

EDWARD DUBANOWICZ
DR. PRAW I FILOZOFII, DOCENT UNIW. LWOW.

58 978
68309

PRAWNO-PAŃSTWOWE STANOWISKO
KRÓLESTWA GALICYI
I INNYCH KRAJÓW PRZEDLITAWSKICH

SZKIC PRAWNO-POLITYCZNY



LWÓW
NAKLADEM KSIĘGARNI GUBRYNOWICZA I SYNA
• PRZY PLACU KATEDRALNYM

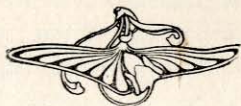
1916

ddl. SGPIS
de w. 53.54
no x 684

EDWARD DUBANOWICZ
DR. PRAW I FILOZOFII, DOCENT UNIW. LWÓW.

**PRAWNO-PAŃSTWOWE STANOWISKO
KRÓLESTWA GALICYI
I INNYCH KRAJÓW PRZEDLITAWSKICH**

SZKIC PRAWNO-POLITYCZNY



LWÓW
NAKŁADEM KSIĘGARNI GUBRYNOWICZA I SYNA
PRZY PLACU KATEDRALNYM
1916



58948

KRAKÓW. — Druk W. L. ANCZYCA I SPÓŁKI.

D-17/76/61309

D: 205.132.1968

Od autora.

Rozbiór prawno-politycznego stosunku Galicyi i innych krajów nie-węgierskich do państwa przedlitawskiego oddałem do druku z końcem lipca 1914 r. prawie równocześnie z drugą pracą poświęconą szczegółowemu zbadaniu ustawodawczego zakresu Sejmu galicyjskiego. Liczyłem się z tem, że byłoby dobrze jeszcze tu i ówdzie coś dodać albo i zmienić, sądziłem wszakże, że na to znajdzie się dośyć czasu w ciągu prowadzenia korekty.

Po wybuchu wielkiej wojny okazało się oczywiście to jak i rychłe wydanie pracy zupełnem niepodobieństwem. Dopiero w jesieni 1915 r. zobaczyłem się z rękopisem i korektą, a i to w warunkach, które wykluczały możliwość poczynienia jakichkolwiek zmian. Oddaję mimo to w ręce publiczności niniejszą pracę tak jak jest, tak rychło jak można. Mniemam, że będzie na czasie. Forma stosunku wiążącego od r. 1772 Galicyę z monarchią Habsburską stanowi bądź co bądź przedmiot, zasługujący w wyższym stopniu na uwagę publiczną dzisiaj, aniżeli jeszcze niedawno, nawet w owej chwili, w której miała wejść w życie znana ostatnia ustawa o reformie Sejmu krajowego. Tamta chwila, w której mi przyszło pisać niniejszy rozbiór była także niecodzienną, a poniekąd nawet przełomową; zamykała ona chlubny, pięćdziesięcioletni okres trwania krajowego Sejmu

i nie o wiele od niego dłuższy okres konstytucyjnego porządku w państwie. Jakże nieznaczącą i odległą wydaje się ona obecnie! Po dniach ofiary i wielkiego cierpienia, wśród przewrotów, które wstrząsnęły posadami urzędzeń publicznych całego świata, zdaje się dzisiaj otwierać nowa dziejowa karta także w życiu Galicyi i całej Polski...

Lwów, w lipcu 1914 r.

Coraz częściej i głośniej dają się słyszeć poglądy, że ustroj państwa przedlitawskiego nie czyni zadość potrzebom życia zarówno całości jak i składowych części państwowego organizmu i że w tym lub owym kierunku winien jest uledz uzupełnieniu względnie przekształceniu. Na arenie naukowej i politycznej, w piśmie i w żywym słowie pojawiają się nawet projekty lub zarysy projektów zasadniczej przebudowy tego ustroju. Obok idei dawnych, bo pochodzących z chwili tworzenia się obecnego ustroju zjawiają się w tym względzie pomysły nowe, a poważne niedomagania, niebezpieczne i kosztowne tarcia, wśród których coraz ciężiej przychodzi pracować machinie państwowej sprawiają, że projekty i pomysły, o których mowa, nabierają znaczenia tak aktualnego, iż można już nawet zauważyć pytania, czy owa przebudowa całości nie mogłaby dojść do skutku na drodze innej, aniżeli ta, którą jako jedynie właściwą wskazują obowiązujące ustawy zasadnicze.

W tych warunkach, naukowy rozbiór prawno-państwowego stanowiska królestw i krajów, ich wzajemnego stosunku do siebie i do całości nie będzie zapewne bez pożytku i dla kół szerszych, zajmujących się zagadnieniami prawa politycznego głównie ze stanowiska praktyki. Ażeby

coś, co istnieje, reformować, ażeby wiedzieć w jakim kierunku jest wogóle reforma wskazana i dopuszczalna, trzeba przecie dobrze poznać, jaki charakter prawny ma to, co jest.

W rozbiore prawnopolitycznego stanowiska królestw i krajów w wiedeńskiej Radzie Państwa reprezentowanych, pragnęliśmy się ograniczyć jak najściślej do oceny rzeczy ze stanowiska ściśle formalnego. Wylimitowanie wszakże zupełne elementu historycznego z danego zagadnienia okazało się w toku pracy rzeczą wręcz niemożliwą. Charakter prawnopaństwowy królestw i krajów przedlitawskich jest produktem setek lat i posiada wyciśnięte na sobie głęboko istotne znamiona ewolucyjnego procesu, wśród którego się wytworzył. Bez wniknięcia w stadya, które się nawet w ostatnim rezultacie tego procesu wyraźnie uwydatniają, bez uwzględnienia praktycznych przekształceń, którym pewne formy tego ustroju w ciągu lat uległy, ocena jego nie może być inną jak tylko powierzchowną. Stąd już nie potrzeba ale poprostu konieczność uwzględnienia pierwiastka historycznego, a także momentu, określonego przez literaturę naukową angielską mianem »funkcjonowania instytucji prawnych« (*the working of Institutions*).

Objęte są tedy niniejszem studjum najpierw podstawy prawne obecnego ustroju (I. Stosunek krajów habsburskich na zasadzie unii realnej. II. Dualizm stworzony ugodą austriacko-węgierską. III. Podstawy ściślejszego stosunku królestw i krajów w Radzie państwa reprezentowanych). Następnie (w rozdziale IV) formalny rozbiór prawnopolitycznego stanowiska krajów przedlitawskich, w końcu zaś (rozdział V) przedstawienie odrębnych prawnopolitycznych urządzeń królestwa Galicyi.

Polski tekst ustaw, na które się powołuję, przytaczam prawie wyłącznie podług »Kodeksu prawa politycznego« prof. Stanisława Starzyńskiego (Lwów 1903). Tekst niemiecki podług »Die österreichischen Verfassungsgesetze« prof. Edmunda Bernatzika (Wien 1911). Litera-

turę naukową uwzględniam w miarę nieodzownej potrzeby w odpowiednich rozdziałach. Z kwestyi spornych podaję pogląd nie motywowany szczegółowo tylko co do paru punktów, odnoszących się do zakresu działania Sejmów — motywowanie bowiem opinii w tej sprawie (jakkolwiek jest ona zgodną ze zdaniem znacznej, jeśli nie przeważającej części autorów) zajęłoby stosunkowo za wiele miejsca, a i tak w niedalekiej przyszłości mam zamiar sprawie ustawodawczego zakresu działania Sejmów poświęcić studjum osobne, w którym i te punkty będą poddane szczegółowemu badaniu.

Ustępem nowym, jaki okazał się niezbędnym w tej pracy ze względu na stanowisko prawnopolityczne Galicyi jest ustęp poświęcony instytucji ministerstwa dla Galicyi. Niechaj wolno będzie piszącemu wyrazić w tem miejscu najserdeczniejsze podziękowanie Czcigodnemu Panu Radcy Dworu Drowi Juliuszowi Twardowskiemu za niezwykle i prawdziwie ujmującą uprzejmość w dostarczeniu odpowiednich materyałów i objaśnień.

I.

**Sankcya pragmatyczna
i utworzona na jej zasadzie unia realna
krajów habsburskich.**

Własności p. Lisłowsku
Ciołki p. Górczickiego

Podwalinę trwałego związku krajów habsburskich stanowi sankcja pragmatyczna. Unia personalna, która łączyła poprzednio dziedziczne t. zw. »niemiecko-austryackie« terytorium Habsburgów od 1526 roku z królestwem Czech (i złączonymi z tem królestwem na zasadzie prawno-państwowej innymi krajami korony św. Wacława, Śląskiem i Morawami) a od 1527 roku także i z krajami korony św. Szczepana, została skutkiem sankcji pragmatycznej — wedle *communis opinio* — przekształcona w unię realną. (Por. prof. Ulbrich J.: »Das österreichische Staatsrecht III Aufl. Tübingen 1904 p. 14). Na zasadzie sankcji pragmatycznej, pierwszej ustawy zasadniczej wspólnej wszystkim tym krajom, określonym nazwą »dziedzicznych królestw i krajów« (*Erbkönigreiche und Länder*), miały one razem tworzyć niepodzielną całość, dziedziczoną przez członków dynastji Habsburskiej wedle tegosamego porządku sukcesyjnego.

