

WOJCIECH SZWARC (Lublin)

Prawo do języka polskiego w orzecznictwie pruskiego Wyższego Trybunału Administracyjnego w Berlinie (1875 - 1914)*

I. Wstęp. II. 1. Język statutów stowarzyszeń. 2. Język zgromadzeń według rozporządzenia z 1850 r. 3. Język zgromadzeń pod rządami ustawy Rzeszy z 1908 r. III. Żądania „językowe” policji kontrolującej treść polskich utworów literackich przed ich inscenizacją. IV. 1. Język polski w szkolnictwie i oświacie. 2. Język nauczania i uprawnienia zawodowe absolwenta. V. Zakończenie.

I

Nowoczesne sądownictwo administracyjne powstawało w monarchii pruskiej od początku lat siedemdziesiątych XIX w. Było ono tworzone równolegle z reformami samorządu terytorialnego, w atmosferze polemik naukowych i starć na forum parlamentu pruskiego między kołami liberalnymi i konserwatywnymi¹. Spory o organizację i formy proceduralne tego sądownictwa trwały długo i angażowały autorytety naukowe i polityków, ponieważ miało ono stanowić instytucjonalną gwarancję funkcjonowania zasad państwa prawnego (*Rechtsstaat*) w stosunkach administracji z obywatelem². Zwolennicy ochrony jednostki przed ar-

* Referat wygłoszony na Ogólnopolskiej Konferencji Historyków Prawa w Poznaniu (30 V - 1 VI 1986 r.).

¹ H. Heffter, *Die deutsche Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert*, Stuttgart 1950, s. 531 i n.; U. Stump, *Preussische Verwaltungsgerichtsbarkeit 1875 - 1914*, Berlin 1980, s. 25 i n.; W. Rüfner, *Die Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit*, w: *Deutsche Verwaltungsgeschichte*, t. 3, Stuttgart 1984, s. 922 i n.; G. Ch. v. Unruh, *Vom Gesetzesstaat zum Rechtsstaat*, *Deutsches Verwaltungsblatt*, t. 90, 1975, s. 838 i n.; N. Achterberg, *Strukturen der Geschichte der Verwaltung*, *Die Öffentliche Verwaltung*, t. 32, 1979, s. 583 i n.

² Główne etapy: *Kreisordnung*, 13 XII 1872, *Gesetzsammlung* (w skrócie: GS) 1872, s. 661. Wydział powiatowy (*Kreisausschuss*) był jednocześnie organem admi-

bitralnymi decyzjami organów administracyjnych, wyposażonych w środki przymusu, uważali zabezpieczenia istniejące od połowy XIX w. w „państwie ustawy” (*Gesetzesstaat*), z jego parlamentarnymi formami kontroli egzekutywy, za niewystarczające.

W pruskim systemie ochrony prawnej na obszarze prawa administracyjnego, niezależnie od stosowanego od dawna rekursu (*Rekurs*, *unförmliche Beschwerde*, *Beschwerde im Aufsichtswege*), rozstrzyganego jednoosobowo przez wyższy w hierarchii organ administracyjny, wprowadzono podczas reform w latach 1872-1883 dwa nowe postępowania: sporne (*Verwaltungsstreitverfahren*) i rezolucyjne (*uchwałowe*, *Beschlussverfahren*)³. Środkiem odwoławczym w postępowaniu spornym była skarga (*Klage*), kierowana do sądu administracyjnego i oceniana pod kątem legalności kwestionowanej decyzji. Z kolei w postępowaniu rezolucyjnym miało zastosowanie zażalenie (*förmliche Beschwerde*), mogące atakować decyzję pod kątem legalności i konieczności (celowości). Było ono rozpatrywane w dwóch niższych instancjach przez ten sam organ, który orzekał o skardze (wydział powiatowy, wydział obwodowy). Tym razem nie działał on jednak jako sąd, ale jako organ administracji i przy zastosowaniu innej procedury.

O przydziale sprawy do któregoś z postępowań decydowały ustawa kompetencyjna z 1883 r. i późniejsze ustawodawstwo szczegółowe — w sposób pozytywnie enumeratywny, stosując klauzulę generalną tylko wyjątkowo. Jeśli ustawa przewidywała postępowanie sporne, tym samym wykluczała w zasadzie możliwość posłużenia się zażaleniem. Wy-

nistracji i sądem. Gesetz betr. die Verfassung der Verwaltungsgerichte und das Verwaltungsstreitverfahren, 3 VII 1875, GS 1875, s. 375. W obwodzie rejencyjnym powstał obwodowy sąd administracyjny (*Bezirksverwaltungsgericht*) oddzielony od prezesa rejencji (*Regierungspräsident*) i rady obwodowej (*Bezirksrat*) — organów administracji. Jednocześnie utworzono najwyższą (III) instancję — Wyższy Trybunał Administracyjny (*Oberverwaltungsgericht*, w skrócie: Trybunał) w Berlinie, całkowicie oddzieloną od administracji. Gesetz über die allgemeine Landesverwaltung (w skrócie: LVG), 30 VII 1883, GS 1883, s. 195; Gesetz über die Zuständigkeit der Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsbehörden, 1 VIII 1883, GS 1883, s. 237. Z połączenia obwodowego sądu administracyjnego i rady obwodowej powstał wydział obwodowy (*Bezirksausschuss*) na czele z prezesem rejencji — organ administracji i sąd. Rozciągnięcie mocy obowiązującej ustaw z 1875 i 1883 r., przeznaczonych początkowo tylko dla 5 wschodnich prowincji (*Kreisordnungsprovinzen*), na pozostałe jednostki trwało do 1890 r., kiedy weszły one w życie w prowincji poznańskiej, ostatniej w kolejności. Organizacja ta przetrwała w Prusach do 1933 r.

³ B. v. Kampitz, *Beschwerde und Klage sowie sonstige Rechtsmittel gegen polizeiliche Verfügungen und Zwangsmassregeln*, Berlin 1894, s. 21 i n.; P. Zorn, *Kritische Studien zur Verwaltungsgerichtsbarkeit*, Verwaltungsarchiv, t. 2, 1894, s. 85, 93-96; F. Steinbömer, *Zum Verhältnis zwischen Verwaltung und Verwaltungsgerichtsbarkeit im preussischen Verwaltungsstreitverfahren*, Deutsches Verwaltungsblatt, t. 90, 1975, s. 857 i n.

jątek na rzecz klauzuli generalnej uczyniono dla zarządzeń policyjnych; ponadto dano ich adresatowi możliwość wyboru między oboma nowymi środkami odwoławczymi, dopuszczając nawet do skrzyżowania się postępowań.

W wyniku enumeratywnego sposobu określenia właściwości organów stosujących procedurę rezolucyjną i sądów działających według procedury spornej cały system ochrony prawnej stał się skomplikowany i wymagał od obywatela dobrej znajomości prawa materialnego i procesowego.

Artykuł niniejszy nawiązuje przede wszystkim do praktyki sądowej. Mógł on uwzględnić zagadnienia organizacyjne, proceduralne i całą płaszczyznę historyczno-teoretyczną pruskiego sądownictwa administracyjnego w zakresie ograniczonym do niezbędnego minimum. Wydawało się bardziej celowe zwrócić uwagę na sposób stosowania prawa przez administrację właśnie w tej grupie „spraw polskich” i jego kontrolę przez Trybunał. Są to sprawy dotychczas mało jeszcze znane⁴.

Przez pojęcie praw języka polskiego wobec administracji rozumieć należy jego status w działalności stowarzyszeń (zgromadzeń), w szkolnictwie (oświacie) i pośrednio w pracy niektórych grup zawodowych. Z braku miejsca pominięto np. skądinąd ważną i interesującą grupę spraw dotyczących nazewnictwa ulic i miejscowości oraz pisowni imion i nazwisk obywateli pruskich narodowości polskiej.

Wykorzystane wyroki, stanowiące rzeczywisty miernik wartości państwa prawnego w jego formalnej lub materialnej postaci, zaczerpnięto z półurzędowego zbioru, wydawanego pod redakcją członków Trybunału i z czasopism prawniczych⁵.

II

Możliwość zrzeszania się i prowadzenia różnego rodzaju legalnej działalności poza organizacjami niemieckimi stanowiła dla Polaków pod panowaniem pruskim szansę oparcia się polityce germanizacyjnej. Korzystanie przy tej okazji z ojczystego języka podkreślało dodatkowo polski charakter stowarzyszeń i poczucie odrębności skupionych w nich ludzi.

