

ANDRZEJ DZIADZIO
(Kraków)

Orzecznictwo austriackiego Trybunału Państwa w ocenie polskiej nauki prawa (XIX/XX w.)

Rechtssprechung des Österreichischen Reichsgerichts in der Einschätzung der polnischen Rechtslehre (19.–20. Jahrhundert)

1. Wprowadzenie; 2. Ochrona praw narodowości w orzecznictwie Trybunału Państwa; 3. Polscy „glosatorzy” wyroków Trybunału Państwa; 4. Zakończenie.

1. Einführung; 2. Schutz der Nationalitätsrechte in der Rechtssprechung des Reichsgerichts; 3. Polnische „Glossatoren” der Urteile des Staatstribunals; 4. Resümee.

1

Utworzony w Austrii w 1867 r. Trybunał Państwa (*Reichsgericht*) był pierwszym w Europie sądem prawa publicznego powołanym do ochrony konstytucji. Wprawdzie nie przeprowadzał kontroli zgodności ustaw z konstytucją, ale wymuszał na organach państwowych przestrzeganie zagwarantowanych w niej praw i wolności obywatelskich. Trybunał Państwa rozstrzygał bowiem m. in. o zażaleniach obywateli na decyzje organów administracyjnych z *powodu naruszenia poręczonych im przez konstytucję praw politycznych*¹.

Trybunał Państwa obejmował ochroną wszystkie prawa i wolności, które zawierała ustawa zasadnicza o powszechnych prawach obywateli z 21 grudnia 1867 r., z wyjątkiem poręczonej w art. V nietykalności własności. Zwrot *prawa polityczne*, jaki znalazł się w ustawie określającej zakres jego przedmiotowej właściwości, miał swoje historyczne uzasadnienie. Radcy Trybunału Państwa włączyli prawa podstawowe (*Grundrechte*) do kategorii praw politycznych w oparciu o postanowienia cesarskiego patentu z 4 marca 1849 r. Stanowił on integralną część nadanej wówczas przez Franciszka Józefa I konstytucji zwanej ołomuniecką.

¹ Zob. Państwowa ustawa zasadnicza z 21. Grudnia 1867 o ustanowieniu Trybunału Państwa, d. u. p. Nr. 143, [w:] S. Starzyński, Kodeks Prawa Politycznego, czyli austriackie ustawy konstytucyjne 1848–1903, Lwów 1903, s. 813.

Była ona kontrpropozycją dla przyjętego przez austriacki parlament projektu konstytucji, zakładającego powstanie liberalnego państwa prawa². Wobec czego wydany w okresie Wiosny Ludów patent wprowadzał także *zagwarantowane przez konstytucyjną formę rządu prawa polityczne*. Patent zaliczał do *praw politycznych* podstawowy katalog wolności i praw osobistych jednostki. Historyczna tradycja zaważyła na tym, że posłużono się tym pojęciem przy oznaczeniu kompetencji Trybunału Państwa. Także wykładnia historyczna przesądziła o uznaniu prawa własności za prawo poręczone w konstytucji, ale nie polityczne, gdyż patent cesarski z 1849 r. przemilczał gwarancję nienaruszalności własności³.

W orzecnictwie Trybunału Państwa dominującą była ochrona tych praw i wolności, które zapewniały obywatelom aktywny udział w życiu publicznym – tj. wolności stowarzyszeń i zgromadzeń oraz wolności słowa. Zażalenia na naruszenie prawa do zrzeszania się stanowiły stały punkt jego orzecznictwa przez cały okres działalności. Pod koniec XIX i na początku XX w. rosła liczba zażaleń obywateli na zakazy działalności w ramach stowarzyszeń o charakterze narodowym lub wolnomysłicielskim. W tym okresie zwiększyła się też liczba spraw o naruszenie prawa do strzeżenia własnej narodowości i języka, głównie jako następstwo konfliktu niemiecko-czeskiego na obszarze Korony św. Wacława. Sprawy o ochronę praw mniejszości narodowych były także stałym elementem orzecznictwa Trybunału Państwa. Zwłaszcza ta ostatnia dziedzina jego orzecznictwa spotkała się z żywym zainteresowaniem przedstawicieli polskiego życia naukowego w czasach autonomii Galicji, bowiem bezpośrednio dotyczyła także interesów narodowych Polaków.

2

Artykuł 19 ustawy zasadniczej z 21 grudnia 1867 r. deklarował ochronę 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 urządzane w ten sposób, aby każdy z tych szczepów lu-*

² Zob. A. Dziadzio, *Koncepcja państwa prawa w XIX wieku – idea i rzeczywistość*, CPH, 2005, t. 57/1, s. 177–201.

³ Zażalenia na decyzje godzące w prawo własności obywatele monarchicznej Austrii mogli wnosić od 1876 r. do Trybunału Administracyjnego, który działał na podstawie ustawy z 22.10.1875 r., będącej wykonaniem zapowiedzi tzw. Konstytucji Grudniowej z 21.12.1867 r. (art.15 ustawy zasadniczej o władzy sędziowskiej). Zob. na ten temat, A. Dziadzio, *Ochrona prawa własności w orzecnictwie austriackiego Trybunału Administracyjnego (1876-1918)*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego”, t. 5, 2000, s. 217 in.

*dowych otrzymał potrzebne środki wykształcenia się za pomocą swego własnego języka, bez wywierania przymusu nauczania się drugiego języka krajowego*⁴.