Przedłożona osobną propozycją cesarską z dnia 19 stycznia 1720 r. (w osnowie¹ ogłoszonej przez cesarza rzymskiego Karola VI dnia 19 kwietnia 1713 r.) stanom wszystkich tych krajów z osobna »do przyjęcia, uznania i ogłoszenia *iuxta cuiusque usum et morem*« i przyjęta isto-

¹) Naukowo opracowany tekst »sankcji« ukazał się w czasach ostatnich w pracy prof. Turby: »Grundlagen der pragmatischen Sanktion« Wien—Leipzig 1911.

tnie z wyrażeniem gotowości do obrony jej »krwią i mie-niem« (*mit Gut und Blut*) przez część tych krajów (Austria górna, Austria dolna, Karyntya, Styrya, Kraina, Tyrol, Gorycyja, Gradyska, Tryest, Fiume, Czechy, Śląsk górny i dolny, Morawy) jeszcze w tym samym, 1720 roku, a przez niektóre inne w ciągu niewielu lat następnych (Cheb, Brysgowia w 1721 r., Ziemia Przedarulańska, Austr. Szwabia, Siedmiogród w 1722 r., Stany niderlandzkie w 1723 i 1724 r., Konstancja w 1725 r.¹⁾ — sankcja pragmatyczna nie niszczyła dotychczasowej udzielnosci i samodzielności wszystkich tych krajów. Poza wspólnością, wytworzoną przez unię, na wypadek wygaśnięcia panującej dynastii pozostawało im zatem i nadal pełne prawo stanowienia o swym stosunku do reszty krajów unii, a nadto związane z niem ściśle, a wyrażone z szczególną dobitnością w artykułach węgierskich z 1722/3 r. prawo swobodnego wyboru panującego na ten wypadek. Ponieważ zaś prawo następstwa na tron poza sankcją pragmatyczną (i poza uzupełniającym ją Statutem domu Habsburskiego z dnia 3 lutego 1837 r. z jego ewentualnymi modyfikacjami z czasów późniejszych) nie stało się dotąd w krajach habsburskich przedmiotem ustawodawstwa państwowego, sankcja pragmatyczna zachowała w tej mierze i dotąd, mimo upływu dwustu lat od chwili jej ustanowienia, doniosłe znaczenie aktualne. Przyznają to autorowie, stojący wyraźnie na stanowisku

¹⁾ Na Węgrzech przyjęcie sankcji nastąpiło w artykułach ustawowych z 1722/3 r. (art. I i II); w Kroacji częściowo już w 1712 r.; różnice między Kroacją a Węgrami w przedmiocie sankcji usunięto ostatecznie dopiero na Sejmie Warażyńskim z 1740 r. Por. »Kodeks prawa polit.« prof. Starzyńskiego p. 225—236 oraz »Öst. Verf. gesetze« prof. Bernatzika p. 1—45.

Nie była natomiast przedstawioną sankcja pragmatyczna żadnemu z krajów, które pod panowanie domu Habsburskiego dostały się w czasach późniejszych, a więc: Galicyi, Bukowinie, Solnogradowi i Dalmacyi.

najdalej idącej idei jedności państwowej. »Najsilniejszy argument — pisze Spiegel w art. p. t. »Länder. Autonomie und Selbstverwaltung« Öst. Staatswörterbuch, III, 427 ze względu na Czechy — jaki tylko przytoczyć można na uzasadnienie państwowej natury (*staatliche Natur*) królestwa Czech jest z pewnością przysługujące temu krajowi prawo wyboru panującego (*Recht der Königswahl*) po wygaśnięciu panującego domu. Twierdzeniu, iż prawo to nie mogło być przedawnionem, ponieważ do wykonania jego nie nastęczała się dotąd sposobność, nie można odmówić wewnętrznej słuszności«.

Nie mniej, budując unię realną, stwarzała sankcja pragmatyczna dogodną podstawę dla wszelkich przyszłych dążeń przekształcenia unii w jednolite państwo austriackie, dążeń, które istotnie nie dały na się czekać długo. Ten a nie inny cel, idea utworzenia jednolitej Austrii (*Einheitsstaat Österreichs*) przyświecał w szczególności reformom podjętym u schyłku XVIII wieku w sposób szczególnie intensywny przez cesarzową Maryę Teresę i cesarza Józefa II. Do osiągnięcia jego dążono z jednej strony przez powoływanie do życia wspólnych instytucji centralnych (*Oberste Justizstelle, Directorium in internis, in publicis et camera-libus* z zakresem działania podzielonym niebawem między *Hofkammer* i *Vereinigte böhmisch österreichische Hofkanzlei*), z drugiej zaś przez usuwanie znamion i podstaw odrębności poszczególnych krajów (zaniechanie koronacji na króla Czech i Węgier przez Józefa II, konsekwentne osłabienie znaczenia a z czasem zaprzestanie regularnego zwoływania Stanów krajowych).

W tym stanie rzeczy powiększyła się liczba krajów podległych berłu Habsburskiego domu przez dokonane dnia 11 września 1772 r. w drodze okupacji wojskowej wzięcie w posiadanie integralnej części obszaru sąsiedniego państwa polskiego »jako części prawom domu Habsburskiego należnej«. (Por. Zbiór Pintera: »Edicta et mandata univ. re-

gnis Gal. et Lod. T. 1). Nowy kraj otrzymał nazwę »królestw Galicyi i Lodomerii«, przybraną zgodnie z tytułaturą królów węgierskich (*rex Galiciae et Lodomeriae*) na podstawie — jak to stwierdza prof. Oswald Balzer w »Historji ustroju Austrii«. Lwów 1908, str. 34 — urojonych roszczeń węgierskich ¹⁾ do księstwa halicko-włodzimierskiego. Niemniej nie wszedł on w związek ściślejszy z krajami korony św. Szczepana, mimo, iż domagała się tego u cesarzowej deputacya obywateli tego kraju i mimo, iż żądanie powyższe poparte było gorąco przez nadwornego kanclerza węgierskiego. Razem z zajętą ²⁾ w 1774 r. a odstąpioną definitywnie przez Turcyę w 1775 r. Bukowiną była Galicya postawiona zrazu odrębnie i rządzona przy pomocy osobnej, utworzonej w 1774 r. galicyjskiej kancelaryi nadwornej (*galizische Hofkanzlei*), następnie zaś zbliżona do związku krajów nie węgierskich: Już w r. 1776 gubi się kancelarya nadworna galicyjska w zjednoczonej kancelaryi nadwornej czesko-austriackiej; wydzielona z niej w r. 1797, ginie od r. 1802 ostatecznie w »zjednoczonej kancelaryi nadwornej« (*vereinigte Hofkanzlei für die nicht ungarischen Länder*). Cesarski patent z dnia 13 czerwca 1775 r. zrównuje i ten kraj ostatecznie z innymi krajami habsburskimi przez powołanie w nim do życia

¹⁾ Do dziś dnia tytuł króla Galicyi i Lodomerii należy do rzędu dziesięciu tytułów królewskiej korony węgierskiej, a sztandar tego kraju należy do takiejżsamej liczby sztandarów używanych przy koronacji królów węgierskich; por. prof. Gejza Ferdinandy; »Staats- und Verw. Recht des Königreichs Ungarn und seiner Nebenländer« w przekł. dra H. Schillera. Berlin, 1909, p. 85.

²⁾ Na zasadzie dawniejszej podwładności tego kraju jako części gospodarstwa mołdawskiego wobec Polski. Por. O. Balzer j. w. str. 34—35. Złączenie Bukowiny z Galicyą dokonane w drodze monarszego zarządzenia (*auf Grund landesherrlicher Verfügung*) w r. 1787 przetrwało aż do r. 1850.