Prawo stowarzyszania się i gromadzenia, wymienione w artykułach 29 i 30 konstytucji pruskiej z 31 I 1850 r., znalazło bliższe określenie

⁴ W. Szwarc, *Powstanie sądownictwa administracyjnego w monarchii pruskiej w drugiej połowie XIX w.* Materiały II Sympozjum Historii Administracji, Warszawa—Lublin 1976, s. 28 i n.

⁵ Entscheidungen des Königlich Preussischen Oberverwaltungsgerichts (w skrócie: E OVG); „Preussisches Verwaltungsblatt” (w skrócie: PrVbl); „Deutsche Juristen-Zeitung” (w skrócie: DJZ).

w rozporządzeniu z 11 III 1850 r. i uchylającej go ustawie Rzeszy z 19 IV 1908 r.⁶. Interesujące będzie zbadanie orzecznictwa Trybunału na ten temat w warunkach przechodzenia w doktrynie od wczesnoliberalnych koncepcji o naturalnych prawach do pozytywistycznych, a więc przyznawania praw przez państwo i tylko w takim zakresie, w jakim chciał tego organ legislacyjny. Wyroki w „sprawach polskich” nabierały szczególnego znaczenia w obliczu antypolskich posunięć administracji w Prusach, na które oddziaływało m. in. powstanie II Rzeszy, uważanej już za państwo narodowe (*Nationalstaat*).

1. Organa policyjne zażądały od powstałego w 1902 r. w Gnieźnie stowarzyszenia „Samopomoc Naukowa” dostarczenia im zamiast przekazanego już statutu w języku polskim statutu zredagowanego po niemiecku. Wydział obwodowy w Bydgoszczy, do którego wpłynęła skarga, uznał zarządzenie za legalne. Identyczne stanowisko zajął również Trybunał, chociaż kierował się innymi powodami niż przyjęte przez niższy sąd⁷. Błąd w motywach wydziału tkwił w powołaniu się na przepisy ustawy o języku urzędowym z 28 VIII 1876 r.⁸. Jej § 1 stanowił, że korespondencja z organami administracji powinna być prowadzona w języku niemieckim. Trybunał słusznie jednak zwrócił uwagę, że osoby układające statut nie pozostawały w tym momencie w żadnym stosunku wobec administracji. Statut napisano po polsku i tylko w tym języku mógł on być dostarczony. Trybunał nie zamierzał popierać praktyki polskich stowarzyszeń. Uznał jedynie, że ustawa z 1876 r. nie mogła służyć jako podstawa do atakowanego zarządzenia. Dostarczył jej natomiast § 2 wymienianego już rozporządzenia z 11 III 1850 r., nakładający na organizacje, stawiające sobie za cel wpływ na sprawy publiczne, obowiązek udzielania policji informacji na temat statutow. Pojęcie informacji Trybunał rozumiał szeroko, obejmując nim również przekład obcojęzycznych statutow. Mimo że postanowienie § 2 rozporządzenia z 1850 r. dotyczyło tylko stowarzyszeń chcących oddziaływać na sprawy publiczne, Trybunał uznał jego zastosowanie również wobec organizacji, co do których nie nastąpiło jeszcze (z braku znajomości statutu) rozpoznanie ich celu przez policję. Ponieważ rozporządzenie nakładało na stowarzyszenia tego typu szczególne obowiązki, musiało również dać policji uprawnienia potrzebne do ustalenia ich celu, jako

⁶ Verordnung über die Verhütung eines die gesetzliche Freiheit und Ordnung gefährdenden Missbrauch des Versammlungs- und Vereinsrechts, GS 1850, s. 277 i n.; Vereinsgesetz, Reichsgesetzblatt 1908, s. 151 i n.; komentarz do ustawy Rzeszy — A. Romen, *Das Vereinsgesetz vom 19. April nebst Ausführungsbestimmungen*, wyd. 4, Berlin 1916.

⁷ E OVG 20 XI 1903, t. 44, 1904, s. 427 - 432; DJZ t. 9, 1904, s. 461 - 463.

⁸ Gesetz, betr. die Geschäftssprache der Behörden, Beamten und politischen Körperschaften des Staats, GS 1876, s. 389 i n.

przesłanki tych obowiązków. Wprawdzie w 1894 r. Trybunał orzekł, że od stowarzyszeń nie wolno żądać działania uznanego przez ustawę za obowiązek, przy jednoczesnym powiązaniu go z określoną przesłanką, bez względu na jej pojawienie się⁹. Zasadzie powyższej odmówiono jednak zastosowania, gdy chodziło o informację, dzięki której można było, na podstawie faktów pozwalających domniemywać istnienie przesłanki, przekonać się o tym w sposób pewny, opierając się na statucie. Taka sytuacja miała miejsce, według oceny Trybunału, właśnie przy stowarzyszeniu „Samopomoc”. Z przebiegu jego zebrań policja orientowała się, że zostało ono pomyślane jako organizacja młodzieżowa, krzewiąca wiedzę o *literaturze, historii i geografii polskiej* oraz z zakresu polityki, aby wzmacniać *polskie poczucie narodowe*. Uwzględniając powyższe, jak i osoby założycieli, organa policyjne miały, w przekonaniu Trybunału, podstawę, aby przypuszczać, że „Samopomoc” zamierzała udzielać poparcia *upolitycznionej polskości*, co było równoznaczne z oddziaływaniem na sprawy publiczne¹⁰.

Podobny wyrok wydał Trybunał w sprawie statutu stowarzyszenia „Kółko Amatorów”, powstałego w Poznaniu w 1902 r.¹¹. Żądania policji były jednak tym razem szersze, ponieważ domagała się ona dostarczenia ponadto wykazu członków. W tym zakresie Trybunał uznał skargę stowarzyszenia za uzasadnioną i uchylił odpowiedni fragment zarządzenia. Obowiązek dostarczenia wykazu, wywodzący się także z § 2 rozporządzenia z 1850 r., obciążał stowarzyszenia, dążące do oddziaływania na sprawy publiczne. W przypadku „Kółka” samo prawdopodobieństwo takiego celu nie było, w rozumieniu Trybunału, czynnikiem wystarczającym do uzasadnienia żądania wykazu. Podstawę do zarządzenia tej treści mógł dać dopiero statut¹².

2. Rozporządzenie z 1850 r. nie zawierało postanowień o języku zgromadzeń. Wykorzystywały to organa policyjne, nadzorujące zgromadzenia publiczne i zakazywały używania na nich języka polskiego, m. in. dlatego, że nie miały wystarczającej liczby urzędników, znających ten język.

Pierwszy spór w tym przedmiocie został rozpoznany już w 1876 r. i dotyczył zgromadzenia parafialnego w powiecie stargardzkim¹³. Komisarz ministra spraw wewnętrznych jako rzecznik interesu publicznego

⁹ E OVG 3 IV 1894, t. 26, 1894, s. 405.

¹⁰ Ustawa Rzeszy z 19 IV 1908 r. nakładała w § 3 na zarządy stowarzyszeń oddziaływających na sprawy publiczne obowiązek dostarczenia statutu organowi policyjnemu w języku niemieckim.

¹¹ E OVG 20 XI 1903, t. 44, 1904, s. 432 - 433.

¹² Zob. niżej porównawcze wywody Trybunału w wyroku z 18 IX 1908, E OVG t. 53, 1909, s. 250 - 255, dotyczącym żądania przekładu polskich sztuk teatralnych.

¹³ E OVG 26 IX 1876, t. 1, 1877, s. 347 - 360.

(§ 74 LVG z 1883 r.) wyraził podczas rozprawy przekonanie, że art. 29 konstytucji nie zamierzał przyznawać obywatelom narodowości polskiej prawa do obradowania w tym języku. Powstał on w okresie, w którym zdawano już sobie sprawę z niebezpieczeństw płynących z nadużywania swobody zgromadzeń, np. agitacji w języku niezrozumiałym dla nadzorującego urzędnika. Oprócz tego komisarz uważał prawo nadzoru za prawo wyższej rangi niż prawo gromadzenia się, co miało stanowić, według niego, wskazówkę co do rozstrzygania kolizji.

