjnego. Według ustawy kontroli Trybunału podlegały tylko zarządzenia władz administracyjnych niezgodne z prawem. Badał więc on jedynie legalność decyzji administracyjnych. Poza jego kontrolą znajdowało się roztrząsanie kwestii celowości lub użyteczności zarządzenia administracyjnego.

a. Rodzaj aktu administracyjnego

Zgodnie z treścią paragrafu 2 ustawy o ustanowieniu Trybunału Administracyjnego naruszenie publicznych praw podmiotowych strony mogło nastąpić wyłącznie przez działanie organów administracyjnych w formie rozstrzygnięcia lub zarządzenia. Zaniechanie przez administrację działania nie mogło być źródłem zaskarżenia do Trybunału. Ustawa nie uprawniała do składania zażaleń na bezczynność organu administracyjnego. Milczenie władz wobec wniesionego przez

⁷³ Kaserer, *Die Gesetze...*, s. 28. Tak silne akcentowanie przy każdej okazji faktu nieingerencji ustawy o Trybunale Administracyjnym w sferę zastrzeżoną dla organów autonomicznych miało na względzie określoną kalkulację polityczną. Dla jej uchwalenia potrzebne były głosy reprezentantów narodowości, dla których autonomia była ważną zdobyczą konstytucyjnych przemian w Austrii.

stronę podania nie stanowiło podstawy wystąpienia do Trybunału z prośbą o spowodowanie przyspieszenia wydania oczekiwanej decyzji. Trybunał Administracyjny tego rodzaju wnioski odrzucał jako niedopuszczalne, z powołaniem się na paragraf 2 ustawy⁷⁴. Strona nie mogła formułować w zażaleniu do Trybunału zarzutu o zwłocę w wydaniu decyzji administracyjnej. Trybunał pozostawiał go bez rozpoznania, gdyż według ustawy nie przysługiwało mu prawo nadzoru nad sposobem urzędowania władz⁷⁵. Podobnie postępował w przypadku zażaleń na zaniechanie przez władze administracyjne czynności urzędowych wynikających z ustawy, które mogło niekorzystnie wpłynąć na prawa strony⁷⁶.

Pod pojęciem „rozstrzygnięcie” (*die Entscheidung*) lub „zarządzenie” (*die Verfügung*) rozumiał Trybunał Administracyjny zasadniczo tylko takie decyzje administracyjne, które miały charakter konkretnych jednostkowych rozstrzygnięć skierowanych do oznaczonego adresata. Nie mieściły się w tej kategorii ogólne zarządzenia, które dopiero wtedy mogły podlegać zaskarżeniu do Trybunału, gdy stawały się podstawą prawną dla zindywidualizowanego działania organów administracyjnych⁷⁷. Wówczas Trybunał mógł badać nie tylko prawidłowość subsumcji określonego stanu faktycznego pod normę prawną, ale także to, czy ogólny akt administracyjny był zgodny z ustawą i został należycie ogłoszony. Na mocy bowiem artykułu 8 ustawy o powołaniu Trybunału Administracyjnego orzekał on o ważności rozporządzeń⁷⁸. Rozporządzenie nie mogło nigdy stanowić samodzielnego przedmiotu zażalenia do Trybunału, jeśli nie znalazło ono bezpośredniego zastosowania w pojedynczej sprawie⁷⁹.

Jednak pod koniec swej orzeczniczej działalności Trybunał Administracyjny przyjął bardziej elastyczną ocenę aktów administracyjnych, które podlegały jego kontroli. Dopuszczał mianowicie możliwość zaskarżenia ogólnych zarządzeń

⁷⁴ *Österreichische Zeitschrift für Gesetzgebung...*, t. III, 1879, [dalej cyt.: Samitsch], s. 53.

⁷⁵ Budwiński, nr 6077. Także: T. Exel, *Das Verfahren vor dem k.k. Verwaltungsgerichtshof. Sammlung der auf das Verfahren und die Zuständigkeit nach dem Gesetze vom 22. October 1875 RGL Nr.36 ex 1876 bezüglich Entscheidungen des k.k. Verwaltungsgerichtshofes*, Wien 1885, nr 733, s. 21. [Cyt. dalej: Exel].

⁷⁶ Exel, nr 61, s. 22, Budwiński nr 432. Trybunał Administracyjny dopuszczał jednak pewne wyjątki, np. co do zaniechania czynności zaprotokołowania zażalenia wniesionego ustnie w sprawie dotyczącej zaniedbania terminu do jego wniesienia. Zob.: Budwiński, nr 4631, 7593.

⁷⁷ Exel, nr 22-28. Budwiński, nr 13917.

⁷⁸ Paragraf 8 ustawy o ustanowieniu Trybunału Administracyjnego brzmiał: „Pod względem prawa badania ważności ustaw i rozporządzeń stoi Trybunał Administracyjny na równi ze zwykłymi sądami”. W związku z tym Trybunałowi nie przysługiwało prawo badania ważności należycie ogłoszonych ustaw, natomiast mógł rozstrzygać o ważności rozporządzeń.

⁷⁹ Samitsch, t. I, z. I, s. 130. Budwiński, nr 8743, nr 8096. Strona zatem nie mogła skutecznie domagać się od Trybunału uchylenia rozporządzenia jako sprzecznego z ustawą, jeśli nie miało ono zastosowania w konkretnej sprawie, z czego mogło wynikać naruszenie jej praw podmiotowych. Nie wymagał skonkretyzowanej decyzji w oparciu o ogólne rozporządzenie, gdy została w nim wymieniona ściśle określona kategoria podmiotów, podlegających jego postanowieniom. Trybunał przyjmował wówczas, że rozporządzenie bezpośrednio wkraczało w sferę prawną wyszczególnionej grupy jego adresatów. Zob.: Budwiński, nr 12310.

porządkowo-policyjnych, gdyż uznał, że były one źródłem bezpośredniego ograniczenia swobody postępowania obywateli⁸⁰. Zajęte przez Trybunał stanowisko miało doniosłe znaczenie. Cała dziedzina zakazów i nakazów o charakterze porządkowym, które stanowiły ingerencję w uprawnienia wolnościowe obywateli, nie pozostała poza sądowo-administracyjnym nadzorem. Władza, zwłaszcza samorządowa, musiała zatem podejmować czynności „dyscyplinujące” społeczne zachowania w sposób niezwykle wyważony.

Równie ważną decyzją Trybunału Administracyjnego było nadanie cechy „zarządzenia” i „rozstrzygnięcia” w rozumieniu ustawy uchwałą organów gminnych o wydatkowaniu środków finansowych z funduszu gminy. Dotyczyło to przypadków finansowania ze źródeł gminnych przedsięwzięć, które nie wiązały się bezpośrednio ze statutowym celem działalności gminy. Chodziło w szczególności o przeznaczanie części funduszy na wspieranie instytucji o charakterze wyznaniowym lub narodowym. Trybunał Administracyjny uzasadnił przyznanie podatnikom prawa skargi na tego rodzaju uchwały władz gminnych tym, że jego orzecznictwu nie podlegały tylko czyste akty administracyjne (*reine Verwaltungsakte*), czyli takie, które nie były w stanie w żaden sposób naruszyć praw osób trzecich⁸¹. Stanowiskiem tym znacznie rozszerzył zakres swej orzeczniczej jurysdykcji. Objęcie kontrolą tego obszaru działalności władz samorządowych było potwierdzeniem przez Trybunał Administracyjny ważnej zasady państwa prawnego: realizacja przez władzę celów społecznych powinna się odbywać z poszanowaniem praw mniejszości.

b. Naruszenie publicznego prawa podmiotowego

Według postanowień paragrafów 2 i 18 ustawy o ustanowieniu Trybunału Administracyjnego wnoszący zażalenie miał wskazać przysługujące mu prawa, które naruszała zaskarżona decyzja. W swym orzecznictwie Trybunał przyjął jednak, że wystarczające było przytoczenie przez stronę miarodajnych faktów, z których wynikał rodzaj bezprawnego działania władz administracyjnych⁸². W początkach swej działalności nie podejmował się natomiast merytorycznej oceny zarzutów, które w sposób ogólny podnosiły naruszenie prawnych form postępowania ad-

⁸⁰ Budwiński, nr 9019 A. Sprawa dotyczyła zarządzenia rady miasta Graz, które zawierało postanowienie, że mieszkańcy mogli trzepać dywany i podobne rzeczy tylko w ściśle określonych porach dnia. Trybunał w kasacyjnym orzeczeniu stwierdził: „Der Gerichtshof ist vielmehr in Uebereinstimmung mit einem am 12. Februar 1912 gefaßten Plenarbeschlusse von der Rechtsanschauung ausgegangen, daß auch allgemeine, nicht an bestimmte Personen gerichtete lokalpolizeiliche Anordnungen oder Verbote der Gemeinden nach den positiven Bestimmungen der Gemeindeordnungen seitens einzelner Personen, die dadurch in ihrer Rechtssphäre unmittelbar berührt zu sein behauptet, im ordentlichen Instanzenzuge anfechtbar sind [...]. Die Behauptung eines Eingriffes in die subjektive Rechtssphäre liegt vor, da die Beschwerde die Behauptung aufgestellt hat, daß der Bechwerdeführer durch eine rechtswidrige Anordnung in der Freiheit seines Verhaltens eingeschränkt werde”.

⁸¹ *Ibidem*, nr 4737 A. Zob. także orzeczenia nr 11707, 2009 A, 8174 A, 9707 A, 10245 A, 10309 A, 14172 A.

⁸² *Ibidem*, 190.

ministracyjnego⁸³. Jednakże dość szybko ułatwił ochronę praw procesowych strony, gdyż wprowadził zasadę badania z urzędu przestrzegania reguł procedury administracyjnej. Podniesienie więc w takim przypadku ogólnego zarzutu o bezprawności administracyjnego rozstrzygnięcia prowadziło do merytorycznego wyroku Trybunału⁸⁴.

Trybunał Administracyjny domagał się w oparciu o treść ustawy, żeby zażalenie zawierało oznaczenie wpływu zaskarżonej decyzji na pogorszenie sytuacji prawnej strony. Podkreślał tym samym, że powołany był do ochrony wyłącznie jej praw, a nie interesów. Z upływem czasu pojęcie naruszenia praw podmiotowych zostało jednak w jego orzecznictwie zastąpione kategorią interesów chronionych prawem (*rechtlich geschützte Interessen*)⁸⁵. Przyjęcie interesu prawnego za podstawę właściwości Trybunału potwierdzały te jego orzeczenia, w których nie odmawiał gminom prawa zaskarżenia decyzji nadrzędnych organów administracyjnych o wydaniu zezwolenia budowlanego lub przyznaniu koncesji wykonywania przemysłu na ich terenie. Trybunał wywiódł to uprawnienie z ogólnej powinności gminy do występowania w obronie interesów ogółu mieszkańców⁸⁶. Kryterium interesu prawnego przyjmowały także te orzeczenia Trybunału, które uwzględniały zażalenia podatników gminy na zarządzenia organów nadrzędnych nad gminą, zobowiązujące ją do ponoszenia kosztów budowy szkoły lub innego obiektu (np. mostu)⁸⁷.

Trybunał Administracyjny używał zatem w swym orzecznictwie pojęć „prawo podmiotowe” i „interes prawny” przemienne. Stwarzało to wrażenie, że można było przed nim dochodzić zarówno naruszonych przez administrację praw, jak i interesów. Tkwiła w tym niejako zachęta do korzystania z jego ochrony, skoro rezerwował dla siebie prawo oceny, czy interes strony był zabezpieczony przez prawo. Wskazanie uzasadnionego interesu w żądaniu uchylenia administracyjnego rozstrzygnięcia nie prowadziło do odrzucenia *a limine* zażalenia na podstawie paragrafów 2 i 18, ale do merytorycznego rozpoznania sprawy. W swym orzecznictwie czynił przeto Trybunał próby rozluźnienia sztywnego gorsetu przepisów ustawy. Nie dopuszczała ona bowiem zażalenia na decyzję administracyjną, jeśli ta nie dotykała bezpośrednio praw strony, choć wyrządzała szkodę jej interesom.

⁸³ *Ibidem*, nr 1321. Exel, nr 817.

⁸⁴ *Ibidem*, nr 1217, 760A, 2675A, 3364A, 7667 A. Zob. także: Budwiński, Verwaltungsgerichtshofserkenntnisse nach § 6 des Gesetzes vom 22 October 1875 ex 1876 nr 36 geschöpft ohne vorausgegangene mündliche Verhandlung, nr 194, 215. [Cyt. dalej: Budwiński § 6].

⁸⁵ *Ibidem*, nr 5327 A, 5718 A, 6465 A. Zob. także: Beratungsprotokoll do orzeczenia Trybunału z 24 XI 1911, Nr 12330/31 ex 1911. SUA w Pradze Aktenbund 346/1910.

⁸⁶ *Ibidem*, nr 354 A, 541 A, 2638 A, 5858 A. Przez długi czas Trybunał stwierdzał brak po stronie gminy prawa podmiotowego, które upoważniałoby ją do występowania przeciwko decyzjom władz zwierzchnich o pozwolenie na budowę domu na jej terenie, gdyż traktował ją jako organ administracyjny orzekający w sprawach budowlanych w pierwszej instancji. Zob.: Budwiński, nr 174 A. Co do stanowiska Trybunału w kwestii koncesji przemysłowych, zob. Budwiński, nr 397 A, 541 A, 547 A, 5288 A.

⁸⁷ *Ibidem*, nr 11635, 12393.

Tendencję do rozszerzania zakresu właściwości pokazało w szczególności orzeczenie, w którym Trybunał Administracyjny uznał prawo zaskarżenia prawidłowości ustalenia listy uprawnionych do wyboru władz gminnych. Dzięki temu wyborca mógł podważyć legalność wpisu na listę osób nieuprawnionych, chociaż taka decyzja nie naruszała bezpośrednio jego praw. Interes prawny każdego wyborcy do zakwestionowania nieprawidłowego sporządzenia listy wyborczej dostrzegł Trybunał w tym, że waga pojedynczego głosu uszczuplała się w takim stopniu, w jakim zwiększała się liczba uprawnionych do głosowania⁸⁸. Stanowisko Trybunału upoważniało wyborców do wystąpienia z roszczeniem o sprawdzenie, czy lista wyborcza do władz gminnych została sporządzona zgodnie z prawem. Orzeczeniem tym Trybunał wyszedł poza swoje kompetencje, gdyż miał na uwadze głównie ochronę obiektywnego porządku prawnego, skoro wyborcom przyznał uprawnienie do strzeżenia norm prawa przedmiotowego. Zapewnił nim sobie szerszy wgląd w przebieg wyborów do władz samorządowych, co podniosło bez wątpienia jego rangę, ale osłabiło jednocześnie pozycję Trybunału Państwa (zob. s. 188).

2. Wyłączenia przedmiotowej właściwości

a. Ogólna klasyfikacja wyłączeń

Zasadniczo trzy kryteria zadecydowały o wykluczeniu spod kompetencji Trybunału Administracyjnego dziewięciu kategorii spraw wymienionych w paragrafie 3 ustawy: a) zastrzeżona przez ustawy właściwość innych organów o charakterze sądowym; b) dualizm ustrojowy państwa; c) suwerenność organów administracyjnych w podejmowaniu decyzji. Do pierwszej kategorii zaliczano sprawy, które według ustawodawstwa należały do właściwości sądów powszechnych, sądów polubownych, Trybunału Państwa, instancji złożonych z urzędników administracyjnych i sędziów. Nie było także dopuszczalne zażalenie na rozstrzygnięcia administracyjne wydane w ostatniej instancji przez Najwyższy Trybunał Sądowy.

Bez większych trudności udało się Trybunałowi Administracyjnemu wyznaczyć granicę między własnym orzecznictwem a kompetencją sądownictwa powszechnego.

⁸⁸ *Ibidem*, nr 50. Zob. także: Samitsch, t. 1, z. 1. Sprawa dotyczyła wyborów do reprezentacji gminnej w jednym z miast na Morawach, gdzie doszło do konfliktu między wyborcami chrześcijańskimi a żydowskimi. Spór powstał dlatego, że w wyniku postępowania reklamacyjnego na listę wyborców zostali wpisani uprawnieni w świetle ordynacji wyborczej członkowie społeczności żydowskiej. Przeciwno temu zaprotestowali w odwołaniu do władz administracyjnych wyborcy chrześcijańscy. Starostwo potwierdziło czynne prawo wyborcze Żydów. Decyzję tę zaskarżono do Trybunału, gdyż zdaniem odwołujących się na terenie miasta istniały dwie niezależne gminy administracyjne: chrześcijańska i izraelska. Pogląd skarżących brał się stąd, że rzeczywiście w mieście utworzyły się dwie gminy polityczne, a stan ten był akceptowany przez władze państwowe ze względu na istniejące tam stosunki narodowościowe, gdyż zapewniał zmajoryzowanie przez Niemców ludności słowiańskiej. Każda z tych gmin miała swą reprezentację i własny zarząd. Trybunał oddalił zażalenie, gdyż według obowiązującego prawa gmina żydowska miała wyłącznie status korporacji wyznaniowej. Dlatego miasto tworzyło jedną gminę miejscową, której władze były wybierane także przez wyborców żydowskich. Żydzi więc zgodnie z konstytucyjną gwarancją korzystali z praw politycznych na równi z innymi grupami ludności.

Wyraźną wskazówkę dla tego rozgraniczenia formułował artykuł 15, zdanie I ustawy o władzy sędziowskiej, który decyzje administracyjne rozstrzygające o wzajemnych roszczeniach cywilnoprawnych stron poddawał jurysdykcji sądów, a nie Trybunału Administracyjnego. Do drogi sądowej należały spory wynikające ze stosunku służby urzędnika niepaństwowego⁸⁹, a także roszczenia o wynagrodzenie wypływające ze stosunku pracy między pracodawcami a robotnikami⁹⁰. Trybunał przyjmował właściwość sądu w przypadku wszelkiego rodzaju roszczeń odszkodowawczych bądź z tytułu czynu niedozwolonego, bądź wyłączenia na cele publiczne⁹¹.

Stosunkowo łatwo przychodziło Trybunałowi uznać się niewłaściwym w sprawach, które zostały rozstrzygnięte przez organy o składzie mieszanym, urzędniczo-sądowym. Do takich należały komisje krajowe do wykupu i regulacji ciężarów gruntowych⁹². Natomiast charakteru urzędniczo-sądowego nie widział Trybunał w galicyjskim funduszu propinacyjnym, chociaż w jego skład mogli wchodzić sędziowie. Przyjął w tym przypadku swą właściwość dlatego, że dla prawomocności decyzji funduszu nie była konieczna przy jej wydaniu obecność sędziego⁹³. Wśród spraw wykluczonych spod kompetencji Trybunału Administracyjnego znalazły się również zarządzenia podatkowych komisji szacunkowych, gdyż powołane zostały w interesie podatników, pełniąc funkcję sądu rozjemczego.

Druga grupa wyłączeń kompetencji Trybunału Administracyjnego wiązała się z ustrojową strukturą państwa. Rozstrzygnięcia administracyjne dotyczące spraw wspólnych zostały wyłączone dlatego, że decyzje ministerstw spraw zagranicznych, wojny i finansów – w równym stopniu austriackich, co węgierskich – byłyby zaskarżalne do Trybunału powołanego tylko dla jednej połowy państwa. Nie podlegały jego orzecznictwu także zarządzenia i rozstrzygnięcia oparte na przepisach aktów prawnych wydanych w porozumieniu władz Austrii i Węgier. Mimo tak jednoznacznych podstaw niekompetencji Trybunału wynikających z dualistycznego kształtu monarchii, wkraczał on niekiedy w sprawy, które pozornie wydawały się nie podlegać jego jurysdykcji. Podejmował orzeczenia w kwestiach, co do których wprawdzie zawarte zostało wspólne porozumienie, ale w rzeczywistości nie było ku temu podstaw prawnych; albo odwrotnie, istniały przesłanki prawne, ale porozumienie faktycznie nie nastąpiło⁹⁴.

Trzecią kategorię spraw wyłączonych spod orzecznictwa Trybunału Administracyjnego wyznaczały arbitralne uprawnienia administracji państwa: mianowanie na urzędy publiczne, sprawy dyscyplinarne i sprawy z zakresu swobodnego uznania. Uwolnienie Trybunału od rozstrzygania sporów o obsadę urzędów publicznych oparte zostało na założeniu, że miał on za zadanie orzekać o upraw-

⁸⁹ *Ibidem*, nr 3905 A, 7727 A, 10517 A.

⁹⁰ Exel, nr 172.

⁹¹ Budwiński, nr 4653, 6517, 5510 A, 5615 A, 7405 A oraz nr 1600 A, 4061 A, 4703 A, 4777 A, 7458 A.

⁹² Exel, nr 637, 638, Budwiński, nr 4527.

⁹³ Budwiński, nr 5164.

⁹⁴ Budwiński § 6, nr 192, 288.

nieniach jednostki względem władzy, a nie o stosunkach między jej organami. Podobnie też uzasadniano wykluczenie spod kognicji Trybunału spraw dyscyplinarnych, w których nie chodziło o ingerencję władzy publicznej w prawa podmiotowe obywateli, ale o karę za naruszenie przez urzędnika publicznego konkretnego obowiązku służbowego.

b. Sprawy objęte kompetencją Trybunału Państwa

Rozgraniczenie kompetencji między Trybunałem Administracyjnym a Trybunałem Państwa nie okazało się sprawą prostą, gdyż oba trybunały powołane zostały do rozstrzygania o roszczeniach publiczno-prawnych. Niebezpieczeństwo powstawania pozytywnych konfliktów kompetencyjnych uświadamiało orzecznictwo powstałego wcześniej Trybunału Państwa. Wkraczał on bowiem swymi wyrokami w dziedzinę prawa publicznego, która – według artykułu 15 ustawy zasadniczej o władzy sędziowskiej – mogła być równie dobrze objęta jurysdykcją przyszłego Trybunału Administracyjnego. Występowanie sporów kompetencyjnych było nieuniknione, skoro powołanie Trybunału Administracyjnego służyć miało zahamowaniu zbytniego rozrostu jurysdykcji Trybunału Państwa głównie w zakresie roszczeń obywateli o świadczenia pieniężne ze strony państwa.

Dlatego ustanowieniu Trybunału Administracyjnego towarzyszyło wydanie ustawy regulującej sposób rozstrzygania sporów kompetencyjnych między obydwojema trybunałami prawa publicznego⁹⁵. Funkcję tę powierzała ustawa senatowi, tworzonemu *a casu ad casum* (*von Fall zu Fall*), w skład którego wchodziło po czterech członków każdego trybunału. Senat obradował pod przewodnictwem prezydenta Najwyższego Trybunału Sądowego na wniosek najwyższej instancji administracyjnej lub strony.

Trybunał Państwa od początku swej działalności przyjmował swą właściwość w sprawach, w których strona zwracała się z żądaniem przyznania jej od skarbu państwa świadczenia przewidzianego w ustawie. Kompetencję do rozpoznawania tego rodzaju roszczeń przyznał sobie także Trybunał Administracyjny, gdy wpłynęło do niego zażalenie na decyzję administracyjną, w której ustalona została wysokość odszkodowania należnego od skarbu państwa⁹⁶. Odrzucił jurysdykcję Trybunału Państwa na tej podstawie, że miał on orzekać o „spornych rosz-

⁹⁵ Gesetz vom 22. October 1875 wodurch in theilweiser Abänderung des Staatsgrundgesetzes vom 21. December 1867 (RGL Nr. 143) Bestimmungen über die Entscheidung von Competenzconflikten zwischen dem Verwaltungsgerichtshofe und den ordentlichen Gerichten, sowie zwischen dem Verwaltungsgerichtshofe und dem Reichsgerichte getroffen werden. RGL. nr 37/1876. Powołany na podstawie tej ustawy mieszany senat zebrał się w całej historii działalności obu trybunałów 30 razy. W 10 przypadkach przyznał kompetencję Trybunałowi Państwa, a tylko w 4 – Trybunałowi Administracyjnemu. W pozostałych nie stwierdził konfliktu kompetencyjnego. Zob.: T. Olechowski, *Die Einführung...*, s. 234.

⁹⁶ Konflikt kompetencyjny między Trybunałem Państwa a Trybunałem Administracyjnym powstał w związku z ustawą o zapobieganiu i zwalczaniu zarazy płucnej rogaczyny, która przewidywała odszkodowanie ze strony państwa dla właściciela bydła wybitego z powodu epidemii. Zob.: J. Piwocki, *Zbiór ustaw i rozporządzeń administracyjnych*, t. II, Lwów 1899, s. 1361-1363.

czeniu prawa publicznego” (*über streitige Ansprüche öffentlichen Rechtes*). Zdaniem Trybunału Administracyjnego, roszczenie w sensie prawnym było „sporne” dopóty, dopóki nie zostało skonkretyzowane przez prawomocne rozstrzygnięcie administracyjne. W sprawie stanowiącej przedmiot zażalenia ustawa upoważniała dwie instancje administracyjne do wydania decyzji w kwestii obowiązku odszkodowawczego państwa. Istnienie drogi administracyjnej dla dochodzenia roszczeń przeciwko skarbowi państwa miało powodować uchylenie kompetencji Trybunału Państwa⁹⁷.

Na wniosek ministerstwa spraw wewnętrznych powstały konflikt kompetencyjny znalazł swój finał w orzeczeniu mieszanego senatu, wiążącym tylko w tej jednej pojedynczej sprawie. Nie przesądzało ono kompetencji na przyszłość, gdyż każdy z trybunałów mógł o podobnych roszczeniach orzec we własnym zakresie, jeśli strona wytoczyła je wyłącznie przed jednym z nich. Senat rozstrzygnął pozytywny konflikt kompetencyjny na korzyść orzecznictwa Trybunału Państwa. Zakwestionował więc pogląd Trybunału Administracyjnego, że za jego kompetencją przemawiało występowanie administracyjnego toku instancji, za pośrednictwem którego obywatel powinien dochodzić swych roszczeń.

Dla senatu istotniejsza okazała się kwestia, w jakim charakterze działały organy administracyjne, które w formie urzędowej decyzji rozstrzygały o żądaniach odszkodowawczych strony względem państwa. Senat zajął stanowisko, że organ administracyjny w takim przypadku występował jedynie w roli reprezentanta skarbu państwa. Tego rodzaju decyzja nie była więc rozstrzygnięciem podjętym w ramach przysługującego mu imperium władzy państwowej. Stanowiła ona wyłącznie formę deklaracji złożonej przez organ administracyjny w imieniu państwa jako dłużnika wobec wierzyciela co do tego, czy i w jakim zakresie przyjmowało ono na siebie zobowiązanie wypełnienia żadanego świadczenia⁹⁸. Dlatego, zdaniem senatu, wytoczone przez stronę roszczenie pozostało nadal „sporne” w rozumieniu ustawy o utworzeniu Trybunału Państwa.

Trybunał Administracyjny podtrzymał jednak w późniejszym swym orzecznictwie stanowisko, że występowanie administracyjnego toku instancji w odniesieniu do roszczeń obywateli względem państwa przesądzało jego kompetencję⁹⁹. Dało mu to podstawę do przyznania sobie kompetencji także w tej dziedzinie roszczeń publiczno-prawnych, które stały się domeną orzecznictwa Trybunału Państwa. Objął więc swą jurysdykcją także powództwa urzędników o wypłatę przysługujących im ustawowo świadczeń związanych ze stosunkiem służby państwowej. Było to możliwe dzięki temu, że dekret nadworny z 1841 roku w sprawach o roszczenia urzędników wobec państwa ustanawiał drogę administracyjną. Trybunał Admi-

⁹⁷ R. Alter, *Judicatenbuch des Verwaltungsgerichtshofes*, Wien 1895, t. 4, s. V-XII.

⁹⁸ Hye, t. IX, s. 649. Wydana przez organ administracyjny decyzja miała zatem charakter deklaratoryjny, a nie konstytutywny.

⁹⁹ Budwiński, nr 14279, 166 A, 167 A, 4090 A, 4446 A. Trybunał Administracyjny poddawał pod kompetencję Trybunału Państwa tylko te roszczenia obywateli względem skarbu państwa, dla których nie istniała ustawowo przepisana administracyjna droga prawna. Zob.: Budwiński, nr 8263.

nistracyjny uznał jego ważność, gdyż ustawa o utworzeniu Trybunału Państwa nie zmieniała dotychczasowej organizacji i uprawnień władz administracyjnych do rozstrzygania sporów publiczno-prawnych. Pozostawił Trybunałowi Państwa prawo orzekania wyłącznie o „*judikatmässig nicht formalisierte Anforderungen*”¹⁰⁰.

Trybunał Administracyjny wdarł się więc niejako swym orzecznictwem w dziedzinę sporów publiczno-prawnych, które zastrzegał dla siebie Trybunał Państwa. Taka postawa podyktowana była, jak należy sądzić, presją austriackiej biurokracji, która chciała uwolnić się od materialnego, zasądzającego orzecznictwa Trybunału Państwa. Niemniej jednak Trybunał Państwa zyskał większe społeczne zaufanie, gdyż do niego trafiła zdecydowana większość spraw dotyczących roszczeń urzędników o wypłatę przez państwo ustawowych świadczeń.

Trybunałowi Administracyjnemu udało się także wniknąć w tę dziedzinę przedmiotowej właściwości Trybunału Państwa, która dotyczyła gminnego prawa wyborczego. Pierwszy krok w tym kierunku uczynił przez to, że uznał prawo każdego wyborcy do zakwestionowania praw wyborczych innych osób, które – zdaniem skarżącego – zostały bezpodstawnie wpisane na listę uprawnionych do głosowania. Trybunał Administracyjny wobec tego był władny orzec, że komuś nie przysługiwało czynne lub bierne prawo wyborcze. W następstwie tego obywatel skreślony z listy wyborców na mocy wyroku Trybunału Administracyjnego mógł z kolei domagać się przed Trybunałem Państwa stwierdzenia naruszenia przyznanego mu przez konstytucję prawa wyborczego¹⁰¹.

Trybunał Państwa, badając sprawę ponownie, mógł dojść do całkiem odmiennego przekonania niż Trybunał Administracyjny. Uznanie przez Trybunał Państwa naruszenia prawa politycznego zagwarantowanego w konstytucji prowadziło jednak w takiej sytuacji do wydania orzeczenia, którego sentencja była niezgodna z przyjętymi przezeń ustaleniami. Pomimo bowiem stwierdzenia braku podstaw prawnych do pozbawienia skarżącego praw wyborczych Trybunał Państwa musiał oddalić zażalenie, gdyż organ administracyjny nie mógł być obciążony odpowiedzialnością za wykonanie postanowienia wyroku Trybunału Administracyjnego¹⁰². Trybunał Państwa wprowadził w ten sposób zapobiegł występowaniu w tej samej sprawie dwóch wzajemnie ze sobą sprzecznych orzeczeń, ale i tak nadwerężona została zasada państwa prawnego, że ograniczenie praw obywateli musi mieć oparcie w ustawie.

Trybunał Administracyjny dążył wyraźnie do uszczuplenia kompetencji Trybunału Państwa w dziedzinie prawa wyborczego. Przyjął mianowicie w swym

¹⁰⁰ *Ibidem*, nr 387 A, 5181 A, 5420 A.

¹⁰¹ Ustawa o powszechnych prawach obywateli do konstytucyjnych gwarancji zaliczyła w art. 4, zd. 2 czynne i bierne prawo wyborcze do reprezentacji gminnej, jak następuje: „Wszystkim obywatelom państwa, mieszkającym w pewnej gminie i opłacającym tam podatek od nieruchomości ziemskiej, zarobku lub dochodu, należy się czynne i bierne prawo wyborcze do reprezentacji gminnej pod tymi samymi warunkami, co osobom przynależnym do gminy”.

¹⁰² Hye, nr 456. Zob. uwagi na ten temat w: A. Dziadzio, *Trybunał Państwa...*, s. 118-119. Z kolei Trybunał Administracyjny odrzucał skargi wyborców na wpisanie na listę wyborczą osób, ich zdaniem nieuprawnionych, jeśli władze umieściły je na liście wskutek pozytywnego dla nich orzeczenia Trybunału Państwa.

orzecznictwie pogląd, że konstytucyjna rękojmia z art.4, zdanie 2 ustawy zasadniczej o powszechnych prawach obywateli odnosiła się wyłącznie do samej zasady, że czynne i bierne prawo wyborcze do władz gminnych przysługiwało na równi członkom gminy, jak i osobom jedynie mieszkającym w gminie i uiszczającym podatki¹⁰³. Trybunałowi Państwa pozostawiał zatem kompetencję do orzekania tylko w razie naruszenia praw wyborczych osób nie należących do gminy, ale spełniających pozostałe ustawowe kryteria. Odmowa praw wyborczych na podstawie tego, że władze zakwestionowały fakt przynależności do gminy podlegała już zaskarżeniu do Trybunału Administracyjnego.

Stanowisko Trybunału Administracyjnego zrodziło więc pozytywny konflikt kompetencyjny. Mieszany senat orzekł jednak, że w sprawach o naruszenie czynnego i biernego prawa wyborczego do reprezentacji gminnej kompetentny był Trybunał Państwa¹⁰⁴. Jego zdaniem, konstytucyjna gwarancja obejmowała zarówno osoby nie korzystające z prawa swojszczyzny, jak i przynależne do gminy. Konkluzję tę wyprowadził senat z materiałów legislacyjnych do artykułu 4 ustawy zasadniczej. Ustawodawca wziął bowiem pod uwagę dwie kategorie członków gminy: niższą grupę uczestników gminy (*Gemeindegenossen*) i wyższą klasę osób przynależnych do gminy (*Gemeindeangehörigen*). Jeśli więc konstytucyjną zasadę odniósł do niższej klasy wyborców, to tym samym dotyczyła ona także i wyższej grupy, zgodnie z regułą prawniczego wnioskowania *a minori ad maius*.

Trybunał Administracyjny konsekwentnie trwał jednak przy własnej wykładni konstytucyjnej gwarancji i włączył w ten sposób do swego orzecznictwa prawie całą dziedzinę gminnego prawa wyborczego. Jego kasacyjne wyroki bez wątpienia były silniejszym środkiem oddziaływania na administrację niż deklaratoryjne orzeczenia Trybunału Państwa. Z tego powodu zażalenia na naruszenie przepisów prawa wyborczego do reprezentacji gminnej kierowane były głównie do Trybunału Administracyjnego, któremu przysługiwała wyłączna kompetencja do orzekania w innych kwestiach wyborczych. Orzecznictwo Trybunału Państwa w minimalnym stopniu było w stanie kształtować postawę administracji w przestrzeganiu gminnego ustawodawstwa wyborczego.

c. Sprawy z zakresu swobodnego uznania administracji

Ustawa o ustanowieniu Trybunału Administracyjnego stwierdzała, że wykluczone były spod jego kompetencji sprawy, „w których i o ile” administracja była upoważniona działać na podstawie swobodnego uznania (*freies Ermessen*). Pozostawiała tym samym w gestii samego Trybunału Administracyjnego badanie, czy powołanie się organu administracyjnego na dyskrecyjne upoważnienie miało uzasadnienie, czy też było bezpodstawne. Kontrola przez Trybunał swobodnego uznania administracji wywołała w nauce austriackiej spór o istotę tego pojęcia między E. Bernatzikiem a F. Teznerem, który wpłynął na współcze-

¹⁰³ Budwiński, nr 4555, 4648.

¹⁰⁴ Hye, t. X, s. 354-358.

sne rozumienie tej ważnej konstrukcji prawa administracyjnego¹⁰⁵. Obaj zresztą później będą mieli swój udział w kształtowaniu orzecznictwa obu trybunałów: Bernatzik jako członek Trybunału Państwa od 1901, Tezner jako radca Trybunału Administracyjnego od 1907 roku.

Różnica poglądów polegała na tym, że Bernatzik rozpatrywał swobodne uznanie na płaszczyźnie sposobu oznaczenia przesłanek normy prawnej (dyspozycji). Wśród nich wyróżnił te, które nie poddawały się jednoznacznej ocenie. Wobec tego organ administracyjny na mocy władzy dyskrejonalnej miał wyłączne prawo przyporządkowania im konkretnego stanu faktycznego i tym samym przesądzenia o następstwach zastosowanej normy prawnej. Charakter uznaniowy nadał Bernatzik tym normom prawnym, na treść których składały się pojęcia niedookreślone, jak: „użyteczność”, „niebezpieczeństwo”, „publiczne interesy”, „publiczne zgorszenie” itp. Pojmował więc swobodne uznanie jako wyłączne uprawnienie organu administracyjnego do przeprowadzenia wiążącej subsumcji występującego w konkretnej sprawie stanu faktycznego pod normę prawa publicznego, która posługiwała się nieostrymi wyrażeniami, wymykającymi się spod obiektywnych kryteriów oceny.

Interpretację pojęcia „swobodne uznanie” przez Bernatzika zakwestionował Tezner, powołując się zresztą na orzecznictwo Trybunału Administracyjnego. Wskazał mianowicie na dwa przypadki całkiem odmiennego zakwalifikowania przez Trybunał tego samego niejasnego zwrotu, określającego przesłankę dwóch różnych norm prawnych. Raz bowiem Trybunał konstatawał swobodne uznanie administracji w zakresie ustalenia treści pojęcia „skazitelność”, które stanowiło przesłankę prawną odmowy udzielenia koncesji przemysłowej. To samo jednak pojęcie, jako podstawa decyzji o wydaleniu z terenu gminy, podlegało już wiążącej wykładni Trybunału. Tezner starał się zatem wykazać, że po pierwsze, pojęcia swobodnego uznania nie należało odnosić wyłącznie do przesłanek normy prawnej; po drugie, fakt posłużenia się przez ustawę nieokreślonym zwrotem nie oznaczał wcale występowania uznania administracyjnego.

Obserwacja orzecznictwa Trybunału Administracyjnego doprowadziła Teznera do konkluzji, że istota swobodnego uznania kryła się w sposobie określania następstw prawnych, które wynikały z zastosowania danej normy prawnej do konkretnego stanu faktycznego. Analiza materiałów legislacyjnych do ustawy o Trybunale Administracyjnym pozwoliła Teznerowi ostatecznie stwierdzić, że o swobodnym uznaniu można było mówić dopiero wtedy, gdy norma prawna dopuszczała różne możliwości jej wykonania. Właśnie tę jednakowo legalną alternatywę wyboru skutków prawnych przez organ administracyjny uznał za zasadniczą cechę swobodnego uznania. Różny sposób realizacji normy prawnej zapewniał mu bowiem swobodę w podjęciu jednej z alternatywnych decyzji przez kierowanie się względami jej celowości lub użyteczności. Dlatego Trybunał

¹⁰⁵ A. Dziadzio, *Kontrola „swobodnego uznania” przez austriacki Trybunał Administracyjny 1876-1918. Doktryna i orzecznictwo*, [w:] *Miscellanea Historico-Iuridica Bialostocensia*, Białystok 1995, s. 121-161.

Administracyjny tylko w tym zakresie nie był kompetentny do podważenia rozstrzygnięcia administracyjnego.

Według Teznera, jeśli przepis prawny uzależniał decyzję od wystąpienia przesłanki w postaci „dobra ogółu”, lub „interesu publicznego”, to Trybunał Administracyjny był upoważniony do zbadania, czy organ administracyjny prawidłowo ustalił treść tych nieokreślonych pojęć w świetle ujawnionych w sprawie okoliczności i faktów. Nie mógł jedynie podważyć celowości podjętego działania lub zaniechania w razie faktycznego zaistnienia przesłanek nieostrej normy prawnej. Tezner nie znalazł powodu, dla którego jednoznacznie sformułowana norma prawa administracyjnego podlegała wiążącej wykładni Trybunału, a zawierająca nie dość skonkretyzowaną treść, byłaby poza jego merytoryczną kontrolą. Organ administracyjny bowiem mógł się powołać na względy „dobra publicznego” tylko na podstawie ustawy i wyłącznie w tym znaczeniu, jakie nadawała ona tej blankietowej normie.

W opozycji niejako do sporu między Bernatzikiem a Teznerem narodziła się kolejna koncepcja swobodnego uznania, której twórcą był R. Laun. On z kolei rozumiał swobodne uznanie jako upoważnienie władz administracyjnych do ustalenia – z mocy ogólnej kompetencji i niezależnie od ustawy – co w konkretnej sprawie odpowiadało wymaganiom interesu publicznego. Krytycznie odniósł się do poglądu Teznera, że swobodne uznanie zachodziło wtedy, gdy norma prawna pozostawiała organowi administracyjnemu prawo wyboru działania w razie udowodnienia jej podstaw faktycznych. Laun utrzymywał zatem, że organ administracyjny przy wydaniu koncesji staje przed wyborem, czy ubiegający się o nią powinien być potraktowany jako godny zaufania czy też nie. Niemniej jednak postępowanie władz w takich przypadkach jest prawnie związane, gdyż wybór ten nie jest niezawisły od zamysłu ustawodawcy, który wymaga wyboru kandydata najbardziej zdanego do jej posiadania. Swobodne uznanie, zdaniem Launa, wchodzi w grę dopiero wtedy, gdy władze są upoważnione same określić, bez wpływu ustawodawcy, cel dla którego dokonują takiego wyboru.

Istota swobodnego uznania nie tkwiła w tym, wywodził Laun, że władze mogą udzielić koncesji na linię kolejową lub też jej odmówić. Polegała ona na tym, że organ administracyjny był uprawniony przy tym wyborze kierować się względami gospodarczymi, strategicznymi, politycznymi, wreszcie bezpieczeństwa, których przestrzeganie nie zostało dokładnie określone przez ustawę, lecz oznaczone ogólnie kategorią interesu publicznego. Laun odrzucił tezę Teznera, że urzeczywistnienie przez władze interesu publicznego odbywać się mogło wyłącznie przez interpretację woli ustawodawcy, którą ten ukrył w tym właśnie wyrażeniu. Podobnie jak Bernatzik sądził, że kategoria interesu publicznego nie jest pojęciem prawnym, a tym samym jej treść nie podlegała prawniczej wykładni ze strony Trybunału Administracyjnego. Był jednak zdania, że jeśli ustawa uzależniała decyzję od stwierdzenia niebezpieczeństwa grożącego interesom ogółu, to ocena, czy w rzeczywistości takie niebezpieczeństwo istniało, należała do Trybunału. Ustalenie ustawowych przesłanek normy prawnej, według Launa, nie odbywało się w dro-

dze swobodnego uznania, ale podlegało ograniczeniom wynikającym z obowiązku organu administracyjnego do wykrycia rzeczywistego stanu sprawy. Swobodne uznanie w takim przypadku obejmowało ocenę władz, czy i jakim interesom publicznym zagrażało istniejące niebezpieczeństwo oraz jakich środków wymagała ich ochrona¹⁰⁶.

Współczesne rozumienie uznania administracyjnego pozostaje w bezpośrednim związku z orzecznictwem dawnego austriackiego Trybunału Administracyjnego i dyskusją jakie ono wówczas wywołało. Według bowiem obecnej koncepcji zgoda na swobodne uznanie polega zasadniczo na świadomym odejściu ustawodawcy przy uregulowaniu jakiejś kwestii od ścisłego i wiążącego określenia postępowania organów administracyjnych i na udzieleniu im prawa samodzielnego wyboru sposobu działania z uwzględnieniem ogólno-politycznych celów. Uznanie administracyjne ustawodawca formułuje zatem w ten sposób, że pozostawia organowi władzy alternatywny sposób działania po dokonaniu subsumcji danego w sprawie stanu faktycznego pod normę prawną. Kontrola sądowo-administracyjna o charakterze kasacyjnym w takiej sytuacji ogranicza się do ustalenia prawidłowości przeprowadzonej subsumcji bez możliwości oceny wybranego przez administrację sposobu działania.

Taka konstrukcja swobodnego uznania pojawiła się w orzecznictwie austriackiego Trybunału Administracyjnego, w pełni już odpowiadając zasadom państwa prawnego. Trybunał rozpoznawał więc swobodne uznanie, gdy ustawa przekazywała organowi administracyjnemu, w razie istnienia stanu faktycznego zgodnego z normą prawną, możliwość wyboru działania przy użyciu zwrotów: *berechtigt* (upoważniony), *kann* (może), *gestatten* (pozwolić)¹⁰⁷. Odnosił je jednak wyłącznie do aktów administracyjnych o charakterze konstytutywnym. Stwierdzenie przez Trybunał Administracyjny deklaratoryjności aktu administracyjnego wykluczało powołanie się władz na swobodne uznanie¹⁰⁸.

Wykluczenie przez Trybunał kontroli decyzji administracyjnych na etapie przeprowadzenia subsumcji stanu faktycznego rozstrzyganej sprawy pod normę prawną miało mieć miejsce wówczas, gdy w jej treści występowały pojęcia nieokreślone o wieloznacznej treści w postaci ogólnej kategorii „interesu publicznego”. Taki sposób traktowania swobodnego uznania, jako podstawy wyłączającej kompetencję Trybunału, został przyjęty przez twórców ustawy. Do tej koncepcji nawiązał Bernatzik, a następnie ją rozwinął Laun. Ta postać swobodnego uznania najczęściej też występowała w orzecznictwie Trybunału Administracyjnego. Autorzy ustawy o ustanowieniu Trybunału Administracyjnego starali się

¹⁰⁶ *Ibidem*, s. 133-139.

¹⁰⁷ Budwiński, nr 11620, 3740 A.

¹⁰⁸ *Ibidem*, nr 13254. Trybunał Administracyjny uznał początkowo, że wyrażenie *es gestattet* (wolno) w przepisach o nadaniu obywatelstwa austriackiego oznaczało konieczność pozytywnego rozstrzygnięcia, jeśli zostały spełnione wszystkie ustawowe warunki, gdyż temu rozstrzygnięciu nadał charakter deklaratoryjny. Zob.: Budwiński, nr 3050 A. Później jednak przyjął występowanie w takim przypadku swobodnego uznania administracji. Zob.: Budwiński, nr 7375 A.

bowiem nadać pojęciu „swobodne uznanie” jak najszerszy zakres, aby w znaczny sposób zawęzić jego jurysdykcję.

W ich przekonaniu swobodne uznanie zachodziło zawsze, gdy u źródeł wydania decyzji administracyjnej leżała jakakolwiek potrzeba działania w interesie publicznym. W takim przypadku swobodne uznanie obejmowało zarówno decyzję o celowości podjętych przez administrację działań, jak i wiążące ustalenie, że występujące w konkretnej sprawie fakty całkowicie wyczerpywały treść przesłanek normy prawnej posługującej się zwrotami „wymagania dobra powszechnego” czy „względny interesu publicznego”¹⁰⁹. Trybunał Administracyjny nie poszedł jednak całkowicie w kierunku wskazanym przez twórców ustawy. Wydzielił bowiem w swym orzecznictwie dwie grupy tego rodzaju norm uznaniowych, przyjmując, że tylko jedna z nich uchylała się spod jego merytorycznej kontroli.

Pierwszą grupę stanowiły przepisy prawne, które przyznawały władzom administracyjnym inicjatywę w podejmowaniu działań koniecznych dla realizacji potrzeb społecznych. Dzięki nim administracja państwa mogła realizować politykę w interesie dobra ogółu. Wspólną cechą tych przepisów było to, że przejawiała się w nich organizatorska funkcja organów państwa. Taki właśnie charakter miały regulacje dotyczące wywłaszczenia czy przyjęte w ustawie przemysłowej. Trybunał Administracyjny stwierdzał więc swobodne uznanie, a co za tym idzie i własną niekompetencję tylko wtedy, jeśli w przepisach operujących pojęciem „interesu publicznego” dostrzegał przejawy organizatorskiej funkcji administracji. Nie mógł wtedy podważyć materialnych podstaw takiej decyzji administracyjnej. Kontrola Trybunału ograniczała się jedynie do proceduralnej strony zaskarżonego przez stronę rozstrzygnięcia.

Natomiast pełną kontrolą objął Trybunał Administracyjny drugą grupę norm uznaniowych. Kryterium ich wyróżnienia stanowiła funkcja ochronna organów państwa, jaka wynikała z istoty wydanych uregulowań prawnych. Trybunał dostrzegał tę funkcję wszędzie tam, gdzie ustawa powierzała administracji strzeżenie interesu publicznego, ale wyłącznie jako reakcję na sposób korzystania przez jednostkę z przysługujących jej praw. Do wypełnienia tej funkcji administracja była prawnie zobowiązana dopiero wtedy, gdy działanie lub zaniechanie jednostki zagrażało interesom ogółu. Władze zatem chroniły dobro publiczne niejako w odpowiedzi na sposób, w jaki obywatel korzystał z przysługujących mu praw.

Dotyczyło to w szczególności decyzji administracyjnych zawierających nakazy lub zakazy budowlane podejmowane ze względów publicznych, które ograniczały sposób korzystania przez jednostkę z prawa własności. W tego typu sprawach Trybunał Administracyjny odmawiał organom administracyjnym swobodnego uznania w zakresie wiążącego ustalenia, czy przewidziane w ustawie względy publiczne miały pokrycie w przyjętym stanie faktycznym. Prawdopodobnie przeprowadzonej przez administrację subsumcji podlegała kontroli Trybunału, który mógł dokonać odmiennych ustaleń. W tej jednej dziedzinie swego orzecznictwa w sprawach

¹⁰⁹ *Motivenbericht zu dem Gesetzentwurfe, betreffend die Errichtung eines Verwaltungsgerichtshofes*, [w:] Kaserer, *Die Gesetze...*, s. 26-27.

z zakresu swobodnego uznania odszedł Trybunał od intencji ustawodawcy i połączył drogą wskazaną przez Teznera¹¹⁰.

Tak samo podlegały wiążącej ocenie Trybunału Administracyjnego „pojęcia nieokreślone” (*unbestimmten Begriffen*), które wyłączył z materii swobodnego uznania. Jeśli zatem w treści normy prawnej występowały niejasne wyrażenia, a nie miały one charakteru upoważnienia do działania w interesie publicznym, to ustawowe desygnaty nadawał tym pojęciom na tle konkretnego stanu faktycznego sam Trybunał. Jego ustalenia wiązały organ administracyjny. Warunkiem takiego orzeczenia Trybunału było jednak to, aby realizacja normy prawnej zawierającej niejasne wyrażenie powiązana była jednocześnie z zagwarantowanym przez ustawę roszczeniem, które decyzji władz mógł przeciwstawić jej adresat¹¹¹.

Obok kategorii „interesu publicznego”, jako wyznacznika swobodnego uznania, najczęściej występującą w orzecznictwie Trybunału jego postacią było stwierdzenie przezeń nieistnienia konkretnych pozytywnych norm prawa administracyjnego dla oceny podjętych przez administrację zarządzeń. Podstawę do działania w takim przypadku administracja wyprowadzała z ogólnych norm kompetencyjnych, pochodzących z czasów państwa absolutnego. Trybunał musiał przystać na koncepcję swobodnego uznania upoważniającego administrację do działania w obszarach nie uregulowanych wyraźnie przez ustawę i prawo, jeśli jej aktywność nie miała ulec sparaliżowaniu, skoro nowe ustawodawstwo tylko w części było w stanie zerwać z arbitralnością władzy austriackiej biurokracji.

Idea państwa prawnego w początkach działalności Trybunału Administracyjnego nakazywała w przepisach administracyjnych dostrzegać jedynie granicę („szrankę”), poza którą rozpościerał się obszar dowolnej działalności, niedostępnej sądowo-administracyjnej kontroli. Ustawa nie mogła zatem stanowić wyłącznej podstawy i źródła form prawnych działalności organów państwa. Dopiero u progu XX wieku pojawiać się będzie w orzecznictwie Trybunału Administracyjnego postulat wyraźnego upoważnienia ustawowego dla podejmowanych przez nie działań. Zaslugą Trybunału było jednak to, że nie pozwalał administracji na pełną swobodę postępowania. Ograniczenia tej swobodnej działalności wyprowadzał z celu i istoty przepisów, które tylko w sposób ogólny dawały podstawę do wydania administracyjnego zarządzenia¹¹².

¹¹⁰ W końcowym okresie działalności Trybunału Administracyjnego jego radcy stali już zdecydowanie na stanowisku, że w takich przypadkach „es sich nicht um Fragen des freien Ermessens, sondern um eine freie Würdigung der maßgebenden Verhältnisse handelt, die wohl der VGII. Ueberprüfung unterliegt”, [w:] SUA w Pradze, NSSR / VIII 1914, Aktenbund VIII 1914, karton 234. Uzasadnienie dla kontroli przez Trybunał swobodnego uznania podał R. Herrnritt: „Das freie Ermessen der Behörde beziehe sich nur auf das Ergebnis der Tatbestandsüberprüfung, nicht aber auf die Feststellung des Tatbestandes”. SUA, NSSR/VIII, karton 91. Dokładną analizę orzecznictwa Trybunału Administracyjnego zobacz w: A. Dziadzio, *Kontrola swobodnego uznania...*

¹¹¹ Zob.: A. Dziadzio, *Kontrola swobodnego uznania...*, s. 152 i n.

¹¹² Budwiński, nr 2134 A. W orzeczeniu tym Trybunał orzekł, że zgoda na urządzenie przedstawień teatralnych nie mogła zawierać warunków, które służyły innym celom niż wynikające z ogólnych postanowień ordynacji teatralnej. Trybunał reprezentował więc teorię wewnętrznych granic swobodnego uznania.

d. Sprawy karno-policyjne

Wykluczenie spraw karno-policyjnych spod orzecznictwa Trybunału Administracyjnego miało inne uzasadnienie niż pozostałych, dlatego znalazło osobne miejsce w ustawie. Podstawa wyłączenia wiązała się z podjętymi wówczas pracami nad całościowym uregulowaniem materii karno-policyjnej. Miała zatem charakter tymczasowy, o czym świadczył sposób redakcji paragrafu 48 ustawy, który stwierdzał, że kompetencja Trybunału Administracyjnego w sprawach karno-policyjnych zostanie określona wraz z wprowadzeniem tego ustawodawstwa. Deklaracja ta pozostała jednak do końca monarchii pobożnym życzeniem. Austriacka monarchia konstytucyjna była więc przez cały czas mocno zakotwiczona w ustawodawstwie państwa absolutnego. Budowa podwalin państwa prawnego, w której miał swój udział zarówno Trybunał Państwa, jak i Trybunał Administracyjny, odbywała się obok wciąż obowiązującego policyjnego prawodawstwa minionej epoki¹¹³.

Najbardziej jaskrawym przykładem pozostałości starego systemu był cesarski patent z 20 kwietnia 1854 roku o egzekucji orzeczeń władz politycznych, zwany potocznie „patentem o chłościę”. Przetrwał on w czasach konstytucyjnych w stanie właściwie nienaruszonym, jeśli nie liczyć usunięcia z niego kary cielesnej w 1867 roku. Paradoksem było to, że podczas debaty nad tworzeniem Trybunału Administracyjnego ze zdziwieniem przyjmowano jego obowiązywanie, ale jednocześnie nie podjęto kroków, żeby poddać już wówczas jego stosowanie sądowo-administracyjnej kontroli. Podobnie zatem jak cesarski patent pozostał na uboczu orzecznictwa Trybunału Administracyjnego, tak stosowanie przez administrację szeregu przepisów o charakterze karno-policyjnym zawartych w różnych ustawach pozostawało poza jego jurysdykcją.

Do ważniejszych z nich należały przepisy ustawy przemysłowej, która dysponowała dość szerokim katalogiem kar: od nagany, grzywny, aresztu, po odebranie pozwolenia na wykonywanie działalności gospodarczej. Decyzje władz administracyjnych, które miały za przedmiot jedną z tych sankcji, traktował Trybunał Administracyjny jako dozwoloną formę represji, nie objętą jego kontrolą. Za środek karno-policyjny uznawał jednak tylko takie cofnięcie uprawnienia przemysłowego, które było następstwem pisemnych upomnień, nie odnoszących żadnego skutku.

