

ANDRZEJ DZIADZIO (Kraków)

Ochrona praw i wolności obywatelskich w austriackiej monarchii konstytucyjnej (1867-1914)

Sądową ochronę praw wolnościowych w monarchicznej Austrii zapewniał działający od 1869 r. Trybunał Państwa (Reichsgericht). Był specjalną instytucją powołaną do rozstrzygania sporów publiczno-prawnych, a w szczególności rozpoznawał zażalenia obywateli państwa z powodu naruszenia *poręczonych im przez konstytucję praw politycznych*. Katalog praw wolnościowych zawierała ustawa zasadnicza o powszechnych prawach obywateli z 21 XII 1867 r. Uchwalona z inicjatywy Rady Państwa, stanowiła – wraz z ustawą o Trybunale Państwa – ważną część Konstytucji Grudniowej, która określiła ustrój cesarskiej Austrii aż do jej upadku. Konstytucja ta wypływała z założeń klasycznego liberalizmu i pozytywizmu prawniczego. Zmierzała zatem do ograniczenia potęgi państwa przez wprowadzenie podziału władzy i zagwarantowanie prawnego obszaru swobód obywatelskich. Przed bezprawną ingerencją państwa w sferę indywidualnej wolności miał chronić obywatela Trybunał Państwa. Sądowa kontrola konstytucyjności działań egzekutywy uznana została za podstawowy warunek państwa prawnego (Rechtsstaat)¹.

W okresie blisko 50-letniej działalności Trybunał dopracował się orzecznictwa, które z powodzeniem kształtowało praktykę administracyjną, mimo iż jego wyroki, w przeciwieństwie do istniejącego od 1876 r. Trybunału Administracyjnego, nie miały mocy kasacyjnej. Przesądził o tym autorytet Trybu-

¹ Stenographische Protokolle des Hauses der Abgeordneten des Reichsrathes, 32.Sitzung der 1.Session am 8.October 1867, s.770 i n. Twórcy Trybunału mieli niewielkie możliwości korzystania z obcych wzorów. Właściwie jedyny przykład badania konstytucyjności działań tak legiślatywy, jak i egzekutywy stanowiły Stany Zjednoczone w postaci *judicial review* sprawowanej przez Sąd Najwyższy. Ale ten wzorzec, mimo wzięcia go pod uwagę, nie został recypowany. To co dla obu systemów – austriackiego i amerykańskiego – było wspólne, to incydentalny charakter ochrony porządku konstytucyjnego. Austriacki Trybunał Państwa był więc instytucją unikatową w ówczesnej Europie. Stanowi pierwowzór dzisiejszych Trybunałów konstytucyjnych.

nału osiągnięty dzięki temu, że starał się bezstronnie i rzeczowo rozsądzać kolizję między zagwarantowanym konstytucyjnie prawem obywatela a usprawiedliwionymi interesami państwa. Orzecznictwo pokazuje także całą gamę politycznych, społecznych, narodowościowych, nacjonalistycznych, kulturowych przemian monarchii habsburskiej i niebagatelną rolę Trybunału bądź w powstrzymaniu, bądź stymulowaniu tych procesów. Wiele bowiem wniesionych skarg miało charakter sondażowy i stanowisko Trybunału wyznaczało kierunek postaw tak obywateli, jak i organów państwa. Analiza judykatury Trybunału pozwala ocenić jego niezależność w systemie władz publicznych, ale i odnotować wagę problemów, które przyszło mu rozstrzygać.

Pragnę zatem omówić pokrótce trzy aspekty dotyczące historii tej instytucji: I prawne znaczenie i skuteczność wyroków Trybunału Państwa, II zakres przedmiotowej właściwości i III charakter orzecznictwa Trybunału.

I. Ustawa o organizacji Trybunału Państwa z 1869 r. nadała jego wyrokom walor deklaratoryjny, gdyż miał on jedynie wypowiadać *czy i w jakim zakresie* miało miejsce podnoszone przez stronę naruszenie jej prawa politycznego. Władze zatem nie były związane prawnie, lecz tylko moralnie orzeczeniem Trybunału. To rodziło obawy, że ochrona Trybunału będzie mało skuteczna. Niepokój taki wyrażono w czasie dyskusji nad ustawą o Trybunale. Ostatecznie o kształcie kompetencji Trybunału przesądziły względy utylitarne: przywrócenie stanu zgodnego z prawem w wielu przypadkach byłoby nie wykonalne, np. w razie sprzecznego z konstytucją rozwiązania zgromadzenia².