Trybunał zaoponował przeciwko takiej interpretacji, dyskryminującej tych obywateli, dla których język polski jako ojczysty był najłatwiejszym środkiem wymiany myśli. Do odebrania im tego prawa nie upoważniała ani geneza art. 29, ani jego treść czy miejsce w konstytucji. W konsekwencji także rozporządzenie z 1850 r., „wykonawcze” wobec konstytucji, mogło być stosowane tylko w tym duchu.

Następny wyrok w podobnej sprawie zapadł dopiero w 1897 r.¹⁴ Po rozwiązaniu z powodów językowych zgromadzenia robotników w opolskim obwodzie rejencyjnym i dwukrotnym bezskutecznym zażaleniu organizator złożył skargę do Trybunału. Pozwany (prezes rejencji) reprezentował pogląd, że prawa gromadzenia się i nadzorowania były wzajemnie uzależnione, w ten sposób, że pierwsze nie mogło być wykonywane, jeśli drugie stawało się niemożliwe. Zdaniem prezesa zgromadzenie musiało być nadzorowane, gdyż na podstawie doświadczeń zachodziła obawa wykorzystania go do *wzbudzania nienawiści klasowej oraz narodowopolskiej agitacji*. Organizatorzy zgromadzenia i uczestnicy władali dostatecznie językiem niemieckim i dlatego mówiąc po polsku świadomie wykorzystywali znaną sobie sytuację w tamtejszej administracji, w celu uniemożliwienia wykonywania prawa nadzoru przysługującego policji. Wywody prezesa rejencji poparł komisarz ministra spraw wewnętrznych, twierdząc, że prawo gromadzenia się można ograniczać ze względów bezpieczeństwa, podobnie jak w przypadku nadzoru sanitarnego czy budowlanego.

Trybunał uznał jednak swe stanowisko z 1876 r. za prawidłowe i uchylił zarządzenie. W uzasadnieniu zakwestionował najpierw pogląd o równoległym istnieniu praw podmiotowych: do gromadzenia się i nadzorowania, równorzędnych bądź nierównorzędnych przy założeniu dominacji państwa. Rację bytu przyznano jedynie prawu (naturalnej wolności) jednostek, natomiast tzw. prawo państwa to tylko ograniczenia prawa (wolności) obywateli. W razie kolizji zakres ich prawa nie będzie określony przez prawo nadzoru, ale przez rozporządzenie z 1850 r. Dlatego porównanie z nadzorem sanitarnym czy budowlanym uznano za błędne. Brak ustawowych norm w tych dziedzinach, w odróżnieniu od

¹⁴ E OVG 5 X 1897, t. 32, 1898, s. 395 - 406; PrVbl t. 19, 1897/1898, s. 68 - 71; DJZ t. 3, 1898, s. 63.

stowarzyszeń i zgromadzeń, otwierał pole policyjnemu uznaniu (*Ermessen*). Zagrożenie państwa przez działalność polskiej partii czynu (*Aktionspartei*), dążącej do zmiany konstytucyjnego porządku, nie upoważniało — według Trybunału — do szykanowania polskich środowisk. Nakładało ono na organa policyjne obowiązek nadzoru, ale w granicach rozporządzenia z 1850 r. Dla uzasadnienia dopuszczalności używania na zgromadzeniach języka polskiego Trybunał posłużył się wielokrotnie stosowaną, choć nieco inaczej tu wyrażoną zasadą, że policji nie wolno dla ułatwienia sobie zadań nakładać na obywateli obowiązków nie mających podstawy w normach ustawowych¹⁵. Analizując prace legislacyjne, poprzedzające rozporządzenie z 1850 r., Trybunał wyraził przekonanie, że wymienione w nim środki nadzoru nie miały być równoznaczne z faktyczną możliwością uzyskiwania informacji. Ustawodawca nie zamierzał narzucać zgromadzeniom obowiązku prowadzenia obrad w taki sposób, aby nadzorujący mogli rozumieć ich sens i w razie przypadków uzasadniających rozwiązanie skorzystać z niego¹⁶. Policja powinna była delegować jako swych przedstawicieli osoby znające język obrad. Brak takich osób nie uszczuplał prawa gromadzenia się i obradowania po polsku, nawet gdy uczestnicy byli w stanie czynić to w języku niemieckim. Trybunał zgodził się z opinią administracji, że jeżeli wyborowi języka przyświecało udaremnienie nadzoru, mogło to stanowić podstawę do interwencji policji. Jego interpretacja była jednak węższa, ponieważ musiał to być jedyny cel. W przypadku rozwiązanego zgromadzenia nie było podstaw do przyjęcia takiego wniosku. Język polski mógł być używany z powodu *miłości do niego* albo lepszej znajomości niż niemieckiego. Uchylając zarządzenie, Trybunał nie omieszczał dać do zrozumienia, że prawne środki przeciwdziałania *niebezpiecznej polskiej agitacji, być może nie nadążały za rozwojem stosunków*.

W późniejszych wyrokach, wydawanych jeszcze w okresie obowiązywania rozporządzenia z 1850 r., Trybunał nadal umacniał przyjętą przez siebie zasadę dopuszczalności języka polskiego na zgromadzeniach publicznych, natomiast administracja bezskutecznie starała się wykazać, że zgromadzeni dążyli za każdym razem jedynie do podstępnego uchylenia się od nadzoru¹⁷.

¹⁵ E OVG 11 X 1884, t. 11, 1885, s. 387.

¹⁶ Według § 4 rozporządzenia z 1850 r. organ policyjny mógł wysłać na zgromadzenie zajmujące się sprawami publicznymi 1-2 przedstawicieli, niekoniecznie urzędników policyjnych. Obowiązani oni byli występować w mundurach albo w inny sposób zaznaczyć służbowy charakter obecności. Nadzorujące osoby miały prawo do „stosownego” miejsca i informacji od przewodniczącego o „osobie” mówców. W § 5 podano powody rozwiązania: brak urzędowego potwierdzenia zgłoszenia (co najmniej 24 godz. przed rozpoczęciem), rozważanie wniosków wzywających do czynów karalnych i tolerowanie obecności uzbrojonych osób, mimo że przedstawiciel policji zażądał usunięcia ich.

¹⁷ 21 XI 1899, PrVbl t. 21, 1899/1900, s. 264-266, zgromadzenie zorganizowane

3. Po wejściu w życie ustawy Rzeszy z 1908 r. liczba sporów w przedmiocie języka zgromadzeń zmniejszyła się. Jej § 12 (tzw. *Sprachenparagraph*) stanowił już wyraźnie, że obrady na zgromadzeniach publicznych prowadzi się w języku niemieckim. Ustawodawca przewidział odstępstwo od tej reguły m. in. dla zebrań wyborczych do parlamentu Rzeszy i parlamentów krajowych. Ponadto dozwolono, aby przez pierwsze dwadzieścia lat obowiązywania ustawy używano innego języka niż niemiecki w niższych jednostkach podziału terytorialnego, w których według ostatniego spisu ludność obcojęzyczna przekraczała 60% liczby ogólnej¹⁸.

Starsza literatura niemiecka określała ustawę z 1908 r. jako regulację, zgodną z istotą państwa prawnego, rozumiejąc ją niewątpliwie w sposób formalny¹⁹. Bardziej obiektywne wypowiedzi o linii politycznej reprezentowanej przez ustawodawstwo pojawiły się w połowie lat siedemdziesiątych i uwzględniały przede wszystkim materialny aspekt państwa prawnego²⁰. Wyrażona tam opinia, że również w nowej sytuacji Trybunał starał się *łagodzić surowość ustawy*, znajdowała potwierdzenie w jego orzecznictwie sprzed I wojny światowej. Należy jednak zaznaczyć, że owo łagodzenie było możliwe tylko pośrednio, gdy umiejętności towarzyszyła chęć wyszukania odpowiednich *furtek* i nie na wszystkich obszarach prawa administracyjnego.