¹¹³ W uzasadnieniu do projektu ustawy o ustanowieniu Trybunału Administracyjnego rząd austriacki stwierdzał: „Einerseits beschäftigt sich die Regierung mit der Ausarbeitung eines Polizeistrafgesetzbuches, wodurch die meisten polizeilichen Contraventionsfälle der Cognition des ordentlichen Polizeirichters unterstellt werden, andererseits bedarf es noch einer Revision der Bestimmungen über die arbitäre Strafgewalt der Polizeibehörden im Geiste des constitutionellen Staatsrechtes, bevor festgestellt werden kann, ob und inwieweit auch gegen administrative Strafverfügungen ein Beschwerdezug an den Verwaltungsgerichtshof stattzufinden hat”, [w:] Kaserer, *Die Gesetze...* Austriackie czynniki rządowe nosiły się zatem z zamiarem całościowej reformy karno-policyjnego ustawodawstwa zgodnie z wymaganiami państwa prawa. Niestety nie doczekały się one realizacji, jak zresztą i inne ustawy, które zerwałyby z onnipotencją administracji państwa, np. w kwestii uregulowania odpowiedzialności cywilnej urzędników za spowodowane naruszenia prawa na podstawie artykułu 12 ustawy o wykonywaniu władzy rządowej i wykonawczej.

Natomiast odmówił tej cechy decyzji powodującej utratę koncesji, która została wydana na podstawie wyroku skazującego jej posiadacza z powodu popełnienia przez niego przestępstwa wymienionego w ustawie przemysłowej. Władze mogły w takiej sytuacji uchylić pozwolenie na prowadzenie przemysłu tylko wtedy, gdy w związku z popełnionym przestępstwem istniała obawa nadużyć w razie kontynuacji koncesji. W tym rozstrzygnięciu dopatrywał się Trybunał Administracyjny jedynie policyjnego środka zapobiegawczego, a nie orzeczenia karno-policyjnego. Trybunał wprawdzie nie mógł zakwestionować ustalenia istnienia takiej obawy, gdyż była to kwestia swobodnego uznania, ale był władny uchylić decyzję o cofnięciu, jeśli wyłączną jej przyczyną był tylko sam fakt wyroku sądowego¹¹⁴. Był to jednak sporadyczny przypadek ingerencji Trybunału Administracyjnego w kwestie karno-policyjne. Stosowanie środków karnych na podstawie wielu ustaw: budowlanej, górniczej, wodnej, leśnej, o ochronie wzorów przemysłowych i znaków towarowych, o ubezpieczeniach na wypadek choroby – wyłączone było spod jego orzeczniczej kontroli¹¹⁵.

D. Kasacyjne uprawnienia Trybunału Administracyjnego

1. Rodzaje kasacji

Wyłącznie kasacyjny charakter wyroków Trybunału Administracyjnego, przyjęty w ustawie, był bez wątpienia owocem determinacji, z jaką rząd austriacki bronił tego modelu sądownictwa administracyjnego przed pomysłami nadania mu uprawnień reformatoryjnych. Posunął się nawet do tego, że na forum parlamentu zagroził wycofaniem projektu ustawy o ustanowieniu Trybunału Administracyjnego w razie zasadniczej zmiany jego kompetencji. Debata parlamentarna nie spowodowała zatem naruszenia podstawowej konstrukcji kasacyjnych uprawnień Trybunału, chociaż projekt rządowy w tym zakresie uległ pewnej modyfikacji¹¹⁶. Poza bowiem rządową wersją kasacji na podstawie paragrafu 7 Izba Posłów przyznała Trybunałowi kompetencję do uchylania decyzji administracyjnych także na podstawie paragrafu 6 ustawy. Tymczasem projekt rządowy przyznawał Trybunałowi Administracyjnemu w paragrafie 6 tylko uprawnienie zwrócenia organowi administracyjnemu sprawy, jeśli do podjęcia wyroku potrzebne było uzupełnienie stanu faktycznego. Pod wpływem krytycznych uwag komisji Izby Panów Unger

¹¹⁴ Budwiński, nr 712, 9572.

¹¹⁵ *Ibidem*, nr 364, 7752, 9208, 10009, 5510 A. Także: Exel, s. 306-313. W sprawach karno-policyjnych Trybunał nie był nawet uprawniony do badania prawidłowości postępowania administracyjnego.

¹¹⁶ Rząd w swym projekcie przewidywał tylko jeden rodzaj kasacyjnych wyroków na podstawie paragrafu 7, według którego kasacyjny wyrok Trybunału powodował konieczność wydania przez władze administracyjne nowego rozstrzygnięcia administracyjnego „wobei sie an die in dem Erkenntnisse des Verwaltungsgerichtshofes ausgesprochene Rechtsansicht gebunden sind”. Kiedy rząd po otwarciu nowej sesji Rady Państwa wniósł ponownie projekt ustawy o ustanowieniu Trybunału Administracyjnego, to treść paragrafu 7 została nieco zmieniona. Słowo *Rechtsansicht* zostało zastąpione terminem *Rechtsanschauung*. W ten sposób władze administracyjne przy wykonaniu wyroku Trybunału miały się kierować wszystkimi wytycznymi zawartymi w jego uzasadnieniu.

zaproponował nową, bardziej precyzyjną, redakcję tego zapisu. W sytuacji zatem, gdyby, zdaniem Trybunału, został przyjęty stan faktyczny niezgodny z aktami lub wymagałby w istotnych punktach uzupełnienia, mógł on zwrócić sprawę organowi administracyjnemu, który miał braki usunąć i wydać nowe rozstrzygnięcie. Natomiast jeśli Trybunał doszedłby do wniosku, że nie zostały zachowane istotne formy postępowania administracyjnego, to wówczas był uprawniony do uchylenia wadliwego postępowania i spowodowania wszczęcia nowego¹¹⁷.

Zgoda przedstawiciela rządowego na wprowadzenie do ustawy nowej postaci wyroku kasacyjnego przesądziła o tym, że Izba Posłów dokonała dalej idącej zmiany, udzielając Trybunałowi prawa uchylania decyzji administracyjnych z trzech powodów o charakterze proceduralnym: a) niezgodności stanu faktycznego z aktami, b) potrzeby uzupełnienia stanu faktycznego sprawy, c) naruszenia istotnych form postępowania administracyjnego. Ustawa o ustanowieniu Trybunału Administracyjnego przyjęła zatem dwie podstawy kasacji. Uchylenie decyzji administracyjnej mogło nastąpić albo ze względów materialnych, albo z przyczyn formalnych. Pierwszy rodzaj kasacji zachodził wówczas, gdy rozstrzygnięcie administracyjne było sprzeczne z treścią materialnej normy prawnej; drugi – z powodu naruszenia wymagań prawidłowego postępowania administracyjnego. Dlatego zasady tego postępowania miał kształtować Trybunał głównie w drodze własnego orzecznictwa, gdyż poza wskazanymi w ustawie o jego powołaniu i nielicznymi przypadkami innych przepisów o charakterze procesowym, nie doszło w monarchicznej Austrii do kodyfikacji procedury administracyjnej.

Trybunał Administracyjny dążył w swym orzecznictwie do nadania wyrokowi kasacyjnemu, podjętemu ze względów proceduralnych, tego samego znaczenia prawnego jak w przypadku orzeczenia uchylającego decyzję z powodów materialnych. Według paragrafu 7 ustawy, organ administracyjny w razie uchylenia zaskarżonego rozstrzygnięcia był zobowiązany wydać w sprawie dalsze zarządzenia, zgodnie z zapatrywaniem prawnym wyrażonym w kasacyjnym orzeczeniu Trybunału. Gdy zatem Trybunał uchylił decyzję administracyjną z przyczyn oznaczonych w paragrafie 6 ustawy, to niezastosowanie się do jego stanowiska prawnego przez organ administracyjny, tak co do stwierdzonych uchybień, jak i co do określonego w kasacyjnym wyroku sposobu ich sanacji, powodowało powtórne uchylenie nowej decyzji na podstawie już paragrafu 7 ustawy¹¹⁸.

Trybunał Administracyjny w podniesieniu znaczenia prawnego kasacyjnego wyroku podejmowanego na podstawie paragrafu 6 ustawy szedł tak daleko, że przy dalszym załatwieniu sprawy wymagał bezwzględneho wykonania przez administrację zalecenia, które przyjął i rozwinął w uzasadnieniu orzeczenia. W związku tym organ administracyjny nie miał swobody wyboru środków wio-

¹¹⁷ T. Olechowski, *Die Einführung...*, s. 149-150.

¹¹⁸ Budwiński, nr 864, 8832 A. Natomiast w sytuacji, gdy uzupełnienie braków postępowania odbyło się zgodnie ze stanowiskiem prawnym Trybunału, ale nadal nie przyniosło ono wyświetleń istotnych w sprawie kwestii, Trybunał ponownie uchylał decyzję w oparciu o § 6 ustawy. Zob.: Budwiński, nr § 6, nr 139, 280.

dających do usunięcia stwierdzonych w orzeczeniu Trybunału braków postępowania. Musiał przedsięwziąć działania, które dokładnie odpowiadały poleceniom Trybunału zawartym w uzasadnieniu wyroku¹¹⁹.

Dążeniu Trybunału Administracyjnego, aby wprowadzić do praktyki administracyjnej obowiązek ścisłego stosowania się do jego orzeczeń, zawierających nakaz likwidacji skutków wadliwego postępowania, nie przysłała w sukurs doktryna. Przeważało w niej stanowisko, że w razie stwierdzenia przez Trybunał niewłaściwego sposobu realizacji jego orzeczenia przez władze, mógł on jedynie ponownie uchylić decyzję w oparciu o paragraf 6 ustawy. Zastosowanie podstawy do uchylenia decyzji w oparciu o paragraf 7 było nieuzasadnione, gdyż był to przepis o wyjątkowym charakterze. Jego powołanie byłoby usprawiedliwione tylko wtedy, gdyby organ administracyjny zignorował stanowisko Trybunału wyrażone w sentencji wyroku. Tylko więc fakt całkowitego zaniechania przez władze uzupełnienia postępowania administracyjnego zgodnie z stanowiskiem Trybunału dawał mu podstawę do uchylenia ponownego rozstrzygnięcia na podstawie paragrafu 7 ustawy. Sam sposób wykonania przez administrację nakazu zawartego w kasacyjnym orzeczeniu Trybunału mógł być przez niego zakwestionowany wyłącznie w oparciu o paragraf 6 ustawy¹²⁰.

Ustalenie relacji między uprawnieniami kasacyjnymi Trybunału Administracyjnego przyjętymi w paragrafie 6 jako wynik parlamentarnej poprawki, a kasa-

¹¹⁹ Budwiński, nr 2521, Budwiński, §6, nr 218. Stanowisko powyższe zajął Trybunał w sprawie, która dotyczyła zamknięcia cmentarza żydowskiego w jednym z galicyjskich miast. Władze gminne wydały decyzję o zamknięciu cmentarza po tym, jak starostwo wezwało je do tego na tej podstawie, że cmentarz był położony w obrębie miejscowości. Decyzję utrzymał wydział powiatowy. Jednocześnie izraelska gmina wyznaniowa zaskarżyła postanowienie starostwa do namiestnictwa. Gdy namiestnictwo podtrzymało decyzję starostwa, gmina wyznaniowa odwołała się do ministerstwa, wnosząc jednocześnie zażalenie do Wydziału Krajowego na niekorzystną dla siebie decyzję wydziału powiatowego. Zarówno namiestnictwo, jak ministerstwo oddaliły zażalenie. Wydział Krajowy nie uwzględnił odwołania po tym, jak ministerstwo zatwierdziło decyzję namiestnictwa. Od tej decyzji Wydział Krajowy złożyła gmina izraelska zażalenie do Trybunału. Trybunał uchylił zaskarżone rozstrzygnięcie z tej przyczyny, że władze autonomiczne powinny samodzielnie zbadać, czy cmentarz powinien być zamknięty zgodnie z przepisami ustawy z 30 IV 1870 roku. Natomiast władza gminna zarządziła zamknięcie cmentarza tylko z tego powodu, że nakazały jej to władze polityczne. Zdaniem Trybunału, sprawowanie w sprawach sanitarnych nadzoru przez władze polityczne nie wyłączało samodzielności gminy co do zakładania, utrzymywania i nadzorowania cmentarzy. Dlatego Trybunał uchylił decyzję w oparciu o § 6 ustawy, gdyż władze autonomiczne zamiast orzec samodzielnie w sprawie, wykonały jedynie polecenie władz politycznych. W wykonaniu tego wyroku Wydział Krajowy zbadał sprawę i rozstrzygnął na nowo o zamknięciu cmentarza. Gdy sprawa ponownie znalazła się na wokandzie Trybunału, ten ponownie uchylił decyzję Wydziału Krajowego, ale już na podstawie § 7, gdyż – jego zdaniem – według poprzedniego orzeczenia Wydział Krajowy był zobligowany do uchylenia decyzji niższych instancji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania przez zwierzchność gminną. Nie był natomiast upoważniony do samodzielnej oceny sprawy i wydania rozstrzygnięcia. Trybunał bowiem w swym pierwszym wyroku twierdził, że żadna z władz autonomicznych nie działała samodzielnie.

¹²⁰ Zob. „Przegląd Sądowy i Administracyjny”, nr 49 z 10 XII 1885, s. 229. Por. także nr 43, 46, 47 tego czasopisma z 1885 roku oraz „Oesterreichische Zeitschrift für Verwaltung“ z 28 V 1885, nr 22.

cją oznaczoną przez rząd w paragrafie 7 ustawy wywołało zatem rozbieżności interpretacyjne. Znamienne było jednak to, że Trybunał przyjął taką wykładnię przepisów o swych kasacyjnych uprawnieniach, która zapewniła mu pozycję skutecznego egzekutora tworzonych przez siebie zasad prawidłowego postępowania administracyjnego. Jego kasacyjny wyrok miał w znacznej mierze przesądzać dalsze poczynania administracji. Trybunał Administracyjny w nieznacznym zakresie wykroczył poza ideę ustawy, która miała go całkowicie pozbawić funkcji administrujących.

2. Ograniczenia kasacyjnej kompetencji

a. Wyrokovanie na podstawie stanu faktycznego przyjętego w postępowaniu administracyjnym

Warunki związania Trybunału Administracyjnego stanem faktycznym przyjętym przez władze administracyjne określał paragraf 6 ustawy: „Trybunał Administracyjny ma orzekać zazwyczaj na podstawie takiego stanu faktycznego rzeczy, jaki przyjęła ostatnia instancja administracyjna. Jeżeli jednak Trybunał uważa, że faktyczny stan rzeczy został ustalony niezgodnie z aktami, lub że potrzebuje on uzupełnienia w istotnych punktach, albo że niezważano na dochowanie istotnych form postępowania administracyjnego, wówczas ma on uchylić rozstrzygnięcie lub zarządzenie będące przedmiotem zażalenia z powodu wadliwego postępowania, i ma zwrócić sprawę władzy administracyjnej, która ma usunąć braki, a następnie wydać nowe rozstrzygnięcie lub zarządzenie”.

Wykładnia zdania pierwszego powyższego postanowienia ustawy nie okazała się wcale prosta. Dowiódł tego wspomniany już spór między Bernatzikiem a Teznerem o zakres kontroli swobodnego uznania przez Trybunał Administracyjny. Bernatzik powołując się właśnie na treść paragrafu 6 ustawy podważył koncepcję Teznera o możliwości przeprowadzania przez Trybunał wiążącej subsumcji ustalonych okoliczności faktów pod ustawowe pojęci nieokreślone. Natomiast Tezner rozumiał ten zapis inaczej. Jego zdaniem, paragraf 6 ustawy wyłączał jedynie możliwość podjęcia przez Trybunał samodzielnego dochodzenia w celu wykrycia niezależnego od ustaleń władz administracyjnych stanu faktycznego sprawy. Nie stanowił jednak przeszkody dla Trybunału, żeby na podstawie stwierdzonych w postępowaniu administracyjnym okoliczności, mógł dojść, uwzględniając te fakty, do innych konkluzji niż te, które poczynił organ administracyjny. To stanowisko spotkało się uznaniem znaczących przedstawicieli ówczesnej nauki prawa administracyjnego¹²¹. Znalazło ono także odbicie w orzecznictwie Trybunału Administracyjnego.

Trybunał Administracyjny prezentował zatem w swym orzecznictwie stały pogląd, że nie mógł on oprzeć wyroku na okolicznościach, które nie zostały odzwierciedlone w faktycznym stanie rzeczy przyjętym przez ostatnią instancję administracyjną. Był bowiem pozbawiony prawa do prowadzenia własnego po-

¹²¹ *Archiv für öffentliches Recht*, t. IV, Freiburg 1888, s. 582-586.

stępowania dowodowego i współudziału w wykryciu stanu faktycznego sprawy. Wszelkie więc nowe fakty przytoczone przez stronę na rozprawie sądowej pomijał. Czynił tak nawet wtedy, gdy przedłożone dowody całkowicie obalały stan faktyczny przyjęty przez organ administracyjny. Trybunał musiał w takim przypadku odrzucić zażalenie¹²². Stronie służył wówczas jedynie wniosek do władz administracyjnych o wznowienie postępowania.

Zgodnie z treścią zdania pierwszego paragrafu 6 ustawy, dla orzeczenia Trybunału Administracyjnego miarodajny był stan rzeczy ustalony przez ostatnią instancję administracyjną. Przyznane w postępowaniu administracyjnym okoliczności i fakty stanowiły podstawę tak dla wydanej przez organ administracyjny decyzji, jak i orzeczenia Trybunału. Zasadniczo Trybunał nie mógł ich odrzucić, chyba że znalazł powody, które upoważniały go do zakwestionowania ustaleń faktycznych organu administracyjnego. Z obowiązku oparcia swego wyroku na stanie faktycznym ustalonym przez administrację zwalniało Trybunał stwierdzenie, że faktyczny stan rzeczy został przyjęty niezgodnie z aktami albo wymagał uzupełnienia, albo przy jego ustaleniu doszło do naruszenia istotnych norm postępowania administracyjnego¹²³.

Warunkiem jednak odrzucenia przez Trybunał ustaleń faktycznych organu administracyjnego na podstawie przesłanek z paragrafu 6 ustawy było, aby nieprawidłowości faktycznego stanu rzeczy były przez stronę podnoszone w toku całego postępowania administracyjnego i w złożonym do niego zażaleniu. Z urzędu bowiem badał Trybunał jedynie zachowanie zasad procedury administracyjnej¹²⁴. Zdarzało się jednak, że niekiedy – dotyczyło to głównie decyzji o charakterze uznaniowym – badał prawidłowość całego postępowania, także w zakresie braków w stanie faktycznym¹²⁵. Zarzuty strony w odniesieniu do wadliwego przyjęcia stanu faktycznego sprawy dawały podstawę do kasacyjnego wyroku Trybunału tylko wtedy, gdy w trakcie administracyjnego dochodzenia nie zostały podjęte czynności potwierdzające lub zaprzeczające jej twierdzeniom¹²⁶. W początkach swej działalności Trybunał Administracyjny dość ostrożnie posługiwał się uprawnieniami wynikającymi z treści zdania drugiego paragrafu 6 ustawy, uznając kwestie ustaleń faktycznych rozpoznawanych spraw za domenę organów administracyjnych. Najczęściej uchylał decyzje z powodu niezachowania istotnych form postępowania administracyjnego. Niemniej jednak z biegiem czasu dążył do niwelowania ograniczenia wynikającego z zapisu ustawy o związaniu Trybunału przy wyrokowaniu stanem faktycznym ustalonym przez ostatnią instancję administracyjną.

Najlepszym przykładem zmiany w podejściu do charakteru prawnego związania orzeczeń Trybunału Administracyjnego stanem faktycznym przyjętym przez or-

¹²² Budwiński, nr 309, 1699, 2324, 2363, 5131, 11691, 13027, 6635 A, 7100 A.

¹²³ *Ibidem*, nr 4272 A, 4913 A, 5067 A, 5112 A, 5665 A, 5948 A, 6566 A, 6927 A, 10248 A, 10420 A,

¹²⁴ Budwiński, § 6, nr 73, Budwiński, nr 7667 A.

¹²⁵ *Ibidem*, nr 2675 A. Sprawa dotyczyła ustaleń faktycznych decyzji wyłączeniowej.

¹²⁶ *Ibidem*, nr 13380.

gan administracyjny było jego orzecznictwo w sprawach z zakresu swobodnego uznania. Najpierw więc Trybunał zajął stanowisko, że powołanie się władz administracyjnych na przysługujące im swobodne uznanie wykluczało możliwość wydania wyroku kasacyjnego na podstawie paragrafu 6 ustawy¹²⁷. Znaczyło to tyle, że wskazanie względów „interesu publicznego” jako podstawy administracyjnego rozstrzygnięcia zamykało Trybunałowi drogę do zbadania, na ile wyrażający je stan faktyczny był zupełny i zgodny z aktami.

Na takim stanowisku Trybunału zaważyła logika przyjętej przez niego koncepcji swobodnego uznania. Zasadzała się ona bowiem na tym, że to wyłącznie władze administracyjne dokonywały wiążącej subsumcji ustalonych okoliczności sprawy pod normę prawną odwołującą się do pojęć nieostrych w rodzaju „interesu publicznego”, „dobro powszechne” itp. Skoro zatem organ administracyjny decydował o tym, jaki stan faktyczny odpowiadał normie o charakterze uznaniowym, to tym samym Trybunał nie miał podstaw do tego, aby oceniać, czy jest on zupełny lub sprzeczny z aktami. W ten sposób jednakże zwalniał administrację z konieczności rzetelnego ustalenia i udokumentowania faktów, które uzasadniały podjęcie arbitralnej decyzji. Ostatecznie Trybunał Administracyjny musiał zaakceptować w swym orzecznictwie zasadę, że (także w oparciu o treść paragrafu 6, zdanie drugie ustawy) miał prawo badania decyzji uznaniowej pod kątem tego, czy przyjęte za jej podstawę okoliczności faktyczne zostały wykryte i ustalone w drodze prawidłowego dochodzenia administracyjnego, jak również, czy znalazły właściwy wyraz w aktach sprawy¹²⁸. W przeciwnym wypadku administracja podejmowałaby dyskrecjonalne działania w sposób całkowicie dowolny.

Intencją uregulowania zawartego w paragrafie 6 ustawy było ustanowienie zakazu podejmowania przez Trybunał Administracyjny własnych samodzielnych rozstrzygnięć w sporze co do stanu faktycznego sprawy; rozstrzygnięć w tym znaczeniu, że ustalenia władz zastępował innym stanem rzeczy wyprowadzonym z tych samych akt administracyjnego postępowania. W takim bowiem przypadku kasacyjny wyrok Trybunału rodziłby materialne skutki. Administracja stałaby się przez to jedynie zwykłym wykonawcą orzeczeń Trybunału. W razie stwierdzenia sprzeczności w materiale dowodowym sprawy Trybunał mógł jedynie uchylić decyzję ze względów formalnych. Nie był uprawniony do oceny ujawnionych dowodów, gdyż naruszyłby zastrzeżoną dla organu administracyjnego swobodną ocenę dowodów. Tę właśnie zasadę administracyjnego postępowania sankcjonowało zdanie pierwsze paragrafu 6 ustawy.

Z tego względu Trybunał Administracyjny wielokrotnie podkreślał, że nie był upoważniony do zajmowania się zarzutami strony, odnoszącymi się do materialnej treści ustaleń faktycznych dokonanych przez administrację. Miał tylko prawo badać ich prawidłowość na płaszczyźnie procesowej. Innymi słowy, Trybunał nie mógł wkraczać swą kontrolą w obszar konkluzji, jakie wyprowadzał

¹²⁷ Exel, nr 274, 275. Dokładną analizę sprawy nr 275 podaje „Österreichische Zeitschrift für Verwaltung“ z 15 XI 1877, nr 46.

¹²⁸ *Ibidem*, nr 269-272. Także: Budwiński, nr 2429 A, 5677 A, 5942 A, 6227 A.

organ administracyjny z ustalonego w sprawie stanu rzeczy¹²⁹. Wobec wzajemnie sprzecznych zeznań przesłuchanych w sprawie świadków wolno było administracji ustalić stan faktyczny, dając wiarę jednej tylko grupie¹³⁰. Trybunał w takiej sytuacji nie miał ustawowych podstaw, aby na bazie pominiętych przez władze administracyjne dowodów stworzyć w sprawie konkurencyjny stan faktyczny.

Alternatywne ustalenia faktyczne był Trybunał w stanie poczynić tylko wtedy, gdy równocześnie udało mu się wyłączyć swobodną ocenę dowodów, przysługującą organowi administracyjnemu. Osiągnął to przez wprowadzenie własnej kontroli nad materialną stroną dowodów z opinii rzeczoznawców. Ograniczenia dla administracji w ustaleniu podstaw faktycznych decyzji znajdował w takim przypadku w zasadach ogólnej wiedzy i doświadczenia życiowego¹³¹. Przyjęcie przez Trybunał za podstawę swego orzeczenia innego stanu faktycznego niż ustalony przez instancję administracyjną było możliwe także w odniesieniu do rozstrzygnięć o charakterze uznaniowym. Możliwość taka nie wchodziła jednak w rachubę wobec swobodnego uznania administracji, które pozostało poza jego merytoryczną kontrolą. Przy tego rodzaju decyzjach Trybunał całkowicie rezygnował z badania okoliczności sprawy, które mogło go doprowadzić do odmiennych ustaleń niż poczynione przez organ administracyjny.

W tych jednak sprawach administracyjnych, gdzie kategorię swobodnego uznania traktował jako kwestię prawną podlegającą jego wykładni, negując w ten sposób istnienie dyskrecjonalnej władzy administracji, odbierał jej jednocześnie prawo do swobodnej oceny dowodów. Niejednokrotnie bowiem Trybunał Administracyjny posługiwał się pojęciami „swobodne uznanie” i „swobodna ocena dowodów” wymiennie i w większości przypadków stawiał między nimi znak równości. Dostrzegali to zjawisko współcześni obserwatorzy jego orzeczniczej działalności¹³². Z tego powodu, nieco paradoksalnie, w odniesieniu do grupy decyzji podejmowanych w „interesie publicznym” Trybunał mógł ustalić własną wersję stanu faktycznego.

Uznanie się przez Trybunał kompetentnym do merytorycznej oceny administracyjnego rozstrzygnięcia zawierającego element uznaniowy automatycznie powodowało przy wyrokowaniu suspendowanie zdania pierwszego paragrafu 6 ustawy. Trybunał Administracyjny, nie będąc wówczas związanym ustaleniami władz administracyjnych, mógł bazować przy wydaniu orzeczenia na własnej ocenie okoliczności sprawy. Jeżeli ta ocena nie pokrywała się z tą, którą przedstawił organ administracyjny, to Trybunał uchylał decyzję na podstawie paragrafu 7 ustawy¹³³. Natomiast stwierdzenie przez Trybunał, że stan rzeczy stanowiący podstawę de-

¹²⁹ Budwiński, nr 8986 A, 9148 A, 10230 A, 10305 A, 10324 A, 10420 A, 10527 A. W jednym z orzeczeń Trybunał Administracyjny stwierdził: „nach derer Vortschrift (§ 6) hat der VGH nicht die innere meritale Richtigkeit der Entscheidung zu überprüfen”.

¹³⁰ *Ibidem*, nr 7181 A, 8975 A, 9148 A, 9260 A.

¹³¹ *Ibidem*, nr 5004 A, 5645 A, 6614 A, 7242 A.

¹³² R. Laun, *Das Recht zum Gewerbebetrieb*, Wien 1900, s. 120-121. Zob. także: Budwiński, nr 5494 A.

¹³³ Budwiński, nr 8833, 14250, 6441 A.

cyzji nie znajdował pełnego umocowania w zebranych w sprawie okolicznościach i faktach w przypadku decyzji „nieuznaniowych” prowadziło jedynie do uchylenia na podstawie paragrafu 6 ustawy.

Paragraf 6 ustawy o ustanowieniu Trybunału Administracyjnego stanowił znaczne ograniczenie jego sądowo-administracyjnej kontroli. Miał powstrzymać Trybunał przed zbyt silnym skrępowaniem administracji jego judykaturą. Umiejętnie jednak skorzystał on z podpowiedzianego mu przez doktrynę sposobu interpretacji powyższego zapisu ustawy. Nie pominął więc okazji dla rozszerzenia zakresu swych kasacyjnych uprawnień, których źródłem był paragraf 7 ustawy.

b. Skutki prawne orzeczenia kasacyjnego w kwestii nieprawidłowości ustaleń faktycznych

Kasacyjne orzeczenie Trybunału Administracyjnego podjęte na podstawie paragrafu 6 ustawy z powodu wadliwego postępowania nie oznaczało dla władz administracyjnych konieczności wszczęcia w sprawie nowego procesu z zachowaniem całego toku instancji. Zdaniem Trybunału, tego rodzaju automatyzm prawny był obcy ustawie¹³⁴. Konieczność taka mogła zachodzić tylko wtedy, gdy Trybunał wyraźnie stawiał w swym orzeczeniu żądanie ponownego rozstrzygnięcia sprawy z wyczerpaniem wszystkich instancji administracyjnych albo było to oczywiste z uwagi na charakter stwierdzonych uchybień. Wyrok Trybunału uchylał jedynie decyzję organu administracyjnego ostatniej instancji. Skutkiem tego sprawa powracała do stanu sprzed jej wydania. Uzupełnienie zatem luk w podstawie faktycznej uchylonej decyzji leżało w zasadzie w gestii organu kończącego postępowanie w sprawie.

Z reguły jednak sprawa ponownie trafiała do niższych instancji. Rolą bowiem ostatniej instancji administracyjnej było przez wszystkim badanie prawidłowości postępowania organów jej podległych, którym w pierwszej kolejności powierzone zostało zadanie orzekania w sprawach administracyjnych. Do niższych instancji należało wykrycie, w toku rozprawy z udziałem stron, istotnych dla rozstrzygnięcia okoliczności stanu faktycznego. Gdy więc wyrok Trybunału wymagał przeprowadzenia nowego dochodzenia, to często ostatnia instancja odwoławcza rezygnowała z samodzielnych uzupełniających ustaleń. Przekazanie sprawy niższym instancjom po uprzednim uchyleniu ich decyzji przez władze zwierzchnie odbywało się zatem z korzyścią dla stron i dawało lepszą gwarancję dotarcia do rzeczywistego stanu rzeczy. Była w tym zasługa Trybunału, który niejednokrotnie, wychodząc z tych właśnie przesłanek, określał dość dokładnie w drodze jakich działań należało dokonać usunięcia stwierdzonych braków postępowania administracyjnego. Siłą rzeczy wskazywał na niższe instancje, skoro im w większości przypadków czynił zarzuty zaniedbania wyjaśnienia wszystkich istotnych w sprawie okoliczności¹³⁵. Luki w materiale dowodowym obciążały przecież głównie

¹³⁴ Budwiński, nr 4075, 5500, 5868, 8359, 8575, 11119.

¹³⁵ Budwiński, nr 1688. Nieco odmienne zasady stosował Trybunał w sprawach finansowych. Uzupełnienia postępowania miała dokonać niezwłocznie ostatnia instancja administracyjna. Zob.: *Judicatenbuch...*, *Finanzrechtlicher Teil*, t. 8, nr 9548.

organ administracyjny niższego stopnia, gdyż w jego kompetencji leżało zebranie dowodów dla ustalenia stanu faktycznego sprawy.

Uchylenie przez Trybunał Administracyjny decyzji administracyjnej z powodu braków w ustaleniach faktycznych miało ten skutek, że nie stawała się ona prawomocna. Dawało to organowi administracyjnemu możliwość wzruszenia dotychczas podjętych ustaleń i wynikających z nich konsekwencji prawnych także w tym zakresie treści decyzji, która nie została zaskarżona do Trybunału. W tym wypadku strona nie mogła wytoczyć zarzutu o występowaniu powagi rzeczy osądzonej. Wyrok Trybunału nakładał na organ administracyjny obowiązek przeprowadzenia nowego dochodzenia tylko w odniesieniu do stwierdzonych uchybień w stanie faktycznym rozstrzygnięcia administracyjnego. W tym zatem punkcie nowa decyzja winna była się opierać na ustaleniach będących wynikiem uzupełniającego postępowania. W przeciwnym razie Trybunał był zmuszony ponownie uchylić decyzję na podstawie paragrafu 6 ustawy¹³⁶.

Natomiast organ administracyjny mógł w pozostałej części nowego rozstrzygnięcia bazować na konkluzjach prawnych, których źródłem był pierwotnie przyjęty stan faktyczny¹³⁷. Konsekwencją tego stanowiska Trybunału było ograniczenie zakresu przedmiotowego zażalenia, jakie strona mogła wnieść na tę nową decyzję. Nie wolno jej bowiem było podnosić zarzutów, które podważały ustalenia faktyczne powstałe w rezultacie właściwego, a nie uzupełniającego postępowania administracyjnego. Kwestionować przed Trybunałem mogła jedynie te elementy stanu faktycznego, które były wynikiem dochodzenia przeprowadzonego wskutek jego kasacyjnego orzeczenia. Inne nowe zarzuty mogła zgłosić wyłącznie w drodze wniosku o wznowienie postępowania¹³⁸.

Wydanie przez Trybunał Administracyjny wyroku kasacyjnego na podstawie paragrafu 6 ustawy wymuszało na administracji przeprowadzenie uzupełniającego postępowania w kierunku przez niego wskazanym. Trybunał jednak nie przesądzał z góry konkluzji, które organ administracyjny powinien wyprowadzić z zarządzonych przez siebie dodatkowych czynności w sprawie. Co najwyżej mógł określić alternatywny sposób rozstrzygnięcia spornej kwestii w zależności od tego, jaki stan faktyczny wyłonił się w wyniku uzupełniającego dochodzenia¹³⁹. Zasadniczo zatem kasacyjny wyrok Trybunału nie tworzył jakiejś szczególnej gwarancji, że strona osiągnie korzystną dla siebie decyzję. Wręcz przeciwnie, Trybunał wypowiedział pogląd, że taki wyrok nie wykluczał wcale możliwości postąpienia w sprawie przez organ administracyjny tak samo, jak we wcześniejszym swym rozstrzygnięciu¹⁴⁰. Trzeba jednak dostrzec i to, że orzeczenia Trybunału Administracyjnego podejmowane na podstawie paragrafu 6 ustawy charakteryzowała daleko posunięta szczegółowość zaleceń kierowanych pod adresem administracji. Zastosowanie się

¹³⁶ Budwiński, nr 7234 A.

¹³⁷ *Ibidem*, nr 11749, 11865, 5327 A.

¹³⁸ *Ibidem*, nr 6638 A, 10916 A.

¹³⁹ *Ibidem*, nr 2441, 1788 A.

¹⁴⁰ *Ibidem*, nr 1970.

do nich nierzadko kończyło się odstąpieniem od niekorzystnej dla strony decyzji¹⁴¹.

3. Znaczenie i skuteczność wyroków kasacyjnych na podstawie § 7 ustawy

Istota kasacyjnych wyroków Trybunału Administracyjnego została określona w paragrafie 7 ustawy przez sformułowanie, że „jeżeli Trybunał Administracyjny uzna zażalenie za uzasadnione, wówczas ma on uchylić rozstrzygnięcie lub zarządzenie będące jego przedmiotem, jako sprzeczne z ustawą, z podaniem powodów. Władze administracyjne są obowiązane wydać w tej sprawie dalsze zarządzenia, przy czym związane są tym zapatrywaniem prawnym, z którego wychodził Trybunał Administracyjny w swym orzeczeniu”.

Kasacyjne orzeczenie Trybunału Administracyjnego podejmowane na podstawie paragrafu 7 było rozstrzygnięciem co do istoty sprawy w tym znaczeniu, że jej ponowne załatwienie przez organ administracyjny musiało się odbyć wyłącznie w ramach stwierdzonego dotąd stanu faktycznego. Niemożność powołania w sprawie nowych okoliczności eliminowała działania władz administracyjnych, które mogły zmierzać do odejścia od stanowiska prawnego Trybunału za pomocą zmiany stanu rzeczy stanowiącego podstawę uchylonej decyzji. Wobec tego kasacyjny wyrok Trybunału przesądzał właściwie dalsze czynności administracji, skoro swój pogląd prawny w sprawie wypowiadał w oparciu o fakty, o jakie musiała ona później wydać nową decyzję. Mógł zatem Trybunał słusznie w swych orzeczeniach twierdzić, że kasacyjnym wyrokiem „*hat in der Sache selbst entschieden*”¹⁴².

Właściwie w jednym tylko wypadku zezwalał Trybunał organowi administracyjnemu na przeprowadzenie nowego dochodzenia w sprawie zakończonej uchyleniem decyzji na podstawie paragrafu 7 ustawy. Dotyczyło to sytuacji, gdy wobec błędnej interpretacji przepisów prawa władze administracyjne nie podjęły się ustalenia okoliczności, które przy prawidłowej wykładni ustawy, jaką zaprezentował Trybunał, należało bezwzględnie wyjaśnić. Wówczas wydanie kolejnej decyzji musiało zostać poprzedzone uzupełnieniem stanu faktycznego, ale wyłącznie w kierunku wnioskowanym przez Trybunał¹⁴³.

O sile sądowego nadzoru Trybunału nad administracją decydowało to, że wyrażone w kasacyjnym orzeczeniu zapatrywanie prawne wiązało organ administracyjny przy wydaniu nowego rozstrzygnięcia. Trybunał zmierzał będzie do maksymalnego skrępowania władz administracyjnych własnym orzecznictwem. Służyło temu bez wątpienia przyjęcie zasady, że związanie organu administracyjnego odnosiło się nie tylko do stanowiska Trybunału w kwestii wykładni i stosowania norm prawnych, ale obejmowało ono także poczynione przez niego ustalenia

¹⁴¹ *Ibidem*, nr 12220 i 14988.

¹⁴² Budwiński, nr 2441, 8853 A, 8876 A. W pełni więc słuszna była uwaga Hansa Kelsena, który historyczno-prawną analizę orzecznictwa dawnego austriackiego Trybunału Administracyjnego podejmowanego na podstawie § 7 ustawy zakończył konkluzją, że jego orzeczenia miały „indirekt [...] reformatorische Wirkung”. Zob. [w:] T. Olechowski, *Die Einführung...*, s. 161.

¹⁴³ Budwiński, nr 10747, 8853 A.

faktyczne, przyjęte za podstawę kasacyjnego wyroku. Zawężyło to pole manewru władz administracyjnych w kształtowaniu dalszych losów sprawy w dogodnym dla siebie kierunku.

Ustalenie pewnej okoliczności (jako warunku powstania zobowiązania), którą Trybunał stwierdził w przedłożonych aktach i uzyskał potwierdzenie jej przez strony postępowania, nie mogło być później wzruszone przez organ administracyjny¹⁴⁴. Wiążący charakter tego ustalenia wynikał z treści paragrafu 43 ustawy o ustanowieniu Trybunału Administracyjnego. Zgodnie z nim nie wolno było Trybunałowi oprzeć kolejnego swego rozstrzygnięcia w tej samej sprawie na innych podstawach faktycznych niż te, które zostały przyznane w postępowaniu przed nim i stały się podstawą pierwszego wyroku. Własne ustalenia Trybunału wiązały go zatem przy ponownym wyrokowaniu w sprawie¹⁴⁵.

Taką samą regułę prawną przeniósł Trybunał Administracyjny na grunt postępowania w toku instancji administracyjnych. Swoim orzecznictwem doprowadził więc do tego, że władze administracyjne związane były w przyszłości własnymi ustaleniami w zakresie podstaw faktycznych wydanej decyzji. Trybunał odbierał im tym samym – wtedy, gdy uchylił administracyjne rozstrzygnięcie z powodów materialnych – prawo do ponownej oceny sporu administracyjnego. Jednym słowem, organ administracyjny – dążąc do podtrzymania swego dotychczasowego stanowiska – nie mógł nowej decyzji w sprawie uzasadniać okolicznościami, których nie przyjął za podstawę wcześniejszego rozstrzygnięcia. W takiej sytuacji wykonanie wyroku Trybunału Administracyjnego oznaczało zasadniczo wydanie przez organ administracyjny rozstrzygnięcia korzystnego dla odwołującej się strony. Orzecznictwo Trybunału dostarczyło na to licznych dowodów¹⁴⁶.

Trybunał Administracyjny nadał zatem swym wyrokom kasacyjnym podejmowanym z przyczyn materialnych wysoką rangę. Ich wykonanie przez administrację miało przynieść korzystny dla skarżącego obrót sprawy. Tak też rozumiała ona znaczenie prawne wyroków Trybunału. Niekiedy tylko pomyślnie dla strony rozstrzygnięcie obwarowywała warunkami, które mieściły się w ramach pierwotnie przyjętych podstaw faktycznych decyzji. Wtedy też Trybunał nie mógł jej zarzucić, że postąpiła sprzecznie z jego zapatrywaniem prawnym¹⁴⁷. Trybunał pozostawił jednak administracji furtkę, która umożliwiała jej ponowne podjęcie negatywnej

¹⁴⁴ *Ibidem*, nr 2140, 6600 A.

¹⁴⁵ Budwiński, nr 2649, 3155. Ustalenia te wiązały organ administracyjny. Zob.: Budwiński, nr 2441.

¹⁴⁶ Niniejszy skutek kasacyjnego orzeczenia Trybunału Administracyjnego podjętego z przyczyn materialnych potwierdzają 3 wyroki wydane w tej samej sprawie, w której władze uparcie nie chciały wydać korzystnego dla skarżącego rozstrzygnięcia. Budwiński, nr 12631, 13836, 15029. Zob. także przykłady innych orzeczeń: Budwiński, nr 2676, 3824, 6632, 8215, 14247, 475 A, 1907 A, 2819 A, 3179 A, 3200 A, 4539 A, 5400 A, 5850 A, 9137A. W orzeczeniu nr 3824 Trybunał stwierdził, że organowi administracyjnemu: „gemäß § 7 des Ges. vom 22. October 1875, RGBL. nr 36 ex 1876, nicht mehr eine abermalige Prüfung der Grundlagen des Streitfalles, sondern nur noch die Ausführung der h.g. bereits gefallenen Entscheidung oblag”.

¹⁴⁷ Budwiński, nr 10815.

dla strony decyzji, chociaż wcześniejszą uznał on za sprzeczną z prawem. Było to możliwe dzięki temu, że Trybunał zezwolił władzom administracyjnym na ponowne badanie stanu faktycznego spornej sprawy i jego zmianę w odniesieniu do tych okoliczności, które mogły być oceniane na podstawie swobodnego uznania. Brak związania organu administracyjnego stanem faktycznym sprawy – przy ponownym jej załatwieniu – odniósł jednak Trybunał wyłącznie do tej kategorii swobodnego uznania, której źródłem była organizatorska funkcja administracji¹⁴⁸.

Przegląd orzecznictwa Trybunału Administracyjnego pozwala na stwierdzenie, że z przysługującej mu kasacji decyzji administracyjnych na podstawie paragrafu 7 uczynił sprawne narzędzie kształtowania praktyki administracyjnej w duchu poszanowania i zabezpieczenia praw podmiotowych obywateli. Czasami jednak ulegał presji biurokracji i decydował się na zmianę orzecznictwa na niekorzyść obywateli dochodzących swych publicznoprawnych roszczeń. Świadomie rezygnował wówczas ze stosowania kasacji na podstawie paragrafu 7 przez wyłączenie sporu administracyjnego z kategorii rozstrzygnięć wyłącznie prawnych (*Rechtsfrage*) i przeniesienie go na płaszczyznę orzeczenia jedynie w zakresie ustaleń faktycznych według treści paragrafu 6 ustawy (*Tatfrage*)¹⁴⁹. Trybunał Administracyjny uchylał się w ten sposób od badania materialnych przesłanek zaskarżonej decyzji.

4. Tworzenie zasad procedury administracyjnej na podstawie § 6 ustawy **a. Prawne regulacje postępowania administracyjnego**

Wpływ na funkcjonowanie administracji Trybunał Administracyjny wywarł zanim jeszcze rozpoczęła się jego orzecznicza działalność. Trzy dni przed wejściem w życie ustawy o ustanowieniu Trybunału ministerstwo wyznań i oświaty wydało instrukcję podległym organom w związku z pojawieniem się w austriackim systemie prawnym sądowo-administracyjnej kontroli. W swym okólniku ministerstwo nakazało niższym instancjom z wyjątkową dbałością załatwiać sprawy, które mogły podlegać zaskarżeniu do Trybunału Administracyjnego. Taka stylizacja treści rozporządzenia pozwalała odnieść wrażenie, że władze administra-

¹⁴⁸ Budwiński, nr 9707 A. Por. także orzeczenia nr 10674 i 1907 A. Dokładną ich analizę zob. [w:] A. Dziadzio, *Kontrola...*, s. 151.

¹⁴⁹ Budwiński, nr 12590 i 7285 A, porównaj z orzeczeniem nr 9175 A. W pierwszych orzeczeniach Trybunał Administracyjny uznał, że kwestia czy budowa kościoła katolickiego zasilana funduszami gminnymi służyła interesom całej gminy, była kategorią prawną, którą należało rozpatrywać na gruncie ustawy z 1868 roku o międzywyznaniowych stosunkach obywateli. Dawało mu to podstawę do uchylania decyzji władz gminnych o subwencjonowaniu związków wyznaniowych. Później jednak prawu podmiotowemu obywatela do nienakładania na niego zobowiązania wspierania instytucji wyznaniowych, do których sam nie należał, przeciwstawił Trybunał silniejsze prawo gminy do wolnego zarządu swym majątkiem (*freie Selbstbestimmungsrecht*). Wówczas tę samą kwestię zakwalifikował jako kategorię stanu faktycznego i przez to ograniczył swą kontrolę do przesłanek wynikających z paragrafu 6 ustawy. Trybunał Administracyjny zmienił w tym względzie linię orzeczniczą wskutek wyraźnego nacisku sfer dworskich. Zob. uwagi na ten temat w części dotyczącej orzecznictwa Trybunału w sprawach wyznaniowych.

cyjne miały się kierować przy rozstrzyganiu spraw jakby podwójną miarą: bardziej rzetelne miało być postępowanie wobec spraw rozpoznawanych przez Trybunał niż tych, które pozostawały poza jego kontrolą. Uznano więc redakcję ministerialnego reskryptu za niezbyt szczęśliwą¹⁵⁰.

Ministerstwo formułowało pod adresem podległych sobie urzędów dyrektywy, które bez wątpienia wpłynęły na podniesienie jakości administracyjnej jurysdykcji. Miały one starać się z urzędu wyjaśnić wszystkie występujące w konkretnej sprawie faktyczne i prawne okoliczności. Za rozstrzygnięciem administracyjnym kryć się zatem musiało zawsze ustalenie prawdy materialnej. Do naczelnych zasad postępowania administracyjnego wpisało ministerstwo konieczność wysłuchania osób zainteresowanych i umożliwienia im obrony swych praw. Do uprawnień strony miało należeć przede wszystkim przedkładanie wszelkich środków dowodowych. Dlatego też okoliczności przyjęte w toku postępowania administracyjnego musiały być przez władze podawane do wiadomości uczestników rozprawy, aby mogli składać oświadczenia i środki prawne dla ochrony swoich roszczeń.

Ministerstwo podawało także warunki, jakim powinno odpowiadać prawidłowo wydane rozstrzygnięcie administracyjne i określało czynności, które miały zapewnić skuteczne jego doręczenie adresatowi. Decyzja administracyjna miała więc zawierać dokładne oznaczenie przedmiotu sporu i wskazywać powody takiego, a nie innego rozstrzygnięcia władz. Nadto musiało się w niej znaleźć pouczenie o prawie do wniesienia odwołania do organu wyższej instancji z podaniem terminu, w którym należało go wnieść. W końcowym fragmencie okólnika ministerstwo informowało podległe mu organy administracyjne, że nie były zaskarżalne przed Trybunałem Administracyjnym te wszystkie ostateczne decyzje, które zostały doręczone przed dniem wejścia ustawy w życie, tj. przed 17 maja 1876 roku. Przestrzegano je także przed tym, żeby nie ulegały namowom stron i nie dały się nakłonić do wydawania nowych orzeczeń w zakończonych już sprawach.

Przedstawiona tu instrukcja skierowana do niższych instancji administracyjnych stanowiła najbardziej pełny i właściwie jedyny zbiór reguł procedury administracyjnej. Podstawowym więc źródłem regulacji postępowania przed organami władzy administracyjnej do chwili powstania Trybunału Administracyjnego pozostawała w zasadzie praktyka administracyjna i nieliczne przepisy o charakterze procesowym¹⁵¹. Dlatego też orzecznictwo Trybunału podejmowane na podstawie paragrafu 6 ustawy wypełniało, i z powodzeniem rekompensowało, brak kodyfikacji administracyjnego prawa procesowego. Można nawet przypuszczać, że dorobek Trybunału Administracyjnego w tej dziedzinie osłabił w monarchicznej Austrii tendencję do podejmowania reformy postępowania administracyjnego jako środka zwiększenia uprawnień jednostki w jej relacjach z aparatem państwa. Dyskusja na ten temat kierowała się bardziej w stronę postulatów zmiany ustawodawstwa

¹⁵⁰ „Przegląd Sądowy i Administracyjny”, R. I 1876, s. 193-194. Podobne w treści zarządzenia wydały inne ministerstwa. Zob.: Samitsch, *op.cit.*, t. 2, s. 228-229 i s. 236-237.

¹⁵¹ F. Tezner, *Handbuch des österreichischen Administrativverfahrens*, Wien 1896, s. 13.

w zakresie materialnych norm prawa administracyjnego. W nim bowiem leżały przyczyny słabej pozycji jednostki w państwie konstytucyjnym¹⁵².

b. Pozycja prawna strony w postępowaniu administracyjnym

Ochrona uprawnień strony w postępowaniu przed organami administracyjnymi była najczęstszą przyczyną uchylania przez Trybunał Administracyjny decyzji, wydanych z naruszeniem istotnych zasad procedury administracyjnej. Przez cały okres działalności orzeczniczej Trybunał kierował się zasadą, że postępowanie administracyjne nie mogło uchodzić za prawidłowe, jeśli strona nie miała możliwości należytej obrony swych praw i interesów. Trybunał żądał zapewnienia stronie w postępowaniu administracyjnym dwóch gwarancji procesowych: 1) prawa wypowiedzenia się o ustaleniach faktycznych, dokonanych przez organ administracyjny, 2) możliwości składania wniosków dowodowych i środków pomocniczych dla poparcia własnej wersji stanu faktycznego¹⁵³. Rozstrzygnięcie organu administracyjnego mogło więc nastąpić dopiero po zaznajomieniu się stron z treścią materiału dowodowego zebranego w sprawie.

Trybunał Administracyjny jednakże nie wymagał, żeby powiadamiać stronę o każdym dochodzeniu, przeprowadzanym przez organ administracyjny. Koniecznym warunkiem prawidłowego postępowania było podanie do wiadomości strony tych ustaleń faktycznych, które stać się miały podstawą rozstrzygnięcia. Również władze administracyjne nie musiały uwzględniać wszystkich wniosków dowodowych uczestników postępowania¹⁵⁴. Niedopuszczenie dowodu o tyle jednak mogło być dla organu administracyjnego ryzykowne, że ostatecznie o jego znaczeniu w sprawie decydował Trybunał Administracyjny. Pominięcie zatem istotnego środka dowodowego kończyło się zawsze uchYLENIEM decyzji administracyjnej.

Uchybienia związane z pominięciem w sprawie istotnego dowodu Trybunał konstatował wówczas, jeśli brakowało opinii rzeczoznawców dla potwierdzenia ustaleń przyjętych przez organ administracyjny. Trybunał uznawał przeprowadzenie tego rodzaju dowodu za nieodzowne, gdy podstawą decyzji administracyjnej było wystąpienie zagrożeń dla interesu publicznego lub prywatnego. Podobnie też rozstrzygnięcie kwestii o charakterze technicznym, jeśli przekraczało miarę powszechnie dostępnej wiedzy, wymagało zasięgnięcia opinii biegłych¹⁵⁵. Dowód z ekspertyzy – jak każdy inny – podlegał swobodnej ocenie organu administracyjnego; nie mogła ona wszakże być dowolna. Nie wolno więc było organowi administracyjnemu oprzeć decyzji na przesłankach przeciwnych stanowisku rzeczoznawców, jeśli nie ujawnione zostały przezeń inne dowody, któ-

¹⁵² Zob.: *Drei Gutachten über die Reform des Administrativverfahrens*, Wien 1884. Dem österreichischen Advocatentag erstattet von Sectionschef Dr. K. Lemayer, Regierungsrath Dr. A. Pann, Professor Dr. G. Pražak.

¹⁵³ Budwiński § 6, nr 154, 171, 375, 377. Budwiński, nr 3895 A, 8755 A, 8849 A, 10836 A.

¹⁵⁴ S. Markiewicz, *Zasady postępowania administracyjnego na podstawie orzeczeń tegoż Trybunału*, Kraków 1913, s. 6-8.

¹⁵⁵ Budwiński § 6, nr 71, 93, 140, 200, 215. Budwiński, nr 7650, 7765, 8895, 12278, 91 A, 495 A, 506 A.

re dawały podstawę do odmiennej oceny okoliczności sprawy¹⁵⁶. Jedynie w sytuacji, gdy opinie powołanych rzeczoznawców były wzajemnie sprzeczne, mógł organ administracyjny przychylić się do jednej z nich i orzec na jej podstawie bez potrzeby odwołania się do trzeciej, niezależnej oceny biegłych¹⁵⁷.

Dopuszczenie w sprawie dowodu z opinii biegłych łączyło się zwykle z koniecznością przeprowadzenia postępowania komisyjnego i wizji lokalnej. Trybunał Administracyjny reprezentował w swym orzecznictwie przekonanie, że pominięcie udziału stron w takim postępowaniu było zawsze istotnym naruszeniem zasad procedury administracyjnej¹⁵⁸. Organ administracyjny miał zatem obowiązek wezwać strony do uczestnictwa w postępowaniu komisyjnym, ale musiał także dokładnie oznaczyć jego przedmiot, gdyż inaczej nie mógł się skutecznie przed Trybunałem bronić, że niestawiennictwo stron nie było wynikiem jego zaniedbania¹⁵⁹. Niemniej jednak Trybunał czasami nie poczytywał tego uchybienia za istotną wadę postępowania administracyjnego, jeśli władze przedstawiły stronie na piśmie wyniki postępowania komisyjnego i oczekiwały na jej wnioski przed podjęciem ostatecznej decyzji. W takim wypadku niepodjęcie przez stronę działań nie obciążało już władz administracyjnych. Natomiast samo poinformowanie strony o treści opinii rzeczoznawców przesądzało o wadliwości całego postępowania, gdy strona jednocześnie pozbawiona została możliwości zajęcia stanowiska¹⁶⁰.

Według orzecznictwa Trybunału Administracyjnego istotna wada postępowania zachodziła zawsze wtedy, gdy działanie lub zaniechanie organu administracyjnego było tego rodzaju, że strona miała utrudnioną możliwość obrony swych praw i interesów. Do takich bez wątpienia zaliczył Trybunał Administracyjny brak poinformowania o wszystkich ważnych okolicznościach stanu faktycznego, przyjętego przez organ administracyjny za podstawę decyzji¹⁶¹. Informowanie strony o wynikach przeprowadzonego dochodzenia nie było jednakże konieczne, gdy ustawa – regulująca w sposób wyczerpujący pewną kategorię spraw administracyjnych – nie wspominała o takim obowiązku organu administracyjnego.

Przemilczenie przez ustawę tej powinności władz Trybunał przyjmował za wyraz celowego zabiegu, a nie nieświadomego przeoczenia¹⁶². W takim przypadku Trybunał domagał się jedynie dokładnego podania w uzasadnieniu decyzji wszystkich okoliczności, które posłużyły organowi administracyjnemu za podstawę wydania negatywnego dla strony rozstrzygnięcia. Stanowisko Trybunału Administracyjnego wynikało z tego, że tworzoną przez siebie zasadom prawidłowego postępowania administracyjnego nadawał charakter subsydiarny, wobec czego musiały one ustąpić miejsca ustawowym normom proceduralnym.

¹⁵⁶ Budwiński, nr 10118, 1396 A, 9448 A.

¹⁵⁷ *Ibidem*, nr 5969 A.

¹⁵⁸ *Ibidem*, nr 4772, 5443, 6028, 6287, 8712.

¹⁵⁹ *Ibidem*, nr 3391.o

¹⁶⁰ *Ibidem*, nr 8686, 1582 A, 1784 A.

¹⁶¹ *Ibidem*, nr 11197, 7337 A, 8755 A.

