

ANDRZEJ DZIADZIO (Kraków)

## Koncepcja państwa prawa w XIX wieku – idea i rzeczywistość

I. Temat moich rozważań nad koncepcją państwa prawa ograniczony został świadomie do XIX w. Celem niniejszych wywodów jest bowiem zaprezentowanie tworzenia się idei państwa prawa w aspekcie głównie formalnym, a nie materialnym. Przez państwo prawa w znaczeniu formalnym rozumie się państwo, którego ustroj opiera się na spisanej konstytucji zawierającej: trójpodział władz, niezależność sądownictwa, związanie administracji prawem oraz katalog praw i wolności obywatelskich. Innymi słowy, na państwo prawa w ujęciu formalnym składa się system procedur i instytucji zabezpieczających praworządne działanie administracji, ale także gwarantujących dochodzenie przez obywateli praw podmiotowych. Zainteresowania prawie całej XIX-wiecznej nauki koncentrowały się przede wszystkim na formalnoprawnej stronie państwa prawnego<sup>1</sup>.

Wypracowane w XIX w. przez europejską naukę, głównie niemiecką, formalne elementy państwa prawa w swej zasadniczej formie przetrwały do chwili obecnej. Niewiele już do tej konstrukcji państwa prawa wniosła nauka XX w., poza oczywiście rozbudowaniem systemu ochrony konstytucji i praw jednostki (trybunały konstytucyjne, rzecznicy praw obywatelskich). Natomiast spory o państwo prawa w XX w., i współcześnie, ogniskują się głównie wokół materialnego jego wymiaru. Pojęcie państwa prawa w znaczeniu materialnym bowiem kieruje swoją uwagę na treści, jakie niesie ze sobą prawo. Wskazuje się na związek prawa z określonym systemem wartości, czyli uwzględnia jego

---

<sup>1</sup> Wyraził to wprost F.J. Stahl, jeden z wybitniejszych niemieckich teoretyków państwa prawnego, stwierdzając: „Rechtsstaat bedeutet überhaupt nicht Ziel und Inhalt des Staates, sondern nur Art und Charakter dieselben zu verwirklichen”. Cyt. za: D. Weber, *Die Lehre vom Rechtsstaat beim Otto Bähr und Rudolf von Gneist*. Bochum 1968. Zob. także M. Zmierczak, *Kształtowanie się koncepcji państwa prawnego (na przykładzie niemieckiej myśli polityczno-prawnej)*. W: *Polskie dyskusje o państwie prawa*, pod redakcją S. Wronkowskiej, Warszawa 1995, s. 14.

aksjologiczny kontekst. Gdy teoretycy państwa **prawnego w XIX w.** kładli akcent w swoich propozycjach na istotę i ustrojowy **charakter państwa**, to współcześni jego analitycy zajmują się wyłącznie **koncepcjami prawa**<sup>2</sup>.

W XIX w. wyznaczano prawo właściwie jeden **podstawowy materialny warunek**: miało ono należycie zabezpieczać wolności **jednostki**. Prawo pełniło wówczas głównie funkcję ochronną. Współcześnie prawo **traktowane jest z kolei jako narzędzie do osiągania określonych celów społeczno-gospodarczych**, a także stanowi instrument „inżynierii społecznej”, **zmierzającej do przewartościowania dotychczasowego wzorca kulturowego o rodowodzie judeochrześcijańskim**. W podejściu do samego prawa tkwi zatem **zasadnicza różnica między XIX-wieczną a współczesną koncepcją państwa prawa**. Zagadnienie to w dużej mierze jest przedmiotem dociekań filozofii prawa, a nie **historii prawa**.

Dlatego niniejszy szkic stanowi próbę pokazania **głównie formalnoprawnych elementów państwa prawa w niemieckiej XIX-wiecznej myśli polityczno-ustrojowej**, której zwińczeniem był konstytucjonalizm Wiosny Ludów 1848/49, a także jej wpływu na kształtowanie się ustroju II Rzeszy Niemieckiej (1871) i austriackiej monarchii konstytucyjnej (1867). Pozwoli to na ocenę tych dwóch modeli ustrojowych, jako **pierwszej praktycznej realizacji założeń państwa prawa**. W zamiarze leży również wydobycie z **praktyki ustrojowej XIX-wiecznego państwa prawnego jego słabości i wad**.

**II. Używane w nauce niemieckiej od końca XVIII w. wyrażenie „Rechtsstaat”** (państwo prawa) miało oznaczać przeciwieństwo terminu „**Polizeistaat**” (państwo policyjne). Takim pojęciem posługiwano się dla określenia ustroju monarchii absolutnej, w której jednostka podlegała całkowicie rządowi rozbudowanej biurokracji. Krytycznej oceny pruskiej monarchii absolutnej, bo ona była **głównym odniesieniem propagowanych w Niemczech idei nowego typu państwa**, nie zmieniły reformy oparte na założeniach szkoły prawa natury i ideologii oświecenia. Polegały one, jak wiadomo, na **kodyfikacji prawa sądowego, gwarantującego niezbywalne prawa człowieka, jak: naturalna wolność osoby i majątku oraz wolność wyznania i sumienia**.

Absolutyzm oświecony bowiem niewiele zmienił w strukturze państwa. Zmiana dotyczyła jedynie formy rządzenia. Władca nie uosabiał już państwa, ale był jego instytucją. Państwo nie było już narzędziem samowoli królewskiej, ale panujący stał się **pierwszym sługą państwa**. W prawnym związku władcy i państwa przyjętymi w kodeksie normami bez wątpienia tkwiły elementy rządów prawa<sup>3</sup>. W tym właśnie wyrażało się nowe oblicze absolutyzmu.

<sup>2</sup> Zob. L. Morawski, *Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Prawo w toku przemian*. Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 2000. Por. także J. Stelmach, *Filozoficzne aspekty dyskusji o państwie prawnym*. W: *Prawo w zmieniającym się społeczeństwie*, Kraków 1992.

<sup>3</sup> Zob. D. Janicka, *Landrecht z 1794 r. a rządy prawa w Prusach*, „Czasopismo Prawno-Historyczne”, t. XXXIX, z. 2, 1987, s. 33 i n. Warto także zaznaczyć, że hasło państwa prawa: „rządzić mają nie ludzie, ale prawa”, pochodzące z konstytucji stanu Massachusetts z 1780 r., zostało wcześ-

Niemniej jednak cały obszar władzy polityczno-administracyjnej pozostał nadal domeną władcy. Dalej za pomocą arbitralnie działającej biurokracji zapewniał on dobrobyt i pomyślność podanych, strzegł bezpieczeństwa i porządku w państwie. Wobec tego wolność jednostki była limitowana w sposób dowolny przez aparat biurokratyczny państwa. Zmienić to mogła tylko konstytucja praw politycznych, a nie konstytucja praw cywilnych, jakim był w istocie kodeks prawa sądowego.

Ograniczenie funkcji państwa na podstawie spisanej konstytucji, wprowadzającej trójpodział władz i pełne poszanowanie wolności jednostki stało się więc podstawowym hasłem koryfeusza państwa prawa na terenie Niemiec. Był w tym oczywiście widoczny wpływ ideologii francuskiego oświecenia, jak również dorobku prawno-ustrojowego rewolucji francuskiej i czasów Napoleona. Pewnym paradoksem staje się fakt, że pierwsze doktrynalne podstawy dla państwa prawa w Niemczech stworzyli I. Kant (1742-1804) i W. Humboldt (1767-1835). Pierwszy bowiem nie ukrywał atencji dla rządów Fryderyka II, drugi odznaczył się działalnością w pruskiej służbie państwowej.

Ci dwaj myśliciele wskazali podstawowy wyznacznik materialnego charakteru państwa prawa. Była nim właśnie ochrona wolności jednostki we wszystkich segmentach życia państwowego. Podstawową zatem intencją filozofii Kanta było przywrócenie człowiekowi ludzkiej godności i wolności. Kant pisał: „Wolność (jako niezależność od arbitralnego przymusu ze strony innych), o ile może ona współistnieć z wolnością innego człowieka w granicach powszechnego prawa, jest owym jedynym, przyrodzonym prawem, które każdemu człowiekowi przysługuje na mocy jego człowieczeństwa”<sup>4</sup>. Kon-

---

niej wypowiedziane właśnie przez prekursora reform absolutyzmu oświeconego Fryderyka II, który miał stwierdzić: „Władca nie powinien mieszać się do legalnych procesów. Rządzić mają jedynie prawa. Obowiązek władcy ogranicza się do ich ochrony”. Cyt. za: W. Buchner, *Kant – państwo i prawo*, Wydawnictwo Aureus, Kraków 1996, s. 42.

<sup>4</sup> Cyt. za W. Buchner, *Kant...*, op. cit., s. 75. Druga ważna konstatacja określająca sens filozofii Kanta zawiera się w stwierdzeniu: „Dwie rzeczy napełniają mnie podziwem – niebo gwiazdziste nade mną i prawo moralne we mnie”. „Niebo gwiazdziste” było symbolem świata fizycznego, jedynej dla Kanta rzeczy obiektywnej. „Prawo moralne we mnie” uosabiało moralną niezależność człowieka. Prawo moralne, zdaje się twierdzić Kant, nie pochodzi od Boga, nie jest na zewnątrz człowieka, ale wewnątrz, nie jest obiektywne, ale subiektywne. Moralność nie jest prawem naturalnym tego, co obiektywnie dobre i złe, ale prawem tworzonym przez człowieka. Według Kanta, gdyby prawo moralne pochodziło od Boga, wtedy człowiek nie byłby w pełni wolny i niezależny. Człowiek więc posiada autonomię moralną, która konstituuje jego człowieczeństwo i to właśnie ta właściwość wyróżnia go w świecie przyrody. Inaczej, jak wiemy, argumentuje Kościół katolicki: prawo moralne pochodzi od Boga, a wobec tego człowiek nie jest niezależny; człowiek ma wolność wyboru między posłuszeństwem lub nieposłuszeństwem prawu moralnemu, ale nie ma wolności w kreowaniu tego prawa. Zob. na ten temat, P. Kreeft, *Filary niewiary – Kant*, „Fronda”, nr 30, s. 160 i n., Lublin 2003. W doktrynie Kanta dostrzega się zatem źródła współczesnego relatywizmu moralnego, gdzie moralność jest w dużym stopniu kwestią osobistego wyboru, „etyka staje się etyką bez kodeksów i bez zasad ustalonych raz na zawsze” (Z. Bauman). Cyt. za L. Morawski, *Główne problemy...*, op. cit., s. 32. Kryzysu współczesnego państwa prawa należy się zatem spodziewać z powodu tego, że nie będzie ono w stanie zapewnić pełnej ochrony indywidualnych roszczeń jednostki, opartych na subiektywnych systemach wartości, bez narażenia na szwank zbiorowego bytu społeczeństwa i autorytetu państwa.

cepcja państwa prawa Kanta zakładała powstanie „społeczeństwa obywatelskiego powszechnie rządzącego się prawem”. Sprowadzał on rolę państwa do „celu prawnego”, czyli tworzenia prawa i przestrzegania jego obowiązywania. Wyłącznym zadaniem państwa prawa było zapewnienie „bezpieczeństwa prawnego” (Rechtssicherheit). W tym ujęciu państwo prawa to państwo ograniczone w zakresie swego działania do prawa i porządku, ale prawa równego dla wszystkich i porządku opartego na poszanowaniu wolności obywateli.