W maju 1908 r., wkrótce po wejściu w życie ustawy, policja rozwiązała zgromadzenie stowarzyszenia gimnastycznego „Sokół” z powodu śpiewania pieśni w języku polskim. Zgromadzenie potraktowano jako

przez polskich działaczy socjaldemokratycznych, poświęcone sytuacji w ruchu robotniczym i zbliżającym się wyborom do parlamentu Rzeszy. E OVG 20 III 1903, t. 43, 1904, s. 432-444: zgromadzenie w prow. poznańskiej w celu założenia stowarzyszenia rolniczego, prowadzone przy udziale tłumacza zażądanego od przewodniczącego, zostało ostatecznie rozwiązane pod zarzutem niedokładnego tłumaczenia. W motywach wyroku rzeczowa polemika Trybunału z publikacją P. Zorna poszukującą prawnego uzasadnienia dla działań administracji uznawanych w orzecznictwie za nielegalne (por. P. Zorn, *Die deutsche Staatssprache*, Verwaltungsarchiv, t. 10, 1902, s. 1 i n., t. 11, 1903, s. 189 i n.; wydana również jako osobny druk, Berlin 1903).

¹⁸ Według wykazu przedłożonego parlamentowi Rzeszy przez sekretarza stanu do spraw wewn. Rzeszy przepis ten stosowałby się (spis z 1 XII 1900 r.) do 50 powiatów w 7 obwodach rejencyjnych: Olsztyn, Gdańsk, Kwidzyń, Poznań, Bydgoszcz, Opole, Szlezwik (ludność pochodzenia duńskiego w 3 powiatach), A. Romen, o.c., s. 127.

¹⁹ Na przykład P. Laband, *Zum Entwurf des Vereinsgesetzes*, DJZ t. 13, 1908, s. 1 i n.

²⁰ H. J. Wichardt, *Die Rechtssprechung des Königlich Preussischen Obergerichtes zur Vereins- und Versammlungsfreiheit in der Zeit von 1875 bis 1914*, Kiel 1976, s. 57, w pracy nie wykorzystano jednak całego orzecznictwa; G. Ch. v. Unruh, o.c., s. 845 i n.

publiczne, ponieważ uczestniczyło w nim kilku nie zrzeszonych gości. Wydział obwodowy w Opolu uznał zarządzenie za legalne dlatego, że liczba członków stowarzyszenia ulegała w ciągu ostatnich lat częstym i dużym zmianom. Z tych względów nie byli oni w stanie stworzyć zamkniętego na zewnątrz kręgu związanych ze sobą osób, stanowiącego przesłankę niezbędną do zaprzeczenia publicznego charakteru zgromadzenia.

Trybunał uchylił zarządzenie, przyjmując, że ani obecność kilku gości, ani też wahania liczby członków stowarzyszenia nie decydowały o publicznym charakterze spotkania²¹. Uznając za miarodajny stan stowarzyszenia w momencie interwencji policyjnej, przyjął on skreślenia członków uchylających się od obowiązków statutowych za dążenia władz stowarzyszenia do umacniania związków wewnętrznych.

W kolejnym wyroku, obok spraw językowych, wchodził w rachubę specjalny rodzaj zgromadzenia²². Robotniczy związek samopomocy z powiatu katowickiego chciał zorganizować zebranie na wolnym powietrzu, z obradami w języku polskim. Miały tu zatem zastosowanie dwa przepisy ustawy: znany już § 12 i § 7 dotyczący takich zgromadzeń. W myśl § 7 organizator obowiązany był co najmniej 24 godziny przed rozpoczęciem obrad przedstawić organowi policyjnemu wniosek o udzielenie zezwolenia (*Genehmigung*, w odróżnieniu od *Anzeige*), podając w nim *miejsce i czas zgromadzenia*. Jako jedyny powód odmowy ustawa wymieniała *zagrożenie bezpieczeństwa publicznego*. Przewodniczący stowarzyszenia dopełnił formalności w nakazanym terminie. Naczelnik obwodu urzędowego (*Amtsvorsteher*, *Amtsbezirk*) zwrócił jednak wniosek, domagając się uzupełnienia go o przewidywaną liczbę uczestników, termin zakończenia oraz wieloznaczne pojęcie *Stand* organizatora (pocho-dzenie, stanowisko?). Uzupełniony wniosek wpłynął później niż 72 godziny przed rozpoczęciem — wymagane dla obrad w języku polskim (§ 12).

Trybunał utrzymał w mocy wyrok wydziału obwodowego w Opolu uchylający zarządzenie zakazujące zgromadzenia w zaplanowanym terminie. Wymagania administracji, mimo powoływania się na jeden z komentarzy do ustawy²³, uznano za wykraczające poza ramy dozwolone prawem. Dla zgromadzenia w powiecie katowickim wystarczało powiadomienie w terminie 72 godzin (wyjątki z § 12). Całkowity zakaz był bezzasadny, ponieważ nawet przy spóźnionym zawiadomieniu o używaniu języka polskiego uczestnicy mogli jeszcze obradować po niemiecku (zachowano termin 24 godzin). Słuszna i często stosowana przez Trybunał zasada proporcjonalności środka wybranego przez interweniują-

²¹ E OVG 24 V 1910, t. 56, 1911, s. 330 - 334.

²² E OVG 15 XI 1910, t. 57, 1911, s. 315 - 322.

²³ H. Hieber, W. Bazille, *Vereinsgesetz vom 19. April 1908*, Stuttgart 1908, s. 109.

cy organ zmieniała swe znaczenie w sprawie, w której organizatorowi zależało na obradach w języku polskim²⁴.

Ostatni z przedstawionych w tej części wyroków stanowił interesujący przyczynek do działalności politycznej Polaków pod zaborem pruskim na rok przed wybuchem I wojny światowej²⁵. Przed wyborami do pruskiego parlamentu policja rozwiązała 1 VI 1913 r. zgromadzenie polskiego związku wyborczego w opolskim obwodzie rejencyjnym. Jako powód podano, że jeden z uczestników, przemawiający po polsku, poruszał sprawę wykraczającą poza tematykę wyborczą.

Trybunał określił zarządzenie jako zgodne z prawem. Termin zgromadzenia odpowiadał przedziałowi czasowemu przewidzianemu dla procedury wyborczej, dlatego wyjątek z § 12 zezwalający na używanie języka polskiego podczas zgromadzeń wyborczych mógł, wydawałoby się, znaleźć tu zastosowanie. Ustawa żądała jednak dodatkowo, aby celem zgromadzenia było *przeprowadzenie wyborów*. Pojęcie to Trybunał rozumiał dość szeroko, również jako oddziaływanie na wybranych już 16 V 1913 r. wyborców elektorów, którzy 3 czerwca mieli uczestniczyć w głosowaniu na posłów. Właśnie ta druga ustawowa przesłanka uniemożliwiła uwzględnienie skargi, w związku z taktyką przyjętą przez polskie ugrupowania. Z materiału dowodowego wynikało bowiem, że rozwiązane zgromadzenie nie miało na celu *przeprowadzenia wyborów*. Polski Centralny Komitet Wyborczy zalecił prawyborcom Polakom zbojkotowanie wyborów elektorów, aby *zaprotestować przeciwko działalności pruskiego parlamentu*. Mimo że zaproszenie na zgromadzenie zapowiadało je jako wyborcze, to jego cel — *wykazanie pruskiemu rządowi przez stawiennictwo bezskuteczności ustaw wyjątkowych* — udaremnił uznanie zgromadzenia za tego rodzaju. Polacy nie uczestniczyli w prawyborach, a więc, jak rozumował Trybunał, nie zamierzali udzielić poparcia nie tylko polskim, ale i innym ugrupowaniom.

III

Działalność polskich stowarzyszeń obejmowała m. in. życie kulturalne różnych środowisk. Przy tej okazji dochodziło do sporów z administracją pruską, która domagała się dostarczania jej tekstu wystawia-

²⁴ Inaczej ocenia to H. J. Wichardt, o.c., s. 58.

²⁵ E OVG 2 II 1914, t. 66, 1914, s. 338-341. Szczegółowo o wyborach w 1913 r. J. Wojciak, *Walka polityczna w wyborach do parlamentu Rzeszy i sejmu pruskiego w Poznańskim w latach 1898-1914*, Warszawa—Poznań 1981, s. 147 i n. Ogólne uwagi i bibliografia A. Ajnenkiel, *Polskie reprezentacje w ciałach przedstawicielskich państw zaborczych w latach 1848-1918*, CPH, t. 36, z. 1, 1984, s. 155-185.

nych amatorsko utworów w przekładzie na język niemiecki. Żądania opierano na ustawie o języku urzędowym z 1876 r., przyjmując, że ma ona zastosowanie nie tylko do podań, ale również do wszelkich załączników.