Zażalenie na naruszenie konstytucyjnego prawa do zachowania narodowej tożsamości i języka było jednym z pierwszych, które zostało wniesione do Trybunału Państwa w początkach jego działalności. Właśnie na kanwie sporu o zakres ochrony praw narodowości w Austrii pojawiła się kwestia wykładni przepisów określających jego przedmiotową właściwość. Władze administracyjne bowiem domagały się odrzucenia zażalenia, podnosząc argument, że prawo do pielęgnowania własnej narodowości było wprawdzie poręczone w konstytucji, ale nie miało charakteru prawa politycznego. Strona rządowa dążyła do znacznego zawężenia jurysdykcji Trybunału Państwa, jako instytucji powołanej do ochrony praw obywatelskich. Trybunał Państwa, broniąc swej konstytucyjnej funkcji strażnika konstytucji, posłużył się zatem – jak wspomniano – wykładnią historyczną dla uzasadnienia podstaw swej rzeczowej kompetencji.

Drugą sporną kwestią była ocena charakteru prawnego art. 19 ustawy zasadniczej o powszechnych prawach obywateli. Chodziło o to, czy Trybunał Państwa był uprawniony do ochrony praw narodowości w oparciu o samoistne bezpośrednie działania konstytucyjnych przepisów. Rząd bowiem prezentował pogląd, że art. 19 stanowił wyłącznie dyrektywę dla władz państwowych, gdyby zamierzały uregulować prawnie stosunki narodowościowe monarchii. Rozpoznawana przez Trybunał Państwa sprawa dotyczyła trzech gmin Korony czeskiej o przewadze ludności słowiańskiej, które wniosły zażalenie na decyzję władz oświatowych o utworzeniu na ich terenie szkoły w języku niemieckim. Ministerstwo zwalczało zażalenie gmin argumentem, że decyzja o utworzeniu szkoły została wydana zgodnie z przepisami ustawy o państwowych szkołach ludowych z 14 maja 1869 r.

Trybunał Państwa odrzucił tezę strony rządowej, że zastosowanie w tym przypadku art. 19 nie wchodziło w grę, gdyż brakowało aktu wykonawczego, który regulowałby kwestię równouprawnienia narodowościowego przy tworzeniu szkół. W wydanym orzeczeniu wskazał na zasadę państwa prawa, według której administracja państwa była upoważniona do podejmowania decyzji wyłącznie na podstawie i w ramach obowiązującego prawa. Trybunał Państwa stwierdził, że wprawdzie ustawa dawała władzom oświatowym możliwość określenia języka wykładowego w utworzonej szkole, ale mogły one to uczynić wyłącznie w granicach zakresłonych przez postanowienia art. 19 ustawy o powszechnych prawach obywateli.

Od tego momentu uznawał konsekwentnie w swym orzecznictwie bezpośrednie działanie normy konstytucyjnej w dziedzinie ochrony praw narodowości. Stosunki narodowościowe w Austrii nie znalazły ustawowej regulacji aż do jej upadku

⁴ S. Starzyński, *Kodeks Prawa...*, s. 696–697.

w 1918 r. Wobec tego „prawotwórcza” wykładnia art. 19 przez Trybunał Państwa i (od 1876 r.) przez Trybunał Administracyjny stanowiła właściwie jedyną podstawę narodowego równouprawnienia⁵. Trybunał Państwa, uznając bezpośrednie działanie przepisu konstytucji dla zabezpieczenia praw narodowości, nie do końca jednak zdawał sobie sprawę z tego, że tym samym wyznaczył sobie jednocześnie rolę „promotora” politycznej emancypacji mniejszości narodowych. Stał się w ten sposób głównym regulatorem skomplikowanych stosunków narodowościowych monarchii austriackiej, niekiedy ze świadomością ich kształtowania w sposób nie do końca zamierzony. Zmusił bowiem aparat biurokratyczny państwa do posługiwania się językami krajowymi w zakresie wewnętrznego działania, gdyż organy administracyjne miały obowiązek załatwiać sprawy w takim języku, w jakim zostało wniesione podanie⁶.

Orzecznictwo Trybunału Państwa w dziedzinie ochrony prawa do zachowania własnej narodowości doprowadziło do znacznego osłabienia pozycji języka niemieckiego w życiu publicznym monarchicznej Austrii. Przez to nadwątlony został podstawowy element państwowo-politycznej spójności wielonarodowościowej monarchii. Obrona własnych interesów narodowych przez Niemców austriackich z końcem XIX w. zaowocowała także naukowymi opracowaniami, które kwestionowały stanowisko Trybunału Państwa o samoistnym zabezpieczeniu praw narodowości monarchii przez art. 19 ustawy zasadniczej.

Niemniej jednak Trybunał Państwa nigdy nie wycofał się z wcześniej zajętego stanowiska, chociaż jego radcy uznawali za rzecz pożądaną unormowanie kwestii językowej w Austrii w drodze specjalnej ustawy. Pozostali do końca wierni raz przyjętej wykładni przepisów ustawy o powszechnych prawach obywateli, i nie ulegli namowom jej zmiany ze strony nie tylko środowisk nacjonalistycznych Austrii, ale i austriackiej nauki prawa. Podobnie uczynił Trybunał Administracyjny, aczkolwiek miał nieco trudniejsze zadanie. Gminy, które sprzeciwiały się nakazom otwierania szkół dla mniejszości narodowych, powoływały się w swych zażalegniach na zasadę państwa prawa, że nałożony na nie obowiązek ponoszenia kosztów utrzymania szkoły dla swej legalności wymagał wyraźnego przepisu ustawy. Natomiast władze oświatowe za podstawę prawną decyzji o utworzeniu szkoły dla mniejszości narodowych uznawały na – zasadzie analogii – przepisy ustawy o państwowych szkołach ludowych⁷.

⁵ Zob. na ten temat: A. Dziadzio, *Monarchia konstytucyjna w Austrii 1867–1914. Władza–obywate–prawo*, Kraków 2002, s. 136 i n.

