

ADAM LITYŃSKI (Katowice)

## Najjaśniejszego Franciszka Józefa I państwo prawa

O książce Andrzeja Dziadzio, *Monarchia konstytucyjna w Austrii 1867–1914. Władza – obywatel – prawo*. Wyd. Księgarnia Akademicka, Kraków 2001, ss. 312.

Autor monografii jest znanym badaczem, którego twórczość naukowa koncentruje się na dziejach prawa XIX i XX stulecia, zaś terytorialnie wyraźnie ukierunkowana jest na historię państwa i prawa wielonarodowej monarchii habsburskiej – Austrii, Austro-Węgier, a w odniesieniu do XX wieku, do czasów po I wojnie światowej i po rozpadzie tej monarchii, uwaga Autora skupiona jest na dziedzictwie kulturowym habsburskiej monarchii, na kontynuacji dorobku myśli prawniczej, instytucji i rozwiązań prawnych austriackiej monarchii sprzed I wojny – zwłaszcza w II Rzeczypospolitej.

Podstawowym nurtem badawczym Autora od lat stały się liczne aspekty wolności obywatelskich w państwie Habsburgów. W przedmiocie tym Autor opublikował kilka ważnych rozpraw, zwłaszcza w „Czasopiśmie Prawno-Historycznym”. Prawie 10 lat temu w CPH ukazał się tekst Andrzeja Dziadzio pt. *Wolność wyznania i sumienia a przymus religijny w austriackiej monarchii konstytucyjnej (1867–1914)*. Autor dokonał tam analizy orzecznictwa austriackich trybunałów prawa publicznego: Trybunału Państwa oraz Trybunału Administracyjnego. Niedawno, na łamach CPH (2001, LIII, z. 1, s. 263–274), Andrzej Dziadzio opublikował ważną syntezę częściową *Ochrona praw i wolności obywatelskich w austriackiej monarchii konstytucyjnej (1867–1914)*. Analizy Autora wykazały meandry orzecznictwa Trybunału, który dążył do rozszerzenia sfery prawnej aktywności obywateli, ale niekiedy brakowało mu jednak odwagi, by orzec w duchu państwa liberalnego, nieraz hamował rozwój procesów społecznych, wspierał koncesjonowanie życia publicznego przez organy administracji. Tekst o ochronie praw i wolności obywatelskich w austriackiej monarchii konstytucyjnej (1867–1914) Andrzej Dziadzio wygłosił na ogólnopolskiej konferencji katedr historycznoprawnych w Ustroniu

w 2000 roku i był również publikowany przez organizatorów w materiałach zjazdowych<sup>1</sup>. Okazuje się, że ówczesna austriacka interpretacja pojęcia „praw politycznych” była szeroka, wszakże z wyłączeniem prawa własności. W rezultacie takiej interpretacji, skargi o ochronę konstytucyjnie zagwarantowanego prawa własności w zasadzie należały do kompetencji Trybunału Administracyjnego, a nie Trybunału Państwa. Toteż *Ochrona prawa własności w orzecznictwie austriackiego Trybunału Administracyjnego (1876–1918)*<sup>2</sup> stała się przedmiotem odrębnego studium Pana Andrzeja Dziadzio.

W tym samym obszarze geograficzno-politycznym pozostaje, ale obraca się bez porównania mniej w kręgu prawa, a bardziej w kręgu polityki; stosunków narodowościowych w habsburskiej monarchii i wiążących się z tym zagadnień ustroju państwowego, ogłoszona w CPH (1998, t. L, z. 1) obszerna rozprawa Andrzeja Dziadzio *Austria wobec Galicji i Czech w dobie przemian ustrojowych monarchii habsburskiej (1861–1871)*. Są to głębokie rozważania nad zawłościami trudnej polityki wewnętrznej tronu. Kontynuacją tego tematu była opublikowana w rok później rozprawa *Stanowisko Austrii wobec programu politycznego sejmu krajowego czeskiego w latach 1867–1871*<sup>3</sup>, w której Pan Andrzej Dziadzio pokazał przyczyny porażki Czechów w ich zabiegach o przekształcenie państwa w monarchię trialistyczną.