Sejmu stanowego i nadanie mu na wzór wszystkich innych krajów nie-węgierskich jednako szczupłego zakresu działania. »Samych sejmikowych interesów zgromadzone Stany — tak brzmi dosłownie § 12 owego patentu, zredagowanego w dyalekcie właściwym ówczesnym aktom rządowym w Galicyi — którym Nasze Najwyższe podane będą Rozkazy, pytaniem, czyli? nigdy bawić się, lecz nad pytaniem, jak? radzić mają. Jako Najłaskawiej jednak im pozwalamy jako najpokorniejsze czynić zarzuty, y dawać Sentymenta, które zaś aby nas od Stanów doszli, równie wszystkim innym do Naszych krajowych rządów zawsze oddane, y stąd one allegowane zdania do Naszej Galicyi Nadwornej Kancelaryi przesłane być mają«. § 18 patentu ustanawiał (pod dziwaczną nazwą »zbioru stanów czyli ustanowionego collegium«) wydział stanowy, który »osobliwie usiłować ma, aby wszelkie okoliczności, których tamtejsze krajowe Rządy za potrzebne powzięcia wiadomości osądzą rzecz, doniosło, przytym onemuż w okolicznościach dobra publicznego przyzwoite swe zdania dać, jako Najłaskawiej pozwalamy. Osobliwie zaś o układ, dopełnienie rocznej od nas wyznaczyć się pod czas krajowego Sejmiku mającej Kontrybucyi repartycyi, wniesienie Rectificatorii, zapobieżenie w tej mierze uciążliwościom przystawiania y Likwidacyi, wypis żądać się przez Nas mających Robocizn istnych lub innych upraw y Dróg układów, y o wszystko ogólnie co się tylko dobra tycze krajowego usiłować ma. Tudzież podczas pierwszego Kongresu miejsce sobie obrać bez wielkiego krajowego kosztu powinno, któreby dla Deputatów y Statuum Personali wystarczyło. Pozwala się oraz temuż własną kamienicę na krajowe Zgromadzenie jego nakładem we Lwowie wystawić«. (Por. »Edicta et mand. univ. r. G. et Lod. a die initae possessionis promulgata« 1775, XIII, 98—106; por. także modyfikacye zawarte w patentach następnych z dnia 20 stycznia 1782 r., IV, 17—23 i z d. 14 marca 1787 r., XXV, 35—6). Do udziału

w sejmikach dopuszczonym był stan magnatów i stan szlachecki (§ 8 patentu); miasta miały być reprezentowane przez dwóch »pełnomocnych deputatów« miasta Lwowa. Zrównane tym sposobem u schyłku XVIII wieku z innymi krajami habsburskimi, dzieliło odtąd królestwo Galicyi dalsze losy wspólnie z nimi wszystkimi.

Dążenia unifikacyjne podjęte przez cesarzową Maryę Teresę i cesarza Józefa II nie osiągnęły w gruncie rzeczy zamierzonego celu. Wobec oporu, objawionego przeciwko nim w politycznych kołach ówczesnego społeczeństwa zarówno węgierskich jak i części nie-węgierskich krajów habsburskich, zawrócił już cesarz Leopold II z drogi obranej przez poprzedników. Artykuły Sejmu stanowego węgierskiego z r. 1791, głoszące, iż Węgry wraz z przyległymi do nich krajami korony św. Szczepana stanowią »kraj wolny i niezależny« i że rządzić się mają »własną konstytucją i własnymi prawami«, uzyskały bez zwłoki zatwierdzenie monarsze. Aktualna wobec przełomu dokonywującego się w sąsiednim Królestwie Polskiem sprawa nadania Galicyi odrębnej i prawie konstytucyjnej formy rządów w drodze *Magna Chartae Leopoldinae*¹⁾ wydawała się czas jakiś rów-

¹⁾ Pierwsza redakcja *Magna Chartae Leopoldinae* przedstawiona przez deputację polską z końcem pierwszej połowy 1790 r. zawiera żądania osobnej koronacji monarchy na króla Galicyi, osobnego kanclerza galicyjskiego przy węgierskim, osobnego reprezentanta Stanów u Dworu, własnego korpusu wojskowego pod komendą narodową, Sejmu stanowego z obszernym ustawodawczym zakresem działania i prawem kontroli nad administracją krajową (pod rządami zastępcy monarchy, księcia krwi lub Polaka jako gubernatora kraju) i samorządem lokalnym urządzonym na wzór węgierski, a wykonywanym wyłącznie przez krajowców, obszernej samodzielności finansowej, Banku narodowego, oddania królewskiej na własność kraju, odrębnego sądownictwa w kraju, wprowadzenia języka polskiego do administracji, szkolnictwa i sądownictwa i t. d.

Redakcja druga z początku września 1790 r. pomija żądania

nie bliską urzeczywistnienia. Nie dojrzała jednak ostatecznie z powodu niekorzystnego obrotu wypadków politycznych. Komisya rozpatrująca tę sprawę pod przewodnictwem następcy tronu arcyksięcia Franciszka, zarzuciła niebawem pod ich wpływem dalej sięgające zamysły i rozważała w dniach 21 i 28 stycznia 1791 r. już tylko pytanie, czy nie należałoby temu krajowi dać konstytucyi »któraby hojnością w udzielaniu nieznacznych i nieszkodliwych korzyści zastąpiła braki płynące z niemożebności nadania krajowi praw istotnych i rzeczywistych«. Z upadkiem konstytucyi 3 maja 1791 r., ze śmiercią cesarza Leopolda w 1792 r. rzecz poszła w odwłokę, a potem w niepamięć. Stanowisko Galicyi pozostało równe stanowisku innych krajów nie-węgierskich. Urządzenia centralne wprowadzone za rządów Maryi Teresy i Józefa II pozostały nadal bez zmiany, Sejmy stanowe utrzymane w charakterze sejmów »postulacyjnych«. Zakres działania Sejmu stanowego w Galicyi na zasadzie powołującego go na nowo do życia patentu cesarskiego z dnia 13 kwietnia 1817 r. (§ 59), obejmował podobnie jak zakres innych Sejmów stanowych oprócz pozor-

wojskowe, rozszerza prawa trzeciego stanu w Sejmie i zastrzega monarsze prawo weta wobec uchwał Sejmu.

Redakcja przedłożona już po śmierci cesarza Leopolda jego następcy przedstawia żądania zredukowane jeszcze więcej i kładzie główny nacisk na zapewnienie krajowi bezpośredniego związku z koroną.

Por. źródła rękop. przechowane w Bibl. Ossolińskich, oraz współczesną broszurę Krattera p. t. »Magna Charta von Galizien, oder Untersuchung der Beschwerden des galizischen Adels polnischer Nation über die österreichische Regierung«. Jassy 1790.

Zob. także: Wład. Łoziński »Galiziana«, Lwów 1872; Anonim: »Centralizm i biurokracya«. Ekonomista polski, Lwów 1890, T. II, str. 282 i n.; prof. Stan. Starzyński: »Projekt galic. konstytucyi 1790/1« (*Charta Leop.*). Lwów 1893.

¹⁾ Skład Stanów galicyjskich zmienił się o tyle, że do trzech stanów poprzednich (magnacki, rycerski i mieszczański) przybył obecnie stan czwarty: duchowny.

nego prawa przyzwalania na podatki monarsze jedynie prawo »przedkładania rządowi krajowemu albo za jego pośrednictwem monarsze, czy to na żądanie rządu czy też z własnego popędu, zmierzających do publicznego dobra wniosków i przedstawień (*Anträge und Vorstellungen*) w przedmiotach, ściągających się do dobra królestw, samych stanów lub jednego ze stanów, w szczególności zaś utrzymanie w ewidencji i rozkład podatków gruntowych i związanych z nimi danin według zasad już postanowionych lub w przyszłości postanowić się mających i zawiadywanie wojskowym dodatkiem kwaterowym, stanowym funduszem domestykalnym, udzielanie indygenatu, przyjmowanie urzędników stanowych, udzielanie propozycji w sprawie zachowanych dla tych królestw a oznaczonych szczegółowo osobnemi rozporządzeniami miejsc funduszowych, oraz utrzymywanie w ewidencji metryk szlacheckich«. Wyobrazicielem pełnej woli królestw i krajów był jedynie ich wspólny i dziedziczny monarcha, w którego godności najwyższej, godności cesarza niemieckiego stapały się powoli i nieznacznie godności i tytuły przysługujące mu z racji posiadania tych dziedzicznych krajów. Charakter tych krajów, jako państw odrębnych, choć rządzonych absolutnie pozostał wszakże nietkniętym, a niebawem, u samego początku wieku XIX, nasunęła się potrzeba, która stwierdzenie tego faktu uczyniła koniecznem.