⁶ *Ibidem*, s. 138–143.

⁷ *Ibidem*, s. 143.

3

Przedstawienie stanowiska polskiej nauki prawa wobec orzecznictwa Trybunału Państwa głównie w kwestii narodowościowego równouprawnienia z jednego powodu wydaje się ważne. Odegrała ona bowiem istotną rolę w podtrzymaniu przez Trybunał Państwa dotychczasowej „prokonstytucyjnej” linii orzeczniczej w sytuacji, gdy nasiliły się konflikty narodowościowe w Austrii na przełomie XIX i XX w. Polacy byli tą słowiańską narodowością monarchii austriackiej, która cieszyła się szerszą autonomią w porównaniu z innymi. Dzięki temu stanowili jedyną właściwie – obok Żydów – lojalną społeczność wobec austriackiego rządu. Politycy galicyjscy zajęli wobec tego znacznie wyższą pozycję polityczną w Wiedniu niż mogło to wynikać z rangi Galicji, która w sumie była peryferyjną prowincją monarchii. Z tego też względu politycy Koła Polskiego na forum austriackiej Rady Państwa stali się znaczącą grupą, która zaczęła pretendować do roli głównego reprezentanta interesów narodowych żywiołu słowiańskiego monarchii przeciw zakusom centralistów wiedeńskich do przywrócenia niemieckiego charakteru państwa. Do najbardziej znanych „głosatorów” wyroków Trybunału Państwa należeli Stanisław Madeyski i Franciszek Kasprzak.

Stanisław Madeyski (1841–1910) był profesorem Uniwersytetu Jagiellońskiego, dziekanem Wydziału Prawa UJ w roku akad. 1889/90, a także rektorem Uniwersytetu w 1892/93 i 1893 r. W latach 1893–1895 pełnił funkcję ministra wyznań i oświaty w rządzie austriackim. Należał do najważniejszych postaci polskiego życia naukowego i politycznego w Austrii ery konstytucyjnej. Wniósł wielki wkład w opracowanie prawnego modelu stosunków narodowościowych – tak od strony teorii, jak i orzecznictwa Trybunału Państwa. Jego w tym względzie zasługi zostały docenione przez historiografię austriacką, która poświęciła mu monograficzne opracowanie⁸, natomiast w polskiej literaturze historyczno-prawnej postać S. Madeyskiego została niedawno niejako wydobyta na światło dzienne⁹. Nie pozostaje bowiem najmniejszej wątpliwości, że jego wysoka pozycja w austriackich

⁸ J. Radzyner, *Stanisław Madeyski (1841–1910), Ein austro-polnischer Staatsmann im Spannungsfeld der Nationalitätenfrage in der Habsburger Monarchie*, Wien 1983. Wyjątkowa rola S. Madeyskiego jako obrońcy praw narodowych słowiańskich ludów monarchii została w szczególności odnotowana w monumentalnym opracowaniu dziejów monarchii habsburskiej przez Austriacką Akademię Nauk. Znajdujemy w nim taką charakterystykę jego działalności: „Doch sei zuvor auf die grosse Leistung des Stanislaus Madeyski von Poray verwiesen, der die Rechtsprechung über die politischen Rechte der Nationalitäten als erster eindringlich verarbeitete hat. Er verteidigte vor allem die Rechtsprechung gegen den Vorwurf der Lehre, aus blossen Verheissung von Rechten irrigerweise eine anwendbare Norm gemacht zu haben”; *Die Habsburgermonarchie 1848–1918*, Bd II. *Verwaltung und Rechtswesen*, Wien 1975, s. 686.

⁹ Zob. D. Malec, *O życiu i karierze politycznej, naukowej i zawodowej Stanisława Madeyskiego (1841–1910)*, „Państwo i Społeczeństwo” 2005, t. 4, s. 63 i n.; A. Mączyński, *Z kart historii notariatu. Stanisław Madeyski – notariusz – profesor – polityk*, „Rejent”, 14, r. 2004, nr 1 (153), s. 162 i n.; A. Dziadzio, *Koncepcja „uznania administracyjnego” Stanisława Madeyskiego (1840–1910)*, [w:] *Materiały konferencji naukowej pt. Notariat na ziemiach polskich w XIX–XX wieku. Ustawodawstwo – edukacja – piśmiennictwo – działalność*, Radom 2006, s. 95 i n.

strukturach władzy na przełomie XIX i XX w. zapewniła mu szczególne uznanie tak w świecie prawniczym, jak i w sferach politycznych ówczesnej Austrii.

Prace S. Madeyskiego poświęcone kwestiom z zakresu orzecznictwa Trybunału Państwa, jakie zostały opublikowane w języku niemieckim, nie mogły pozostać bez echa, skoro – jako radca tegoż Trybunału od roku 1898 – uchodził wówczas za jednego z najwybitniejszych znawców problematyki ochrony praw do zachowania własnej narodowości i języka w austriackim konstytucjonalizmie. Bez przesady można stwierdzić, że swymi niezwykle analitycznymi, ale bardzo przejrzystymi w odbiorze pracami na temat działalności Trybunału Państwa podbudował teoretycznie jego „prawotwórcze” orzecznictwo do tego stopnia, iż prezentowana przezeń stała linia orzecznicza nie uległa załamaniu pod naporem żądań nacjonalistów austriackich.