Wychodząc poza krąg Andrzeja Dziadzio publikacji w CPH warto nadmienić o rozprawie *Austriacki kodeks cywilny ABGB na ziemiach polskich w XX wieku*<sup>4</sup>. Autor jeszcze wówczas nie znał znajdującej się w przygotowaniu do druku obszernej i ważnej książki Leonarda Górnickiego<sup>5</sup> z Wrocławia na temat kodyfikacji prawa cywilnego w II RP (podobnie jak L. Górnicki nie znał omawianej rozprawy Andrzeja Dziadzio). Obie prace – A. Dziadzia i L. Górnickiego – mają inny zakres, inne zamierzenia, zupełnie inne rozmiary, ale po ukazaniu się książki L. Górnickiego – mimo jej nader wysokiej oceny – rozprawa A. Dziadzio nie straciła swojego znaczenia.

---

<sup>1</sup> *Przez tysiąclecia: państwo – prawo – jednostka. Materiały ogólnopolskiej konferencji historyków prawa. Ustroń 17–20 września 2000 r.* Red. A. Lityński i M. Mikołajczyk, Katowice 2001, t. 1, s. 176 i n.

<sup>2</sup> W pracy zbiorowej: *Studia z dziejów państwa i prawa polskiego*. Wyd. Uniw. Łódzkiego, t. 5, 2000, s. 211 i n..

<sup>3</sup> W pracy zbiorowej: *Parlamentaryzm i prawodawstwo przez wieki. Prace dedykowane Prof. Stanisławowi Płazie w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*. Red. J. Malec i W. Uruszczaak, Kraków 1999, s. 111 i n.

<sup>4</sup> W pracy zbiorowej: *Ustrój i prawo w przeszłości dalszej i bliższej. Studia historyczne o prawie dedykowane Prof. Stanisławowi Grodzickiemu w pięćdziesiątą rocznicę pracy naukowej*. Red. J. Malec i W. Uruszczaak. Wyd. UJ, Kraków 2001, s. 501–514.

<sup>5</sup> L. Górnicki, *Prawo cywilne w pracach Komisji Kodyfikacyjnej Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1919–1939*. Wrocław 2000, ss. 529; zob. też A. Lityński, Długa droga kodyfikowania prawa cywilnego w Polsce. W związku z książką Leonarda Górnickiego. CPH 2001, z. 1, s. 343–359.

Wcześniejsze prace Andrzeja Dziadzio dały Mu przygotowanie do napisania syntezy częściowej niektórych aspektów dziejów austriackiej monarchii konstytucyjnej. Owocem jest omawiana książka, stanowiąca rozprawę habilitacyjną – *Monarchia konstytucyjna w Austrii (1867–1914). Władza – obywatel – prawo*. (Kraków 2001, ss. 312). Jak o tym pisze we wstępie sam Autor, kompleksowe omówienie ostatnich kilkudziesięciu lat bytu monarchii habsburskiej, w tym instytucji prawa publicznego, doczekało się monumentalnego, 7-tomowego opracowania zbiorowego we Wiedniu. Istnieją rozmaite prace dotyczące ustroju Austrii tych czasów, zwłaszcza nowsze autorstwa Wilhelma Braunedera i inne w języku niemieckim; w polskiej zaś literaturze naukowej są to przede wszystkim prace Stanisława Grodzkiego. Jednak ani w języku niemieckim, ani tym bardziej w polskim nie powstała szersza praca, która w sposób całościowy ujmowałaby „system publicznych praw podmiotowych i politycznych wraz z analizą orzecznictwa najwyższych trybunałów.” (s. 5). Taki właśnie zakres badań ustalił sobie Autor.

Już choćby z racji faktu, iż problem był dotychczas w literaturze naukowej nie opracowany, wybór tematu badawczego należy uznać za trafny. Zagadnienie jest także dużej rangi naukowej z przyczyn na tyle oczywistych, iż nie wymaga uzasadnienia. Godzi się zauważyć, że poznanie problemów kształtowania się ochrony praw podmiotowych oraz praw politycznych obywateli w początkach tworzenia się państwa prawnego ma dzisiaj dla nas znaczenie nie do końca jedynie historyczne: wszak w sto kilkadziesiąt lat później, w zupełnie innych okolicznościach, znaczna część Europy wschodniej, w tym Polska, jest również dopiero u początków reaktywowania u siebie państwa prawnego.