Święte cesarstwo rzymskie narodu niemieckiego, rozsądzone stworzonym przez cesarza Francuzów związkiem nadreńskim, dogorywało już wówczas jako ustrój państwowy. Dom Habsburski ujrzał się zniewolonym do oparcia swej potęgi o nową i bardziej samodzielną podstawę. Stworzył ją patent cesarza Franciszka II z dnia 11 sierpnia 1804 r. (zb. u. polit. T. XXII, nr. 20), którym ten monarcha przyjął dla siebie i następców tytuł »cesarza Austrii«. Patent cesarski ustanawiający tę nową godność stwierdzał po kilkakroć i z naciskiem, że nowa monarchia jest tylko z nazwy nową,

że obejmuje ona jednak »znaczne królestwa i niezawisłe księstwa« (*beträchtliche Königreiche und unabhängige Fürstenthümer*), że jednoczy w sobie »niezależne państwa« (*unabhängige Staaten*) i że przyjęcie austriackiego tytułu cesarskiego jest zarządzeniem zdążającym do większego znaczenia »austriackiego kompletu państw« (*des vereinigten österreichischen Staatenkörpers*); zarazem zapewniał patent, że »wszystkie te królestwa i inne państwa (*Königreiche und andere Staaten*) mają bez uszczuplenia zachować swe dotychczasowe nazwy i stosunki, tak samo w królestwie węgierskiem i połączonych z niem krajach jak i w tych państwach dziedzicznych (*denjenigen unserer Erbstaaten*), które dotychczas stały z rzymsko-niemieckiem państwem w bezpośrednim związku«. Stosownie do tego ustalał patent porządek dziedzicznych tytułów odpowiadających tradycjom dynastji oraz nazwom i tytułom rzeczywiście posiadanych krajów i przyrzekał, że »koronacje, jakie my i przodkowie nasi odbywali jako królowie Węgier i Czech mają nadal pozostać bez zmiany«.

Powyższy stan rzeczy nie uległ na wewnątrz żadnej istotnej zmianie przez wydanie nowego cesarskiego patentu z dnia 6 sierpnia 1806 r. (zb. u. polit. T. XXVII nr. 1), którym uchylony został związek zachodzący między niektórymi częściami składowymi monarchji habsburskiej (nie należały do nich nigdy prócz krajów węgierskich, Galicya, Bukowina, Dalmacya i część Istrii) a cesarstwem rzymsko-niemieckiem. Na zewnątrz, w stosunku do cesarstwa rzymsko-niemieckiego zmieniał się ten stan o tyle, iż — jak to stwierdzał patent — cesarstwo rzymsko-niemieckie skutkiem zerwania węzła państwowego i wygaśnięcia urzędu i godności zwierzchnika tego państwa przestało istnieć, wobec czego nie istnieją już więcej żadne jakiegokolwiek obowiązki wobec niego ze strony elektorów, książąt, stanów i wszystkich do niemieckiego państwa przynależnych, a w szczególności obowiązki wszystkich prowincji i krajów, które



odtąd »w związku z całym austriackim kompleksem państwowym« mają pozostawać pod berłem cesarza Austrii.

Bez wpływu na stosunek wzajemny Habsburskich królestw i krajów pozostały także późniejsze akty monarsze, określające szczegółowo herb i tytuł cesarza Austrii. (Por. dekrety kancelaryi nadwornej z dnia 22 sierpnia 1836 zawierające wielki, średni i mały tytuł monarszy, oraz opisy heraldyczne odpowiednich herbów krajowych, wśród których umieszczono także tytuł i herb królestwa Galicji i Lodomerji z księstwami Oświęcimia i Zatora — Tytuł W. Ks. Krakowskiego pojawił się nieco później, bo w konstytucji z dnia 4 marca 1849 r. po zajęciu Rzeczypospolitej Krakowskiej, dokonaniem w r. 1846. Por. także modyfikacje tytułatury monarszej po złożeniu godności króla Lombardji i Wenecji najw. pismem odręcznym z dnia 3 października 1866 r.; reskr. min. Domu ces. i Spraw. zagr. z dnia 6 stycznia 1867 dz. u. p. nr. 10).

Jakkolwiek jednak utworzenie godności cesarstwa austriackiego i rozwiązanie cesarstwa niemieckiego nie wywarło żadnego istotnego wpływu na stosunek wzajemny krajów habsburskich, usuwała się przecież z dokonaniem tego faktu pewna różnica formalna polegająca na tem, że nie wszystkie, a tylko niektóre z nich podlegały poprzednio monarchom z domu Habsburskiego jako cesarzom rzymsko-niemieckim; usunięcie tej dystynkcji było niezawodnie okolicznością sprzyjającą dalszym dążeniom do jak najściślejszego zbliżenia i zespolenia »austriackiego kompleksu państw«. Dążności tego rodzaju istniały zaś i działały bez przerwy. Ich wyrazem było tworzenie w dalszym ciągu całego szeregu instytucji centralnych, obejmujących bądź całość ziem i krajów podległych herbu Habsburgów (1 *Geheime Haus- Hof- und Staatskanzlei*, 2 *Hofkriegsrath*, 3 *Allgemeine Hofkammer und Finanzhofstelle zur Besorgung der Finanzangelegenheiten*, 4 *Generalrechnungsdirectorium*), bądź też ziem i krajów niewęgierskich, (1 *Ve-*

reiniigte Hofkanzlei für die nicht ungarischen Länder, 2 *Oberste Justizhofstelle für die deutschen Erbländer*) bądź też (1 *Königlich ungarische Hofkanzlei*, 2 *Siebenbürgische Hofkanzlei*) tylko węgierskich (por. prof. Ulbrich: »Das öst. St. R. p. 15—20).

I te wszelako urządzenia centralne nie uchylają zasady odrębności państwowej nie tylko krajów węgierskich, ale i niewęgierskich. Przetrwiała ona nietknięta całą pierwszą połowę XIX wieku. Wyrazem pełnego uznania prawno-państwowej odrębności królestwa czeskiego ze strony monarchy jest jeszcze oddzielna koronacja cesarza Ferdynanda I (1835—1848) w r. 1836 na króla Czech i wyrazem jej jest jeszcze list lenny z dnia 10 czerwca 1858 r., którym cesarz Franciszek Józef I »jako panujący król Czech i naczelny książę Śląska« (*als regierender König zu Böhmen und oberster Herzog zu Schlesien*) nadaje arcyksięciu Albrechtowi księstwo cieszyńskie z zastrzeżeniem praw przysługujących mu »jako panującemu królowi Czech, jego potomkom i następcom oraz koronie czeskiej, do której to księstwo z porządku rzeczy należy« (*Uns als regierendem Könige zu Böhmen, Unseren Erben und Nachkommen, folglich der Krone Böhmen, wohin dasselbe ordentlich gehört*). Por. dr. Josef Kalousek: *Česke státní právo*. Wyd. II. Praha 1892, str. 108. Że zaś uznanie odrębnego charakteru prawno-państwowego wszystkich »dziedzicznych królestw i krajów« przez cały ciąg trwania porządku absolutystycznego tkwiło żywo do końca tego okresu w poczuciu czynnika najbardziej miarodajnego w monarchii, świadczy o tem interesujący fakt, iż nawet plany księcia Klemensa Metternicha, który tuż przed upadkiem swoim przedstawiał potrzebę powołania do życia (w miejsce Rady Stanu) wspólnego wszystkim krajom habsburskim nawpół przedstawicielskiego i o Stany krajowe opartego organu (*deliberierendes Collegium*) państwowego, uznane zostały w kołach najwyższych (głównie za sprawą arcyksięcia Ludwika) za rzecz wręcz niebezpieczną: W ten

sposób »burzyłoby się bowiem kraje jako indywidua, pozbawiało cesarza jego charakteru jako suwerena każdego kraju z osobna (*der Kaiser seiner Eigenschaft als Souverän jedes einzelnen Landes zu entkleiden*) a przez to ze spójni łączącej dynastję z prowincjami usuwało pierwiastek osobisty i odbierało koronie potężny środek łagodzenia walk między poszczególnymi ludami«. (Por. prof. Fr. Hauke: »Bedeutung and Behandlung der Geschichte des konstitutionellen Verfassungsrechtes in Österreich. Ein Beitr. zur Ref. d. inr. Studienordnung«. Graz 1913; dr. Bronisław Łoziński: »Szkice z historyi Galicyi XIX wieku«. Lwów 1913, p. 67—8; zob. także wyd. p. t.: *Aus Metternich's nachgelassenen Papieren*. Wien 1883. Cz. II, T. V).

Na co jednak załedwie i to bez powodzenia ważył się ks. Metternich jako kanclerz cesarski, to w pewnej mierze odrazu przyniosła ze sobą ewolucya dalsza, rozpoczęta z chwilą jego upadku a dokonana równolegle z przekształceniem austriackiego cesarstwa absolutnego na austriacko-węgierską monarchię konstytucyjną.

II.

Uгода z Węgrami i oparty o nią dualistyczny ustrój austriacko-węgierskiego mocarstwa.