Początki działalności Trybunału zdawały się potwierdzać wątpliwości wobec takiego usytuowania pozycji Trybunału. W jednym z pierwszych orzeczeń Trybunał Państwa zajmował się sprawą, w której władze państwowe odmówiły zgody na utworzenie stowarzyszenia z tego powodu, że statut dopuszczał możliwość urządzania posiedzeń poza jego siedzibą, co zdaniem władz było sprzeczne z ustawą. Trybunał takiej jednak sprzeczności nie stwierdził i orzekł o naruszeniu prawa obywateli do stowarzyszania się. Po wydaniu korzystnego dla siebie wyroku założyciele stowarzyszenia wnieśli ponownie podanie o zatwierdzenie statutu. Ale władze zignorowały orzeczenie Trybunału i ponownie zakazały działalności stowarzyszenia z uwagi tym razem na jego niebezpieczny dla państwa charakter. Cel posunięcia władz był jednoznaczny: obejście wyroku Trybunału. Właśnie ta sprawa rzuciła cień na Trybunał, pokazując jego słabość i stanowiła koronny argument tak wówczas, jak i obecnie w literaturze na potwierdzenie tego faktu³.

² T. Olechowski, *Die Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Oesterreich*, Wien 1999, s. 46.

³ L. Grünwald, *Der österreichische Verwaltungsgerichtshof*, Wien 1875, s. 119-12; W. Swoboda, *Die tatsächliche Wirkung des österreichischen Reichsgerichtes (1869 – 1918)*, W: *Oesterreichische Zeitschrift für öffentliches Recht*, Band XXI, 1971, s. 189; T. Olechowski, *Einführung...*, op.cit., s. 55.

Przeglądając w Wiedniu archiwalne protokoły obrad austriackiej Rady Ministrów z roku 1872, natrafiłem na protokół posiedzenia, na którym omawiano powyżej opisaną sprawę. Jego treść pozwala w korzystniejszym nieco świetle ukazać rolę Trybunału Państwa. Wobec tego, że nową decyzję ministerstwa powtórnie zaskarżono do Trybunału, władze stanęły przed dylematem: obstawać przy decyzji, czy ją cofnąć, skoro Trybunał Państwa przyznając sobie kompetencję do ponownego rozpoznania sprawy, orzekłby po raz kolejny naruszenie prawa konstytucyjnego.

Zastanawiano się zatem nad szansą uzyskania korzystnego dla ministerstwa wyroku, w przeciwnym bowiem razie, jak stwierdzano, groziłoby to jego kompromitacją. O odstąpieniu od zakazu zadecydowało stanowisko Józefa Ungera, wówczas ministra bez teki, zarazem członka, a później prezydenta Trybunału Państwa. Stwierdził on, że Trybunał odrzuciłby skargę tylko wtedy, jeśli konkretne fakty świadczyłyby rzeczywiście o niebezpiecznym charakterze planowanego stowarzyszenia. Tak w istocie nie było. Jak zauważył inny uczestnik posiedzenia, uzasadnienie decyzji względami bezpieczeństwa państwowego było jedynie tylną furtką dla utrzymania wcześniejszej decyzji wbrew orzeczeniu Trybunału, co nie było – jak stwierdzano – *z honorem centralnego urzędu*. W obawie przed kompromitacją ministerstwo uchyliło zakaz, a Trybunał Państwa na posiedzeniu niejawnym umorzył postępowanie⁴.

Nie była to wszakże jedyna próba w historii działalności Trybunału zlekceważenia jego stanowiska prawnego. W 15 lat później sytuacja się powtórzyła. Ministerstwo zakazało działalności związku starokatolików w Austrii na tej podstawie, że według statutu miał się zajmować sprawami publicznymi, co zdaniem władz, przesądzało jego polityczny charakter. To z kolei oznaczało, że statut nie odpowiadał warunkom ustawy, która politycznym stowarzyszeniom nie zezwalała na tworzenie filii związku. Chodziło zatem o ocenę charakteru związku, która, według władz, pozostawiona została ich swobodnemu uznaniu. Trybunał odrzucił ten argument, motywując to tym, że jako sąd powołany do badania naruszeń praw konstytucyjnych, może w oparciu o własne przekonanie ustalić, czy istnieją w sprawie okoliczności dające podstawę uznać, że planowany związek jest niepolityczny, lub polityczny. W omawianej sprawie, zdaniem Trybunału, celem związku było popieranie i rozszerzanie uznanego przez państwo w 1877 kościoła starokatolików. Cel związku był wyłącznie religijnej natury. Trybunał zatem uwzględnił skargę.