Liberalny charakter państwa prawa eksponował także W. Humboldt. W dziele *Idee o granicach działalności państwa* pisał: „Państwo powinno powstrzymać się od wszelkiej troski o rzeczywisty dorobek obywateli i nie posuwać się ani kroku dalej, aniżeli to konieczne dla zabezpieczenia przeciw sobie oraz przeciw wrogom zewnętrznym; dla żadnego innego celu państwo nie powinno ograniczać ich wolności”<sup>5</sup>. Celem państwa było więc zagwarantowanie bezpieczeństwa jednostce, ochrona jej wolności i prywatnej własności. Humboldt postulował oddzielenie norm prawa pozytywnego od norm moralności. Wykluczał oddziaływanie państwa na obyczajowość i sferę uczuć religijnych obywateli. Postulował więc nadanie państwu prawa laickiego charakteru<sup>6</sup>. Jednym słowem, państwo miało zrezygnować z pozytywnej troski o zdrowie, szczęście, dobro, moralny i fizyczny byt obywateli. Obawiał się bowiem, że władza państwowa pod pozorem uszczęśliwiania społeczeństwa popaść może w najgorszy i najbardziej uciążliwy despotyzm. Humboldt stworzył doktrynę pełnego upodmiotowienia jednostki, degradując państwo do roli „stróża nocnego”. Państwo prawa w ujęciu Kanta i Humboldta to zatem państwo oparte na równości praw, uznaniu podstawowych wolności jednostki, ale jednocześnie wyrzekające się dbania o dobrobyt społeczeństwa<sup>7</sup>.

Natomiast do tej liberalnej koncepcji państwa prawa elementy socjalne wprowadził R. Mohl (1799-1875). Także dla niego wolność i swobodne działanie jednostki było najważniejszą wartością i zasadą państwa prawa. Pisał jednak w 1832 r.: „Państwo prawa więc nie może mieć innego celu jak ten: współzycie narodu tak urządzić, żeby każdy jego członek w możliwie wolnym i wszechstronnym korzystaniu ze wszystkich swoich sił (ciała i ducha) miał

<sup>5</sup> Cyt. za M. Sobolewski, *Koncepcja państwa prawnego (Rechtsstaat) w doktrynie niemieckiego liberalizmu epoki klasycznej (do 1866 r.)*, PiP, 1980, z. 2, s. 132.

<sup>6</sup> Zob. M. Chmieliński, *Wilhelma von Humboldta idee ograniczenia państwa*, „Czasopismo Prawno-Historyczne”, t. LIV, 2002, z. 1, s. 346.

<sup>7</sup> Ogólną wymowę doktryny państwa prawa Kanta ujął trafnie R. Mohl, jeden z twórców najbardziej dojrzałej niemieckiej koncepcji państwa prawa, którego myśl prawno-ustrojowa zawiera odniesienia, w tym także różnice, do poglądów Kanta. Mohl pisał: „Im übrigen bauen Kant und seine Schule den Staat auf die subjektive Freiheit des Menschen, welche in ihren äußeren Handlungen durch die Notwendigkeit der Koexistenz mit anderen gleich freien Menschen beschränkt wird. Der Staat ist bestimmt zur Schützung dieses vernunftgemäßen äußeren Zusammenlebens; sein einziger Zweck ist Rechtssicherheit für den einzelnen; und was nicht unter diesem Zweck fällt, ist nicht Gegenstand der Staatstätigkeit”. Cyt. za H. Schmitz, *Die Staatsauffassung Robert von Mohls unter Berücksichtigung der verfassungsgeschichtlichen Entwicklung und des positivischen Staatsdenkens*, Köln, 1965, s. 107.



wsparcie i pomoc”<sup>8</sup>. Mohl zatem nie ograniczał zadań państwa wyłącznie do „celu prawnego”, lecz kładł akcent na wspieranie przez państwo prawa działalności jednostek. Wspieranie ich dobrobytu było dla niego naturalną i uzasadnioną funkcją państwa. Zdaniem Mohla, jeśli państwo powstało z konieczności wskutek niewystarczających sił jednostek, by zapewnić im bezpieczeństwo, to celem państwa musi być pozytywne wsparcie jednostki i pomoc w osiąganiu przez nią uprawnionych celów. Władza państwowa, w jego mniemaniu, nie jest powołana tylko do stanowienia i wykonywania ustaw, jak twierdzili Kant i Humboldt, ale jest upoważniona także do podejmowania działań administracyjnych wspomagających obywateli w ich słusznych dążeniach. Według Mohla, ta interwencyjna rola państwa powinna jednak mieć charakter subsydiarny i pomocniczy. Akceptował on więc aktywną rolę państwa, ale odnosił ją do sytuacji, w których jednostka nie mogła uporać się z życiowymi trudnościami. Wielokrotnie też podkreślał, że państwo ma ograniczyć działalność do tego tylko, co konieczne.

Państwu prawa stawiał Mohl określone warunki formalnoprawne. Władza w państwie prawa winna być oparta na konstytucji. Administracyjna aktywność państwa miała pozostać pod prawną kontrolą ustaw uchwalonych przez parlament. To ustawa określała podstawy prawne organizatorskiej funkcji państwa. W ten sposób twórcza działalność administracji państwa znajdowała się pod kontrolą prawa. Natomiast Mohl nie opowiedział się stanowczo za kontrolą administracji przez sądownictwo administracyjne. O wiele większą wagę przywiązywał do kontroli administracji państwa przez wolną prasę i parlament. Mohl zatem nie uznał sądownictwa administracyjnego za niezbędną i konieczną instytucję państwa prawa<sup>9</sup>. Uczynili to dopiero O. Bähr i R. Gneist.

Słusznie zatem w literaturze podnosi się fakt, że w rozwoju niemieckiej koncepcji państwa prawa widoczne były dwa nurty<sup>10</sup>. Ale obok tych dwóch segmentów materialnej koncepcji państwa prawnego w XIX w.: liberalnego i socjalnego, trzeba wskazać jeszcze jeden – laicki. Wspólne dla poglądów Kanta, Humboldta i Mohla było bowiem przekonanie, że w państwie prawa musi nastąpić oddzielenie religii i moralności od prawa. Także Mohl podnosił, że państwo ma cele świeckie. Kwestie duchowe i religijne sytuował on poza obszarem uprawnień i zainteresowań państwa prawa.

III. Idea państwa prawa rozwijana przez plejadę niemieckich teoretyków prawa państwowego, której kwintesencję zawierały poglądy trzech przytoczonych myślicieli, trafiła na podatny grunt w Niemczech. W pierwszej połowie XIX w. ziemie niemieckie przechodziły bowiem czas wielkich przeobrażeń.

<sup>8</sup> Cyt. za H. Schmitz, *Die Staatsauffassung...*, op. cit., s. 50 (tłum. własne).

<sup>9</sup> Zob. na ten temat, Z.A. Maciąg, *Kształtowanie zasad państwa demokratycznego, prawnego i socjalnego w Niemczech (do 1949)*, „Temida” 2, Białystok 1998, s. 100.

<sup>10</sup> M. Sobolewski, *Koncepcja państwa...*, op. cit.

Sytuacja Niemiec była pod koniec XVIII w. odmienna od rewolucyjnych przemian we Francji. Władcy oświeconego absolutyzmu przeprowadzali na terenie Rzeszy reformy, co przyniosło umocnienie monarchicznego systemu rządzenia. Klęska Prus w wojnie z Francją obnażyła jednak słabości starego stanowo-państwowego porządku.

Pod wpływem hegemonii napoleońskiej Francji w latach 1806-1813 władze pruskie przyspieszyły proces likwidacji społeczeństwa stanowego. Edykt z 1807 r. przyniósł prawo wolnego posiadania i używania własności ziemskiej, a w 1810 r. chłopci uzyskali pełną wolność osobistą. W tym samym roku prawnie proklamowano wolność gospodarczą, a w 1812 r. uregulowano prawa cywilne Żydów<sup>11</sup>. Ówczesne reformy stworzyły podstawy powstania społeczeństwa obywatelskiego na gruncie zasad: 1. równości wobec prawa, 2. wolności osoby i własności, 3. wolności zarobkowania.

Były to tzw. reformy Steina–Hardenberga–Humboldta, które zostały przeprowadzone odgórnie wobec słabej pozycji mieszczaństwa. Reformowanie państwa nie było zatem skutkiem nacisków mieszczaństwa, przez co zmiany społeczne wprowadzono siłami biurokratycznego państwa. Mieszczaństwo w wyniku reform nie zawładnęło strukturami administracyjnymi państwa. W Prusach zasada rządów monarchicznych pozostała zatem nienaruszona, wobec czego nie było wówczas warunków do powstania suwerennej władzy w postaci społecznego przedstawicielstwa.

Natomiast wczesnokonstytucyjny okres rozpoczął się w Niemczech południowych w latach 1814-1824, kiedy weszły w życie nowe konstytucje w 15 krajach. Tylko niektóre z nich realizowały zasadę systemu reprezentacyjnego (Bawaria 1818, Badenia 1818, Wirttembergia 1819)<sup>12</sup>. Kolejne ustawodawstwo konstytucyjne w Niemczech (7 państw) powstało pod wpływem rewolucji lipcowej we Francji w 1830 r. (np. w Saksonii czy Hanowerze).

Powstałe z woli władców konstytucje wiązały się z przejściem od gospodarki feudalnej do wolnokonkurencyjnej. Pociągało to za sobą zmianę sposobu finansowania państwa. Państwo musiało się finansować z kredytów i podatków. Istniała więc potrzeba stworzenia bezpośredniego związku między rządem a rządzącymi. Tym pośrednikiem stawała się reprezentacja parlamentarna. Okrojowane wówczas konstytucje były następstwem kalkulacji politycznej: pozwalały zachować zasadę rządów monarchicznych. Bawarska konstytucja z 1818 r. stwierdzała: „Król jest głową państwa, dzierży w sobie wszystkie uprawnienia władzy państwowej i wykonuje ją na podstawie przepisów zawartych w nadanym przez Niego niniejszym akcie konstytucyjnym”<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> Zob. A. Laufs, *Rechtsentwicklung in Deutschland*, Berlin 1991, s. 156-157.