¹⁶² *Ibidem*, nr 10838.

c. Kryteria prawidłowej decyzji administracyjnej

Istotnym warunkiem niewadliwej decyzji administracyjnej była dla Trybunału Administracyjnego jej jasna i pewna treść. Wieloznaczność sentencji rozstrzygnięcia administracyjnego Trybunał poczytywał za istotne naruszenie zasad postępowania¹⁶³. Uchybieniem proceduralnym było pominięcie podstaw prawnych negatywnego rozstrzygnięcia o roszczeniu, gdyż mogło ono wpłynąć niekorzystnie na prowadzenie przez stronę walki procesowej w dalszym toku instancji administracyjnych i sądowo-administracyjnych¹⁶⁴. Przedmiotem administracyjnego rozstrzygnięcia mogło być wyłącznie żądanie postawione przez stronę. Orzeczenie *ultra petita partium* w zasadzie było niedopuszczalne. Istotna wadliwość postępowania administracyjnego zachodziła też wtedy, gdy organ administracyjny uwzględnił w swym rozstrzygnięciu tylko roszczenie ewentualne, albo gdy, oddalając żądanie główne, nie rozpatrzył pozostałych¹⁶⁵. Organ administracyjny był zobowiązany także do wydania decyzji we właściwej formie. Pomyłka co do formy rozstrzygnięcia administracyjnego nie mogła szkodzić stronie. Natomiast błędna kwalifikacja sposobu załatwienia sprawy (odrzuć roszczenia z powodu „niedopuszczalności” zamiast „bezpodstawności”) nie stanowiła wady postępowania¹⁶⁶.

Istota decyzji administracyjnej (*die Entscheidung*) zawierała się w jej sentencji. Trybunał Administracyjny upowszechnił w swym orzecznictwie także pogląd, że organiczną częścią administracyjnego rozstrzygnięcia było jego uzasadnienie. Sama bowiem osnova decyzji nie dawała jeszcze pełnego obrazu stanu prawnego, powstałego wskutek jej wydania. Dopiero uzasadnienie pozwalało stronie rozpoznać swą sytuację prawną w takim stopniu, że mogła ona – w razie niekorzystnych dla siebie skutków decyzji – podjąć próbę jej zmiany za pomocą odpowiednich środków prawnych. Uznanie przez Trybunał uzasadnienia za element składowy decyzji administracyjnej wpływało z potrzeby wzmocnienia pozycji strony w postępowaniu przed organami władzy. Zaniechanie przez organ administracyjny dołączenia do decyzji jej uzasadnienia traktował Trybunał z reguły jako istotną przeszkodę w strzeżeniu przez stronę swych praw i interesów¹⁶⁷. Jego orzecznictwo знаło wszakże dwa odstępstwa o tej ogólnej zasady: nie wymagano sporządzania uzasadnienia dla decyzji o charakterze finansowym i uznaniowym.

W przypadku pierwszej grupy decyzji Trybunał swe stanowisko motywował tym, że żaden przepis ustawy nie nakładał na administrację finansową obowiązku uzasadniania swych rozstrzygnięć. Dlatego organy finansowe mogły ograniczyć się do samego rozstrzygnięcia i podania zastosowanych przepisów.

¹⁶³ *Ibidem*, nr 7507, 12371, 9258 A.

¹⁶⁴ *Ibidem*, nr 9457. Natomiast nieprawidłowe przytoczenie przepisów ustawowych nie prowadziło do uchylenia decyzji z powodów formalnych. Budwiński, nr 1261.

¹⁶⁵ *Ibidem*, nr 1294, 11099, 11197, 14278, 4209 A. Także Budwiński § 6, nr 117, 200, 215, 236, 277.

¹⁶⁶ *Ibidem*, nr 2253, 11115 A.

¹⁶⁷ *Ibidem*, nr 1815 A, 3961 A, 4417 A, 5924 A, 7423 A, 7493 A, 7569 A, 7571 A, 8834 A, 9176 A, 9396 A, 11126 A.

Stanowisko Trybunału związane było z tym, że istniała ustawa regulująca zasady wnoszenia środków odwoławczych od decyzji finansowych, która nie poruszała wcale konieczności wydawania tego rodzaju decyzji wraz z uzasadnieniem¹⁶⁸. Trybunał dał w ten sposób kolejne świadectwo temu, że nie tworzył zasad postępowania administracyjnego w sprawach, w których stwierdzał występowanie szczegółowej regulacji ustawowej.

Jak już była o tym mowa, nie zachodziła potrzeba uzasadniania decyzji podejmowanych na podstawie swobodnego uznania. Zdaniem Trybunału, brak uzasadnienia tego rodzaju decyzji nie mógł pogorszyć procesowych uprawnień strony, gdyż osąd miarodajnych dla rozstrzygnięcia administracyjnego stosunków faktycznych pozostawiony został także swobodnej ocenie organu administracyjnego. Jeśli jednak ustawa ograniczała arbitralną decyzję organu administracyjnego przez konieczność wykazania – uwzględnionych przez normę prawną – konkretnych okoliczności jako podstawy działania w interesie publicznym, to wtedy organ administracyjny zobowiązany był określić stronie podstawy faktyczne decyzji w załączonym do niej uzasadnieniu¹⁶⁹.

d. Pouczenie o środkach odwoławczych

Brak lub błędne pouczenie o terminie i sposobie wniesienia odwołania od wydanego rozstrzygnięcia administracyjnego uznawał Trybunał Administracyjny za istotną wadę postępowania, jeśli stwierdził występowanie ustawowego obowiązku informowania stron o przysługujących im środkach odwoławczych. Na orzecznictwo Trybunału w tej dziedzinie miała bezpośredni wpływ ustawa z 12 maja 1896 roku określająca terminy wnoszenia środków prawnych przeciwko decyzjom władz politycznych¹⁷⁰. Ustawa ustanawiała terminy do wytaczania zażaleń na rozstrzygnięcia organów politycznych (namiestnictwa i starostwa) we wszystkich tych sprawach, w których nie był przewidziany szczególnie termin złożenia rekursu. Wprowadziła także zasadę o charakterze subsydiarnym, że odwołanie składało się do władz administracyjnych, które wydały zaskarżoną decyzję. Ustawa nakazywała organom państwowym określić stronie w doręczonej decyzji termin wniesienia odwołania oraz właściwą instancję do jego przyjęcia. W razie błędnego pouczenia władze wyższej instancji były zobowiązane do uchylenia zaskarżonego rozstrzygnięcia z powodów formalnych. Natomiast w sytuacji, gdyby władze polityczne zaniechały pouczenia o środkach odwoławczych lub uczyniły to w sposób niepełny, strona mogła wnieść osobny rekurs, którego celem było usunięcie wspomnianego zaniedbania organu niższej instancji.

¹⁶⁸ *Ibidem*, nr 8221. Zob.: Gesetz vom 19. März 1876 betreffend die Bestimmung der Fristen zur Geltendmachung der Rechtsmittel gegen die Entscheidungen und Verfügungen der Organe der Finanzverwaltung, RGBL. nr 28/1876.

¹⁶⁹ *Ibidem*, nr 7816, 251 A, 3961 A, 6227 A, 8681 A, 11126 A.

¹⁷⁰ Gesetz vom 12. Mai 1896 womit ergänzende, beziehungsweise abändernde Bestimmungen bezüglich das Verfahren bei Geltendmachung der Rechtsmittel gegen Entscheidungen und Verfügungen der politischen Behörden getroffen werden, RGBL. nr 101/1896.

Do czasu wydania wspomnianej ustawy obowiązek pouczenia stron o prawie do zaskarżenia doręczonej im decyzji zawierały dwa akty prawne: rozporządzenie z 27 X 1859 i przytoczona już wyżej ustawa z 19 III 1876¹⁷¹. Pierwszy określał terminy wnoszenia środków odwoławczych od decyzji organów politycznych, drugi dotyczył rozstrzygnięć organów finansowych. Chociaż obowiązek pouczenia stron o przysługujących im środkach prawnych w obu aktach prawnych ujęty został prawie identycznie, to jednak Trybunał w swym orzecznictwie ostatecznie nie przyjął jednolitej wykładni zawartych w nich przepisów.

Niedopełnienie przez organy finansowe powinności pouczenia o środkach odwoławczych Trybunał podnosił zawsze do rangi istotnego naruszenia postępowania administracyjnego¹⁷². Podstawę do uchylenia decyzji z powodu nieprawidłowego pouczenia wywodził ze sformułowania ustawy, że należało je „wyraźnie” (*ausdrücklich*) zamieścić w wydanym rozstrzygnięciu. Początkowo przyjął taką samą interpretację przepisów rozporządzenia z 1859 roku. W związku z ich stosowaniem wyraził ważną zasadę postępowania administracyjnego, że wyższe instancje z urzędu miały strzec i kontrolować prawidłowość postępowania niższych organów administracyjnych. Gdyby zatem nie zachowały one formalności wymaganych przez ustawę ze szkodą dla interesów strony, a należało do nich prawidłowe pouczenie o środkach odwoławczych, to powinnością organu nadzrędnego było spowodowanie usunięcia braków formalnych wydanej decyzji¹⁷³. Do tego stanowiska Trybunału nawiązała właśnie ustawa z 1896 roku.

Sposób interpretacji postanowień rozporządzenia z 1859 roku nie był stały w orzecznictwie Trybunału Administracyjnego. Uznał on bowiem ostatecznie, że normy ustanowione w tym rozporządzeniu miały dla organów administracyjnych charakter *legis imperfectae*. Zajął więc stanowisko, że nieprawidłowe pouczenie strony o przysługujących środkach odwoławczych nie powodowało naruszenia jej praw procesowych. Niezachowanie przez stronę ustawowego terminu wniesienia zażalenia obciążało stronę w myśl zasady *ignorantia iuris nocet*. Trybunał odmawiał ochrony prawnej z tej przyczyny, że nie zachodziło istotne naruszenie zasad procedury administracyjnej¹⁷⁴. Utrwalenie przez orzecznictwo Trybunału niekorzystnej dla stron praktyki odrzucania zażaleń wniesionych po upływie ustawowego terminu, ale w czasie zgodnym z pouczeniem, musiało wywołać interwencję ustawodawcy. Trybunał bowiem swymi wyrokami uświadomił, że prawo pozytywne niedostatecznie jasno określiło gwarancje stron w postępowaniu administracyjnym.

Trybunał Administracyjny wpłynął na ustawę z 1896 roku jeszcze z innego powodu. W 1869 roku ministerstwo spraw wewnętrznych skróciło terminy wnoszenia zażaleń na decyzje krajowych władz politycznych z 60 dni do czterech

¹⁷¹ RGBL, nr 196/1859 i nr 28/1876.

¹⁷² Budwiński, nr 6389. Budwiński § 6, nr 116, 226, 255.

¹⁷³ Budwiński, § 6 nr 148.

¹⁷⁴ Budwiński, nr 3761, 5676, 6667, 1010, 1074. Rozporządzenie z 1859 roku stwierdzało także, że decyzja powinna zawierać wyraźne (*ausdrückliche*) pouczenie o środkach odwoławczych.

rech tygodni¹⁷⁵. Dłuższy termin przewidziany był właśnie w rozporządzeniu z 1859 roku. Planowane skrócenie terminów wnoszenia środków odwoławczych nie wywołało jednak skutków prawnych, gdyż Trybunał Administracyjny zajął stanowisko, że rozporządzenie z 1859 roku w świetle ówczesnej hierarchii aktów prawnych (przed ogłoszeniem Dyplomu Październikowego) nosiło wszelkie znamiona ustawy. Trybunał podważył legalność nowego rozporządzenia na tej podstawie, że nie posiadało ono delegacji ustawowej. Jednym słowem, Trybunał stwierdził, że zmiana terminów wnoszenia środków odwoławczych od decyzji politycznych władz krajowych do ministerstwa mogła nastąpić tylko w drodze ustawy parlamentu¹⁷⁶.

Powyższe stanowisko Trybunału Administracyjnego dotyczyło także szerszego problemu: zmianę ustawodawstwa z czasów państwa policyjnego mógł przeprowadzić wyłącznie parlament. Władza wykonawcza nie była w stanie zastąpić go nowym porządkiem prawnym odpowiadającym wymaganiom państwa prawnego. Gdyby bowiem rząd chciał wprowadzić system prawny odpowiadający w pełni postanowieniom i intencjom ustaw zasadniczych z 1867 roku, to ważność takich aktów rządowych byłaby zakwestionowana przez Trybunał Administracyjny w oparciu o wciąż obowiązujące ustawodawstwo okresu przedkonstytucyjnego. Jego zmianę mogły przynieść tylko ustawy, uchwalone przez parlament lub akty wykonawcze, które miały wyraźną delegację ustawową. Nic więc dziwnego, że liberalne rządy nie podejmowały się takich działań, przez co monarchiczna Austria aż do końca zachowała pewne pozostałości ustawodawstwa czasów absolutyzmu¹⁷⁷. Trybunał Administracyjny przyczynił się niejako do spowolnienia procesu przejścia monarchii austriackiej na tory państwa prawnego, gdyż hierarchię aktów prawnych systemu konstytucyjnego przeniósł na grunt ustawodawstwa absolutnego monarchy w zamiarze utrzymania jego mocy obowiązującej.

Stosowanie ustawy o zasadach wnoszenia środków odwoławczych z 1896 roku zrodziło wątpliwość, czy instancja odwoławcza mogła z urzędu uchylić decyzję, która w ogóle nie zawierała pouczenia o środkach zaskarżenia. Trybunał Administracyjny orzekł, że ustawa nie dawała podstaw do takiego działania¹⁷⁸. W wypadku bowiem braku lub niepełnego pouczenia strona to uchybienie mogła zwalczać tylko za pomocą osobnego rekursu. Rezygnacja z tego ustawowego uprawnienia uniemożliwiała później podnoszenie zarzutu procesowego, jeżeli odwołanie zostało wniesione po terminie. Skutkiem tego decyzja stawała się prawomocna i nie mogła być z urzędu uchylona. Uchylenie takie wchodziło w grę tylko wtedy, gdy rozstrzygnięcie administracyjne podawało błędną informację o sposobie i terminie złożenia zażalenia¹⁷⁹.

¹⁷⁵ RGBL. nr 116/1869.

¹⁷⁶ Budwiński, nr 7112. Ustawa z 1896 roku wprowadziła termin czterotygodniowy.

¹⁷⁷ Por. w tej kwestii K. Grzybowski, *Galicja 1848-1914. Historia ustroju politycznego na tle historii ustroju Austrii*, Kraków 1959, s. 128.

¹⁷⁸ Budwiński, nr 1719 A.

¹⁷⁹ *Ibidem*, nr 13405, 13817, 14203, 220 A, 447 A.

Według ustawy nie istniał obowiązek niezwłocznego przekazania zażalenia właściwemu organowi administracyjnemu, jeśli trafiło ono do niewłaściwej instancji. Gdyby jednak ta instancja administracyjna, zamiast zwrócić odwołanie stronie, przesłała je właściwemu organowi władzy, to wówczas było ono skuteczne¹⁸⁰. Tak samo prawidłowe było wniesienie zażalenia, które strona skierowała do właściwej instancji, ale z podaniem błędnego adresu.

Zasad określonych przez ustawę z 1896 roku Trybunał Administracyjny nie stosował do postępowania przed organami autonomicznymi i administracją szkolną. W tych sprawach nie miało miejsca naruszenie reguł procedury administracyjnej ani wtedy, gdy stroną pouczono nieprawidłowo o środkach odwoławczych, ani wówczas, gdy zupełnie zostało to pominięte w wydanej decyzji¹⁸¹. Przepisy dotyczące środków odwoławczych Trybunał interpretował bardzo ściśle i nie dopuszczał w tym względzie żadnych analogii prawnych. Trybunał Administracyjny dla wnoszenia środków odwoławczych nie wymagał zachowania jakiegś szczególnej treści lub formy.

Za zażalenie władze administracyjne musiały uznać każde podanie skierowane do właściwej instancji, które zawierało wyraźne lub wynikające ze znaczenia słów w nim użytych oświadczenie, że strona była niezadowolona z wydanego rozstrzygnięcia¹⁸². Podanie takie podlegało rozpatrzeniu nawet wtedy, gdy nie zostało opatrzone własnoręcznym podpisem. Pod wpływem tego niezwykle konsekwentnego orzecznictwa austriackiego Trybunału Administracyjnego narodziła się idea odformalizowania czynności procesowych w postępowaniu przed organami administracyjnymi, która stała się kanonem współczesnych procedur administracyjnych.

e. Prawomocność decyzji i zakaz *reformationis in peius*

Kwestię prawomocności decyzji administracyjnych Trybunał różnicował w zależności od form działania administracji, polegających na wydawaniu albo decyzji, albo aktów administracyjnych. Przez decyzję administracyjną (*Entscheidung*) rozumiał Trybunał rozstrzygnięcie w spornych sprawach stron (*Parteisache*), czyli określenie sytuacji prawnej strony z uwagi na jej słuszny interes indywidualny. Natomiast za akt administracyjny (*Verwaltungsakt*) uważał ten przejaw działalności administracji, która polegała na funkcji czysto administrującej, polegającej na realizacji zadań państwowych¹⁸³.

Cechę prawomocności nadawał Trybunał w swym orzecznictwie tylko pierwszej grupie orzeczeń administracyjnych: decyzji o wymiarze jednostkowym. Prawomocności nie nabywały akty prawne o charakterze ogólnym. Stanowisko Trybu-

¹⁸⁰ *Ibidem*, nr 6590 A, 8516 A, 8914 A.

¹⁸¹ *Ibidem*, nr 3166 A, 3595 A, 3663 A, 4419 A, 6590 A, 7390 A, 7566 A.

¹⁸² *Ibidem*, nr 2994 A, 3195 A. Zob. także, S. Markiewicz, *Zasady...*, op.cit., s. 31-32.

¹⁸³ Bliżej na ten temat: W. Kumaniecki, *Akt administracyjny. Studia nad istotą aktu administracyjnego z uwzględnieniem zasadniczego orzecznictwa austriackiego Trybunału Administracyjnego*, Kraków 1913.

nału oznaczało, że władza administracyjna była zwolniona z nakazu utrzymania takiego ogólnego zarządzenia przez całe lata. Mogła je w każdym czasie zmienić, chociażby było źródłem nabycia praw przez osoby trzecie. Strona pokrzywdzona cofniętym lub zreformowanym zarządzeniem miała prawo wystąpić wtedy z roszczeniem odszkodowawczym¹⁸⁴. Zdaniem Trybunału, było to działanie podejmowane w interesie publicznym, które uchylało się spod kontroli Trybunału jako kwestia swobodnego uznania.

Odmienny pogląd reprezentował Trybunał w odniesieniu do możliwości zmiany z urzędu zindywidualizowanych decyzji administracyjnych. Takie rozstrzygnięcie stawało się prawomocne, jeśli nie zostało zaskarżone w zwykłym toku instancji. Skutkiem tego nie mogło być w zasadzie uchylone z urzędu przez organ administracyjny¹⁸⁵. Użycie zwrotu „w zasadzie” staje się konieczne dlatego, że Trybunał pod pewnymi ściśle określonymi warunkami zezwalał organom administracyjnym na cofnięcie decyzji administracyjnej. Uznał za dopuszczalne uchylenie z urzędu rozstrzygnięcia administracyjnego, jeśli przemawiała za tym konieczność strzeżenia interesu publicznego¹⁸⁶. Upoważnienie władz administracyjnych do wzruszania prawomocnych decyzji Trybunał równoważył jednocześnie tym, że sam badał, czy istniały względy interesu publicznego, które przemawiały za jej uchyceniem. Jego zadaniem było także ustalanie, jaki rodzaj interesu publicznego mógł być brany pod uwagę jako podstawa uchycenia z urzędu prawomocnego orzeczenia administracyjnego.

Według orzecznictwa Trybunału Administracyjnego uchycenie prawomocnej decyzji leżało w interesie publicznym, jeśli zapadła ona z oczywistym i jaszkrawym naruszeniem prawa, przez co stworzony został stan prawny, który w praworządnym państwie nie mógł być tolerowany. Jedną z okoliczności powodujących rażąco naruszenie prawa, uzasadniającą uchycenie prawomocnej decyzji, był fakt całkowitej niekompetencji organu administracyjnego do jej wydania¹⁸⁷. Przypisać jednak trzeba, że Trybunał w swoim orzecznictwie bardzo mocno bronił zasady prawomocności decyzji administracyjnych, na podstawie których strony nabyły prawa lub zaciągnęły zobowiązania. Bliższa mu bowiem była ochrona nabytych publicznych praw podmiotowych obywateli niż stan przedmiotowego porządku prawnego. Przekonuje o tym dobitnie jedno z jego orzeczeń, w którym zakaz wzruszania prawomocnych decyzji wziął górę nad zasadami państwa prawnego.

Sprawa dotyczyła wydania zezwolenia na prowadzenie kamieniołomu pod warunkiem wykonania przez posiadacza koncesji odpowiednich prac zabezpieczających, które chronić miały teren sąsiedni przed obsunięciem. Władze powiatowe niewykonanie prac zabezpieczających obłożyły sankcją w postaci prawa do ich przeprowadzenia przez właściciela przylegającego gruntu na koszt posiadacza koncesji

¹⁸⁴ Budwiński, nr 1410, 6799 A.

¹⁸⁵ *Ibidem*, nr 1735, 1913, 2064, 2082, 2351, 3445. Cofnięcie decyzji mogło nastąpić tylko w wyniku wznowienia postępowania administracyjnego.

¹⁸⁶ *Ibidem*, nr 9192.

¹⁸⁷ *Ibidem*, nr 5761.

przemysłowej. Decyzja się uprawomocniła, została jednak uchylona z urzędu przez ministerstwo. Podstawą uchylecia było to, że ustawa nie upoważniała organu administracyjnego do nałożenia obowiązku wypełnienia warunków przyznanej koncesji na inną osobę niż jej posiadacz¹⁸⁸.

Trybunał Administracyjny nie zgodził się ze stanowiskiem władz ministerialnych. W orzeczeniu kasacyjnym powołał się na ogólny zakaz uchylecia w trybie nadzoru prawomocnej decyzji, jeśli nie zawierała ona treści jawnie sprzecznej z ustawą. Wprawdzie musiał przyznać, że żaden przepis ustawy nie zezwalał na stawianie warunku obciążającego właściciela przyległej posesji, ale jednocześnie nie dopatrył się w tym działaniu władz powiatowych rażącego naruszenia ustawy. Zdaniem Trybunału, uchylona z urzędu decyzja dopiero wtedy byłaby jawnie bezprawna, gdyby ustawa zakazywała udzielania koncesji pod rygorem nałożenia na jej posiadacza obowiązku zwrotu kosztów osobie, która uczyniłaby to sama wobec zaniechania przez niego wypełnienia warunków pozwolenia przemysłowego.

Trybunał odniósł zasadę „co nie jest zakazane, jest dozwolone” do działania organów administracyjnych, chociaż artykuł 11 ustawy zasadniczej o pełnieniu władzy rządowej i wykonawczej do wydania nakazu administracyjnego wymagał ustawowego upoważnienia. Przeoczył także i to, że ustawa przemysłowa określiła sankcję za przekroczenie warunków prowadzenia działalności gospodarczej w postaci cofnięcia koncesji. Według ustawy wolno było władzom obwarować zgodę na prowadzenie działalności gospodarczej klauzulą odebrania uprawnienia w razie wykonywania go wbrew warunkom postawionym przez organ administracyjny. Trybunał dał temu zresztą wyraz we wcześniejszym orzeczeniu¹⁸⁹. Stanowisko ministerstwa było więc w pełni usprawiedliwione. Władze powiatowe dopuściły się bez wątpienia naruszenia prawa. Trybunał nie uznał jednak, że postąpiły jawnie bezprawnie. Przedstawiona sprawa dostarcza także dowodu na to, że Trybunał Administracyjny powoli i stopniowo dochodził do koncepcji państwa prawa, według której legalne działanie administracji winno posiadać zawsze wyraźne upoważnienie ustawowe w formie pozytywnych norm prawnych. Będzie ją już otwarcie prezentował w końcowym okresie swej działalności¹⁹⁰.

Z kwestią prawomocności decyzji administracyjnych wiązał się bezpośrednio zakaz *reformationis in peius*. Trybunał Administracyjny formułował pod adresem organów administracyjnych jednoznaczny dyrektywę: sytuacja prawna strony nie mogła ulec zmianie na jej niekorzyść wskutek odwołania, jeśli nie wniosła go strona przeciwna lub nie występowała konieczność rewizji rozstrzygnięcia organu niższej instancji z uwagi na potrzebę ochrony interesu publicznego. Wobec tego, na przykład, zgoda na wzniesienie budynku nie mogła być już cofnięta, jeśli odwołanie kwestionowało warunki wydanego pozwolenia budowlanego¹⁹¹. Instancja

¹⁸⁸ *Ibidem*, nr 8792.

¹⁸⁹ *Ibidem*, nr 7624.

¹⁹⁰ *Ibidem*, nr 5844 A.

¹⁹¹ *Ibidem*, nr 3420, 15029.

odwoławcza była związana granicami zaskarżenia i była uprawniona orzec na nowo tylko w tej części zakwestionowanej decyzji, do której odnosiło się zażalenie strony. Pogorszenie pozycji prawnej osoby nie składającej zażalenia mogło nastąpić tylko w takim stopniu, w jakim życzyła sobie tego strona przeciwna¹⁹².

Największe ryzyko pogorszenia swej sytuacji prawnej wskutek odwołania ponosiła strona wtedy, gdy w grę mogła wchodzić ocena względów powszechnego dobra. Strona mogła żywić uzasadnioną obawę, że w dalszym toku instancji ocena ta zostanie z niekorzyścią dla niej zakwestionowana. Trybunał Administracyjny przyjął jednak taką linię orzeczniczą, która zmniejszała niepewność wyniku jej kroków procesowych. Reprezentował bowiem pogląd, że organ odwoławczy nie był uprawniony do podważenia ustaleń niższych instancji w zakresie okoliczności uzasadniających działania w interesie publicznym, gdy jednocześnie nie wykazał formalnoprawnych uchybień w ich udokumentowaniu¹⁹³. Tym bardziej nie wolno było władzom odwoławczym z urzędu, ponad żądanie strony, zmienić decyzji z tego powodu, że niedostatecznie chroniła ona interes publiczny. W tej części stawała się ona prawomocna, gdyż każda instancja administracyjna samodzielnie zapewniała realizację zadań i interesów społecznych¹⁹⁴. Natomiast nie przyjmował Trybunał Administracyjny zakazu *reformationis in peius* w odniesieniu do spraw z dziedziny prawa finansowego¹⁹⁵.

Wzruszenie prawomocnej decyzji było więc możliwe w drodze wznowienia postępowania administracyjnego. Mogła je zarządzić instancja administracyjna, która wydała ostateczną decyzję. Podstawą wznowienia było wykazanie przez stronę, że nowe środki dowodowe wyszły na jaw już po wydaniu ostatecznej decyzji i nie były jej znane wcześniej. Trybunał nie pozostawił swobodnemu uznaniu władz administracyjnych oceny nowych okoliczności w sprawie. Mógł on dokonać odmiennej oceny, czy wystąpiły podstawy do wznowienia postępowania, i na tej podstawie uchylić zarządzenie organów administracyjnych. W razie stwierdzenia przez Trybunał przesłanek do wznowienia postępowania właściwa instancja musiała spowodować przeprowadzenie sprawy w tym samym co poprzednio toku instancji. Wiele zatem zasad prawnej dopuszczalności wznowienia postępowania administracyjnego Trybunał przejął wprost z przepisów procedury cywilnej¹⁹⁶.

E. Orzecznictwo Trybunału Administracyjnego

1. Ochrona prawa własności

Trybunał Państwa uznał własność w jednym z pierwszych swych orzeczeń za prawo wprawdzie poręczone przez konstytucję, ale pozbawione charakteru

¹⁹² *Ibidem*, nr 4222.

¹⁹³ *Ibidem*, nr 12631, 13836. Dotyczyło to w głównej mierze spraw, w których strona mogła wystąpić z roszczeniem o odpowiednie działanie administracji w razie spełnienia warunków ustawy. Zob. Budwiński, nr 7727.

¹⁹⁴ *Ibidem*, nr 4939, 494.

¹⁹⁵ *Ibidem*, nr 151, 6615, 4289 F.

¹⁹⁶ *Ibidem*, nr 2517 A, 6754 A.

politycznego. Ingerencja organów władzy w konstytucyjne prawo własności mogła zatem podlegać zaskarżeniu przed Trybunałem Administracyjnym. W ten sposób sprawy o naruszenie prawa własności obejmowały znaczą część całego orzecznictwa tego trybunału¹⁹⁷. Najważniejszą podstawą wkraczania aparatu państwowego w prawo własności była norma kodeksu cywilnego ABGB z 1811, który w paragrafie 365 zezwalał na wywłaszczenie pod warunkiem, że wymagało tego „dobro powszechne”. Niniejsza klauzula generalna stanowiła aż do 1918 roku wyłączną podstawę prawną podejmowanych w Austrii decyzji wywłaszczeniowych¹⁹⁸.

Występującą w ABGB przesłankę wywłaszczenia zaliczył Trybunał Administracyjny do kategorii „interesu publicznego”, co wykluczało kontrolę materialnych podstaw tego rodzaju rozstrzygnięć z powodu swobodnego uznania organów administracyjnych. Dlatego według jego orzecznictwa do wyłącznej kompetencji władz administracyjnych należała ocena kwestii, czy ze względów publicznych była konieczna budowa drogi lub poszerzenie istniejącej, a także ustalenie wielkości mającego nastąpić poszerzenia¹⁹⁹. Był wszakże Trybunał uprawniony do zbadania w takich sprawach, czy władze administracyjne dostarczyły podstaw faktycznych podjętemu rozstrzygnięciu o wywłaszczeniu oraz czy w ich ustaleniu nie dopuścili się naruszenia zasad prawidłowego postępowania administracyjnego.

Władze musiały zatem wskazać względy publiczne, które wymuszały wywłaszczenie. Wskazanie powodów decyzji wywłaszczeniowej w zasadzie przesądzało o uznaniu przez Trybunał jej legalności. Czasami jednak domagał się od władz administracyjnych przedstawienia takiego stanu faktycznego sprawy, z którego wynikałby wprost oczywisty wniosek o konieczności wywłaszczenia i jego rozmiarze. Zdarzało się więc Trybunałowi uchylać decyzje wywłaszczeniowe na podstawie paragrafu 6 ustawy, z żądaniem rozważenia, czy dla zaspokojenia interesu publicznego (budowa kanału) zamiast wywłaszczenia nie byłoby wystarczające ustanowienie serwitutu²⁰⁰. Formułował więc Trybunał pod adresem organów administracyjnych nakaz wnikliwego i rzetelnego przeprowadzania postępowania wywłaszczeniowego, gdyż tylko w ten sposób mógł pogodzić konstytucyjną gwarancję nienaruszalności prawa własności z wciąż obowiązującym systemem prawa, który pochodził z czasów, gdy prawa jednostki ustępować miały przed zasadą arbitralności działań władzy.

¹⁹⁷ Pośród wszystkich orzeczeń Trybunału Administracyjnego, uchylających decyzje administracyjne na podstawie § 6 ustawy bez przeprowadzania rozprawy, ponad 1/3 spraw dotyczyła roszczeń o ochronę prawa własności. Zob. Budwiński, *Verwaltungsgerichtshofurkunden nach § 6...*

¹⁹⁸ Jedynym wyjątkiem była ustawa odnosząca się do kwestii wywłaszczeniowych na cele budowy kolei żelaznych. Zob.: *Eisenbahxpropriationsgesetz vom 18 Februar 1878*. RGLB, nr 30/1878. Nieliczne przepisy w tym zakresie zawierały krajowe ustawy budowlane. Trybunał Administracyjny przyjął w swym orzecznictwie, że artykuł 5 ustawy zasadniczej o powszechnych prawach obywateli, gwarantujący nienaruszalność prawa własności ani wyraźnie, ani milcząco nie uchylił paragrafu 365 ABGB. Dlatego stanowił on wystarczającą i samodzielną podstawę decyzji wywłaszczeniowych. Zob. Budwiński, nr 2672 A.

¹⁹⁹ Budwiński, nr 4774, 3987 A.

²⁰⁰ Budwiński, nr 2063, 2675 A, 3987 A.

W odróżnieniu od możliwości ograniczonej kontroli decyzji wyłączeniowych, bardziej skuteczną ochronę prawa własności zapewniał w sprawach budowlanych. W 1894 roku podjął ważne orzeczenie, w którym odrzucił pogląd władz administracyjnych, że kwestia, czy i o ile dopuszczalne było pozwolenie na budowę, podpadała pod ich swobodne uznanie. Trybunał Administracyjny wywiódł z paragrafu 364 ABGB przeciwną tezę. Stwierdził, że organ administracyjny mógł ograniczyć prawo właściciela do korzystania ze swego gruntu tylko na podstawie i w celu wykonania przepisów ustawy budowlanej, a nie na podstawie swobodnego uznania²⁰¹.

Trybunał wyraził więc pogląd prawny, że sama ustawa strzegła interesu publicznego i tylko ten wzgląd na dobro powszechne mógł być wzięty pod uwagę w wydanej decyzji administracyjnej, który znalazł odbicie w ustawie budowlanej. Obejmował w związku z tym swą kontrolą kwestię, czy wskazane przez władze względy publiczne jako podstawa wydania zakazu lub nakazu budowlanego były w istocie tego rodzaju, jakie ustawa przewidywała i zamierzała chronić. Trybunał decydował o tym, czy podjęty przez władze sposób ochrony interesów publicznych odpowiadał intencjom ustawy²⁰².

W świetle orzecznictwa Trybunału Administracyjnego każda ingerencja w nie naruszalne prawo własności musiała się ograniczać do niezbędnych środków i dlatego nie mogła sięgać dalej poza to, co rzeczywiście było konieczne, aby racjonalnie strzec interesu publicznego. Trybunał tworzył jasną dyrektywę postępowania organów

²⁰¹ Budwiński, nr 7711. Treść § 364 ABGB była następująca: „W ogólności prawo własności tak tylko wykonywanym być może, aby przez to ani prawa osób trzecich, ani ograniczenia, w ustawach ze względu na utrzymanie i pomnożenie dobra powszechnego postanowione, przestąpionymi nie były”, [w:] *Księga ustaw cywilnych*, cz. 1, Wiedeń 1811. Zob. także: Budwiński, nr 8833, 9929, 10234, 11379, 13284, 1771 A. W tej dziedzinie radcy sprzeciwiali się daleko idącym ingerencjom organów administracyjnych: „weil der Gerichtshof auf dem Standpunkte der Freiheit des Eigentumes stehe, die nur den Beschränkungen des § 364 ABGB, unterworfen sei. Ob eine solche Beschränkung vorliege, müsse nach den Vorschriften der Bauordnung beurteilt werden; denn nur soweit als Bestimmungen der Bauordnung die Freiheit des Eigentums hindern, könne der Grundeigentümer eingeschränkt werden”, [w:] *Beratungsprotokoll des Erkenntnisses vom 16 V 1913*, nr 5257 ex 1913, s. 1-2, karton 230, SUA Praga.

²⁰² *Ibidem*, nr 537 A. W sprawie tej władze administracyjne wydały wobec właściciela nakaz budowy nowego kanału ze względu na publiczne niebezpieczeństwo. Referent Popelka wniósł o odrzucenie zażalenia z uwagi na występujące „swobodne uznanie”. R. Alter – przewodniczący składu orzekającego – uznał jednak, że nakaz władz szedł za daleko, gdyż powinny one najpierw domagać się naprawy istniejącego urządzenia zamiast od razu żądać budowy nowego. Proponował więc uznać decyzję za bezprawną na podstawie § 7 ustawy. Referent był skłonny przystać na uchylene decyzji, ale z powodów formalnych na podstawie § 6 ustawy, z żądaniem, żeby władze uzupełniły postępowanie administracyjne pod kątem tego, czy nie byłoby wystarczające naprawienie kanału. Pozostali jednak członkowie składu sąducego poparli przewodniczącego i wobec tego zapadł wyrok kasacyjny z powodów materialnych. Ich zdaniem, władzom wolno było jedynie nakazać usunięcie szkodliwego wpływu kanału na stosunki sanitarne. Nie mogły jednak z góry określić sposobu, w jakim to usunięcie miało nastąpić, gdyż było to bezprawną ingerencją w prawo własności. Sprawa ta zatem pokazuje, że Trybunał zapewniał skuteczną ochronę prawa własności. [W:] *Beratungsprotokoll w sprawie L. 7407 z 1901*, SUA w Pradze, NSS/R VIII, karton 170.

administracyjnych: ograniczenie wykonywania prawa własności musiało być minimalne i dopuszczalne o tyle, o ile było nieodzowne dla realizacji interesu publicznego w stopniu zamierzonym przez ustawę. Zasługą Trybunału było to, że wymuszał na administracji ścieśniającą wykładnię przepisów, pozwalających na ograniczanie prawa własności. W szczególności uznawał za niedopuszczalne posługiwanie się przy ich interpretacji analogią, zwłaszcza na niekorzyść właściciela²⁰³. Z orzecznictwa Trybunału Administracyjnego dla aparatu państwowego wpływało bez wątpienia pouczenie, że wolno było właścicielowi wykonywać swoje podmiotowe prawo w dowolny sposób, chyba że wyraźny przepis prawa przedmiotowego zakazywał mu określonego korzystania z przedmiotu swej własności. Trybunał Administracyjny, wymuszając przestrzeganie tej zasady przez austriacką biurokrację, tworzył podwaliny państwa prawnego, w którym każda ingerencja w prawa podmiotowe obywateli musiała posiadać ściśle upoważnienie ustawowe.

2. Sprawy o naruszenie gminnego prawa wyborczego

Spory z zakresu prawa wyborczego do władz gminnych stanowiły znaczny odsetek spraw załatwianych przez Trybunał Administracyjny. Zresztą *gros* zażaleń na naruszenie prawa wyborczego pochodziło z terenu Galicji. Przyczyn tego należałoby szukać w zróżnicowanej strukturze narodowościowej, która stanowiła pewien ewenement na tle także skomplikowanych stosunków w pozostałych krajach monarchii. Wybory uaktywniały bowiem istniejące sprzeczności między dominującym żywiołem polskim, a silnymi mniejszościami narodowymi: ukraińską i żydowską. Wyróżniającą się grupę osób żalących się do Trybunału tworzyli wyborcy żydowscy i ukraińscy lub też oni byli powodem wnoszonych do niego skarg. Pokazuje to pośrednio, jak mocno angażowały się politycznie ówczesne społeczności lokalne w czasie wyborów do władz samorządowych oraz jak wysoka była pozycja autonomicznych władz gminnych. Polityczna rywalizacja z jednej strony świadczyła o samoorganizowaniu się galicyjskich grup narodowościowo-społecznych dla obrony swych interesów, z drugiej – przynosiła wiele negatywnych zjawisk: oszustw wyborczych i świadomego łamania przepisów prawa wyborczego²⁰⁴.

²⁰³ W orzecznictwie Trybunału Administracyjnego spotkać można zupełnie nieliczne przypadki, w których posłużył się on analogią przy narzuceniu ograniczeń właścicielowi gruntu w sposobie wykonywania prawa własności. Zob. dokładne uwagi na ten temat: A. Dziadzio, *Ochrona prawa własności w orzecznictwie austriackiego Trybunału Administracyjnego (1876-1918)*, [w:] *Studia z dziejów państwa i prawa polskiego*, t. V., Łódź-Kraków 2000, s. 217 i n.

²⁰⁴ Budwiński, nr 895, 1271, 1272, 1544, 1698, 1936, 3067, 3324, 3584, 3788. Szczególną aktywność przejawiali we wnoszeniu zażaleń do Trybunału wyborcy żydowscy. Zob. Budwiński, nr 4690, 4112, 4867. Nie było właściwie starostwa w Galicji, z którego terenu nie trafiłaby skarga do Trybunału. Zob. Budwiński, nr 2286, 2335, 2386, 3788, 4690, 4867, 6633, 8940, 9094, 9214, 7602, 8415, 8521, 12218, 14882, 2434 A, 2828 A, 5189 A, 5276 A, 7218 A, 7904 A, 9629 A, 11025 A. Obraz życia politycznego w okresie wyborów do Sejmu Krajowego przedstawia S. Grodziski, *Sejm Krajowy Galicyjski, 1861-1914*, Warszawa 1993.

W zażaleniach do Trybunału Administracyjnego dominowały jednak zarzuty o charakterze czysto jurydycznym, a nie o wydźwięku politycznym, czyli podnoszące niedozwoloną ingerencję krajowych czynników rządowych w przebieg wyborów. W zakresie postępowania reklamacyjnego najczęściej kwestionowane były wpisy na listę wyborców i dokonywane w nich zmiany. W odniesieniu do samego już procesu wyborczego zwykle podnoszono zarzuty niedopuszczalnej agitacji wyborczej, ograniczania swobody głosowania i niewłaściwego obliczania głosów. Unieważnienie wyborów Trybunał uznawał za uzasadnione, jeżeli naruszenie prawa wyborczego było tego rodzaju, że mogło mieć wpływ na wynik wyborów. Za okoliczności silnie oddziałujące na końcowy wynik wyborów Trybunał przyjmował naruszenie wolności aktu wyborczego i tajności pisemnego głosowania. Wszelkie więc manipulacje ze złożonymi w urnie kartami do głosowania, sięganie po nie i ich odczytywanie, było dla Trybunału podstawą wyroku uchylającego decyzje władz politycznych o zatwierdzeniu wyborów, podczas których takie zdarzenia miały miejsce²⁰⁵.

Trybunał Administracyjny przyznał jednak członkom komisji wyborczej prawo kontroli, czy wyborca nie wrzucał do urny kilku kart wyborczych. Przy okazji tej czynności dochodziło często do przypadków naruszenia tajemnicy głosowania. Były one trudne do udowodnienia, gdyż łatwo było się zasłonić argumentem o wykonywaniu dopuszczalnej formy nadzoru nad przebiegiem oddawania głosów. Wolność wyborów wykluczała możliwość uzależnienia przyjęcia przez komisję głosu od wyborcy od odpowiedzi na postawione mu przez komisję pytania, jak również narzucenie mu sposobu głosowania (pisemnie czy ustnie)²⁰⁶.

Powodem naruszenia wolności wyborów mogła być agitacja wyborcza. Ona też pojawiała się dość często jako przyczyna kwestionowania prawidłowości przebiegu wyborów. Zdaniem Trybunału, nie była zabroniona agitacja poza lokalem wyborczym i tylko wyjątkowo mogła stać się źródłem naruszenia wolności wyborów²⁰⁷. Trzeba stwierdzić, że w sprawach, w których podstawą zarzutów była agitacja wyborcza, Trybunał stosował dość oportunistyczną zasadę: jeżeli władze polityczne z tego powodu anulowały wybory, to z reguły podzielał stanowisko pozwanego organu. Dlatego zapewne, że nie chciał wdawać się w zawitości stanu faktycznego wpływającego z wielości przeciwnych dowodów.

3. Prawo przynależności do gminy

Sprawy dotyczące ustalenia prawa przynależności do gminy (tzw. prawa swojszczyzny) należały do tych obszarów działalności organów administracji państwowej, które najczęściej podlegały zaskarżeniu przed Trybunałem Administracyjnym. Działo się tak dlatego, że gminy z reguły korzystały ze wszystkich środków prawnych, aby zapobiec decyzji władz politycznych, które korzystnie załatwiałby wnioski o przyznanie prawa przynależności, mimo że one tego prawa

²⁰⁵ *Ibidem*, nr 4933, 7882, 1108 A, 3225 A, 5189 A, 5667 A, 8189 A.

²⁰⁶ *Ibidem*, nr 3068, 6575, 6576, 7432, 8415.

²⁰⁷ *Ibidem*, nr 1936, 3584, 6576, 2950 A.

wcześniej odmówiły²⁰⁸. Decyzja o ustaleniu prawa przynależności powodowała bowiem przyjęcie zobowiązań związanych z utrzymaniem i ponoszeniem kosztów leczenia biednych członków gminy. Nadto gminy w miarę jednolite narodowościowo broniły się przed przyznawaniem prawa swojszczyzny osobom innych nacji (np. gminy o przewadze żywiołu czeskiego niechętnie były przyjmowaniu osób narodowości niemieckiej i *vice versa*).

Z tego punktu widzenia istotne było stosowanie paragrafu 10 ustawy z 1863 roku, dopuszczającego nabycie prawa przynależności przez urzędników państwowych, nauczycieli i duchownych w gminach, w których została im wyznaczona stała siedziba (*ständiger Amtssitz*). Wykładnia tego przepisu była najczęstszym przedmiotem rozstrzygnięć Trybunału Administracyjnego w omawianych sprawach²⁰⁹. Źródłem administracyjnych sporów stał się także paragraf 2 znowelizowanej ustawy z 1896 roku, przyznający roszczenie o przyjęcie do gminy osobom, które dobrowolnie i nieprzerwanie przebywały na jej terenie przez 10 lat. W szczególności największe trudności interpretacyjne powodował ten *passus* tego przepisu, który zawierał pojęcia nieostre. Przeszkodą w uzyskaniu prawa przynależności było mianowicie pobieranie publicznych świadczeń i korzystanie z prawa ubogich podczas całego, 10-letniego okresu przebywania na terenie gminy (*öffentliche Armenversorgung*). Jednakże nabycie prawa przynależności do gminy nie wykluczało korzystanie z czasowego, przejściowego wsparcia z publicznych środków (*vorübergehend gewährte Unterstützung*). Przyznanie prawa przynależności zależne zatem było od ustalenia, czy publiczne wsparcie miało charakter „trwały” czy „przejściowy”. Trybunał Administracyjny zwykle prezentował odmienną wykładnię tych pojęć od przyjętej przez władze polityczne i uchylał decyzje o przyznaniu prawa swojszczyzny²¹⁰. Niemniej jednak widoczną tendencją orzecznictwa Trybunału była akceptacja podejmowanych przez władze polityczne decyzji przyznających prawo przynależności do gminy.

4. Sprawy wyznaniowe

a. Przynależność religijna rodziców a wyznanie dzieci

Kwestie międzywyznaniowe obywateli regulowała w Austrii ustawa z 25 maja 1868 roku²¹¹. Przyznawała ona każdej osobie, która ukończyła 14 rok życia pra-

²⁰⁸ Kompetencję władz politycznych w sprawach przynależności wprowadziła ustawa z 3 XII 1863, RGLB, nr 105, której pewne postanowienia zostały z kolei zmienione ustawą z 5 XII 1896, RGLB, nr 222. Ta ostatnia ustawa postanawiała, że nie można było odmówić przyjęcia do gminy żadnemu obywatelowi, który po nabyciu własnowolności przebywał w niej dobrowolnie i nieprzerwanie przez dziesięć lat, a także nie korzystał w tym czasie z zaopatrzenia ubogich. *Novum* tej ustawy polegało na tym, że urzędnicy, duchowni, nauczyciele i notariusze otrzymywali przynależność do gminy niejako automatycznie, z momentem podjęcia obowiązków służbowych. Zob. także materiał archiwalny SUA w Pradze, NSS/R, kartony 21, 27, 31, 52.

²⁰⁹ Budwiński, nr 738, 744, 779, 784, 821, 1392, 1899, 3003, 3005, 4485, 6208, 6254, 7979, 8113, 170 A, 667 A.

²¹⁰ Budwiński, nr 8853 A. SUA w Pradze, NSS/R, L. 5968 ex 1906, karton 28.

²¹¹ Gesetz vom 25. Mai 1868 wodurch die interconfessionellen Verhältnisse der Staatsbürger in den darin angegebenen Beziehungen geregelt werden. RGLB, nr 49/1868.

wo swobodnego wyboru religii. Dzieci mogły zatem dokonać wyboru nowego wyznania wbrew woli rodziców. W razie szyskan z tego powodu ze strony rodziców wolno im było szukać schronienia i pomocy w instytucjach nowego wyznania. Takie postępowanie dziecka uzyskiwało ochronę prawną, gdyż sądy w oparciu o ustawodawstwo międzywyznaniowe oddalały roszczenia wypływające z władzy rodzicielskiej²¹². Wobec dzieci poniżej wymienionego wieku ustawa przyjęła zasadę, że należały one do tego samego wyznania, co rodzice. W przypadku małżeństw mieszanych synowie przejmowali wyznanie ojca, a córki matki. Jednakże rodzice w drodze umowy mogli zadecydować na odwrót lub zgodzić się, że wszystkie dzieci należeć będą do wyznania jednego z rodziców. Natomiast w razie braku informacji o wyznaniu rodziców ustawa dawała możliwość wyboru wyznania dla dziecka przez jego opiekunów.

Ustawa zawierała także przepisy, dotyczące wpływu zmiany religii przez rodziców na wyznanie dzieci. Zmiana religii przez rodziców była skuteczna tylko wobec dzieci, które nie miały ukończonego 7 roku życia. Według ustawy, w razie zmiany religii przez obu rodziców lub jednego z nich, należało dzieci pod względem wyznania tak traktować, jak gdyby urodziły się po zmianie wyznania przez rodziców. Zasada ta nie stosowała się zatem wobec dzieci w wieku między 7 a 14 rokiem życia, które musiały otrzymywać od rodziców dotychczasowe wychowanie religijne, mimo że oni sami mogli należeć już do nowego wyznania.

Mimo, że ustawa w sposób dość jasny określiła relacje wyznaniowe między rodzicami a dziećmi, to jednak orzecznictwo Trybunału Administracyjnego ujawniło kilka kwestii spornych dotyczących sposobu wykładni jej przepisów. Większość z nich odnosiła się do stosunków międzywyznaniowych w małżeństwach mieszanych²¹³. W szczególności w przypadku małżeństw mieszanych Trybunał prezentował stanowisko, że zmiana wyznania przez jednego z rodziców po śmierci drugiego nie wpływała na przynależność religijną dziecka. Natomiast innej kwalifikacji prawnej poddał sytuację, w której jeden z rodziców zmienił po śmierci drugiego wspólną dotychczas wiarę. Trybunał przyjął w takim wypadku inną niż przy małżeństwach mieszanych zasadę, że dzieci w zakresie wyznania miały być tak traktowane, jak gdyby urodziły się dopiero po zmianie religii przez rodziców lub jednego z nich. Taką wykładnię ustawy narzucał, zdaniem Trybunału, wyraźny zamiar ustawy; jej ideą przewodnią było bowiem zapewnienie zgodności wyznania dziecka i jego rodziców. Trybunał nie znalazł żadnej racjonalnej przyczyny, dla

²¹² Dotyczyło to w Austrii w szczególności dzieci żydowskich, które po przejściu na katolicyzm szukały schronienia w katolickich zakładach wychowawczych lub klasztorach. Żądania rodziców o ich wydanie były przez sądy oddalane. Zob.: *Sammlung von zivilrechtlichen Entscheidungen des k.k. obersten Gerichtshofes*. nr 9399, t. XXI, s. 204-205.

²¹³ Trybunał Administracyjny zajmował się zwłaszcza ustaleniem kryteriów, od których zależała ważność i skuteczność umów określających wyznanie dzieci. Przyjął więc zasadę, że umowa nie mogła być wykonywana wbrew woli jednego z małżonków, a także nie podlegała ona zmianie, jeśli jedno z rodziców zmarło lub stało się niezdolne do oświadczenia woli. Zob. Budwiński, nr 2028, 2079, 4497 A.

której ten cel ustawy miałby być pominięty w razie zmiany wyznania przez jednego ze współmałżonków po śmierci drugiego²¹⁴.

Ten pogląd prawny Trybunału nie stał się wszakże stałym elementem jego linii orzeczniczej. Dominujące okazało się w jego orzecznictwie stanowisko, według którego zmiana wyznania przez jednego z rodziców po śmierci drugiego była skuteczna względem dzieci poniżej 7 lat, ale wyłącznie według kryterium płci. Rozstrzygnięcie odchodzące od wykładni funkcjonalnej oparł Trybunał na fikcji prawnej, która pozwalała przyjąć w sprawie taki stan faktyczny, jak gdyby żył drugi z małżonków. Wtedy zmiana religii następowała zgodnie z regułą: syn przejmował wyznanie ojca, religia matki przechodziła na córki²¹⁵.

b. Przymus religijny dla dzieci bezwyznaniowych

Ustawa międzywyznaniowa regulowała kwestie dotyczące wyboru, oznaczenia i zmiany wyznania religijnego. Przemileczała jednak ważną kwestię, czy na podobnych zasadach dzieci przejmowały bezwyznaniowość rodziców. Prawo do uznania się za osobę bezwyznaniową przyznała ustawa z 9 kwietnia 1870 roku²¹⁶. Ustawa międzywyznaniowa nie określiła zatem charakteru prawnego oświadczenia o wystąpieniu z kościoła lub związku religijnego i przyjęcia stanu bezwyznaniowości. Ta niespójność norm w dziedzinie ustawodawstwa międzywyznaniowego spowodowała, że w dużej mierze regulacje w tym zakresie opierały się na orzecznictwie Trybunału Administracyjnego, który uzupełniając luki w stanie prawnym, przejmował niejako rolę „prawodawcy”, działającego poza ustawami. Jego udziałem stała się także interpretacja znaczenia i wymiaru konstytucyjnej gwarancji wolności wyznania, którą w dużym stopniu podzielił w swym orzecznictwie Trybunał Państwa. Trybunał Administracyjny odegrał w ten sposób pierwszoplanową rolę w ustaleniu zakresu konstytucyjnych wolności obywateli w sferze przekonań religijnych.

Pytanie o wymiar zagwarantowanej w konstytucji swobody wyznania i sumienia postawione zostało Trybunałowi Administracyjnemu już na samym początku jego działalności, gdy wpłynęła skarga na decyzję władz politycznych, nakazującą ojcu ochrzcenie dziecka. Ta pierwsza precedensowa sprawa pokazała całą złożoność ustawodawstwa wyznaniowego konstytucyjnej Austrii. Chodziło mianowicie o sytuację, w której rodzice wyznania katolickiego nie wyrazili zgody na chrzest dziecka. Odmowa spowodowała interwencję władz kościelnych, które domagały się od organów państwowych wymuszenia na rodzicach dopełnienia religijnego

²¹⁴ Budwiński, nr 2462 A, 3797 A.

²¹⁵ *Ibidem*, nr 3380 A. Bliższe uwagi w tej sprawie zob. A. Dziadzio, *Orzecznictwo austriackiego Trybunału Administracyjnego w sprawach wyznaniowych (1876-1918)*, „Czasopismo Prawno-Historyczne”, t. XLVII, z. 1-2, Poznań 1996, s. 132.

²¹⁶ RGBL 51/1870. Zob. także: Verordnung der Minister des Innern, des Cultus und der Justiz vom 20. October 1870, betreffend die innere Einrichtung und Führung der Geburts-, Ehe- und Sterberegister für Personen, welche keiner gesetzlich anerkannten Kirche und Religionsgesellschaft angehören, RGBL, nr 128/1870.

obrzędu chrztu. Wielce znamienne było zachowanie się niższych władz administracyjnych. Zarówno bowiem starostwo, jak i namiestnictwo odrzuciły to żądanie, powołując się na konstytucyjną gwarancję wolności wyznania i sumienia z artykułu 14 ustawy zasadniczej o powszechnych prawach obywateli.

Austriacka biurokracja niższego szczebla była zatem gotowa pojmować konstytucyjną gwarancję swobody wyznania w kategoriach indywidualnej prywatnej sfery przekonań obywateli, która miała być wolna od państwowej ingerencji. Postawa taka nie znalazła jednak uznania władz ministerialnych, których działania w ramach ustaw miały w pierwszym rzędzie realizować wolę panującego jako sprawującego pełnię władzy rządowej. Ministerstwo wyznań i nauki uwzględniło zażalenie strony kościelnej, przyjmując za podstawę decyzji regulacje ustawy międzywyznaniowej, która wyraźnie postanawiała, że dziecko przejmowało wyznanie rodziców. Wobec tego ciążył na rodzicach obowiązek chrztu dziecka pod rygorem zastosowania środków przymusu administracyjnego, gdyż inaczej wykonywanie postanowień ustawy międzywyznaniowej straciłoby sens i stałaby się ona przez to martwą literą²¹⁷.