Ponowna jednak prośba o zatwierdzenie statutu została odrzucona na tej podstawie, że stowarzyszenie przedstawiało się jako niebezpieczne dla państwa. Trybunał po raz drugi rozpoznając sprawę, raz jeszcze stwierdził naru-

⁴ Ministerratsprotokolle (1872 – 1875), Allgemeines Verwaltungsarchiv w Wiedniu /cyt. AVA/. Abschriften Prof.Redlich,karton 42, Protokoll II am 18.01.1872; Reichsgericht II/16, AVA, karton 70, 71, 87, 89.

szenie prawa poręczonego w konstytucji. Oparł się o zasadę prawną, że władze administracyjne po wydaniu przezeń wyroku pozbawione są możliwości – przy ponownym rozpatrywaniu sprawy – zakazania działalności stowarzyszenia z innych względów niż wskazane poprzednio. Oznaczało to, że administracja została związana własnymi ustaleniami dokonanymi przy pierwotnym wydaniu decyzji. W ten sposób Trybunał położył tamę ignorowaniu jego wyroków⁵.

Deklaratoryjne znaczenie wyroków Trybunału Państwa powodowało niekiedy jego bezsilność. Pokazuje to sprawa z końcowego okresu jego działalności. Można nawet sądzić, że stała się ona koronnym argumentem za przyznaniem powstałemu w Austrii po upadku monarchii Trybunałowi Konstytucyjnemu uprawnień kasacyjnych.

W 1903 r. trafiła do Trybunału sprawa stowarzyszenia powołanego w Pradze dla wspierania interesów 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 duchowe interesy członków miały być realizowane przez naukowe debaty i wykłady. Ministerstwo, wykonując wyrok Trybunału, uchyliło decyzję i stowarzyszenie rozpoczęło działalność. W 1909 r. namiestnictwo w Pradze rozwiązało je z powodu zorganizowania zgromadzenia z udziałem 2000 osób, na którym podjęto rezolucję wyrażającą oburzenie w związku ze skazaniem na śmierć w Hiszpanii Franyzka Ferrera, pioniera świeckiego nauczania.

Za podstawę tej decyzji podano przekroczenie przez stowarzyszenie statutowych zadań, gdyż weszło ono na drogę aktywności politycznej. Wkrótce po rozwiązaniu jego członkowie wystąpili o zgodę na działalność *Politycznego klubu wolnomysłicieli*. Władze odmówiły rejestracji. Uznały, że jest to zakamuflowana próba odnowienia rozwiązanego stowarzyszenia. Ponadto w uzasadnieniu negatywnej decyzji powoływano się na złe doświadczenia ze związkami wolnomysłicieli, jako niebezpieczni dla państwa, gdyż ich członkowie byli nastawieni anarchystycznie. Trybunał nie przyjął identyczności obu stowarzyszeń, gdyż, po pierwsze, nie pokrywał się charakter związków – wcześniejszy był niepolityczny, nowo powstały był polityczny – po drugie, cele nie były te same – poprzedni miał wspierać osoby bezwyznaniowe, obecny wprowadzał laicyzację społeczeństwa i rozdział kościoła od państwa. Trybunał odrzucił także zarzut, że stowarzyszenie było niebezpieczne dla państwa, jako nie znajdujący oparcia w faktach.

Po upływie 4-tygodniowego terminu od wydania wyroku, a był to termin zobowiązujący administrację do wypowiedzenia się w sprawie rejestracji stowarzyszenia, zwołano walne zgromadzenie klubu. Władze policyjne nie wy-

⁵ A. Hye von Glunek. *Sammlung der nach gepflogener öffentlicher Verhandlung geschöpften Erkenntnisse des k.k. österreichischen Reichsgerichtes* /cyt.dalej Hye/ nr 369 i 379,

raziły na to zgody, domagając się potwierdzenia, że decyzja o zakazie działalności stowarzyszenia została uchylona przez organy rządowe. Od tego sprzeciwu wniesiono skargę do Trybunału. Władze polityczne żądały od Trybunału oddalenia zażalenia na tej podstawie, że jego wyrok nie ma charakteru reformatoryjnego, ale tylko znaczenie moralne. Trybunał Państwa musiał zatem, nolens volens, wypowiedzieć własną bezradność: nieuchylony przez władze zakaz jest nadal prawnie obowiązujący, pomimo tego, że pozostawał w jawnej sprzeczności z konstytucyjną gwarancją. Taka sentencja wyroku Trybunału uderzała wprost w zasady państwa prawnego⁶.

Na kanwie tych orzeczeń rodzą się jednak uwagi innej natury, które pozwalają na zupełnie odmienną konstatację: tymi orzeczeniami Trybunał udowodnił, że był w stanie przeciwstawić się walce państwa z organizacjami wolnomysłicieli. Władze zresztą tego przed Trybunałem nie kryły, ujawniając, że wszystkimi możliwymi środkami zmierzają do ich delegalizacji⁷. Trybunał Państwa stanowczo nie godził się na przypisywanie tendencjom laickim celów antypaństwowych czy anarchistycznych. Jednym słowem, Trybunał dawał do zrozumienia, że taka ich ocena mogła być uprawniona z punktu widzenia państwa jako wyraziciela katolickiej, czy ogólnie wyznaniowej części społeczeństwa, ale nie organizacji służącej realizacji interesów obywateli niezależnie od wyznania, czy narodowości. Propagował więc idee państwa prawnego i liberalnego.