Z prawną problematyką ochrony praw narodowości w austriackiej monarchii konstytucyjnej S. Madeyski zetknął się bezpośrednio jako poseł (od 1879 r.) do wiedeńskiej Rady Państwa. W roku 1883 poseł J. W. Wurmbrand postawił w austriackiej Izbie Posłów wniosek, żeby język niemiecki został uznany w Austrii za państwowy (*Staatssprache*). S. Madeyski – z inicjatywy K. Grocholskiego, przewodniczącego Koła Polskiego – został wybrany do komisji powołanej do opracowania złożonego wniosku. Komisja z kolei powierzyła mu zadanie przygotowania prawnej opinii co do zasadności tego wniosku. Dostrzegając wagę zagadnienia w wymiarze politycznym, S. Madeyski zwrócił się z poradą do K. Grocholskiego.

Otrzymał też od niego wyraźną instrukcję. Zdaniem K. Grocholskiego, wnioskodawca nie wyjaśnił dokładnie zakresu swego ustawodawczego postulatu. Rolą referenta komisji było zatem wykazanie, że według konstytucji regulowanie spraw narodowych nie należało do kompetencji Rady Państwa. Wobec tego konkluzją opinii miało być stwierdzenie, że nad wnioskiem trzeba przejść do porządku dziennego¹⁰. Sugestia K. Grocholskiego była nader czytelna. Zadaniem S. Madeyskiego było storpedowanie pomysłu o wprowadzeniu języka niemieckiego jako państwowego w Austrii.

Niemniej jednak S. Madeyski, jak na rasowego prawnika przystało, przestudiował całe austriackie ustawodawstwo konstytucyjne odnoszące się do kwestii narodowościowych monarchii austriackiej. Doszedł wskutek tego do konstatacji, że kompetencja ustawodawcza w sprawach narodowościowych została w prawie austriackim rozdzielona między Radę Państwa, sejmy krajowe i egzekutywę. Z tak wypracowanym prawnym stanowiskiem ponownie zwrócił się do K. Grocholskiego z prośbą o konsultację.

Warto zacytować relację z tego spotkania samego S. Madeyskiego, gdyż – jak sam napisał – wtedy właśnie zdobył *polityczne ostrogi*. Po latach wspominał: *Na*

¹⁰ Zob. Spuścizna Stanisława Madeyskiego, mikrofilmy Biblioteki Narodowej w Warszawie, *Moje wspomnienia*, t. 2, MF 50897.

to Grocholski zadaje mi pytanie: a kto się pana pyta, do kogo kompetencja w tej sprawie należy? Wystarczy, jeżeli pan wykażesz, że nie należy do Rady Państwa. A gdy mu odrzekłem, że jako prawnikowi, docentowi Uniwersytetu trudno mi milcząco przyznać się do tego, jakoby nie wiedział, gdzie należy kompetencja, odpowiedział Grocholski: pan tu nie jesteś ani prawnikiem, ani docentem tylko referentem, który reprezentuje pewne stronnictwa polityczne [...]. W polityce mówi się wtedy dopiero, kiedy tego potrzeba. Tutaj potrzeby takiej nie ma. A przecież przez to, że pan czegoś nie powiesz nie wynika, że pan tego nie wiesz¹¹.

Argumentacja K. Grocholskiego okazała się przekonująca. S. Madeyski w swych wystąpieniach – tak na posiedzeniu komisji, jak i na forum Izby Posłów 29 stycznia 1884 r. – cały swój prawniczy wywód poprowadził tak, by udowodnić, że w konstytucji nie było przepisu, który by sprawy językowe poddawał pod kompetencję Rady Państwa. Taktyka K. Grocholskiego była w pełni skuteczna. W swoich pamiętnikach S. Madeyski przyznał, że jego referat *Niemcy uznali za znakomity*¹². Także za sukces uznał swoje wystąpienie w Izbie Posłów, gdyż jak po latach zanotował: *...rozprawa w Izbie [...] była bardzo długa, poważna i ładna. Gdy przemawiałem na końcu, słuchali mnie Niemcy z opozycji bardzo uważnie. Gdy skończyłem Smolka, wówczas prezydent Izby, tak był zachwycony, że kazał sobie koniecznie przyrzec, że mowę moją wydam drukiem*¹³.

W swej pamiętnikarskiej relacji S. Madeyski podkreślał także wpływ jego stanowiska na poglądy cesarza, który początkowo życzył sobie pozytywnego załatwienia wniosku J. W. Wurmbanda. Franciszek Józef I odstąpił jednak od tego, gdy mu ówczesny premier E. Taaffe odczytał fragmenty jego referatu, w których dowodził, że język niemiecki przez wszystkie plemiona dobrowolnie i faktycznie jest uznawany, bez potrzeby osobnej ustawy. Nadto cesarz miał rzekomo zwierzyć się w rozmowie z K. Grocholskim, że *sam próbował ułożyć [taką] ustawę, lecz doszedł do przekonania, że to się nie da zrobić*¹⁴.

¹¹ *Ibidem*.

¹² *Ibidem*. W swoich pamiętnikach S. Madeyski dał taką charakterystykę K. Grocholskiego: „O Grocholskim różne były zdania. Co do mnie, nie zgadzałem się z nim we wszystkim: osobiście nie podzielałem jego zbytniego konserwatyizmu i podolskiej szlachetczyzny. Był to jednak polityk głębszy i prawdziwy przywódca Koła Polskiego. Nie był bez pewnej chytryści, jak każdy Polak, ale nie wojował w sposób brutalny. Gdy chciał zdanie swoje w Kole przeprowadzić, zwykle przeprowadził. Podziwiałem wtedy u niego sposób argumentowania i zbijania zdania przeciwników, oparty na znajomości ludzi, z którymi polemizował. [...] Powagi zażywał w Izbie i rządzie niezwykłej [...]. Gdy głos zabierał, zalegała w Izbie cisza, słuchał go przyjaciel i nieprzyjaciel z tym przeświadczeniem, że przemawia całe Koło i że co Grocholski zapowie, tego dotrzyma. Mówią, że to był autokrata. Miał rację, o ile chodziło o prowadzenie Koła, bo my mamy tę właściwość charakteru, że potrzebujemy silnej ręki. Umiał jednak Grocholski poddać się, gdy nie był przekonany, że zdanie Koła jest zgubne. I tak gdy po wstąpieniu Dunajewskiego do gabinetu Taaffego prawica zorganizowała się w stałą większość, Gołuchowski był zdania, że należy żądać gabinetu parlamentarnego z prawicą. Gdy jednak Koło inne objawiło zdanie, poddał się, i najlojalniej gabinet Taaffego popierał”.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ *Ibidem*.