<sup>12</sup> Zob. E.R. Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*. Band I. *Reform und Restauration 1789-1830*, Stuttgart 1957, s. 314 i n.

<sup>13</sup> R. Wahl, *Die Entwicklung des deutschen Verfassungsstaates bis 1866*, w: *Handbuch des Staatsrechts in Bundesrepublik Deutschland*, Band I. *Grundlagen von Staat und Verfassung*, Heidelberg 1995, s. 14 i n. (tłum. własne).

Konstytucje niemieckie pierwszej połowy XIX w. przewidywały współudział reprezentacji społecznych w sprawowaniu władzy ustawodawczej w postaci dwóch izb. System monokameralny powodowałby bowiem przeciwstawienie monarsze izby reprezentującej jednolite społeczeństwo obywatelskie. W systemie bikameralnym reprezentantem były stany i warstwy według cenzusu majątkowego (w izbie niższej zasiadała niższa szlachta, przedstawiciele uniwersytetów, chłopci; w izbie drugiej – wyższa szlachta). Był to więc system mieszany, łączący elementy stanowe z ideą reprezentacji. To podstawowa cecha ery wczesnokonstytucyjnej w Niemczech.

Reprezentacje społeczne ówczesnej ery miały ograniczony udział w ustawodawstwie. Wspomniana konstytucja bawarska zawierała znamienne frazę, że bez zgody izb nie może być wydana żadna powszechna nowa ustawa, która dotyczyłaby „wolności osoby lub własności obywateli”. Ustawą zatem była tylko taka ogólna norma, która wkraczała w wolność lub własność jednostki. Wyłączną inicjatywę ustawodawczą posiadał panujący, któremu przysługiwało prawo sankcji (weta stanowczego). Zasada podziału władz w rozumieniu monteskiuszowskim była wówczas odrzucana. Większość tych wczesnych konstytucji zawierała katalog podstawowych praw zasadniczych, w którym mieściły się: równość wobec ustawy, wolność osoby i własności, wolność przekonań, wolność wyznania i sumienia.

Przyjęty system reprezentacji społecznej był zatem wielce niedoskonały. Izba wyższa spełniała w latach 1815-1848 funkcję blokującą reformy o charakterze liberalnym. Im bardziej rozwijało się społeczeństwo obywatelskie i krok po kroku zastępowało stanowy porządek, tym pilniejsza była potrzeba mediacji między społeczeństwem a monarchą. Bez demokratycznej reprezentacji politycznej ten dialog między władzą a społeczeństwem nie był możliwy. Władza musiała ustąpić pod naporem żądań o demokratyzację i liberalizację stosunków państwowych. Mieszczaństwo chciało zająć miejsce w strukturach państwa dotychczasowych beneficjentów władzy: ziemiaństwa i arystokracji. Rewolucja wybuchła najwcześniej tam, gdzie społeczeństwo było w zupełności pozbawione udziału w rządach, tj. w Austrii i Prusach.

Hasło „państwo prawa” było wówczas odmieniane na wszelkie możliwe sposoby. Jego tworzenie zakładał program polityczno-ustrojowy liberałów niemieckich tak w Rzeszy, jak i w Austrii, którzy zdobyli przywództwo w społeczeństwie niemieckim w 1848/49. Ich dziełem stały się dwie konstytucje z roku 1849: uchwalona przez parlament dla Niemiec konstytucja we Frankfurcie 27 marca 1849 r. (Paulskircheverfassung) i przyjęta w Kromieryżu konstytucja dla Austrii. Oba dokumenty łączyła ideowa i ustrojowa jedność. Obie też konstytucje nie weszły w życie. Były tylko projekcją ustrojową XIX-wiecznej myśli liberalnej.

IV. Projekt konstytucji frankfurckiej tworzył model państwa, który miał odpowiadać trzem sztandarowym hasłom rewolucji niemieckiej z 1848/49:



wolność, równość, jedność. Według zamysłu twórców konstytucji miało to być państwo prawa, państwo demokratyczne i narodowe. Państwo prawa, jakie chcieli powołać do życia członkowie Zgromadzenia Narodowego (a większość z nich była publicystami, adwokatami, profesorami) zgodne było z wizją wyłaniającą się z podręczników prawa państwowego<sup>14</sup>.

Konstytucja frankfurcka ustanawiała dziedziczne cesarstwo niemieckie w drodze wyboru przez Zgromadzenie Narodowe króla pruskiego na cesarza. Przysługiwał mu tytuł: cesarz Niemców. Warunkiem objęcia władzy było złożenie przysięgi przed izbami Sejmu Rzeszy, że będzie przestrzegał konstytucji. Cesarz sprawował władzę wykonawczą przez powoływanych przez siebie ministrów, z prawem ich swobodnego odwołania. Każdy akt urzędowy cesarza wymagał dla swej ważności kontrasygnaty ministra. Cesarzowi przysługiwało, tak jak izbom parlamentu, prawo inicjatywy ustawodawczej. Wobec ustaw uchwalonych przez sejm posiadał weto zawieszające. Do uchwalenia ustawy potrzebna była zgoda obu izb.

Władza ustawodawcza należała do Sejmu Rzeszy (Reichstag). Składał się z Izby Państwa i Izby Ludowej. Izba Państwa składała się z przedstawicieli krajów niemieckich. Rzesza niemiecka miała więc federacyjny charakter (poszczególne państwa Rzeszy zachowały swe konstytucje i rządy). W skład Izby Ludowej wchodziło posłów wyłanianych w drodze powszechnych i bezpośrednich wyborów. Obie izby mogły interpelować ministrów i żądać ich obecności na posiedzeniu. Ministrowie byli odpowiedzialni wyłącznie konstytucyjnie. Oskarżenie na wniosek izb rozpoznawał Trybunał Rzeszy (Reichsgericht), jako instytucja powołana do ochrony konstytucji. Konstytucja nie przewidywała odpowiedzialności politycznej w postaci wotum nieufności. Niemniej jednak elementy systemu parlamentarnego widoczne były w tych jej zapisach, które zmuszały ministrów do uczestniczenia w parlamentarnej debacie z inicjatywy opozycji<sup>15</sup>. Konstytucja frankfurcka przewidywała zatem system wpływania i hamowania się władz: cesarz miał prawo rozwiązania izb i weto zawieszające, a parlament prawo kontroli rządu.

Władza sądownicza należała do oddzielonych od administracji niezależnych sądów. Konstytucja deklarowała zasadę niezawisłości sędziowskiej. Władza sędziowska wykonywana była w imieniu państwa. Zniesione zostały zatem sądy patrymonialne. Postępowanie przed sądami było jawne i ustne. Przewidywano w systemie wymiaru sprawiedliwości instytucję sędziów przysięgłych. Natomiast konstytucja nie wprowadzała sądownictwa administracyjnego.

Szeroko został określony w konstytucji frankfurckiej katalog praw zasadniczych obywateli (Grundrechte). Były nimi: równość wobec prawa (zniesiono szlachtę jako stan, tytuły szlacheckie), wolność przemieszczania się i nabywa-

<sup>14</sup> M. Stolleis, *1848 – ein Knotenpunkt der europäischen Geschichte*. W: *Studia z dziejów państwa i prawa polskiego*, V, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź–Kraków 2000, s. 204.

<sup>15</sup> E.R. Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte...*, op. cit., t. 2, s. 829.

nia własności, równość w dostępie do urzędów, wolność osobista (w tym odpowiedzialność odszkodowawcza państwa za niesłuszne uwięzienie), nietykalność mieszkania, tajemnica korespondencji, wolność słowa i prasy, wolność wyznania i sumienia, wolność kultu religijnego, wolność nauki i nauczania (w tym prawo do zakładania szkół prywatnych), prawo do bezpłatnego publicznego szkolnictwa ludowego, wolność wykonywania zawodu, wolność zgromadzeń i stowarzyszeń, nienaruszalność prawa własności.

Na straży przestrzegania konstytucji przez aparat władzy, w tym zapisanych w niej praw i wolności obywatelskich, postawiła konstytucja Trybunał Rzeszy. Do jego kompetencji należało w szczególności rozpoznawanie indywidualnych skarg obywateli z powodu naruszenia praw zagwarantowanych im w konstytucji. Do Trybunału Rzeszy należało także rozpatrywanie skarg poszczególnych państw przeciwko organom Rzeszy z powodu naruszenia konstytucji przez wydanie sprzecznej z nią ustawy lub podjęcia przez rząd Rzeszy środków sprzecznych z konstytucją.

Także każdy obywatel mógł złożyć do Trybunału Rzeszy skargę przeciwko rządowi krajowemu z powodu sprzeczności z konstytucją Rzeszy zniesienia lub zmiany konstytucji krajowej. Konstytucja frankfurcka przewidywała zatem w ograniczonym zakresie instytucję *actio popularis* (powszechnej skargi konstytucyjnej). Obywatel kraju miał także prawo do wniesienia skargi do Trybunału na działania rządu krajowego sprzeczne z konstytucją krajową. Konstytucja Rzeszy miała pierwszeństwo przed konstytucjami i ustawami poszczególnych państw; żaden przepis konstytucji i ustaw krajowych nie mógł być sprzeczny z konstytucją Rzeszy. Gdyby kraj Rzeszy naruszył konstytucję państwa, wówczas organ Rzeszy wobec takich działań mógł wnieść skargę do Trybunału Rzeszy.

Konstytucja, poza przyjęciem federalistycznej formy państwa, deklarowała także jego decentralistyczny charakter. Stwierdzała bowiem, że prawami zasadniczymi każdej gminy są: prawo do wyboru własnych organów, do samodzielnej administracji spraw gminnych włącznie ze sprawami policji miejscowej, do publikowania swego budżetu i publicznego odbywania posiedzeń. Prawo gminy do wolnego wykonywania samorządu znalazło więc mocną konstytucyjną gwarancję.

Konstytucja frankfurcka chciała nadać państwu laicki charakter. Wprowadzała zatem zakaz ustanowienia religii państwowej. Wyłączyła spod kompetencji kościelnej sprawy małżeńskie, deklarując, że ważność małżeństwa zależy wyłącznie od zawarcia aktu cywilnego. Małżeństwo w formie kościelnej było możliwe dopiero po sporządzeniu świeckiego aktu małżeństwa. Konstytucja zniósła także nadzór kościelny nad szkołami publicznymi.