Zatwierdzony przez cesarza Leopolda XII artykuł węgierski z r. 1790/1 zapewniał krajom węgierskim państwową odrębność i niezawisłość na zewnątrz, na wewnątrz zaś konstytucyjność ich państwowego ustroju: Moc nadawania, uchylania i zmieniania obowiązujących ustaw miała według niego służyć jedynie prawnie koronowanemu królowi i prawnie na Sejmie krajowym zebranych Stanom królestwa.

Na tym samym gruncie prawno-państwowym stanęły postanowienia Sejmu węgierskiego, zawarte w III, IV i V artykule ustawowym z 1847/8 r.; Sejm miał być wszakże przekształcony na sposób nowożytnego ciała reprezentacyjnego; władza wykonawcza miała być sprawowana przez króla za pośrednictwem odpowiedzialnego przed Sejmem ministerstwa węgierskiego. Z krajami nie-węgierskimi nie miały mieć Węgry oprócz monarchy żadnego państwowego organu wspólnego.

Artykuły z r. 1847/8 uzyskały sankcję monarszą dnia 11 kwietnia 1848 r. i pierwsza konstytucja austriacka, okrojowana patentem cesarskim z dnia 25 kwietnia 1848 r., najzupełniej zgodnie z powyższym stanem rzeczy, odnosiła się jedynie tylko do nie-węgierskich krajów habsburskich.

Niebawem wszakże przyniosły wypadki zwrot stanowczy i nieoczekiwany. Nowy monarcha, cesarz Franciszek Józef I, objąwszy po abdykacji cesarza Ferdynanda

rządy we wzburzonej jeszcze, ale częściowo siłą oręża uspokojonej monarchii, wchodził na drogę niesprzyjającą dążnościom politycznym centralizmu węgierskiego i niepodległości węgierskiej, na drogę »zjednoczenia wszystkich krajów i szczepów monarchii w jedno wielkie ciało państwowe« (*alle Lande und Stämme der Monarchie zu einem grossen Staatskörper zu vereinigen*). Te słowa wypowiedziane z naciskiem zarówno w manifestie z dnia 2 grudnia 1848 r., wydanym przy obejmowaniu rządów (Wiener Zeitung nr. 325) jak i w patencie z dnia 4 marca 1849 r. Dz. u. p. nr. 149 — wypowiadały dobitnie program polityczny, z którym artykuły węgierskie z r. 1847/8 żadną miarą pogodzić się nie dawały.

Patent następny z tegoż dnia 4 marca 1849 r. Dz. u. p. nr. 150 tworzył z całego kompleksu krajów habsburskich (Austria górna i dolna; Solnogród; Styrya; Illirya; Tyrol; Czechy; Morawy; Śląsk; Galicya; Bukowina; Dalmacya z Kroacją, Sławonią, Pobrzeżem kroackiem i miastem Fiume; Węgry; Siedmiogród; Pogranicze wojskowe; Lombardia i Wenecya) nazwanych »krajami koronnymi« (*Kronländer*) jednolite »cesarstwo austriackie«, jako »wolną, samodzielną, niepodzielną i nierozwiązalną, konstytucyjną monarchię dziedziczną« (§ 1 i 2), o jednolitem prawie obywatelstwa państwowego (*allg. österreichisches Reichsbürgerrecht*) austriackiego (§ 23), obejmujące jeden okręg cłowy i handlowy (§ 7). »Korona państwa i każdego z osobna kraju (*die Krone des Reiches und jedes einzelnen Kronlandes*) ma być dziedziczna wedle postanowień sankcji pragmatycznej i wedle austriackiej ordynacji domowej (§ 9). Naczelną władzą państwową we wszystkich kierunkach wykonywaną jest przez koronowanego cesarza Austrii, w jego imieniu i za pośrednictwem powołanych przez niego odpowiedzialnych ministrów (§§ 12—22); władza ustawodawcza wszakże w przedmiocie spraw państwowych »w połączeniu« (*im Vereine*) z dwuizbowym Sejmem państwowym (*Reichstag*),

którego Izba wyższa (*Oberkammer*) składa się z członków wybieranych przez Sejmy krajowe (§§ 37—40), w przedmiocie zaś spraw krajowych (§ 37) w połączeniu z Sejmami krajowymi (*Landtage*).

Krajom zostawiona »samodzielność« (*Selbständigkeit*) w granicach konstytucji państwowej (§ 4), zachowane herby i barwy (§ 8), zastrzeżona możliwość zmiany zapowiedzianych »konstytucji krajowych« (§ 81), poręczone prawo »uczestnictwa« (*Teilnahme*) w ustawodawstwie o sprawach krajowych i prawo czuwania nad wykonaniem ustaw krajowych (§ 80). Zmiana granic państwa i poszczególnych krajów koronnych dopuszczalna tylko w drodze »ustawy«, jak się zdaje, państwowej (§ 6).

Sprawy krajowe (*Landesangelegenheiten*) wyliczone w § 35 wyczerpująco; za sprawy państwowe prócz wymienionych szczegółowo w § 36 wzięte »wszystkie sprawy, które w drodze konstytucji państwa lub ustaw państwowych nie zostały uznane za sprawy krajowe«.

Sprzeczne z tą konstytucją postanowienia Sejmu węgierskiego z r. 1847/8 zostają wyraźnie zniesione (§ 40); Kroacja i Sławonia ze związku z innymi krajami korony św. Szczepana zupełnie wyłączone (§ 73).

Konstytucya ołomuniecka posiada wartość dokumentu historycznego. W życie nie weszła ona wszakże mimo, iż opór zbrojny węgierski osłabiony dywersją bana Jellacića złamany został ostatecznie, przy pomocy cesarza Mikołaja w sierpniu 1849 r. Podobnie, powodzeniem trwałem nie została także uwieńczona zasadnicza myśl zniweczenia państwowej odrębności Węgier, mimo iż po formalnem uchyleniu konstytucji ołomunieckiej zostały Węgry jako część cesarskiej monarchii austriackiej (por. art. 1 ces. pisma gabinetowego z dnia 31 grudnia 1851 Dz. u. p. nr. 4 ex 1852 o zasadach organicznych urzędzeń w krajach koronnych austriackiego cesarstwa: *die unter den alten historischen oder neuen Titeln mit dem österreichischen Kaiser*

staate vereinigten Länder bilden die untrennbaren Bestand — teile der österreichischen kaiserlichen Erbmonarchie), jako kraj koronny tego cesarstwa poddane *de facto* kilkuletnim absolutnym, wojskowo-policyjnym i centralistyczno-biurokratycznym rządóm systemu Aleksandra B a c h a.

Nawet i dyplom październikowy, a tem mniej następujący tuż po nim patent lutowy, które przywracały wprawdzie moc obowiązującą dawniejszym konstytucyom węgierskim, o ile te dały się pogodzić z zasadami tam wyrażonemi, jednakże traktowanie spraw wspólnych całemu kompleksowi krajów habsburskich zastrzegały wspólnemu ciału ustawodawczemu, pełnej Radzie państwa (*gesamnter Reichsrath*), nie uczyniły zadość nieugiętej woli Sejmu węgierskiego. Zebrany dnia 2 kwietnia 1861 r. nie zszedł Sejm węgierski ze stanowiska legalności i prawomocności wszystkich sankcyonowanych artykułów ustawowych z 1847/8 roku. Rozwiązany tedy reskryptem z dnia 21 sierpnia 1861 r., lecz zwołany niebawem (po zasystowaniu konstytucyi w krajach nie-węgierskich patentem z dnia 20 września 1865 r. Dz. u. p. nr. 89) na dzień 10 grudnia 1865 r., Sejm węgierski doszedł do porozumienia z koroną nie pierwiej (po nowej klęsce monarchii, odniesionej w kampanii pruskiej 1866 r.) aż dnia 7 lutego 1867 r. zamianowane było po myśli III artykułu ustawy z 1847/8 r. odrębne ministerstwo węgierskie i aż po odbyciu w dniu 8 czerwca 1867 r. uroczystej koronacyi cesarza Franciszka Józefa I na króla Węgier, był w samej rzeczy XII artykuł ustawy węgierskiej z 1865/7 r. »o sprawach wspólnych krajom korony węgierskiej i innym krajom zostającym pod rządami Najjaśniejszego Pana i o sposobie ich traktowania« w całości i bez zastrzeżeń przyjęty także przez analogiczną ustawę austriackiej Rady państwa z dnia 21 grudnia 1867 r. Dz. u. p. nr. 146.