Jako cel badawczy postawił sobie Autor „przedstawienie instytucji prawa publicznego, które stały na straży podmiotowych i politycznych praw obywatela.” (s. 6). Postanowił spojrzeć na funkcjonowanie monarchii habsburskiej przez pryzmat systemu ochrony praw podmiotowych i politycznych obywateli. To interesujący i ważny punkt widzenia, a realizacja zamierzenia stwarzała szansę na uzyskanie nowych, cennych wyników badawczych. Miałem wszakże pewne wątpliwości, czy tytuł książki nie jest zbyt szeroki. Wybicie na plan pierwszy ogólnego sformułowania „monarchia konstytucyjna” wydaje się sugerować kompleksową syntezę i dopiero zaakcentowanie podtytułu „władza – obywatel – prawo” należyście zawęży temat. W sumie – mimo wskazanej wątpliwości – trzeba uznać tytuł za prawidłowy, a w każdym razie nie potrafiłbym zaproponować żadnego sensownego innego.

Omawiana książka skonstruowana została przez jej formalne podzielenie na trzy części. Pierwsza z nich (50 stron druku) omawia kształtowanie się konstytucyjnego systemu władzy w XIX-wiecznej Austrii, czyli omawia drogę, jaką monarchia przebyła od absolutyzmu do konstytucjonalizmu. Zaprezentowany materiał dokumentujący ówczesne wydarzenia zaprowadził Autora do wniosków, iż stworzony w 1867 r. system ustrojowy monarchii habsbur-

skiej był konsekwencją ugody z Węgry, tworzącej dualistyczne państwo. Jako ściśle związane z dualistycznym przekształceniem państwa widzi Autor uchwalenie z inicjatywy austriackich liberałów ustaw zasadniczych z 1867 roku, w tym m.in. o powszechnych prawach obywateli i o utworzeniu Trybunału Państwa. Jak wskazał Autor, konstytucyjny porządek prawny w Austrii został wprowadzony za przyzwoleniem sfer rządowych, wbrew woli i niejako poza plecami monarchy. Dualizm Autor ocenił jako koncepcję krótkowzroczną, ale idee liberalne jako trwałe (s. 27). Mocno podkreślone zostało, iż konstytucja grudniowa 1867 r. stanowiła wynik zarówno starcia, jak i jednocześnie kompromisu między liberalną większością parlamentarną a monarchią. Autor zauważa, że nie udało się wówczas pogodzić wolności jednostki z ideą narodowości. W konsekwencji Andrzej Dziadzio ocenia, iż „austriacka Konstytucja Grudniowa nie stała się źródłem słusznego prawa i sprawiedliwości, gdyż odrzuciła koncepcję pełnej polityczno-językowej autonomii krajów monarchii.” (s. 55). Pewnie trzeba się zgodzić z wnioskami Autora, ale w cytowanym ostatnio zdaniu dodałbym słowa „między innymi” [między innymi dlatego, że odrzuciła...], bo chyba w konstytucji można znaleźć więcej usterek i przeszkód na drodze do państwa prawnego, jak np. system kuralny ze wszystkimi jego konsekwencjami.

Część druga (ok. 180 stron druku) książki, zatytułowana *Instytucje ochrony prawa publicznego*, mimo wspólnej klamry zawartej w cytowanym tytule, w istocie składa się z dwóch odrębnych i całkiem obszernych części. Jedna została poświęcona *ochronie praw i wolności obywatelskich* realizowanej przez Trybunał Państwa (ponad 80 stron druku). Druga natomiast dotyczy *ochrony publicznych praw podmiotowych* wykonywanych przez Trybunał Administracyjny (około 100 stron druku). Zbliżony dla obu rozdziałów charakter obserwacji i rozważań skutkował analogiczną w zamyśle konstrukcją wewnętrzną: Autor najpierw prezentuje genezę każdego z trybunałów, następnie jego strukturę organizacyjną i skład osobowy (sylwetki sędziów), następnie przechodził do bardziej skomplikowanej kwestii kompetencji każdego z trybunałów. W odniesieniu do Trybunału Administracyjnego dochodziły do tego dwie duże i ważne grupy problemów, a to uprawnienia kasacyjne oraz tworzenie zasad procedury administracyjnej. Obszerną część końcową każdego z omawianych dwu rozdziałów stanowi analiza orzecznictwa danego trybunału, co uważam zresztą za szczególnie cenne i interesujące. Wszystkie zamknięte części w całej pracy kończą się zwięzłymi podsumowaniami, noszącymi charakter zarówno wniosków, jak i lakonicznych streszczeń.