Znakomita większość wyroków Trybunału była wykonywana przez biurokrację państwa, która podejmowała czynności, aby przywrócić stan zgodny z prawem. Zdarzały się tylko nieliczne przypadki, gdy nie postępowano zgodnie z nakazem Trybunału. Były to jednak sytuacje, w których władze przyznawały sobie moralne prawo do odstąpienia od prawnego zapatrywania Trybunału. Miało to miejsce wówczas, gdy wyrok mógł być kontrowersyjny, a niekiedy miał za sobą nieznaczną większość radców Trybunału⁸. Dobrą tego ilustracją jest sprawa Żydów z galicyjskiego miasta Brody. W 1880 r. Rada Szkolna Krajowa podjęła uchwałę o utworzeniu w Brodach dwóch nowych 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 art. 19 konstytucji. Artykuł ten przyznawał narodowościom monarchii nienaruszalne prawo do zachowania swojej narodowości i języka oraz wprowadzał zakaz przymusu nauki innego języka.

Powstał więc problem przed Trybunałem, czy Żydzi w Austrii są narodowością w rozumieniu konstytucji i czy przysługuje im ochrona własnego (he-

⁶ Hye, nr 1229, 1926, 2042.

⁷ Hye, nr 2134.

⁸ Hye, nr 219, 1109.

brajskiego bądź jidysz) języka. Pozytywna odpowiedź na takie pytanie prowadziłaby do oddalenia skargi, gdyż Żydzi z Brodów domagali się 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 są oni członkami...narodowości niemieckiej! Trybunał jednak, chcąc się przeciwstawić polonizacji Żydów galicyjskich, uwzględnił skargę. To z kolei spowodowało, że uzasadnienie orzeczenia było wewnętrznie sprzeczne. Z jednej bowiem strony stwierdzano, że Żydzi mogą się uważać za członków narodowości niemieckiej, a jednocześnie przy wykładni art. 19 konstytucji musiano przyznać, że gwarantuje on ochronę prawną mniejszościom narodowym.

Mimo korzystnego dla siebie wyroku, władze szkolne nie spełniły żądań gminy Brody. Nie powstała więc szkoła z językiem niemieckim⁹. Konkludując, trzeba stwierdzić, że Trybunał Państwa, mimo słabej ustrojowej pozycji, w rzeczywistości swym orzecznictwem wpływał skutecznie na sposób działania administracji, kształtując świadomość prawną urzędników w duchu państwa prawnego.

II. Według ustawy o utworzeniu Trybunału Państwa miał on służyć ochronie praw politycznych zagwarantowanych w konstytucji. W swoim orzecznictwie pojęciu „prawa polityczne” nadał szerokie znaczenie, zaliczając do tej kategorii wszystkie prawa i wolności, z wyłączeniem jedynie, objętego rękojmią konstytucyjną, prawa własności. Roszczenia o ochronę prawa własności rozpoznawał Trybunał Administracyjny. Naruszenie prawa poręczonego w konstytucji tylko wtedy mogło być zaskarżone do Trybunału Państwa, jeśli nastąpiło w formie konkretnego, zindywidualizowanego rozstrzygnięcia administracyjnego, po wyczerpaniu toku instancji. Ogólne zarządzenia organów administracyjnych nie mogły być przedmiotem osądu Trybunału, chyba że takie zarządzenie wywierało przymus wobec obywatela¹⁰. Nie był on także upoważniony do badania legalności należycie ogłoszonych ustaw (państwowych i krajowych) pod kątem ich zgodności z ustawami zasadniczymi¹¹.

O zakresie przedmiotowej właściwości Trybunał decydował samodzielnie. Z kategorii spraw, które wyłączył spod swojej jurysdykcji dwie wydają się ważne: sprawy karno-policyjne i dyscyplinarne. Materię karno-policyjną regulował m.in. dekret cesarski z 20 IV 1854 r., który zezwalał władzom politycznym stosować karę aresztu w wymiarze 14 dni za *wszelki czyn demonstracyjny* wyrażający niechęć wobec rządu.

⁹ 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, Böhlau Verlag, Wien 1989, s. 259 i n.

¹⁰ Hye, nr 844, 1601.

¹¹ Hye, nr 1686.