Na zasadzie obu tych równobrzmiących ustaw stanął dzisiejszy dualistyczny ustrój »austriacko-węgierskiego mocarstwa« (*Reich*), względnie austriacko-węgierskiej monar-

chii (por. ces. pismo odręczne do br. Beusta z dnia 14 listopada 1865 r.) jako zbliżonego do unii realnej związku dwóch odrębnych i równorzędnych ustrojów państwowych: królestwa Węgier i krajów Korony węgierskiej i cesarstwa, oznaczonego nazwą »królestw i krajów w Radzie państwa reprezentowanych«.

Nie jest zamiarem ani zadaniem naszym poddawać w tem miejscu głębszym badaniom jak się przedstawia natura prawna austriacko-węgierskiego związku ani też rozpatrywać o ile wspólność istniejąca na zasadzie ustaw ugodowych z 1867 r. ściślejszą jest od tej jaką wytworzyć pragnęły artykuły węgierskie z 1847/8 r. i o ile z drugiej strony ewolucya, dokonana od roku 1867 po dzień dzisiejszy postąpiła już na drodze rozluźniania tej wspólności i przekształcania unii realnej na unię o charakterze personalnym. Na boku zostawiamy również kwestyę o ile uгода z 1867 r. oddziałała politycznie na osłabienie siły odśrodkowych a wzmocnienie dośrodkowych dążeń po tej stronie Litawy.

Uгода austriacko-węgierska — i to dla nas w tem miejscu jest kwestyą jedynie istotną — rozwiązała w sposób pozytywny zagadnienie odrębności i równorzędności obu części składowych austriacko-węgierskiego mocarstwa. Ani sam fakt ugody, ani rodzaj stosunku, jaki łączy oba te ustroje państwowe nie rozstrzygają wszakże same przez się pytania, czy całość, obejmująca kraje nie-węgierskie stanowi państwo jednolite, podobnie jak nie odpowiadają one na pytanie, czy poszczególne kraje Korony węgierskiej mają charakter odrębnych państw, związanych unią realną, choćby nawet o prawach nierównych, czy też tylko charakter prowincyi, podporządkowanych jednolitemu państwu węgierskiemu.

Zagadnienie powyższe rozstrzygnęła ze względu na kraje Korony węgierskiej dopiero uгода węgiersko-kroacka, dokonana w r. 1868 równorzędnemi uchwałami Sejmu bu-dapeszteńskiego i zagrzebskiego. Zagadnienie odnoszące

się do Przedlitawii, do charakteru prawno-politycznego składowych części nie-węgierskiej połowy austriacko-węgierskiego mocarstwa rozstrzygnięte zostało częściowo już przed 1867 rokiem. Z kolei wypadnie się tedy rozpatrzyć w sposobie rozstrzygnięcia tej najaktualniejszej dla nas części zagadnienia.

III.

Podstawy ściślejszego stosunku królestw i krajów w Radzie państwa reprezentowanych.

Porządek absolutny, któremu na równi z Węgrami ulegały wszystkie kraje, zostające pod berłem Habsburskiego domu w pierwszej połowie XIX wieku, doznał gwałtownego wstrząśnienia skutkiem zaburzeń wewnętrznych, zainauguowanych przez wypadki wiedeńskie z dnia 12 i 13 marca 1848 r.

Pierwszą myślą zagrożonej w swym bycie władzy absolutnej było zwrócenie się ku krajom i ku instytucji Stanów krajowych, ich reorganizacja i użycie jako »ciała doradczego w sprawach natury ustawodawczej i administracyjnej« (*Beirath in legislativen und administrativen Fragen*), a dalej podjęcie przy ich pomocy dzieła konstytucyjnej całej »ojczyzny«. (Por. ces. pismo gabinetowe do naczelnego kanclerza z d. 12 marca 1848 r., ces. proklamacyę i urzędowe ogłoszenie w *Wiener Zeitung* nr. 74 z d. 14 marca oraz najwyższy patent z d. 15 marca 1848 r. Zebrane w »Kodeksie prawa polit.« prof. Starzyńskiego i »Öst. Verfassungsgesetze« prof. Bernatzika).

Zwrócenie się myślą do Stanów było tem naturalniejsze, że nie z innej, ale z tej właśnie strony (pominawszy już czasy dawniejsze, w części zapomniane) wyszły tuż przed rewoltą 1848 r. żądania reformy politycznej. Nie dalej wszak jak dnia 3 maja 1844 r. zwróciły się nawet Stany dolnoaustriackie do korony z projektem reformy konstytucyjnej krajowej, o wiele poważniejszą zaś postać przyjęły nieba-

wem usiłowania analogiczne w innych krajach, a przede wszystkim w Czechach w r. 1845 i w latach następnych.

Dnia 11 maja 1847 r. zwróciły się Stany czeskie wprost do monarchy ze stanowczo sformułowaniem przypomnienia praw należnych królestwu czeskiemu (a w szczególności z podniesieniem prawa wolnego wyboru króla po wygaśnięciu dynastji Habsburskiej) i z żądaniem przywrócenia stanu odpowiadającego tym prawom. Gdy owo żądanie pozostało wówczas bez skutku i odpowiedzi, obecnie, na pierwszą wiadomość o wypadkach wiedeńskich poruszyły się jeszcze żywiej umysły w Pradze. Dnia 11 marca na Śto. waclawskim zgromadzeniu ludowem, odbytem pod prezydencją bar. Wojciecha Deymy, uchwalono wysłać do Wiednia deputację, któraby obok równouprawnienia językowego, wolności religijnej i politycznej żądała także ukonstytuowania Sejmu złożonego z przedstawicieli wszystkich krajów św. Wacława. Dnia 28 marca ponowiono powyższą petycję i dodano (pod widocznym wpływem uchwał powziętych przez Sejm węgierski) żądanie utworzenia samoistnego i odpowiedzialnego ministerstwa dla wszystkich tych krajów, przyczem do podpisania tej petycji zniewolono także ówczesnego gubernatora Rudolfa hr. Stadióna, brata Franciszka, gubernatora Galicyi. (Por. dr. Wacław Władiwoj Tomek: »Historja królestwa czeskiego« w przekł. z wyd. jub. H. Strażyńskiej. Kraków 1903 T. II, p. 268 i n.).

W odpowiedzi na pierwsze z tych żądań powołał się rząd cesarski dnia 23 marca na decyzję, zawartą w patencie cesarskim z dnia 15 marca a zapowiadającą nadanie konstytucji powszechnej przy współdziałaniu delegatów Stanów krajowych. W odpowiedzi na petycję powtórną wydziału Śto-wacławskiego z dnia 28 marca uzyskały Stany czeskie cesarskie pismo gabinetowe z dnia 8 kwietnia 1848 r. wystosowane na ręce ówczesnego kanclerza państwa, Franciszka von Pillersdorffa. Pismo powyższe, znane pod

nazwą »Czeskiej Karty«, wcielone w roku następnym uchwałą Stanów do zbioru czeskich ustaw krajowych, pismo, którego prawomocność przypomnianą została jeszcze w czasach stosunkowo niedawnych (rozstrzygnięciem Najw. Tryb. sądowego z dnia 13 grudnia 1898 r. Samml. XXXV p. 662; por. prof. Bernatzik: »Die öst. Verf. ges.« p. 1085—7), przyrzekało bezzwłoczne wprowadzenie równo-uprawnienia językowego, obsadzanie urzędów przez krajowców, reorganizację Stanów krajowych na sposób nowożytnego, konstytucyjnego przedstawicielstwa krajowego oraz urządzenie w Pradze »odpowiedzialnych władz centralnych z obszernym zakresem działania« (*Errichtung verantwortlicher Centralbehörden für Königreich Böhmen in Prag mit ausgedehnten Wirkungskreise*; w tekście czeskim: *zřízení odpovědných nejvyšších úřadu pro království České v Praze s rozšířeným okresem činnosti povoluje se*). Sprawa połączenia krajów korony czeskiej miała być odroczonej do przyszłego Sejmu państwowego (*Reichstag*), zapowiedzianego ces. patentem z dnia 15 marca.

Do pewnego stopnia podobny przebieg miały równocześnie wypadki w Galicyi. Wobec tego, iż Sejm stanowy nie był zwoływany już od r. 1846, wyrazem życzeń kraju, popartych niebawem, jakkolwiek nieoficyalnie przez członków Stanów¹⁾, był adres zbiorowy z dnia 18 marca 1848 r.

¹⁾ Por. dra Bronisława Łozińskiego: »Szkiecy z historii Galicyi«. Lwów 1913, str. 64 i n.