Od przedstawionych założeń projektu konstytucji frankfurckiej w niewielkim zakresie odbiegały rozwiązania przyjęte w projekcie konstytucji austriackiej z 1849 r. Może bardziej nawet jest widoczny jej liberalny charakter, gdyż

na pierwszy plan wysuwała zasadnicze prawa obywatelskie, a nie strukturę organów władzy państwowej, jak w konstytucji niemieckiej. Celem austriackich projektodawców była także laicyzacja państwa, gdyż przewidywano obojętne śluby cywilne dla wszystkich obywateli niezależnie od wyznania.

Także według konstytucji austriackiej ministrowie byli odpowiedzialni wyłącznie konstytucyjnie przed Trybunałem Państwa, który podobnie jak Trybunał Rzeszy, orzekał w wypadku skarg obywateli o zadośćuczynienie z powodu naruszenia ich praw konstytucyjnych przez urzędników państwowych. Projekt przewidywał odpowiedzialność cywilną skarbu państwa za działania urzędników naruszających w wykonywaniu swych publicznych funkcji poręczone w konstytucji prawa obywatelskie. Nie posiadał jednak austriacki Trybunał Państwa, w porównaniu z Trybunałem Rzeszy, innych form kontroli niekonstytucyjnych działań władzy. Obie konstytucje gwarantowały mniejszościom narodowych prawo do zachowania swej narodowości. Również w Austrii przewidywano dwuizbowy parlament, oddający quasi-federacyjny charakter państwa, z tym, że w wyborach do izby niższej obowiązywał niski cenzus majątkowy. Podobnie jak w Niemczech w zapisach konstytucji austriackiej pominięta została instytucja sądownictwa administracyjnego.

W konstytucjonalizmie Wiosny Ludów odnajdujemy zatem pełną koncepcję państwa prawa. Idea państwa prawa opierała się bowiem na zasadach: 1. prymatu konstytucji i ustaw, 2. związania aparatu państwowego ustawami uchwalanymi przez parlament, 3. abstrakcyjnej sądowno-konstytucyjnej ochronie legalności ustaw, 4. suwerenności narodu, 5. podziału władz, 6. niezależności sądownictwa, 7. niezawisłości sędziów, 8. katalogu praw i wolności obywatelskich, 9. sądowno-konstytucyjnej ochronie praw zasadniczych obywateli, 10. odpowiedzialności cywilnoprawnej państwa za bezprawne działania jego funkcjonariuszy, 11. laickiego charakteru państwa, 12. samorządowej struktury państwa.

W tej koncepcji brakowało jednego elementu, któremu niekiedy nadaje się rangę podstawowego kryterium dla państwa prawa: sądownictwa administracyjnego. Idea wprowadzenia tego rodzaju sądownictwa znalazła w nauce niemieckiej poczesne miejsce dopiero w drugiej połowie XIX w. i stanowić będzie niejako ukoronowanie ówczesnych dyskusji nad istotą państwa prawa. Największe zasługi w uzupełnieniu konstrukcji państwa prawa o instytucję sądownictwa administracyjnego położyli O. Bähr (1817-1895) i R. Gneist (1816-1895).

Bähr w swym dziele *Rechtsstaat* z 1864 r. uznał brak ochrony sądowej w dziedzinie prawa publicznego za „ostatnią kryjówkę państwa policyjnego”<sup>16</sup>. Wyszedł z założenia, że istota państwa prawa urzeczywistnia się w stosowaniu prawa publicznego przez organy władzy administracyjnej. Działalność państwa – według niego – przejawiała się w podejmowaniu orzeczeń

<sup>16</sup> D. Weber, *Die Lehre...*, op. cit., s. 19.

i decyzji, będących produktem procesu stosowania prawa. W wykonywaniu przez państwo tej jurysdykcyjnej funkcji dostrzegał jednak niebezpieczeństwo nadużywania prawa, błędnej lub samowolnej jego wykładni.

Dlatego postulował, aby kontrolę nad tą orzeczniczą funkcją państwa oddać w ręce niezależnych organów o uprawnieniach sądowniczych. Uważał, że jego idea sądownictwa administracyjnego wypływa wprost z zasady podziału władz. Pisał: „Wielkie znaczenie rozdziału sądownictwa od administracji nie zawiera się w samej tylko zasadzie podziału zadań; zawiera się ono przed wszystkim w zagwarantowanej przez nią możliwości poddania administracji orzecznictwu sądowemu. Dlatego właśnie ona tworzy istotny warunek państwa prawa”<sup>17</sup>.

Także R. Gneist, analizując zasady ustrojowe państwa pruskiego, dostrzegł konieczność lepszego zabezpieczenia praw jednostek przez poddanie działalności administracji skutecznej kontroli prawnej. Zajmując wysoką pozycję naukową i polityczną za rządów Bismarcka, przyczynił się do reform sądowno-administracyjnych, przeprowadzonych w Prusach w latach 1872-1875. Tym samym idea sądownictwa administracyjnego, jako ważny składnik państwa prawa, stała się na obszarze Niemiec w XIX w. praktyką ustrojową na szeroką skalę (np. Badenia 1863, Hesja 1875, Wirttembergia 1876, Bawaria 1878).

V. Król pruski odrzucił proponowaną mu przez parlament frankfurcki koronę cesarską. Wobec osłabienia nastrojów rewolucyjnych rząd pruski podjął w 1849 r. próbę odgórnego zjednoczenia Niemiec przez stworzenie unii erfurckiej (Prusy, Saksonia, Hanower). Z powodu sprzeciwu Austrii, wspartej przez Rosję, akcja ta jednak się nie powiodła. Trwałym efektem Wiosny Ludów w Prusach było nadanie przez króla konstytucji w 1850 r. Nie nawiązywała ona nawet w minimalnym stopniu do rozwiązań konstytucji frankfurckiej. Opierała się bowiem na założeniach legitymizmu monarszego dla podkreślenia ciągłości systemu władzy w Prusach i uznania okresu rewolucyjnego za przejściowe zawirowania polityczne.

Wzorowana była wyłącznie na rozwiązaniach konstytucyjnych niemieckich sprzed roku 1848. Wizja ustrojowa parlamentu frankfurckiego zostanie doceniona w czasach republiki weimarskiej, a niektóre jej idee zostaną zrealizowane w Niemczech dopiero po II wojnie światowej. Była projekcją przedwczesną, gdyż odbiegała od realiów politycznych i świadomości społecznej dominujących jeszcze klas: ziemiaństwa i chłopstwa.

Konstytucja pruska z 1850 r. zapewniała królowi pełnię władzy wykonawczej i wojskowej; kierował on także polityką zagraniczną. Władza ustawodawcza sprawowana była także przez króla, ale wspólnie z izbami parlamentu. Do przyjęcia ustawy potrzebna bowiem była zgoda króla i obu izb, powoływa-

<sup>17</sup> Ibidem, s. 29 (tłum. własne).



nych przez nominację królewską (Izba Panów) i cenzusowe prawo wyborcze (Izba Posłów). Konstytucja przewidywała odpowiedzialność konstytucyjną ministrów (zasada kontrasygnaty), lecz nie zostały nigdy wydane akty wykonawcze. Zawierała katalog podstawowych praw obywatelskich, w tym także zagwarantowano autonomię i niezależność Kościołów i związków religijnych. Ujmowano je jednak w znaczeniu pozytywistycznym jako „prawa obywateli Prus”, a więc zostały oderwane od prawnonaturalnych źródeł.

Droga jednoczących się Niemiec do porządku konstytucyjnego przebiegała w atmosferze politycznych i militarnych sukcesów Prus i rządów Bismarcka. W wyniku tego Prusy niejako zawładnęły zjednoczoną Rzeszą. Decyzja o ustrojowej przyszłości Niemiec należała przede wszystkim do rządu pruskiego, a nie do przedstawicieli społeczeństwa. Konstytucja II Rzeszy niemieckiej musiała być kompromisem między władzą a narodem. Niemieccy liberałowie zatem w imię realizacji idei jedności niemieckiej odstąpili od programu budowy liberalnego państwa prawa, ograniczając swe wolnościowe hasła do postulatu laicyzacji państwa. Jednym słowem, za cenę demokratycznych wyborów do Sejmu Rzeszy (4-przymiotnikowe prawa wyborcze) i obietnicę ograniczenia wpływu Kościoła katolickiego zgodzili się na ustrojową koncepcję Bismarcka.

Bismarckowi jako konserwatyście bliska była paternalistyczna idea państwa, nawiązująca do pruskiej tradycji od czasów Fryderyka II. Bismarck jako polityk doceniał taki system państwa, w którym rząd jest niezależny od parlamentu. Do takiej wizji państwa liberałom niemieckim trudno było wkomponować elementy liberalnej koncepcji państwa prawa. Z tych powodów w konstytucji II Rzeszy Niemieckiej nie znalazły się ani katalog praw zasadniczych obywateli Rzeszy, ani instytucjonalne gwarancje ich ochrony.

Konstytucja II Rzeszy z 1871 r. zapewniała monarsze i kanclerzowi silną pozycję. Cesarzowi przysługiwała władza wykonawcza. Akty urzędowe cesarza wymagały kontrasygnaty kanclerza, który ponosił ogólnie odpowiedzialność przed Sejmem Rzeszy. Nie była to wszakże ani odpowiedzialność polityczna (brak wotum nieufności), ani konstytucyjna. Parlament mógł jedynie wyrazić dezaprobatę wobec działań kanclerza (dopiero od 1912 r. w postaci formalnej uchwały).

Kanclerz był zatem odpowiedzialny politycznie przed cesarzem, gdyż przez niego był powoływany i on też tylko decydował o jego odwołaniu. Cesarz sprawował władzę wojskową i zarząd koloniami. Władza ta, jak zresztą prowadzenie polityki zagranicznej, pozostawała poza kontrolą parlamentu, gdyż były to dziedziny zastrzeżone dla regulacji cesarskich. Cesarz miał także prawo zwoływania, odraczania i rozwiązywania parlamentu. Ogłaszał także ustawy uchwalone przez parlament, co równało się z prawem sankcji<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> Zob. E.R. Huber, *Deutsche...*, op. cit., t. 3, s. 926.

Władza ustawodawcza należała do dwuizbowego parlamentu: Sejmu Rzeszy (Reichstag), wyłanianego na okres 3 lat w demokratycznych wyborach, i Rady Rzeszy (Bundesrat), w skład której wchodziłi przedstawiciele krajów Rzeszy. Sejm Rzeszy uzyskał mocną pozycję ustrojową jako przeciwwagę dla silnych rządów cesarza i kanclerza. Wobec braku instytucji sądownictwa konstytucyjnego był on jedynym organem gwarantującym przestrzeganie konstytucji.