Akceptacja opinii publicznej (w tym cesarza) dla poglądu S. Madeyskiego co do tego, że w *istniejącej Austrii nie było miejsca dla niemieckiego języka państwowego* odłożyła ostatecznie do lamusa ideę niemieckiego charakteru monarchii austriackiej. Natomiast nie zakończyło to prawnego sporu o zakres ochrony praw narodowych, jakiej mogły żądać na podstawie konstytucji słowiańskie ludy monarchii. Niemcy austriaccy odbierali wyroki Trybunału Państwa, w których rozszerzał wymiar swobód narodowych w oparciu o zasadę równouprawnienia, jako działanie osłabiające ich dotychczasową przewagę w sferze politycznej, kulturowej i ekonomicznej.

Niejako w sukurs krytyce orzeczeń Trybunału Państwa korzystnych dla praw mniejszości narodowych narodziła się w austriackiej nauce koncepcja interpretacji przepisu art. 19 ustawy zasadniczej, która odchodziła od traktowania go jako samoistnej podstawy ochrony praw narodowych. Jednym z pierwszych, który zanegował dotychczasową linię orzecznictwa Trybunału Państwa, był Adolf Exner (1841–1896)¹⁵. W 1892 r. w czasopiśmie „Juristische Blätter” uzasadniał on pogląd, że art. 19 nie zawierał w sobie konkretnych przepisów, które mogły mieć bezpośrednie zastosowanie. Wskazując na jego nieprawniczą stylizację, argumentował, że ustawodawca czynił w nim tylko obietnicę nadania w przyszłości praw narodowych ludom monarchii (*Verheissungstheorii*).

Do zwolenników „teorii obietnicy” w odniesieniu do znaczenia treści art. 19 należał także Rudolf Herrnritt (1865–1945), wybitny austriacki specjalista problemów narodowościowych monarchii, profesor prawa państwowego Uniwersytetu Wiedeńskiego, od 1909 r. radca Trybunału Administracyjnego¹⁶. W swoim dziele z roku 1899 *Narodowość i prawo* prezentował pogląd, że obywatele mogli żądać od Trybunału Państwa tylko ochrony prawa do zachowania swego narodowego języka. Natomiast za paradoks uznawał stanowisko oparte na postanowieniach art. 19, zgodnie z którym nosicielem (podmiotem) narodowych interesów mógł być pojedynczy obywatel. W tym zakresie kwestionował poprawność wyroków Trybunału Państwa, w których uznawał legitymację jednostki do wniesienia zażalenia na podstawie o art. 19 i udzielał jej ochrony prawnej.

Wobec próby podważenia u schyłku XIX w. dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Państwa w sprawach narodowościowych, ponownie głos zabrał S. Madeyski, który ogłosił w roku 1901 rozprawę pt. *Studien zur Rechtsprechung des Reichsgerichtes über die Verletzung politischer Rechte. Die politischen Rechte*

¹⁵ A. Exner był profesorem prawa rzymskiego na Uniwersytecie Wiedeńskim, jego rektorem w roku akad. 1891/92; napisał *Zarys historii i instytucji prawa rzymskiego* (1882), a także dwutomowe dzieło na temat austriackiego prawa hipotecznego. Był członkiem Trybunału Państwa, w którym chciał przeforsować swe stanowisko na temat znaczenia prawnego artykułu 19 ustawy zasadniczej. Zob. na ten temat A. Dziadzio, *Monarchia konstytucyjna...*, s. 138.

¹⁶ Zob. W. Brauner, *Juristen in Oesterreich 1200–1980*. Wien 1987, s. 268 i n.

*der Nationalität*¹⁷. Z wielką erudycją i prawniczą precyzją dezawuował poglądy nauki austriackiej, która podważała wypracowaną w orzecznictwie Trybunału Państwa linię postępowania, polegającą na twórczym rozwinięciu gwarancji konstytucji dla rozwoju własnej narodowości i języka w życiu państwowym. Była ona bowiem w pełni zgodna z duchem konstytucyjnego ustawodawstwa z 1867 r. Naukowy i polityczny¹⁸ autorytet S. Madeyskiego przesądził ostatecznie o tym, że narodowości monarchii austriackiej w Trybunale Państwa miały swego obrońcę aż po jej upadek w roku 1918.

Rozprawa S. Madeyskiego z 1901 r. zapoczątkowała serię prac poświęconych orzecznictwu Trybunału Państwa, opublikowanych głównie na łamach „Czasopisma Prawniczego i Ekonomicznego”. Charakterystycznym rysem tych opracowań było naukowe uzasadnienie tych jego wyroków, które – wychodząc z założeń państwa prawa (*Rechtsstaat*) – gwarantowały jednostce wolną od administracyjnej ingerencji sferę aktywności. W szczególności S. Madeyski poparł stanowisko Trybunału Państwa, zgodnie z którym poddawał ścisłej kontroli „uznanie administracyjne” przy podejmowaniu decyzji ograniczających konstytucyjne prawo wolności zrzeszania się obywateli¹⁹.