Zob. także Borkowskiego Leszka: »Sejm. ust. rakuski«. Poznań 1899, p. 8 in. i ogłoszone w czasach ostatnich: Smolki Franciszka »Dziennik« z lat 1848—9. Warszawa—Lwów 1913 p. 263 i n.; Ziemiałkowskiego Floryana »Pamiętniki«. Kraków 1904. Cz. II, p. 76 in. i X. Sapiehy Leona »Wspomnienia«. Lwów 1912 p. 237 i n.

Zwołane na dzień 26 kwietnia Stany galicyjskie wyraziły jeszcze przed posiedzeniem oficjalnym, iż w zupełności solidaryzują się z życzeniami, wyrażonemi w adresie z dnia 18 marca i że rolę swoją uznają za skończoną, wobec czego też posiedzenie oficjalne Stanów, wbrew

ułożony przez Heferna, Smolkę i Ziemiałkowskiego, opatrzony tysiącami podpisów i wysłany do Wiednia przez osobną deputację, na której czele stanął X. Jerzy Lubomirski. W tej formie, w jakiej dnia 6 kwietnia był on przedstawiony cesarzowi Ferdynandowi, wyrażał adres życzenie zwołania konstytuanta krajowej, któraby przeprowadziła dzieło wewnętrznej organizacji kraju na zasadach następujących: »1) usunięcie urzędników obcych i zastąpienie ich krajowymi; 2) zorganizowanie gwardii narodowej; 3) wojsko własne, konsystujące w kraju, zaprzysiężone »że nic nie przedsięwzięcie przeciw instytucjom narodowym«; 4) język polski w szkołach, sądach i urzędach, a w szkołach ludowych w takim narzeczu, jakie według miejscowości jest przeważającym; 5) ustanowienie Sejmu narodowego złożonego z wszystkich klas i wyznań; 6) wolność zgromadzeń; 7) rozciągnięcie amnestyi na wszystkich jeszcze więzionych, przywrócenie do stanu poprzedniego, zdjęcie konfiskat, sekwestrów etc.; 8) publiczne i ustne sądownictwo z sądami przysięgłych, równość stanów i wyznań w obliczu prawa; 10) nowe ustawy gminne; 11) wolność osobista; 12) zniesienie pańszczyzny i poddaństwa«.

Odpowiedź pisemna otrzymana przez członków deputacji w formie aktu podpisanego przez kanclerza Pillersdorffa pod datą 10 kwietnia, wymijała punkty istotne, zawierała wszakże przyrzeczenie »troskliwego zbadania wyrażonych życzeń« i zapewnienie, że monarsze leży

zyczeniu ówczesnego gubernatora, Franciszka hr. Stadion, nie przyszło do skutku. Trwałą pamiątką ówczesnych narad poufnych został projekt reorganizacji Stanów na zasadzie nowożytnego przedstawicielstwa konstytucyjnego. Zob. prof. Stan. Starzyński: »Kazimierza hr. Stadnickiego projekt reformy galicyjskiego Sejmu stanowego«. Przewodnik nauk. lit. Lwów 1913 p. 23 i n.

Doskonałą monografię całej działalności Stanów galicyjskich w okresie od 1817 do 1845 r. zawiera praca dra Bronisława Łozińskiego: »Galicyjski Sejm stanowy«. Lwów 1905.

na sercu »zachowanie narodowości mieszkańców Galicyi i jej jak najrozciąglejszy rozwój przez pielęgnowanie języka, nauki i odnoszących się do tego kraju urządzeń« (*Geschäftshandlungen*). Rozstrzygnięcie i tych żądań zostało więc odroczone.

Tymczasem konstytuanta z delegatów Stanów krajowych, zapowiedziana cesarskim patentem z dnia 15 marca 1848 r. nie doszła wcale do skutku. Zebrał się tylko dnia 10 kwietnia, zainicyowany przez Stany dolno-austriackie (te zgromadziły się samorzutnie już dnia 18 marca i przystąpiły bezzwłocznie do obrad nad reformą polityczną) t. zw. »centralny wydział stanowy« i on to, złożony z przedstawicieli wyłącznie tylko krajów alpejskich wygotował rodzaj projektu konstytucyjnego, który we wielu szczegółach wpłynął decydująco na treść konstytucyi okrojowanej przez cesarza Ferdynanda patentem z dnia 25 kwietnia 1848 r. Patent wprowadzający konstytucję kwietniową dla ogółu krajów nie-węgierskich, do których (odmiennie aniżeli w patencie cesarskim z dnia 11 sierpnia 1804 r.) ograniczoną została wspólna państwowa nazwa »Austrii«, zaprzątnięty był głównie sprawą przekształcenia ustroju absolutnego na ustrój konstytucyjny. Kapitałną kwestyę stosunku części składowych do całości patent zostawiał na uboczu, a nawet uwydatniał w tej sprawie zasadniczą chwiejność i niejasność; raz jest w nim mowa o »ludach, należących do habsburskiego państwa« (*zu unserem Staate*), to znowu o »zjednoczeniu państw, należących do monarchii« (*Vereinigung der zur Monarchie gehörigen Reiche*).

Sama wszakże konstytucja kwietniowa, ułożona według szablonu dostarczonego przez liberalną konstytucję belgijską, stoi wyraźnie na gruncie jednolitego państwa austriackiego. »Kraje cesarstwa« (*Länder des Kaiserreiches*) wymienione przez nią w liczbie 10 względnie 12 (Czechy, Galicya z Bukowiną, Illyria złożona z Karyntyi, Krainy i Po-brzeża, Dalmacya, Austriya górna i dolna, Solnogród, Sty-

rya, Śląsk górny i dolny, Morawy, Tyrol z Ziemią Przedarulańską) tworzą »austriackie państwo cesarskie (*österr. Kaiserstaat*) jako »niepodzielną, konstytucyjną monarchię« (§§ 1 i 2). Obszar tych krajów, nazwanych w § 3 »prowincjami«, ma pozostać »nienaruszonym w swej obecnej rozciągłości«, wszelako »może być zmienionym w drodze ustawy« (scil. państwowej); nawet zmiana dotychczasowych urzędów »Stanów prowincjonalnych«, choć przewidziana w zasadzie, nie służy im samym (§ 54), gdyż mają one w tym względzie przedłożyć propozycje Sejmowi państwowemu, który »łącznie« (*im Vereine*), z cesarzem wykonuje władzę ustawodawczą« (§ 34).

Konstytucja kwietniowa¹⁾ nie zadowolila nikogo. Skutkiem ponowienia się rozruchów wiedeńskich w pierwszych dniach maja 1848 r., nawrócono częściowo na drogę zarzuconą poprzednio, choć zapowiedzianą patentem cesarskim z dnia 15 marca 1848. Proklamacja cesarska z dnia 16 maja 1848 r. wydana w przeddzień opuszczenia przez monarchę wzburzonej stolicy zapowiedziała tedy ponownie powołanie konstytuandy, wybranej wszakże już nie przez Stany, lecz na podstawie osobnej, prowizorycznej ordynacji wyborczej, której treść, na zasadzie cesarskiego patentu z dnia 8 maja ogłoszono w formie zmodyfikowanej obwieszczenie ministeryalne z dnia 30 maja 1848 r. (por. Ges. Kron. nr. 133 p. 154 i P. Ges. S. nr. 57, 65 i 75).

Jakoż konstytuujący Sejm państwowy zebrał się niebawem i otwarty uroczystość w zastępstwie cesarza przez arcyksięcia Jana dnia 22 lipca 1848 r., w dzień po orężnym stłumieniu rozruchów w Pradze, odroczone chwilowo patentem cesarskim z dnia 22 października 1848 r. i (po odzyskaniu w dniu 31 października zrewoltowanej stolicy monarchii przez wojska cesarskie pod wodzą pogromcy

¹⁾ Zob. prof. Stan. Starzyńskiego »O pierwszej konstytucji austriackiej, jej geneza i ocena«. Kraków 1889.

Pragi, księcia Windischgrätza) przeniesiony na dzień 22 listopada 1848 r. do Kromieryża, dokończył tam w ciągu miesięcy zimowych 1848 i 1849 roku mozolnej pracy konstytucyjnej, której rezultatem był opracowany szczegółowo przez komisję, a częściowo (§ 1—15) przyjęty też przez pełną Izbę t. zw. kromieryski projekt konstytucyjny.

Konstytucja kromieryska, która wobec rozwiązania Sejmu w przeddzień formalnego przyjęcia projektu patentem cesarskim z dnia 4 marca 1849 r. nie stała się ustawą, podniosła pierwsza zasadnicze zagadnienie stosunków krajów przedlitawskich do ich całości i rozwiązywała je w sposób nowy i samodzielny.