Pierwszą kwestię, którą przyszło Trybunałowi rozstrzygnąć, stanowiła relacja dekretu do ustaw zasadniczych z 1867 r., a w szczególności do konstytucyjnych gwarancji rozdziału władzy, wolności słowa i wolności osobistej. Zasady rozdziału władzy sądowniczej i administracyjnej nie zaliczył Trybunał do zagwarantowanego w konstytucji prawa politycznego obywatela, lecz uznał ją za dyrektywę dla ustawodawcy¹². Nie uchylił dekretu, jego zdaniem, art. 13 ustawy zasadniczej, który deklarował swobodę wyrażania opinii słowem, pismem, drukiem i obrazowym przedstawieniem. Więcej, potwierdził go, gdyż wolność słowa była możliwa w granicach zakreślonych ustawą¹³. Wreszcie Trybunał odrzucił pogląd, że dekret był sprzeczny z ustawą o ochronie wolności osobistej z 1862 r., która formułowała zasadę, że nikt nie może być pozbawiony swego prawem oznaczonego sędziego (*gesetzlicher Richter*). Trybunał dał wyraz przekonaniu, że pod pojęciem *prawem oznaczony sędzia* należy rozumieć nie tylko sąd, lecz każdy organ państwowy. Warunek ten spełniały, jego zdaniem, władze polityczne, którym cesarski dekret nadał kompetencje karno-sądowe¹⁴.

Ale taka wykładnia ustawy o wolności osobistej miała jednakże pozytywny wymiar. Trybunał Państwa mógł bowiem kontrolować upoważnienie organów administracyjnych do działań karno-policyjnych¹⁵. To otwierało mu drogę do wkraczania w materialną stronę decyzji o wykroczeniach policyjnych. Tę ostrożną ewolucję orzecznictwa Trybunału widać w jego stanowisku wobec cesarskiego dekretu. Początkowo Trybunał oddalał zażalenia skierowane przeciwko stosowaniu wobec obywateli sankcji za *demonstracyjne zachowanie*, powołując się na brak kompetencji¹⁶. Później jednak badał, czy w rzeczywistości nie chodzi o realizację konstytucyjnych wolności. W jednej ze spraw stwierdził, że używanie dawnego godła Królestwa Czech nie jest *demonstracyjnym czynem* w rozumieniu dekretu z 1854, ale dopuszczalną formą wyrażenia opinii¹⁷. Orzekł więc o naruszeniu konstytucyjnej gwarancji.

Niezmiernie ważną kwestią dla ochrony praw obywatelskich była kontrola decyzji organów państwowych wydawanych w postępowaniu dyscyplinarnym. Brak wglądu ze strony Trybunału w orzeczenia dyscyplinarne władz mógł postawić pod znakiem zapytania korzystanie z gwarancji konstytucyjnych przez tych obywateli, którzy pozostawali wobec państwa w stosunku służbowym. Problem ten stanął na wokandzie Trybunału za sprawą skargi chorwackiego posła do parlamentu austriackiego, który został zwolniony w trybie dyscyplinarnym z posady nauczyciela. Przed Trybunałem podnosił,

¹² Hye, 373.

¹³ Hye, nr 172.

¹⁴ Hye, nr 202, 1842.

¹⁵ E. Melichar, *Die Freiheitsrechte der Dezember-Verfassung 1867 und ihre Entwicklung in der reichsgerichtlichen Judikatur*. W: *Oesterreichische Zeitschrift für öffentliches Recht*, Tom XVI, 1966, s.256-289.

¹⁶ Hye, nr 417, 432.

¹⁷ Hye, nr 645.

że decyzja ta naruszała jego konstytucyjne prawo wolności słowa i uderzała w immunitet poselski. Twierdził bowiem, że podstawą orzeczenia dyscyplinarnego była jego publiczna wypowiedź, w której wyraził nadzieję na powstanie w ramach monarchii habsburskiej jednolitego kraju chorwackiego. Trybunał, dostrzegając wagę problemu, przyznał sobie kompetencję do wejścia w orzeczenie dyscyplinarne, aby ocenić, jakie względy stanowiły podstawę zwolnienia: służbowe czy polityczne.

Trybunał Państwa w inkryminowanej wypowiedzi nie dostrzegł znamion występków karnego, gdyż dążenie do pokojowej zmiany ustroju Austrii nie mogło być traktowane jako działanie bezprawne, skoro wiele partii prezentowało kierunek federacyjny, autonomiczny czy centralistyczny. Byłoby, zdaniem Trybunału, absurdem, gdyby poseł reprezentujący interesy swojej społeczności nie mógł otwarcie wyrażać swoich poglądów z obawy przed utratą stanowiska w służbie państwowej. Zaskarżone orzeczenie dyscyplinarne nie było zatem ochroną przeciwko nadużyciu i zaniedbaniu obowiązków służbowych, ale prześladowaniem urzędnika, który wykonywał swe prawa polityczne. Decyzja władz tylko co do formy była orzeczeniem dyscyplinarnym, a w istocie stanowiła karę za korzystanie z uprawnień konstytucyjnych¹⁸.