Jeden z pierwszych wyroków na ten temat został wydany w 1897 r., w sprawie z kwidzyńskiego obwodu rejencyjnego, a ustalone w nim zasady utrzymały się w późniejszym orzecznictwie²⁶. Trybunał stanął na stanowisku, że ustawa i poprzedzające ją prace legislacyjne nie uzasadniały jednakowego traktowania wszystkich załączników. Wymóg redagowania ich w języku niemieckim dotyczył niewątpliwie tych, które stanowiły „część” podania, a więc np. uzasadnień. Trybunał przyznał, że rozstrzyganie tej kwestii nie będzie łatwe i dlatego nie może odbywać się mechanicznie, bez uwzględnienia indywidualnego charakteru przypadku. Odnosnie do utworu literackiego (tu Mickiewicza), składanego wraz z podaniem o zezwolenie na inscenizację, Trybunał uznał, że nie stanowił on części samego podania, chociaż kontakt z administracją wynikł z zamiaru wystawienia tego dzieła. Co więcej, w tym przypadku nie miało znaczenia, czy utwór dołączono jako osobny załącznik, czy umieszczono w tekście podania napisanego po niemiecku. Wniosek taki nasuwał się, zdaniem Trybunału, z § 2 ustawy z 1876 r., który stanowił: *W pilnych przypadkach, podania osób prywatnych zredagowane w innym języku mogą być uwzględnione. W razie nieuwzględnienia zwraca się je z pozostawieniem do uznania ponownego złożenia w języku niemieckim*. Żądanie administracji, reprezentującej odmienny pogląd²⁷, nie byłoby w ogóle możliwe do spełnienia, gdyby pozostawić uznaniu strony ponowne dostarczenie w języku niemieckim dzieła istniejącego tylko w języku obcym²⁸. Dlatego Trybunał przyjął, że powód wypełnił obowiązek informacji wobec organu policyjnego, składając teksty utworów przewidzianych do wystawienia²⁹.

²⁶ E OVG 11 V 1897, t. 32, 1898, s. 406 - 413.

²⁷ W orzeczeniu cytowany jest reskrypt ministra spraw wewnętrznych z 18 III 1895 r.

²⁸ Por. wyrok w sprawie statutu, przypis 7.

²⁹ Wyrok z 1 II 1898 r., PrVbl t. 20, 1898/1899, s. 70 - 71; DJZ t. 3, 1898, s. 311, dawał pełniejszy, chociaż nieco inaczej ujęty komentarz do § 2 ustawy z 1876 r. Do podania o zezwolenie na wywieszenie zawiadomień o zebraniu robotników dołączono próbny dwujęzyczny (polsko-niemiecki) plakat. Naczelnik obwodu urzędowego, znający język polski, żądał przedłożenia uwierzytelnionego tłumaczenia polskiej wersji plakatu. Trybunał uwzględnił skargę, powołując się na wyrażone wcześniej zasady, m.in. dotyczące § 1 ustawy z 1876 r. Gdyby domagać się przekładu obcojęzycznych załączników, oznaczałoby to, zdaniem Trybunału, absolutną niemożność ich uwzględnienia w wersji oryginalnej, gdyż los ich byłby z góry przesądzony. W § 2 ustawy z 1876 r. przewidziano, że w przypadkach nie naglących (tak Trybunał) *podlegają one zwrotowi* [...]. W tej sytuacji polski plakat nie mógłby być w ogóle wywieszony, a więc żądanie dostarczenia jego przekładu nie miało sensu.

Z opublikowanego orzecznictwa wynikało, że sprawy dotyczące przekładów utworów powróciły na wokandę dopiero po dłuższym okresie, a przyczyną stały się m. in. wyroki Trybunału z 1903 r. o statutach polskich stowarzyszeń. Wniosek taki nasuwał się z wyroku w sprawie stowarzyszenia w kwidzińskim obwodzie rejencyjnym, zamierzającego wystawić polskie sztuki teatralne³⁰. Powód powołał się na wyrok „teatralny” z 11 VI 1897 r., natomiast prezes rejencji przypomniał wyrok „statutowy” z 20 XI 1903 r., poszukując zastosowania danej tam wykładni w sprawie, w której występował jako pozwany. Uważał on, że w wyroku z 1903 r. Trybunał zmienił swe zapatrywania na temat przekładów.

Trybunał uznał zasady wyrażone w obu wyrokach za prawidłowe i wykluczył możliwość zastosowania analogii, ponieważ między rozpatrywanymi tam przypadkami występowały różnice natury prawnej i faktycznej. Uprawnienie policji do informacji o statutach stowarzyszeń nie było z racji treści § 2 rozporządzenia z 11 III 1850 r. skrępowane formalnymi granicami. Dlatego gdy uznała ona za konieczne dostarczenie pełnego przekładu statutu, stowarzyszenie musiało się temu podporządkować. Natomiast w przypadku przekładu utworu ramy *interesu policyjnego* wytyczał § 10 II 17 Powszechnego Pruskiego Prawa Krajowego (*Landrecht*) z 1794 r.³¹. Stosownie do niego, policja mogła po przedłożeniu jej tekstu obcojęzycznego utworu wymagać, w razie wątpliwości na temat znaczenia używanych tam zwrotów, informacji w postaci przekładu kwestionowanych wstępnie fragmentów. Nie przysługiwała jej jednak kompetencja, aby bez względu na wystąpienie interesu policyjnego i potrzebę informacji domagać się z góry pełnego przekładu dzieła. Takie żądanie i obowiązek wykraczałyby poza pojęcie informacji.

Do różnic prawnych dochodziły w obu przypadkach różnice w sferze faktów. Statut stowarzyszenia wyznaczał nie tylko ramy jego działalności, ale określał jednocześnie obszar nadzoru policyjnego. Przy obcojęzycznym statucie policja była zainteresowana otrzymaniem autentycznej informacji w postaci niemieckiego przekładu, pochodzącego od twórców (działaczy) stowarzyszenia. Trybunał widział w tym sposób zabezpieczenia policji pewności jej oceny, nie tylko pod względem formalnym. Przy obcojęzycznym dziele literackim (sztuce) policja nie była w stanie od nikogo, poza autorem, uzyskać autentycznej informacji, na-

³⁰ E OVG 18 IX 1908, t. 53, 1909, s. 250 - 255.

³¹ *Urzędem policji jest czynienie niezbędnych przedsięwzięć dla zachowania publicznego spokoju, bezpieczeństwa i porządku i dla odpięrania zapowiadającego się niebezpieczeństwa grożącego zbiorowości lub pojedynczym jej członkom.* O znaczeniu tego przepisu w praktyce policyjnej i Trybunału zob. niżej pkt V oraz W. Szwarc, *Zarys ewolucji pojęcia „policji” w monarchii pruskiej w XVIII i XIX w.*, w: Wybrane problemy teorii i praktyki państwa i prawa, Materiały z sesji naukowej na Wydziale Prawa i Administracji UMCS, Lublin 1986.

wet gdyby dysponowała pełnym przekładem. Tłumacz, podobnie jak organ policyjny, zawsze pozostawał w stosunku do dzieła osobą obcą, od której można było oczekiwać co najwyżej częściowego przyczynienia się do wyjaśnienia wątpliwości.

IV

1. Status języka wobec administracji ujawniał się dobitnie na obszarze szkolnictwa i oświaty. W 1907 r. Trybunał wydał dwa wyroki wiążące się ściśle ze strajkami szkolnymi, które miały miejsce w prowincji poznańskiej w 1906 r. Protestowano w katolickich szkołach ludowych przeciwko nauczaniu religii w języku niemieckim. Dla *przeciwdziałania nieposłuszeństwu i osłabieniu dyscypliny* oraz dla *wzmoczenia wpływu wychowawczego* rejencja poznańska uznała za wskazane zmniejszenie w jednej ze szkół liczby dzieci w klasie (40 - 50, zamiast 70) przez zwiększenie liczby klas i nauczycieli. Nowymi świadczeniami obciążono budżet gminy, z natychmiastową wykonalnością, spowodowaną oporem reprezentacji gminnej.