Zadaniem Sejmu Rzeszy nie było jednak sprawowanie kontroli nad działalnością rządu, ale inicjatywa ustawodawcza w zakresie reform społecznych. Art. 4 konstytucji przekazywał do ustawodawstwa parlamentu Rzeszy m.in. ogólnoniemieckie ustawodawstwo w zakresie prawa obligacyjnego, karnego, handlowego, wekslowego i postępowania sądowego. W preambule znalazło się nadto stwierdzenie, że konstytucja tworzy „wieczny związek dla ochrony obszaru Rzeszy i obowiązującego na jej terytorium prawa, a także dla dbania o dobrobyt narodu niemieckiego”.

Sformułowanie to symbolizuje fakt, że konstytucja była wynikiem uzgodnienia między rządem a liberalną większością w Sejmie Rzeszy. Wyraża bowiem postulat rządów prawa i dbałości o pomyślność obywateli. W tym punkcie zeszyły się patriarchalna wizja państwa prezentowana przez władzę z ideą socjalnego państwa prawnego, obecną także w świadomości liberalnych elit społeczeństwa za sprawą m.in. koncepcji państwa prawa R. Mohla. Parlament niemiecki po 1871 r. rzeczywiście przeprowadził szereg reform gospodarczych, prawnych i społecznych, które pozwalają dostrzec w ustroju II Rzeszy elementy socjalnego państwa prawnego. Warto wspomnieć w szczególności regulacje z lat osiemdziesiątych w zakresie ubezpieczeń społecznych, ustawodawstwo celne, kodyfikacje postępowania sądowego w 1877 r., kodeks cywilny BGB z 1896 r.

Analiza postanowień konstytucji II Rzeszy Niemieckiej może nasuwać konstatację, że jej system ustrojowy za fasadą instytucji nowoczesnego systemu reprezentacyjnego (demokratyczny parlament, pluralizm polityczny) ukrywał monarchiczną autokrację. Jednak w praktyce ustrojowej partie polityczne reprezentowane w Sejmie Rzeszy miały znaczny udział w sprawowaniu władzy. Krytyczne wobec rządu debaty w parlamencie wywoływały reperkusje polityczne, m.in. 6 kanclerzy Rzeszy otrzymało dymisję na skutek silnej opozycji parlamentu.

Pozostawiając na uboczu te niedemokratyczne elementy ustroju II Rzeszy, współczesna literatura niemiecka wyraża pogląd, że w zasadniczych punktach Niemcy już wtedy nie tylko w teorii, ale realnie były dobrze zorganizowanym państwem prawa<sup>19</sup>. Podnosi się bowiem, że w ówczesnym systemie ustrojowym występowały podstawowe zasady państwa prawa takie, jak: 1. podział

<sup>19</sup> E. Schmidt-Aßmann: *Der Rechtsstaat. W: Handbuch...*, op. cit., s. 996.

władz, 2. praworządność (sądownictwo administracyjne), 3. niezawisłość sądów. Niemniej jednak brakowało w konstytucji II Rzeszy poręczenia praw obywatelskich w postaci katalogu praw podstawowych. Został on w niej całkowicie pominięty, co było o tyle uderzające, że konstytucje państw związkowych Rzeszy gwarantowały prawa obywatelskie, jak np. pruska z 1850 r.

Tłumaczy się to, po pierwsze, pragmatyzmem i realizmem Bismarcka, który rolę konstytucji widział nie w ideologicznym wyznaniu systemu wartości chronionego przez państwo, ale w ustanowieniu mocnej wewnętrznej struktury organizacyjnej państwa; po drugie, dążeniem rządu pruskiego do obniżenia rangi obywatelskich dążeń konstytucyjnych z 1848/49, w których system praw podstawowych górował nad tworzeniem prawnopaństwowych struktur; po trzecie, uwzględnieniem faktu, że obszar praw jednostki był regulowany przez ustawodawstwo konstytucyjne państw związkowych, a nowa redakcja praw podstawowych byłaby naruszeniem ich autonomii; po czwarte wreszcie, obawą, że w obliczu napięcia między państwem a Kościołem, konstytucyjna gwarancja autonomii Kościołów i związków religijnych doprowadziłyby do wzmocnienia Kościoła katolickiego<sup>20</sup>.

Brak katalogu praw obywatelskich w konstytucji z 1871 r. przemawia za uznaniem konstytucjonalizmu niemieckiego drugiej połowy XIX w. za system ustrojowy, który dawał przewagę idei silnego państwa nad liberalną koncepcją państwa prawa. Takiej oceny nie podważa to, że w rzeczywistości prawa obywatelskie były elementem składowym ustroju II Rzeszy, gdyż znalazły swój refleks w ustawodawstwie zwykłym Związku Północnoniemieckiego (1867-1871), a następnie II Rzeszy (1871-1918)<sup>21</sup>. W kanonie praw, które deklarowały ustawy zwykłe, znajdowała się zatem grupa klasycznych praw zasadniczych obywateli. Prawa te nie miały jednak ani rangi konstytucyjnej, ani instytucjonalnego zabezpieczenia przed ich naruszeniem przez organy państwa w postaci kontroli sądowo-konstytucyjnej. Stanowiły w zasadzie ogólną dyrektywę dla administracji państwa, aby przy podejmowaniu działań respektowała wolnościowe uprawnienia obywateli.

To oznaczało, że o wymiarze praw i wolności obywatelskich w dużej mierze decydowała władza administracyjna, a nie odrębna od niej instytucja sądo-

---

<sup>20</sup> E.R. Huber, *Grundrechte im Bismarckschen Reichssystem*. W: *Festschrift für Ulrich Scheuner zum 70. Geburtstag*, hrsg. von Horst Ehmke u.a., Berlin 1973, s. 164.

<sup>21</sup> Ibidem. Były to m.in. ustawy: ustawa o swobodzie przesiedlania się (1 XI 1867), ustawa przemysłowa, która gwarantowała wolność zarobkowania i wolność zrzeszania się (21 VI 1867), ustawa o równouprawnieniu wyznań w prawie cywilnym i państwowym przyniosła wolność wyznania (3 VII 1869), kodeks karny z zakazem retroaktywności (31 V 1870), ustawa pocztowa z gwarancją tajemnicy listowej (28 X 1871), ustawa prasowa z zasadą wolności prasy (7 V 1874), ustawa o ustroju sądów z gwarancją prawa do sądu (27 I 1877), ustawa karno-procesowa z gwarancją nieetykalności mieszkania, wolności osoby (1 II 1877), ustawa telegraficzna i gwarancja tajemnicy komunikacji telegraficznej (6 IV 1892), ustawa o wolności zrzeszeń i zgromadzeń (19 IV 1908), ustawa o odpowiedzialności państwa, z prawem do odszkodowania z powodu naruszenia przez urzędników obowiązków służbowych (22 V 1910).

wa. Wykładni praw wolnościowych jednostki dokonywał organ władzy rządowej, a ta z reguły miała charakter zawężający. Gdzie bowiem o zakresie praw obywatelskich decydował trybunał o charakterze konstytucyjnym, jak np. Austrii, tam obszar wolnościowej aktywności jednostki był znacznie szerszy niż ten, który był wyznaczany przez biurokratyczne organy państwa.

Trudno byłoby w świetle tego traktować II Rzeszę Niemiecką za przykład liberalnego państwa prawnego. Nadto jeszcze w ustawodawstwie zwykłym pominięte zostały cztery klasyczne gwarancje z zakresu podstawowego katalogu praw zasadniczych, tj.: 1. równość wobec ustawy, 2. nienaruszalność prawa własności, 3. autonomia Kościołów i związków religijnych, 4. wolność nauki i nauczania. Podkreśla się jednak, że nie wpłynęło to zasadniczo ujemnie na funkcjonowanie cesarstwa niemieckiego jako państwa prawa<sup>22</sup>.

Podnosi się zatem, że równość wobec ustawy rozumiano wówczas jako prawo do równego stosowania ustawy, a nie równości co do jej treści. Wobec tego gwarancję równości wobec prawa zapewniało w praktyce sądownictwo administracyjne, gdyż badało ono legalność działań administracji. Przyjmuje się także, że zarówno konstytucja II Rzeszy, jak konstytucje państw związkowych tworzyły fundament ogólnoniemieckiego systemu prawa i stanowiły prawno-ustrojową jedność. Stąd wyprowadzane z konstytucji związkowych przez sądy niemieckie prawa podstawowe podnoszone były do rangi norm powszechnych. Za taką uznany został m.in. obowiązek odszkodowania za nielegalne wkroczenie władzy publicznej w sferę uprawnień indywidualnych jednostki, występujący w konstytucji pruskiej. W 1898 r. w orzecznictwie sądowym za powszechną zasadę przyjęto z kolei gwarancję nietykalności prawa własności.

Niemniej jednak była i negatywna strona takiego ukonstytuowania się ustroju II Rzeszy, w którym zabrakło potwierdzenia praw zasadniczych. Stało się to widoczne w czasach kulturkampfu. To właśnie konstytucyjna luka w zakresie potwierdzenia autonomii Kościołów i związków religijnych umożliwiła Bismarckowi walkę z Kościołem katolickim. W tym kontekście uprawnione wydaje się pytanie: w jakim stopniu były przestrzegane w II Rzeszy prawa zasadnicze, skoro nie było ich instytucjonalnych zabezpieczeń, a jedynym gwarantem zachowania praw był demokratycznie wybrany parlament. Uderzenie w system praw podstawowych przyniosło przecież ustawodawstwo Sejmu Rzeszy, który poparł najpierw politykę kulturkampfu Bismarcka, a następnie ustawy antysocjalistyczne. Wówczas większość parlamentarna opowiedziała się za ustawodawczym ograniczeniem praw i wolności obywatelskich, co pokazało, jak iluzoryczna i niepewna była wyłącznie parlamentarna gwarancja dla praw zasadniczych.

Chociaż odmienne były motywacje liberałów niemieckich i Bismarcka w podjętej „walce o kulturę”, to cel był jeden: osłabienie pozycji religii i Ko-

<sup>22</sup> E.R. Huber, *Grundrechte...*, op. cit., s. 172 i n.

ściola katolickiego. Liberalowie walczyli o laicyzację państwa, Bismarckowi sen z powiek spędzała polityczna pozycja Kościoła katolickiego. Następstwem tego taktycznego sojuszu Bismarcka z liberałami było ustawodawstwo z 1875 r., wprowadzające obowiązkowe śluby cywilne. W ten sposób podkreślony został laicki charakter państwa. Polityka kulturkampfu i antysocjalistycznego ustawodawstwa związana była z obawą Bismarcka, że dążeniu do pełnej politycznej i narodowej jedności II Rzeszy niemieckiej przeciwstawić się będą dwie internacjonalistyczne siły: ultramontanizm i socjalizm<sup>23</sup>. Ultramontanizm był wtedy utożsamiany ze zwalczaniem przez papieństwo ideologii liberalnej, socjalistycznej i komunistycznej. W odzewie na tę ofensywę papieństwa przeciwko nowym prądom politycznym powstała w Niemczech katolicka partia Zentrum<sup>24</sup>.