Decyzja ministerstwa nie zakończyła jednak sprawy, gdyż pociągnęła za sobą wystąpienie rodziców z Kościoła katolickiego. Uznali się oni za osoby bezwyznaniowe. Ponownie więc odmówili chrztu dziecka, podnosząc argument, że stan bezwyznaniowości obejmował także ich syna, przez co żądanie dopełnienia obrzędu religijnego stało się bezpodstawne. Władze administracyjne podtrzymały mimo to nakaz chrztu na tej podstawie, że wybór bezwyznaniowości przez rodziców nie miał skutku prawnego względem dziecka. Od tej decyzji została wniesiona skarga do Trybunału Administracyjnego, przed którym stanęło rozstrzygnięcie zasadniczej dla oceny postępowania władz kwestii prawnej: czy wystąpienie z prawnie uznanego kościoła i oświadczenie o bezwyznaniowości było zmianą religii w rozumieniu ustawy z 1868 roku. Strona skarżąca oczekiwała od Trybunału potwierdzenia takiej wykładni ustawy.

Pełnomocnikiem strony rządowej w postępowaniu przed Trybunałem był K. Lemayer, który zaprezentował przekonujący wywód zaprzeczający stanowisku, że w przypadku przejścia z uznanego przez państwo związku religijnego w stan bezwyznaniowości zachodziła zmiana religii²¹⁸. Wobec czego dziecko nie przejmowało bezwyznaniowości rodziców, jeśli zgłosili oni władzom politycznym rezygnację z przynależności do dotychczasowego wyznania. Zdaniem Lemayera, bezwyznaniowość rodziców rozciągałaby się na dziecko tylko wtedy, gdy nie należeli oni do żadnego religijnego wyznania przed lub w chwili jego narodzin. W takim bowiem przypadku wobec luki ustawy należało stosować *per analogiam* artykuł 1 ustawy międzywyznaniowej, według którego dzieci należały do tego samego wyznania, co rodzice. Wówczas dziecko, jako także bezwyznaniowe, mogło otrzymać świeckie wychowanie.

²¹⁷ *Österreichische Zeitschrift für Gesetzgebung und Rechtsprechung auf dem Gebiete der Verwaltungsrechtsfleße*, hrsg. von Dr. Samitsch, Bd. I, Heft 1, s. 316-322.

²¹⁸ A. Dziadzio, *Wolność wyznania...*, s. 71-72.

Trybunał Administracyjny podzielił stanowisko Lemayera w kwestii wykładni pojęcia „zmiana religii” ustawy międzywyznaniowej, rozumiejąc je wyłącznie jako przejście z jednego uznanego wyznania religijnego do innego. Było to zresztą najbardziej konsekwentne stanowisko Trybunału w całym okresie jego działalności, w zakresie interpretacji przepisów ustawy z 1868 roku o międzywyznaniowych stosunkach obywateli. Trybunał Administracyjny poszedł jednak znacznie dalej w interpretacji ustawodawstwa wyznaniowego niż uczynił to przedstawiciel rządu. W uzasadnieniu swego orzeczenia wyraził mianowicie pogląd, że według obowiązującego w Austrii stanu prawnego „każde dziecko musi należeć do określonego wyznania”²¹⁹. Niewątpliwie do takiego stanowiska skłoniła Trybunał obecna w ówczesnym austriackim systemie prawnym idea religijnego wychowania dzieci, której nie negowali nawet liberałowie tworzący nowe regulacje stosunków wyznaniowych. Trybunał tym samym uznawał za niedopuszczalne pozostawienie dziecka w stanie bezwyznaniowości nawet wtedy, gdy jego rodzice przed jego narodzinami uznali się za osoby bezwyznaniowe. Orzeczenie Trybunału spotkało się jednak z ostrą krytyką doktryny, gdyż uznała je za sprzeczne tak z duchem, jak i literą artykułu 14 ustawy zasadniczej o powszechnych prawach obywateli²²⁰.

Orzeczeniem tym Trybunał Administracyjny upoważnił organy państwa do daleko idącej ingerencji w obszar relacji wyznaniowych obywateli. Nie miała ona podstawy prawnej w postaci konkretnych przepisów ustawy. W następstwie stanowiska prawnego Trybunału pojawiła się bowiem praktyka urzędowego wyznaczania przez administrację religii dziecku, w której miało ono być wychowywane i kształcone, jeśli bezwyznaniowi rodzice odmawiali wyboru dla niego wyznania religijnego. Zwykle też wyznaczana była religia katolicka jako wyznanie większości uczniów w szkole.

Skargi na takie postępowanie administracji były przez Trybunał odrzucane w oparciu o przysługujące władzom swobodne uznanie²²¹. Trybunał Administracyjny postąpił wobec tego wbrew zasadom państwa prawnego, gdyż zezwolił na działanie władz na podstawie swobodnego uznania, mimo że istniała w materii stosunków międzywyznaniowych pełna regulacja prawna, co wykluczało możliwość ingerencji w prawa podmiotowe obywateli bez wyraźnego ustawowego upoważnienia.

²¹⁹ Budwiński, nr 69. Wyrażone w tym orzeczeniu stanowisko, że uznanie za osobę bezwyznaniową nie jest „zmianą religii” pociągało za sobą obowiązek ze strony rodziców dopełnienia obrzędów religijnych (np. chrztu), posyłania dziecka na lekcje religii i przymuszania go do praktyk religijnych, których sami już nie akceptowali. Powyższa wykładnia pojęcia „zmiana religii” obowiązywała przez cały okres działalności Trybunału Administracyjnego. Trzeba jednak zaznaczyć, że taka interpretacja ustawy międzywyznaniowej z 1868 roku nie znajdowała powszechnej aprobaty wśród radców Trybunału. Były bowiem w jego składzie osoby, które przeciwstawiały się prawnym koncepcjom utrzymania przymusu religijnego. Do nich w szczególności należał dr Karl Weingarten, radca w latach 1906-1916, który sprzeciwiał się każdej formie legalizowania decyzji zmuszających bezwyznaniowych rodziców do religijnego wychowania dziecka. Zob.: A. Dziadzio, *Orzecznictwo austriackiego Trybunału...*, s. 135.

²²⁰ A. Dziadzio, *Wolność wyznania...*, s. 72.

²²¹ Exel, s. 161-162.

Posłużenie się konstrukcją swobodnego uznania w sposób sprzeczny z wymaganiami państwa prawnego było wszakże jedynym środkiem utrzymania przez Trybunał następstw prawnych błędnej w istocie wykładni przepisów ustawodawstwa wyznaniowego, którą zaprezentował w początkach swej działalności.

Wkrótce też Trybunał Administracyjny wycofał się z poglądu o występowaniu w ustawodawstwie austriackim przymusu religijnego dla dzieci bezwyznaniowych. W orzeczeniu z 1882 roku wypowiedział wprost zasadę prawną, że dziecko rodziców, którzy do czasu jego narodzin nie należeli do uznanego przez państwo kościoła lub związku religijnego nie mogło być do takiego przypisane. Wobec tego bezprawne było żądanie władz politycznych, nakazujące chrzest i religijną edukację dziecka²²². W świetle nowego stanowiska Trybunału Administracyjnego ustawodawstwo austriackie z lat 1868-1870 dopuszczało bezwyznaniowość dzieci, które mogły otrzymać laickie wychowanie. Bezwyznaniowi rodzice mieli zatem ustawowe prawo do zapewnienia dziecku wychowania zgodnego z własnym światopoglądem, wobec czego było ono zwolnione z szkolnego obowiązku uczestnictwa w lekcjach religii.

Aparat państwowy monarchicznej Austrii przez długi czas nie odszedł w praktyce administracyjnej od wykładni przepisów ustawodawstwa wyznaniowego, obecnej w orzecznictwie Trybunału Administracyjnego od 1882 roku. Była ona bowiem zgodna z liberalnym ustawodawstwem z lat konstytucyjnego przełomu, względem którego konserwatywne sfery rządowe austriackiej monarchii pozostały lojalne aż do jej upadku. Niemniej jednak gwałtowne nasilenie się ruchów laickich i wolno-myślicielskich w Austrii z początkiem XX wieku spowodowało reakcję obronną w postaci oddziaływania dworskich elit rządzących na administracyjne struktury państwa w duchu wyraźnie klerykałnym. Wskutek tego administracja państwa powróciła

²²² Budwiński, nr 1384. Odrzucenie przymusu religijnego dla dzieci bezwyznaniowych oparł Trybunał na postanowieniu ustawy z 25 maja 1868 roku, dotyczącym oznaczenia wyznania dla dziecka zgodnie z zasadą, że przejmowało ono w chwili narodzin wyznanie religijne rodziców. Trybunał argumentował następująco: „Nach der Absicht des Gesetzes soll demnach, soweit es sich um die erste Bestimmung des Religionsbekenntnisses handelt, für eheliche Kinder keine andere Religion bestimmt werden, als welcher beide oder wenigstens ein Elterntheil angehören. Nach dieser Absicht des Gesetzes müssen offenbar auch jene Fälle entschieden werden, für welche in diesem Gesetze eine directe Bestimmung nicht getroffen ist, nämlich das Religionsbekenntniss jener Kinder, deren Eltern zur Zeit der Geburt derselben keinen gesetzlich anerkannten Bekenntnisse angehören. Es muß also auch hier daran festgehalten werden, daß das religiöse Bekenntniss der Eltern, eventuell bei gemischten Ehen des betreffenden Elterntheils für das Kind maßgebend ist, daß somit, wenn die Eltern keinem gesetzlich anerkannten Bekenntnisse angehören, auch das Kind für ein solches nicht in Anspruch genommen werden kann. Diese aus der Absicht des Ges. vom 25. Mai 1868 abgeleitete Bestimmung findet dann ihre positive Begründung in dem Ges. vom 9. April 1870, durch welches erst die staatlichen Verhältnisse der keiner gesetzlich anerkannten Kirche angehörigen Personen gesetzlich festgestellt worden sind und welches ausdrücklich auch die Führung der Geburtsregister für die Kinder solcher Personen bei der politischen Behörde anordnet”. Niewątpliwie zmianę orzecznictwa Trybunału Administracyjnego należy łączyć z faktem powołania w jego skład w 1881 roku K. Lemayera, który taką interpretację ustawy przedstawił jako pełnomocnik rządu podczas pierwszej rozprawy dotyczącej problemu bezwyznaniowości dzieci w systemie ówczesnego austriackiego ustawodawstwa.

do idei przymusu religijnego dla dzieci bezwyznaniowych, licząc na wsparcie w tej kwestii Trybunału Administracyjnego, który w początkach swej działalności także wyraził pogląd o prawnym obowiązku religijnego wychowywania dzieci.

W 1908 roku wpłynęło więc do Trybunału Administracyjnego kilka zażeń na decyzje władz administracyjnych, zawierające nakaz skierowany do bezwyznaniowych rodziców, żeby w terminie 14 dni oznaczyli swemu dziecku, wpisanemu do świeckich metryk, wyznanie prawnie uznane, w zakresie którego miało ono pobierać naukę w szkole. Władze wystąpiły z takim roszczeniem właśnie w momencie, gdy dziecko objęte zostało powszechnym obowiązkiem szkolnym²²³. Za podstawę prawną decyzji posłużył przede wszystkim przepis artykułu 1, zdanie 4 ustawy międzywyznaniowej, przewidujący obowiązek wyboru religii dla dziecka przez jego wychowawców w razie braku informacji o wyznaniu rodziców. Powołano się także na paragraf 139 ABGB, zaliczający do obowiązków rodzicielskich zapewnienie dzieciom religijnego wychowania. Administracyjny nakaz oparto także na przepisach ustawy o szkołach ludowych, według której zadaniem szkoły było zapewnienie uczniom religijnego wykształcenia.

Trybunał Administracyjny uległ presji organów rządowych i zdecydował się ostatecznie na restytucję przymusu religijnego dla dzieci bezwyznaniowych, zmieniając po dwudziestu ośmiu latach linię orzecznictwa, która oddawała w sposób prawidłowy treść i liberalną wymowę austriackiego ustawodawstwa wyznaniowego. Ponownie zatem Trybunał przyjął, że austriacki system prawny nie zezwalał na areligijny model wychowawczy. Powrócił w wydanym w 1910 roku wyroku do tezy, że także rodzice, którzy zawarli małżeństwo laickie, byli zobowiązani określić w momencie narodzin dziecka uznane prawnie wyznanie religijne, w którym miało być ono wychowywane i kształcone. Podstawy prawnej dla takiego nakazu radcy Trybunału dopatrzyli się jednak tylko w przepisach ustawy o międzywyznaniowych stosunkach obywateli. Dlatego też obowiązek wyznaczenia dziecku religii przez bezwyznaniowych rodziców powstawał, ich zdaniem, już w chwili jego narodzin, a nie dopiero wówczas, gdy dziecko rozpoczęło naukę w szkole²²⁴.

²²³ SUA, Praga, Aktenbund II 37/1909, karton 84, Z. 6623, 8 November 1910.

²²⁴ *Ibidem*. Zob. także: Budwiński, nr 7704 A. Referentem w sprawie był Senatspräsident K. M. Truxa, który, odrzucając dotychczasowe orzecznictwo Trybunału, podzielił całkowicie stanowisko władz i wnioskował o odrzucenie zażeń! Truxa już wcześniej dał się poznać jako poplecznik starań organów państwowych ustanowienia przymusu wyznaniowego. Był on także autorem lub inspiratorem sentencji orzeczeń Trybunału, które odchodziły od liberalnych tendencji ustawodawstwa wyznaniowego z okresu 1868-1870. Zob. A. Dziadzio, *Orzecznictwo austriackiego Trybunału...*, s. 132-136. Wniosek o odrzucenie zażeń nie znalazł początkowo aprobaty pozostałych trzech radców Trybunału (V. Weiss, J. Srb, K. Weingarten). Spowodowało to konieczność przerwania narady na ponad 5 miesięcy. Podczas drugiej narady Weiss i Srb ulegli perswazjom Truxy i zgodzili się na przywrócenie przymusu religijnego na podstawie art. 1, zdanie 4 ustawy międzywyznaniowej, pomijając wykładnię historyczną tego zapisu ustawy, który ustanowiony został tylko na wypadek, gdyby nie było znane wyznanie rodziców, np. w razie porzucenia dziecka. Referentowi nie ustąpił tylko K. Weingarten, który twierdził konsekwentnie, że wykładnia tego artykułu ustawy z 1868 roku, pozwalająca widzieć w nim podstawę do wprowadzenia przymusu wyznaniowego, wychodziła całkowicie poza jej treść i intencje.

Znaczenie prawne orzeczenia Trybunału Administracyjnego, przywracającego przymus wyznaniowy administracja państwa mogła interpretować w ten sposób, że wolno jej było tymczasowo wpisywać dziecko do urzędowych akt stanu cywilnego i nałożyć na bezwyznaniowych rodziców prawny obowiązek wybrania mu uznanego przez państwo wyznania religijnego. Wówczas dziecko miało zostać wpisane do odpowiednich metryk kościelnych, co w konsekwencji dawałoby podstawę dla roszczeń związku religijnego o dopełnienie odpowiednich obzędów religijnych, np. chrztu. Wobec tego bezwyznaniowi rodzice musieliby wymóc na dziecku praktyki religijne i zapewnić mu religijne wykształcenie. Inaczej narażali się na sankcje karno-administracyjne w razie niewykonania nakazów organów administracyjnych. Wynikające ze stanowiska Trybunału Administracyjnego postępowanie władz politycznych w sposób jawny kolidowało z treścią i intencjami konstytucyjnej gwarancji wolności wyznania i sumienia, a także liberalnym duchem całego austriackiego ustawodawstwa wyznaniowego.

Zdali sobie z tego sprawę sami radcy Trybunału Administracyjnego, gdyż w kolejnej sprawie dotyczącej podstaw prawnych przymusu religijnego wobec dzieci bezwyznaniowych zmienili swoje stanowisko w ten sposób, że za legalny uznali tylko nakaz pobierania przez nie nauki religii w szkole. Prawnie dopuszczalne było zatem żądanie od rodziców, aby oznaczyli swemu bezwyznaniowemu dziecku religię, której miało być nauczane w momencie objęcia go obowiązkiem szkolnym. Swoje dotychczasowe stanowisko Trybunał Administracyjny zmodyfikował w ten sposób, że przesunął moment czasowy, w którym władze mogły domagać się od bezwyznaniowych rodziców wyboru religii dla swego dziecka: z chwili jego narodzin na porę rozpoczęcia przez nie nauki²²⁵. Wpis dziecka do świeckich akt stanu cywilnego miał przez to charakter trwały. Oznaczało to rezygnację z przepisów ustawy międzywyznaniowej jako podstawy prawnej obowiązku religijnego wychowania wszystkich bez wyjątku dzieci. Jego źródłem stała się wyłącznie ustawa szkolna, która wśród obowiązkowych przedmiotów nauczania wymieniała lekcje religii.

²²⁵ Budwiński, nr 8151 A. Zob. także materiały archiwalne do orzeczenia, SUA, Praga, Aktenbund 177/1910, karton 86, Z. 1521, I. April 1911. Referentem w sprawie był F. Pantuček. Przewodniczącym składu orzekającego był K. M. Truxa. Pozostałymi członkami senatu byli: V. Weiss, K. Weingarten i R. Herrnritt. Referent, biorąc pod uwagę dotychczasowe orzecznictwo Trybunału, przygotował dwa wzajemnie się wykluczające wnioski: o uchylenie i utrzymanie w mocy decyzji władz politycznych. Do akt sprawy złożyli propozycje rozstrzygnięcia wraz z uzasadnieniem V. Weiss i K. Weingarten. Wywiązała się między radcami ożywiona dyskusja, która o mało nie zakończyła się odrzuceniem przymusu religijnego dla dzieci bezwyznaniowych i odejściem od orzeczenia z 1910 roku. Przesądzające stało się stanowisko przewodniczącego Truxy, gdyż głosy radców rozłożył się równomiernie. Za utrzymaniem przymusu religijnego opowiedział się Pantuček (mimo, że przyznał słuszność argumentacji prawnej dokonanej przez Weingarta) i V. Weiss. Weingarta poparł z kolei R. Herrnritt. Na wniosek Pantučka radcy przyjęli, przy sprzeciwie Weissa, za podstawę przymusu religijnego przepisy ustawy szkolnej, a nie – jak w poprzednim orzeczeniu – przepisy ustawy o stosunkach międzywyznaniowych obywateli. Bliżej na temat przebiegu narady zob. A. Dziadzio, *Religionszwang ohne gesetzliche Grundlage? Interkonfessionelle Verhältnisse der Rechtsprechung des österreichischen Verwaltungsgerichtshofes 1876-1918*, [w:] *Zeitschrift für Neuere Rechtsgeschichte*, 19. Jahrgang 1997, Nr. 1/2, s. 76-78.

W interpretacji przepisów ustawodawstwa wyznaniowego Trybunał Administracyjny w schyłkowym okresie swej działalności poszedł drogą najgorszą z możliwych: zezwolił organom administracyjnym na stosowanie przymusu religijnego bez upoważnienia ustawowego²²⁶. Nie mogła bowiem takiej podstawy stanowić państwowa ustawa o szkołach ludowych, gdyż według niej obowiązkiem nauki religii miały być objęte dzieci, których przynależność wyznaniową określała jedynie ustawa o międzywyznaniowych stosunkach obywateli z 1868 roku. Tylko ta ustawa dawała formalnoprawną podstawę do wprowadzenia wobec dzieci bezwyznaniowych nakazu wyboru dla nich przez rodziców religii, w której powinny być wychowywane²²⁷. Każda inna konstrukcja podstaw prawnych funkcjonowania przymusu religijnego powodowała, że istniał on *praeter legem*. Oportunistyczna postawa Trybunału Administracyjnego spowodowała, że zaprezentował w końcu wyjątkowo niespójną wykładnię ustawodawstwa wyznaniowego. Była to cena, jaką musiał zapłacić za przedłożenie względów utylitarnych nad racje prawne.

c. Obowiązek świadczeń na cele kultu religijnego

Artykuł 9 ustawy z 25 maja 1868 roku o międzywyznaniowych stosunkach obywateli zawierał postanowienie, według którego składki i opłaty na rzecz kościołów i związków religijnych mogły być nakładane, poza nielicznymi wyjątkami, na osoby będące ich członkami. Na jego podstawie Trybunał Administracyjny przyznał każdemu podatnikowi roszczenie o przestrzeganie tej zasady przez władze gminne przy podejmowaniu decyzji o subwencjach na cele wyznaniowe, gdyż tym rozstrzygnięciom, chociaż nie miały one charakteru zindywidualizowanego, mógł przeciwstawić ustawowo zagwarantowane obywatelowi publiczne prawo podmiotowe. Trybunał był więc uprawniony do badania zgodności z ustawą uchwał władz gminnych o przeznaczaniu środków finansowych na rzecz związków wyznaniowych.

Orzecznictwo Trybunału Administracyjnego w tej dziedzinie także trudno uznać za stabilne. W początkowym okresie swej działalności, respektując w pełni liberalny charakter tej regulacji, odmawiał gminie prawa do subwencjonowania

²²⁶ Trybunał Administracyjny do końca swej działalności pozostał już konsekwentny w utrzymaniu pozaprawnego obowiązku nauczania religii dzieci bezwyznaniowych i oddalał zażalenia na tego rodzaju nakazy, których niewykonanie obwarowywały władze groźbą zastosowania środków karno-administracyjnych, włącznie z karą aresztu, na podstawie cesarskiego patentu z 20.IV.1854 roku. Zob. Budwiński, nr 10561 A, 10562 A. Natomiast legalności takim decyzjom odmówił w swym orzecznictwie Trybunał Państwa (vide: rozdział pierwszy).

²²⁷ Radey Trybunału mieli tego pełną świadomość, o czym świadczą słowa V. Weissa: „Aus den Schulgesetzen vermöge er die Verpflichtung zur Bestimmung eines Bekenntnisses nicht abzuleiten, da diese die Religion nur als obligaten Lehrgegenstand behandelten, aber nichts über die Angehörigkeit zu einer bestimmten Religions sagen. Entweder man entnehme den Verpflichtungsgrund aus dem interkonfessionellen Gesetze [...] oder man komme zur der Konsequenz, daß nach österreichischem Recht ein Kind uneingeschränkt konfessionslos belassen werden könne”. Zob. j.w.

katolickiego zrzeszenia zajmującego się budową kościoła²²⁸. Później jednak takie dotacje zaliczał do decyzji leżących w zakresie wolnej administracji majątkiem gminy, jeśli władze samorządowe kierowały się przy ich podjęciu względami patriotycznymi, a nie wyznaniowymi. Aktem patriotycznym w rozumieniu Trybunału było uczczenie rocznicy wstąpienia na tron cesarza²²⁹. Zdarzyło się jednak Trybunałowi w analogicznej sprawie stwierdzić naruszenie artykułu 9 ustawy wyznaniowej przy wykonywaniu przez gminę prawa wolnego samorządu, chociaż gmina w swej decyzji o wspomózeniu budowy kościoła chciała widzieć wyłącznie gest o wymiarze patriotycznym²³⁰.

Było to już jednak jedno z ostatnich orzeczeń Trybunału Administracyjnego utrzymanych w liberalnym duchu ustawy wyznaniowej i zgodnych z zasadą rozdziału kościoła od państwa. Zwyciężył bowiem ostatecznie w końcowej fazie jego orzecznictwa pogląd o pozostawieniu tego rodzaju spraw w wyłącznej kompetencji gminy. Odtąd sama gmina decydowała arbitralnie, czy decyzja o wspieraniu finansowym związków wyznaniowych służyła wszystkim mieszkańcom gminy. Trybunał uchylał się od własnej oceny, na ile podjęta decyzja o wydatkowaniu gminnych środków finansowych na rzecz instytucji wyznaniowych służyła interesom gminy jako całości. We wcześniej bowiem Trybunał akceptował, jako odpowiadające interesom całej gminy, tylko te jej uchwały, które przeznaczały fundusze na wsparcie działalności prywatnych szkół wyznaniowych²³¹.

Trybunał Administracyjny w ostatnim dziesięcioleciu swej działalności zrezygnował zatem z wypowiadania się w sposób wiążący, czy rzeczywiście dotacja gminy na cele wyznaniowe leżała w interesie ogółu jej mieszkańców. Kwestia ta, występująca dotąd jako kategoria prawna – a więc podlegająca jego wykładni – stała się z biegiem czasu zagadnieniem ocenianym wyłącznie na płaszczyźnie prawidłowości ustalenia stanu faktycznego sprawy. Z tą chwilą gmina samodzielnie ustalała, że wyasygnowanie określonych kwot na cele wyznaniowe odbywało się z korzyścią dla wszystkich jej mieszkańców. Trybunał wobec tego nie był uprawniony do zakwestionowania wiarygodności społecznego interesu przyjętego za podstawę podjętej decyzji²³². Gmina miała tylko obowiązek uzasadnienia takiej uchwały przez podanie okoliczności wskazujących uwzględnienie potrzeb jej mieszkańców. Brak takiego uzasadnienia poczytywał Trybunał wyłącznie za uchybienie formalne. Kasacja z powodu materialnej niezgodności zaskarżonej uchwały z istniejącymi w tej materii uregulowaniami była już wyklu-

²²⁸ Budwiński, nr 12590, 13509, 13982. Z tym ostatnim orzeczeniem wiąże się anegdota, według której następca tronu Franciszek Ferdynand miał interweniować u prezydenta Trybunału, aby ten spowodował korzystny dla gminy wyrok. Interwencja jednak nie odniosła skutku, gdyż Trybunał uchylił decyzję gminy. Znamienny jednak pozostaje fakt, że po tym wydarzeniu Trybunał zmienił swe orzecznictwo z wyraźną korzyścią dla gmin, które samodzielnie mogły decydować o przeznaczaniu środków finansowych na cele wyznaniowe (zob. uwagi w III części pracy).

²²⁹ *Ibidem*, nr 4737 A, 5675 A.

²³⁰ *Ibidem*, nr 7285 A.

²³¹ Budwiński, nr 14172, 1943 A, 4954 A, 8174 A.

²³² *Ibidem*, nr 9175 A, 10990 A.

czona²³³. Trybunał Administracyjny, ulegając więc naciskom władzy państwowej, świadomie zredukował swe ustrojowe kompetencje z niekorzyścią dla obywateli, osłabiając tym ochronę ich publicznych praw podmiotowych.

d. Pozycja prawna kościołów i związków wyznaniowych (Kościół katolicki i izraelski związek religijny)

W orzecznictwie Trybunału Administracyjnego znalazły odbicie przede wszystkim sprawy Kościoła katolickiego i izraelskiego związku religijnego. Obydwie korporacje wyznaniowe doczekały się w ustawodawstwie austriackim pełnego uregulowania ich statusu prawnego, gdyż należały do najbardziej licznych i wpływowych grup religijnych. Ustawodawstwo austriackie z okresu kształtowania się rządów konstytucyjnych przyniosło gwarancję całkowitej autonomii kościołów i związków religijnych w sferze organizacji wewnętrznej, której austriacka biurokracja przestrzegała konsekwentnie przez cały czas. Z tego powodu w orzecznictwie Trybunału nieliczne były skargi na bezprawne naruszanie przez aparat państwowy zapisanej w Konstytucji Grudniowej niezależności i autonomii prawnie uznanych wyznań.

Największej jednak zmianie po 1867 roku uległa pozycja Kościoła katolickiego. Pierwsze bowiem ustawy o liberalnym charakterze odebrały Kościołowi wiele uprawnień i przywilejów, które uzyskał na mocy konkordatu z 1855 roku. Na podstawie ustaw z 1868 roku utracił on uprzywilejowane stanowisko w regulowaniu i wykonywaniu przepisów prawa małżeńskiego, kształtowaniu stosunków wyznaniowych między obywatelami, w nauczaniu religii w szkołach. Dlatego z trudem przyszło hierarchii kościelnej zajęcie lojalnej postawy wobec konstytucyjnego i liberalnego modelu państwa. Konsekwencja organów państwa w obronie nowego ustawodawstwa wpłynęła jednak na zmianę nastawienia dostojników kościelnych. Wydanie drugiej serii ustaw majowych, tj. ustawy z 7 maja 1874 roku o zewnętrznych stosunkach Kościoła katolickiego nie wywołało już tak gwałtownego oporu, jak przyjęcie ustaw z 1868 roku²³⁴. Nastąpiło powoli pogodzenie się hierarchów ze

²³³ *Ibidem*, nr 10309 A.

²³⁴ Ustawa małżeńska (*Ehegesetz*), RGBL 47/1868 przywróciła obowiązywanie przepisów ABGB w dziedzinie prawa małżeńskiego osobowego, odrzucając postanowienia konkordatu z 1855, który katolików podporządkowywał przepisom prawa kanonicznego, włącznie z orzecznictwem sądów duchownych w sprawach małżeńskich. Nowością tej ustawy było wprowadzenie instytucji małżeństwa cywilnego z konieczności, która dawała możliwość, także katolickim nupturientom, zawarcia małżeństwa w formie świeckiej, tzn. wolno im było zwrócić się organów politycznych (*Beziehungsverwaltungsbehörde*) o złożenie przed nimi oświadczenia woli zawarcia związku małżeńskiego, jeśli władze kościelne odmawiały zgody na zawarcie ślubu w formie wyznaniowej z przyczyn nieznanych prawu świeckiemu. W praktyce administracyjnej monarchicznej Austrii przypadki zawierania przez katolików małżeństwa cywilnego z konieczności zdarzały się rzadko, gdyż Kościół katolicki zmodyfikował swoje wymagania przy zawieraniu małżeństw tak, żeby nie dochodziło do kolizji z ustawodawstwem państwowym. Z tego względu orzecznictwo Trybunału Administracyjnego odnotowało znikomą ilość przypadków rozstrzygnięć w tej kwestii i to z reguły niekorzystnych dla odwołujących się stron. Zob. Budwiński, nr 7079 A. Druga ustawa przyniosła przepisy o stosunku szkoły do kościoła (*Bestimmungen über das Verhältniss der Schule zur Kirche*), które znio-

statusem prawnym Kościoła katolickiego wyznaczonym jednostronnie i arbitralnie przez państwo. Uzasadnienie do ustawy z 1874 roku nie pozostawiało wątpliwości, że granice niezależności i autonomii Kościoła określało wyłącznie ustawodawstwo państwowe, które przeprowadzało linię graniczną między sferą wewnętrzną (samodzielną) działalności Kościoła a zewnętrzną (podlegającą kontroli ze strony państwa).

W obrębie spraw wewnętrznych Kościoła – według konstytucyjnej gwarancji z artykułu 15 ustawy o powszechnych prawach obywateli – znalazły się kwestie dogmatów, kultu religijnego, określenia pozycji i uprawnień członków Kościoła katolickiego. W tych dziedzinach ingerencja państwa była wykluczona. Państwo mogło wkraczać tylko w obszar zewnętrznych stosunków Kościoła. Regulowała je właśnie ustawa z 1874 roku²³⁵.

W ustawie tej władza państwowa przyznała sobie prawo zgłaszania zarzutów wobec osób, które objąć miały urząd kościelny, jeśli nie spełniały one określonych wymagań w postaci posiadania obywatelstwa austriackiego, nienagannej postawy moralno-obywatelskiej, kwalifikacji do sprawowania godności kościelnej²³⁶. Utrata tych właściwości przez osobę pełniącą urząd kościelny upoważniała władze państwowe do żądania usunięcia jej z zajmowanego stanowiska. Ustawa wprowadzała ograniczenia w wykonywaniu funkcji kościelnych. Arcybiskupi i biskupi zarządzali na podstawie przepisów kościelnych, o ile nie sprzeciwiały się one ustawom państwowym. Mieli oni obowiązek przedkładania do wiadomości władz wydawanych zarządzeń i listów pasterskich. W wyjątkowych przypadkach, gdy zarządzenie władz kościelnych szkodziłoby interesom publicznym, rząd mógł zakazać ich publikacji.

Na powstanie i zmianę diecezji lub parafii wymagana była zgoda władz. Według paragrafu 21 ustawy wydzielenie nowej parafii powodowało utratę wszystkich świadczeń uiszczanych przez jej członków na rzecz dotychczasowego proboszcza ścisły związek między szkołą a kościołem, ustanawiając zasadę, że ogólny nadzór nad szkołą sprawuje wyłącznie państwo (konkordat z 1855 roku przyznawał władzom kościelnym prawo badania przedmiotów nauczanych w szkole pod kątem tego, czy nie zawierały treści sprzecznych z katolicką moralnością i światopoglądem). Szkoła według ustawy była dostępna dla wszystkich niezależnie od wyznania, także zatrudnienie nauczycieli nie mogło być uzależnione od wyznania religijnego. Ustawa uprawniała jednakże kościoły i związki religijne do nauczania religii w szkole. Trzecią regulacją była wspomniana już ustawa o stosunkach międzywyznaniowych obywateli. Ustawy majowe spotkały się z potępieniem ze strony austriackich biskupów. Najbardziej ostre było wystąpienie biskupa Linzu J. Rüdigera, który w liście pasterskim wezwał wiernych do niepodporządkowania się nowemu ustawodawstwu. Sąd krajowy w Linzu zachowanie biskupa potraktował jako próbę zakłócenia porządku publicznego i nakazał konfiskatę listu. Jednocześnie wytoczono mu sprawę karną o przestępstwo podburzania przeciwko legalnej władzy. Wobec oporu ze strony biskupa, został on siłą doprowadzony do sądu i skazany na stosunkowo niski wymiar kary (14 dni aresztu, chociaż prokurator żądał wymiaru 6-miesięcznego więzienia). Biskup wszakże nie odbył kary, gdyż cesarz go ułaskawił.

²³⁵ Gesetz vom 7. Mai 1874, wodurch Bestimmungen zur Regelung der äußeren Rechtsverhältnisse der katholischen Kirche erlassen werden, RGBL 50/1874.

²³⁶ Orzecznictwo Trybunału Administracyjnego zajmowało się sporami na tle stosowania tych przepisów ustawy, ale były to przypadki odosobnione. Zob.: Budwiński, nr 14440.

cza. Przejmował je ustanowiony dla niej duszpasterz. Ściąganie świadczeń na cele kościelne następowało w drodze egzekucji administracyjnej tylko wtedy, gdy nałożono je za zgodą władz państwowych.

Ważnym zapisem ustawy było przyznanie osobie pokrzywdzonej zarządzeniem kościelnym prawa do jego zaskarżenia w formie odwołania wniesionego do władz administracyjnych, jeżeli naruszało ono ustawę państwową. Niekorzystną dla siebie decyzję władz państwowych pokrzywdzony mógł z kolei zaskarżyć do Trybunału Administracyjnego. Przyznany ustawą środek prawny przeciw nadużyciu władzy kościelnej przysługiwał nie tylko katolikowi, ale każdej osobie, której prawa zostały naruszone takim zarządzeniem²³⁷. Tego rodzaju roszczenia występowały w orzecznictwie Trybunału Administracyjnego niezwykle rzadko, co pośrednio może świadczyć o tym, że hierarchia kościelna wykonywanie swoich funkcji dostosowała w pełni do liberalnego ustawodawstwa.

Najwięcej miejsca w orzecznictwie Trybunału Administracyjnego zajęła realizacja paragrafu 56 ustawy z 1874 roku, który postanawiał, że rozstrzyganie wszystkich sporów dotyczących świadczeń na katolickie cele wyznaniowe należało do władz administracyjnych. Ustawa bowiem zachowała obowiązujące dotąd przepisy dotyczące utrzymania katolickich kościołów i budynków parafialnych. O ponoszeniu koniecznych nakładów miały właśnie orzekać władze administracyjne za pomocą stosownych zarządzeń. Zgodnie z obowiązującym ustawodawstwem koszty utrzymania budynków kościelnych – poza podmiotami zobowiązanymi na podstawie regulacji o konkurencji – obciążały głównie katolików danej parafii. Ta też dziedzina sporów będzie najliczniej reprezentowana w zażaleniach do Trybunału Administracyjnego²³⁸.

Według paragrafu 35 i 36 ustawy z 1874 roku parafię tworzyli zamieszkujący ją katolicy (*Pfarrlinge*) i tylko oni byli zobowiązani do opłat na rzecz gminy parafialnej (np. do ponoszenia kosztów budowy lub naprawy kościoła), jeśli na pokrycie jej potrzeb nie wystarczały dochody parafii z majątku własnego lub innych środków. Według orzecznictwa Trybunału Administracyjnego wolne od tego rodzaju świadczeń były osoby katolickiego wyznania, które wprawdzie miały posiadłość na terenie danej gminy parafialnej, ale w niej nie mieszkaly. Trybunał przyjął także, że ci katolicy mieli partycypować w budowie kościoła w parafii macierzystej, którzy posiadając własny kościół, nie tworzyli jednak przez to samodzielnego terenu duszpasterskiego²³⁹.

W jednym z pierwszych orzeczeń Trybunał Administracyjny wyraził pogląd, że osoba, która wystąpiła z Kościoła katolickiego nie mogła być – jak zresztą słusznie przyjęły władze administracyjne w wydanej decyzji – zobowiązana do ponosze-

²³⁷ Budwiński, nr 4, 5843 A.

²³⁸ *Ibidem*, nr 524, 556, 597, 1540, 3442, 3458, 3494, 3657, 1542 A, 1943 A, 2196 A, 2212 A, 7140 A, 7165 A, 7285 A, 7494 A, 7857 A, 9401 A, 9453 A, 9818 A. Liczba zażeń dotyczących roszczeń o świadczenia na cele budowy lub utrzymania budynków kościelnych utrzymywała się przez cały okres orzecznictwa Trybunału na stałym poziomie.

²³⁹ *Ibidem*, nr 123, 152, 879, 1105, 1118, 1891, 3224, 4519, 2 A.

nia kosztów budowy kościoła. Strona skarżąca wskazywała na pewną osobliwość tego administracyjnego rozstrzygnięcia wyrażającą się w tym, że zwalniało ono osobę ze zobowiązania, które powstało w sposób prawny w okresie jej przynależności do Kościoła katolickiego. W tym stwierdzeniu krył się zarzut, że przez taką decyzję stworzona została możliwość uwolnienia się od przyjętego na siebie zobowiązania w drodze jednostronnego aktu – wystąpienia z Kościoła. W odpowiedzi Trybunał posłużył się jedynie argumentem, że nie był uprawniony do zmiany treści i intencji ustawy. Trybunał Administracyjny z pełnym respektem odniósł się do liberalnego ustawodawstwa z lat 1867-1874 w pierwszym okresie swej działalności²⁴⁰.

Koszty budowy lub naprawy kościoła ponosili – zdaniem Trybunału Administracyjnego – wyłącznie członkowie gminy wyznania katolickiego mieszkający na jej obszarze. W żadnym wypadku opodatkowanie na cele pokrycia potrzeb katolickiej gminy parafialnej nie mogło dotknąć osób prawnych. Niezwykle konsekwentne orzecznictwo Trybunału, które zwalniało z obciążeń na rzecz parafii Kościoła katolickiego zarówno osoby posiadające w danej gminie majątek, ale nie miejsce zamieszkania, jak również osoby prawne, stało się powodem interwencji ustawodawcy. Wydana przez austriacką Radę Państwa w 1894 roku ustawa uzupełniała paragraf 36 ustawy z 1874 roku w ten sposób, że opłaty na pokrycie potrzeb katolickiej parafii mogły być także nakładane na osoby fizyczne i prawne, spółki i stowarzyszenia uiszczające podatki w danej gminie²⁴¹.

Nowa ustawa zmieniła więc orzecznictwo Trybunału Administracyjnego, który od tego czasu interpretował przepisy ustawy z 1874 z pozycji wyznaniowych, zapominając o liberalnych założeniach Konstytucji Grudniowej i ustaw wykonawczych. W sposobie wykładni nowych przepisów poszedł tak daleko, że nałożył obowiązek świadczenia na potrzeby katolickiej parafii na osoby innych wyznań (izraelitów, protestantów), jeśli tylko były one podatnikami w danej gminie z tytułu posiadania zarówno spółki akcyjnej, jak i jawnej spółki handlowej. Trybunał Administracyjny, przyjmując takie stanowisko, odrzucił dyrektywy interpretacyjne wynikające z artykułu 14 ustawy zasadniczej o powszechnych prawach obywateli oraz artykułu 9 ustawy o stosunkach międzywyznaniowych obywateli. Uznał

²⁴⁰ *Ibidem*, nr 204. W uzasadnieniu orzeczenia Trybunał stwierdził: „Wenn die Beschwerde auf die Unzukömmlichkeiten hinweist, welche dann entstehen müßten, wenn Mitglieder einer kirchlichen Gemeinde nicht als verpflichtet angesehen werden, für die Verbindlichkeiten derselben aufzukommen, welche zur Zeit ihrer Zugehörigkeit entstanden sind, so kann dem gegenüber nur bemerkt werden, daß die Berücksichtigung solcher Momente nur der Gesetzgebung, nicht aber der Rechtsprechung zukommt, da diese an den Wortlaut der Gesetze und die daraus sich ergebende Absicht der Gesetzgebung gebunden ist”.

²⁴¹ Gesetz vom 31 December 1894. RGL 7/1894. Według paragrafu 1 tej ustawy do kategorii osób zobowiązanych do świadczeń na potrzeby gminy parafialnej zaliczono: „a) katolików tego samego obrządku, niezamieszkałych w okręgu parafialnym, b) osoby prawne, spółki i stowarzyszenia, które według statutów nie służą wyłącznie lub przeważnie celom innego wyznania lub obrządku”, pod warunkiem „że od realności położonych w okręgu parafialnym mają przypisany podatek gruntowy [...] lub dochodowy”.

zatem, że ustawa z 1894 roku obowiązek świadczenia uzależniła wyłącznie od podatków płaconych przez spółkę, a nie od wyznania jej uczestników²⁴².

Trybunał Administracyjny wypowiadał się także wiele razy w kwestii ponoszenia kosztów nauki religii w szkole. Prezentował wszakże stały pogląd, że nauczanie religii według obowiązujących w Austrii przepisów nie było wyłącznie sprawą kościołów i związków religijnych, aczkolwiek im właśnie powierzone zostało organizowanie w szkołach lekcji religii. W związku z tym, zdaniem Trybunału, wydatki na nauczanie religii powinny być pokrywane także ze środków krajowych. Trybunał odrzucił tezę, że ustawodawstwo z okresu konstytucyjnego wprowadziło laicki model szkoły. Wobec tego kosztami nauczania religii w szkołach nie mogli być obciążani wyłącznie członkowie danego wyznania²⁴³.

Drugim obok Kościoła katolickiego wyznaniem, którego sprawy znalazły szczególnie szeroki wymiar w orzecznictwie Trybunału Administracyjnego był izraelski związek religijny. Nowe ustawodawstwo, zwłaszcza ustawa o powszechnych prawach obywateli, zmieniło w sposób korzystny położenie prawne ludności żydowskiej i status wyznaniowych gmin żydowskich, którym artykuł 15 ustawy o powszechnych prawach obywateli gwarantował również pełną autonomię. Wprawdzie rząd austriacki od razu postarał się o ustalenie w drodze rozporządzenia, które z przepisów dawnego ustawodawstwa były sprzeczne z treścią

²⁴² Budwiński, nr 2196 A, 5452 A, 10890 A. W drugim z orzeczeń Trybunał stwierdził: „Allein vor allem könnte mit Rücksicht auf das oben Gesagte höchstens davon gesprochen werden, daß eine gesetzlich statuierte Ausnahme vom Grundsatz des zit. Art. 9 vorläge, wie solche gesetzliche Ausnahmen auch in anderer Richtung, zum Beispiel bezüglich der Patrone bestehen. Allein durch die angefochtene Vorschreibung wird der Grundsatz des Art. 9 überhaupt nicht berührt, weil ja Subjekt der Zahlungspflicht nicht der Sozietär, sondern die nach außen selbständige Gesellschaft, die als solche einer Konfession natürlich nicht angehört und die für diese Umlage als selbständiges Subjekt geradezu aufzukommen hat wie sie die staatlichen Grund-, Gebäude- und Erwerbssteuern, auf deren Basis die Umlage zu entrichten, leisten muß”. W ostatnim z orzeczeń Trybunał odrzucił zarzut strony skarżącej, że decyzja władz narusza konstytucyjną gwarancję z artykułu 14 ustawy zasadniczej. Trybunał argumentował: „Die Behauptung aber, daß die im Art. 14. St.G.G. gewährleistete volle Glaubens- und Gewissensfreiheit dazu zwingt, bei Auslegung des Forensengesetzes die Einschränkung vorzunehmen, daß Andersgläubige, wenn sie Teilhaber einer der im § 1, lit.b, genannten juristischen Personen oder Gesellschaften sind, von jedem Beitrage für katholische Kultuszwecke freibleiben, steht mit dem Forensengesetze selbst in unlösbarem Widerspruch, da dieses derlei Vereinigungen nur unter ganz bestimmten Bedingungen von den Beiträgen freiläßt, nämlich dann, wenn die satzungsgemäß ausschließlich oder vorwiegend Zwecke einer anderen Konfession verfolgen; verfolgen sie also derartige Zwecke nicht, so sind beitragspflichtig. Da die Bestimmung des § 1, Ges. vom 31. December 1894 für sich selbst ganz klar ist und nur diese einzige Bedeutung haben kann, durfte der Gerichtshof bei ihrer Auslegung andere Gesetze, insbesondere Art.14 als Auslegungsbefehl nicht heranziehen”. W przytoczonej sprawie doszło do konfliktu kompetencyjnego, gdyż decyzja została zaskarżona równocześnie do Trybunału Państwa. Wspólny senat potwierdził występowanie pozytywnego konfliktu kompetencyjnego i przyjął wyłączną kompetencję Trybunału Administracyjnego. Niewątpliwie taka decyzja była korzystna dla interesów katolickich parafii, gdyż Trybunał Państwa, jako strażnik praw wolnościowych, mógł zastosować odmienne od Trybunału Administracyjnego dyrektywy interpretacyjne. Domniemywać należy, że ustalenie kompetencji Trybunału Administracyjnego nastąpiło pod naciskiem czynników rządowych.

²⁴³ Budwiński, nr 1551, 3897, 4007 A, 7566 A.

Konstytucji Grudniowej, lecz nie był w stanie zmienić wszystkich dotychczasowych regulacji określających pozycję żydowskich gmin wyznaniowych. Uczyła to dopiero ustawa wydana w 1890 roku²⁴⁴.

Jedną z dziedzin funkcjonowania gminy żydowskiej, którą Trybunał Administracyjny poddał kontroli władz administracyjnych, było przeprowadzanie wyborów jej statutowych organów. Według orzecznictwa Trybunału, wybory organów gminy wyznaniowej musiały przebiegać zgodnie z postanowieniami statutu i państwowymi przepisami prawnymi. Wybory do władz izraelskiej gminy wyznaniowej nie zostały więc uznane za jej wewnętrzną sprawę i wobec tego tej materii nie wyłączył spod nadzoru administracji państwa artykuł 15 ustawy zasadniczej. Trybunał przyznał prawo do wnoszenia administracyjnych środków prawnych w tej dziedzinie, gdyż stosowanie ustawowych i statutowych przepisów wyborczych dotyczyło wprost praw i interesów każdego członka gminy. Dlatego państwowe władze polityczne nie mogły w takim przypadku zasłaniać się konstytucyjną gwarancją autonomii związków religijnych i odmawiać ochrony prawa wyborczego do władz gminy wyznaniowej²⁴⁵. Prawa wglądu organów państwowych w przebieg wyborów statutowych organów gminy nie uchyliła ustawa z 1890 roku. Ten rodzaj spraw izraelskich gmin wyznaniowych był przez to stale obecny w orzecznictwie Trybunału Administracyjnego.

Ważnym źródłem przyzwolenia Trybunału na ingerencję władz politycznych w sprawy izraelskiego związku wyznaniowego była obrona Żydów przed fiskalnymi żądaniami gmin wyznaniowych. Trybunał nie wahał się sięgać po ustawodawstwo z XVIII wieku, żeby obalić bezpodstawność tego rodzaju roszczeń. Bronił w swoim orzecznictwie zasady, że ówczesne regulacje nie wprowadzały obligatoryjnej przynależności Żydów do gminy wyznaniowej. Trybunał reprezentował więc stanowisko, że gmina mogła domagać się świadczenia tylko od tego członka społeczności żydowskiej, który przystąpił do niej dobrowolnie. Przystąpienie nadto musiało mieć formę wyraźnego oświadczenia. Dobrowolne świadczenie nie mogło być poczytane za przystąpienie przez działania konkludentne.

Wystąpienie z gminy powodowało, że finansowe roszczenia z jej strony stawały się bezpodstawne. Żądanie uiszczenia opłaty na cele kultowe było także bezzasadne za okres, w którym gmina prawnie nie istniała. Tak samo nie był do niej zobowiązany Żyd-cudzoziemiec, przebywający na terenie gminy²⁴⁶. Znaczna część prawnej argumentacji Trybunału Administracyjnego dotycząca podstaw prawnych roszczeń fiskalnych gmin wyznaniowych stała się nieaktualna po uchwaleniu ustawy z 1890 roku. Ustawa bowiem przyjęła zasadę, że każdy izraelita należał *ipso iure* do tej gminy wyznaniowej, na terenie której posiadał stałą siedzibę (*ordentlicher Wohnsitz*).

²⁴⁴ Gesetz vom 21. März 1890, betreffend die Regelung der äusseren Rechtsverhältnisse der israelitischen Religionsgesellschaft, RGBL 57/1890. W Galicji aż do 1890 roku wciąż obowiązującym aktem prawnym był *Judenordnung* z 7 V 1789.

²⁴⁵ Budwiński, nr 1746, 3139, 5726, 9471.

²⁴⁶ *Ibidem*, nr 890, 2224, 2857, 3092.

Nałożenie opłaty kultowej mogło być objęte na wniosek gminy państwową egzekucją administracyjną. Władze polityczne mogły odmówić ściągnięcia świadczenia w drodze egzekucji, jeżeli stwierdziły, że nie miało ono statutowych lub ustawowych podstaw (np. statut nie przewidywał danego rodzaju opłat lub osoba zobowiązana nie miała stałej siedziby na obszarze gminy)²⁴⁷. Trybunał za stałą siedzibę nie uznawał jednak miejsca, w którym Żyd miał jedynie filię swego przedsiębiorstwa, a faktycznie mieszkał z rodziną w innej miejscowości i tam też uczestniczył w życiu religijnym. Taką sytuację kwalifikował jako przemysłowe osiedlenie (*gewerbliche Niederlassung*), które nie odpowiadało ustawowej podstawie wystąpienia wobec członka izraelickiej gminy wyznaniowej z roszczeniami o charakterze finansowym.

Niemniej jednak reprezentowany był przez część radców Trybunału Administracyjnego pogląd, że kontroli władz politycznych powinna podlegać tylko okoliczność, czy nałożenie świadczenia odbyło się w drodze decyzji podjętej przez kompetentne do tego organy gminy wyznaniowej. W wypadku zatem uprawnocnienia się wyroku sądu polubownego władze miałyby obowiązek zezwolić na egzekucję administracyjną²⁴⁸. Pogląd ten nie zyskał szerszego poparcia. Trybunał zapewnił pełną ochronę prawną przed nakładaniem na Żydów nieuzasadnionych świadczeń ze strony izraelickich gmin wyznaniowych.

Wraz z uchwaleniem ustawy z 1890 roku zmieniła się także linia orzecznicza Trybunału w sprawach, które dotyczyły prawa gmin wyznaniowych do podnoszenia wysokości opłat na cele kultowe. Z poprzednich przepisów wyprowadzał Trybunał konieczność zgody władz politycznych na zmianę zwyczajowo pobieranych opłat. Ustawa o tyle zmieniła ten stan rzeczy, że zaliczyła do spraw wewnętrznych gminy ustalenie w statucie maksymalnych stawek świadczeń. Zatwierdzenie przez władze polityczne statutu powodowało, że gminy mogły ściągać opłaty do ustalonego w nim najwyższego poziomu. Jedynie w razie przekroczenia statutowego limitu władze polityczne mogły podjąć interwencję.

Natomiast występowały w orzecznictwie Trybunału Administracyjnego nieliczne przypadki spraw, w których władze polityczne z własnej inicjatywy wkraczały w obszar autonomii izraelickiej gminy wyznaniowej w celu ochrony interesów publicznych. W szczególności Trybunał odmówił podstaw prawnych dla decyzji władz politycznych, która zawierała zakaz wspólnego wykonywania przez Żydów obrzędów religijnych w prywatnym domu²⁴⁹. Za sprzeczne z artykułem 15 ustawy zasadniczej uznał Trybunał nałożenie na gminę obowiązku powołania własnego rabina. Ustanowienie religijnych funkcjonariuszy i służ zaliczył bowiem do spraw związanych z wykonywaniem kultu religijnego, objętych konstytucyjną gwarancją autonomii związków wyznaniowych. Upoważnienia władz do takiego żądania nie znalazł Trybunał w przepisach ABGB, które przekazywały rabinom uprawnienia w dziedzinie prawa małżeńskiego. Zdaniem Trybunału, funkcje te

²⁴⁷ *Ibidem*, nr 991 A, 3463 A, 5881 A, 6248 A, 7537 A.

²⁴⁸ SUA Praga, II NSS/R Aktenbund 163/1909.

²⁴⁹ Budwiński, nr 3919.

mógł wykonywać rabin innej gminy wyznaniowej, a prowadzenie metryk powinno zostać przekazane przełożonemu gminy²⁵⁰.

Ustawa z 21 marca 1890 roku przekazała izraelskiej gminie wyznaniowej upoważnienie do wewnętrznego jej zorganizowania w drodze samodzielnego ustanowienia statutu. Ustawa wyznaczała jedynie jego ogólne ramy, zwłaszcza w odniesieniu do wyłaniania w drodze wyborów władz gminy. Wybory do statutowych organów stanowiły właściwie jedyny obszar wewnętrznego funkcjonowania gminy, który mógł być przedmiotem zaskarżenia ze strony jej członków do państwowych władz administracyjnych, włącznie z zażaleniem do Trybunału Administracyjnego. Statut gminy wyznaniowej podlegał wszakże zatwierdzeniu przez krajowe władze polityczne. Od decyzji namiestnictwa o zatwierdzeniu statutu każdy członek gminy mógł jednak wnieść odwołanie w zwykłym toku instancji administracyjnych do ministerstwa wyznań religijnych i oświaty. Takie stanowisko prawne zajął Trybunał Administracyjny w sprawie, w której ministerstwo odrzuciło prośbę grupy Żydów o uchylenie statutu gminy izraelskiej we Lwowie, gdyż potraktowało ją wyłącznie jako wniosek o podjęcie działań w trybie nadzoru.

Działanie ministerstwa nie spotkało się z aprobatą Trybunału, który w wyroku uchylającym decyzję uznał, że należało złożony sprzeciw wobec zatwierdzenia statutu przez namiestnictwo potraktować jako odwołanie wymagające załatwienia w normalnym toku instancji administracyjnych. O tym, jego zdaniem, przesądzał charakter prawny statutu, który był aktem dotyczącym sfery praw i interesów członków gminy wyznaniowej w różnorodnych odniesieniach tak wobec samej gminy, jak i w relacjach między nimi²⁵¹. Zaskoczeniem było więc orzeczenie, w którym Trybunał, ponownie rozpoznając zażalenie na decyzję ministerstwa – wydaną już w ramach postępowania odwoławczego – odmówił z kolei lwowskiemu Żydom uprawnienia do wniesienia skargi sądowo-administracyjnej. Brak legitymacji po stronie członków gminy żydowskiej do zaskarżenia przed nim decyzji o zatwierdzeniu statutu tłumaczył tym, że statut z natury rzeczy posługiwał się normami ogólnymi, które mogły wobec tego dotyczyć praw i interesów każdego ze współwyznawców tylko wtedy, gdyby miały wobec niego bezpośrednie zastosowanie w wymiarze jednostkowym. Prawo zaskarżenia do Trybunału Administracyjnego postanowień statutu mogło służyć tylko temu członkowi gminy wyznaniowej, którego indywidualna sfera prawna została naruszona w statucie w sposób bezpośredni i konkretny²⁵².

²⁵⁰ *Ibidem*, nr 2406.

²⁵¹ Budwiński, nr 15021.