W znakomitym esej w języku niemieckim z 1900 r. o teorii „uznania administracyjnego” uzasadniał pogląd, że wydanie zakazu działalności stowarzyszenia ze względu na jego *niebezpieczny dla państwa* charakter podlegało ocenie Trybunału Państwa. Uznanie administracji rezerwował w takich przypadkach tylko dla sytuacji, w której organ administracyjny, oceniając wyłącznie stopień zagrożenia dla interesów państwa ze strony stowarzyszenia, mógł wydać zakaz lub zgodę na działalność stowarzyszenia. Przyjęte w sprawie okoliczności faktyczne podlegały pełnej ocenie Trybunału pod kątem tego, czy wyczerpywały treść blankietowej normy prawnej, posługującej się abstrakcyjnym pojęciem „niebezpieczny dla państwa”²⁰.

Praktyka orzecznicza Trybunału Państwa wieku XX w kwestii prawa do zrzeszania się pozostawała w zgodzie z koncepcją „uznania administracyjnego” S. Madeyskiego, dzięki czemu obywatele Austrii mieli zapewnione możliwości szerokiego udziału w życiu publicznym. Niemniej jednak Trybunał Państwa, utożsamiając „zagrożenie publicznego bezpieczeństwa” z przepisami ustawy karnej – co w pełni

¹⁷ Zob. polską wersję rozprawy pt. *Polityczne prawo wolności narodowej*, „Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne” 1902, R. III, s. 369 i n.

¹⁸ Jako minister oświaty popierał słowiańskie postulaty szkolne do tego stopnia, że broniąc sprawy gimnazjum słoweńskiego w Cilli (Styria), doprowadził do upadku rządu w 1895 r. Zob. Cz. Lechicki, *Madeyski Stanisław Jerzy (1841–1910)*, [w:] *Polski Słownik Biograficzny*.

¹⁹ S. Madeyski, *Studien zur Rechtsprechung des Reichsgerichtes über die Verletzung politischer Rechte. Das Ermessen des Verwaltungsbehörden*, Wien 1900.

²⁰ A. Dziadzio, *Koncepcja „uznania administracyjnego”...*

odpowiadało wymaganiom państwa prawa – zezwalał administracji państwa na zwalczanie stowarzyszeń, których statut i cel godziły w porządek prawny. W ten sposób aparat państwowy Austrii mógł przeciwdziałać szerzeniu się skrajnych ideologii: nacjonalistycznej i antysemickiej²¹. Lecz jednocześnie Trybunał Państwa odmawiał uznawania w każdych okolicznościach stowarzyszeń postulujących w swej działalności laicyzację instytucji państwowych za „niebezpieczne dla państwa”. Dzięki temu zapobiegł klerykalizacji aparatu państwowego Austrii²². Taka wyraźna tendencja pojawiła się w okresie poprzedzającym wybuch I wojny światowej.

W jednym przypadku S. Madejski krytycznie odniósł się do stanowiska Trybunału Państwa. Aprobaty jego bowiem nie uzyskało jedno z pierwszych orzeczeń Trybunału, w którym przyjął, że prawo własności było wprawdzie poręczone przez konstytucję, ale nie miało charakteru politycznego. W ten sposób ochronę prawa własności Trybunał Państwa pozostawił w gestii Trybunału Administracyjnego. Prawnicza argumentacja S. Madeyskiego, jakkolwiek racjonalna i słuszna, nie znalazła zrozumienia wśród radców Trybunału Państwa²³. Przeważała utrwalona praktyka sądowo-administracyjna, gdyż od 1876 r. prawo własności jako publiczne prawo podmiotowe podlegało jurysdykcji Trybunału Administracyjnego.

Koncepcja S. Madeyskiego uzasadniająca właściwość Trybunału Państwa w sprawach o ochronę prawa własności wynikała z tego, że w szerszym zakresie kontrolował on „uznanie administracyjne” niż Trybunał Administracyjny. Podstawą bowiem decyzji wyłączeniowych w Austrii był przepis ABGB z 1811 r., który warunkował legalność decyzji wyłączeniowej administracyjnym uznaniem, że „wymaga tego ogólne dobro” (*ob es das allgemeine Beste erheischt*). Ponieważ tego rodzaju klauzule generalne podlegały pełnej kontroli Trybunału Państwa, wobec tego S. Madeyski chciał je oddać pod jego jurysdykcję. Niewątpliwie wtedy badanie legalności decyzji wyłączeniowych miałoby szerszy wymiar niż w przypadku jurysdykcji Trybunału Administracyjnego²⁴. Niemniej jednak przewaga Trybunału Administracyjnego tkwiła w tym, że jego orzeczenia – w prze-

²¹ A. Dziadzio, *Monarchia konstytucyjna...*, s. 107–123; tenże, *Antysemityzm jako powód konfiskat prasowych. Orzecznictwo sądów krakowskich (XIX i XX w.)*, [w:] *Cuius rego, eius religio. Zjazd historyków państwa i prawa*, Lublin, 20–23.09.2006.

²² Warto przytoczyć opinię „konserwatysty” S. Madeyskiego o austriackich sferach klerykalnych: „Klerykały niemieckie przynosiły nienawidź do wszystkiego, co liberalne – niechęć do inteligencji miejskiej i do tego wszystkiego, co ona reprezentuje: przemysłu, handlu, finansowych instytucji, nareszcie zawisłość od poszczególnych biskupów i Nuncjusza papieskiego. Na tym bowiem polega klerykalizm niemiecki w odróżnieniu od katolicyzmu polskiego, że Polak polityk sam wie, jak mu religijne zasady każą postępować, jest bowiem na wskroś religijny, i w każdej sprawie Kościoła obchodzącej, wie co ma robić. Niemiec klerykał natomiast w świeckich sprawach na swoje zasady nie liczy, lecz o zdanie i radę kościelnych zwierzchników pyta”; Spuścizna Stanisława Madeyskiego...