Bismarck wypowiedział wojnę partii Zentrum i katolikom, gdyż uważał, że żądanie konstytucyjnych gwarancji niezależności Kościoła wiedzie prostą drogą do państwa wyznaniowego. Mobilizację niemieckich katolików i mniejszości narodowych (m.in. Polaków) przeciwko ustawom antykościelnym odczytał jako koalicję żywiołów wrogich nowej zjednoczonej Rzeszy. Ostatecznie jednak Bismarck poniósł klęskę i odwołano znaczną część antykatolickiego ustawodawstwa. Zjawisko kulturkampfu, w tym konieczność jego złagodzenia, pokazało, jak ochrona praw podstawowych zależna była od postawy parlamentu, partii politycznych, wolnej prasy i publicznej debaty.

Uwagę tę można odnieść do ustawy antysocjalistycznej z 1878 r., przedłużanej kilkakrotnie i ostatecznie zniesionej w roku 1890, która upoważniała władze państwowe do działań przeciwko partii socjaldemokratycznej, zezwalając na ograniczenie praw obywatelskich (prawo do konfiskaty prasy, wydalenia działaczy). Ustawa „przeciwko niebezpiecznym dążeniom socjaldemokracji” spowodowała ograniczenie wolności zrzeszania się, druku, słowa, zgromadzeń.

Zakazane bowiem zostało tworzenie stowarzyszeń i związków, które przez socjaldemokratyczne, socjalistyczne lub komunistyczne dążenia zmierzały do obalenie istniejącego porządku państwowego i społecznego. Ustawa zezwalała na konfiskatę broszur, których treść godziła w publiczny spokój i antagonizowała klasy społeczne. Wprowadzała kary za uczestnictwo w zakazanych stowarzyszeniach i zgromadzeniach w wymiarze do roku pozbawienia wolności.

<sup>23</sup> M. Görtemaker, *Deutschland im 19. Jahrhundert. Entwicklungslinien*. Bonn 1996, s. 274 i n.

<sup>24</sup> Ibidem. Program partii Zentrum został opracowany przez biskupa Moguncji W. Kettelera (1811-1877). Program ten postulował: 1) uznanie samodzielności i niezależności państw związkowych Rzeszy; 2) przyjęcie za podstawę działalności instytucji, których funkcjonowanie wiąże się z kwestiami religijnymi (np. szkoła) – nie naruszając wolności wyznania – religii chrześcijańskiej; 3) uznanie niezależności i samodzielności chrześcijańskich związków religijnych w zakresie regulowania spraw wewnętrznej organizacji; 4) potwierdzenie, że Rzesza wspiera wolność jednostki i korporacji prawa publicznego w przeciwieństwie do kłamliwej wolności występującej w czasach absolutyzmu i doktrynie liberalizmu; 5) organizowanie szkoły nie na podstawie samowoli władz, ale w zgodzie z realnymi, duchowymi i obyczajowymi stosunkami panującymi w społeczeństwie.



Te dwa przypadki – kulturkampfu i antysocjalistycznego ustawodawstwa – pokazały wadliwość systemu ochrony praw zasadniczych w ustroju II Rzeszy Niemieckiej. Odejście od konstytucyjnego charakteru praw i wolności obywatelskich, a także powierzenie funkcji ich strażnika wyłącznie parlamentowi przyczyniło się bez wątpienia do tego, że ochrona ta okazała się w pewnym momencie dziejów Niemiec drugiej połowy XIX w. nieskuteczna. Niemniej jednak od 1890 do 1914 r. niemiecki system ustrojowy funkcjonował w zasadzie prawidłowo, gdyż nie doszło wówczas do rażących naruszeń praw obywatelskich w ustawach przyjmowanych przez Sejm Rzeszy. Okres ten utrwalił opinię o II Rzeszy jako państwie praworządnym.

W podsumowaniu można zatem przyjąć, że II Rzesza Niemiecka przejawiała cechy państwa prawa, głównie w wymiarze podstawowych jego zasad: podziału władz, suwerenności narodu, sądownictwa administracyjnego, niezależności sądów i niezawisłości sędziów, instytucji samorządowych, ustawy jako źródła tworzenia prawa. Było to wszakże państwo prawa o charakterze bardziej socjalnym i laickim niż liberalnym.

Odpowiedzią właśnie na mało liberalny wymiar ustroju II Rzeszy Niemieckiej stała się uchwalona w 1919 r. konstytucja republiki weimarskiej, która uwypukliła i rozbudowała katalog praw i wolności obywatelskich. Także wprowadzenie wtedy rządów parlamentarnych było reakcją na wcześniejszą niezależność egzekutywy od władzy ustawodawczej w zakresie polityki wewnętrznej (sprawy wojskowe) i zagranicznej. W tym niedemokratycznym systemie władzy kryły się przecież przyczyny imperialistycznej polityki II Rzeszy, i on też został uznany za pośredniego sprawcę I wojny światowej.

Natomiast pozytywny mit II Rzeszy Niemieckiej jako państwa praworządnego zapewne przesądził o tym, że konstytucja weimarska nie zadbała o należyta rękojmię praw obywatelskich, czyniąc parlament – podobnie jak w czasach cesarskich – podstawowym gwarantem ich przestrzegania. Doświadczenia związane z upadkiem republiki weimarskiej, któremu początek dało właśnie uchylenie przez egzekutywę praw i wolności jednostki, i względnie także na historię II Rzeszy przesądziły o tym, że w Niemczech dopiero po II wojnie światowej utworzenie w 1951 r. Federalnego Trybunału Konstytucyjnego stało się niejako ukoronowaniem niemieckiej koncepcji państwa prawa.

VI. Inną niż Niemcy drogę do państwa konstytucyjnego i prawnego przebyła w XIX w. Austria. Następcstwem Wiosny Ludów w Austrii nie było, tak jak w Prusach, powstanie trwałego porządku konstytucyjnego. Nadana przez cesarza Franciszka Józefa I konstytucja marcowa z 1849 r. została odwołana. Od 1852 r. powrócił neoabsolutny sposób rządzenia<sup>25</sup>. System absolutystycz-

<sup>25</sup> Sytuacja polityczno-ustrojowa Austrii na początku lat 60. XIX w. kontrastowała niekorzystnie z warunkami politycznymi panującymi w Prusach. Dowodu na to dostarczają wynurzenia słynnego austriackiego poety F. Grillparzera. W swoim „Dzienniku z podróży do Niemiec” pod datą 6 IX

ny obaliła ostatecznie uchwalona przez austriacką Radę Państwa, tzw. Konstytucja grudniowa z 1867 r. Rada Państwa była zresztą jedyną instytucją ustrojową, która utrzymała się po upadku Wiosny Ludów. Do 1859 r. pozostała Rada Państwa organem urzędniczo-doradczym, bez możliwości inicjatywy ustawodawczej.

Niemniej jednak jako instytucja początkowo doradczo-opiniodawcza, z czasem, od 1861 r. ustawodawcza, stała się Rada Państwa pomostem między pozostającym w sferze programowej konstytucjonalizmem Wiosny Ludów a jego urzeczywistnieniem w latach sześćdziesiątych XIX w. Była strukturą prawnopolityczną, dzięki której stało się możliwe pokojowe i legalistyczne przejście monarchii habsburskiej z fazy państwa policyjnego do systemu państwa liberalnego i prawnego.

W innej niż w Niemczech atmosferze rodził się porządek konstytucyjny w Austrii. Powstawał on w aurze klęsk militarnych państwa najpierw w wojnie z Francją i Piemontem w 1859 r., a następnie z Prusami w roku 1866. Inaczej więc niż w Rzeszy Niemieckiej promotorem zmian ustrojowych nie był rząd, ale mający przewagę w Radzie Państwa liberałowie austriaccy. Dla rządu austriackiego pierwszoplanową kwestią było ukonstytuowanie się wewnętrznej struktury państwa przez pogodzenie sprzecznych interesów krajów i narodowości monarchii: centralizmu korzystnego dla Niemców, federalizmu popieranego przez narody słowiańskie, dualizmu postulowanego przez Węgrów.

W tym stanie rzeczy liberałowie austriaccy zawarli z rządem swoisty kontrakt polityczny. Otrzymali mianowicie możliwość stworzenia liberalnego i konstytucyjnego systemu w zamian za zgodę na stabilizację wewnętrzną monarchii przez poparcie ugody austriacko-węgierskiej. Liberałowie w Austrii znaleźli się więc w korzystnej sytuacji, gdyż mogli narzucić rządowi swe koncepcje ustrojowe. Musieli je jednak pogodzić z ideą monarszego legitymizmu, choćby dlatego, że dualizm austriacko-węgierski wywołał opozycję narodów słowiańskich, co groziło destabilizacją państwa. Czynnikiem równoważącym interesy grup narodowościowych monarchii pozostał cesarz. Stąd liberałowie nie doprowadzili do znacznego ograniczenia jego władzy.

Na pierwszy plan w Austrii, poza kwestią równouprawnienia narodowości, wysunęła się sprawa wyznaniowa. Walka o wolność wyznania i sumienia stała się w zasadzie walką o prawa obywatelskie w ogóle. Już na forum konserwatywnej jeszcze Rady Państwa w 1860 r. akcentowano konieczność wprowadzenia zasady równości wyznań i wolności religijnej wobec mocy obowiązującej konkordatu z 1855 r., który zapewniał uprzywilejowanie Kościoła katolickiego w życiu publicznym Austrii.

---

1862 r. zamieścił on notatkę, w której zachwycał się liberalnymi stosunkami w Berlinie. Nie dostrzegał on prawie nadzoru policyjnego, a sztuka i nauka rozwijały się w sposób wolny i nieskrępowany. Zob. M. Görtemaker, *Deutschland...*, op. cit., s. 224.



Stanowisko Rady Państwa wpłynęło na to, że liberalny rząd A. Schmerlinga w 1861 r. wydał patent protestancki, a wcześniej A. Gołuchowski zniósł ograniczenia w prawach cywilnych Żydów. Zmiany ustrojowe w Austrii z początkiem 1860 r. przyniosły zatem posunięcia o charakterze liberalnym, i ten kierunek dążeń ustawodawczych utrzymał się w Radzie Państwa aż do roku 1867. Pierwsze akty konstytucyjne lat 1860-1861 (Dyplom październikowy i Patent lutowy) utrzymały Radę Państwa jako organu ustawodawczego, współdziałającego z monarchą w dziedzinie prawodawczej. Rada Państwa (od 1861 r. dwuizbowa) nie stała się jednak parlamentem reprezentującym społeczeństwo w myśl zasady suwerenności narodu, jak miało to miejsce w przypadku Sejmu Rzeszy niemieckiej w konstytucji z 1871 r., ale była reprezentacją grup interesów na podstawie kurialnego systemu wyborczego (powszechne wybory zostały wprowadzone w Austrii dopiero w 1907 r.).