²⁵² *Ibidem*, nr 1934 A. Trybunał Administracyjny, uwzględniając zarzut zarządu lwowskiej gminy wyznaniowej o braku legitymacji czynnej pojedynczych jej członków do zaskarżenia przed nim administracyjnej decyzji o zatwierdzeniu statutu, uzasadniał to następująco: „Das Statut einer israelitischen Kultusgemeinde hat den Zweck, die inneren und äußeren Rechtsverhältnisse der Gemeinde und der Gemeindemitglieder in bezug auf die Betätigung der religiösen Ueberzeugung und Befriedigung der religiösen und rituellen Bedürfnisse zu regeln und enthält als solches selbstverständlich vor allem allgemeine Normen und Bestimmungen, welche die Rechts- und Interessensphäre eines einzelnen Gemeindemitgliedes erst dann und insoweit tangieren können, wenn sie in einem kon-

W postawie Trybunału Administracyjnego w sprawie dopuszczalności środków administracyjnych i sądowo-administracyjnych wobec decyzji o zatwierdzeniu statutu izraelskiej gminy wyznaniowej uwidoczniła się zatem wyraźna niespójność. Najpierw bowiem przyznał każdemu Żydowi legitymację procesową do podważenia legalności statutu w zwykłym toku instancji administracyjnych. Było to rozstrzygnięcie o dużej doniosłości, gdyż stanowiło wyłom w przyjętej na gruncie ustawy z 1890 roku linii orzeczniczej, że izraeliciele nie przysługiwali korzystanie ze zwyczajnych administracyjnych środków prawnych wobec zarządzeń statutowych organów jego gminy wyznaniowej. Trybunał dążył zatem do usankcjonowania częściowej ingerencji czynników państwowych w autonomię gminy wyznaniowej, do której byłyby zobowiązane na żądanie członków gminy, występujących w obronie swych praw.

Późniejsze natomiast jego stanowisko, przeczące uprawnieniu do wniesienia sądowo-administracyjnej skargi na decyzję o zatwierdzeniu statutu, na nowo powracało do idei zakazu sięgania po środki prawne przeciwko zarządzeniom organów żydowskiej gminy wyznaniowej. Niekonsekwencja Trybunału miała nie tylko jurydyczne tło. Nie chciał się on narażać żydowskim tradycjonalistom, strzegącym praw kahału, i szukał dla swej oportunistycznej postawy normatywnego uzasadnienia. Trybunał powinien był bowiem przyznać uprawnienie do zaskarżenia statutu gminy pojedynczym jej członkom bez względu na to, czy jego postanowienia dotyczyły ich praw w sposób indywidualny czy też generalny, jako odniesienie do sfery praw i obowiązków wszystkich jego odbiorców. Za tym przemawiała obecna w orzecznictwie Trybunału praktyka nieuchylania się od kontroli ogólnych aktów administracyjnych, które mogły być zaskarżalne przez ich potencjalnych adresatów już na płaszczyźnie istnienia wyłącznie abstrakcyjnych dla nich sytuacji prawnych²⁵³.

W większości jednak trafiały do Trybunału Administracyjnego zażalenia na odmowę zatwierdzenia przez władze polityczne statutu izraelskiej gminy wyznaniowej. Podstawą dla takiej odmowy była niezgodność postanowień statutu z ustawą. W jednej ze spraw władze państwowe zakwestionowały zapis statutu, według którego gmina była zobowiązana do wyrażenia zgody na urządzenie prywatnego domu modlitwy, jeśli z takim żądaniem wystąpiłoby 2/3 wszystkich członków

kreten Falle gegen dasselbe zur Anwendung kommen. Nur ausnahmsweise könnte das Statut auch spezielle, die Rechtssphäre eines individuellen Gemeindemitgliedes betreffende Bestimmungen enthalten, diese müßten aber deutlich zum Ausdruck kommen [...]. Nun hat aber V. G. Hof befunden, daß sämtliche von den Beschwerdeführern angefochtenen Statutenbestimmungen solcher Art sind, daß dieselben den individuellen Rechtskreis der Beschwerdeführer nicht tangieren [...]"'. Mimo więc, że wyrok Trybunału nie wykluczał *a limine* kontroli z jego strony statutu gminy wyznaniowej na wniosek jej członków, to jednak przez takie jej zawężenie faktycznie uchylał swą przedmiotową właściwość w sprawach, które winny podlegać jego jurysdykcji. Weześniej bowiem zdarzyło mu się rozpoznać zażalenie grupy Żydów na decyzję o zatwierdzeniu statutu mieleckiej gminy wyznaniowej. Zob.: Budwiński, nr 97 A. Bliżej na ten temat, A. Dziadzio, *Orzecznictwo Trybunału...*, s. 148.

²⁵³ Budwiński, nr 12310, 9019 A. Zob. uwagi zawarte w rozdziale dotyczącym zakresu przedmiotowej właściwości Trybunału Administracyjnego.

gminy. Domagały się zmiany tego punktu statutu przez przyjęcie wymaganej liczby wnioskodawców na poziomie niższym, $\frac{1}{5}$ lub $\frac{1}{4}$, gdyż takie postanowienie byłoby barierą w zrealizowaniu ustawowej gwarancji wolnego udziału członków gminy w czynnościach religijnych. Trybunał uznał, że wspomniane działanie organów rządowych było zgodne z prawem, gdyż jednym z założeń ustawy było zapewnienie wyznawcom religii mojżeszowej swobody sprawowania kultu. Ingerencja władz w treść statutu nie stanowiła zatem w tym przypadku niedopuszczalnego naruszenia autonomii gminy wyznaniowej w zakresie zorganizowania i wykonywania nadzoru nad domami modlitwy. Do bezprawnego naruszenia doszłoby, zdaniem Trybunału, dopiero wtedy, gdyby władze domagały się wprowadzenia do statutu zapisu o bezwarunkowym udzieleniu przez gminę zgody na powstanie prywatnych domów modlitwy²⁵⁴.

Orzeczeniem tym Trybunał Administracyjny usiłował przeciwdziałać dążeniom izraelskich gmin wyznaniowych do podporządkowania całości życia religijnego jej członków ustanowionym przez siebie zasadom i regułom. Otwieranie prywatnych domów modlitwy było zresztą dość częstym źródłem sporów, do jakich dochodziło między statutowymi organami gminy wyznaniowej a jej członkami. Niejednokrotnie władze państwowe uchylały się od rozstrzygania tych wewnętrznych konfliktów, zasłaniając się brakiem kompetencji na podstawie konstytucyjnej gwarancji autonomii związków religijnych. Trybunał Administracyjny swym orzecznictwem wpłynął jednak na to, że zmieniły one tę postawę i przed podjęciem negatywnej dla wnioskodawców decyzji dokonywały merytorycznej oceny, czy postępowanie organów gminy wyznaniowej było zgodne z ustawą i statutem. Według bowiem ustawy z 1890 roku władze polityczne były uprawnione do podjęcia takich działań z urzędu w drodze państwowego nadzoru²⁵⁵.

Żydzi – inaczej niż katolicy – nie mogli skorzystać ze zwykłych administracyjnych środków odwoławczych do zwalczania decyzji swej gminy wyznaniowej, gdyby uznali, że naruszyła ona ustawę²⁵⁶. Katolikom ustawa z 1874 roku dawała bowiem prawo odwołania się do władz państwowych w razie nadużycia władzy kościelnej. W sytuacji zatem odmowy podjęcia przez właściwe władze polityczne interwencji w trybie nadzoru Żydom pozostawała tylko możliwość zwrócenia się o rozstrzygnięcie sporu do wyższej instancji administracyjnej, która mogła – niezależnie od postępowania niższych władz administracyjnych – uchylić decyzję gminy wyznaniowej²⁵⁷.

²⁵⁴ *Ibidem*, nr 9157.

²⁵⁵ *Ibidem*, nr 13557.

²⁵⁶ *Ibidem*, nr 7876 A.

²⁵⁷ *Ibidem*, nr 3323 A. Większą aktywność w rozstrzyganiu wewnętrznych sporów izraelskich gmin wyznaniowych wykazywały władze polityczne w sytuacji, gdy stroną inicjującą ich ingerencję były statutowe władze gminy. Trybunał Administracyjny uznał więc upoważnienie organów państwa do wydania nakazu zamknięcia domu modlitwy urządzonego przez izraelskie stowarzyszenie wyznaniowe, jeśli został on otwarty bez zgody organów gminy żydowskiej. W ten sposób akceptował on z kolei prawo gminy do kontrolowania całości życia religijnego na swym terenie. Zob. Budwiński, nr 4729 A. 7876 A.

W orzecznictwie Trybunału Administracyjnego po 1890 roku nie brakowało także spraw, w którym przyszło mu bronić żydowskiej gminy wyznaniowej przed samowolnymi działaniami władz administracyjnych. Jednym z przykładów tej ochrony było orzeczenie Trybunału, w którym wyraził pogląd, że władze państwowe nie mogły wydawać gminie zaleceń, w jaki sposób powinna ona zdobywać środki finansowe na swe potrzeby. Za bezprawną zatem uznał decyzję, w której władze zażądały, żeby stawki opłat koszernych nie sięgały poza ekonomiczny rachunek, uwzględniający interes konsumentów i ich płatnicze możliwości. Podniesienie stawek Trybunał potraktował jako wewnętrzną sprawę gminy, wynikającą z autonomii zagwarantowanej ustawami²⁵⁸.

Tak samo do wewnętrznego zakresu spraw gminy wyznaniowej zaliczył ustanowienie rabina. Stawało się ono prawomocne, jeśli władze administracyjne w ustawowym terminie 30 dni nie wniosły zastrzeżeń. Działanie z urzędu po upływie tego terminu było niedopuszczalne. Trybunał Administracyjny zajął jednak stanowisko, że izraelskiej gminie wyznaniowej nie przysługiwało prawo prezentacji osoby na urząd rabina. Była więc ona zobowiązana przedłożyć do akceptacji władz tę osobę, która została wybrana największą liczbą głosów. W ten sposób Trybunał upoważnił władze polityczne do kontroli, według istniejących procedur wyborczych, prawidłowości aktu wyboru rabina w celu stwierdzenia, kto został powołany na ten urząd²⁵⁹.

Trybunał Administracyjny uznał za sprzeczną z konstytucyjną gwarancją swobody wyznania i sumienia oraz autonomii związków religijnych uchwałę rady miejskiej Wiednia, zakazującą ze względów humanitarnych rytualnego uboju zwierząt. Swoim orzeczeniem potwierdził w ten sposób legalność postępowania władz politycznych, które w trybie nadzoru uchyliły decyzję władz samorządowych Wiednia. Świadczyło to o tym, że państwowe organy administracyjne z powagą i zrozumieniem odnosiły się do religijnych zasad izraelskich gmin wyznaniowych. Niewielka w sumie liczba spraw wnoszonych do Trybunału Administracyjnego przez żydowskie gminy wyznaniowe – poza może sprawami o podłożu fiskalnym – pozwala na ogólną konkluzję, że ustawa z 1890 roku trafnie określiła zakres ich autonomii, przez co władze państwowe wykonywały swe kontrolne funkcje z pełnym poszanowaniem ich organizacyjnej niezależności i wyznaniowej odrębności.

5. Ochrona pozycji prawnoustrojowej samorządu gminnego

Ustawa gminna z 5 III 1862 roku i wydane na jej podstawie krajowe ustawodawstwo gminne (np. galicyjska ustawa gminna z 12 VIII 1866) stworzyły podstawę dla funkcjonowania samorządu na szczeblu gminy, powierzając mu zadania własne, a także poruczone przez państwo. W wykonywaniu wolnego samorządu (*freie Selbstbestimmungsrecht*) gmina nie mogła jedynie wykraczać poza ustawowy zakres działania i naruszać porządku prawnego, wynikającego z innych ustaw państwowych.

²⁵⁸ *Ibidem*, nr 623 A, 1594 A.

²⁵⁹ *Ibidem*, nr 10513, 11886, 14727, 515 A, 2758 A, 2759 A, 7002 A, 9698 A.

Przekroczenie prawa przez organy samorządu gminnego dawało podstawę do ingerencji władz politycznych, które były uprawnione w trybie nadzoru do zawieszenia podjętej uchwały i wydania zakazu jej wykonania. Gminę przed działaniami władz politycznych, wkraczającymi w dziedzinę jej autonomii, chroniło prawo odwołania się do Trybunału Administracyjnego. Ogólne decyzje organów samorządowych mogły także zostać zaskarżone do Trybunału Administracyjnego przez pojedynczych obywateli lub osoby prawne, jeśli naruszone zostały zagwarantowane w ustawach publiczne prawa podmiotowe. Klasycznym tego przykładem było, omówione już wcześniej, dochodzenie roszczeń obywateli opartych na art. 9 ustawy z 25 maja 1868 roku o międzywyznaniowych stosunkach obywateli. Trybunałowi Administracyjnemu przypadła rola strażnika autonomii gminy, gdyż do niego należała ostatecznie ocena tego, czy decyzja jej organów mieściła się w ramach statutowych zadań i obowiązujących ustaw. Swój udział w wyznaczeniu zakresu samodzielności gminy miał także Trybunał Państwa, który badał jej działalność w odniesieniu do konstytucyjnych gwarancji wolności słowa, a w szczególności w aspekcie przestrzegania konstytucyjnej zasady równouprawnienia narodowości monarchii.

Także w orzecznictwie Trybunału Administracyjnego artykuł 19 ustawy zasadniczej o powszechnych prawach obywateli był używany za podstawę ograniczenia samorządności gmin. Częściowo była już o tym mowa w innym miejscu. Znaczną grupę spraw rozpoznawanych przez Trybunał Administracyjny stanowiły uchwały gmin zawierające nakaz sporządzania inskrypcji nagrobnych wyłącznie w ustalonym przez nie języku, chociaż mieszkający na ich terenie grupy ludności władające innymi krajowymi językami (*landesübliche Sprache*). Trybunał w tych przypadkach uznawał legalność działań organów państwowych, które wstrzymywały wykonanie takich uchwał. Swym orzecznictwem zmierzał więc wyraźnie do uczynienia z artykułu 19 samoistnej podstawy prawnej, pozwalającej bronić praw mniejszości przed decyzjami podejmowanymi w narodowym interesie zarządzającej gminą większości²⁶⁰.

W jednym tylko przypadku przedłożył Trybunał Administracyjny ideę samorządności gminy nad konstytucyjną zasadę równouprawnienia wszystkich narodowości. Chodziło mianowicie o prawo gmin do wydania zarządzenia wprowadzającego oznaczenie ulic i placów w jednym tylko języku. Trybunał wyraził bowiem pogląd, że uprawnienie gminy do oznakowania ulic tylko wtedy byłoby do podważenia w oparciu o konstytucyjną dyrektywę językowego równouprawnienia, gdyby zawierał ją akt wykonawczy odnoszący się wprost do tego zakresu własnych zadań gminy. Brak takiej normy wykonawczej powodował, że gminie służyło prawo swobodnego wyboru języka dla opracowania systemu topograficznej orientacji na swym terenie²⁶¹.

²⁶⁰ Budwiński, nr 6221, 12038, 14623, 5916 A, 6576 A, 8861 A, 9266 A, 10536 A.

²⁶¹ *Ibidem*, nr 7622. Sprawa dotyczyła gminy Laibach, która wprowadziła oznakowanie ulic w języku słoweńskim. Kolejną sprawą o tym charakterze była decyzja władz miejskich Pragi. Zob.: Budwiński, nr 7729, 13982, 169 A.

Zgodnie więc ze stanowiskiem Trybunału Administracyjnego nie wolno było umieszczać tablic z nazwami ulic w innych językach niż przyjęty w zarządzeniu gminy. Mieszkańcy nie posługujący się tym językiem nie mogli zatem przytwierdzać na swoich posesjach własnych tablic obok gminnych. Powoływanie się w takim przypadku na uprawnienia wynikające z tytułu własności Trybunał Administracyjny uważał za bezpodstawne i aprobował wydawane przez gminę nakazy usunięcia prywatnych tablic jako dozwolone ograniczenie prawa własności na podstawie paragrafu 362 i 364 ABGB²⁶². Jako bezprawne traktował już jednak nakazy administracyjne, w których gminy domagały się oznakowania siedzib firm, instytucji lub zakładów wyłącznie w jednym języku krajowym. Nawiązał w ten sposób bezpośrednio do poglądów Trybunału Państwa, według którego artykuł 19 ustawy zasadniczej uprawniał mniejszości narodowe do posługiwania się w różnych sferach życia publicznego nazwami ulic we własnym języku, w szczególności mogły one widnieć na podaniach kierowanych do władz lub na tablicach informacyjnych firm²⁶³.

W orzecznictwie Trybunału Administracyjnego przeważały jednak rozstrzygnięcia sporów o przekroczenie przez gminy ustawowych uprawnień, zwłaszcza przy podejmowaniu uchwał o wydzwiku społeczno-politycznym lub narodowym. Poza ich statutowe zadania wychodziło z reguły nazwanie ulicy dla upamiętnienia wydarzenia, które miało miejsce w innym państwie, jeśli kryła się w tym idea separatyzmu czy objaw uczuć narodowych, naruszających rację stanu monarchii austriackiej. Jednocześnie mieściła się w zakresie samorządowych kompetencji gminy decyzja o wystosowaniu pozdrowień do uczestników zjazdu dla uczczenia urodzin Bismarcka i zezwolenie na zasadzenie na jej terenie dębu ku jego czci²⁶⁴.

W zakresie uprawnień gminy leżało także wznoszenie pomników dla uhonorowania osób zasłużonych dla państwa, kraju i narodu. Gmina była upoważniona do finansowego wspierania stowarzyszeń o charakterze charytatywnym i humanitarnym²⁶⁵. Natomiast według Trybunału przekroczeniem ustawowo oznaczonego zakresu działania gminy było przeznaczenie funduszy gminnych na działalność organizacji mniejszości narodowych funkcjonujących poza jej obszarem²⁶⁶. Zmienił jednak później pogląd w tej kwestii. W końcowym okresie swej działalności przyjął, że gmina była uprawniona do subwencjonowania kulturalnych i gospodarczych towarzystw o charakterze narodowym także wtedy, gdy posiadały one siedzibę poza gminą²⁶⁷. Przyjął więc, że podjęcie takiej decyzji zaspokajało

²⁶² *Ibidem*, nr 12015, 9052 A.

²⁶³ Hye, nr 844. Por. Budwiński, nr 6672 A.

²⁶⁴ Budwiński, nr 10275, 8139 A.

²⁶⁵ *Ibidem*, nr 2009 A, 7187 A.

²⁶⁶ *Ibidem*, nr 11707, 11708.

²⁶⁷ *Ibidem*, nr 10245 A. Materiały do tego orzeczenia zawiera SUA w Pradze, NSSR VIII 1912, k. 227. Orzekali w sprawie jako przewodniczący Senatspräsident G. Haerdtl, referentem był A. Popelka. Ponadto w składzie sądu zasiadali: K. Weingarten, K. Sachs, R. Svetlik. Zażalenie wniosło praskie towarzystwo kolejowo-przemysłowe na decyzję gminy Rozdelov

interesy gminy jako całości, wskutek czego gmina nie wykroczyła poza przyznany jej ustawami zakres samodzielnego działania.

Judykatura Trybunału Administracyjnego w dziedzinie prawa gmin do swobodnego zarządzania własnymi sprawami zmieniała się zatem wyraźnie z korzyścią dla ich autonomii. Tendencja pozostawienia większości spraw w gestii samej gminy i próba zredukowania przez Trybunał swej funkcji regulatora stosunków samorządowych do minimum świadczyła o silnej pozycji ustrojowej gmin w schyłkowym okresie konstytucyjnej monarchii austriackiej. Spektakularnym przykładem takiego postępowania Trybunału było, wspomniane już wcześniej, pozbawienie się wiążącej oceny tego, na ile decyzja o przeznaczeniu środków finansowych na cele wyznaniowe leżała w interesie gminy. Była to wszakże jedna strona medalu; druga była taka, że Trybunał Administracyjny rezygnował ze ściślejszej kontroli działalności władz gminnych w obliczu coraz bardziej widocznego przechodzenia lokalnych społeczeństw na pozycje albo konserwatywno-klerykalne albo nacjonalistyczne. Nie chciał być zatem arbitrem w sporach o charakterze polityczno-ideologicznym, zwłaszcza, że aparat państwowy sprzyjał wyraźnie postawom kle-

o przyznaniu subwencji stowarzyszeniu im. Komenskyego, mającego siedzibę w Wiedniu. Referent wniósł o odrzucenie zażalenia, uznając decyzję gminy za przejaw swobodnego uznania, wykluczającego kontrolę Trybunału. Stanowisko to odbiegało od dotychczasowej linii orzeczniczej Trybunału, co wymagało przedłożenia sprawy poszerzonemu senatowi (*Fachplenum*). Początkowo poparł Popelkę Weingarten. Przeciwko propozycji referenta wystąpił Haerdtl, który stwierdził, że „Gesetzgeber doch im § 28 den Wirkungskreis der Gemeinde umschreiben wollte. Da ist aber zu bedenken, daß das Prinzip dieses Wirkungskreises nicht etwa das ist, daß alles nicht nach Gesetz ausdrücklich verbotene erlaubt ist, sondern die Schranke für die rechtliche Fähigkeit der Gemeinde liegt eben in ihrem Wirkungskreises. Eine so weite Auslegung wie die vom Referenten vertretene hätte schädliche Konsequenzen für die gesamte Ordnung in der Verwaltung”. Opowiedział się zatem przewodniczący za utrzymaniem kontroli Trybunału nad działalnością organów samorządowych w dotychczasowym zakresie. Referent bronił swego wniosku wskazując, na historyczny rozwój austriackiego ustawodawstwa gminnego. Popelka argumentował: „Das Gemeindegesetz ex 1862 fußt noch auf dem Geiste seiner Vorgänger ex 1849 und 1859; im Gesetz vom 1849 wurde als Grundprinzip die vollkommene Freiheit der Gemeinde aufgestellt, welches Prinzip bis in allen Details auch durchgeführt wurde. Aber auch das Gesetz 1862 enthält noch die Maxime „der freien Gemeinde im freien Staate”, die Einleitung der Artikels V Reichsgemeindegesetzes, ist überhaupt anders nicht zu verstehen. Dieser Artikel sagt, daß der selbständigen Wirkungskreis derjenige ist in welchem die Gemeinde „nach freier Selbstbestimmung” schalten kann, d.h. aber die rechtliche Fähigkeit sich selbst sein Leben zu bestimmen wie man will, wie ein physisches Individuum”. Przewodniczący jednak zapis państwowej ustawy gminnej widział inaczej: „Die Gemeinde kann nur da freie bestimmen, wo es zu ihrem selbständigen Wirkungskreises gehört; die Definition dieses selbständigen Wirkungskreises liegt aber im 2 Absatzes des Paragraphen”. Po tej wymianie zdań między Popelką a Haerdtlem ten ostatni postawił pytanie: „ob es zum freien Selbstbestimmungsrechte der Gemeinde gehöre, zu bestimmen, ob ein Gegenstand das Interesse der Gemeinde zunächst berühre”. Na tak postawione pytanie pozytywnie odpowiedział tylko referent, stwierdzając: „Die Gemeinde ist nicht bloß als Pflichtenverband vom Gesetze gedacht, sondern es sollte ein vollberechtigtes Subjekt geschaffen werden”. Do poglądu przewodniczącego ostatecznie przyłączył się Weingarten, który podniósł, że doświadczenia ostatnich czasów potwierdziły słuszność dotychczasowej judykatury Trybunału, wobec czego względy praktyczne przemawiały za jej utrzymaniem.

rykalnym, a tendencjom nacjonalistycznym nie był w stanie się skutecznie przeciwstawić.

II. PODSUMOWANIE

Trybunał Administracyjny powstał w okresie, gdy Trybunał Państwa miał już na swym koncie precedensowe orzeczenia, które pokazały, że nie zamierzał być instytucją o charakterze dekoracyjnym. Ekspansja orzecznictwa Trybunału Państwa spowodowała konieczność powołania Trybunału Administracyjnego, drugiego sądu prawa publicznego, z którego utworzeniem początkowo zwlekano. Obawy o to, że stanie się on obok Trybunału Państwa skutecznym egzekutorem publicznych praw podmiotowych obywateli spowodowały znaczne zawężenie jego przedmiotowej właściwości. Miał powstrzymać rozrost orzeczniczej funkcji Trybunału Państwa. Z tego powodu dochodziło między nimi do pozytywnych konfliktów kompetencyjnych.

Analiza orzecznictwa Trybunału Administracyjnego pokazała jednak, że wychodził on znacznie poza intencje twórców ustawy, którzy dążyli do ograniczenia jego ustrojowych kompetencji. Trybunał dokonywał rozszerzającej interpretacji podstaw legitymacji procesowej stron do wniesienia zażalenia, przyjmując z biegiem czasu coraz częściej za jej kryterium pojęcie „interesu prawnego” zamiast „naruszenia prawa podmiotowego”. Zgodnie z tym podatnicy gminy mieli prawo kwestionowania przed Trybunałem decyzji o wydatkowaniu publicznych środków finansowych na działalność instytucji o charakterze wyznaniowym lub narodowym. Obok kontroli zindywidualizowanych rozstrzygnięć administracyjnych poddał swemu orzecznictwu także ogólne rozporządzenia policyjno-porządkowe. Rozszerzył znacznie swe uprawnienia w zakresie kontroli swobodnego uznania administracji, chociaż w zamyśle twórców ustawy miało ono stanowić najpoważniejsze wyłączenie jego przedmiotowej jurysdykcji. Swobodne uznanie występujące w postaci kategorii „interesu publicznego” nie zawsze uchylało się spod jego merytorycznej kontroli. W wielu wypadkach tego rodzaju swobodne uznanie podlegało merytorycznej ocenie Trybunału, gdyż ustalał on w sposób wiążący, czy poczynione przez organ administracyjny ustalenia faktyczne odpowiadały treści normy prawnej, która miała charakter zwrotu nieostrego lub klauzuli generalnej.

Merytoryczna ocena wybranego orzecznictwa Trybunału Administracyjnego dotyczącego problematyki o dużej doniosłości społecznej i ideologicznej pozwala dostrzec w przebiegu jego judykatury dwa okresy. Umowną cezurą stanowi przełom XIX i XX wieku i lata poprzedzające wybuch I wojny światowej. W pierwszym okresie Trybunał Administracyjny starał się przy wykładni ustawodawstwa powstałego w czasie tworzenia rządów konstytucyjnych zachować jego liberalne tendencje. Dotyczyło to w szczególności spornych kwestii wyznaniowych. W końcowym okresie jego judykatury nastąpiło jednak pewne załamanie się tej linii orzeczniczej jako wyraz ustępstw wobec coraz bardziej zachowawczej postawy

aparatu państwowego. Natomiast inny trend wykazywało orzecznictwo Trybunału w odniesieniu do roszczeń o naruszenie prawa własności, gdyż wraz z upływem czasu zwiększał się stopień udzielanej przezeń ochrony. W sprawach pozbawionych kontekstu politycznego u schyłku swej działalności bardziej dbał o ochronę publicznych praw podmiotowych obywateli niż publiczne interesy administracji państwa.

Część trzecia:

U źródeł państwa prawnego

Rozdział pierwszy:

Austriacka monarchia konstytucyjna jako przykład państwa prawnego

I. RZĄDY PRAWA. NIEZALEŻNOŚĆ TRYBUNAŁÓW PRAWA PUBLICZNEGO W SYSTEMIE WŁADZY

System ustrojowy austriackiej Konstytucji Grudniowej z 1867 roku i wydanych na jej podstawie ustaw był bez wątpienia pierwszym w ówczesnej Europie, najpełniejszym urzeczywistnieniem stworzonej przez naukę niemiecką koncepcji państwa prawnego. Budowa podstaw liberalnego państwa prawnego w samych Niemczech rozpoczęła się właściwie dopiero po utworzeniu II Rzeszy w 1871 roku i trwała do końca rządów Bismarcka¹. Modelowe ujęcie konstrukcji państwa prawnego zakładało przede wszystkim związanie władzy państwowej normami prawnymi, ustanowionymi przez organ o charakterze przedstawicielskim. Instytucje państwa miały więc podejmować tylko takie działania, na jakie zezwalało prawo. Nie mogły ingerować bez upoważnienia ustawowego w sferę praw i wolności obywatelskich, których podstawą i gwarantem była konstytucja. Obywatel z kolei mógł czynić wszystko, czego mu nie zabraniało prawo. Na pierwszy plan w koncepcji państwa prawnego wysuwała się w związku z tym idea tworzenia wielu instytucjonalnych form kontroli przestrzegania prawa przez aparat państwowy².

Myśl ta w szczególności towarzyszyła liberałom austriackim przy tworzeniu Konstytucji Grudniowej. Dlatego w jej zapisach pojawił się rozbudowany katalog

¹ D. Willoweit, *Deutsche Verfassungsgeschichte. Vom Frankenreich bis zur Teilung Deutschlands*, München 1992, § 35 *Das „System Bismarck“*, s. 273. Zasadnicze prawa obywatelskie zawierały ustawy zwykle Rzeszy, np. wolność prasy wprowadziła ustawa z 1874, prawo do ustawowego sądziego i niezależność sądownictwa zawierała ustawa o ustroju sądów z 1877, ochronę wolności osobistej, nienaruszalność miru domowego, ochronę przed bezprawnym, samowolnym aresztowaniem przyniosła ordynacja karno-procesowa z 1877. W Niemczech wolności obywatelskie nie znalazły instytucjonalnego zabezpieczenia w postaci specjalnego sądu o randze konstytucyjnej, ale uzyskiwały ochronę przez jurysdykcję sądów powszechnych lub sądownictwo administracyjne, na czele którego stał Najwyższy Trybunał Administracyjny w Berlinie. Niemiecki Trybunał Państwa (*Reichsgericht*) z siedzibą w Lipsku, który rozpoczął działalność w 1879 roku, był sądem rewizyjnym w sprawach karnych i cywilnych. Zob.: K. Müller, *Der Hüter des Rechts. Die Stellung des Reichsgerichts im Deutschen Kaiserreich 1879-1918. Hannoverschen Forum der Rechtswissenschaften*, B. 4., Baden-Baden 1997.

² M. Pietrzak, *Demokratyczne państwo prawne*, „Przegląd Humanistyczny”, R. XXXIII, 1989, nr 6, s. 1-2. Autor do podstawowych instytucji demokratycznego państwa prawnego zaliczył: 1) zasadę konstytucjonalizmu; 2) suwerenność narodu; 3) podział władzy; 4) uznanie ustawy za podstawowe źródło tworzenia prawa; 5) niezawisłość sądownictwa; 6) instytucje samorządowe; 7) konstytucyjny charakter i konstytucyjne gwarancje praw i wolności obywatelskich. Biorąc jedynie poprawkę na monarchiczny system władzy w Austrii w latach 1867-1914, ówczesny austriacki model ustrojowy odpowiadał współczesnym kryteriom państwa prawnego.

instytucji i rozwiązań prawnych, które miały gwarantować praworządne działania organów państwowych. Należały do nich: odpowiedzialność konstytucyjna ministrów przed Radą Państwa, cywilna odpowiedzialność urzędników państwowych za naruszenia prawa spowodowane wydanymi zarządzeniami, prawo skargi z powodu naruszeń prawa przez urzędników sędziowskich, odpowiedzialność odszkodowawcza państwa za bezprawnie zarządzane lub przedłużone aresztowanie, odszkodowanie od skarbu państwa za nieusprawiedliwioną konfiskatę druku, kontrola sądowno-administracyjna i sądowno-konstytucyjna.

Wprowadzone do konstytucji instytucjonalne zabezpieczenia przestrzegania prawa przez stosujące je urzędy i sądy znalazły później oryginalne, nowatorskie rozwiązania w ustawach szczegółowych. Zabezpieczeniu rządów prawa służyć miały także nowe instytucje, które nie posiadały wyraźnego zakotwiczenia w konstytucji. W 1892 roku w systemie prawa austriackiego pojawiła się bowiem nowa gwarancja w postaci roszczenia odszkodowawczego wobec skarbu państwa, przysługującego osobom niewinnie zasądzonym. Prawnicy i politycy austriaccy stali się więc w XIX wiecznej Europie prekursorami w dziele przetworzenia teoretycznych zasad państwa prawnego w konkretną rzeczywistość prawno-ustrojową.

Budowa państwa prawnego oparta została w monarchicznej Austrii na zasadzie konstytucjonalizmu, gdyż konstytucję uznano za podstawową rękojmię rządów prawa. Absolutyzm monarszy został złamany zasadą rozdziału władzy oraz zasadą niezawisłości sądów i trybunałów. Władza państwowa musiała w wielu dziedzinach życia społecznego i publicznego powstrzymać swe arbitralne działania ze względu na wolny od jej ingerencji obszar wolności obywatelskich. Konstytucja Grudniowa okazała się najbardziej liberalną europejską konstytucją i wywarła decydujący wpływ na znaczne ożywienie życia publicznego w monarchii austriackiej. Pojawiły się jednak wkrótce ujemne tego skutki. Państwo austriackie zaczęło być targane sprzecznościami o podłożu narodowościowym, wyznaniowym i kulturowym.

Konieczność utrzymania spójności państwa spowodowała ewolucję struktur władzy w kierunku wzmocnienia czynnika monarchicznego, co w konsekwencji owocowało niedemokratycznym sposobem sprawowania władzy. Pod koniec istnienia konstytucyjnej monarchii austriackiej zatriumfował cesarski autorytaryzm; podstawą porządku prawnego stawały się coraz częściej specjalne rozporządzenia cesarskie. Ceną zachowania liberalnego wymiaru Konstytucji Grudniowej była *de facto* zgoda austriackich elit politycznych na częściowe przywrócenie neoabsolutnego modelu rządów. Wzmacniało to bez wątpienia pozycję aparatu państwowego i wywołało silniejsze oddziaływanie biurokracji na pozostałe instytucje konstytucyjnego porządku prawnego.

Zasada podporządkowania urzędników państwowych cesarzowi znalazła swoje ukoronowanie w pragmatyce służbowej, wydanej w formie ustawy 25 I 1914 roku (*Dienstpragmatik*). Zaliczyła ona do urzędniczych obowiązków wierność i posłuszeństwo panującemu. Urzędnicy byli zatem – według ustawy – sługami ce-

sarza, a nie anonimowego, konstytucyjnego państwa³. Mieli nie tylko strzec interesu publicznego, ale także kierować się określonymi zasadami religijnymi i moralnymi. Mimo że urzędnicy monarchii austriackiej nie składali przysięgi na wierność konstytucji i ustawom, to jednak poprzez swe dobre wykształcenie, rzetelność i fachowość mieli duży udział w rozbudowie państwa prawnego. W stosowaniu prawa trzymali się zwykle wykładni dokonywanej przez centralne instancje administracyjne i trybunały, w skład których wchodziły osoby o najwyższych kwalifikacjach zawodowych i politycznych.

To właśnie postawa austriackiej biurokracji, zapewniająca stabilne funkcjonowanie konstytucyjnego państwa w warunkach pluralistycznego społeczeństwa, będzie w dużej mierze źródłem długo utrzymującego się, pozytywnego mitu monarchii Franciszka Józefa⁴. Ważnym składnikiem społecznych sentymentów do monarchii Habsburgów było przekonanie o rządach prawa, których strażnikami były instytucje sądowe, Trybunał Państwa, Trybunał Administracyjny i wreszcie osoba cesarza jako pierwszego urzędnika w państwie, wykonującego sumiennie swe obowiązki. Każdy pokrzywdzony mógł bowiem wnieść skargę na postępowanie władzy, wielu mogło wyjednać sobie audiencję u monarchy, łaska cesarska wielu skazanym uratowała życie przez zamianę kary śmierci na dożywocie. Zasadą było ułaskawianie kobiet. Monarchia Franciszka Józefa mogła uchodzić za fenomen państwa, w którym udało się połączyć „wolność z karnością”; państwa zabezpieczającego obywatelom prawo do szerokiej publicznej aktywności, ale reagującego na przejawy nadużycia wolności przez naruszenie porządku prawnego i ważnych publicznych interesów.

Całkowita uległość aparatu państwowego wobec cesarza i praktycznie brak wpływu izb parlamentu na funkcjonowanie administracji musiała spowodować jednak to, że stał się on częściowo wykonawcą interesów politycznych dworu. Franciszek Józef I, być może – jeśli wierzyć niektórym badaczom tej epoki – nie odznaczał się ani wybitnymi walorami umysłowymi, ani nie posiadał wielkich talentów politycznych, ale miał cenną cechę: zdrowy rozsądek, który pozwolił mu w pełni przystosować się do roli konstytucyjnego monarchy. Jako konserwatysta był przeciwny radykalnym ruchom, poglądom i postawom politycznym. Najbardziej spektakularnym tego przykładem był wybitnie niechętny stosunek cesarza do K. Luegera – przywódcy partii chrześcijańsko-społecznej, która z religii katolickiej uczyniła podstawę swego programu politycznego, a antysemityzm stał się dla niej narzędziem walki politycznej. Nieprzychylność cesarza wobec lidera partii, która przedstawiała się jako obrończyni Kościoła i religii katolickiej, brała się z przekonania, że konstytucyjny porządek prawny wykluczała podporządkowanie życia państwowego wpływom jednej tylko siły polityczno-ideologicznej.

Franciszek Józef I był pobożnym i głęboko wierzącym katolikiem, ale wykazywał poszanowanie dla innych religii. Czynił jednak ścisłe rozróżnienie między

³ W. Ogris, *Die Beamte in der Habsburgermonarchie*, „Die Verwaltung. Zeitschrift für Verwaltungswissenschaft“, 18. Bd., 1985, Heft 2, s. 207.

⁴ A. Wandruszka, *Ein Vorbildlicher Rechtsstaat?* [w:] *Die Habsburgermonarchie...*, t. II, s. IX.

wiarą w Boga a świeckimi instytucjami Kościoła katolickiego⁵. Utwierdzało go w tym bez wątpienia doświadczenie wieloletnich rządów. Powiązanie instytucji państwowych ze strukturami kościelnymi po stłumieniu rewolucji Wiosny Ludów nie zapewniło przecież stabilizacji wewnętrznej monarchii habsburskiej. Państwo uratowane zostało przed bankructwem i rozpadem przez liberalne mieszczaństwo i jego kapitał, w tym także żydowski. Dopiero rządy konstytucyjne, równouprawnienie narodowe i wyznaniowe zapewniły monarchii długoletnią pomyślność i dobrobyt. Cesarz przychylny był więc emancypacji Żydów i odnosił się do nich ze szczególną rewerencją, przez co w kręgach antysemitów jawił się jako *Judenkaiser*. Miał wszakże ku temu racjonalne podstawy: religijni Żydzi byli jedynym w pełni pro-państwowym i prohabsburskim żywiołem wielonarodowościowej monarchii!

U schyłku monarchii doszło jednak do nasilenia walki politycznej między partią chrześcijańsko-społeczną a socjałdemokracją, i to głównie na płaszczyźnie kulturowej. Chodziło przede wszystkim o laickość szkoły, zeświecczenie życia publicznego, emancypację kobiet, zmiany prawne oparte o świecki światopogląd. W dużej mierze struktury ówczesnego Kościoła katolickiego potraktowały ten pulsujący nowymi ideami i wzorcami postaw ludzkich świat jako zwiastuna nadchodzącej apokalipsy, przed którą uchronić Austrię mogła tylko „rekatolizacja” społeczeństwa, prowadzona wszelkimi środkami, głównie przez klerykalizację struktur państwowych. Hierarchia kościelna i niższy kler nie stroniły od poparcia dla partii chrześcijańsko-społecznej, aczkolwiek nie zawsze było to poparcie jawne. Kościół dał się więc wpręgnąć w rydwan bieżącej polityki, przez co walka lewicowych ugrupowań o system prawny, odpowiadający potrzebom laicyzującego się społeczeństwa, przybrała formę ostrych zmagania z katolicyzmem.

Kościół katolicki pod koniec istnienia monarchii, w obawie przed naruszeniem jego uprzywilejowanej pozycji, znalazł protektora w osobie arcyksięcia Franciszka Ferdynanda, który m.in. został przewodniczącym Katolickiego Związku Szkolnego⁶. Nowa dworska elita władzy szukała z kolei poparcia Kościoła, jako najsilniejszej korporacji publicznej, która nie negowała państwa Habsburgów i obowiązującego w nim prawa. Podeszły już wiek cesarza Franciszka Józefa sprawił, że ster polityki państwowej przechodził faktycznie w ręce następcy tronu. Jego zdecydowane poparcie dla instytucji kościelnych było czytelnym sygnałem dla aparatu państwowego do podejmowania działań w celu obrony katolickiego charakteru monarchii austriackiej. Tym antykonstytucyjnym tendencjom przeciwstawiał się zarówno Trybunał Państwa, jak i Trybunał Administracyjny, chociaż i one niekiedy ulegały naciskom sfer rządzących. Właśnie z działalnością Trybunału Administracyjnego związane jest charakterystyczne zdarzenie, które, z jednej strony ilustrowało zmieniający się, z niekorzyścią dla liberalnego państwa, system władzy, ale z drugiej – potwierdzało wyobrażenie o monarchii Franciszka Józefa jako państwie prawa.

⁵ E. Ketterl, *Wspomnienia kamerdynera cesarza Franciszka Józefa I*, przełożył A. Kroh, Kraków 1990, s. 69.

⁶ B. Hamann, *Wiedeń Hitlera...*, s. 286.

Trybunał Administracyjny, o czym już wcześniej była mowa, przez długi czas swego orzecznictwa w oparciu o ustawy majowe z 1868 roku i wynikającą z nich zasadę rozdziału kościoła od państwa za bezprawne uważał decyzje władz gminnych o przeznaczaniu własnych środków finansowych na cele wyznaniowe Kościoła katolickiego. Gdy w 1900 roku Trybunał stanął po raz kolejny przed oceną legalności subwencji na rzecz budowy kościoła parafialnego, to w sprawie miał rzekomo podjąć się interwencji następcy tronu. Przez swego adiutanta zakomunikował prezydentowi Schönbornowi, że Trybunał powinien wydać wyrok korzystny dla gminy, a nie odwołujących się podatników. Prezydent Trybunału stanowczo odrzucił te sugestie, co miało z kolei spotkać się wyrzutem Franciszka Ferdynanda, który wobec cesarza miał uczynić uwagę, że „w Austrii nie wolno już budować kościołów”. Franciszek Józef z dezaprobatą odniósł się do postępowania następcy tronu i upomniał go, że panujący nie może się mieszać w sprawy niezależnego sądownictwa, przywołując łacińską paremię „*iustitia regnorum fundamentum*”. Wkrótce cesarz, spotkawszy Schönborna, miał rzekomo demonstracyjnie chwycić jego dłoń i powiedzieć: „Ekscelencjo, postąpił pan bez zarzutu”⁷.

Wspomniane zdarzenie miało potwierdzać zarówno niezależność instytucji sądowych i najwyższych trybunałów prawa publicznego w systemie władzy, jak i pozytywną rolę, którą odegrał Franciszek Józef I w utrzymaniu konstytucyjnego porządku prawnego. Rzeczywistość polityczna Austrii w latach poprzedzających wybuch I wojny światowej zmusiła jednak Trybunał Administracyjny do zmiany charakteru wyroków z korzyścią dla gmin, podejmujących decyzje o wspomaganiu finansowym instytucji Kościoła katolickiego. Pod naporem oczekiwań biurokracji państwa, działającej coraz bardziej w duchu klerykalnym, Trybunał Administracyjny zgodził się na legalizację przymusu religijnego dla dzieci bezwyznaniowych. W końcowym okresie istnienia konstytucyjnej monarchii austriackiej nastąpiło zatem pewne załamanie się rządów prawa, gdyż normy prawne nie były stosowane i interpretowane przez instytucje państwowe w duchu liberalnej konstytucji, ale głównie z pozycji wyznaniowych.

II. INSTYTUCJA ODSZKODOWANIA ZA NIEWINNE ZASĄDZENIE

A. Podstawy prawne

Ostatnim akordem w procesie tworzenia w Austrii instytucji odpowiadających potrzebom państwa prawnego była ustawa z 16 marca 1892 roku o odszkodowaniu dla niewinnie zasądzonych⁸. Jej celem było przyznanie ofiarom pomyłek sądowych odszkodowania, rekompensującego poniesione szkody. Prace nad ustawą trwały aż dziesięć lat; opracowany przez rząd projekt wniesiony został pod obrady Rady Państwa na początku 1883 roku, ale dopiero trzecia jego wersja z 1891 roku stała się podstawą uchwalonej rok później ustawy. Początkowo

⁷ T. Olechowski, *Die Einführung...*, s. 232.

⁸ RGL nr 64/1892.

projekt zakładał odszkodowanie od skarbu państwa za straty materialne, spowodowane poniesioną przez skazanego nieusprawiedliwioną karą. To oznaczało, że podstawą żądania odszkodowania miało być odbycie niesłusznie orzeczonej kary w całości lub w części. Ostatecznie jednak komisja prawna Izby Posłów rozszerzyła działanie ustawy na niewinne skazanie. Podstawą żądania odszkodowania było więc wykazanie szkód materialnych, powstałych wskutek samego faktu wymierzenia kary. Komisja jednocześnie zawęziła podstawę wystąpienia z roszczeniem o odszkodowanie do sytuacji, w której skazany w wyniku wznowienia postępowania został całkowicie uniewinniony. Zgodnie z tym, według ustawy, nie można było domagać się odszkodowania w razie zmniejszenia kary w wyroku wydanym w ramach wznowienia postępowania karnego⁹.

Przyjęta w 1892 roku ustawa w paragrafie 1 stwierdzała, że każdy, kto z powodu czynu karygodnego, ściganego według ustawy o postępowaniu karnym został prawomocnie skazany, mógł żądać od państwa stosownego odszkodowania za straty majątkowe, doznane wskutek nieusprawiedliwionego skazania, jeżeli w wyniku wznowienia postępowania karnego nastąpiło zaniechanie postępowania lub ostateczne odrzucenie oskarżenia, a także we wszystkich wypadkach, w których nastąpiło dodatkowe jego uwolnienie. Roszczenie o odszkodowanie było niedopuszczalne, gdy skazany spowodował nieusprawiedliwione skazanie umyślnie lub jeżeli w wypadku skazania zaocznego zaniechał wniesienia sprzeciwu¹⁰.

W razie śmierci osoby niewinnie skazanej z roszczeniem mógł wystąpić małżonek, dzieci lub rodzice, ale o tyle tylko, o ile przez nieusprawiedliwione skazanie stracili należące się im od niej utrzymanie (§ 2). Pretensja o przyznanie odszkodowania wygasła z upływem trzech miesięcy od chwili, w której mogła być wytoczona na podstawie §§ 1 i 2 ustawy. Wniosek o wynagrodzenie szkody składało się z dokładnym jej oznaczeniem, pisemnie lub ustnie, do sądu, który w pierwszej instancji wydał zniesiony wyrok. Sąd miał wówczas postępować z urzędu

⁹ Hye, nr 1853. Dokonaną w projekcie ustawy zmianę komisja uzasadniała tym, że „in der Regel muß derjenige, welcher sich einer, wenn gleich minder schwer verpönten Handlung schuldig gemacht hat, immerhin die Folgen seines eigenen Verschuldens tragen. Auch würde die damit im Widerspruche stehende Behandlung des immerhin Schuldigen mit dem allgemeinen Rechtsbewußtsein des Volkes in Widerspruch stehen”.

¹⁰ Hye, nr 1136, 1444, 2037. Według Trybunału Państwa samo zaniechanie wniesienia sprzeciwu od wyroku zaocznego powodowało niedopuszczalność żądania odszkodowania. Zgodnie z treścią ustawy nie było istotne z jakich przyczyn nie doszło do złożenia sprzeciwu (np. że nie uczynił tego obrońca z urzędu, a obwiniony w tym czasie był chory). Także nieistotna była okoliczność, że skazanym była osoba małoletnia. Trybunał Państwa przyjął, że do wniesienia sprzeciwu małoletni nie potrzebował działania opiekuna prawnego i mógł go złożyć sam (strona podnosiła okoliczność, że w tym czasie opiekun małoletniego zmarł). Trybunał nie podzielił stanowiska, że według materiałów legislacyjnych do ustawy z 1892 roku wykluczenie roszczenia o odszkodowanie z powodu zaniechania wniesienia sprzeciwu miało miejsce tylko wtedy, gdy było ono rażącą winą obwinionego, czego w przypadku osoby małoletniej – jak twierdził skarżący – nie można było przyjąć. Natomiast małoletniość skazanego miała istotne znaczenie przy badaniu występowania drugiej przesłanki wyłączającej żądanie o odszkodowanie, tj., że skazany umyślnie spowodował nieusprawiedliwione skazanie. Przyznanie się małoletniego do popełnienia przestępstwa z obawy i strachu przed karą – w pojęciu Trybunału Państwa – nie stanowiło umyślnego spowodowania skazania.

i był zobowiązany do przeprowadzenia dochodzenia, w tym głównie zebrania dowodów koniecznych do stwierdzenia faktów uzasadniających roszczenie. Ustawa nakładała na sąd obowiązek wnikliwego zbadania wszystkich okoliczności przemawiających za uznaniem lub odrzuceniem pretensji o wypłatę odszkodowania, m.in. mógł przymusić do zeznań świadków i rzeczoznawców.

Po ukończeniu dochodzenia wnoszący miał prawo złożenia w terminie czteronastodniowym oświadczenia, uzasadniającego jego roszczenie i prawo przeglądnięcia zebranych akt. Następnie akta sprawy były przedkładane, wraz z opinią sądu, ministrowi sprawiedliwości, który mógł zarządzić uzupełnienie dochodzenia. Orzekał on o roszczeniu odszkodowawczym i ustalał jego wysokość. W przypadku, gdy zgłaszający roszczenie był niezadowolony z ministerialnego rozstrzygnięcia, ustawa pozostawiała mu prawo wniesienia skargi do Trybunału Państwa w nieprzekraczalnym, 60-dniowym terminie od dnia doręczenia orzeczenia ministerstwa sprawiedliwości¹¹. Trybunał Państwa w wyroku orzekał, czy w ogóle i w jakim zakresie było uzasadnione wytoczone roszczenie o stosowne odszkodowanie za doznane straty materialne z powodu nieusprawiedliwionego skazania. Orzeczenie Trybunału miało charakter reformatoryjny.

Warunkiem koniecznym wystąpienia wobec skarbu państwa o odszkodowanie za nieusprawiedliwione skazanie było uwolnienie od odpowiedzialności karnej w drodze wznowienia postępowania. Skazany zatem prawomocnym wyrokiem według § 353 ustawy o postępowaniu karnym z 23 maja 1873 roku mógł domagać się wznowienia postępowania karnego nawet po odbyciu kary w oparciu o trzy przyczyny: 1) jeżeli wykazywał, że skazanie nastąpiło wskutek sfałszowania dokumentu lub z powodu fałszywego zeznania, przekupstwa, lub innego przestępstwa osoby trzeciej; 2) jeżeli przedstawił nowe okoliczności lub dowody, które same przez się lub w połączeniu z dowodami dawniejszymi mogły pociągnąć za sobą uwolnienie skazanego od zarzutu lub skazanie go za czyn, podpadający pod łagodniejszy przepis ustawy karnej; 3) jeżeli za ten sam czyn skazane zostały dwie lub więcej osób różnymi wyrokami, a z porównania tych wyroków, tudzież faktów służących im za podstawę, wynikała niezbita niewinność jednej lub kilku z tych osób.

Sąd, podejmując decyzje o wznowieniu postępowania, uchylał wcześniejszy wyrok i sprawa w zasadzie wracała do stanu śledztwa wstępnego. Wznowienie powodowało natychmiastowe wstrzymanie kary, ale wobec skazanego można było zastosować areszt śledczy, jeśli oskarżyciel nadal podtrzymywał skargę. Następstwem postanowienia o wznowieniu postępowania mogło być także zaniechanie dalszego postępowania karnego, co miało taki sam skutek, jak orzeczenie uwalniające obwinionego od zarzutu. Mogło także dojść do nowej rozprawy głównej, po której dopiero sąd podejmował wyrok uniewinniający.

W ustawodawstwie austriackim istniał jeszcze inny, nadzwyczajny sposób wznowienia postępowania. Miał on miejsce w sytuacji, gdy sprawa trafiła do Trybunału

¹¹ Hyc, nr 1263. Skarga do Trybunału Państwa była niedopuszczalna, jeżeli ministerstwo uznało żądanie strony w pełnym zakresie. Ponadto w skardze do Trybunału Państwa nie można było żądać wyższego odszkodowania niż to, o jakie wystąpiono do ministerstwa. Zob.: Hyc, nr 1454.

Kasacyjnego wskutek wniesienia zwyczajnego środka odwoławczego w postaci zażalenia nieważności, przysługującego względem wyroku trybunału pierwszej instancji. Trybunał Kasacyjny miał bowiem prawo zarządzić wznowienie postępowania, jeżeli podczas wstępnej narady nad zażaleniem nieważności nabrał wątpliwości, czy okoliczności faktyczne będące podstawą wyroku były prawdziwe. W takich przypadkach Trybunał Kasacyjny mógł także od razu wydać nowy wyrok i uwolnić obwinionego od zarzutu.

W związku z tym pojawił się przy stosowaniu ustawy z 1892 roku problem prawny, czy – skoro działanie ustawy miało obejmować wszystkie wypadki, w których doszłoby dodatkowo do uwolnienia skazanego – odszkodowanie przysługiwało by także osobie niewinnionej przez wznowienie postępowania przez Trybunał Kasacyjny? Ministerstwo Sprawiedliwości, a za nim Trybunał Państwa dokonały jednak wykładni, która pomijała ogólny cel ustawy. Uznały bowiem, że uniewinnienie w trybie wznowienia postępowania o charakterze nadzwyczajnym nie dawało podstaw do żądania odszkodowania, gdyż według ustawy przesłanką jego uzyskania było prawomocne skazanie (*rechtskräftige Verurteilung*). Natomiast postępowanie przed Trybunałem Kasacyjnym było kontrolą orzeczenia w ramach procedury odwoławczej, co wykluczało traktowanie orzeczenia skazującego jako prawomocnego. Trybunał Państwa dał więc pierwszeństwo wykładni gramatycznej nad funkcjonalną, będąc zdania, że wyjątkowe przypadki uwolnienia od zarzutu także musiały mieć – zgodnie z treścią całego artykułu 1 ustawy – charakter prawomocnego skazania¹².

Do innych, przewidzianych w ustawie przypadków uniewinnienia, poza drogą zwyczajnego wznowienia postępowania, zaliczył za to Trybunał Państwa uwolnienie skazanego od zarzutu przez Trybunał Kasacyjny w razie wniesienia przez prokuratora generalnego zażalenia nieważności w obronie ustawy. Z takim wnioskiem mógł prokurator wystąpić przeciw wyrokom sądów karnych, które zawierały pogwałcenie lub mylne zastosowanie ustawy. Uprawnienie to przysługiwało mu także wtedy, gdy oskarżony lub oskarżyciel nie skorzystali w terminie ustawowym ze środka prawnego w postaci zażalenia nieważności. Zażalenie nieważności w obronie ustawy podejmowane przez prokuratora z urzędu lub z nakazu ministra sprawiedliwości dotyczyło zatem prawomocnych wyroków sądowych¹³. Natomiast nie miało charakteru orzeczenia uwalniającego od zarzutu darowanie prawomocnie zasądzonej kary w drodze cesarskiego prawa łaski i w związku z tym nie stanowiło podstawy do żądania odszkodowania w oparciu o ustawę z 1892 roku¹⁴.

B. Orzecznictwo Trybunału Państwa

Zgodnie z ustawą obowiązek odszkodowawczy państwa dotyczył tylko strat majątkowych, spowodowanych nieusprawiedliwionym skazaniem. Odszkodowanie

¹² Hye, nr 1204, 2057.

¹³ Hye, nr 952.

¹⁴ Hye, nr 1235.

zatem nie obejmowało zadośćuczynienia za doznany wstyd, hańbę i cierpienia duchowe¹⁵. Odpowiedzialność odszkodowawcza skarbu państwa sprowadzała się wyłącznie do pokrycia szkód materialnych, powstałych w wyniku nieusprawiedliwionego skazania. Nie dotyczyła ona w żadnym wypadku wynagrodzenia szkód majątkowych związanych z nieusprawiedliwionym oskarżeniem. Oznaczało to, że ustawa z 1892 roku nie zabezpieczała niewinnie zasądzonym uprawnień odszkodowawczych za czas przebywania w areszcie śledczym¹⁶. Problematyczne stało się jednak w orzecznictwie Trybunału Państwa to, jak należało traktować areszt śledczy, jeśli został on zastosowany po wznowieniu przez sąd postępowania karnego i trwał aż do rozprawy głównej: czy jako następstwo ponownej skargi oskarżyciela, czy skutek skazania uzasadniającego roszczenie o odszkodowanie?