Trybunał jednak ze względów formalnych nie uwzględnił skargi i nie orzekł o naruszeniu praw politycznych. Według poglądu Trybunału, prawną naturę władzy dyscyplinarnej można było oceniać z dwóch punktów widzenia: albo jako przejaw władzy sędziowskiej, albo władzy wykonawczej. W obu przypadkach zachodził brak kompetencji Trybunału. W pierwszym wypadku dlatego, że orzekał w sprawach, które zostały wyczerpane w administracyjnym, a nie sądowym toku instancji; w drugim, z tego powodu, że jednostka w postępowaniu dyscyplinarnym występowała nie w charakterze obywatela, ale urzędnika. Natomiast Trybunał nie był upoważniony do rozstrzygania kolizji między wykonywaniem powszechnych praw obywateli, a wypełnianiem obowiązków służbowych.

W orzeczeniu tym Trybunał Państwa wypowiedział się w kwestii, czy i w jakim zakresie przysługują skarżącemu prawa polityczne, co wykraczało poza jego ustawowe uprawnienia. Ale uczynił to świadomie, aby udzielić administracji państwa wyraźnej dyrektywy: bezprawnym było ukaranie dyscyplinarne z przyczyn politycznych. Była to swoista konstytucyjna zasada prawna.

Niestety w końcowym okresie swego orzecznictwa Trybunał osłabił jej znaczenie, gdy w kolejnej takiej sprawie odrzucił *a limine* skargę, nie wnikając w jej merytoryczną zasadność¹⁹. Z zażaleniem do Trybunału zwrócił się 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 szkolnym uleganie naci-

¹⁸ Hye, nr 571.

¹⁹ Hye, nr 1764.

skom klerykalnym. Interesujący był przebieg postępowania dyscyplinarnego. Najpierw nagany udzieliła szkolna rada powiatowa. Rada krajowa uchyliła orzeczenie z uwagi na wadliwe postępowanie. Wskutek tego rada powiatowa odstąpiła od nagany, gdyż uznała, że zachowanie się nauczyciela stanowiło wyrażenie opinii w sensie gwarancji konstytucyjnych. Rada krajowa uchyliła tę decyzję i wydała orzeczenie o naganie, ale bez uzasadnienia. Ministerstwo na zażalenie zainteresowanego stwierdziło wadliwość procedury. Ostatecznie jednak rada krajowa i ministerstwo ukarały naganą nauczyciela. Widoczne w tej sprawie kunktatorstwo władz szkolnych świadczy o tym, że bały się one odejść od wytycznych Trybunału.

Skarżący podnosił przed Trybunałem, że możliwość ograniczania praw obywatelskich za pomocą środków dyscyplinarnych nie miało nic wspólnego z państwem prawa, a wręcz przeciwnie, oznaczało istnienie państwa policyjnego. Trybunał jednak orzekł, że nie był upoważniony do badania orzeczenia dyscyplinarnego także wtedy, jeśli przez nie, zdaniem skarżącego, nastąpiło naruszenie prawa politycznego.

Z formalno-prawnego punktu widzenia Trybunał postąpił prawidłowo. Uchybił jednak swemu powołaniu jako strażnika norm konstytucyjnych. O takiej postawie Trybunału zadecydował charakter sporu. Wypowiedzenie się w tej sprawie, czy i w jakim zakresie przysługiwała skarżącemu wolność słowa, wymagałaby oceny dwóch najsilniejszych, ale przeciwstawnych wówczas trendów społecznych: klerykalizmu i laicyzmu. Trybunał chciał zapewne zachować pozycję bezstronnego arbitra. W rzeczywistości jednak, niejako przez zaniechanie, wsparł postępującą klerykalizację struktur państwowych.

III. Sposób, w jaki Trybunał Państwa udzielał ochrony prawnej, zależał oczywiście przede wszystkim od jego ustrojowych kompetencji. W orzecznictwie Trybunału niezwykle rzadko występują modelowe i teoretyczne ujęcia wolności obywatelskich, gdyż, jak już wyżej zaznaczono, nie orzekał on o tym, czy i w jakim zakresie przysługują skarżącemu prawa polityczne, ale czy miało miejsce ich naruszenie. Stwierdzał to w postępowaniu w pełni kontradyktoryjnym. Strony zatem same wskazywały okoliczności faktyczne dla poparcia swych żądań, a Trybunał rozstrzygał spór w oparciu o swobodną ocenę dowodów. Ochrony praw politycznych dokonywał na płaszczyźnie konkretnych faktów, co nie dawało mu podstaw do tworzenia abstrakcyjnych konstrukcji praw wolnościowych. Trudno więc w oparciu o orzecznictwo Trybunału stworzyć wyczerpującą czy jednoznaczną definicję pojęć ważnych dla ochrony swobód obywatelskich. Wielu jednak ustawowym zwrotom prawnym starał się nadać jednolitą treść i znaczenie.