Skarga gminy nie została uwzględniona przez Trybunał, który uznał, że nadzorujący szkolnictwo wydział rejencji i jej prezes wydający zarządzenie budżetowe działali zgodnie z prawem³². Ocena wysokości nowych świadczeń nie należała do sędziego administracyjnego, gdyż odnosiła się do konieczności i celowości zarządzenia. Po analizie stanu prawnego szkolnictwa w prowincji poznańskiej, Trybunał uznał zarzut sprzeczności działań administracji z konstytucją za bezzasadny. W swoich rozważaniach skoncentrował się na zarządzeniach ministra oświaty z 1842 i 1873 r. i towarzyszących im aktach organów tej prowincji. Zarządzenie nadprezydenta z 1873 r. stanowiło m. in., że dzieci polskiego pochodzenia mają być nauczane religii w języku ojczystym. Jeśli jednak opanują one język niemiecki w stopniu umożliwiającym nauczanie religii w tym właśnie języku, to będzie on za zgodą rejencji uznany za obowiązujący w średnich i wyższych klasach³³. Te z artykułów konstytucji, które zawierały przepisy odnoszące się do szkół i nauczania, jeśli nie zostały skonkretyzowane w formie ustaw, mogły być, zdaniem Trybunału, traktowane tylko jako ogólna wytyczna, bez obowiązku stosowania.

³² E OVG 14 V 1907, t. 50, 1908, s. 176 - 187.

³³ Zarządzenie rejencji w Poznaniu o wprowadzeniu języka niemieckiego w nauczaniu religii opierało się na zarządzeniu nadprezydenta (*Oberpräsidialerlass, betr. Bestimmungen über den Sprachunterricht in den von Kindern polnischer Zunge besuchten Volksschulen der Provinz Posen*, tekst w wyroku) z 27 X 1873 r., pokrywającym się treściowo z zarządzeniem ministra oświaty z 23 VI 1873 r., na które otrzymał zgodę króla 9 VI 1873 r.

Konstytucja nie uniemożliwiała zatem administracji szkolnej dokonywania regulacji w drodze wewnętrznych aktów prawnych. Taka wykładnia znalazła potwierdzenie w 1906 r., podczas obrad parlamentu pruskiego nad nowelizacją konstytucji i ustawą o finansowaniu publicznych szkół ludowych³⁴.

W drugiej sprawie zarządzenie budżetowe prezesa rejencji zostało przyjęte przez zarząd szkolny, o czym zadecydował głos przewodniczącego, natomiast reprezentacja gminna odrzuciła je, opowiadając się za wniesieniem skargi³⁵. Pełnomocnictwa udzieliła tylko połowa członków zarządu, bez przewodniczącego, oraz reprezentanci. Mimo to skarga wpłynęła *w imieniu zarządu i reprezentacji*, co Trybunał zakwalifikował jako uchybienie proceduralne. W uzasadnieniu podkreślił, iż jedynym organem formalnie uprawnionym do reprezentowania gminy na zewnątrz był zarząd. W razie nadzwyczajnej sytuacji, np. zwiększenia świadczeń, nie wolno mu było działać samemu; musiał on uzyskać zgodę reprezentacji. Reprezentanci nie mogli jednak przejmować jego kompetencji i występować w imieniu gminy do sądu. W rezultacie Trybunał oddalił skargę i obciążył kosztami postępowania nie gminę, ale osoby, które podpisały pełnomocnictwo.

W 1897 r. zapadł wyrok w sprawie prywatnej szkoły, prowadzonej bez wymaganego zezwolenia, w której nauczano po polsku. Pod względem prawnym dotyczyła ona stosunku organów nadzoru szkolnego do administracji policyjnej.

Wydział szkolny rejencji upoważnił starostę (*Landrat*) do wydania zakazu nauczania wraz z zagrożeniem grzywną egzekucyjną. Starosta zaznaczył w zarządzeniu, że działa z polecenia rejencji i w jej imieniu, przez co dał do zrozumienia, że nie uważał się za uprawnionego do samodzielnego wydawania aktów w tej dziedzinie. W dalszej treści znalazło się skopiowane przez niego z aktu rejencji, lecz błędnie użyte, określenie grzywny jako *kary policyjnej*. Na tej podstawie powód potraktował zarządzenie jako policyjne i na podstawie § 128 ustawy o ogólnej administracji kraju z 1883 r. wniósł skargę do Trybunału, który ją jednak oddalił³⁶.

Trybunał orzekł, że zarządzenie starosty nie miało charakteru policyjnego, gdyż wydano je w celu doprowadzenia do wykonania zarządzenia rejencji. Za zarządzenia policyjne uważano tylko te, które organ policyjny wydawał, wykonując własne prawo regulowania porządku. Niekorzystny był dla powoda także dalszy przepis ustawy z 1883 r., regulujący sposób odwołań przeciwko zagrożeniom użycia przymusu ad-

³⁴ Gesetz, betr. die Unterhaltung der öffentlichen Volksschulen vom 28. Juli 1906, GS 1906, s. 335 i n.

³⁵ E OVG 14 V 1907, t. 50, 1908, s. 140-146.

³⁶ 21 XII 1897, PrVbl t. 19, 1897/1898, s. 389-390.

ministracyjnego (§ 133). Stanowił on, że przeciwko zagrożeniom przysługuje taki sam środek, jak wobec zarządzeń, o których wykonanie chodziło. Skoro jednak ustalono, że zarządzenie nie miało charakteru policyjnego i żadna ustawa (system enumeracji) nie przewidywała dla tego rodzaju spraw kompetencji sędziego administracyjnego, pozostawał powodowi jedynie rekurs.

Podobna sytuacja powstała w 1902 r., gdy wydział szkolny rejencji poznańskiej nakazał zamknięcie świetlicy dla dzieci, utrzymywanej przez polskie stowarzyszenie. Przyczyną było prowadzenie tam, poza legalną działalnością, również nauki języka polskiego. Wykonanie zarządzenia przekazano prezydentowi policji w Poznaniu. Po zamknięciu przez policję świetlicy przewodnicząca stowarzyszenia zdecydowała się prowadzić ją nadal. Usiłowała przy tym zabezpieczyć się przed ponowną interwencją, umieszczając ogłoszenie, że będzie to czynić jako osoba prywatna, bez żadnego związku z działalnością stowarzyszenia. Mimo to policja ponownie zamknęła świetlicę. Skarga okazała się bezskuteczna³⁷, głównie z powodów podanych w poprzednim wyroku. Zarządzenie atakowano dlatego (mylnie nazywając je policyjnym), że powódka uważała swą działalność za drugim razem za całkiem nowe przedsięwzięcie, ograniczone tylko do opieki. Zarzuty dotyczyły także ustnej formy zarządzenia.

Trybunał wyjaśnił, że ustne zarządzenie można pozbawić mocy wtedy, gdy przepis wyraźnie nakazywał formę pisemną, a taki przypadek tu nie występował. Żądanie zamknięcia świetlicy było równoznaczne z zakazem ponownego jej otwierania. Tymczasem zarówno osoba prowadząca uczęszczające dzieci, miejsce działalności przy ul. Dominikańskiej, jak i wynikający z ogłoszenia zamiar kontynuowania wcześniejszej działalności stanowiły, zdaniem Trybunału, wystarczające podstawy dla wniosku o tożsamości obu przedsięwzięć. Powodem faktycznego wyłączenia drugim razem zajęć o charakterze szkolnym nie był, jak zauważył Trybunał, oficjalny program świetlicy, ale rozpoczęte już wakacje.

2. Znajomość języka niemieckiego stanowiła pośrednio, przy niektórych zawodach, warunek ich wykonywania.

Naczelnik obwodu urzędowego odebrał polskiej akuszerce zaświadczenie o kwalifikacjach, dające prawo do wykonywania zawodu. Przyczyną była negatywna opinia dwóch lekarzy powiatowych, zarzucających jej nieprzestrzeganie i nieznanomość nowych przepisów sanitarnych, stwierdzone m. in. podczas egzaminu kontrolnego, przeprowadzonego w języku niemieckim. Powódka pominęła zarzuty naruszenia przepisów (Trybunał przyjął je jako udowodnione), natomiast usiłowała pod-

³⁷ 13 XI 1903, PrVbl t. 25, 1903/1904, s. 577 - 578.

ważyć ważność samego egzaminu. Twierdziła, że uczono ją po polsku, w takim samym języku otrzymała w 1875 r. zaświadczenie rejencji opolskiej o kwalifikacjach, a więc również egzamin powinien odbyć się w języku polskim.