Najpierw Trybunał Państwa zajął stanowisko, że stosowanie aresztu śledczego po wznowieniu postępowania należało łączyć z nadal ciężącym na skazanym podejrzeniu o popełnienie zarzucanego mu czynu kryminalnego. Był to więc skutek podtrzymania oskarżenia, skoro sprawa w wyniku decyzji o wznowieniu postępowania wracała do stadium śledztwa wstępnego. Trybunał Państwa nie dał się wówczas przekonać przedstawicielowi strony wnoszącej roszczenie, który logicznie argumentował, że gdyby nie wyrok skazujący, nie byłoby i wznowienia postępowania. Nadto ustawa karno-procesowa w razie podejrzenia o popełnienie przestępstwa, zagrożonego karą śmierci lub karą co najmniej 10 lat więzienia, wprowadzała obligatoryjny areszt śledczy, co tym bardziej usprawiedliwiało przyznanie za ten czas stosownego odszkodowania¹⁷.

¹⁵ Hye, nr 731, 1798.

¹⁶ Hye, nr 970, 1807.

¹⁷ Hye, nr 1299. Skarżącego reprezentował W. Binder, późniejszy radca Trybunału Administracyjnego. Sprawa dotyczyła dwudziestoletniego parobka z okolic Nowego Sącza, który został przez sąd przysięgłych skazany za przestępstwo podpalenia na karę dożywotniego więzienia. Skazany spędził w więzieniu 6 lat, po czym został w wyniku wznowienia postępowania przez przysięgłych w sposób jednomyślny uniewinniony. Po wznowieniu postępowania był przetrzymywany w areszcie aż do wyroku uwalniającego go od zarzutu. Skazany zażądał odszkodowania w wysokości 26 692 K (roczną rentę 600 K za trwałą niezdolność zarobkowania, 12 810 K za utratę zarobku za czas pobytu w więzieniu, a następnie w areszcie śledczym, 4 000 K za uniemożliwienie nauki zawodu szewca i zdobycia wyższych kwalifikacji, 3 282 K za szkody na zdrowiu, 4 000 K za utratę zdolności zarobkowania, 2 000 K jako koszty wznowienia postępowania). Ministerstwo sprawiedliwości przyznało odszkodowanie w wysokości 9 200 K (4 400 K za utracony zarobek, 3 800 K jako koszty leczenia, 1000 K za poniesione koszty wznowienia postępowania i wytoczenia pretensji o odszkodowanie). Przy wyliczeniu utraconego zarobku powołano się na opinię urzędników gminy Muszyna, którzy podali, że dniówka obejmowała także dwa razy dziennie 1/16 litra wódki. Do utraconego zarobku skarżący wliczył umiejętność pisanie i czytanie, wskazując przez to na różne możliwości zarobkowania, m.in. w Krynicy, która była europejskim kurortem. Tę podstawę wyliczenia utraconego zarobku ministerstwo odrzuciło, przedstawiając dowód z próbki pisma skarżącego, dokumentującej, że nauczył się on pisać i czytać dopiero w więzieniu, a wcześniej umiał tylko napisać swoje imię i nazwisko. Trybunał Państwa podwyższył odszkodowanie o 882 K, wyliczając wyższe koszty spowodowane uszczerbkiem na zdrowiu. Natomiast nie przyznał odszkodowania za czas przebywania skazanego w areszcie śledczym po wznowieniu postępowania, podobnie jak uczyniło to ministerstwo.

Ostatecznie jednak Trybunał Państwa uznał, że aresztowanie skazanego po wznowieniu postępowania karnego należało traktować jako skutek wcześniejszego wyroku skazującego, wobec czego przysługiwało mu z tego tytułu od państwa stosowne odszkodowanie. Taką decyzję podjął Trybunał w sprawie, w której orzeczona została kara śmierci, zamieniona później na dożywocie, zatem po wznowieniu postępowania zastosowanie aresztu wobec skazanego musiało nastąpić z mocy samej ustawy karno-procesowej¹⁸.

Ustawa z 1892 roku nie dawała podstaw do występowania z roszczeniem o odszkodowanie za niesłuszne tymczasowe aresztowanie w razie uniewinnienia w toku instancyjnego postępowania sądowego. Niemniej jednak do Trybunału Państwa kierowane były skargi o wynagrodzenie szkód za bezprawne zastosowanie aresztu przez urzędników państwowej policji (żandarmów). Zasadność tego rodzaju roszczeń opierała się na art. 8 ustawy zasadniczej o powszechnych prawach obywateli, który zawierał deklarację, że „każde bezprawne zarządzenie lub przedłużenie aresztowania zobowiązuje państwo do odszkodowania na rzecz pokrzywdzonego”. Trybunał Państwa nie przyjął kompetencji co do rozpoznawania roszczeń wypływających z art. 8 ustawy zasadniczej, gdyż zapis ten miał charakter ramowy i wymagał aktu wykonawczego¹⁹. Rozpatrując kwestię odpowiedzialności odszkodowawczej

¹⁸ Hye, nr 1577. W tym przypadku wnoszący roszczenie o odszkodowanie został skazany przez sąd przysięgłych w Przemyślu na karę śmierci za zabicie ojca, zamienionej w drodze cesarskiej łaski na karę dożywotniego więzienia. Po trzech latach odbywania kary dożywocia zostało wznowione postępowanie karne i sąd przysięgłych uwolnił go od zarzutu. Pełnomocnikiem procesowym skazanego był Hermann Liebermann, później wybitny polski socjalista w czasach międzywojennych. Do Trybunału Państwa trafiło kilka spraw o odszkodowanie za niewinne zasądzenie, w których występujący z tym roszczeniem zostali skazani na karę śmierci lub dożywotniego więzienia. Wszystkie dotyczyły wyroków sądów przysięgłych z terenów Galicji, co by wskazywało, że ten rodzaj sądownictwa niezbýt się sprawdzał w warunkach społeczeństwa agrarnego, o niskiej kulturze prawnej i zacofaniu ekonomicznym. W jednej z takich spraw sąd przysięgłych w Tarnopolu skazał na karę śmierci, którą cesarz zamienił na dożywocie, osobę... chorą psychicznie! Wznowienie postępowania karnego nastąpiło na wniosek dyrektora zakładu karnego, który po przeglądnięciu akt sądowych skazanego doszedł do przekonania, że nie był on mordercą, ale osobą dotkniętą chorobą umysłową. Spowodował on bowiem śmierć człowieka przez niekontrolowany i przypadkowy wybuch posiadanej służbowej broni. Zob.: Hye, nr 1808.

¹⁹ Hye, nr 1082. Trybunał Państwa zajął takie stanowisko w wyniku skargi właściciela zakładu drukarskiego w Dreźnie, który na podstawie istniejącego między Rzeszą niemiecką a Austro-Węgrami układu handlowo-celnego wysłał do Austrii zatrudnianą przez siebie osobę w celu zainteresowania miejscowych kupców produkowanymi pocztówkami o charakterze artystycznym. Gdy przybyła ona do jednego z miast, miejscowy żandarm zażądał przedstawienia zezwolenia na rozprowadzanie kartek na podstawie art. 23 ustawy prasowej. Ponieważ nie przedstawiła ona zgody władz na ich sprzedaż, żandarm podjął decyzję o tymczasowym zatrzymaniu i postawieniu jej przed sądem, co nastąpiło w dniu następnym. Sąd jednak uwolnił ją od odpowiedzialności, gdyż przyjął, że oferowanie próbek produkowanych pocztówek miało charakter przemysłowy i miejscowy, wobec czego zachodził wyjątek z art. 23, zd. 3 prawa prasowego, zezwalający na tego rodzaju działalność handlową bez upoważnienia władz bezpieczeństwa. Z wnioskiem do Trybunału o odszkodowanie za nieusprawiedliwione skazanie wystąpili zarówno właściciel drukarni, jak i jego przedstawiciel, przedkładając wyliczenie strat, jakie podnieśli w wyniku działań urzędnika państwowego. Okoliczności sprawy poświadczają, że organy bezpieczeństwa w ówczesnej Austrii sprawowały dość

urzędników państwowych za bezprawne aresztowanie, Trybunał przyjął właściwość drogi sądowej. Za takim stanowiskiem przemawiał fakt, że ustawa syndykacka z 1872 roku przewidywała jurysdykcję sądów cywilnych w sprawach o roszczenia odszkodowawcze przeciwko skarbowi państwa za bezprawne zarządzenie lub przedłużenie aresztowania przez urzędników sądowych.

Orzeczenie Trybunału Państwa oznaczało praktycznie pozbawienie obywateli prawa dochodzenia roszczeń odszkodowawczych z powodu nielegalnych decyzji władz policyjnych o tymczasowym zatrzymaniu. Nie została bowiem nigdy wydana ustawa określająca odpowiedzialność skarbu państwa za działania związane z publiczną funkcją niesądowych urzędników państwowych. Natomiast dekret nadworny z 1806 roku wykluczał drogę postępowania sądowego wobec urzędników za szkody wyrządzone osobom trzecim w związku z działaniami o charakterze urzędowym. Poszkodowana osoba mogła jedynie uzyskać satysfakcję przez spowodowanie postępowania dyscyplinarnego, ewentualnie doprowadzić do wytoczenia skargi publicznej o popełnienie przestępstwa nadużycia władzy urzędowej²⁰. Wtedy dopiero mogła zgłosić roszczenie odszkodowawcze w drodze powództwa adhezyjnego. Brak wystarczających zabezpieczeń przed bezprawnym postępowaniem urzędników państwowych wziął się niewątpliwie z negatywnej oceny rozwiązań, które byłyby formą oskarżania biurokracji państwa, za autorytetem której stał przecież majestat uświęconego i nietykalnego cesarza.

Najwięcej uwagi przy stosowaniu ustawy z 1892 roku poświęcił Trybunał Państwa określeniu kategorii szkód materialnych, spowodowanych nieusprawiedliwionym skazaniem, za jakie niewinnie osądzony mógł otrzymać od skarbu państwa stosowne odszkodowanie. Stałym składnikiem jego orzecznictwa był pogląd, że nie należały się wnioskującemu koszty poniesione w postępowaniu sądowym, w którym doszło do jego osądzenia, gdyż były one spowodowane wytoczoną przeciwko niemu skargą karną i nie były następstwem nieusprawiedliwionego skazania. Natomiast zasądzał koszty poniesione przez skazanego w związku ze wznowieniem postępowania karnego (np. koszty uczestnictwa w rozprawie głównej i reprezentacji przez adwokata), a także koszty wyłożone na przygotowanie wniosku o odszkodowanie²¹.

ścisły „nadzór” nad osobami obcymi na danym terenie i zapewniały realizację przepisów obowiązującego prawa, ale czyniły to z zachowaniem praworządności, skoro podejrzenie o popełnienie wykroczenia prawie natychmiast było „weryfikowane” przez sąd.

²⁰ Hye, nr 1491. Brak odpowiednich gwarancji przed bezprawnym postępowaniem urzędników policyjnych w systemie ustawodawstwa austriackiego pokazała w orzecznictwie Trybunału Państwa sprawa, w której osoba odbyła dwa razy karę za to samo przewinienie. Skarżący bowiem został skazany na karę 10 dni aresztu za wykroczenie z ustawy propinacyjnej i karę tę odbył. W dwa lata później żandarmi wkroczyli do jego domu z nakazem aresztowania na podstawie wydanego przed laty wyroku skazującego. Tłumaczenia skazanego i świadków, że karę już odbył, nie poskutkowały i żandarmi osadzili go na 10 dni w areszcie. Trybunał Państwa odmówił prawa do żądania odszkodowania na podstawie ustawy z 1892 roku, odsyłając wnioskodawcę na drogę postępowania przed sądem cywilnym.

²¹ Hye, nr 970, 157. Początkowo Trybunał Państwa odmawiał zasądzania kosztów związanych z czynnościami zmierzającymi do wznowienia postępowania karnego. Ostatecznie przyjął, że także te koszty były związane z nieusprawiedliwionym skazaniem.

Żądane odszkodowania w większości wniosków wielokrotnie przewyższały kwoty przyznawane przez ministerstwo sprawiedliwości, które w oparciu o rzetelne udokumentowanie z reguły uznawało je za wygórowane. Trybunał Państwa w wielu przypadkach korygował wyliczenia poniesionych szkód z korzyścią dla podnoszących roszczenia, ale nie przewyższały one znacznie kwot wyliczonych przez ministerstwo. Najczęściej Trybunał Państwa modyfikował sumę odszkodowania wynikającą z utraconego zarobku przez czas odbywania kary pozbawienia wolności. W przeciwieństwie do stanowiska ministerstwa uznał, że skazanemu przysługiwało odszkodowanie za czas od zwolnienia z wykonywania kary, w momencie podjęcia przez sąd decyzji o wznowieniu postępowania, do chwili uniewinnienia skazanego. Za podstawę przyznania skazanemu w tym zakresie odszkodowania przyjął Trybunał utraconą szansę otrzymania zatrudnienia z powodu ciężącego na nim wyroku²².

Zwykle też Trybunał Państwa podwyższał odszkodowanie za uszczerbek na zdrowiu, spowodowany pobytem w więzieniu i utraconą zdolnością zarabkowania. Odszkodowanie miało charakter albo renty rocznej, albo kwoty zryczałtowanej, w zależności od stopnia niezdolności do pracy²³. Trybunał Państwa, kierując się swobodną oceną dowodów, nie brał jako podstawę odmowy przyznania odszkodowania za utratę zdrowia opinii biegłych, jeśli nie pozwalała, choćby w najmniejszym stopniu, wykluczyć wpływu pobytu w więzieniu na pogorszony stan zdrowia skazanego²⁴.

Za szkodę materialną powstałą wskutek nieusprawiedliwionego skazania, wbrew poglądom ministerstwa, przyjmował Trybunał Państwa zwolnienie ze stanowiska i utratę koncesji na prowadzenie działalności zarobkowej także wtedy, gdy nastąpiło to z powodu wytoczenia przeciwko niewinnie skazanemu skargi karnej²⁵. Do strat materialnych, uzasadniających odszkodowanie od państwa zaliczył Trybunał zasądzone od skazanego, związane z powództwem cywilnym zadośćuczynienie na rzecz pokrzywdzonego, a także koszty postępowania sądowego o fałszywe zeznanie zakończonego wyrokiem, na podstawie którego doszło do wznowienia postępowania i uwolnienia skazanego od winy, jeśli zasądzone na jego rzecz koszty sądowe nie mogły być wyegzekwowane od skazanego krzywoprzysięczy²⁶.

²² Hye, nr 731. Trybunał Państwa przyjął, w przeciwieństwie do ministerstwa, że należy się odszkodowanie za utracony zarobek, gdy skazanie uniemożliwiło ukończenie nauki w terminie i podjęcie pracy. Zob.: Hye, nr 789.

²³ Hye, nr 1164, 1299. Ministerstwo, odmawiając przyznania odszkodowania, niekiedy zasłaniało się tym, że utrata zdrowia była albo wynikiem podeszłego wieku skazanego, albo skutkiem wrodzonych wad rozwojowych (jak np. osłabienie słuchu czy wzroku).

²⁴ Hye, nr 1577. Wnioskodawca wykazywał częściową utratę wzroku jako następstwo skazania, gdyż w związku z orzeczoną karą śmierci wpadł w głęboką depresję, co objawiało się częstymi napadami płaczu. Biegły lekarz w dużym stopniu wykluczył te przyczyny jako źródło powstania u skazanego krótkowzroczności.

²⁵ Hye, nr 1105, 1191.

²⁶ Hye, nr 952, 1852.

W sumie Trybunał Państwa rozpoznał około 40 spraw o odszkodowanie w związku z nieusprawiedliwionym skazaniem. Z ich przeglądu wynika, że wnioskodawcy zawyżali w sposób znaczny żądane odszkodowania, te zaś podlegały skrupulatnej, zaniżającej weryfikacji sądu i ministerstwa. Z reguły więc zachodziła konieczność sięgnięcia po pomoc prawną Trybunału. Wobec tego należy domniemywać, że była to w przybliżeniu ogólna liczba pomyłek sądowych, jakie zdarzyły się w sądownictwie austriackim w okresie obowiązywania ustawy z 1892 roku. Mimo ograniczonego zakresu działania austriacka ustawa o odszkodowaniu dla niewinnie zasądzonych weszła do kanonu gwarancji obywatelskich w państwie prawa.

III. PODSUMOWANIE

Austriacką monarchię konstytucyjną przedstawić można jako paradygmat państwa prawnego w dwóch ujęciach: formalnym i materialnym. Formalne potraktowanie państwa prawnego wskazuje na instytucjonalne zabezpieczenia praworządnego działania organów państwa poprzez rozbudowany system gwarancji prawnych, które pozwalają obywatelom na dochodzenie roszczeń z powodu nielegalnego naruszenia ich politycznych i publicznych praw podmiotowych. W tym znaczeniu monarchia austriacka była wzorcowym państwem prawa, gdyż stworzyła liczne rozwiązania prawne i ustrojowe, zmierzające do utrzymania działalności aparatu władzy w ryzach obowiązującego prawa. Działalność takich ustrojowych instytucji, jak Trybunał Państwa i Trybunał Administracyjny, przyczyniła się do tego, że ich wyroki miały w dużej mierze dla administracji państwa charakter precedensowych rozstrzygnięć, przez co jej jurysdykcyjna działalność była w ogromnym stopniu przewidywalna dla obywateli. Zmiany monarchii austriackiej w kierunku państwa prawnego zapoczątkowała Konstytucja Grudniowa w roku 1867, zakończyła ustawa o odszkodowaniu niewinnie zasądzonych z roku 1892 roku. Był to też okres, gdy aparat państwowy Austrii starał się przy stosowaniu prawa przestrzegać liberalnego porządku konstytucyjnego.

W mniejszym stopniu konstytucyjna monarchia austriacka była państwem prawa w znaczeniu materialnym, czyli takim, w którym prawo państwowe zabezpiecza w sposób wystarczający prawa i słuszne interesy jednostek ze względu na ich narodowość, wyznanie, płeć, światopogląd religijny lub laicki. Stan ustawodawstwa austriackiego odbiegał od takich standardów państwa prawnego, gdyż liberalny porządek prawny został wkomponowany w system norm prywatnoprawnych ABGB z 1811 roku, kodeksu cywilnego powstałego w układzie stosunków jeszcze feudalnych. Niekiedy te dwa systemy: prawa publicznego i prawa prywatnego funkcjonowały niezależnie od siebie. Stosowanie norm prawnych w tych warunkach nie zawsze mogło przynieść zaspokojenie usprawiedliwionych roszczeń obywateli.

Konstytucja Grudniowa gwarantowała każdej narodowości pielegnowanie własnej kultury i języka, ale Żydzi nie mogli w oficjalnym życiu państwowym

posługiwać się jidysz. Istniała konstytucyjna wolność wyznania i sumienia, ale małżeństwo osoby bezwyznaniowej z wyznawcą katolicyzmu było w świetle prawa nieważne. Bezwyznaniowi rodzice musieli zapewnić swym dzieciom religijne wychowanie. Prawo państwowe wykazywało poszanowanie dla zasad religijnych istniejących wyznań, ale wyznawcy anglikanizmu dla ważności swego związku małżeńskiego byli zmuszeni zawierać śluby cywilne. Konstytucyjny porządek prawny wybił na czoło swych zasad równość wszystkich obywateli wobec prawa, ale kobieta-Żydówka nie miała prawa żądać rozwodu. To tylko nieliczne przykłady, określające specyfikę austriackiego ustawodawstwa z czasów konstytucyjnej monarchii.

Natomiast kanony koncepcji państwa prawnego w ujęciu materialnym były tworzone podczas ożywionych debat przez sędziów Trybunału Państwa i Trybunału Administracyjnego, które z uwagi na powyższy charakter austriackiego systemu prawnego miały wymiar postulatów doktrynalnych. Świadczy o tym w szczególności dyskusja nad wprowadzeniem obowiązku religijnego wychowania dzieci bezwyznaniowych²⁷. Radcy trybunałów stanęli przed problemem pogodzenia praw mniejszości laickiej z zasadą religijnego kształcenia dzieci, przyjętą w państwowym ustawodawstwie. Religijność i wypływające z niej wartości moralne uznawane były wtedy dość powszechnie za ostoję pomyślnego rozwoju społeczeństwa.

Ci spośród radców Trybunału Administracyjnego i Trybunału Państwa, którzy bronili prawa obywateli do zachowania świeckiego światopoglądu, opowiadali się jednocześnie za państwem prawnym, w którym ani tworzenie, ani stosowanie prawa nie powinno być oparte o dyktat wartości czy to religijnej, czy laickiej proveniencji. Prawo państwowe winno w równym stopniu zabezpieczać prawa obywateli do wybranego przez siebie sposobu życia i modelu wykształcenia. Państwo tym samym nie mogło prawnie ingerować w sposób wychowania i kształcenia dzieci przez rodziców. Walka Trybunału Państwa i Trybunału Administracyjnego z przejawami klerykalizacji struktur państwowych pokazała także, że państwo prawa wykluczało dyktat większości, jeśli pragnęło utrzymać rzeczywistość, a nie pozorowaną, przeto niebezpieczną, równowagę stosunków społecznych.

Z doświadczeń prawno-ustrojowych monarchii austriackiej wyływa więc legitymizacja poglądu, że państwo prawa nie może być zawłaszczone w sferze instytucjonalnej i publicznej ani przez religijny integryzm, ani laicki fundamentalizm. Kształtowanie się państwa prawnego i obraz życia państwowego austriackiej monarchii konstytucyjnej może być dowodem także na to, że podstawą moralną rządów prawa powinny być naturalne i niezbywalne prawa jednostki zakotwiczone w kulturze judeochrześcijańskiej jako najsilniejszym czynnikiem kształtującym współczesną ludzką cywilizację. Inaczej pozytywistyczne państwo prawa może wygenerować nowe formy totalitarnego porządku prawnego.

Historia rozwoju i stosowania prawa publicznego w austriackiej monarchii konstytucyjnej unaoczniała także podstawowy problem państwa prawnego: jak należało

²⁷ Zob. A. Dziadzio, *Religionszwang ohne gesetzliche Grundlage?...*

postępować przy tworzeniu i wykonywaniu prawa, gdy dochodziło do kolizji norm zabezpieczających przekonania i interesy grupowe poszczególnych kategorii obywateli. Tym kryterium w cesarskiej konstytucyjnej Austrii był wzgląd na interes publiczny. Rządy prawa zależały więc przede wszystkim od mądrości, wszechstronnego wykształcenia, wysokiej moralności, rzetelnej wiedzy wszystkich tych, którym powierzone zostało zadanie praktycznej realizacji prawa. Urzędnicy i sędziowie wychowani w poszanowaniu tradycji, religii, odmiennych poglądów, posiadający humanistyczne wykształcenie, dobrą znajomość prawa byli rzeczywistym gwarantem praworządnego funkcjonowania struktur państwowych. Na nich spoczywała największa odpowiedzialność za rządy prawa, bowiem to oni decydowali, poprzez rozpoznawanie interesu społecznego, o kształcie i kierunku życia zbiorowego.

Rozdział drugi:

Kontrola praworządnego działania organów państwa przez sądy powszechne

I. WOLNOŚĆ PRASY I ROZPOWSZECHNIANIA DUKÓW W ORZECZNICTWIE SĄDÓW KARNYCH

A. Podstawy prawne

Konieczność włączenia liberalnej opozycji w proces reformowania państwa po upadku koncepcji ustrojowej Dyplomu Październikowego wymagała od rządu spełnienia podstawowego jej postulatu: zniesienia cenzury. Wolność prasy miała być w jej przekonaniu najważniejszym czynnikiem, sprzyjającym tworzeniu rządów konstytucyjnych. Niezależna prasa stanowiła jedyną siłę, która mogła powstrzymać aparat państwowy przed powrotem do absolutnego sposobu rządzenia. Przygotowany przez rząd projekt nowego prawa prasowego, który wszedł pod obrady Izby Posłów w październiku 1861 roku, spotkał się na ogół z przychylnym przyjęciem liberalnej opinii publicznej. Docenione zostało w nim przed wszystkim odejście od systemu koncesyjnego ordynacji prasowej z 1852 roku i przyjęcie modelu sądowej represji. O istocie wolności prasy miało bowiem decydować to, że każdy mógł w formie drukowanej wyrazić swoje myśli i je w ten sposób rozpowszechniać, bez potrzeby posiadania uprzedniej zgody organów władzy. Natomiast odpowiedzialność za niedozwoloną treść druku miał ustalać wyłącznie sąd na podstawie obowiązujących ustaw¹.

Ustawa o prasie została uchwalona 17 grudnia 1862 roku i z niewielkimi zmianami obowiązywała do upadku monarchii habsburskiej². Przepisy ustawy spowodowały szybki rozwój rynku prasowego, którego zróżnicowany profil wyrażał w pełni preferencje polityczne i światopoglądowe społeczeństwa dawnej Austrii. Prasa w dużej mierze kształtowała oblicze życia publicznego. W 1896 roku wydawano 2 849 pism periodycznych, w tym 843 o charakterze politycznym, z których to pism politycznych 121 ukazywało się codziennie. Z biegiem czasu przepisy ustawy z 1862 roku z jednej strony tamowały swobodę kolportażu druków, z drugiej – nie zapewniały wystarczających środków prawnych przeciwko nadużywaniu wolności prasy.

Wychodząc z tych założeń, rząd w 1902 roku przygotował projekt nowego prawa prasowego. Wydawcy mieli ponosić większą odpowiedzialność za treść druków

¹ *Die Preßfreiheit und die Regierungsvorlage eines neuen Pressgesetzes für Österreich*, Wien 1861, s. 9.

² RGBL, nr 6/1863. W 1894 roku został zniesiony obowiązek składania kaucji za wydawanie pisma drukowanego. Ustawa prasowa z 1862 roku została zastąpiona w Austrii ustawą z 7 IV 1922 roku. Zob. uwagi na temat prawa prasowego w pracy: W. Ogris, *Die Rechtsentwicklung in Cisleithanien 1848-1918*, [w:] *Die Habsburgermonarchie...*, t. II, s. 571.

i dlatego ustanowiono w miarę wysokie sankcje pieniężne. Projekt starał się ograniczyć podstawy niesądowej konfiskaty druków i dokładnie określić sądową procedurę kontroli tego rodzaju decyzji organów bezpieczeństwa. Echo odrzuconego w 1862 systemu koncesyjnego pobrzmiwało jednak w niektórych przepisach projektu, np. wprowadzał on zgodę rządu na rozpowszechnianie zagranicznych periodyków. Mimo, że projekt deklarował przywiązanie do konstytucyjnej gwarancji wolności słowa i prasy, to w rzeczywistości u źródeł jego opracowania tkwił zamysł ograniczenia wpływu słowa drukowanego na kreowanie życia publicznego³.

Ustawa o prasie z 1862 roku postanawiała, że każdemu było wolno wydawać własnym nakładem pisma, które napisał sam lub przy współudziale innych. Można je było sprzedawać na własny rachunek w swoim mieszkaniu lub też innym do tego przeznaczonym lokalu. O otwarciu lokalu należało pod karą grzywny uprzednio poinformować władze policyjne (§ 3). Znaczną jednak część ustawy stanowiły przepisy, które miały zapobiec niebezpieczeństwu nadużycia prawa prasowego. Dla celów nadzoru policyjnego ustawa wprowadzała obowiązek umieszczania na każdym druku miejsca jego wydania, nazwiska (firmy) drukarza, nakładcy lub wydawcy. Nie dotyczyło to jednak takich wytworów prasy, które przeznaczone były wyłącznie do celów przemysłowych i handlowych lub życia domowego i towarzyskiego, np. formularzy, cenników, kart wizytowych (§ 9 zd. 2). Sankcją za nieprzestrzeganie tego zapisu była grzywna lub areszt w wymiarze od jednego tygodnia do miesiąca.

Wydawca pisma periodycznego musiał przekazać do prokuratury państwa lub rządowej władzy bezpieczeństwa dane dotyczące wydawnictwa: tytuł, okresy ukazywania się pisma i jego program, nazwisko i miejsce zamieszkania redaktora odpowiedzialnego. Złożenie fałszywych danych podlegało karze grzywny lub aresztu, a także mogło w określonych przypadkach spowodować zawieszenie pisma aż do wypełnienia ustawowych warunków. Z każdego numeru pisma periodycznego drukarz co najmniej na 24 godziny przed jego wysyłką lub rozdzieleniem musiał przedłożyć władzom po jednym egzemplarzu (§ 17). Był to kolejny środek natury policyjnej, umożliwiający cenzurę następczą. Władze bezpieczeństwa mogły wytoczyć przeciwko wydawcy skargę przed sądem i skonfiskować nakład.

Na wydawcy periodyku ukazującego się przynajmniej raz na miesiąc ciążył prawny obowiązek zamieszczania sprostowań podanych w nim faktów zarówno na życzenie władzy, jak i osoby prywatnej. Musiały być także umieszczane bezpłatnie, na pierwszej stronie, zarządzenia i orzeczenia sądów karnych, wydane wskutek dochodzenia wytoczonego z powodu treści pisma. Taki nakaz

³ *Die neue Pressgesetz. Regierungsvorlage*, Wien 1902. Intencje rządu wyrażały końcowe zdania uzasadnienia projektu: „Die Presse soll unabhängig sein, um die ganze Verantwortlichkeit für ihre Tätigkeit tragen können. Darum ist die formale Kontrolle, welche die Regierung für unvermeidlich hält knapp begrenzt und wendet sich der Entwurf nur, allerdings dann mit aller Strenge, gegen jeden unzweifelhaften Mißbrauch der Presse. Darüber hinaus aber will die Regierung die Presse von allen sie beengenden Fesseln befreien, indem sie von der Ueberzeugung ausgeht, daß die Größe der der Presse zuzugestehenden Freiheit ein Gradmesser der der Bevölkerung eines Staates eigentümlichen politischen und sittlichen Reife ist”.

sąd wydawał na żądanie prokuratora lub oskarżyciela publicznego. Bezzasadna odmowa wydrukowania sprostowania lub sądowego nakazu była zagrożona karą grzywny. Jednocześnie w razie wydrukowania sprostowania lub ogłoszenia z nakazu sądu karnego nie wolno było czynić do nich uwag i komentarzy w tym samym numerze, w którym zostały umieszczone. Nie mogły one zawierać zmian ani wtrąceń.

Ustawa zawierała zakaz rozpowszechniania druków poza obrębem lokali do tego przeznaczonych, bez uprzedniego zezwolenia władzy bezpieczeństwa. Specjalne zezwolenie było potrzebne także na wywieszanie lub przybijanie druków na ulicach lub w innych miejscach publicznych. Za naruszenie tych przepisów groziła kara grzywny i przepadek przechwyconych druków. Nie podlegały natomiast cenzurze władz druki natury czysto miejscowej lub przemysłowej, np. afisze teatralne, zawiadomienia o zabawach publicznych, ogłoszenia najmów czy sprzedaży (§ 23, zd. 3). Rozprowadzanie zatem tego rodzaju druków nie wymagało koncesji władz. Właśnie wykładnia pojęcia „druki natury miejscowej i przemysłowej” stała się jednym z bardziej spornych zagadnień w orzecznictwie sądów karnych, które miały bronić obywateli przed nieuzasadnionymi oskarżeniami ze strony władzy o naruszanie przepisów prawa prasowego.

Ustawa z 1862 roku zezwalała na wymierzenie kary grzywny, a także aresztu do jednego miesiąca w razie ponownego zasądzenia, każdemu, a) kto pismo drukowane rozpowszechniał mimo sądownie orzeczonego i należycie obwieszczonego zakazu; albo b) kto skonfiskowane pismo świadomie dalej rozpowszechniał lub ogłaszał drukiem jego osnovę (§ 24). Sąd był zobowiązany do wydania zakazu rozpowszechniania druku (np. numeru gazety lub książki), jeśli jego treść podpadała pod zbrodnię z ustawy karnej. Sąd mógł także wydać taki zakaz, gdy osnowa druku wyczerpywała znamiona jedynie występku lub wykroczenia.

Każdy zakaz sądowy rozprowadzania pism drukowanych należało ogłosić w gazecie urzędowej. W przypadku zakazu sąd mógł orzec także o zniszczeniu inkryminowanego pisma. Według ustawy karno-procesowej, jeśli prokurator nie wnosił oskarżenia przeciw autorowi inkryminowanego pisma, to wolno mu było jednak żądać w interesie publicznym, aby sąd orzekł, czy osnowa pisma drukowanego stanowi przestępstwo, i aby w tym przypadku wydał zakaz dalszego rozpowszechniania pisma. Natomiast w świetle prawa prasowego nikt nie mógł być pociągany do odpowiedzialności karnej za zgodne z prawdą przedstawienie obrad Rady Państwa lub sejmów krajowych (§ 28).

Zgodnie z treścią ustawy o postępowaniu karnym z 1873 roku konfiskacie podlegały druki wydawane lub rozpowszechniane wbrew przepisom ustawy prasowej albo które z powodu ich treści należało ścigać w interesie publicznym. Prawo zarządzenia konfiskaty przysługiwało władzy bezpieczeństwa bądź bezpośrednio, bądź na wezwanie prokuratora. Konfiskata musiała być w ściśle określonym czasie zatwierdzona lub uchylona przez sąd. Jeżeli sądowe zatwierdzenie nie nastąpiło w ciągu ośmiu dni po jej dokonaniu, to wówczas konfiskata wygasła i władza bezpieczeństwa na żądanie strony musiała ją natychmiast uchylić.

Poszkodowanemu nieuzasadnioną konfiskatą przysługiwało roszczenie odszkodowawcze do skarbu państwa w razie poniesienia szkody. Roszczenie o wynagrodzenie należało wnieść do sądu w terminie 14 dni. Kwestię materialnego wynagrodzenia szkody z powodu nieusprawiedliwionej konfiskaty poruszała także ustawa z 9 lipca 1894 roku⁴. Przepisy postępowania karnego uzupełniała w ten sposób, że wyodrębniła podstawy odszkodowania za konfiskatę, która została uznana za niezasadną przez sąd po rozpatrzeniu oskarżenia publicznego wytoczonego albo przeciwko autorowi druku, albo przeciw samej tylko jego treści. Nowa ustawa nie naruszała więc przesłanek prawnych żądania odszkodowania za konfiskatę pism i druków określonych w ustawie o postępowaniu karnym⁵.

B. Cenzura z powodów politycznych i obyczajowych

Cenzura nie istniała w Austrii po 1862 roku w odniesieniu do rozpowszechniania druków, które miały charakter miejscowy i przemysłowo-handlowy, a także służyły potrzebom życia domowego i towarzyskiego. Rozprowadzanie wszystkich innych druków wymagało zgody władz. Sposób interpretacji przez organy państwowe przepisu ustawy o prasie, dającego obywatelom pełną wolność działania, może być probierzem tego, jak widziały one wymiar wolności jednostki przy zachowaniu rządów prawa.

Za druki pozbawione waloru przeznaczenia miejscowego i handlowego aparat państwowy uznawał te, które wprawdzie dotyczyły stosunków na danym terenie i odpowiadały potrzebom lokalnej społeczności, ale posiadały niedozwolony wydźwięk polityczny lub nacjonalistyczny. Polityczny cel druku, wykraczający poza interesy przemysłowe miejscowej społeczności, uprawniał do stosowania cenzury, jeśli jednocześnie sprzeciwiał się ustawie karnej. Niekiedy jednak władze wskazywały na konieczność zakazu rozpowszechniania, jeśli treść ogłoszenia, plakatu lub ulotki mogła zagrozić spokojowi społecznemu. Organy państwa konsekwentnie egzekwowały stosowanie przepisów prawa prasowego, występując ze skargami do sądów, jeśli rozpowszechniane druki naruszały § 302 ustawy karnej. Zakazywał on pod groźbą kary aresztu do sześciu miesięcy podburzania do nie-

⁴ RGBL, nr 161/1894.

⁵ *Entscheidungen des k.k. Obersten Gerichtshof- als Cassationshofes*, t. 1-19, obejmujące orzecznictwo od 1885 do 1918, nr 2472. (dalej cyt.: *Entscheidungen*). W praktyce sądowej pojawiła się wątpliwość co do stosunku nowej ustawy do przepisów karno-procesowych. W jednej ze spraw drukarz wystąpił do sądu o odszkodowanie z powodu konfiskaty zarządzonej przez władze bezpieczeństwa po tym, jak prokurator tej decyzji nie zatwierdził, gdyż nie stwierdził naruszenia prawa. Wskutek tego konfiskata została uchylona. Sąd odrzucił powództwo o odszkodowanie z powodu niedopuszczalności, gdyż, jego zdaniem, ustawa z 1894 roku pozwalała na wystąpienie z takim roszczeniem tylko w sytuacji, gdy sąd uchylił konfiskatę jako nieusprawiedliwioną. Trybunał Kasacyjny przyjął jednak, że ustawa nie miała na celu ograniczenia przesłanek dających podstawę do wystąpienia wobec skarbu państwa z roszczeniem odszkodowawczym zawartych w uregulowaniach kodeksu postępowania karnego. Niezależnie więc, czy uchylenie konfiskaty nastąpiło na mocy decyzji władz bezpieczeństwa czy sądu, a także w razie jej wygaśnięcia, pokrzywdzonemu należało się materialne odszkodowanie za straty poniesione nieuzasadnioną konfiskatą.

przyjaznych kroków przeciw narodowościom monarchii, korporacjom religijnym, pojedynczym klasom i grupom społecznym.

Władze żywo reagowały na podsycanie konfliktu niemiecko-czeskiego w piśmie drukowanych. Wnosiły do sądów skargi wobec treści druków, które zawierały wezwanie do bojkotu w życiu ekonomicznym lub społecznym innych grup narodowościowych⁶. Z zakazem władz spotykały się druki wydawane przez niemieckie stowarzyszenia narodowe, które cechowały się większym przywiązaniem do dynastii Hohenzollernów niż Habsburgów⁷. Pomoc prawną w zwalczaniu wszelkiego autoramentu tendencji nacjonalistycznych uzyskiwały władze głównie w wyrokach centralnego Trybunału Kasacyjnego.

Organy władzy państwowej przeciwstawiały się wykorzystywaniu wolności prasy i rozpowszechniania druków do szerzenia tendencji antysemitycznych. Nie było to rzeczą łatwą, gdyż sądy pierwszej i drugiej instancji przejawiały postawę tolerancyjną wobec antyżydowskich akcentów w rozpowszechnianych dru-

⁶ *Entscheidungen...*, nr 2350. Trybunał Kasacyjny orzekł, że nie korzystał z przywileju § 23 zd. 3 ustawy prasowej druk, który na obszarze zamieszkałym przez ludność słowiańską wzywał do robienia zakupów tylko u Niemców. Zażalenie nieważności w obronie ustawy wniósł do Trybunału Kasacyjnego prokurator generalny. Sprawa dotyczyła plakatu o treści: „Niemiec kupuje tylko u Niemców”. Zarówno sąd niższej instancji (*Bezirksgericht*), jaki i odwoławczy (*Kreisgericht*) rozpoznając zażalenie oskarżyciela publicznego uwolniły osobę rozpowszechniającą powyższy druk od zarzutu popełnienia wykroczenia przewidzianego w przepisach prawa prasowego. Podstawą wyroków obu sądów było przekonanie, że plakat służył wyłącznie potrzebom handlu. Sąd odwoławczy przyjął, że plakat zachęcał niemiecką ludność miasta Reichenberg do robienia zakupów bożonarodzeniowych u niemieckich kupców, wobec czego nie chodziło o podburzanie do wrogości przeciwko innej narodowości! W wyroku uwzględniającym zażalenie Sąd Kasacyjny zakwestionował stanowisko sądów niższej instancji, że treść plakatu miała tylko na uwadze potrzeby handlu, tj. zachwalanie jakości i ceny produktów, czyli reklamę na rzecz konkretnych kupców niezależnie od narodowości. Widział w tym wyraźny cel polityczny. Zamierzeniem było bowiem wyrządzenie szkód gospodarczych kupców jednej narodowości z korzyścią dla innej (wyrok z 16 V 1899 został wydany przez skład, któremu przewodniczył prezydent Najwyższego Trybunału Sądowego i Kasacyjnego K. Habietinek). Wyrok Trybunału Kasacyjnego bez wątpienia miał duże znaczenie dla praktyki sądowej, ale zdarzały się przypadki ignorowania jego poglądu prawnego. W 1905 roku Trybunał Kasacyjny musiał znów przypomnieć swe stanowisko, że druk nawołujący do bojkotów z pobudek nacjonalistycznych jest objęty cenzurą władz. Zob.: *Entscheidungen...*, nr 2998. Tak samo sądy zakazały rozprowadzania ulotek nawołujących ludność czeską do wypisywania dzieci z niemieckich szkół i posyłania do czeskich. Zob.: *Entscheidungen...*, nr 3746.

⁷ *Entscheidungen...*, nr 2389. Sąd pierwszej instancji, jak i odwoławczy, uniewinnił osobę rozprowadzającą bez zgody władz plakat o barwach czarno-czerwono-żółtych z napisem „heil”, który wzywał wszystkie niemieckie stowarzyszenia z danego obszaru (Znaïm) do udziału w święcie sobótkowym, podczas którego miał się odbyć koncert i wspólne odśpiewanie *Bismarckslied*. Sądy niższej instancji potraktowały wezwanie jako niepolityczne, służące wyłącznie życiu towarzyskiemu społeczności niemieckiej. Sąd Kasacyjny nie podzielił tego stanowiska i stwierdził, że plakat zawierał treść o znaczeniu narodowo-politycznym, a więc miało miejsce sprzeczne z prawem nadużycie wolności rozpowszechniania druków. Orzecznictwo Trybunału Kasacyjnego zawierało także przykłady opozycji władz wobec nacjonalizmu innych grup ludności. Zob.: *Entscheidungen...*, nr 2339, 2397.

kach⁸. Zaskarżanie przez aparat państwowy druków o treściach antysemitycznych, wobec orzekania przez sądy niskich grzywien lub podejmowania wyroków uniewinniających, służyło przez to bardziej celom edukacyjnym niż zmierzało do sprawiedliwej represji karnej. Przykładem może być sprawa, w której sądy zajęły się wyłącznie stroną jurydyczną z zupełnym pominięciem tła społecznego.

Problem prawny dotyczył interpretacji normy prawnej, która zakazywała wywieszania na ulicach druków bez uprzedniej zgody władz. Za naruszenie tego przepisu został przez oskarżyciela publicznego postawiony przed sądem właściciel sklepu optycznego. Skarga karna została wniesiona dlatego, że w witrynie sklepu ustawił on przyrząd optyczny (pantoskop), w którym umieścił fotografię, przedstawiającą żydowski mord rytualny. Sądy pierwszej i drugiej instancji uniewinniły go z uwagi przede wszystkim na brak znamion zarzucanego mu występkę, gdyż, ich zdaniem, nie miało miejsca wywieszenie fotografii, lecz tylko umieszczenie jej w urządzeniu optycznym! Uznały to za dopuszczalną formę reklamy, gdyż celem postępowania podsądnego było wykazanie jakości szkieł przeznaczonych do sprzedaży! Sąd apelacyjny oparł swój wyrok na oświadczeniu izby handlowo-przemysłowej, że wystawianie w sklepach optycznych fotografii lub reprodukcji w celach reklamowych było zwyczajowo przyjęte i nie wymagało specjalnego zezwolenia władz.

Trybunał Kasacyjny uznał postępowanie sądów za jawnie błędne. Wystawienie w witrynie sklepu przyrządu optycznego z inkryminowaną fotografią czyniło ją dostępną każdemu przechodniowi. Było zatem formą wywieszenia w rozumieniu ustawy. Zdaniem Trybunału, treść fotografii wykraczała poza miejscowe i handlowe stosunki, gdyż była zdolna wzbudzić niepokój chrześcijańskiego społeczeństwa i wywołać postawę wrogości wobec członków izraelskiego związku religijne-

⁸ *Entscheidungen...*, nr 2679. Rozpoznawana przez Trybunał Kasacyjny sprawa dotyczyła księgarza, który miał licencję na sprzedaż podręczników i kalendarzy, ale obok tego rozprowadzał kartki pocztowe z napisem „z antysemitycznym pozdrowieniem”. Obie niższe instancje sądowe uniewinniły go od zarzutu popełnienia wykroczenia z § 23 ustawy prasowej, dlatego zażalenie nieważności w obronie ustawy złożył prokurator generalny. Za podstawę swych orzeczeń przyjęły, że rozpowszechnianie kartki korzystało z przywileju § 32 zd. 3, gdyż służyła ona potrzebom handlu, domowemu i towarzyskiemu życiu! Sąd pierwszej instancji odwołał się najpierw do opinii jednej izby handlowo-przemysłowej, ale gdy ta zajęła niekorzystne dla podsądnego stanowisko, zwrócił się po ekspertyzę do drugiej izby, która już potwierdziła prawo kupca do rozprowadzania kartek pocztowych o takim charakterze bez zezwolenia władz. Jako argument za uwolnieniem sprzedawcy sądy podały fakt, że takie kartki można było kupić u innych księgarzy! Trybunał Kasacyjny uznał zażalenie i na samym początku uzasadnienia stwierdził bez cienia wątpliwości, że treść karki wyrażała wrogię przekonanie o członkach żydowskiego związku religijnego. Trybunał wyraźnie zganił niższe instancje sądowe, że zamiast ocenić samodzielnie, czy druk wykracza poza miejscowe stosunki, sięgnęły bez rzeczywistej potrzeby po opinię izb handlowych. Trybunał Kasacyjny wyraził więc stanowczy pogląd, że służące antysemitycznej propagandzie druki stanowią niedopuszczalną ingerencję w życie publiczne i jako takim można przypisać nadużycie prawa. Nawoływanie bowiem do przerywania wszystkich socjalnych i ekonomicznych stosunków z członkami uznanego przez państwo związku religijnego wykraczało poza miejscowe i przemysłowe stosunki (orzeczenie podjęte zostało 17 XII 1901 z udziałem prezydenta Habietinka).

go. Występowały więc w sprawie okoliczności wypełniające znamiona przestępstwa z art. 302 ustawy karnej⁹.

Najwyższa instancja sądowa przychodziła organom państwowym w sukurs, gdy te chciały nałożyć cenzurę na kategorie druków, godzących w spójność społeczny. Trybunał Kasacyjny w 1900 roku podjął orzeczenie zezwalające na wprowadzanie zakazów upowszechniania takich pism nie tylko gdy ich treść sprzeciwiała się ustawom, ale także wtedy, gdy zagrażała pokojowi publicznemu. W kilka lat później jeszcze bardziej zawęził stosowanie prawa korzystania z przywileju § 23, zd. 3 prawa prasowego. Cenzurze władz podlegać mogły ulotki i druki o treści agitacyjnej, wyrażającej np. negatywne stanowisko wobec decyzji reprezentacji gminnej¹⁰.

Władze państwowe w zwalczaniu nadużywania wolności prasy i rozpowszechniania druków, bacząc na konstytucyjny porządek prawny, wykazywały dużą powściągliwość, ale jednocześnie podejmowały zdecydowaną interwencję, gdy dozwolona aktywność jednostki godziła w przepisy ustawy karnej i zagrażała spokojowi wewnętrznemu. Obrona interesu publicznego podporządkowana została jasnym kryteriom postępowania, gdyż kontrola sądowa wykluczała już całkowicie arbitralny sposób działania. W ograniczaniu swobody słowa i prasy organy państwowe przestrzegały zatem jednej naczelnej dyrektywy: nadużyciem wolności wypowiedzi były druki o treści sprzecznej z prawem karnym i wewnętrznym bezpieczeństwem państwa, w których przejawiała się wrogość z powodów narodowościowych, wyznaniowych i klasowych.

Wysiłki aparatu państwowego Austrii w zwalczaniu przejawów ksenofobii o różnorodnym podłożu nie zawsze spotykały się z aprobatą niezależnego sądownictwa. Sądy niższych instancji wykazywały się większym przyzwoleniem na nieskrępowany udział obywateli w życiu publicznym. Niejako bardziej ulegały społecznej presji niż Najwyższy Trybunał Sądowy, który w szerszym zakresie uznawał prawo administracji państwa do należytego strzeżenia interesu publicznego. Na takim też tle widzieć można inicjatywę rządu z 1902 roku, dotyczącą zmiany prawa

⁹ *Entscheidungen...*, nr 2531. Orzeczenie to zapadło 3 I 1901 roku w składzie orzekającym pod przewodnictwem prezydenta Habietinka.

¹⁰ *Entscheidungen...*, nr 2540, 3568. W obu przypadkach sądy obu instancji uniewinniły pod sądnych z zarzutu naruszenia przepisów ustawy prasowej. Orzeczenie z 1900 roku Trybunał Kasacyjny podjął w związku ze sprawą przewodniczącego katolicko-politycznego stowarzyszenia, który wywiesił plakaty zawierające hasło: „Niech żyje wolność. Precz z tyranią”. Plakat był jednocześnie formą zaproszenia na posiedzenie stowarzyszenia w święta wielkanocne. Trybunał Kasacyjny odrzucił stanowisko sądów niższej instancji, że treść plakatu dotyczyła miejscowych i przemysłowych stosunków, gdyż w rzeczywistości wyrażał treść czysto polityczną, wykraczającą poza interesy miejscowej społeczności. Wzywał on bowiem do walki z programem partii socjaldemokratycznej. Władze państwowe zatem przeciwstawiały się próbom zakłócania spokoju społecznego niezależnie od tego, z jakich środowisk one wypływały: katolickich czy lewicowych. W drugim orzeczeniu, zezwalającym władzom na większą możliwość działania z uwagi na rodzące się konflikty o podłożu społeczno-ekonomicznym, okoliczności sprawy były takie, że wydany druk krytykował decyzję o podniesieniu gminnego podatku pośredniego, która pociągała za sobą pogorszenie się bytu materialnego rodzin robotniczych.

prasowego, a także powiązaną z nią reformę prawa karnego. Rząd zmierzał bowiem do tego, żeby wyposażać administrację państwa w skuteczne instrumenty prawne do przeciwstawiania się negatywnym zjawiskom życia społecznego. W opracowanym wówczas projekcie nowej ustawy o prasie znalazły się przepisy, które w większym stopniu penalizowały nadużywanie wolności słowa i druku¹¹.

Liberalny porządek prawny w monarchicznej Austrii miał także swój udział w zwiększeniu się swobody obyczajowej. W związku z tym z biegiem czasu w orzecznictwie sądów karnych w odniesieniu do wolności upowszechniania druków pojawił się problem rozprowadzania materiałów o charakterze pornograficznym. Zarówno bowiem przepisy ustawy przemysłowej, jak i prawa prasowego nie wymagały koncesji władz na produkowanie i upowszechnianie druków, które służyły potrzebom życia domowego i towarzyskiego. Były więc wolne od cenzury prewencyjnej. Istotne stało się ustalenie związku tych regulacji z postanowieniem paragrafu 516 ustawy karnej. Przyjmował on karalność występku polegającego na naruszeniu – w sposób rażący i publicznie gorszący – obyczajności lub wstydlivosti przez przedstawienie czynów nieprzyzwoitych w formie obrazkowej lub druku pisemnego. Sądy stanęły wobec tego przed odpowiedzią na dwa pytania: czy bez uprzedniej zgody władzy państwowej dopuszczalna była sprzedaż druków o wymowie pornograficznej oraz czy ich sprzedaż osobom dorosłym nie pociągała za sobą odpowiedzialności z ustawy karnej? Pozytywne stanowisko sądów oznaczałoby, że walka z pornografią w oparciu o przepisy prawa prasowego byłaby możliwa dopiero w razie popełnienia deliktu o niedopuszczalności upowszechniania druków zakazanych przez sądy z tego powodu, że ich treść była sprzeczna z prawem karnym. Trybunał Kasacyjny w swym orzecznictwie w obu przypadkach udzielił odpowiedzi negatywnej, potwierdzając tym samym legalność działań organów państwowych podejmowanych w celu zwalczania pornografii¹².

¹¹ *Das neue Preßgesetz...* Paragraf 36 projektu postanawiał: „Wer cine, offenbar gehässigen Beweggründen entspringende, mittelbare oder unmittelbare Aufforderung zur Meidung des geschäftlichen Verkehrs mit bestimmten Kreisen von Industriellen, Gewerbetreibenden, Kaufleuten, Advokaten, Aerzten, Apothekern, Hebammen u.a. durch Druckschrift veröffentlicht, ist wegen Uebertretung an Geld mit 50 bis 2000 K zu bestrafen”.

¹² *Entscheidungen...*, nr 4225, 4356. W pierwszym orzeczeniu Trybunał Kasacyjny, poza stwierdzeniem naruszenia § 23 prawa prasowego, przyjął także popełnienie występku z § 516 przez sprzedawcę, który rozprowadzał wśród starszych mężczyzn, a więc w ograniczonym kręgu odbiorców, kartki, przedstawiające nagie kobiety. Trybunał Kasacyjny przyjął, że do znamion przestępstwa z § 516 nie należało rzeczywiste spowodowanie publicznego zgorszenia, ale sama już zdatność czynu sprzedawcy do jego wywołania! Takie stanowisko Trybunału Kasacyjnego odrzucało wykładnię sądu niższej instancji, który uwolnił podesądnego z zarzutu popełnienia przestępstwa karnego, gdyż jego czyn nie spowodował rażącego zgorszenia publicznego. Drugie orzeczenie zapadło w sprawie kobiety, która została przez sąd w Grazu skazana za sprzedaż nicobyeczajnych i lubieżnych kartek na podstawie § 516 kodeksu karnego i § 23 ustawy prasowej. We wniesionym zażaleniu nieważności postępowania wykazywała, że posiadała koncesję na prowadzenie handlu różnymi towarami. W świetle prawa nie była więc zobowiązana do specjalnej rejestracji sprzedaży kartek, gdyż handel nimi był wolny. Podstawą prawną zażalenia było wydane zarządzenie namiestnictwa kraju Styrii, które zakazywało

Częstym powodem interwencji organów państwowych na podstawie przepisów prawa prasowego był zakaz rozpowszechniania druków sądownie zakazanych lub skonfiskowanych. Sądy orzekały zakaz rozprowadzania pism drukowanych, jeśli ich treść naruszała przepisy ustawy karnej. Organy państwowe wносиły o wydanie takich zakazów głównie wtedy, gdy dopatrywały się w treści druków znamion takich przede wszystkim przestępstw, jak: obraza majestatu cesarskiego i członków rodziny cesarskiej, zakłócenie spokoju publicznego, obraza prawnie uznanego związku religijnego, naruszenie obyczajności lub wstydlivosti. Zakaz „dalszego rozszerzania” druku sądownie zakazanego oznaczał, że nie wolno było rozpowszechniać go ani pod innym tytułem, ani w obcym tłumaczeniu. Jeśli zakaz dotyczył graficznej formy druku, to było niedopuszczalne także jego upowszechnianie poprzez opis słowny. Zakazem była zatem objęta zarówno forma utworu, jak i jego treść. Naruszeniem więc § 25 prawa prasowego było rozpowszechnianie powieści, której treść była identyczna z utworem zakazanym, chociaż miała inny tytuł i konstrukcję¹³.