Nadające polityczny ton stronnictwo liberalne już miesiąc od zwołania Rady Państwa (1 V 1861) zgłosiło projekt ustawowego określenia podstawowych praw i wolności obywatelskich: prawa do stowarzyszeń i zgromadzeń, wolności osobistej, nietykalności mieszkania, tajemnicy korespondencji, odszkodowania za niesłuszne skazanie, wolności nauki i nauczania, wolności religijnej. Weszły wówczas w życie uchwalone przez Radę Państwa ustawy o randze konstytucyjnej, które niejako wyprzedzały ustawę zasadniczą o powszechnych prawach obywateli z 1867 r., składającą się na konstytucję grudniową. Były to ustawy o ochronie wolności osobistej i miru domowego, a także ustawa gminna, która wprowadzała na obszarze całej monarchii samorząd. Idea wprowadzenia samorządu stanowiła kanon XIX-wiecznej myśli konstytucyjnej i liberalnej<sup>26</sup>.

Walka w Austrii o porządek konstytucyjny była w pierwszej kolejności batalią o zagwarantowanie praw obywatelskich. W ten sposób zamierzano położyć kres państwu policyjnemu, przeciwstawiając mu koncepcję państwa prawa. Gdy więc w 1867 r. wznowiona została działalność Rady Państwa, liberałowie przystąpili od razu do uzupełnienia ostrożnych propozycji ustrojowych rządu o katalog praw zasadniczych obywateli. Zadbali także o stworzenie instytucjonalnej rękojmi ich przestrzegania przez powołanie Trybunału Państwa jako organu ochrony konstytucji. Liberałowie austriaccy, działając wbrew woli cesarza, starali się w swoich propozycjach ustrojowych korzystać ze wzorów okrojowanej konstytucji marcowej z 1849 r. W ten sposób manifestowali to, że nie wychodzą poza zasady ustrojowe, na jakie przystał cesarz w 1849 r. Taka postawa miała ułatwić pertraktacje z Koroną o sankcję ustaw zasadniczych uchwalonych z wyłącznej inicjatywy Rady Państwa, niejako za plecami monarchy.

<sup>26</sup> Zob. na ten temat, A. Dziadzio, *Monarchia konstytucyjna w Austrii (1867-1914). Władza Obywatel. Prawo*. Księgarnia Akademicka, Kraków 2001, s. 17 i n.

Dlatego też w przyjętych przez Radę Państwa w 1867 r. ustawach zasadniczych pojawiły się takie rozwiązania, które znalazły się w konstytucjonalizmie z czasów Wiosny Ludów (np. instytucja Trybunału Państwa jako gwaranta przestrzegania praw obywatelskich). W przypadku natomiast ustawy zasadniczej o powszechnych prawach obywateli doszło nawet do odwzorowania patentu o prawach politycznych obywateli z 1849 r. Liberalowie w swych działaniach na rzecz stworzenia liberalnego i konstytucyjnego porządku prawnego chcieli z wszelką cenę zachować *iunctim* między okrojonym konstytucjonalizmem doby Wiosny Ludów a proponowanymi zamianami ustrojowymi w 1867 r., by nie narazić się na sprzeciw Korony. Mądra taktyka liberalów dała ostatecznie pożądaný efekt w postaci sankcji cesarskiej wszystkich ustaw uchwalonych przez Radę Państwa, które złożyły się na Konstytucję grudniową.

Konstytucja grudniowa była więc połączeniem liberalno-parlamentarnej koncepcji ustrojowej z monarchiczno-neoabsolutystycznym systemem władzy (absolutne weto ustawodawcze monarchy, prawo do wydawania przez cesarza specjalnych rozporządzeń). Jednak elementy koncepcji państwa prawa górowały nad neoabsolutno-stanowym charakterem monarchii austriackiej. Wyrażały je takie postanowienia konstytucji, jak: 1. rozdzielenie wymiaru sprawiedliwości od administracji, 2. niezawisłość sędziowska, 3. odpowiedzialność odszkodowawcza państwa za bezprawne czynności urzędowe sędziów, 4. organizacja sądownictwa administracyjnego w postaci Trybunału Administracyjnego, 5. zasada odpowiedzialności cywilnoprawnej urzędników za działania sprzeczne z prawem, 6. katalog powszechnych praw obywateli, 7. powołanie Trybunału Państwa jako sądu głównie o charakterze konstytucyjnym, 8. zasada odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za bezprawnie zarządzane lub przedłużone aresztowanie, 9. obowiązek odszkodowawczy skarbu państwa za nieusprawiedliwioną konfiskatę druku, 10. obowiązek odszkodowawczy skarbu państwa wobec osób niewinnie zasądzonych<sup>27</sup>.

Funkcjonowanie w praktyce ustrojowej austriackiej monarchii konstytucyjnej powyższych instytucji, zasad i procedur spowodowało, że monarchiczna Austria w drugiej połowie XIX w. stała się państwem prawa o charakterze liberalno-wolnościowym, na skalę niespotykaną w ówczesnej Europie. Nie udało się natomiast w Austrii próba zlaicyzowania systemu prawnego, mimo usilnych dążeń liberalnej niemieckiej partii konstytucyjnej w latach 1866-1871<sup>28</sup>. Liberalowie odstąpili od realizacji programu pełnej laicyzacji państwa pod cesarską groźbą federacyjnego przekształcenia monarchii, jaką było przygotowanie warunków pod ugodę austriacko-czeską w 1871 r. Z obawy przed konfliktem z cesarzem liberalowie nie powrócili już do planów wprowadzenia obowiązkowych ślubów cywilnych.

<sup>27</sup> Ibidem, s. 251 i n.

<sup>28</sup> Zob. A. Dziadzio, *Austria wobec Galicji i Czech w dobie przemian ustrojowych monarchii habsburskiej (1861-1871)*, „Czasopismo Prawno-Historyczne”, t. L, 1998, z. 1, s. 105.

W szczególności do zachowania w Austrii liberalnego porządku prawnego przez cały okres rządów konstytucyjnych (1867-1914) przyczyniła się działalność dwóch najważniejszych instytucji państwa prawa: Trybunału Państwa (od 1869) i Trybunału Administracyjnego (od 1876)<sup>29</sup>. Pierwszy orzekał m.in. w sprawie zażaleń obywateli z powodu naruszenia zagwarantowanych im w konstytucji praw. Jego orzeczenia w tym zakresie miały charakter deklaratywny (teoretyczny).

Trybunał Państwa nie badał zgodności ustaw z konstytucją, jak również specjalnych rozporządzeń cesarskich. Miał jedynie prawo kontrolowania zgodności zwykłych rozporządzeń wykonawczych z ustawami, ale wyłącznie w sytuacji, gdy doszło do naruszenia prawa politycznego skarżącego przez wydanie rozstrzygnięcia administracyjnego opartego na sprzecznym z ustawą rozporządzeniu. Ochrona porządku konstytucyjnego w monarchicznej Austrii miała charakter incydentalny. Jako organ ochrony konstytucji posiadał zatem ograniczone kompetencje.

Drugi z nich rozpoznawał zażalenia na rozstrzygnięcia administracyjne, jeśli strona (osoba fizyczna lub prawna) podnosiła naruszenie jej praw podmiotowych w wydanej decyzji władzy publicznej. Trybunał Administracyjny posiadał w przeciwieństwie do Trybunału Państwa uprawnienia kasacyjne. Jego wyrok powodował uchYLENIE zaskarżonego rozstrzygnięcia i wiązał organ administracyjny w dalszym postępowaniu w sprawie.

Silnym obrońcą liberalnego porządku konstytucyjnego w Austrii stał się przede wszystkim Trybunał Państwa. Wraz bowiem z jego działalnością zmniejszała się zdecydowanie liczba orzeczeń stwierdzających naruszenie praw politycznych obywateli. W żadnej ze spraw rozpatrywanych przez Trybunał nie doszło do jaskrawego naruszenia praw obywatelskich. Austriacka administracja publiczna traktowała orzeczenia Trybunału Państwa jako zasady prawne o charakterze precedensowym, gdyż znaczna część zażaleń miała cel sondażowy. W wielu przypadkach uzasadnienie odmownych decyzji administracyjnych zawierało nawiązanie do poglądów wyrażanych w orzecznictwie Trybunału. Można bez przesady stwierdzić, że austriacka biurokracja ujmowała jego wyroki w kategoriach 12 tablic prawa konstytucyjnego. Mimo że orzeczenia Trybunału miały znaczenie moralne, to praktyką stało się ich wykonywanie przez administrację.

Liberalnego porządku w konstytucyjnej Austrii strzegły także sądy powszechne. Orzekały one bowiem m.in. w sprawach prawa prasowego. Z ich orzecznictwa wypływa zasadnicza konkluzja, że władza stosowała represje karne tylko wtedy, gdy występowało rażące przekroczenie przez obywateli granic konstytucyjnej wolności słowa i przekonań. W świetle orzecznictwa Trybunału Państwa i wyroków sądów karnych można śmiało konstatować, że

<sup>29</sup> O działalności Trybunału Administracyjnego zob. A. Dziadzio, *Monarchia...*, op. cit., s. 196 i n.

najwyższe trybunały sądowe monarchicznej Austrii stanowiły najważniejszą rękojmnię liberalnego państwa prawa.

W niewielkim stopniu pojawiły się symptomy akceptacji antykonstytucyjnych działań aparatu państwowego. Do wyjątków należały sytuacje, gdy sądy i trybunały legalizowały decyzje organów państwowych idące w poprzek liberalnego systemu ustrojowego. Jednym z nich było uznanie przez Trybunał Administracyjny za zgodne z prawem wprowadzenie przymusu nauki religii dla dzieci bezwyznaniowych w końcowym okresie istnienia konstytucyjnej monarchii austriackiej<sup>30</sup>.

Mit monarchii Franciszka Józefa I, która przecież była „areną” nieustannych walk narodowościowych i one ostatecznie przyczyniły się do jej upadku, wynikał właśnie z tego, że mimo tych licznych konfliktów pozostała do końca państwem praworządnym, broniącym praw obywateli niezależnie od ich przynależności narodowej, wyznaniowej czy politycznej. Była monarchia austriacka od 1907 r. także państwem demokratycznym, gdyż wprowadzone zostały powszechne wybory do Rady Państwa. Demokratyzacja ustroju Austrii nie wzmocniła państwa, ale – paradoksalnie – pogłębiła kryzys wewnętrzny monarchii.