²³ Zob. A. Mączyński, *Eigentumsfreiheit als Verfassungsrecht im Lichte der Anschauungen von Stanisław Madeyski*, [w:] *Festschrift Rudolf Weser zum 65. Geburtstag*, Wien 2004, s. 657 in. także A. Dziadzio, *Monarchia konstytucyjna...*, s. 72.

²⁴ S. Madeyski, *Polityczne prawo wolności mienia*, „Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne” 1903, s. 25–26. Na temat sposobu ochrony prawa własności przez Trybunał Administracyjny zobacz: A. Dziadzio, *Monarchia konstytucyjna...*, s. 218–221.

ciwieństwie do deklaratoryjnych wyroków Trybunału Państwa – miały charakter kasacyjny. Z tego też powodu inni przedstawiciele polskiej nauki prawa na przełomie XIX i XX w. nie podzielali w pełni zachwytu S. Madeyskiego nad orzecznictwem Trybunału Państwa. W tej grupie znalazł się Franciszka Kasperek.

Franciszek Kasperek (1844-1903) należał do tego samego pokolenia polskich prawników co S. Madeyski. Podobnie też przebiegała ich kariera zawodowa. Obaj zaczęli od praktyki prawniczej. Jednak w przeciwieństwie do S. Madeyskiego, prowadzącego kancelarię notarialną, F. Kasperek związał się z wymiarem sprawiedliwości. Także zajmował wysoką pozycję naukową na Uniwersytecie Jagiellońskim – najpierw jako kierownik Katedry Filozofii Prawa i Prawa Narodów, następnie jako Dziekan Wydziału Prawa (1897/98), a także jego rektor w latach 1888/89. Poza dziedziną związaną z kierowaną Katedrą, wykładał również naukę o administracji i prawa administracyjnego. Obecnie jest uważany za twórcę nowożytnej nauki prawa politycznego na Uniwersytecie Jagiellońskim²⁵.

Z racji zainteresowań prawem administracyjnym uwagę F. Kasparka przykuło także orzecznictwo austriackiego Trybunału Państwa, zresztą jako głos polemiczny wobec ocen, jakie mu wystawił S. Madeyski. Dokończył on oceny działalności orzeczniczej Trybunału Państwa według własnej teorii praw politycznych. F. Kasperek publiczne prawa podmiotowe obywateli podzielił na trzy kategorie: prawa obywatelskie, prawa wolności i prawa polityczne.

Przez *prawa obywatelskie* rozumiał te prawa, w oparciu o które obywatel mógł żądać od państwa zrealizowania na swoją rzecz pewnych dodatnich świadczeń. Z kolei *prawa wolności* – zdaniem F. Kasparka – polegały na swobodnej działalności jednostki we wszystkich sferach życia publicznego tolerowanej ze strony państwa. Obywatel w tym przypadku miał roszczenie o powstrzymanie się władzy państwowej od ingerencji w ten wolny obszar jego aktywności. Natomiast za *prawa polityczne* uznawał tylko te prawa, które zapewniały obywatelom czynny udział w rządzeniu państwem, np. prawa wyborcze, prawo do autonomii i samorządu, prawo do używania języka narodowego w instytucjach państwowych²⁶.

W świetle takiej klasyfikacji publicznych praw podmiotowych – według F. Kasparka – Trybunał Państwa nadawał pojęciu *prawa polityczne* zbyt szerokie znaczenie. W przeciwieństwie do stanowiska Trybunału Państwa przyjął on, że nie należały do nich takie prawa zagwarantowane w Konstytucji Grudniowej z 1867 r., jak: prawo swobodnego osiedlania się, wolność wyznania i sumienia, wolność sło-

²⁵ K. Opałek, *Kasperek Franciszek Ksawery*, [w:] *Polski słownik biograficzny*.

²⁶ F. Kasperek, *Nowe publikacje z powodu 500-jej rocznicy odnowienia fundacji Uniwersytetu Jagiellońskiego*, odbitka z „Przeglądu Polskiego”, luty 1902, s. 1–16.

wa, nietykalność mieszkania, prawo tworzenia szkół i zakładów wychowawczych. Zaliczył je do *praw wolności*, a jako takie podlegały one wyłącznie jurysdykcji Trybunału Administracyjnego, który był upoważniony do badania legalności decyzji administracyjnych. Bezprawne ingerencje władzy administracyjnej w „prawa wolności” miały podlegać kontroli – według tegoż autora – nie Trybunału Państwa, lecz Trybunału Administracyjnego.

Koncepcja F. Kasparka poddania znacznej kategorii praw zagwarantowanych w konstytucji Trybunałowi Administracyjnemu wynikała z tego, że jego wyroki miały charakter kasacyjny i były prawnie wiążące organ administracyjny, który wydał zaskarżoną decyzję. Akcentował zatem ustrojową słabość Trybunału Państwa, którego wyroki oddziaływały na administrację tylko moralnie, a nie prawnie. Ubolewał więc, że obywatel mógł uzyskać korzystny dla siebie wyrok Trybunału Państwa, a mimo to nie odzyskać naruszonego prawa. Za przykład podawał orzeczenia Trybunału Państwa w dziedzinie ochrony prawa do wolności przesiedlania się. Wykonana decyzja o wydaleniu z terenu gminy w razie uznania jej nielegalności dalej pozostawała w mocy. Zainteresowana wydaleniem danej osoby władza administracyjna mogła nie podejmować w tym zakresie żadnych czynności prawnych, gdyż nie zmuszał jej do tego deklaratoryjny wyrok Trybunału Państwa. F. Kasperek uznał wręcz stanowisko Trybunału Państwa w tym zakresie jego przedmiotowej właściwości za całkowicie błędne²⁷.