Z przytoczonego materiału Autor wyciągnął wniosek, iż orzecznictwo Trybunału Państwa nie starało się uzupełniać norm konstytucyjnych, nie szło w kierunku rozszerzania konstytucyjnych gwarancji, jak też nie nadawało normom nowych treści wobec zmian zachodzących w życiu społecznym i politycznym monarchii. Jak stwierdza Andrzej Dziadzio, orzecznictwo Trybunału Państwa pozostawało w zasadzie wierne ustawom, co – jak sądzę – jest prze-

jawem siły pozytywizmu prawniczego w nauce austriackiej owej doby. Obok tych z pewnością trafnych spostrzeżeń znalazło się również jedno, które wzbudziło moją wątpliwość. Andrzej Dziadzio pisze, iż Trybunał Państwa „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.” (s. 144). Jest to jeden z ważnych wniosków generalnych Autora. Czy jednak na pewno można uznać za udowodnione, iż tendencja do potwierdzania w coraz większym stopniu trafności praktyki administracyjnej była trafna, słuszna? Czy Autor, a za nim Jego czytelnicy mogą być pewni, iż nie bywało w takich przypadkach zgody Trybunału na praktykę administracyjną niezgodną z literą i duchem ustawy? Czy ktoś zbadał wszystkie lub przynajmniej jakąś pokaźną część tych decyzji Trybunału Państwa, w których Trybunał nie stwierdzał naruszenia praw?

Trzecia część (prawie 40 stron), podzielona na dwa rozdziały, również składa się z dwóch wyodrębniających się części, odpowiadających owym dwóm rozdziałom. Rozdział pierwszy to *Austriacka monarchia konstytucyjna jako przykład państwa prawnego*, zaś rozdział drugi to *Kontrola praworządnego działania organów państwa przez sądy powszechne*. Mam wątpliwości, czy nie należałoby przestawić kolejności tych dwóch rozdziałów. Rozdział na temat sądowej (sądów powszechnych) kontroli działania państwa wydaje mi się być merytorycznym i logicznym dopełnieniem rozdziałów drugiej części książki, części poświęconej analogicznym zadaniom wykonywanym przez Trybunał Państwa oraz Trybunał Administracyjny. Natomiast tytuł rozdziału pierwszego ostatniej części (*Austria jako państwo prawa*) sugeruje syntezę, czyli podsumowanie, będące elementem szeroko pojętego zakończenia całego dzieła.

Wzmiankowany rozdział o *kontroli praworządnego działania organów państwa przez sądy powszechne* uważam za nad wyraz ciekawy. Dowiedzieć się z niego można między innymi, iż sądy powszechne (w tym zwłaszcza Najwyższy Trybunał Sądowy) orzecznictwem swym zmierzały do rozszerzenia podstaw prawnych dopuszczalności żądania wynagrodzenia szkody od gminy lub od państwa, jeżeli szkoda była zawiniona przez urzędników, szczególnie samorządowych. W ten sposób – jak to wywiódł interesująco Autor – zarówno rozszerzano ochronę interesów i praw jednostki, jak też hamowano rozległy samorząd przez zwiększanie zakresu i podstaw odpowiedzialności cywilnoprawnej gminy za działania jej organów. To interesujące, a nie są to uwagi ważne li tylko historycznie. Autor wykazał zresztą, że orzecznictwo austriackich sądów powszechnych wykazywało dążenie do zagwarantowania jednostce w jej sporze z organami państwa pełnych praw wynikających z konstytucji i ustaw.

Badania Autora pokazały, jak orzecznictwo austriackiego Najwyższego Trybunału Sądowego otworzyło obywatelom drogę do dochodzenia roszczeń przeciwko gminie jako korporacji prawa publicznego za szkody wyrządzone przez urzędników gminy, chociaż tylko pod warunkiem, iż zawinione działania urzędnika dotyczyły cywilnoprawnych (a nie publicznoprawnych) aspektów jego działalności (s. 283). Autor wskazał, że ewolucja orzecznictwa sądów powszechnych przez rozszerzającą interpretację przepisów zmierzała do zmniejszenia ustawowych ograniczeń odpowiedzialności skarbu państwa za działania urzędników państwowych. Wszystko to zwiększało – oczywiście – szansę obywateli na skuteczne dochodzenie roszczeń.