Trybunał utrzymywał w mocy decyzję o pozbawieniu uprawnień, chociaż uchylił się od opartego na przepisie prawnym rozstrzygnięcia sporu o język egzaminu³⁸. Na podstawie ustaleń niższej instancji przyjął, że powódka znała język niemiecki w stopniu wystarczającym do udzielenia poprawnych odpowiedzi, przy pomocy egzaminujących ją po niemiecku lekarzy, władających jednocześnie językiem polskim. Nieznajomość prawa z przyczyn językowych nie mogła stanowić, według Trybunału, okoliczności usprawiedliwiającej powódkę. Nie uzupełniła ona zawodowych wiadomości przez uczestnictwo w niemieckojęzycznym kursie, nie skorzystała także z pomocy osób znających ten język.

V

W państwach burżuazyjnych, które nie przyjęły koncepcji *Justizstaat*, dopuszczającej w sporach administracyjnych orzecznictwo sądów powszechnych, stworzono odrębny system sądów administracyjnych. Uważano je za jeden z głównych, niekiedy naczelny warunek funkcjonowania państwa prawnego. Pojęciu temu nadawano w niemieckiej terminologii naukowej i politycznej z drugiej połowy XIX w. węższy treściowo wymiar niż w poprzednim okresie, gdy u schyłku XVIII w. dokonano językowego połączenia jego składników (*Recht, Staat*) i do połowy następnego stulecia wypełniano hasłami *wolnościowymi*. Po doświadczeniach z okresu Wiosny Ludów i dziesięciolecia rządów reakcyjnych w Prusach zainteresowania liberałów przesunęły się z prawa konstytucyjnego do administracyjnego i znajdowały wyraz głównie w żądaniach reformy ochrony prawnej obywateli w tej dziedzinie. Były one częściowo zbieżne z postawą konserwatystów, również oczekujących korzyści ze złagodzenia skutków *zasady monarchicznej*, wszakże przy jednoczesnym usunięciu z pojęcia państwa prawnego wczesnoliberalnej zawartości politycznej i sprowadzeniu go do nienaruszalności formalnego porządku prawnego (*Entpolitisierung und Formalisierung*)³⁹. Mimo „kompromisowego” sposobu ujmowania nowego modelu, dochodzono jednak do ko-

³⁸ 17 II 1910, PrVbl t. 31, 1909/1910, s. 648.

³⁹ M. Stolleis, *Rechtsstaat*, w: Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte, t. 4, Berlin 1985, s. 367-375; idem, *Verwaltungslehre und Verwaltungswissenschaft 1803-1866*, w: Deutsche Verwaltungsgeschichte, t. 2, Stuttgart 1983, s. 56-94; idem, *Verwaltungsrechtswissenschaft und Verwaltungslehre 1866-1914*, ibidem, t. 3, s. 85-108; P. Badura, *Das Verwaltungsrecht des liberalen Rechtsstaates*, Göttingen 1967, s. 22 i n.

nieczności ograniczenia poprzez prawo dotychczasowej swobody administracji w kierowaniu się zasadą celowości jako podstawowym motywem działalności. Formułowane pod tym kątem konstrukcje teoretyczne i praktyka sądowa oznaczały jeszcze na przełomie lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XIX w. tylko zakaz postępowania *contra legem*⁴⁰. Wytyczone ramy nie odpowiadały w gruncie rzeczy postulatowi szerokiej ochrony prawnej, ponieważ większość prawa administracyjnego pochodziła z okresu przedkonstytucyjnego, o innej hierarchii norm prawnych i zasadach rządzących działalnością. Ponadto nie uniemożliwiały one zarządzania *praeter legem*.

W drugiej połowie lat siedemdziesiątych, prawie równocześnie w orzecznictwie świeżo wówczas powstałego Trybunału i w nauce, dokonano nowego kroku w kierunku rozszerzenia korzystnych dla obywateli następstw państwa prawnego. Wcześniejszy zakaz podejmowania przez administrację działań niezgodnych z prawem, określający od strony negatywnej, zastąpiono wymogiem wykazania się każdorazowo pozytywnoprawnym upoważnieniem⁴¹. Rozwijający się w doktrynie spór zwolenników nowszej linii rozumienia pojęcia *gesetzmässige Verwaltung* (P. Laband, E. Loening, H. Rosin) z obrońcami dawniejszej koncepcji (G. Meyer, O. Sarwey) dotyczył jednocześnie innych związanych z tym problemów, teoretycznych i praktycznych zarazem. Wątpliwości budził np. rodzaj upoważniającego prawa (ustawa w sensie formalnym — materialnym) oraz zakres i forma upoważnienia (delegacja specjalna — generalna)⁴². Stanowisko Trybunału w tym przedmiocie przyczyniło się do zwiększenia poczucia ochrony prawnej u obywateli i to bez obciążających skutków wobec administracji. Kierując się potrzebami praktycznymi, Trybunał „ożywił” § 10 II 17 Landrechtu traktując go jako materialne pojęcie policji, zawierające rzeczowy zakres *władzy policyjnej* i dające w razie braku delegacji specjalnej generalne upoważnienie. Zastosowana wykładnia⁴³ nie odbierała państwu troski o pomyśl-

⁴⁰ O. Bühler, *Die subjektiven öffentlichen Rechte und ihr Schutz in der deutschen Verwaltungsrechtsprechung*, Berlin 1914, s. 77 i n.

⁴¹ Na przykład orzeczenia z 1876 r.: E OVG t. 1, 1877, s. 173 i n., 337 i n. Zasada wyrażona *expressis verbis* w wyroku z 6 I 1896 r., zob. G. Anschütz, *Die im Jahre 1896 veröffentlichte Rechtsprechung des Kgl. Preuss. Oberverwaltungsgerichts*, Verwaltungsarchiv, t. 5, 1897, s. 406. Informacje bibliograficzne na temat stanowiska nauki zob. idem, *Allgemeine Begriffe und Lehren des Verwaltungsrechts nach der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts*, PrVbl t. 22, 1900, s. 83-90; R. Thoma, *Der Polizeibefehl im Badischen Recht*, Tübingen 1906, s. 107; O. Bühler, o.c., s. 77, 80.

⁴² W. Szwarc, *Zarys ewolucji*, zob. przypis 31.

⁴³ Tzw. *Kreuzbergerurteil*, E OVG 14 VI 1882, t. 9, 1883, s. 353-383. W orzecznictwie Trybunału § 10 II 17 Landrechtu pojawiał się już wcześniej jako podstawa upoważniająca dla organu policyjnego, por. E OVG 13 VI 1876, t. 1, s. 337-341; 30 IV 1877, t. 2, 1877, s. 395-399.

ność i dobrobyt społeczeństwa (dawniej *Wohlfahrtspolizei*), natomiast dopuszczała stosowanie, m. in. na podstawie tego przepisu, środków władczych wyłącznie w sferze bezpieczeństwa (*Sicherheitspolizei*). Dzięki orzecznictwu objaśniającemu sens elementów pojęcia władzy (działalności) policyjnej, Trybunał uściślił także wymogi stawiane zarządzeniom policyjnym. Ustalono m. in. ich cel (zapobieganie realnym niebezpieczeństwom, zagrożenie bezpośrednie), adresata (głównie sprawca), treść (nakaz — zakaz o skonkretyzowanym żądaniu i towarzyszący mu przymus egzekucyjny) oraz stosunek środka policyjnego do zagrożenia (proporcjonalność).

Kiedy tworzone w Prusach dolne stopnie sądownictwa administracyjnego i wynikła potrzeba instancji wyższej, strzegącej jednolitości prawa, liberalni posłowie wywierali nacisk na zabezpieczenie Trybunałowi niezawisłości. Przyczyną tej troski był m. in. mieszany, biurokratyczno-obywatelski skład niższych sądów. Biorąc pod uwagę przyjęte rozwiązania, trzeba przyznać, że pod względem regulacji odpowiedzialności dyscyplinarnej, zajmowania dodatkowego płatnego urzędu, miejsca w hierarchii urzędniczej, wysokości wynagrodzenia i sposobu obsady stanowisk rzeczywiście uczyniono wiele dla stworzenia sędziom Trybunału formalnych gwarancji niezawisłości. Nie dziwi zatem, że w literaturze niemieckiej niejednokrotnie podkreślano poważanie, jakim na ogół cieszyła się jego judykatura u teoretyków i praktyków administracji oraz zaufanie obywateli do bezstronności.