Z odpowiedzialności za ten delikt prasowy nie zwalniał brak świadomości, że rozprowadzany druk był obłożony sądowym zakazem. Orzeczenia sądowe w tego rodzaju sprawach były obwieszane w prasie, a sądy prowadziły indeks zakazanych utworów w układzie alfabetycznym. Nie można było zasłaniać się nieznajomością języka, w którym ukazało się ogłoszenie o zakazie. Osoba rozpowszechniająca materiały drukowane powinna była dokazać staranności w celu sprawdzenia, czy zostały dopuszczone one do obiegu. Sądy tej staranności wyhandlowcom pod groźbą kary na podstawie patentu z 1854 sprzedawania obrazków i graficznych przedstawień, które mogłyby wywołać podniecenie seksualne u nieletnich poniżej 17 lat. Z niego bowiem wynikało, że sprzedawanie takich kartek bez publicznego ich wystawiania, a więc w sposób nie powodujący społecznego zgorszenia, było wolne od sankcji z § 516 ustawy karnej. Jedynie mogło pociągnąć za sobą skazanie karno-policyjne. Skarżąca podnosiła, że sprzedaż zakwestionowanych artystycznych aktów kobiecych odbywała się w lokalu przeznaczonym do handlu różnymi towarami i nie były one wystawiane w witrynie sklepu. Działanie więc skazanej nie podpadało pod dyspozycję przepisu ustawy karnej. Nie miało ono cechy rażącego naruszenia obyczajności, gdyż według zarządzenia namiestnictwa, o nieprzyzwoitych obrazkach można było mówić tylko wtedy, jeśli były one w stanie wywołać seksualne podniecenie. Tego zaś w przypadku inkryminowanych kartek nie można było stwierdzić, gdyż przedstawiały akty kobiece w kulturalnych, a nie zmysłowych pozach. Ich celem było ukazanie piękna kobiecego ciała, a nie wywołanie perwersyjnego popędu płciowego. Trybunał Kasacyjny przyjął, że powołane w zażaleniu obwieszczenie namiestnictwa nie miało znaczenia w sprawie, gdyż działalność oskarżonej przypadała na okres poprzedzający jego wydanie. Trybunał podkreślił, że zarządzenie namiestnictwa zmierzało do tego, żeby młode osoby ustrzec przed obyczajowymi niebezpieczeństwami, gdyż według obowiązującego ustawodawstwa nie były one wystarczająco chronione. Trybunał Kasacyjny wyraził pogląd prawny, że druki nastawione na wywołanie społecznego zgorszenia wykraczają poza cel zaspokajania potrzeb domowych i towarzyskich, wobec czego nie korzystają z przywileju § 23 zd.3 ustawy prasowej. Trybunał w oparciu o swobodną ocenę dowodów stwierdził, że w rozprowadzanych reprodukcjach nie chodziło wcale o artystyczne przedstawienie kobiecych aktów, ale o wywołanie seksualnego podniecenia.

¹³ *Entscheidungen...*, nr 2417. W sprawie chodziło o zakaz rozpowszechniania książki *Cesarzowa Elżbieta, austriacko-węgierska ukochana władczyni*. Zob. także: *Entscheidungen...*, nr 2464, 2497.

magaly od osób, które z racji swego wykształcenia i wiedzy winny przypuszczać, że utwór zawierał niedozwolone treści¹⁴.

Sądy uznawały identyczność druków także wtedy, gdy istniała tożsamość zawartej w nich myśli. Taki pogląd miał miejsce w sprawie dotyczącej reklamy pigułek antykoncepcyjnych w prasie. Anonsy te zostały przez sąd zakazane na tej podstawie, że wywoływały publiczne zgorszenie i zawierały wykroczenie przeciwko obyczajności i wstydlivosti¹⁵. Zjawisko nasilenia się wykroczeń przeciw przepisom prawa prasowego z powodu publikacji tekstów sprzecznych z dobrymi obyczajami spowodowało, że organy państwowe nie były w stanie skutecznie reagować w obronie moralnego ładu społeczeństwa. Dlatego projekt prawa prasowego z 1902 roku chciał wymusić na redakcjach cenzurę wewnętrzną i zwiększyć ich odpowiedzialność za moralną stronę przekazywanych treści¹⁶.

Wolne od cenzury władz było natomiast przedstawianie jawnych obrad parlamentu państwa lub sejmów krajowych. Istniał obyczaj czytania w parlamencie zakwestionowanych pism. Niemniej jednak władze dążyły do pewnego ograniczenia tego przywileju prawa prasowego. Pod wpływem tych oczekiwań Trybunał Kasacyjny w swym orzecznictwie przyjął, że cenzurą nie było objęte samo zgodne z prawdą sprawozdanie posiedzeń Rady Państwa. Podlegało już cenzurze omawianie doniesień, które pojawiły się w czasie debaty. Nie wolno było ponownie

¹⁴ *Entscheidungen...*, nr 2451. Orzeczenie zostało wydane w związku z zażaleniem pastora protestanckiego, skazanego na podstawie § 24 ustawy prasowej, ale uwolnionego przez sąd niższej instancji z zarzutu naruszenia § 23 ustawy. Zażalenie nieważności do Trybunału Kasacyjnego wniósł także prokurator. Sprawa dotyczyła tego, że pastor w salce parafialnej rozprowadzał trzy książki, z których dwie objęte zakazem za naruszenie § 303 ustawy karnej, określającego przestępstwo obrazy uznanego kościoła. Były one bowiem związane z antykatolickim ruchem „Los von Rom”. Trybunał Kasacyjny, odrzucając zażalenie skazanego, stwierdził, że jako osoba o teologicznej wiedzy powinien był przypuszczać, że treść książek przekracza granice dozwolonej polemiki między wyznaniami. Miał więc obowiązek sprawdzenia w wykazie prowadzonym przez władzę sądową, czy rozprowadzanie książek nie było zakazane. Sąd Kasacyjny przyjął, że sala przykościelna nie była lokalem przeznaczonym na rozpowszechnianie druków i uwzględnił zażalenie oskarżyciela publicznego. W innym przypadku jednak przyjął, że nie wymagało zgody władz rozprowadzanie pism między członkami bractwa, którego statutowym zadaniem było upowszechnianie dobrych książek i drobnych druków prezentujących katolicki światopogląd. Sądy niższej instancji zgodnie z dotychczasową linią orzecznictwa Trybunału Kasacyjnego ukarały oskarżonego członka katolickiego bractwa. Zob.: *Entscheidungen...* nr 3568.

¹⁵ *Entscheidungen...*, nr 2552. W 1898 roku sąd krajowy w Wiedniu zakazał reklamy pod nazwą „Frauenschutzmittel”. Dwa lata później ukazał się w jednej z gazet anons o treści „Schutzmittel”, bez precyzowania jednak, jakiemu celowi służył zalecany środek. Pismo zostało skonfiskowane, a przeciwko redaktorowi gazety wszczęto postępowanie na podstawie § 24 ustawy prasowej. Trybunał Kasacyjny odrzucił zażalenie od wyroku skazującego, gdyż stwierdził, że oba ogłoszenia miały ten sam sens i znaczenie. Jego zdaniem, odtworzenie sensu tekstu było niczym innym, jak oddaniem jego treści.

¹⁶ *Das neue Preßgesetz...*, s. 17. Projekt zawierał w tym względzie następujący przepis: „Wer in einer Druckschrift eine Ankündigung veröffentlicht, welche in einer die Sittlichkeit verletzenden Form den Geschlechtsverkehr oder die Vorbeugung oder Heilung von Geschlechtskrankheiten zum Gegenstande hat, ist wegen Uebertretung mit Arrest von einem Tage bis sechs Wochen zu bestrafen, womit eine Geldstrafe bis zu 1000 K verbunden werden kann”.

zamieszczać rysunku obłożonego zakazem rozpowszechniania, mimo że stał się przedmiotem parlamentarnej interpelacji, do której dołączona była inkryminowana karykatura¹⁷.

Ustawa o prasie z 1862 roku obowiązywała do upadku monarchii austriackiej. Wobec zmieniających się stosunków społecznych, politycznych i obyczajowych w Austrii na przełomie XIX i XX wieku, jej przepisy służyły bardziej zabezpieczeniu praw i wolności obywateli, gdyż uniemożliwiały organom państwowym narzucenie ostrzejszych form cenzury. Z tego powodu inicjatywa rządu zmiany prawa prasowego nie miała szans powodzenia. Sposób realizacji przez sądy wolności prasy i rozpowszechniania druków pokazał, że w austriackiej monarchii konstytucyjnej przetrwał aż do 1914 roku liberalny system prawa prasowego.

II. ROSZCZENIA ODSZKODOWAWCZE OBYWATELI Z POWODU NARUSZENIA PRAWA PRZEZ ORGANY PAŃSTWA

A. Podstawy prawne

Austriackie ustawy zasadnicze z 1867 roku wyrażały ogólną deklarację odpowiedzialności cywilnoprawnej urzędników państwa za naruszenia prawa spowodowane zarządzeniami niezgodnymi z obowiązkami służbowymi. Tego rodzaju konstytucyjną normę zawierał art. 12 ustawy zasadniczej o pełnieniu władzy rządowej i wykonawczej. Także art. 9 ustawy zasadniczej o władzy sędziowskiej przyznawał prawo skargi z powodu naruszeń prawa, jakich dopuścić się mogli urzędnicy sędziowscy w związku z pełnieniem urzędowej działalności. Różnica między tymi dwoma regulacjami polegała na tym, że odpowiedzialność subsydiarną za sprzeczne z prawem działania urzędników sędziowskich ponosił także skarb państwa. Nigdy jednak nie została wydana osobna ustawa, określająca zakres odpowiedzialności cywilnej urzędników państwowych za szkody wyrządzone bezprawnie podjętą decyzją. Nie oznaczało to jednak, że za zawnione działania organów państwa jednostka nie mogła domagać się odszkodowania. Dochodzenie takich roszczeń było możliwe, ale tylko na podstawie ogólnych zasad odpowiedzialności za wyrządzone szkody przyjętych przez ABGB, czyli powszechną ustawę cywilną z 1811 roku.

¹⁷ *Entscheidungen...*, nr 3773, 4117. W czasopiśmie o nazwie „Naród” opublikowany został rysunek z podpisem „Militaryzm pożera wszystko”; pismo zostało z tego powodu skonfiskowane na podstawie naruszenia spokoju publicznego z § 65 ustawy karnej. Sąd wydał zakaz rozpowszechniania zakazanego rysunku. Gdy jednak został wydrukowany w gazecie ponownie wraz z przedstawioną interpelacją, sąd oddalił oskarżenie prokuratora na podstawie § 28 zd. 4. Trybunał Kasacyjny jednak nie podzielił stanowiska sądu niższej instancji, gdyż prowadziłoby ono w konsekwencji do tego, że wszystkie materiały związane z posiedzeniem parlamentu mogłyby być publikowane, nawet te sprzeczne z prawem. Za przykład posłużyła mu sytuacja, w której posłowie mogli rozdawać obsceniczne obrazki podczas dyskusji na temat szkodliwych wpływów pornografii, a wówczas prasa zgodnie z takim rozumieniem przywileju z § 24, zd. 4 mogłaby je bezkarnie reprodukować. Zob. także nr 4145.

Natomiast prawo skargi z powodu naruszeń prawa popełnionych przez urzędników sądowych (sędziów) znalazło szczegółowe unormowanie w ustawie z 12 lipca 1872 roku¹⁸. Przed wejściem w życie tej ustawy odpowiedzialność państwa za naruszenia prawa przez sędziów była możliwa tylko w bardzo ograniczonym zakresie. Najważniejszą podstawą żądania odszkodowania był przepis § 265 ABGB, który przewidywał wynagrodzenie szkody poniesionej przez małoletniego wskutek zaniedbania swego urzędu przez sąd opiekuńczy. Ustawa z 1872 roku rozszerzała zarówno pod względem podmiotowym, jak i przedmiotowym podstawy roszczeń obywateli z powodu naruszających prawo czynności sądów.

Według paragrafu 1 ustawy, zwanej inaczej syndykacką, strona mogła się domagać wynagrodzenia szkody albo wyłącznie od winnego urzędnika, albo jedynie od państwa. Powództwo można było wytoczyć także zarówno przeciw urzędnikowi, jak skarbowi państwa. Wówczas urzędnik sędziowski odpowiadał jako główny dłużnik, a państwo jako poręczyciel i płatnik. Podstawą roszczenia odszkodowawczego było to, że urzędnik sądowy w wykonywaniu swej urzędowej działalności dopuścił się wobec strony naruszenia prawa przez przekroczenie urzędowego obowiązku, czym wyrządził jej szkodę, przeciw której nie dawały pomocy środki prawne wskazane w postępowaniu sądowym.

Ustawa formułowała zatem trzy przesłanki odpowiedzialności urzędników sądowych: 1) urzędnik w wykonywaniu urzędowych funkcji przez przekroczenie swego urzędowego obowiązku dopuścił się naruszenia prawa, 2) przez to wyrządził stronie szkodę, 3) szkoda nie mogła być powetowana za pomocą środków prawnych przewidzianych w postępowaniu sądowym. Jeśli skarga była skierowana przeciwko poszczególnym ponoszącym winę urzędnikom, wtedy w celu jej uzasadnienia wymagany był dowód, iż naruszenie prawa polegało na przekroczeniu obowiązku służbowego. Natomiast w razie wniesienia skargi wyłącznie przeciwko państwu wystarczający był dowód, że naruszenie prawa nastąpić mogło jedynie przez wykroczenie przeciw obowiązkom służbowym ze strony urzędników sędziowskich (§ 2). Innymi słowy, należało wykazać, że z własnej winy zaniedbali troskliwości, do której ustawowo byli zobowiązani. Do przyjęcia odpowiedzialności skarbu państwa musiał być wykazany związek przyczynowy między szkodą a zaniechaniem urzędowej staranności¹⁹.

Jeżeli podstawę roszczenia o wynagrodzenie szkody stanowiło orzeczenie sądu kolegialnego, to można było pozywać winnych sędziów (samiych lub z państwem) tylko wtedy, gdy o takich osobach powód dowiedział się w drodze postępowania karno-sądowego (§ 3). Odpowiedzialność sędziego za szkodę rozciągała się także na jego przełożonego, ale tylko wówczas, gdy i on stał się winnym przekroczenia urzędowego obowiązku albo gdy na niego nałożona była podobna odpowiedzialność na podstawie osobnych ustaw. Za orzeczenie lub zarządzenie, które powzięte zostało na zgromadzeniu rady sądowej (na

¹⁸ RGBL, nr 112/1872.

¹⁹ *Sammlung von Civilrechtlichen Entscheidungen des k.k. obersten Gerichtshofes*, nr 15597, t. 1-49 (dalej cyt.: *Sammlung*...)

posiedzeniu kolegialnym) odpowiadali wszyscy głosujący za jego przyjęciem. Gdy jednak uchwała zawierała niedokładne lub błędne przedstawienie sprawy ze strony sprawozdawcy, to głosujący wolni byli od wszelkiej odpowiedzialności, o ile nie ciążyła na nich wina zaniedbania troskliwości, do której ustawowo byli zobowiązani (§§ 6 i 7).

Ustawa z 1872 roku dokładnie określała kategorię urzędników sądowych, którzy podlegali jej działaniu. Byli nimi urzędnicy państwowi ustanowieni przy trybunałach sądowych i przy sądach powiatowych do wykonywania urzędu sędziowskiego lub w ogóle do sądowych czynności urzędowych, jak również delegowani do przeprowadzenia sądowych czynności komisarze sądowi. Urzędnikami sędziowskimi w znaczeniu ustawy nie byli sędziowie Najwyższego Trybunału Sądowego²⁰. Na równi z sędziami ustawie podlegali asesorowie zawodowi powołani do wykonywania urzędu sędziowskiego przy sądach handlowych, morskich i górniczych, następnie słudzy ustanowieni przy sądach dla przeprowadzania sądowych czynności urzędowych, a także słudzy ustanowieni przy państwowych urzędach podatkowych ze względu na ich czynności urzędowe dotyczące sądowych depozytów i pieniędzy sierot (§ 4).

Sądem właściwym do wniesienia skargi o wynagrodzenie za szkodę był trybunał drugiej instancji w okręgu sądu, który naruszył prawo. Gdyby jednak wystąpienie z roszczeniem o odszkodowanie polegało na zasadzeniu prezydenta lub uchwały kolegialnej tego samego wyższego sądu krajowego, który byłby właściwy dla pozwu, wtedy Najwyższy Trybunał Sądowy na wniosek powoda lub pozwanego miał przekazać sprawę do rozstrzygnięcia równorzędnemu sądowi (§ 8).

Ustawa określała wymagania formalne skargi. W szczególności strona była zobowiązana podać w skardze okoliczności faktyczne, z których wywodziła swą pretensję przeciwko pozwanemu, jak i przedmiot oraz rozmiar doznanej szkody. Miała także ściśle oznaczyć żądane wynagrodzenie. W sytuacji niespełnienia tych warunków formalnych sąd procesowy z urzędu odrzucał skargę, a w razie innych uchybień mógł zarządzić postępowanie sądowe według postanowień ustawy sądowej o zwykłym postępowaniu. Do tego rodzaju braków formalnych skargi należał m.in. brak podpisu adwokata, gdyż miał zastosowanie przymus adwokacki²¹. Przeciwko zarządzonemu z urzędu odrzuceniu skargi przysługiwał powodowi rekurs do Najwyższego Trybunału Sądowego (§§ 10 i 11).

Po wszczęciu postępowania sąd był zobowiązany poinformować o skardze tę władzę, która była powołana do postępowania dyscyplinarnego w sprawie rzekomo popełnionego naruszenia obowiązku służbowego. Władza ta powinna była po ukończeniu postępowania dyscyplinarnego podać do wiadomości jego wyniki. Stronom przysługiwało prawo przeglądania przedłożonego w sądzie doniesienia władzy o rezultatach przeprowadzonego postępowania dyscyplinarnego i dokonywania odpisów. Strony także mogły żądać od władzy dyscyplinarnej umożliwienia zapoznania się z aktami zakończonego postępowania dys-

²⁰ *Sammlung...*, nr 2036.

²¹ *Sammlung...*, nr 7919.

cyplinarnego. Na odmowę służył rekurs do przełożonej władzy dyscyplinarnej (§§ 12 i 13).

Każda ze stron procesowych mogła żądać, by postępowanie procesowe w sprawie skargi zostało zawieszone aż do zakończenia postępowania dyscyplinarnego, jeżeli można było przewidywać, że jego ostateczny rezultat wpłynie na rozstrzygnięcie procesu. Stronom służyło odwołanie od decyzji sądu. Przeciw wyrokom zapadłym w postępowaniu w sprawie skargi syndykackiej, jak i zarządzeniom wydanym w toku procesu, dopuszczalne były środki prawne, poza wymienionymi w samej ustawie, także te, które według ustawy procesowej przysługiwały przeciwko orzeczeniom sądu pierwszej instancji. Co do tych środków prawnych orzekał ostatecznie Najwyższy Trybunał Sądowy (§ 17).

Ustawa z 1872 roku składała się z dwóch części. Pierwsza zawierała przepisy, dotyczące głównego procesu związanego ze skargą syndykacką; druga określała podstawy i sposób postępowania w sprawie roszczeń regresowych skarbu państwa wobec urzędnika, winnego naruszenia prawa w sytuacji, gdy państwo wypłaciło odszkodowanie wskutek wniesionej przeciwko niemu skargi. W końcowym fragmencie ustawy znalazło się także postanowienie, że według jej przepisów należało postępować także wtedy, gdy podstawą żądania o odszkodowanie było bezprawne zarządzenie lub przedłużenie przez sędziego tymczasowego aresztowania (§ 27). Tego rodzaju spraw nie odnotowało jednak orzecznictwo Najwyższego Trybunału Sądowego.

B. Orzecznictwo sądów cywilnych

Najbardziej sporną kwestią na gruncie stosowania ustawy z 1872 roku była prawna kwalifikacja ustawowych podstaw żądania wynagrodzenia szkody. Istotnym zagadnieniem było ustalenie, jakie przekroczenie urzędowego obowiązku stanowiło naruszenie prawa, żeby uzasadniało pretensję odszkodowawczą wobec winnego urzędnika sądowego lub skarbu państwa. W opinii sądów nie każde nieprawidłowe ujęcie ustawy lub nietrafną ocenę czynności postępowania sądowego należało oceniać jako przekroczenie obowiązku służbowego. Nie było nim bez wątpienia dokonanie przez sędziego mylnej wykładni prawa, natomiast można było poczytywać za naruszenie prawa przekroczenie urzędowego obowiązku, gdy błąd polegał na nieznanomości ustawy lub podjęciu rozstrzygnięcia sprzecznego z jasną treścią normy prawnej²².

Wątpliwości w orzecznictwie zrodziło ustalenie zakresu winy urzędnika w razie wytoczenia skargi przeciwko państwu. Przedstawiciel prokuratury skarbu państwa w jednej ze spraw podnosił, że wina urzędnika sądowego powinna zostać uznana w postępowaniu dyscyplinarnym przez stwierdzenie wykroczenia służbowego. Najwyższy Trybunał Sądowy odrzucił to stanowisko, wyrażając pogląd, że odpowiedzialność skarbu państwa wchodziła w grę, gdy urzędnik zaniechał staranności, do której był ustawowo zobligowany przy wykonywaniu swej urzę-

²² *Sammlung...*, nr 2733, 5037, 12054.

dowej działalności. Nie było istotne zaś to, czy miała ona charakter wykroczenia służbowego czy zwykłej nieprawidłowości. Bez znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy pozostawało także i to, że wstrzymane zostało wobec urzędnika postępowanie dyscyplinarne²³. Do przyjęcia zasadności skargi wystarczające było udowodnienie najmniejszego stopnia winy przy przekroczeniu przez sędziego urzędowego obowiązku, powodującego naruszenie prawa. Ustalenie rażącej winy było konieczne wyłącznie wówczas, gdy żądanie dotyczyło nie tylko wynagrodzenia rzeczywistej szkody, ale także utraconych korzyści²⁴.

Najwięcej jednak kontrowersji w orzecznictwie wyższych sądów krajowych i Najwyższego Trybunału Sądowego wzbudziło postanowienie ustawy, które uzależniało dopuszczalność skargi od wykorzystania przez stronę środków prawnych dla zrekompensowania poniesionej szkody. Początkowo sądy zajęły w miarę jasne stanowisko, że ustawa z 1872 roku miała jedynie na uwadze zwyczajne i nadzwyczajne środki odwoławcze, wnoszone na podstawie ustawy procesowej do wyższej instancji, jak: zażalenie, apelacja, rewizja, zażalenie nieważności. Przesądzało o tym, ich zdaniem, samo znaczenie i cel ustawy.

Odmienne stanowisko prowadziłyby do konsekwencji, że poszkodowany musiałby przed złożeniem skargi syndykackiej pociągnąć do odpowiedzialności w drodze prawa wszystkie te osoby, które mogłyby być zobowiązane do odszkodowania. Ustawa w ten sposób zmuszałaby go do dostarczenia dowodu z postępowania sądowo-egzekucyjnego, że pierwotny dłużnik nie miał środków pieniężnych na pokrycie jego szkody. Nakładałaby na niego obowiązek wytoczenia kilku wątpliwych procesów, w których mógłby ponieść większe koszty niż wartość samej szkody. Nadto wisiałoby nad nim niebezpieczeństwo przedawnienia się prawa skargi przeciwko skarbowi państwa. Przy takiej zatem interpretacji ustawy z 1872 roku obowiązek państwa do wypłaty odszkodowania byłby w wielu przypadkach

²³ *Sammlung...*, nr 12728. Sąd opiekuńczy wyraził zgodę opiekunowi małoletniego na podjęcie określonej kwoty pieniężnej na zakup papierów wartościowych i oddania ich do sądowego depozytu. Opiekun podjął pieniądze, ale je zawłaszczzył, co wyszło na jaw po jego śmierci. Matka w imieniu małoletniego wystąpiła ze skargą syndykacką w oparciu o to, że sąd opiekuńczy zaniedbał czynności nadzoru, przez co naraził małoletniego na szkodę. Skarga o wynagrodzenie szkody została wniesiona wyłącznie przeciwko państwu. Pełnomocnik skarbu państwa wnioskował o oddalenie powództwa z tego powodu, że powódka powinna najpierw wystąpić z pozwem przeciwko spadkobiercom zmarłego opiekuna. Nie wykazana została nadto w pozwie wina sądu w formie przekroczenia urzędowego obowiązku. Wyższy sąd krajowy oddalił skargę, gdyż, jego zdaniem, nie dostarczony został dowód potwierdzający winę urzędników sądowych. Sąd stwierdził, że z rejestry sędu opiekuńczego zostały usunięte bez jego winy akta dotyczące opieki, co uniemożliwiło dokonanie przez sąd nadzoru. W wyniku odwołania powódki Najwyższy Trybunał Sądowy uznał odpowiedzialność skarbu państwa i zasądził odszkodowanie. Sąd apelacyjny przyjął, że sąd opiekuńczy nie dopełnił obowiązku nadzoru zgodnie z przepisami §§ 207, 208 ABGB. Wykazał więc, że strata powstała w wyniku zaniedbania przez urzędników sędziowskich czynności, do jakich byli zobowiązani przez ustawę. Uznał, że wytoczenie skargi przeciwko spadkobiercom opiekuna byłoby niecelowe, gdyż jego majątek zawierał tylko pasywa.

²⁴ *Sammlung...*, nr 2572. Na przykład zaniechanie przez sędziego egzekucyjnego załatwienia prośby strony i wyniki ze zwlekania z podjęciem decyzji straty były podstawą do wytoczenia skargi syndykackiej. Zob.: *Sammlung...*, nr 5773.

iluzoryczny, a w szczególności nie mogłaby korzystać z jej dobrodziejstwa uboższa część ludności²⁵.

Zgodnie z tym stanowiskiem sądy przez długi czas utrzymywały, że według ustawy powód wytaczający roszczenie o wynagrodzenie szkody przeciwko państwu nie musiał dostarczyć dowodu o bezskuteczności egzekucji w postaci przeprowadzenia postępowania egzekucyjnego przeciwko swemu prywatnemu dłużnikowi. Odrzucały zarzut o zaniedbaniu przez stronę środków prawnych, jeśli ewentualny rekurs i tak nie przyniósłby pożądanego skutku²⁶.

Jednak Najwyższy Trybunał Sądowy w 1896 roku zmienił dotychczasowe stanowisko. Wyraził pogląd, że środki prawne w rozumieniu ustawy to nie tylko ustawowo dopuszczalne w postępowaniu sądowym skargi i zażalenia, lecz także każdy środek prawny, który mógłby być wykorzystany do powetowania szkody²⁷.

Orzeczenie to dało prokuraturii skarbu państwa silniejszą pozycję w odrzucaniu roszczeń obywateli, gdyż rozszerzało ustawowe przeszkody żądania od skarbu państwa wynagrodzenia za szkodę powstałą z winy urzędnika sądowego. Wyższe sądy krajowe trwały jednak przy pierwotnej wykładni ustawy i przyjmowały, że wytoczenie roszczenia odszkodowawczego wobec osoby trzeciej nie stanowiło środka prawnego w rozumieniu ustawy z 1872 roku. Najwyższy Trybunał Sądowy stanął ponownie przed rozstrzygnięciem najbardziej chyba spornej kwestii prawnej, jaką zrodziła ustawa. Apelacja prokuraturii skarbu państwa odniosła skutek, ale tylko w części: trybunał bowiem uchylił jedynie wyrok sądu niższej instancji i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania. Po raz kolejny więc orzekł, że przez środek prawny w pojęciu ustawy, za pomocą którego strona mogła powetować szkodę, należało rozumieć nie tylko dopuszczalne zażalenia w toku instancji, ale w ogóle każdy środek prawny służący odwróceniu poniesionej szkody²⁸.

Wyższy sąd krajowy przeprowadził postępowanie uzupełniające, w którym powód wykazał beznadziejność skargi o odszkodowanie przeciwko współodpowiedzialnym – obok urzędnika – osobom trzecim. Na tej samej podstawie, co poprzednio, sąd ponownie zasądził odszkodowanie od skarbu państwa. Sprawa po raz drugi trafiła do Najwyższego Trybunału Sądowego, który w orzeczeniu

²⁵ *Sammlung...*, nr 13286. Sądy przyjęły, że pod pojęciem „postępowanie sądowe” kryło się każde postępowanie, także w sprawach niespornych (sprawa dotyczyła wpisu prawa do ksiąg gruntowych). Zob. *Sammlung*, nr 14745.

²⁶ *Sammlung...*, nr 15692.

²⁷ *Sammlung...*, nr 15745. Najwyższy Trybunał Sądowy uznał skargę za przedwczesną, gdyż powód nie sięgnął po pomoc prawną, jaką mu prawo dawało: egzekucja wydanej decyzji czy powództwo przeciwko spadkobiercom dłużnika. Powód więc powinien był wykazać, że środki te nie odniosłyby żadnego skutku.

²⁸ *Sammlung...*, nr 528. Skarga dotyczyła roszczenia o wynagrodzenie szkody przeciwko skarbowi państwa z powodu nieprawidłowości, jakich się dopuścił z własnej winy kancelista sądowy przy przeprowadzaniu postępowania egzekucyjnego. Pełnomocnik skarbu państwa argumentował, że nie zostały spełnione przesłanki § 1 ustawy, gdyż strona nie pociągnęła do wynagrodzenia szkody tych, w interesie których i na których odpowiedzialność nastąpiło zdeponowanie przedmiotu zastawu posiadanego przez stronę. Najwyższy Trybunał Sądowy, uchylając wyrok wyższego sądu krajowego, nakazał ponowne ustalenie, czy strona wykorzystwała wszystkie środki prawne.

z 1900 roku w sposób już nie budzący wątpliwości powtórzył pierwotną tezę z orzecznictwa sądowego. Nie leżało w intencji i zamiarze ustawy 1872 roku żądać od strony, żeby zanim wystąpi z roszczeniem odszkodowawczym przeciwko skarbowi państwa, wytoczyła powództwa wszystkim osobom, które mogły być uważane za współwinnę postępowania urzędnika²⁹. Austriackie sądy cywilne oparły się więc dążeniu organów prokuratury skarbu państwa do zawężenia zakresu działania ustawy z 1872 roku.

Natomiast nie budził zasadniczych wątpliwości podmiotowy zakres ustawy. Najwyższy Trybunał Sądowy wbrew stanowisku wyższego sądu krajowego przyjął, że ustawa nie miała zastosowania do niższych rangą urzędników sądowych, którzy wykonywali swe funkcje w oparciu o cywilnoprawne umowy służby i wobec braku mianowania, nie pozostawali w publicznoprawnym stosunku służby wobec państwa³⁰. Pojawił się także w orzecznictwie problem, czy przepisom ustawy mogli podlegać urzędnicy służby więziennej. Przed sądami zaprezentowany został bowiem pogląd, że podejmowali oni działania w charakterze sądowych czynności urzędowych w znaczeniu § 4 ustawy.

Najwyższy Trybunał Sądowy nie poparł tego stanowiska. Uznał działania funkcjonariuszy więziennych za czynności czysto administracyjne, a nie sądowe. W związku z tym nie mogli być traktowani na równi z urzędnikami sędziowskimi. Odwołał się przy tym do uzasadnienia projektu rządowego ustawy z 1872 roku i przebiegu debaty parlamentarnej, aby uzasadnić niedopuszczalność rozszerzającej jej interpretacji. Wyrażnym bowiem zamiarem projektodawców było przyjęcie odpowiedzialności skarbu państwa za szkody spowodowane przez urzędników sędziowskich wyłącznie w zakresie ich sądowych czynności³¹.

Stosowanie przepisów ustawy z 1872 roku, przewidującej odpowiedzialność państwa za naruszające prawo działania jego organów sądowych, nie pozostało bez wpływu na orzecznictwo sądów cywilnych w przypadku innych roszczeń odszkodowawczych obywateli. Chodziło mianowicie o powództwa przeciwko skarbowi państwa lub gminie za szkody wyrządzone z winy urzędników państwowych i samorządowych. W jednej ze spraw z 1901 roku pojawiła się kwestia odpowiedzialności cywilnoprawnej burmistrza za nieprawidłowo przeprowadzone czynności urzędowe, przez co strona poniosła szkodę materialną³². Sądy stanęły za-

²⁹ *Sammlung...*, nr 824.

³⁰ *Sammlung...*, nr 4410.

³¹ *Sammlung...*, nr 3236. Skarga na podstawie ustawy z 1872 roku została wniesiona z tej przyczyny, że powód podczas odbywania kary aresztu w więzieniu wyższego sądu krajowego doznał uszkodzenia zdrowia z powodu, jak podnosił, przekroczenia obowiązków służbowych przez lekarzy i strażników więziennych. Domagał się więc od skarbu państwa wynagrodzenia szkody w postaci utraty zdrowia i kosztów leczenia.

³² *Sammlung...*, nr 1446. Strona wystąpiła z roszczeniem o wynagrodzenie szkody przeciwko gminie, gdyż burmistrz (*Bürgermeister*) jako jej reprezentant, ustalając kwotę podatku dochodowego towarzystwa żeglugowego, odrzucił opinię zakładu spedycyjnego i przyłączył się do stanowiska podatkowych mężów zaufania, których ekspertyza, jak się okazało, była całkowicie błędna. Z winy burmistrza towarzystwo zostało zmuszone do zapłaty nie należącego się gminie podatku.

tem przed odpowiedzią na pytanie, czy na gminie ciążył obowiązek odszkodowawczy za niezgodne z prawem działania jej organów w zakresie powierzonych im zadań.

Sąd pierwszej instancji uznał zasadność skargi przeciwko gminie i zasądził odszkodowanie zgodnie z żądaniem pozwu. Sąd odwoławczy zniósł całe postępowanie z powodu nieważności, gdyż w sprawie – jego zdaniem – występowała niedopuszczalność drogi sądowej. Sąd apelacyjny uznał burmistrza za urzędnika państwowego, wobec którego miały zastosowanie przepisy nadwornego dekretu z 1806 roku. W swym orzeczeniu przypomniał także, że odpowiedzialność cywilna urzędników państwowych przed sądami powszechnymi była wykluczona ze względu na brak aktu wykonawczego do art. 12 ustawy zasadniczej o władzy rządowej i wykonawczej. Najwyższy Trybunał Sądowy uchylił jednak wyrok sądu odwoławczego, nakazując merytoryczne załatwienie pozwu. Przyjął właściwość drogi sądowej, gdyż przedmiotem sporu było roszczenie odszkodowawcze wynikające z odpowiedzialności cywilnej na podstawie §§ 1295 i 1299 ABGB³³. Powołanie się na dekret z 1806 roku było bezzasadne, gdyż burmistrz – występujący w charakterze organu gminy – nie mógł być uważany za urzędnika państwowego w świetle prawnego znaczenia tego pojęcia.

Orzeczenie Najwyższego Trybunału Sądowego otworzyło obywatelom sądową drogę dochodzenia roszczeń przeciwko gminie jako korporacji prawa publicznego za szkody wyrządzone z winy jej urzędników. Niemniej jednak orzeczenie określało podstawowy warunek materialnej słuszności roszczenia odszkodowawczego względem gminy. Obowiązek wynagrodzenia szkody wchodził w grę tylko wtedy, jeśli zawinione działania urzędnika dotyczyły cywilnoprawnych, a nie publicznoprawnych aspektów wykonywanej funkcji urzędowej. Urzędnicy gminy sprawowali bowiem na równi z urzędnikami państwowymi zwierzchnią władzę publiczną. Odpowiedzialność państwa lub gminy za wykonywane w tym charakterze czynności urzędowe była więc wyłączona dopóty, dopóki nie istniał osobny akt prawny, na wzór ustawy z 1872, regulujący szczegółowo zobowiązania korporacji prawa publicznego za niezgodne z prawem działania ich organów³⁴.

³³ § 1295 ABGB miał treść następującą: „Każdy ma prawo domagać się, aby uszkodziciel nadgrodził mu szkodę, którą z winy swojej zarządził; czyli to ta szkoda stała się, wykraczając przeciw obowiązкови, z kontraktu wynikającemu, czyli też pomimo kontraktu i wszelkiej umowy”, [w:] *Księga ustaw cywilnych*, Wiedeń 1811.

³⁴ *Sammlung...*, nr 1768. Powód domagał się odszkodowania od gminy za utratę pracy, gdyż jej zarząd błędnie poinformował dyrekcję kolei państwowych, że był karany sędownie za przestępstwo, co stało się powodem jego zwolnienia ze służby. Sąd I instancji oddalił powództwo. Sąd odwoławczy zmienił ten wyrok i przyjął odpowiedzialność gminy za szkodę wyrządzoną powodowi. To orzeczenie zostało jednak zniesione przez Najwyższy Trybunał Sądowy, który przywrócił orzeczenie sądu I instancji, gdyż ustalenie odpowiedzialności gminy za tego rodzaju urzędowe działanie jej organów było możliwe tylko w oparciu o osobną szczegółową regulację prawną. Z trudnością zatem przychodziło sądom ustalanie, czy działania urzędników gminy nosiły w sobie elementy cywilnoprawne, czy publicznoprawne.

Rolą sądów cywilnych stało się więc wyznaczenie dokładnej granicy między obszarem prywatnoprawnych, a publicznoprawnych funkcji gminy. Nie było to jednak łatwe, gdyż nierzadko organy gminy podejmowały konkretne działania w podwójnym charakterze: reprezentanta własnych praw majątkowych i wykonawcy zadań publicznych. Według sądowego orzecznictwa organy gminne występowały w roli nosiciela władzy publicznej, gdy wykonywały w szczególności funkcje policyjno-porządkowe. W związku z tym za wykroczenia urzędników przeciw służbowym obowiązkom w wykonywaniu tego rodzaju zadań nie odpowiadało ani państwo, ani gmina³⁵.

Przez długi czas w orzecznictwie sądów dominowało stanowisko, że działania policyjno-porządkowe zawierały w sobie zawsze element publicznoprawny, jeśli służyły interesom ogółu mieszkańców gminy. Dlatego też uważane były za czynności o charakterze publicznoprawnym działania, polegające na utrzymaniu kanałów, ciągów wodnych i dróg. Zaniedbania w tym zakresie odpowiednich służb gminnych i wynikiłe z tego szkody dla obywateli nie dawały podstawy do wytoczenia przeciwko gminie roszczenia o odszkodowanie za poniesione straty materialne. Nie ciążył na gminie obowiązek wynagrodzenia szkody osobie, która uległa wypadkowi na drodze publicznej z powodu zaniechania utrzymania jej w należytym stanie³⁶.

Gmina nie ponosiła także odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez jej pracowników podczas czynności naprawczych podejmowanych w celu zapewnieniu prawidłowego funkcjonowania publicznych dróg i kanałów³⁷. Nie-

³⁵ *Sammlung...*, nr 3213, 3374, 5247. W tej ostatniej sprawie strona wystąpiła o odszkodowanie wobec gminy, gdyż z winy organu gminy poniosła stratę materialną. Gminę pociągnięto do odpowiedzialności dlatego, że sekretarz gminy wydał zezwolenie na urządzenie na dziedzińcu szkoły przedstawienia z wykorzystaniem sztucznych ogni, nie zważając na bezpieczeństwo przeciwpożarowe. W wyniku odpalenia fajerwerku spłonął dom należący do powoda. Sąd I instancji oddalił pozew, sąd odwoławczy jednak pozew uwzględnił. Najwyższy Trybunał Sądowy z kolei uznał rozstrzygnięcie sądu apelacyjnego za nieprawidłowe i także odrzucił powództwo. Stwierdził wprawdzie, że korporacje prawa publicznego były nosicielami praw majątkowych, ale w tej konkretnej sprawie gmina występowała jako publicznoprawny organizm, gdyż chodziło o wykonywanie zadań miejscowej policji i bezpieczeństwa.

³⁶ *Sammlung...*, nr 5468. Przyczyną wypadku było usunięcie kratki kanalizacyjnej na drodze publicznej. Powód domagał się odszkodowania za doznane obrażenia. Roszczenie zostało przez wszystkie instancje oddalone, ale z inną argumentacją prawną. Sądy pierwszej i drugiej instancji przyjęły, że gmina (państwo), jako zarządca publicznego majątku i podmiot praw i obowiązków cywilnych, była odpowiedzialna za zaniechania swych organów. Jednakże w tym przypadku sądy ustaliły, że przedmiotowa kratka znajdowała się na drodze dojazdowej do posesji prywatnej. Ze względu więc na to, że gmina zgodziła się na ustanowienie przejścia do prywatnej posesji, to utrzymanie tego odcinka drogi publicznej należało do jej właściciela, a nie gminy. Natomiast Najwyższy Trybunał Sądowy wyraził pogląd, że utrzymanie dróg regulowały przepisy prawa publicznego o charakterze policyjno-komunikacyjnym. Wobec tego zaniedbania organów gminy dotyczyły w tej konkretnej sprawie jej publicznoprawnych zadań, co wykluczało roszczenia odszkodowawcze.

³⁷ *Sammlung...*, nr 5920. Spółka wystąpiła wobec gminy o odszkodowanie za straty poniesione w wyniku działań jej służb komunalnych, które podczas czyszczenia kanałów uszkodziły kabel elektryczny. Sąd I instancji uwzględnił roszczenie na tej podstawie, że korporacja prawa publicznego, prowadząc działalność gospodarczą i przemysłową była odpowiedzialna za szkody wynikłe

jednolitość orzecznictwa sądów w kwestii obowiązków odszkodowawczych korporacji prawa publicznego za zawinione działania ich organów wynikała z trudności ustalenia jednoznacznych kryteriów odróżniających sferę prywatnoprawną od publicznoprawnej. Posługiwanie się kryterium interesu ogółu i dobra powszechnego w wielu indywidualnych przypadkach okazywało się nie do końca przekonujące i słuszne w oparciu o zasadę sprawiedliwości społecznej. Orzecznictwo sądów cywilnych ulegało więc wyraźnej, acz powolnej zmianie, w kierunku rozszerzenia podstaw prawnych odpowiedzialności gminy za zawinione działania służb komunalnych. W 1912 roku Najwyższy Trybunał Sądowy stwierdził, że stosunek korporacji prawa publicznego do należącej do niej rzeczy ruchomej lub nieruchomej był prywatnoprawnej natury, mimo iż służyła ona użytkowi i dobru ogólnemu³⁸.

Ewolucja orzecznictwa sądowego, która zwiększała szansę obywateli na skuteczne dochodzenie roszczeń o wynagrodzenie szkody spowodowanej działaniami organów gminy, szła w kierunku określenia zobowiązań odszkodowawczych państwa za zawinione postępowanie służb publicznych. Najwyższy Trybunał Sądowy w jednym z orzeczeń wydanych z początkiem XX wieku zajął wyraźne stanowisko, że pomimo braku ustawy o odpowiedzialności cywilnej urzędników skarb państwa mógł być odpowiedzialny wobec osoby trzeciej za szkodę spowodowaną przez ich zawinione działania. Dotyczyło to wszakże sytuacji, gdy według ustawy osoba ta znalazłaby się w stosunku cywilnoprawnym względem państwa, zwierzanym przez funkcjonariusza państwowego na wniosek i w jego imieniu. Przekroczenie uprawnień i obowiązku służbowego przez urzędnika w takim przypadku powodowało przejęcie winy przez państwo jako własnej, i w razie powstania szkody było ono zobowiązane do jej wynagrodzenia³⁹.

z tej działalności spowodowane przez wynajętych przez nią pracowników na zasadzie winy w wyborze (*culpa in eligendo*). Wyższy sąd krajowy i Najwyższy Trybunał Sądowy uznały jednak te działania za policyjno-administracyjne, czyli posiadające wymiar publicznoprawny. Czyszczenie kanałów i zbiorników wodnych oba sądy zaliczyły do obszaru publicznoprawnych działań, gdyż – ich zdaniem – były to środki zaradcze służące publicznemu interesowi.

³⁸ *Sammlung...*, nr 6092. Z roszczeniem o wynagrodzenie szkody przeciwko gminie wystąpiła osoba, która wpadła do przydrożnego rowu i złamała nogę. Przyczyną wypadku był brak oświetlenia drogi publicznej. Powód podnosił więc, że całe zdarzenie było wynikiem zaniedbania przez odpowiednie służby komunalne działań w celu usunięcia awarii sieci elektrycznej. Sąd I instancji uznał roszczenie odszkodowawcze, ale w połowie, gdyż przyjął współwinę poszkodowanego. Orzekł, że gmina w tym przypadku występowała jako nosiciel praw majątkowych cywilnoprawnych. Wyższy sąd krajowy oddalił pozew na tej podstawie, że oświetlenie dróg było działaniem leżącym w interesie publicznym i wynikało ono z przepisów policyjno-porządkowych, wobec tego gmina nie była odpowiedzialna za szkody wyrządzone z tego tytułu przez jej funkcjonariuszy. Najwyższy Trybunał Sądowy przywrócił wyrok sądu I instancji.

³⁹ *Sammlung...*, nr 1639, 4998. W ostatnim z przytoczonych orzeczeń sądy trzech instancji zasądziły od skarbu państwa odszkodowanie za straty jakie poniosła firma, której towary składowane w urzędzie celnym zostały zniszczone wskutek zalania składu wodą. Zalanie było wynikiem zaniedbania przez urzędników celnych utrzymania w należyтым stanie urządzeń sanitarno-wodnych. Sądy odrzuciły zarzut pełnomocnika skarbu państwa o niedopuszczalności drogi sądowej, gdyż państwo nie występowało w sprawie jako reprezentant publicznej władzy zwierzchniej, ale jako podmiot pra-

Natomiast państwo nie ponosiło odpowiedzialności za działania jego organów z racji przysługującej im zwierzchniej władzy publicznej. Nie należało się więc właścicielowi gruntu odszkodowanie za czasową odmowę wyrażenia zgody władz administracyjnych na rozbudowę przedsiębiorstwa produkcyjnego⁴⁰. Również orzeczenie Trybunału Administracyjnego o bezprawności decyzji administracyjnej nie dawało podstawy do wystąpienia z roszczeniem o wynagrodzenie szkody, jaką strona poniosła przez jej wydanie⁴¹.

Brak odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone z winy jego organów był przez sądy w większym stopniu rozpoznawalny niż w przypadku roszczeń przeciwko gminom, gdyż w działaniach organów państwowych był bardziej widoczny element publicznoprawny. Niemniej jednak i w tej dziedzinie orzecznictwo sądów, poprzez rozszerzającą interpretację przepisów, zmierzało do nieznacznego zmniejszania prawnych ograniczeń odpowiedzialności skarbu państwa za działania urzędników państwowych, które naruszały prawa i interesy obywateli.

III. PODSUMOWANIE

Orzecznictwo sądów powszechnych monarchicznej Austrii w odniesieniu do dwóch różnych materii społecznych miało wszakże wspólną cechę. W postawie sądów wyraźnie zaznaczało się dążenie do zagwarantowania jednostce, w jej sporze z organami państwa, pełnych praw wynikających z konstytucji i ustaw. W dziedzinie ochrony wolności prasy i rozpowszechniania druków sądy broniły w sposób zdecydowany prawa swobodnego wypowiedzania się w formie słowa drukowanego. Niekiedy nawet wykazywały nadmierną tolerancję dla prezentowanych poglądów i opinii. Aparat państwowy z kolei podejmował się ingerencji w zagwarantowaną w konstytucji wolność słowa i prasy z dużą dozą powściągliwości. Wkraczał jednak konsekwentnie ze środkami represji wtedy, gdy konstytucyjne

wa prywatnego. Uznały, że zobowiązania osób fizycznych i prawnych, wynikające z przepisów prawa celnego, nie powodowały powstania między nimi a państwem stosunku prawnego o charakterze publicznoprawnym. Sądy zaprezentowały więc wykładnię przepisów, która chroniła słuszne interesy majątkowe obywateli w razie ich kolizji z interesem państwa.

⁴⁰ *Sammlung...*, nr 2097. Znamienne, że sąd I instancji przyznał odszkodowanie za to, że władze przez 4 lata nie wyrażały zgody na zabudowę gruntu przez właściciela, przez co poniósł straty z powodu niemożności rozwoju firmy. Organ administracyjny odmawiał zgody dlatego, że grunt miał być przeznaczony pod budowę drogi publicznej. Prawo własności miało być ograniczone w drodze wywłaszczenia, które jednak nie nastąpiło, wobec czego właścicielowi wydano w końcu zezwolenia na budowę. Wyższy sąd krajowy i Najwyższy Trybunał Sądowy odrzuciły w całości żądanie powoda, gdyż zakaz budowy był dopuszczalnym ograniczeniem prawa własności na podstawie § 364 ABGB. Nie było brane pod uwagę odszkodowanie w znaczeniu § 365 ABGB.

⁴¹ *Sammlung...*, nr 5261. Sądy nie uwzględniły roszczenia odszkodowawczego związanego z wydaniem administracyjnego zakazu używania nazwy „szkoła handlowa” w sytuacji, gdy koncesja dotyczyła prowadzenia „prywatnej szkoły handlowej”. Zakaz ten spowodował, że powód musiał szkołę zamknąć. Po orzeczeniu przez Trybunał Administracyjny bezprawności zakazu wystąpił on o wynagrodzenie strat poniesionych w związku z koniecznością likwidacji szkoły.

prawo wykorzystywane było w sposób spreczny z ustawą karną. System sądowej kontroli stanowił wystarczający hamulec przed nadużywaniem przez organy władzy państwowej przepisów prawa prasowego w celu wprowadzania form pozaprawnej cenzury. W stosowaniu ustawy o prasie z 1862 roku aparat państwowy Austrii nie dopuszczał się więc rażącego naruszenia prawa.

Wykładnia sądowa przepisów ustawy z 1872 roku, pozwalającej na dochodzenie roszczeń odszkodowawczych z powodu naruszeń prawa popełnionych przez urzędników sądowych, zapobiegła z kolei znacznemu zawężeniu przedmiotowego zakresu jej działania. Pod wpływem tej ustawy sądy zmierzały do poszerzenia podstaw prawnych dopuszczalności żądania wynagrodzenia szkody od gminy lub państwa, jeśli była wyrządzona przez zawinione działania urzędników, zwłaszcza władzy samorządowej. Rozległe prawo wolnego samorządu miało być hamowane przez zwiększenie podstaw prawnych odpowiedzialności cywilnoprawnej gminy za działania jej organów, naruszających usprawiedliwione prawa i interesy jednostki. Sądy więc niejako tworzyły, aczkolwiek w zawężonym zakresie, kolejny mechanizm prawny, zmuszający organy władzy samorządowej do przestrzegania obowiązujących przepisów.

Zakończenie

Monarchia konstytucyjna w Austrii (1867-1914) była w ówczesnej Europie niewątpliwie oryginalnym tworem prawno-ustrojowym, który powstał w drodze ewolucyjnego przekształcenia państwa absolutnego. W wyniku zapoczątkowanych przez Koronę przemian ustrojowych doszło do połączenia monarchicznego czynnika rządzącego z systemem liberalno-konstytucyjnego porządku prawnego. Dzięki temu, jak już podkreślano, austriacka monarchia konstytucyjna stała się pierwowzorem współczesnego państwa prawnego, stworzyła bowiem liczne instytucje ochrony prawnej obywateli przed arbitralnością poczynañ władzy.

Model sądownictwa administracyjnego typu kasacyjnego okazał się na tyle nowoczesny, że przetrwał do chwili obecnej w wielu systemach państwowych. Opracowany wówczas sposób zabezpieczenia praw i wolności obywatelskich w postaci niezależnego, specjalnego sądu o charakterze konstytucyjnym i dziś nie okazuje się koncepcją anachroniczną, aczkolwiek tego rodzaju ochrona będzie coraz bardziej przysługiwała sądownictwu powszechnemu. Działalność Trybunału Państwa i Trybunału Administracyjnego przyczyniła się do tego, że aparat państwowy został zmuszony do przestrzegania konstytucyjnego porządku prawnego. Ich wyroki biurokracja państwa traktowała na zasadzie rozstrzygnięć precedensowych, wobec czego nie dopuszczała się w swej działalności rażących naruszeń prawa.

Trybunały prawa publicznego, czerpiąc podstawy dla swej działalności z konstytucyjnych zapisów i cesarskiego autorytetu, zyskały samą wysoką pozycję społeczną. Kształtowały postawę zaufania do prawa i wpływały na poszanowanie władzy przez obywateli. Swoją działalnością utrwaliły w świadomości społecznej przekonanie o monarchii Franciszka Józefa jako państwie prawa. Wielkie zasługi dla nadania wysokiej rangi orzeczeniom najwyższych austriackich trybunałów oddali ich wybitni prezydenci o niekwestionowanym zawodowym prestiżu: R. Belcredi, K. Habietinek, F. Schönborn, J. Unger.

Wadą Konstytucji Grudniowej była jednak centralistyczna struktura państwa. Dualizm w postaci centralizmu niemieckiego i węgierskiego był krótkowzroczną projekcją ustrojową. Był on korzystny bardziej dla jednoczących się Niemiec niż samej Austrii. Wywołano ostry konflikt niemiecko-słowiański, na który nałożył się silny antysemityzm. Brak właściwego rozwiązania kwestii narodowościowej w Konstytucji Grudniowej spowodował, że stabilizacja państwa zależała od utrzymania mocnej pozycji władzy cesarskiej. System ustrojowy monarchii austriackiej nie rozwinął się więc w kierunku rządów parlamentarnych, lecz przyniósł nawrót do zasad monarszego autorytaryzmu, gdyż w końcowym okresie porządek prawny opierał się coraz bardziej na specjalnych rozporządzeniach cesarskich.

Pojawienie się w Austrii pod koniec XIX wieku idei nacjonalistycznej przesądziło o tym, że monarchia traciła stopniowo charakter uniwersalistycznego państwa, które tak plastycznie starał się odmalować w swoich pracach J. Roth, zwłaszcza

w noweli *Popiersie cesarza*. Nacjonalizm, który stał się chorobą XX wieku i przyniósł swą odmianę w postaci hitlerowskiego rasizmu, przybrał na sile właśnie w czasach wielonarodowościowej monarchii habsburskiej. Była to niestety cena, jaką Austria musiała zapłacić za liberalny porządek prawny, który wprowadzony został przez twórców Konstytucji Grudniowej, przy jednoczesnym zaniechaniu sprawiedliwego rozwiązania kwestii narodowościowej.

Z orzecznictwa najwyższych austriackich trybunałów wyłania się obraz państwa, które wszelkimi możliwymi środkami zwalczało ruchy nacjonalistyczne i tendencje antysemickie. Podejmowane w tym kierunku działania aparatu państwowego znajdowały akceptację centralnych instancji sądowych, gdyż dostrzegały one w tego rodzaju postawach obywateli przejawy nadużywania wolności konstytucyjnych. Niemniej jednak władza państwowa nie była w stanie zahamować procesów społecznych, jakich uwolnienie spowodowała Konstytucja Grudniowa i jej wykładnia, dokonywana przez Trybunał Państwa i Trybunał Administracyjny.

Kryzys liberalnego porządku prawnego w schyłkowym okresie istnienia austriackiej monarchii konstytucyjnej przyniósł wzmocnienie struktur rządowych. Życie publiczne w Austrii podlegało w związku z tym silniejszemu koncesjonowaniu ze strony władz, które w miejsce konstytucyjnego pluralizmu światopoglądowego coraz wyraźniej chciały utrwalić wyznaniowy charakter państwa. Owocowało to działaniami organów państwowych w duchu klerykalnym i zachowawczym. Niezależne trybunały tworzyły jednak swym orzecznictwem tamę wobec takich postaw aparatu państwowego. W nielicznych tylko przypadkach uległy jego naciskom, podejmując się wykładni prawa nie z pozycji liberalnych, ale wyznaniowych. W ostatniej dekadzie funkcjonowania systemu władzy państwowej monarchii konstytucyjnej w Austrii, zatem jeszcze przed katastrofą wojenną, wystąpiły symptomy nieznacznego przesilenia rządów prawa.

Wykaz źródeł i literatury

ŹRÓDŁA ARCHIWALNE

1. Protokoły austriackiej Rady Ministrów z lat 1867-1872. Ministerratsprotokolle, Tagesordnungen, 1/19, 1867-1868, Allgemeines Verwaltungsarchiv (AVA) w Wiedniu, Abschriften Prof. Redlich, kartony 33, 40, 41, 42.
2. Nachlaß Plener, korespondencja z lat 1865-1873, Hof-Haus und Staatsarchiv.
3. Reichsgericht II/16, AVA, kartony 63, 64, 65, 66, 67, 70, 71, 87, 89, 99, 113, 114, 117.
4. Bestand Verwaltungsgerichtshof in Wien 1898-1918. Centralne Państwowe Archiwum w Pradze (Státní ústřední archiv), kartony 2-5, 19-31, 49-52, 66-75, 82-86, 115-122, 125, 170-172, 184-214.
5. Archiwum Akt Nowych, rok 1921-1922, tomy 17-19, nr. mikrofilmów 20061, 20062.