Inaczej też spojrział F. Kasperek na ochronę konstytucyjnego prawa do zachowania i pielęgnowania swej narodowości i języka (art.19 ust. 1). Przyjął mianowicie, że nie było to prawo polityczne tylko „prawo wolności”, takie samo jak wolność słowa czy wyznania i sumienia. Prawo to bowiem – jego zdaniem – streszczało się w żądaniu, aby władza państwowa wobec aktywności zmierzającej do utrzymania własnej narodowości zachowała się biernie i pasywnie. Z tego względu jurysdykcja w zakresie ochrony tego prawa winna spoczywać w rękach Trybunału Administracyjnego. W tym punkcie F. Kasperek popadł w spór z S. Madeyskim, który bronił poglądu, że ochrona konstytucyjnego prawa z art. 19 w pełnym zakresie należała do Trybunału Państwa.

Niemniej jednak prawo do używania własnego języka narodowego w szkole, w urzędzie i życiu publicznym (art.19 ust. 2 i 3) F. Kasperek uznał za prawo polityczne, gdyż zapewniało ono obywatelowi uczestnictwo w życiu państwowym,

²⁷ *Ibidem*, s. 12. Analiza orzecznictwa Trybunału Państwa i Trybunału Administracyjnego pokazała, że w przypadku spraw o naruszenie prawa do wolności przesiedlania się pokrzywdzona strona częściej korzystała z ochrony prawnej Trybunału Administracyjnego, m.in. z tego powodu, że termin do wniesienia zażalenia wynosił 60 dni, a nie 14 – jak w przypadku zażaleń wnoszonych do Trybunału Państwa. Zob. A. Dziadzio, *Monarchia konstytucyjna...*, s. 97. Warto też odnotować fakt, że austriacka biurokracja przeważnie wykonywała wyroki Trybunału Państwa, podejmując czynności zmierzające do zmiany stanu rzeczy zgodnie z jego stanowiskiem prawnym. Sporadycznie tylko się zdarzały sytuacje, w których chciała ona odejść od stanowiska prawnego Trybunału Państwa, ale i tak ostatecznie musiała ulec jego autorytetowi.

a to właśnie odróżniało prawa polityczne od pozostałych praw publicznych. W interpretacji znaczenia art. 19 różnił się z S. Madeyskim zatem tym, że częściowo ochronę praw narodowości chciał pozostawić w gestii Trybunału Administracyjnego jako organu sądowego, posiadającego bardziej skuteczny mechanizm oddziaływania na postępowanie władz administracyjnych.

W przeciwieństwie do stanowiska Trybunału Państwa, popartego przez S. Madeyskiego, F. Kasperek podmiotem praw narodowych nie uczynił gminy, lecz wyłącznie obywatela. Negował on uprawnienia narodowe gmin z tego powodu, że były one organizacją miejscową, a nie narodową. Natomiast w pełni poparł wyroki Trybunału Państwa, którymi zmusił on organy centralne administracji austriackiej do przyjmowania pism i podań w każdym języku, który miał status języka krajowego. Wobec tego np. chłop galicyjski mógł wnosić podanie do ministerstwa w języku polskim, a centralny organ administracyjny musiał je przyjąć i rozpoznać. Za taką wykładnią art. 19 konstytucji opowiadał się także S. Madeyski.

4

Trybunał Państwa w monarchicznej Austrii był obok Trybunału Administracyjnego najważniejszą rękojmnią państwa prawa. Odegrał ważną rolę w zachowaniu liberalnego oblicza austriackiej monarchii konstytucyjnej w półwiecznym okresie jej istnienia. Walnie przyczynił się do rozwoju praw narodowych słowiańskich ludów monarchii, co z czasem jednak uaktywniło narodowościowe konflikty. Wyroki Trybunału Państwa stały się orężem w walce o poszerzenie się wpływów żywiołu słowiańskiego, zwłaszcza na ziemiach dawnego Królestwa Czech. Ferment polityczny, jaki wywołały w stosunkach wewnętrznych monarchii habsburskiej walki narodowościowe, był jednocześnie w dużej mierze tonowany przez aparat państwowy dzięki wsparciu ze strony Trybunału Państwa, który w swym orzecznictwie potrafił odróżnić prawa narodowe zagwarantowane w konstytucji od postaw nacjonalistycznych stanowiących nadużycie wolności obywatelskich.

Austriacki Trybunał Państwa dobrze wypełniał zadanie strażnika praw zagwarantowanych w konstytucji. Z tego względu ocena jego działalności przez polską naukę prawa na przełomie XIX i XX w. była w pełni pozytywna, zwłaszcza gdy chodziło o orzecznictwo w dziedzinie ochrony praw narodowych. Natomiast zmianie uległo spojrzenie na jego działalność w niepodległej Polsce po roku 1918. Warto bowiem wspomnieć o tym, że z ustawodawstwa austriackiego przejęto w formie prawie niezmienionej dwa trybunały prawa publicznego: Najwyższy Trybunał Administracyjny

(1922 r.) i Trybunał Stanu (1923 r.). Nie reaktywowano Trybunału Państwa jako instytucji strzegącej konstytucji zapewne z tego powodu, że był on kojarzony jako „promotor” mniejszości narodowych monarchii austriackiej. Obawiano się, że restytucja sądownictwa konstytucyjnego na wzór austriackiego Trybunału Państwa w obliczu wielonarodowościowego charakteru II Rzeczypospolitej mogłaby przyczynić się do zbytnej emancypacji niepol-
skich żywiołów młodego państwa.