Rozdział pierwszy części ostatniej stanowi w istocie duże, syntetyczne podsumowanie, uogólnienie spostrzeżeń na temat cech charakterystycznych Austrii jako państwa prawnego, widzianej przez pryzmat ochrony praw obywateli. We wspomnianej syntezie (cz. III, r. 1), podsumowując wyniki swoich badań, Autor zaakcentował dwa aspekty pojęcia państwa prawnego: formalny i materialny (s. 263). Przez aspekt formalny rozumie instytucjonalne zabezpieczenie praworządnego działania organów państwa przez system gwarantujący dochodzenie roszczeń w związku z naruszeniem praw obywateli. „W tym znaczeniu monarchia austriacka była wzorcowym państwem prawa” – konkluduje Autor, wskazując zarazem na „liczne” rozwiązania i instytucje zmierzające do utrzymania panowania prawa nad działalnością organów administracji. Przyjdzie zgodzić się z Autorem; może tylko zaznaczyć warto, że owa „wzorcowość” rozwiązań mierzona jest – i tak być powinno – miarą owych czasów, miarą drugiej połowy XIX wieku, bo dzisiaj nam zdecydowanie już nie wystarczałyby.

Aspekt materialny – w ujęciu Autora – to zakres merytoryczny praw obywateli, ich treść, ich powszechność itp. Tu ocena Autora jest dość krytyczna; stwierdza wyraźnie (s. 263), że te aspekty ustawodawstwa austriackiego odbiegały od standardów państwa prawnego. Przyczyny Andrzej Dziadzio dopatruje się we wkomponowaniu liberalnego porządku prawnego w system norm prywatnoprawnych ABGB, „kodeksu cywilnego powstałego w układzie stosunków jeszcze feudalnych.” (tamże). Tutaj nasuwają mi się dwie wątpliwości: czy zakres merytoryczny, treść praw jednostek (ów aspekt materialny) mierzona jest przez Autora miarą owych czasów? Czy wskazana przyczyna – wkomponowanie w prywatnoprawne normy ABGB – była jedyną zubożającą treści praw? Wszak ABGB obowiązuje do dzisiaj, chociaż zakres zmian w kodeksie jest z pewnością olbrzymi (nie znam stanu dzisiejszego, a jedynie próbuję go sobie wyobrazić). Podobne, odpowiednie zmiany w treściach kodeksu cywilnego można było – teoretycznie – poczynić już wówczas. Jak się zapatruje wobec tego Autor na stanowisko Katarzyny Sójki-Zielińskiej, która – jak wiadomo – już dawno wyraziła pogląd: [ABGB] „Swą długowieczność zawdzięcza on m.in. temu, iż był on w swych głównych założeniach „obywatelski” (bürgerlich), oparty na prawnonaturalnych ideach

równości podmiotów prawa, wolnej własności i swobody umów. Natomiast te dziedziny, które dotyczyły samych podstaw ustroju feudalnego znalazły się poza ramami kodyfikacji...”<sup>6</sup>. Zabrakło mi w książce Andrzeja Dziadzio ustosunkowania się do tego poglądu.

Autor zwrócił uwagę, że kanony koncepcji państwa prawnego (w materialnym rozumieniu) tworzone były przez sędziów Trybunału Państwa oraz Trybunału Administracyjnego i miały charakter postulatów doktrynalnych. Najbardziej generalnym zaś wnioskiem jest stwierdzenie, iż „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.” (s. 264). Oczywiście, można podejmować dyskusję z niektórymi szczegółami (np. czy tylko kultura judeochrześcijańska wchodzi w grę?), ale generalnie nie sposób się nie zgodzić. Można zadawać sobie pytanie, czy dla stwierdzenia powyższych prawd potrzebne są badania nad monarchią konstytucyjną w Austrii, ale nie sposób nie zauważyć raz jeszcze, że Andrzeja Dziadzio badania historycznoprawne mają pewne znacznie nie tylko historyczne, ale także dla dzisiejszego konstytucjonalizmu. Ustalenia faktyczne, wnioski i spostrzeżenia Autora stanowią krok naprzód w nauce.

Książka Andrzeja Dziadzio wsparta jest na wzorowo wykorzystanych materiałach źródłowych, wiedeńskich i praskich archiwaliach, licznych wydawnictwach źródłowych, jak i literaturze przedmiotu, przede wszystkim zagranicznej (niemieckojęzycznej).

Książka nie jest łatwa w lekturze, ale to cenna, ważna praca; istotnie wzbogaca naszą wiedzę.

---

<sup>6</sup> K. Sójka-Zielińska, *Wielkie kodyfikacje cywilne XIX wieku*. Warszawa 1973, s. 48.