Nowa struktura polityczna parlamentu doprowadziła do paraliżu jego ustawodawczej funkcji. Stał się on bowiem coraz bardziej widownią walki nacjonalistów niemieckich z narodową partią czeską. Na to nałożył się konflikt między, rosnącą w siłę, partią socjaldemokratyczną a chrześcijańską demokracją. Z tego powodu Rada Państwa utraciła pozycję podstawowego źródła ustawodawstwa, a porządek prawny coraz bardziej kształtowały cesarskie rozporządzenia z mocą ustawy. Kryzys monarchii austriackiej w schyłkowym okresie jej istnienia był w dużym stopniu pochodną nierozwiązanych problemów narodowościowych. Niemniej jednak pojawiły się wówczas negatywne zjawiska, których źródło immanentnie powiązane było z liberalnym modelem ustrojowym.

System ustrojowy wprowadzony w 1867 r. dał podstawę dla rozwoju licznych prądów społecznych i nurtów politycznych lub ideologicznych, którym liberalny charakter konstytucji grudniowej już nie odpowiadał. Silnym nurtem antykonstytucyjnym był nacjonalistyczny ruch Niemców austriackich, którego znaczenie wzrosło po wprowadzeniu przez rząd K. Badeniego w 1897 r. równouprawnienia językowego na obszarze Korony czeskiej. Niemcy tymi rozporządzeniami poczuli się upokorzeni, gdyż przewidywały one, że urzędnicy musieli być dwujęzyczni. Oznaczało to konieczność uczenia się języka czeskiego przez Niemców, jeśli chcieli zachować swe posady.

---

<sup>30</sup> Zob. na ten temat: A. Dziadzio, *Orzecznictwo austriackiego Trybunału Administracyjnego w sprawach wyznaniowych (1876-1918)*, „Czasopismo Prawno-Historyczne”, t. XLVII, 1995, z. 1-2, s. 126 i n.

Nacjonalistyczny ruch niemiecki był antyhabsburski, antysłowiański, antysemitki, antykatolicki. Nacjonaści stawiali hasło oderwania się od Austrii, gdyż chcieli pod berłem Hohenzollernów „irredenta Germanica, zu bilden”<sup>31</sup>. Z ich inspiracji powstał ruch społeczny „Los von Rom”, nawołujący Niemców do występowania z Kościoła katolickiego i przystępowania do wyznania protestanckiego, jako „narodowej” religii niemieckiej. Ruch ten patronował także inicjatywie „Freie Schule”, która stawiała sobie za cel wyzwolenie nauczania szkolnego spod wpływów religii katolickiej.

Program niemieckiego ruchu nacjonalistycznego w 1885 r. uzupełniony został paragrafem „aryjskim”, który zakazywał przyjmowania do partii osób pochodzenia żydowskiego. Obok ruchu nacjonalistycznego powstała także Niemiecka Partia Radykalna domagająca się rozdziału państwa od Kościoła, laickiej szkoły i świeckiego prawa małżeńskiego. Propaganda ruchu nacjonalistycznego prowadziła zatem do nadużywania wolności słowa i prasy.

Aparat państwowy Austrii był coraz bardziej bezsilny w walce z przejawami ksenofobii i rasizmu. O dziwo, najślabszym ogniwem aparatu władzy w zwalczaniu postaw nacjonalistycznych okazały się „niezawisłe sądy”, które, ulegając często opinii publicznej, tolerowały ewidentne przypadki przekroczenia ustawowych granic wolności słowa i prasy. Niemniej jednak administracja państwowa zwalczała szerzenie ideologii nacjonalistycznej. Znajdowała w tym sojusznika w Najwyższym Trybunale Kasacyjnym, gdyż z reguły przeciwstawiał się tolerancyjnej postawie sądów niższej instancji. Wsparcie w tym względzie uzyskał aparat państwowy także ze strony Trybunału Państwa. Jednym słowem, centralne władze państwowe i trybunały w monarchicznej Austrii broniły liberalnego porządku przed jego wynaturzeniem.

Obok silnego ruchu nacjonalistycznego równie mocny był prąd laicyzacji państwa. Walkę o świecki charakter państwa i prawa prowadziły kręgi liberalnej prasy wiedeńskiej, związanej głównie z laickimi środowiskami żydowskimi. Niekiedy walka ta przybierała formę krucjaty przeciwko Kościołowi katolickiemu. Do walki tej czynnie włączyła się także austriacka socjaldemokracja. Z tradycją katolicką walczyły środowiska modernizmu wiedeńskiego, którego „ideologią” stała się psychoanaliza Z. Freuda. Życie publiczne Austrii na przełomie wieków charakteryzowała bez mała *bellum omnium contra omnes*.

Silny atak na państwo i Kościół katolicki spowodował, że uległy one syndromowi „oblężonej twierdzy”. Atak szedł bowiem z wielu stron: nacjonalizmu, libertynizmu, socjalizmu i modernizmu. Wywołało to naturalny sojusz państwa i Kościoła, któremu patronował następca tronu Franciszek Ferdynand. Politycznego wsparcia zaś udzieliła partia chrześcijańsko-społeczna, w programie której pobrzmiewały hasła nacjonalistyczne i antysemitki, ale prezentowała ona postawę prohabsburską (hasła „Los von Rom” przeciwsta-

<sup>31</sup> Zob. W. Łazuga, „Rządy polskie” w Austrii. Gabinet Kazimierza hr. Badeniego 1895-1897, Poznań 1991, s. 160 i n.



wiano myśl „Los von Rom ist los von Österreich”). To, że w takiej sytuacji nie nastąpiła daleko idąca klerykalizacja struktur państwowych Austrii było dużą zasługą Trybunału Państwa, który bronił prawa ruchów laickich i wolnomyślicielskich do propagowania swych idei.

Austria u schyłku swego istnienia była w stanie permanentnej wojny ideologicznej. Paradoks sytuacji politycznej monarchii austriackiej w okresie poprzedzającym I wojnę światową polegał na tym, że konserwatywny aparat państwowy wraz z centralnymi trybunałami bronił liberalnego porządku przed naporem „obywatelskiego społeczeństwa”, które chciało przekształcić państwo na swoją modłę. Jedni chcieli państwa, w którym chronione byłyby prawa jednego narodu; inne miały być narodami drugiej kategorii. Drudzy domagali się w pełni laickiego państwa, w którym Kościół katolicki zostałby usunięty z życia publicznego. Wobec takiego naporu różnych sił społecznych i politycznych zachowany został jednak do 1914 r. liberalny porządek prawny. Była w tym zasługa najwyższych trybunałów, a także cesarza Franciszka Józefa I, który pozostał wierny systemowi konstytucyjnemu i dystansował się od prób klerykalizacji państwa.

Austriacka monarchia konstytucyjna zasługuje w pełni, jak się wydaje, na miano liberalnego państwa prawa. Dowodu na to dostarcza także i to, że katalog praw i wolności obywatelskich przyjęty w Konstytucji grudniowej został recypowany przez konstytucję republiki austriackiej z 1920 r. i do dzisiaj jest częścią austriackiego systemu konstytucyjnego. Również fakt powołania do życia w konstytucji I republiki austriackiej takich instytucji, jak Trybunał Konstytucyjny i Trybunał Administracyjny świadczy o tym, że pozytywnie została oceniona ich rola jako ważnych rękojmii państwa prawa w dobie rządów monarchicznych.

Twórca konstytucji z 1920 r. H. Kelsen docenił w szczególności działalność Trybunału Administracyjnego, podkreślając, że jego wyroki, mimo charakteru kasacyjnego, pośrednio powodowały merytoryczne rozstrzygnięcie sporu administracyjnego. Zwiększenie z kolei uprawnień Trybunału Konstytucyjnego przez wyposażenie go w możliwość abstrakcyjnej kontroli legalności aktów prawnych pod względem ich zgodności z konstytucją wzięło się zapewne z tego, że specjalne cesarskie rozporządzenia z mocą ustawy, które coraz częściej stawały się źródłem obowiązującego prawa w monarchicznej Austrii, nie podlegały kontroli ze strony Trybunału Państwa. W ten sposób doświadczenia w funkcjonowaniu „cesarskiego” sądu konstytucyjnego stały się kanwą do reformy sądownictwa konstytucyjnego w okresie republikańskim. Stąd Austria odegrała pionierską rolę w stworzeniu kontynentalnego, w przeciwieństwie do amerykańskiego, modelu ochrony konstytucji.

**VII.** W niemieckiej XIX-wiecznej filozofii prawa i nauce o państwie pojawiły się trzy zasadnicze składniki materialnej natury państwa prawa; jego

istotę wyrażał liberalny, socjalny i laicki charakter. Znalazły one także praktyczną realizację w systemie ustrojowym II Rzeszy niemieckiej i austriackiej monarchii konstytucyjnej. Jednak zachodziła między nimi różnica. Zjednoczone Niemcy w drugiej połowie XIX w. prezentowały paradygmat państwa prawa z przewagą elementów socjalnych i laickich nad liberalnymi. Konstytucyjna Austria po 1867 r. stanowiła klasyczny model liberalnego państwa prawa, w którym dwie pozostałe cechy występowały w mniejszym stopniu. Przesądziła o tym odmienna droga obu państw do systemu rządów konstytucyjnych.

Dojrzałą formalnoprawną koncepcję państwa prawa zawierał konstytucjonalizm Wiosny Ludów z lat 1848/49. Myśl ustrojowa z tego okresu znała wszystkie instytucje (poza sądownictwem administracyjnym) i zasady, które określają współczesną konstrukcję państwa prawa. Dorobek ustrojowy Wiosny Ludów miał swój udział w ukształtowaniu się rządów konstytucyjnych w Austrii, ponieważ powstawał on – tak jak w czasie rewolucji roku 1848 – w bezpośredniej konfrontacji z typem państwa policyjnego.

Inaczej było w II Rzeszy Niemieckiej. Jej system konstytucyjny powstawał w warunkach istniejącego w państwach niemieckich, zwłaszcza Prusach, porządku konstytucyjnego, będącego świadomym aktem woli władcy. Wykluczało to nawiązanie do rewolucyjnych rozwiązań ustrojowych z okresu Wiosny Ludów. Niemniej jednak w ustroju obu państw zaszczerpione zostały w większym lub mniejszym stopniu najważniejsze zasady państwa prawa. Ich też doświadczenia ustrojowe były punktem odniesienia dla reform ustrojowych podejmowanych w czasach późniejszych. W ten sposób odegrały one pozytywną rolę w podtrzymaniu i rozwinięciu współczesnej koncepcji państwa prawa.