Dwa przykłady z orzecznictwa Trybunału dotyczącego prawa do zrzeszania się, o którym najczęściej się wypowiadał, pozwala ukazać jego specyfikę. Na gruncie prawa o stowarzyszeniach władzom politycznym wolno było zakazać założenia lub rozwiązać stowarzyszenie *niebezpieczne dla pań-*

stwa. W tej dziedzinie Trybunał przyznał sobie upoważnienie do badania, czy istnieją faktyczne podstawy uzasadniające zakaz działalności stowarzyszenia. Sama jednak ocena, na ile występujące w sprawie fakty tego rodzaju, że planowane stowarzyszenie było niebezpieczne dla państwa uchylała się spod kontroli Trybunału. Kwestia ta bowiem, jego zdaniem, nie stanowiła przedmiotu zwykłej subsumcji danego stanu faktycznego pod normę prawną, lecz leżała w zakresie swobodnego uznania organów państwowych²⁰.

Ewolucja orzecznictwa poszła dalej w kierunku tego, że to Trybunał kwalifikował w oparciu o swobodną ocenę powołane w sprawie okoliczności jako *niebezpieczne dla państwa*²¹. Silniejszą ochronę prawną chciał zapewnić obywatelom także przez to, że zaczął uznawać za stowarzyszenie niebezpieczne dla państwa tylko takie, których działania podpadały pod przepisy ustawy karnej. Innymi słowy, stowarzyszenie było politycznie niedopuszczalne, jeśli w ocenie jego postępowania można było podnieść zarzuty oparte o kodeks karny. Trybunał w ten sposób wyrażał prekursorską myśl państwa prawnego: ingerencja w prawa wolnościowe obywateli powinna mieć wyraźne upoważnienie ustawowe²².

Rozszerzanie prawnej sfery aktywności obywateli było zatem widoczną dążnością Trybunału. W szczególności ukazuje ją sprawa, w której władze zmierzały do ograniczenia, jak się wyraziły, *nadużywania* ze strony stowarzyszeń prawa o zgromadzeniach. Rozwiązany został „Salzburski związek narodowy”, którego celem było popieranie politycznych i gospodarczych interesów Niemców austriackich. Powodem rozwiązania było to, że związek zorganizował publiczne zgromadzenie, na którym przeprowadzono totalną krytykę rozporządzeń językowych dla Czech rządu K. Badeniego. Zdaniem władz, wiele wystąpień miało charakter niebezpieczny dla interesów państwa i na tej podstawie rozwiązały związek. Trybunał miał rozstrzygnąć kwestię prawną, czy stowarzyszenie ponosiło odpowiedzialność za przebieg zgromadzenia, które zwołało. Władze odpowiedzialność stowarzyszenia opierały na tym, że to ono wynajęło lokal, desygnowało mówców, wreszcie przewodniczącym zebrania był członek tego stowarzyszenia. Trybunał odrzucił tę argumentację, gdyż za przebieg zgromadzenia odpowiedzialny był wyłącznie przewodniczący. Wraz z jego wyborem ustawała odpowiedzialność stowarzyszenia za późniejsze zdarzenia²³.

²⁰ Hye, nr 57, 78.

²¹ Hye, nr 772, 820, 1631.

²² Hye, 487, 587, 996. Por. także F. Kneucker, *Die Vereins- und Versammlungsfreiheit in der Judikatur des österreichischen Reichsgerichtes*. W: Oesterreichische Zeitschrift für öffentliches Recht, Tom XVI, 1966, s.392 i n. Zasadę tę przywoływał także przy ochronie wolności wyrażania opinii. Zdaniem Trybunału, nie wolno było ograniczać wolności słowa arbitralnie, gdyż jej granice ustalała jedynie ustawa karna. Zob. Hye, nr 330, 396, 933, 746.

²³ Hye, nr 894.

Niekiedy jednak radcom Trybunału Państwa brakowało odwagi, żeby w precedensowej sprawie orzec w duchu liberalnego i demokratycznego państwa i przez to zwiększyć obszar społecznej aktywności obywateli. W 1907 r. trafiła do Trybunału sprawa zakazu działalności niepolitycznego stowarzyszenia kobiet na rzecz przyznania im prawa wyborczego. Władze odmówiły rejestracji, gdyż ich zdaniem, związek miał charakter polityczny, a ustawa o stowarzyszeniach wykluczała kobiety od członkostwa w związkach politycznych. Spór więc powstał o wykładnię pojęcia *związek polityczny*, do której był upoważniony Trybunał. W skardze podnoszono, że celem stowarzyszenia było dążenie do osiągnięcia równej pozycji kobiet i mężczyzn w życiu państwowym, a w szczególności uzyskanie prawa wyborczego do wszystkich przedstawicielskich korporacji.