ŹRÓDŁA DRUKOWANE

1. *Erkenntnisse des k.k. Verwaltungsgerichtshofes*, zusammengestellt auf dessen Veranlassung von Dr. Adam Freiherrn von Budwiński, t. 1-41, 1876-1918.
2. *Verwaltungsgerichtshofkenntnisse nach § 6 des Gesetzes vom 22. October 1875, RGBl. ex 1876 nr 36 geschöpft ohne vorausgegangene mündliche Verhandlung*, zusammengestellt von Dr. Adam Freiherrn Budwiński (7 zeszytów).
3. *Sammlung der nach gepflogener öffentlicher Verhandlung geschöpften Erkenntnisse des k.k. österreichischen Reichsgerichtes*, hrsg. Dr. Anton Hye, Freiherrn von Glunck, Wien 1874, t. 1874-1918.
4. *Das Judicatenbuch des k.k. Verwaltungsgerichtshofes enthaltend sämtliche, von dem genannten Gerichtshofe in Verwaltungsgegenständen ausgesprochenen Rechtsgrundsätze*, bearbeitet von Dr. Ludwik Wolski, Wien 1884, t. 1-12.
5. *Entscheidungen in Strafsachen des k.k. Obersten Gerichtshof – als Cassationshof*, t. 1-19, 1885-1918.
6. *Sammlung strafrechtlicher Entscheidungen des k.k. Obersten Gerichts- und Cassationshof*, hrsg. J. Glaser, t. II, Wien 1873.
7. *Sammlung von civilrechtlichen Entscheidungen des k.k. Obersten Gerichtshofes*, hrsg. Unger und Glaser, t. 1876-1914.
8. Exel T., *Das Verfahren vor dem k.k. Verwaltungsgerichtshofe*, Wien 1885.
9. *Die Protokolle des österreichischen Ministerrates (1848-1867)*, I-VI Abteilungen, Wien 1970-73.
10. *Protokoły Koła Polskiego w wiedeńskiej Radzie Państwa (lata 1867-1868)*, opracowanie i wstęp Zbigniew Fras i Stanisław Pijaj, Kraków 2001.

MATERIALY LEGISLACYJNE

1. *Stenographische Protokolle über die Sitzungen des Hauses der Abgeordneten des Reichrathes*, Wien 1867-1869.
2. J. Kaserer, *Die Gesetze vom 22. October 1875 betreffend die Errichtung eines Verwaltungsgerichtshofes mit Materialien*, Wien 1876.
3. B. Haider, *Die Protokolle des Verfassungsausschusses des Reichsrates vom Jahre 1867*, Wien 1997.

URZĘDOWE I NIEURZĘDOWE ZBIORY AKTÓW PRAWNYCH

1. *Reichs-Gesetz-Blatt des Kaiserthum Österreich*, Wien 1867-1914.
2. *Zbiór ustaw i rozporządzeń administracyjnych*, z inicjatywy lwowskiego Towarzystwa prawniczego opracowany przez fachowe siły pod redakcją Jerzego Piwockiego, radcy Namiestnictwa we Lwowie, t. I-VI, Lwów 1899.
3. *Kodeks prawa politycznego, czyli austriackie ustawy konstytucyjne 1848-1903* systematycznie zestawił, przełożył i opracował dr Stanisław Starzyński, profesor Uniwersytetu Lwowskiego, Lwów 1903.

CZASOPISMA PRAWNICZE

1. „Zeitschrift für das privat – und öffentliche Recht der Gegenwart“, hrsg. Dr. S. C. Grünhut, 1874-1918.
2. „Österreichische Zeitschrift für Gesetzgebung und Rechtsprechung auf dem Gebiete der Verwaltungsrechtspflege“, hrsg. Dr. J. Sarnitsch, 1877-1879.
3. „Archiv für öffentliches Recht“, t. 4, Freiburg 1888.
4. „Österreichische Zeitschrift für Verwaltung“, 1876-1914.
5. „Przegląd Sądowy i Administracyjny“, od 1877 r.

WYDAWNICTWA ENCYKLOPEDYCZNE

1. *Hof und Staatshandbuch der österreichische-ungarische Monarchie*, Wien 1876-1914.
2. *Ernst Mayerhofer's Handbuch für politischen Verwaltungsdienst in den ein Reichsrathe vertretenen Königreichen und Länder mit besonderer Berücksichtigung den diesen Ländern gemeinsamen Gesetze und Verordnungen*, hrsg. Graf Anton Pace, t. 1, Wien 1895.
3. *Jüdische Lexikon. Ein enzyklopädische Handbuch des jüdischen Wissens in vier Bänder*, Berlin 1928.
4. *Österreichisches Biographisches Lexikon 1815-1950*, Graz-Köln 1959.

MONOGRAFIE I ROZPRAWY

- Baier D., *Sprache und Recht im alten Österreich*, München-Wien, 1983.
- Baszkiewicz J., *Władza*, Wrocław 1999.
- Bähr O., *Der Rechtsstaat*, Cassel und Göttingen 1864.
- Bernatzik E., *Rechtsprechung und materielle Rechtskraft. Verwaltungsrechtliche Studien*, Wien 1886.
- Berchtold K., *Die politischen Parteien und ihre parlamentarischen Klubs bis 1918*, [w:] *Österreichs Parlamentarismus. Werden und System*, Berlin 1986.
- Brauner W., *Die Entstehung des Parlamentarismus 1861/1867 und seine Weiterentwicklung*, [w:] *Österreichs Parlamentarismus. Werden und System*, Berlin 1986.
- Brauner W., *Die Gesetzgebungsgeschichte der österreichischen Grundrechte*, [w:] *70 Jahre Republik. Grund und Menschenrechte in Österreich. Grundlagen, Entwicklung und internationale Verbindungen*, Kehl am Rhein 1991.
- Brauner W., *Das Regierungssystem bis 1918*, [w:] *Österreichs Parlamentarismus. Werden und System*, Berlin 1986.
- Brauner W., *Österreichische Verfassungsgeschichte*, Wien 1983.
- Brauner W., *Verfassung und Parlamentarismus*, [w:] *Die Habsburgermonarchie 1848-1918*, t. VII, Wien 2000.
- Brauner W., (hrsg.), *Juristen in Österreich 1200-1980*, Wien 1987.
- Buszko J., *Polacy w parlamencie wiedeńskim 1848-1918*, Warszawa 1996.
- Czedik A., *Zur Geschichte des österreichischen Ministerien 1861-1916*, Leipzig 1920.
- Die Entwicklung der österreichische Verwaltungsgerichtsbarkeit. Festschrift zum 100 jährigen Bestehen des österreichischen Verwaltungsgerichtshofes*, Wien 1876.
- Die Habsburgermonarchie 1848-1918*, wydawca Adam Wandruszka i Peter Urbanitsch, t. II-VII, Wien 1975-2000.
- Dziadzio A., *Austria wobec Galicji i Czech w dobie przemian ustrojowych monarchii habsburskiej (1861-1871)*, „Czasopismo Prawno-Historyczne”, t. L, 1998, z. 1.
- Dziadzio A., *Trybunał Państwa i Trybunał Administracyjny – instytucje prawa publicznego w Austrii 1867-1918. Rozdział kompetencji*, [w:] *Szkice z dziejów ustroju i prawa*, red. M. Kwiecień, M. Małecki, Kraków 1997.
- Dziadzio A., *Ochrona praw i wolności obywatelskich w austriackiej monarchii konstytucyjnej 1867-1914*, [w:] *Przez tysiąclecia: państwo – prawo – jednostka*, red. A. Lityński, M. Mikołajczyk, t. I, Katowice 2001.
- Dziadzio A., *Kontrola „swobodnego uznania” przez austriacki Trybunał Administracyjny 1876-1918. Doktryna i orzecznictwo*, [w:] *Miscellanea Historico-Iuridica Bialostocensia*, Białystok 1995.
- Dziadzio A., *Orzecznictwo austriackiego Trybunału Administracyjnego w sprawach wyznaniowych (1876-1918)*, „Czasopismo Prawno-Historyczne”, t. XLVII, 1996, z. 1-2.

- Dziadzio A., *Religionszwang ohne gesetzliche Grundlage? Interkonfessionelle Verhältnisse der Rechtsprechung des österreichischen Verwaltungsgerichtshofes 1876-1918*, „Zeitschrift für Neuere Rechtsgeschichte”, (Wien), 19 Jg. 1997, Nr. 1/2.
- Goldinger W., *Das polnische Element in der Wiener Hochbürokratie (1848-1918)*, [w:] *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Historyczne*, z. 58, 1978.
- Ehmke H., „Ermessen” und „unbestimmter Rechtsbegriff” im Verwaltungsrecht. *Recht uns Staat in Geschichte und Gegenwart* 230/231, Tübingen 1960.
- Ehrhart K., *Von freiem Ermessen, unbestimmten Begriffen und dem Verwaltungsgerichtshof*, „Juristische Blätter”, 40 Jg. 1948.
- Epstein L., *Die Rechtswirkung der Entscheidungen des Reichgerichtes über Beschwerden wegen Verletzung der durch die Verfassung gewährleisteten politischen Rechte*, „Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht”, Wien 1916.
- Felczak W., *Historia Węgier*, Wrocław 1983.
- Fellner F., *Kaiser Franz Joseph Haltung in der Krise der Bürgerministeriums. Nach Aufzeichnungen und Briefen Ignaz von Pleners*, [w:] *Abteilungen des österreichischen Staatsarchivs*, t. 6, Wien 1953.
- Fellner F., *Kaiser Franz Joseph und das Parlament. Materialien zur Geschichte der Innenpolitik Österreich in den Jahren 1867-1873*, [w:] MOSTA 9 (1956).
- 75 Jahre Bundesverfassung. Festschrift aus Anlaß des 75. Jahrestages der Beschlußfassung über das Bundes-Verfassungsgesetz*, Wien 1995.
- Grodziski S., *Franciszek Józef I*, Wrocław 1983.
- Grodziski S., *Sejm Krajowy galicyjski 1861-1914*, t. 1-2, Warszawa 1993.
- Grodziski S., Partyka A., *Die Polen in der österreichischen Rechtspflege 1772-1914*, [w:] *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Historyczne*, z. 57, 1978.
- Grodziski S., *Polnische Juristen an den höchsten Gerichten der Habsburger Monarchie (1848-1914)*, [w:] *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Historyczne*, z. 90, 1989.
- Grünwald L., *Der österreichische Verwaltungsgerichtshof*, Wien 1875.
- Grzybowski K., *Galicja 1848-1914. Historia ustroju politycznego na tle historii ustroju Austrii*, Kraków 1959.
- Gumplowicz L., *Rechtsstaat und Socialismus*, Wien 1881.
- Haider B., *Die Protokolle des Verfassungsausschusses des Reichsrates vom Jahre 1867*, Wien 1997.
- Hamann B., *Wiedeń Hitlera. Lata nauki pewnego dyktatora*, Warszawa 1999.
- Helbling E.C., *Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte*, Wien 1958.
- Jellinek G., *Ein Verfassungsgerichtsbarkeit in Österreich*, Wien 1885.
- Kaiserfeld M., *Verwaltungsgerichtshof und Verwaltungsreform*, Wien 1875.

- Kempter K., *Judentum, Liberalismus, Nationalismus. Biographische Prägungen von Georg Jellineks politischer Persönlichkeit*, [w:] *Georg Jellinek-Beiträge zu Leben und Werk*, Tübingen 2000.
- Kissling K., *Der Verwaltungsgerichtshof. Kritische Bemerkungen zur Regierungsvorlagen über die Errichtung desselben*, Wien 1875.
- Klein-Bruckschwaiger F., *Die Präsidenten des Reichsgerichtes 1869-1918*, [w:] *Hundert Jahre Verfassungsgerichtsbarkeit. Fünfzig Jahre Verfassungsgerichtsbarkeit in Österreich*, Wien 1968.
- Kneucker F., *Die Vereins- und Versammlungsfreiheit in der Judikatur des österreichischen Reichsgerichtes*, „Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht“, t. XVI, Wien 1966.
- Koller P., *Bedenken gegen die Anträge der Regierung zur Errichtung eines Verwaltungsgerichtshofes und Einführung der Rechtsprechung in die österreichische Verwaltung*, Wien 1874.
- Liskova M., *Slovník představitelů zemske samosprávy v Čechách v letech 1861-1913*, Praha 1994.
- Laun R., *Die freie Ermessen und seine Grenzen*, Wien 1910.
- Lehne F., *Rechtsschutz im öffentlichen Recht: Staatsgerichtshof, Reichsgericht, Verwaltungsgerichtshof*, [w:] *Die Habsburgermonarchie 1848-1918*, t. II, Wien 1975.
- Lehne F., *Zur Geschichte der Verwaltungstreitsachen in Österreich. Ein Gedenkblatt für Friedrich Tezner*, Wien 1966.
- Lemayer K., *Der Begriff des Rechtsschutzes öffentlichen Recht*, Wien 1902.
- Lemayer K., *Apologetische Studien zur Verwaltungsgerichtsbarkeit*, Wien 1895.
- Łazuga W., „Rządy polskie” w Austrii. Gabinet Kazimierza hr Badeniego 1895-1897, Poznań 1991.
- Madeyski S., *Studien zur Rechtsprechung des Reichsgerichtes*, Wien 1900.
- Magris C., *Dunaj*, Warszawa 1999.
- Mahl-Schedl, *Der Verwaltungsgerichtshof*, Wien 1895.
- Maurus H., *Der moderne Verfassungsstaat als Rechtsstaat*, Heidelberg 1878.
- Melichar E., *Die Freiheitsrechte der Dezember-Verfassung 1867 und ihre Entwicklung in der reichsgerichtlichen Judicatur*, „Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht“, t. XVI, Wien 1966.
- 90 Jahre Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich*, Wien 1966.
- Oberndorfer M., *Die österreichische Verwaltungsgerichtsbarkeit*, Wien 1983.
- Ogris W., *Der Beamte in der Habsburgermonarchie*, „Zeitschrift für Verwaltungswissenschaft“, t. 18, 1985, z. 2.
- Ogris W., *Die Rechtsentwicklung in Cisleithanien 1848-1918*, [w:] *Die Habsburgermonarchie 1848-1918*, t. II, Wien 1975.
- Ogris W., *K. Lemayer – Leben und Wirken*, [w:] *Die Entwicklung der österreichischen Verwaltungsgerichtsbarkeit*, Wien 1976.
- Olechowski T., *Die Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich*, Wien 1999.

- Olechowski T., *Der österreichische Verwaltungsgerichtshof Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich – das Palais der ehemaligen Böhmisch-Österreichischen Hofkanzlei*, Wien 2001.
- Pann A., *Die Verwaltungs-Justiz in Österreich*, Wien 1876.
- Pietrzak M., *Demokratyczne państwo prawne*, „Przegląd Humanistyczny”, r. 33, 1989, nr 6.
- Pietrzak M., *Demokratyczne świeckie państwo prawne*, Warszawa 1999.
- Pijaj S., Polacy wobec przemian ustrojowych monarchii habsburskiej (Polityka polska w Wiedniu w latach 1866-1869), praca doktorska, Instytut Historii U.J., Kraków 2000.
- Protokoly Koła Polskiego w wiedeńskiej Radzie Państwa (lata 1867-1868)*, opracowanie i wstęp Z. Fras i S. Pijaj, Kraków 2001.
- Redlich J., *Kaiser Franz Joseph von Österreich. Eine Biographie*, Berlin 1928.
- Schwärzler N., *Die Gerichtsbarkeit öffentlichen Rechtes in Österreich*, Wien 1988.
- Schwendenwein H., *Österreichisches Staatskirchenrecht*, Essen 1992.
- 60 Jahre österreichische Verwaltungsgerichtsbarkeit*, Wien 1936.
- Somogyi E., *Der gemeinsame Ministerrat der österreichisch-ungarischen Monarchie 1867-1906*, Wien 1996.
- Sójka-Zielińska K., *Drogi i bezdroża prawa. Szkice z dziejów kultury prawnej Europy*, Wrocław 2000.
- Stimmer G., *Eliten in Österreich 1848-1970*, Wien 1997.
- Stourzh G., *Die österreichische Dezemberverfassung von 1867*, [w:] *Wege zur Grundrechtsdemokratie. Studien zur Begriffs- und Institutionengeschichte des liberalen Verfassungsstaates*, Wien 1989.
- Stourzh G., *Die Gleichberechtigung der Nationalitäten in der Verfassung und Verwaltung Österreichs 1848-1918*, Wien 1985.
- Stourzh G., *Galten die Juden als nationalität Altösterreichs?*, [w:] *Studia Judaica Austriaca*, t. X, Eisenstadt, 1984
- Stump U., *Preußische Verwaltungsgerichtsbarkeit 1875-1914. Verfassung. Verfahren. Zuständigkeit*, Berlin 1980.
- Swoboda W., *Die tatsächliche Wirkung des österreichischen Reichsgerichtes (1869-1918)*, „Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht”, t. XXI, Wien 1971.
- Tezner F., *Zur Lehre vom freiem Ermessen als Grund der Unzuständigkeit der Verwaltungsgerichte*, Wien 1888.
- Tezner F., *Handbuch des österreichischen Administrativverfahrens*, Wien 1896.
- Willoweit D., *Deutsche Verfassungsgeschichte. Vom Frankenreich bis zur Teilung Deutschland*, München 1992.
- Wolf M., *Hauptprobleme einer Monographie Ignaz von Pleners*, [w:] *Bohemia. Jahrbuch des Collegium Carolinum*, t. 12, 1971.
- Zöllner E., *Geschichte Österreichs. Von den Anfängen bis zur Gegenwart*, Wien 1966.

Indeks osób

- Adler Victor 75
Adlertreu Max Freiherr Scharschmied von 165
Alter Rudolf 176-177, 187, 220
Andrassy Julius 24, 28
Apfaltern Ivan 63
Auersperg Adolf 164
Bacquehem Olivier Marquis 164
Badeni Kazimierz 110, 119, 126, 136
Badeni Stanisław 64
Baier Dietmar 137
Balko Aleksander 168
Banhans Anton 34
Baszkiewicz Jan 11, 90
Bawerk Eugen Böhm von 169-170
Belcredi Richard 18-24, 33, 142, 164, 167, 289
Berchtold Klaus 32
Berger Johann 32, 59
Bernatzik Edmund 64, 130-131, 189-192, 199
Beust Friedrich von 14, 21-26, 28-31, 33-36, 40, 55, 59
Binder Wilhelm 168, 259
Bismarck Otto von 20-21, 121, 251
Brauneder Wilhelm 5, 10-11, 13, 17, 33, 48, 51, 65, 170
Brestel Rudolf 34-36, 41, 59
Budwiński Adam 88, 97, 100, 120-121, 125-126, 128-129, 134, 137, 141-142, 162, 166, 171-173, 179, 181-182, 185, 187, 189, 192, 194, 196-198, 200-207, 209-211, 213-214, 216, 218-221, 223-225, 227-235, 237-242, 244-245
Budwiński Wacław 167
Buszko Józef 5
Call zu Rosenberg und Kulmbach F. 66, 130-131
Choriński Karl 66
Czajkowski Jan 33
Czartoryski Konstanty 63-64
Czedik Alois 28, 59
Czycharz Karl 64
Deak Ferenc 18, 20
Demel Johann 32, 36, 39-40
Dinstl K. 60
Dollenz Matthias 63
Dosa Elek 105
Dühring Eugen 115
Dunajewski Julian 168
Dziadzio Andrzej 12, 23-24, 70, 97, 128, 168, 188, 190, 194, 207, 221, 225-227, 229-230, 241, 264
Engel-Janosi Friedrich 14, 18
Epstein L. 88
Erhartstein Josef Erhart von 165
Esser Herman 131
Exel Teodor 171-172, 177, 181, 183, 185, 196, 201, 227
Exner Adolph 64, 138-139
Feistmantel Karl 66, 130-131
Felczak Wacław 5, 13, 18
Fellner Fritz 12, 26, 30
Ferrer Franciszek 85, 123
Fierich Franciszek X. 147
Fierlinger Julius Freiherr von 165
Franciszek Ferdynand 232, 254-255
Franciszek Józef I 9, 11, 14, 18, 24, 30, 32, 51, 253-255
Fras Zbigniew 25
Froschauer Sebastian 35
Giskra Karl 33-34, 59, 149
Glaser Julius 15, 65, 84
Glunek Anton Hye von 46-47, 62-66, 69-79, 81-83, 85-88, 91, 93-102, 104, 106, 109-135, 137-141, 148, 152, 187-189, 245, 256-262

- Goethe Johann Wolfgang von 159
 Goldinger W. 168
 Gołuchowski Agenor 11-12, 18, 24-25
 Gonda J. 20
 Grabmayr Karl von 65, 130-131
 Grocholski Kazimierz 26
 Grodziski Stanisław 5, 14, 16, 64, 167, 221
 Groß F. 36
 Grübl R. 66
 Grünhut K. 167
 Grünwald Ludwik 83, 159-160
 Grzybowski Konstanty 5, 214
 Habietinek Karl 63-64, 270-272, 289
 Habsburgowie 5, 253-254, 270
 Haerdtl Guido 245-246
 Haider Barbara 6, 22, 30, 32-43, 45-46, 48-49, 51-52, 54
 Halsmayr-Grasse V. von 138
 Hamann Brigitte 117, 254
 Hartig E. 63
 Heilkron Karl Stransky v. 165
 Hein Franz Freiherr von 148, 153
 Herbst Eduard 32-35, 43, 45-46, 49, 52, 59-61
 Herrnritt Rudolf 169-170, 194, 230
 Heyssler Moriz 63-64, 72
 Hohenwart Karl 26
 Hohenzollernowie 118, 270
 Holzgethan L. 63
 Hye Anton von Glunek zob. Glunek Anton
 Hye von
 Jaworski Apolinary 64, 66
 Jellinek Adolf 34
 Jellinek Georg 34, 79, 138
 John Franz 47
 Kaiserfeld Moritz 32-35, 54
 Kalemán Gábor 105
 Kaserer J. 147-150, 154, 167, 172, 180, 193, 195
 Kelsen Hans 205
 Kempelen M. 166
 Kempter Klaus 34
 Ketterl E. 254
 Kiechl J. 63, 66
 Klein-Bruckschwaiger Franz 64-65
 Klier F. 34-35
 Kneucker F. 115
 Kochanowski Wojciech 64
 Kolisko August 130
 Koller Peter 156-160
 Krauß Karl 63, 64, 66, 69
 Kremer Rafael 49
 Kroh A. 254
 Kronawetter Ferdinand 154
 Krzeczunowicz Kornel 25, 35, 45
 Kumaniecki W. 215
 Kuranda Ignaz 34-35, 51
 Lapenna A. 34
 Laun Rudolf 191-192, 202
 Lehne Friedrich 5, 41, 61-62
 Lemayer Adolf 166
 Lemayer Karl 68, 136, 142, 149, 156, 158-160, 166-167, 170, 226-228
 Leonardi Cölestín 32
 Liebermann Hermann 260
 Lienbacher L. 66
 Liskova Marie 43
 Loebel Hermann 64, 66
 Lueger Karl 34, 126, 253
 Łazuga Waldemar 5, 110
 Łoziński Karol 168
 Maassen F. 64
 Madeyski Marceł 64, 66
 Madeyski Stanisław Poray 64, 66, 72, 79
 Markiewicz S. 209, 215
 Melichar E. 73, 91, 101
 Menzel A. 64, 131
 Merkl T. 63
 Michalski Włodzimierz 168
 Miczyński Jan 168
 Moraczewski Roman 168
 Mudzany János 105
 Mühlfeld Eugen 31, 45
 Müller K. 251
 Napadiewicz-Więckowski Edward 64, 66
 Noll Alfred J. 79
 Novotný A. 28
 Ofner Julius 64, 66, 131
 Ogris Werner 5, 37, 47, 166, 253, 266
 Olechowski Thomas 5, 61, 69, 83, 148-150, 170, 186, 197, 205, 255
 Orski Włodzimierz 168
 Ott Emil 64
 Ott Joseph Friedrich 165

- Ott Rudolf 63
Pace Anton 130-131
Pann A. 167, 209
Pantuček Ferdinand 162-163, 230
Partyka Andrzej 167
Pattai Robert 66, 130-131
Paulson Stanley L. 34
Pelser Karl 130-131
Pfaff Leopold 64
Pieńczykowski Walerian Ritter von 169
Pietrzak Michał 251
Pijaj Stanisław 22, 25
Piniński Leon 64, 130, 139
Piwocki J. 186
Plener Ernst 22-23, 154
Plener Ignaz von 12, 14, 22-24, 34, 63
Popelka August 220, 245-246
Possinger L. 24
Postl Karl 165
Potocki Alfred 33, 165
Pratobevera Adolf 30, 32-34, 45
Pratobevera Carl Joseph 33
Pražak G. 147, 209
Purschka P. 66
Quesar Eduard von 62, 63
Raimann F. 166
Randa Anton 64, 130, 138
Rauscher Joseph 31
Rechbauer Karl 34-36, 39, 51
Rechberg K. 31
Redlich J. 21
Resti-Ferrari Johann 66
Rintelen Anton 66
Roth Joseph 289
Rothschild Anselm von 12
Różycki Rudolf 168
Rudolf arcyks. 138
Rüdiger J. 234
Sachs K. 245
Samitsch K. 147, 163, 166, 173, 181, 184, 208, 226
Sapieha Adam 105
Sawicki Jan 167
Scharfen G. 130-131
Schenk Josef 168
Schindler A. 34, 38
Schmerling Anton von 12, 14-16, 18, 33, 72
Schmerling Moritz Ritter von 165, 177
Schnitzler Arthur 169
Schönborn Friedrich Graf 41, 164, 170, 255, 289
Schönerer Georg 34, 41, 116-118
Schulte Martin 34
Schwartzenau Erwin Freiherr von 143, 164
Schwärzler Nikolaus 63
Schwendenwein H. 10
Simonowicz J. 33
Skulski Franz Ritter von 165
Smolka Zbigniew 168
Somogyi Eva 22
Sójka-Zielińska Katarzyna 11
Srb Jarosław 229
Stählin Karl Freiherr von 164
Starzyński Stanisław 13, 19, 37, 41, 64, 73, 75, 107, 115, 123-124, 131, 161
Stein L. 159
Steyrer M. 63
Stimmer Gernot 116
Stourzh Gerald 33, 52, 71-72, 87-88, 137-139, 142, 176
Strangfeld Aleksander Ritter von 165
Straß K. van der 34
Sturm Eduard 32-36, 50, 61, 154
Suppan Joseph 63, 72, 138-139
Svetlik Rudolf 245
Svoboda W.R. 85, 87, 111
Szentggönggi Josef 105
Szymonowicz Ignaz 63-64
Taaffe Edward 28, 30, 39-40, 51, 105
Takats Janos 105
Tänzerles zob. Tezner Friedrich
Tezner Friedrich 82, 143, 169-170, 190-191, 194, 196, 199, 208
Tisza Laszlo 105
Toman L. 42, 44, 46, 51-52
Truxa Karl Mario 162, 229-230
Türk K. 118
Unger Joseph 63, 65-66, 69, 83-84, 149-150, 152-153, 155, 160, 289
Urbanitsch Peter 5, 28
Vittorelli Paul 64
Waltbrecht Rudolf Alter von 165
Wandruszka Adam 5, 28, 253
Waser Josef 32, 34, 36-38, 43-44, 46, 59

Weingarten Karl 229-230, 245-246

Weiss Viktor 229-231

Wereszycki Henryk 5, 105

Willoweit Dietmar 251

Winkler Andreas 165

Winterstein Simon 32

Wolf Herman K. 41, 110

Wolf Mechthild 12

Wolfrum K. 34, 51

Wolski Ludwik 169

Začek J. 130-131

Zaillner I. 33

Ziemiałkowski Florian 25, 32-35, 44, 52, 63-64

Zyblikiewicz Mikołaj 25, 33, 35, 42-46, 52, 54

Zusammenfassung

DIE VERFASSUNGSMONARCHIE IN ÖSTERREICH (1867-1914)

GEWALT – BÜRGER – RECHT

Die Verfassungsmonarchie in Österreich (1867-1914) war im damaligen Europa unbezweifelt ein einzigartiges Staatsordnungsgebilde, das im Wege der evolutionären Wandlung eines absolutistischen Staates entstand. Die mit der Erlassung des Oktoberdiploms (1860) angefangenen Staatsstrukturänderungen führten zuletzt zur Verbindung monarchischen Regierungsfaktors mit dem System liberal-konstitutioneller Rechtsordnung. Die Verabschiedung der Dezemberverfassung im Jahre 1867 war demnach die Resultierende des Zusammenstoßes der liberalen rechtlich-verfassungsmäßigen Option mit dem durch den Monarchen vertretenden Legitimus. Die Verfassung war ein Kompromiss zwischen deutscher Parlamentsmehrheit und der Krone. Vor allem war das aber das Ergebnis programmmäßiger Selbstbegrenzung der Liberalen. Sie mussten ernsthaft mit dem Kaiser rechnen, weil es ihnen nicht gelang, Freiheit des Einzelmenschen mit der Idee der Nationalität in Einklang zu bringen. Die österreichische Dezemberverfassung ist nicht zur Quelle des rechtsmäßigen Gesetzes und der Gleichberechtigung geworden, weil sie die Idee der völligen politisch-sprachlichen Autonomie der Monarchieländer ablehnte. Das liberale Rechtssystem mit den unbefriedigten nationalen Interessen brachte nach wie vor der Kaiser in Gleichgewicht. Dies entschied darüber, dass die monarchische Prärogative keine Verringerung erlitt.

Die Arbeiten an der Dezemberverfassung beweisen, dass die Liberalen auch nach dem vorausfestgelegten Plan wirkten. Ihrer politischen Taktik unterlagen die Polen aus Galizien, die formal in der Opposition blieben, aber in der Wirklichkeit Handlungen des deutschen Parlaments unterstützten. Die Einführung der Verfassungsregierung in Österreich war möglich dank der Haltung Kanzlers F. Beust, der die Polen für sich gewann und die politischen Bestrebungen der Liberalen im vollen Maße unterstützte. Das Zusammenwirken von F. Beust mit den Führern liberaler Mehrheit stellte den Kaiser vor eine vollendete Tatsache. Die Möglichkeit, die Grundgesetze, aus denen sich die Dezemberverfassung zusammensetzte, abzulehnen, kam nicht in Frage, weil die Minister dem Kaiser keine andere politische Alternative gaben. Die Dezemberverfassung enthielt keine Beschlüsse, die der Kaiser als Nachteil für seine Monarchenwürde betrachten könnte. Aus diesem Grund konnte Franz Josef I. sich ganz einfach der Rolle eines konstitutionellen Herrschers anpassen und seine Position verstärken, während der österreichische Liberalismus nach der Bildung der Verfassungsregierung an seiner Antriebskraft verlor.

Liberale Wandlungen in Österreich wurden von den Deutschen ausgelöst. Der nationale Aspekt des österreichischen Liberalismus bewirkte, dass die Poli-

tik der österreichischen Deutschen, angesichts der außerkonstitutionellen und ideologischen Verbindung des katholischen Kaisers mit den konservativen slawischen Völkerschichten der Monarchie, immer mehr eine nationalistische und antiklerikale Richtung annahm. Das waren die Kosten der ungünstigen Bestimmung nationaler Beziehungen in der Dezemberverfassung. Vorteile davon trugen Juden, weil die Verfassung ihnen die rechtliche und politische Gleichberechtigung gewährleistete. Aber auch für sie wurde die Verfassung später zum *privilegium odiosum*. Sie löste einen zu raschen Prozess der Emanzipation in jüdischer Gesellschaft aus, der in Verbindung mit der steigenden Rolle der nicht deutschen Kräfte in der Monarchie zum Ausbruch antisemitischer Haltungen führte. Die Aufrechterhaltung der Position der Juden in dem Staat wurde nicht nur durch die Dezemberverfassung, sondern auch die Gunst und Protektion des Kaisers selbst gewährleistet.

Als Nachteil der Dezemberverfassung erwies sich demnach die zentralistische Staatsstruktur. Der Dualismus in Form des deutschen und ungarischen Zentralismus war eine kurzsichtige Vision der Staatsordnung. Er war eher für das sich vereinigende Deutschland als für Österreich geeignet. Die Verfassung löste nämlich einen scharfen deutsch-slawischen Konflikt aus. Der Mangel an guter Klärung nationaler Fragen durch die Dezemberverfassung führte dazu, dass die Stabilisierung des Staates von der Aufrechterhaltung starker Kaiserposition abhing. Die Staatsordnung österreichischer Monarchie entwickelte sich nicht in die Richtung des parlamentarischen Regierungssystems, sondern brachte die Rückkehr zu Grundsätzen des monarchischen Autoritarismus; die Rechtsordnung stützte sich nämlich in der Endphase der Monarchie immer mehr auf spezielle kaiserliche Verordnungen.

Die Dezemberverfassung gab in Österreich den Anfang für das Herrschen des Rechtes, die von zwei wichtigen Einrichtungen bewahrt wurde: von dem Reichsgericht und Verwaltungsgerichtshof. Auf diese Weise wurden starke Grundlagen für den Schutz öffentlichen subjektiven und politischen Rechte der Bürger gefunden. Die Aktivität beider Einrichtungen von gerichtlichem Charakter erzwang bei dem Staatsapparat die Beachtung der verfassungsmäßigen Rechtsordnung. Ihre Urteile wurden von der Staatsbürokratie als Präzedenzentscheidungen angesehen, die sich dadurch vor krasser Rechtsverletzung bewahren konnte. Die Gerichtshöfe des öffentlichen Rechtes, welche die Grundlagen für ihre Tätigkeit aus den Verfassungsnormen und aus der Kaiserautorität schöpften, gewannen selbst eine hohe gesellschaftliche Position. Sie erweckten das Vertrauen zum Recht und übten den Einfluss auf die Achtung der Gewalt von Bürgern aus. Mit ihrer Aktivität befestigten sie im Gesellschaftsbewusstsein die Überzeugung von der Monarchie Franz Josefs des I. als einem Rechtsstaat. Um den hohen Rang von den Entscheidungen der höchsten österreichischen Gerichtshöfe machten sich hervorragende Präsidenten von zweifellosem beruflichen und politischen Prestige verdient: Belcerdi, Habietinek, Schönborn, Unger.

Die Aktivität des Reichsgerichtes (1869-1918) kann man von zwei Aspekten betrachten: dem juridischen und dem historischen. In juristischer Hinsicht

wiederspiegelte die Rechtsprechung des Gerichtshofs völlig das Prinzip des kontradiktorischen Handelns, er erwägte nämlich die Argumenten beider Seiten (Bürger oder Rechtsperson contra Verwaltungsorgan) und entschied den Streit um die Verletzung der in der Verfassung garantierten Rechte auf Grund einer freien Beurteilung vorgelegter Beweise. In seiner Tätigkeit hielt sich das Reichsgericht an den Wortlaut des Gesetzes und vermied, eine Modeldefinitionen zu formulieren. Er befasste sich eher mit der Festlegung der Grenzen der bürgerlichen Freiheit in jedem Einzelfall als mit der Bestimmung ihres Verfassungsmaßes. Die Rechtsprechung des Reichsgerichtes entwickelte die Bedeutung der Bürgerrechte und -freiheiten nicht in solchem Ausmaß, dass sie die Ergänzung der Verfassungsnormen werden konnte. Sie brachte (außer dem Schutz des Grundsatzes der Gleichberechtigung der Nationen) eigentlich keine schöpferische Erweiterung der Verfassungsgewährleistungen. Das Reichsgericht blieb in seiner Rechtsprechung treu den Gesetzen. Angesichts der Änderungen im öffentlichen Leben Österreichs verlieh er ihnen keinen neuen Inhalt. Mit seiner Rechtsprechung wollte der Gerichtshof gesellschaftliche Prozesse nicht anregen, sondern strebte ihr Aufhalten an. Damit vertrat er eine konservative Stellung. Trotzdem hatte er in seiner Tätigkeit viele Entscheidungen, die mit den liberalen Grundsätzen der Dezemberverfassung übereinstimmten. Auf diese Art und Weise trug das Reichsgericht entscheidend zur Erweiterung des Bereiches öffentlicher Bürgeraktivität bei.

Der politische Niedergang österreichischen Liberalismus gab den Anfang für die Evolution der Staatsverwaltung in die konservative Richtung, gegenüber dem immer stärkeren Einfluss, der von höfischen Machteliten auf ihre Tätigkeit ausgeübt wurde. Im Staatsleben Österreichs war die Klerikalisierung der Gewaltstrukturen als Gegengewicht zu dem deutsch-slawischen Konflikt, das den Staat sprengte, zu sehen. Der Nationalismus österreichischer Deutschen rief antihabsburgische und antikatholische Haltungen hervor. Dazu kam die Entstehung einer in dieser Zeit allgemeinen Tendenz, die die Verweltlichung der Staatseinrichtungen annahm. Die Antwort des Staatsapparates war die Gegenwirkung diesen Prozessen gegenüber mit allen rechtlichen Mitteln, über die damalige Gesetzgebung verfügte. Er rechnete darauf, die Unterstützung des Reichsgerichtes, der ihm grundsätzlich die Bekämpfung der pangermanischen Ideen erlaubte, zu bekommen, aber er war prinzipiell gegen einen Staat von konfessionellem Charakter. Er verteidigte das Recht weltlicher und konfessionsloser Bewegungen, um seine eigenen Ideen zu verbreiten. Demzufolge war das der wichtigste historische Kontext der Rechtsprechung des Reichsgerichtes.

Der Verwaltungsgerichtshof (1876-1918) entstand in der Zeit, als das Reichsgericht schon einige Mustergerichtsentscheidungen erließ, die zeigten, dass er nicht vorhatte, eine Institution vom dekorativen Charakter zu sein. Der Expansion der Rechtsprechung des Reichsgerichtes folgte das Bedürfnis, den Verwaltungsgerichtshof, also den zweiten Gerichtes für öffentliche Rechte, ins Leben zu rufen, mit dessen Gründung man zuerst zögerte. Die Befürchtung davor, dass er neben dem Reichsgericht zu einem wirksamen Exekutor öffentlicher subjektiver Bür-

gerrechte werden konnte, verursachte eine beträchtliche Einengung seiner sachlicher Zuständigkeit.

Die Analyse der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs erwies jedoch, dass er weit über die Intentionen der Gesetzväter ging, die die Einschränkung seiner Kompetenzen anstrebten. Er vertrat elastische Interpretation der Grundlagen für die Berechtigung der Parteien zur Beschwerdenerhebung, wobei er mit der Zeit immer häufiger für Kriterium dieser Legitimation „das Interesse der durch das Recht Geschützten“ statt „die Verletzung des subjektiven Rechtes“ annahm. Dem gemäß hatten die Steuerpflichtigen einer Gemeinde das Recht, Anspruch im Bezug auf die Entschlüsse der Gemeindebehörde von der Ausgabe öffentlicher finanzieller Mittel für die Einrichtungen von konfessionellem oder nationalem Charakter vor dem Verwaltungsgerichtshof zu erheben. Die Ausübung der Kontrolle über den Bereich der Tätigkeit der Selbstverwaltungsorganen wurde ein wichtiger Grundsatz eines Rechtsstaates bestätigt: die Realisierung sozialer Ziele durch die Gewalt sollte mit der Beachtung der Minderheitsrechte stattfinden.

Neben der Kontrolle individualisierter Verwaltungsentscheidungen ließ der Verwaltungsgerichtshof in der Endphase seiner Tätigkeit die Möglichkeit zu, allgemeine polizeiliche Anordnungen und Ordnungsmaßnahmen anzufechten. Er nahm an, dass sie seiner Jurisdiktion unterlagen, weil sie eine Quelle für direkte Beschränkung der Freiheiten des Bürgerverhaltens waren. In Folge dieser Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs blieb der ganze Verbot- und Befehlbereich von dem Ordnungscharakter nicht außerhalb der Kontrolle der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Die Gewalt, besonders die der Selbstverwaltung, musste also die das Gesellschaftsverhalten der Bürger „disziplinierenden“ Tätigkeiten auf überaus ausgewogene Weise unternehmen.

Der Verwaltungsgerichtshof erweiterte erheblich seine Berechtigungen auf dem Gebiet der Kontrolle freier Anerkennung der Verwaltung (freies Ermessen). Das freie Ermessen in Form der Kategorie des Gesellschaftsinteresses entzog sich nicht immer seiner materiellen Kontrolle. In vielen Fällen legte der Gerichtshof auf die bindende Art und Weise fest, ob der von den Verwaltungsorganen festgestellte Tatbestand mit dem Inhalt einer Rechtsnorm übereinstimmte, die den Charakter unbestimmter Begriffe oder genereller Klausel hatte.

Die sachbezogene Beurteilung einer ausgewählten Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs, welche die Problematik von großer gesellschaftlichen und ideologischen Bedeutung betrifft, lässt seine Judikatur in zwei Perioden teilen. Eine förmlich Zäsur bildet die Wende des 19. und 20. Jahrhunderts und einige Jahre vor dem Ausbruch des Ersten Weltkrieges. In der ersten Phase strebte der Verwaltungsgerichtshof danach, die Auslegung der Gesetzgebung, die zur Zeit der Bildung konstitutioneller Regierung entstand, mit Aufrechterhalten seiner liberalen Tendenz zu vollziehen. Das betraf vor allem die umstrittenen Bekenntnisfragen. Die zweite Periode brachte den Zusammenbruch der Rechtsprechungslinie als Ergebnis des Zugeständnisses gegenüber der Haltung des immer mehr konservativen Ver-

waltungsapparates. Eine andere Tendenz erwies die Rechtsprechung im Bezug auf die Fälle von der Verletzung des Eigentumsrechtes, denn mit dem Zeitlauf stieg der Grad des von ihnen gegebenen Rechtsschutzes. In Bereichen ohne ideologischen Kontext kümmerte sich der Verwaltungsgerichtshof zum Schluss seiner Tätigkeit mehr um Sicherung öffentlicher subjektiver Bürgerrechte als um öffentliche Interessen der Staatsregierung.

Aus der Rechtsprechung der höchsten Gerichtshöfe Österreichs entsteht ein Bild des Staates, der alle nationalen Bewegungen und antisemitischen Tendenzen mit allen möglichen Mitteln bekämpfte. Die Handlungen, die der Staatsapparat dafür unternahm, fand die Akzeptanz zentraler Gerichtsinstanzen, weil sie in derartigen Bürgerstellung die Äußerung des Missbrauchs konstitutioneller Freiheiten sahen. Die Staatsregierung konnte aber nicht die gesellschaftlichen Prozesse stoppen, die durch die Dezemberverfassung sowie durch die sich auf sie stützende Auslegung der Vorschriften durch das Reichsgericht und den Verwaltungsgerichtshof in Gang gebracht wurden.

Im Bereich des Schutzes der Pressefreiheit und der Druckverbreitung verteidigten die Strafgerichte entschlossen die Freiheit der Meinungsäußerung in Form des gedruckten Wortes. Manchmal zeigten sie übermäßige Toleranz für vertretene Meinungen und Anschauungen auf. Der Staatsapparat griff oft in die von der Verfassung gewährte Presse- und Meinungsfreiheit mit großer Zurückhaltung ein. Er gebrauchte aber konsequent Repressionsmittel, wenn die in der Verfassung garantierten Freiheiten dem Strafgesetz zuwider angewandt wurden.

Die Interpretation des Syndikatsgesetzes (1872) durch das Zivilgericht verhinderte die Einengung seines Wirkungskreises. Unter dem Einfluss dieses Gesetzes strebten die Gerichte nach der Erweiterung rechtlicher Grundlagen für die Zulässigkeit der Forderung nach den Schadenersatz bei der Gemeinde oder bei dem Staat, wenn die Schaden von den Handlungen der Beamten, besonders der Selbstverwaltungsregierung, verursacht wurden. Das weite Recht freier Selbstverwaltung sollte durch die Vergrößerung rechtlicher Grundlagen für Haftpflicht der Gemeinde für die Tätigkeit ihrer Organe verhindert werden, die die rechtfertigten Interessen und Rechte des Einzelnen verletzen. Die Gerichte bildeten also den nächsten rechtlichen Mechanismus (zwar im eingengten Ausmaß), der bei den Verwaltungsorganen die Rechtsbeachtung erzwang.

Die Krise der liberalen Rechtsordnung in der Endphase Bestehens österreichischer Verfassungsmonarchie verstärkte die Strukturen von Regierungsverwaltung. Das öffentliche Leben in Österreich war im Zusammenhang damit dem Konzessionieren von der Gewalt unterlegen, welche an die Stelle konstitutionellen Pluralismus immer mehr den konfessionellen Charakter des Staates festigen wollte. Dem folgten klerikale und konservative Aktivitäten der Staatsorgane. Die unabhängigen Gerichtshöfe in Österreich bildeten mit ihrer Rechtsprechung eine Barriere für eine solche Haltung des Staatsapparates. Nur in manchen Fällen unterlagen sie ihrem Druck, indem sie sich in der Rechtauslegung nicht nach liberalem sondern konfessionellem Standpunkt richteten. In der letzten Dekade der Funktio-

nierung des Staatssystems in Form der Verfassungsmonarchie in Österreich, also noch vor dem Krieg, traten die Anzeichen für eine unbeträchtliche Krise der Rechtsherrschaft auf.

Die österreichische Verfassungsmonarchie kann man als ein Paradigma des Rechtsstaates unter zwei Gesichtspunkten darstellen: formalem und materiellem. Der formale Begriff eines Rechtsstaates weist auf institutionelle Sicherung gesetzmäßiger Aktivitäten der Staatsorgane hin. Er fasst also ein ausgebautes System rechtlicher Gewährleistungen um, die den Bürgern erlaubte, Ansprüche wegen illegaler Verletzung ihrer Freiheitsrechte und öffentlicher subjektiver Rechte zu erheben. In dieser Bedeutung war die Verfassungsmonarchie in Österreich ein musterhafter Rechtsstaat, weil es zahlreiche rechtliche und verfassungsmäßige Lösungen schuf, die das Aufrechterhalten des Staatsapparates in Zügeln des geltenden Rechtes hielt. Die Veränderungen der österreichischen Monarchie in Richtung eines Rechtsstaates wurden durch die Dezemberverfassung im Jahre 1867 angefangen und durch das Gesetz über Schadenersatz für die schuldlos Verurteilten (1892) beendet. Das war auch die Zeit, in welcher der österreichische Staatsapparat versuchte, mit Rechtsanwendung die Verfassungsordnung zu beachten.

Im geringeren Maße war die österreichische Verfassungsmonarchie ein Rechtsstaat in materieller Bedeutung, d.h. solcher, in dem das staatliche Recht im ausreichenden Ausmaß sowohl Rechte als auch gerechte Interesse der Einzelmenschen angesichts ihrer Nationalität, Konfession, ihres Geschlechts, religiöser und weltlicher Anschauung zu sichern. Der Zustand der österreichischen Gesetzgebung wich von den Standards des Rechtsstaates ab, weil die liberale Rechtsordnung ins System der privat-rechtlichen Normen vom ABGB vom Jahre 1811 eingebaut wurde, einem Zivilkodex, der noch zur Zeit feudalen Verhältnissen entstanden war. Manchmal funktionierten die beiden Systeme: das des öffentlichen und das des privaten Rechts, unabhängig voneinander. Unter diesen Umständen konnte die Anwendung rechtlicher Normen nicht immer die rechtgefertigten Ansprüche der Bürger befriedigen.

Die Grundlagen der Konzeption des Rechtsstaates in materieller Bedeutung wurden während der lebhaften Debatten von dem Reichsgericht und dem Verwaltungsgerichtshof geschaffen, die wegen des oben genannten Charakters von österreichischem Rechtssystem den Maß doktrinäer Forderungen hatten. Davon zeugt vor allem die Diskussion über die Einführung der rechtsmäßigen Pflicht, konfessionslose Kinder religiös zu erziehen. Die Gerichtshofsräte wurden nämlich vor das Problem gestellt, die Rechte weltlicher Minderheit mit dem in der Staatsgesetzgebung eingenommenen Grundsatz der religiösen Bildung der Kinder in Einklang zu bringen. Die Religiosität und die mit ihr verbundenen moralischen Werte wurden damals allgemein für das Bollwerk guter Gesellschaftsentwicklung gehalten.

Diejenigen unter den Räten des Verwaltungsgerichtshofes und Reichsgerichtes, die Bürgerrechte zur Wahrung ihrer weltlicher Anschauung verteidigten, setzten sich gleichzeitig für den Rechtsstaat, in dem sich weder Schaffung noch Anwendung des Rechts auf Forderungen der Werte der religiösen oder weltlicher Ur-

sprung stützen sollte. Der Rechtsstaat sollte gleichmäßig das Recht der Bürger zu dem von ihnen gewählten Lebensstil und Ausbildungsmodel gewähren. Der Staat konnte demgemäss gesetzlich nicht in die Erziehungs- und Bildungsweise der Kinder von den Eltern eingreifen.

Aus der rechtlich-verfassungsmäßigen Erfahrung österreichischer Monarchie ergibt sich daher Legitimation der Meinung, dass der Rechtsstaat in der institutionellen und öffentlichen Sphäre, weder durch religiösen Integrismus noch weltlichen Fundamentalismus aneignen werden kann. Die Bildung eines Rechtsstaates und das Bild staatlichen Lebens in österreichischer Verfassungsmonarchie kann ein Beweis auch dafür sein, dass die moralische Grundlage der Rechtsherrschaft unveräußerliche Naturrechte des Einzelmenschen bilden sollte, die in der jüdisch-christlichen Kultur verankert sind – dem stärksten Faktor, der gegenwärtige menschliche Zivilisation gestaltet. Im anderen Fall kann ein positivistischer Rechtsstaat neue Formen totalitärer Rechtsordnung generieren.



Spis treści

Część pierwsza:

Konstytucja Grudniowa 1867.

Rozdział pierwszy:

Geneza Konstytucji Grudniowej

I. Od absolutyzmu do konstytucjonalizmu	9
II. Dyplom Październikowy a Patent Lutowy	13
III. Między federacją a dualizmem	18
IV. Podsumowanie	26

Rozdział drugi:

Uchwalenie Konstytucji Grudniowej

I. Rada Państwa wobec planów ustrojowych władzy wykonawczej	28
A. Inicjatywa ustawodawcza rządu	28
B. Wydział Konstytucyjny Izby Posłów	32
C. Ustawa o zmianie paragrafu 13 Patentu Lutowego	36
D. Ustawa o odpowiedzialności ministrów	38
II. Działalność Rady Państwa jako Konstytuandy	41
III. Ustawy konstytucyjne z roku 1867	46
A. Ustawa zasadnicza o władzy sędziowskiej	46
B. Ustawa zasadnicza o pełnieniu władzy rządowej i wykonawczej	47
C. Ustawa zasadnicza o ustanowieniu Trybunału Państwa	49
D. Ustawa zasadnicza o powszechnych prawach obywateli	50
E. Ustawa o zmianie Patentu Lutowego	53
IV. Podsumowanie	55

Część druga:

Instytucje ochrony prawa publicznego.

Rozdział pierwszy:

Ochrona praw i wolności obywatelskich

I. Trybunał Państwa	59
A. Powstanie i organizacja Trybunału Państwa	59
1. Struktura i skład	62
2. Tryb postępowania	66

B. Zakres przedmiotowej właściwości Trybunału Państwa	68
1. Naruszenie prawa politycznego poręczonego w konstytucji jako podstawa właściwości	71
2. Wyłączenia przedmiotowej właściwości	73
a. Sprawy karno-policyjne	73
b. Sprawy dyscyplinarne	76
C. Kompetencja Trybunału Państwa	78
1. Charakter i zasięg funkcji kontrolnej	78
2. Prawne znaczenie i skuteczność wyroków	82
D. Orzecznictwo Trybunału Państwa	88
1. Równość wobec ustawy i równy dostęp do urzędów	90
2. Wolność osiedlania się i emigracji	92
a. Podstawy prawne przymusowego wydalenia i odstawienia pod strażą	92
b. Przestanki prawne wydalenia na podstawie ustawodawstwa gminnego	96
c. Prawne warunki wolności emigracji	99
3. Wolność osobista	100
4. Prawo miru domowego	103
5. Tajemnica korespondencji	105
6. Wolność stowarzyszeń i zgromadzeń	107
a. Polityczny charakter stowarzyszenia	109
b. Podstawy prawne zakazu działalności stowarzyszenia	113
c. Podstawy prawne rozwiązywania stowarzyszenia	115
d. Prawne ograniczenia ingerencji w działalność stowarzyszenia	120
e. Podstawy prawne wolności zgromadzeń	121
7. Wolność słowa i prasy	123
8. Wolność wyznania i sumienia	127
9. Wolność kultu religijnego	131
10. Wolność nauczania i nauki	133
11. Prawo do ochrony narodowości i języka	136
II. Podsumowanie	143

Rozdział drugi:

Ochrona publicznych praw podmiotowych

I. Trybunał Administracyjny	146
A. Geneza i powstanie Trybunału Administracyjnego	146
1. Artykuł 15 ustawy zasadniczej o władzy sędziowskiej	146
2. Rządowy projekt ustawy o ustanowieniu Trybunału Administracyjnego	149
a. Debata parlamentarna	152
b. Publiczna dyskusja	156

B. Organizacja i działanie Trybunału Administracyjnego	161
1. Struktura i skład	161
a. Organizacja wewnętrzna	161
b. Stan osobowy	164
2. Tryb postępowania	171
a. Ustawowa podstawa dopuszczalności zażalenia	171
b. Termin wniesienia zażalenia	172
c. Odrzucenie zażalenia <i>a limine</i>	172
d. Wyrok poza jawną rozprawą ustną	173
e. Przebieg rozprawy i zasady wyrokowania	175
C. Zakres przedmiotowej właściwości Trybunału Administracyjnego	179
1. Generalna klauzula kompetencyjna	179
a. Rodzaj aktu administracyjnego	180
b. Naruszenie publicznego prawa podmiotowego	182
2. Wyłączenia przedmiotowej właściwości	184
a. Ogólna klasyfikacja wyłączeń	184
b. Sprawy objęte kompetencją Trybunału Państwa	186
c. Sprawy z zakresu swobodnego uznania administracji	189
d. Sprawy karno-policyjne	195
D. Kasacyjne uprawnienia Trybunału Administracyjnego	196
1. Rodzaje kasacji	196
2. Ograniczenia kasacyjnej kompetencji	199
a. Wyrokowanie na podstawie stanu faktycznego przyjętego w postępowaniu administracyjnym	199
b. Skutki prawne orzeczenia kasacyjnego w kwestii nieprawidłowości ustaleń faktycznych	203
3. Znaczenie i skuteczność wyroków kasacyjnych na podstawie § 7 ustawy	205
4. Tworzenie zasad procedury administracyjnej na podstawie § 6 ustawy	207
a. Prawne regulacje postępowania administracyjnego	207
b. Pozycja prawna strony w postępowaniu administracyjnym	209
c. Kryteria prawidłowej decyzji administracyjnej	211
d. Pouczenie o środkach prawnych	212
e. Prawomocność decyzji i zakaz reformationis <i>in peius</i>	215
E. Orzecznictwo Trybunału Administracyjnego	218
1. Ochrona prawa własności	218
2. Sprawy o naruszenie gminnego prawa wyborczego	221
3. Prawo przynależności do gminy	222
4. Sprawy wyznaniowe	223
a. Przynależność religijna rodziców a wyznanie dzieci	223
b. Przymus religijny dla dzieci bezwyznaniowych	225
c. Obowiązek świadczeń na cele kultu religijnego	231

d. Pozycja prawna kościołów i związków wyznaniowych (Kościoł katolicki i izraelski związek religijny)	233
5. Ochrona pozycji prawnoustrojowej samorządu gminnego	243
II. Podsumowanie	247

Część trzecia:

U źródeł państwa prawnego

Rozdział pierwszy:

Austriacka monarchia konstytucyjna jako przykład państwa prawnego

I. Rządy prawa. Niezależność trybunałów prawa publicznego w systemie władzy	251
II. Instytucja odszkodowania za niewinne zasądzenie	255
A. Podstawy prawne	255
B. Orzecznictwo Trybunału Państwa	258
III. Podsumowanie	263

Rozdział drugi:

Kontrola praworządnego działania organów państwa przez sądy powszechne

I. Wolność prasy i rozpowszechniania druków w orzecznictwie sądów karnych	266
A. Podstawy prawne	266
B. Cenzura z powodów politycznych i obyczajowych	269
II. Roszczenia odszkodowawcze obywateli z powodu naruszenia prawa przez organy państwa	276
A. Podstawy prawne	276
B. Orzecznictwo sądów cywilnych	279
III. Podsumowanie	286

Zakończenie	289
Wykaz źródeł i literatury	291
Indeks osób	297
Zusammenfassung	301



25. MAR. 2002



ISBN 83-7188-517-2