Również w stosunku do „spraw polskich”, mających przeważnie zabarwienie polityczne, przypomniano dla zrównoważenia antypolskiego ustawodawstwa jego orzeczenia dotyczące np. języka zgromadzeń, ćwiczeń polskich związków sokolich czy prasy⁴⁴. Niewątpliwie powstanie sądownictwa administracyjnego, zwłaszcza Trybunału, oznaczało dla

⁴⁴ G. Anschütz, komentując opublikowane w 1897 r. dwa wyroki „językowe” (zob. przypisy 14 i 26), napisał: *Nasi polscy współobywatele nie mogą się skarżyć na arbitralne lub niesprawiedliwe traktowanie przez Trybunał* (zob. *Die im Jahre 1897 veröffentlichte Rechtsprechung des Kgl. Preuss. Oberverwaltungsgerichts*, Verwaltungsarchiv, t. 6, 1898, s. 614). Pełniejszą opinię przedstawił A. W. Jebens z okazji jubileuszu w 1900 r. Wyraził on przekonanie, że w ciągu minionego ćwierćwiecza Trybunał zadośćuczynił oczekiwaniom: społeczeństwa, nauki, innych sądów, a także części administracji. *Zapytajmy Polaków, welfów, socjaldemokratów, czy byłiby skłonni zrezygnować z ochrony zapewnianej im przez Trybunał. Mogą oni zgłaszać różne zarzuty wobec poszczególnych wyroków [...], ale mimo wszystko dalekie jest im pragnienie powrotu czasów, gdy nie było Trybunału w Berlinie*, zob. *Das Preussische Oberverwaltungsgericht*, Zum 20. November 1875/1900, DJZ t. 5, 1900, s. 447. Opinie na temat orzecznictwa Trybunału w „sprawach polskich” podają także: G. Ch. v. Unruh, o.c., s. 844; U. Stump, o.c., passim; L. Frege, *Der Status des Preussischen Oberverwaltungsgerichtes und die Standhaftigkeit seiner Rechtsprechung auf politischem Gebiet*, w: Staatsbürger und Staatsgewalt, Verwaltungsrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit in Geschichte und Gegenwart, t. 1, Karlsruhe 1963, s. 137 i n.

obywateli poszerzenie i unowocześnienie systemu ochrony prawnej, który, z wyjątkiem sądów powszechnych (*Reichsjustizgesetze* z drugiej połowy XIXw.), miał jeszcze cechy wyniesione z państwa absolutystycznego.

Czy istotnie Trybunał okazywał aż tyle zrozumienia dla polskich potrzeb narodowych i to w stałej konfrontacji z tłumiącym je ustawodawstwem i biurokracją? Nie umniejszając roli wyroków kasacyjnych, przedrukowywanych przez dzienniki ministerialne i nabierających znaczenia wykraczającego poza pojedynczy przypadek, nie można tylko na ich podstawie oceniać całej działalności sądu. Nawet wśród przedstawionych wyżej orzeczeń liczną grupę stanowiły wyroki oddalające skargę. Przy szerszych ocenach nie można pominąć wyroków wyraźnie antypolskich, dotyczących np. ustawy osadniczej z 1886 i 1904 r., wyroków w sprawach urzędniczych, uznających agitację na rzecz polskiego kandydata do parlamentu za przewinienie dyscyplinarne kwalifikujące się do pozbawienia urzędu⁴⁵ lub wyroków utrzymujących zarządzenia zakazujące używania w celach dekoracyjnych podczas uroczystości kościelnych polskich kolorów narodowych⁴⁶.

Obserwowane zróżnicowanie orzecznictwa znajdowało częściowe wytłumaczenie w tym, że działalność Trybunału stanowiła odbicie obowiązującego prawa. Raczej uchylał się on od roli instytucji dostosowującej prawo do wymogów aktualnej linii politycznej, w jakiej chciały go niekiedy widzieć izba posłów i biurokracja, domagające się zaostreżenia antypolskiego kursu. Dlatego drobiazgowo analizował stenogramy parlamentarne i inne źródła, a oponentów krytykujących liberalne stanowisko sądu, np. w sprawach języka zgromadzeń, odsyłał do ustawodawcy. Ze względów zasadniczych powstrzymywał się również od ingerowania w sferę pozostawioną do uznania administracyjnego, bacząc jedynie, aby nie wykraczało ono poza obowiązki określone organowi prawem (*pfllicht-mässiges Ermessen*).

A. W. Jebens, prezes jednego z senatów, nie wykluczył możliwości postawienia Trybunałowi, m.in. przez Polaków, zarzutu, że *w tej czy innej sprawie* orzekł na niekorzyść powoda, bez wniknięcia w specyfikę rozpatrywanego przypadku, przejmując „sumarycznie” ogólne tendencje⁴⁷. Dostrzegając czynione niekiedy przez Trybunał starania na rzecz wyjścia, pod osłoną zręcznie interpretowanego prawa, poza ramy formalnej praworządności, trudno byłoby twierdzić, że jego sędziowie odgradzili się całkowicie od wpływu sytuacji społecznej, politycznej czy

⁴⁵ 11 I 1888, PrVbl t. 9, 1887/1888, s. 188 - 191. Zob. również H.-J. Rejewski, *Die Pflicht zur politischen Treue im preussischen Beamtenrecht (1850 - 1918)*, Berlin 1973, s. 91 i n., 139 i n. oraz H. Hattenhauer, *Geschichte des Beamtentums*, Köln 1980, s. 221 i n.

⁴⁶ 23 VI 1908, PrVbl t. 30, 1908/1909, s. 306 - 307.

⁴⁷ A. W. Jebens, o.c., s. 447. Z cytowanego fragmentu wynikało pośrednio, że autor miał na myśli antypolskie tendencje w parlamencie i administracji.

nawyków zawodowych, wyniesionych z wcześniejszej pracy w administracji lub sądownictwie. Te pozaprawne czynniki miały także swój udział w różnicowaniu orzecznictwa i to, jak się wydaje, w obu kierunkach.

WOJCIECH SZWARC (Lublin)

LE DROIT DE SE SERVIR DE LA LANGUE POLONAISES DANS LA
JURISPRUDENCE DU HAUT TRIBUNAL ADMINISTRATIF PRUSSIEN
(1875 - 1914)

Résumé

Le présent article étant consacré surtout à la pratique judiciaire, on n'y aborde guère les problèmes d'organisation, de procédure ainsi que d'histoire et de théorie de la juridiction administrative prussienne. On se penche sur les droits de la langue polonaise face à l'administration, à la lumière de la jurisprudence du Haut Tribunal administratif de Berlin (*Oberverwaltungsgericht*) de 1875 (date de l'installation du Tribunal) jusqu'à la 1^{re} guerre mondiale. Les droits en question sont étudiés sélectivement, groupés en deux catégories. La première comprend l'activité d'associations (langue des statuts) et d'assemblées (langue de débats) ainsi que les contacts avec l'administration qui s'y rapportent (demande et pièces jointes, oeuvre littéraire à mettre en scène). L'autre catégorie vise la langue polonaise à l'école (réduction par les actes budgétaires de la résistance à l'allemand), dans l'instruction extra-scolaire (salle de lecture et de réunion d'une association polonaise) et, indirectement, à l'exercice de certaines professions (sage-femme). On dut, en revanche, renoncer à s'occuper des arrêts relatifs aux noms de rues et de localités et à l'orthographe dans le domaine des prénoms et noms des sujets prussiens de nationalité polonaise.

La jurisprudence du Tribunal dans les affaires que l'on envisage est diversifiée. A côté des arrêts annulant la décision administrative attaquée, il y a des arrêts rejetant le recours porté par le citoyen. La raison en est ce que l'on concevait alors l'essence de l'Etat du droit (*Rechtsstaat*) de la manière formalisée. L'action de l'administration doit avoir sa base dans le droit en vigueur et le rôle du Tribunal consiste à protéger les citoyens contre les décisions arbitraires. Cela n'exclut pas cependant un impact des facteurs extra-juridiques (comme la situation sociale ou politique, habitudes professionnelles) sur l'interprétation du droit par les juges ce qui peut contribuer à l'affermissement de la légalité tant formelle que substantielle.