Decydujące w sprawie było dokonanie rozgraniczenia sfery działań publicznych od spraw politycznych. W tym kierunku szło uzasadnienie skargi. Stwierdzano zatem, że zajmowanie się sprawami publicznymi nie może oznaczać, że związek ma charakter polityczny. Pod pojęciem *związek polityczny* należy rozumieć taki związek, który zajmuje się praktyczną polityką, przy wyborach ma wpływ na wystawianie kandydatów, uprawia partyjną politykę. Natomiast nie występuje polityczne działanie, według skarżących, gdy przedmiotem obrad i dążeń czyni się kwestie socjalnego rozwoju. Związek, który np. zajmuje się ochroną robotników, jest w takim samym stopniu polityczny jak ten, który zajmuje się pozycją kobiet. Nie można zakładać politycznej działalności związku, skoro kobiety nie mogą faktycznie działać. One dopiero tę możliwość chcą uzyskać. Kobiety chcą osiągnąć taki stan, który ma uzasadnienie w ustawach zasadniczych. Chodzi zatem o kwestie prawa państwowego, a nie państwowej polityki. Kwestia socjalnego stanowiska kobiet nie może być tylko przez to sprawą polityczną, że zajmują się nią partie polityczne.

Przytoczono zatem przykłady pochodzące z orzecznictwa Trybunału, że zajmowanie się kwestiami religijnymi nie czyniło stowarzyszenia politycznym, chociaż kwestie te w dużym stopniu stanowiły przedmiot politycznych sporów. To samo dotyczyło kwestii narodowej²⁴. Pod pojęciem spraw publicznych, zdaniem skarżących, należy rozumieć to, co tworzy przedmiot ustawodawstwa.

Ta obszerna argumentacja strony skarżącej nie spotkała się z równie rzetelną argumentacją ministerstwa, które jedynie stwierdziło, że uzyskanie prawa wyborczego przez wpływ na ustawodawstwo jest celową działalnością polityczną. Mimo, że sposób interpretacji granicy między tym, co publiczne, a tym co polityczne był przekonujący i bliski dotychczasowemu stanowisku Trybunału, to jednak oddalił on skargę²⁵.

²⁴ Hye, nr 369, 1109. Trybunał w swym orzecznictwie dążył zatem do zawężenia pojęcia „związek polityczny”.

²⁵ Hye, nr 1510. W rok po wydaniu wspomnianego orzeczenia Trybunał nie uznał wpływu stowarzyszenia niepolitycznego na wybory miejskie za działanie polityczne, Hye, nr 1724.

Uzasadnienie wyroku Trybunału także było zdawkowe. Trybunał stwierdził mianowicie, że prawo wyborcze dotyczy obszaru publiczno-prawnych stosunków obywateli do państwa, poprzez które odbywa się ich udział w wykonywaniu władzy państwowej, a nauka prawa konstytucyjnego określa tę relację jako polityczną.

Trybunał Państwa mógł zatem przyjąć bardziej restrykcyjne, zawężające zdefiniowanie pojęcia *polityczny związek* wobec wyraźnej już zmiany stosunków politycznych w Austrii na pocz. XX wieku. Sprawa dotyczyła bowiem ważkiego problemu równości wobec prawa i nowego spojrzenia na jej wymiar. Przesądził konserwatyzm postawy Trybunału Państwa, który, znając siłę oddziaływania swych wyroków, starał się raczej procesy społeczne hamować niż je pobudzać. Niekiedy więc koncesjonowanie życia publicznego przez władze państwowe znajdowało wsparcie Trybunału Państwa. Było to wszakże w praktyce orzeczniczej Trybunału zjawisko marginalne.

Autorytet, jakim cieszył się Trybunał Państwa, wynikał z tego, że w swej działalności ściśle trzymał się litery prawa i unikał modelowych definicji praw obywatelskich. Zajmował się ustalaniem granic wolności jednostki w każdym konkretnym przypadku. Zyskał sobie w ten sposób uznanie aparatu państwowego, który stał się rzetelnym wykonawcą jego orzeczeń, posiadających rangę swoistych precedensów prawnych. Dzięki temu zasady państwa prawnego stawały się polityczną rzeczywistością. Wysoką pozycję w opinii społecznej zyskał sobie Trybunał Państwa przez to, że w ważnych dla władzy kwestiach ideologicznych czy politycznych był w stanie orzekać na przekór jej oczekiwaniom. Taką postawą wzbudzał zaufanie obywateli, którzy widzieli w nim skutecznego strażnika ich praw i wolności.