»Cesarstwo austriackie, niepodzielna konstytucyjna monarchia dziedziczna złożona jest z 14 »krajów cesarstwa«¹⁾ (*Länder des Kaiserreiches*): Czech, Galicyi, Dalmacyi, Austrii górnej, Austrii dolnej, Solnogrodu, Styrii, Karyntyi, Krainy, Śląska, Moraw, Tyrolu z Ziemią Przedarulańską, Pobrzeża i Bukowiny (§§ 1—2).

Władza sędziowska wykonywana jest w całym państwie w imieniu cesarza; władzę wykonawczą sprawuje cesarz przez odpowiedzialnych ministrów; władzę ustawodawczą sprawuje cesarz »wspólnie« (*gemeinschaftlich*) z Sejmem państwowym (*Reichstag*), »władzę ustawodawczą pozostawioną każdemu krajowi (*die jedem Lande überlassene gesetzgebende Gewalt*) sprawuje cesarz jako zwierzchnik kraju (*als Landesoberhaupt*) wspólnie z Sejmem krajowym lub obwodowym« (§ 35—39), przyczem ustawy państwowe kontrasygnowane są przez ministrów, ustawy zaś krajowe

¹⁾ Proponowaną dla nich nazwę »krajów koronnych« (*Kronländer*) odrzucono po namyśle, gdyż jak to podniósł deputowany Vacano tytuł ten mógł się odnosić tylko do królestw, nie zaś n. p. do księstw, które trzeba było analogicznie określić nazwą *Hutländer* (por. Anton Springer: »Protocolle des Verfassungsausschusses im österreichischen Reichstage 1848—1849«. Leipzig 1885 p. 118—9).

przez namiestnika i radców namiestnictwa, odpowiedzialnych Sejmowi za ich wykonanie (§§ 44, 103—105).

Kraje »stoją do siebie w stosunku zupełnego równouprawnienia, do całego cesarstwa zaś w stosunku nieodłącznych organicznych części składowych« (§ 4); posiadają »autonomię w obrębie granic postanowionych w tej konstytucyi«, oraz zabezpieczoną w niej »nietykalność (*Integrität*) obszaru« (§§ 4—5); posiadają własne »konstytucje krajowe ustanowić się mające na Sejmach konstytucyjnych«; konstytucje te jak i ich późniejsze zmiany wchodzą w życie dopiero po zatwierdzeniu ich przez Sejm państwowy, »jednakowoż Sejm państwowy nie może tego zatwierdzenia odmówić, jeżeli tylko postanowienia konstytucyi krajowej nie stoją w sprzeczności z zasadami, na których się opiera konstytucja państwa« (§ 111).

Sejmom krajowym, obok prawa obsyłania Izby krajów (*Länderkammer*) Sejmu państwowego, prawa kontroli nad administracją krajową, nakoniec prawa chwalenia konstytucyi krajowej »z możliwością ustanowienia w niej instytucji mającej rozstrzygać w sposobie sądu rozjemczego sprawy czysto narodowościowej natury« przysługuje »samoistny« i »nieprzekraczalny« przez państwo ustawodawczy zakres działania (§§ 99, 112—118) w sprawach następujących:

I. 1) Sprawy finansów krajowych: *a*) zarządzanie funduszami i dobrami krajowemi; *b*) krajowe opłaty na pokrycie krajowych wydatków¹⁾ *c*) sprawa długu krajowego; *d*) ustanowienie rocznego budżetu krajowego; *e*) odbieranie, badanie i załatwianie rachunków krajowych.

2) Sprawy polityczne krajowe: *a*) popieranie sztuk i umiejętności; *b*) czuwanie nad pobożnemi fundacyami;

¹⁾ Na zasadzie § 148 projektu kromieryskiego mogły być przez kraje nakładane nawet opłaty cłowe »na granicach pomiędzy krajami koronnymi lub na granicach państwa«.

c) sprawy ubogich, zakłady humanitarne i dla chorych; *d*) ustawy o czeladzi, o gaszeniu ognia i budowlane.

3) Sprawy gospodarstwa publicznego: *a*) podniesienie produkcji pierwotnej, przemysłowości i obrotu gospodarczego wewnątrz kraju; *b*) urządzenie kas oszczędności, zakładów pożyczkowych i banków hipotecznych; *c*) sprawy komunikacji krajowej drogami i kanałami, następnie regulacje rzek i inne budowle wodne, *d*) publiczne budowle w celach krajowych.

II. Uregulowanie w obrębie granic, stworzonych ustawami państwowemi:

- 1) Sprawy nauczania i wychowania ludowego,
- 2) Spraw wyznaniowych i kościelnych,
- 3) Policji krajowej.

III. Regulowanie wszystkich spraw wewnętrznych, przekazanych ustawami państwowemi.

Pozostałe przedmioty ustawodawstwa, z wyjątkiem tych, które (jak sprawy gminne, sprawy swojszczyzny, sprawy dróg i innych środków komunikacyjnych) zostały w § 125 projektu bądź całkowicie, bądź w granicach ustaw państwowych i krajowych przydzielone do zakresu działania sejmików obwodowych (*Kreistage*), należeć miały do ustawodawczego zakresu działania Sejmu państwowego.

W krajach rozleglejszych tworzone być miały obwody (w Galicyi liczba ich miała wynosić 10) »z możebnie największem uwzględnieniem narodowości« (§ 3) jako legalne związki samorządne i autonomiczne (§§ 125 i 126), stojące ponad gminami, którym ustawa gwarantuje również »samorozporządzalność« (*Selbstbestimmung*), »samorząd« (*Selbstverwaltung*) i »niepozbywalne prawa« (*unveräußerliche Rechte*) w sprawach ściśle gminnych (§§ 130 i 131).

Jest niewątpliwie pewną przesadą uznawać jak to czynią niektórzy autorowie (por. prof. Bernatzik: »Die öst. Verf. ges.« p. 101 i 114) w tem wyższość konstytucyi Pillersdorffa nad projektem kromieryskim, że tamta »połączyła

po raz pierwszy zachodnie kraje monarchii w jedno państwo«, ten zaś stanął na niedającej się utrzymać zasadzie »luźnej unii personalnej« (*loser Personalunion*). Żadna z tych obu konstytucji nie połączyła królestw i krajów przedlitawskich w jedno państwo, gdyż w samej rzeczy ani jedna ani druga nie weszła w życie. Konstytucja kwietniowa była niezaprzeczenie w porównaniu z projektem kromieryskim opracowana bardziej jednolicie i konsekwentnie; zabiło ją wszakże i musiało zabić zupełne nieliczenie się z przeszłością a zaledwie powierzchowne uwzględnienie realnych potrzeb chwili. Projekt kromieryski natomiast, owoc pierwszej debaty parlamentarnej w Przedlitawii nie mógł zginąć i nie zginął bez śladów. Mimo wielu nieścisłości i niejasności (n. p. w rozdziale kompetencji między Sejm państwowy i Sejmy krajowe), związanych poniekąd z jego charakterem jako dzieła kompromisu między sprzecznymi prądami centralizmu i federalizmu, sięgnął on w rzecz nierównie głębiej i sformułował przedewszystkiem tę żywotną i doniosłą zasadę, która stała się niejako osią krystalizacyjną wszystkich następnych konstytucji, zasadę dwoistości ciał ustawodawczych państwa i krajów. Całość ustroju projektowanego przez Sejm kromieryski była w rezultacie równie daleką od idei jednolitego państwa złożonego z prowincji administracyjnych jak i idei luźnej unii personalnej; myślą przewodnią, która w niej odniosła zwycięstwo była idea federacyjnego państwowego związku ze wspólnym dziedzicznym monarchą i wspólnymi urządzeniami w zakresie najdonioślejszych żądań ogólnopaństwowych, a z daleko idącą samodzielnością krajów jako jego »organicznych« części składowych (por. dr. Emil Lingg: »Die staatsrechtliche Stellung der in R. vertr. K. u. L.«. Jur. Vierteljschft. Wien 1892, p. 68).

O sposobie, w jaki istotne zagadnienie stosunku części do całości rozwiązywała konstytucja ołomuniecka, mieliśmy sposobność mówić w rozdziale poprzednim, w któ-

rym rozpatrywany był stosunek Węgier do Przedlitawii; tak samo o powrotnej fali porządku absolutnego, która po uchyleniu konstytucji ołomunieckiej przywracała stan rzeczy z pierwszej połowy XIX wieku i usuwała tem samem wszelkie zagadnienia państwowe, wypływające z chęci oparcia rządów a wraz z nimi całego porządku prawnego o wolę obywateli. Problem odsunięty nie został wszakże usuniętym. W całej powadze i grozie odsłoniła jego istnienie i jego doniosłość nieszczęśliwa kampania wojenna 1859 roku.

Zadanie reorganizacji monarchii przypadło w udziale gabinetowi hr. Rechberga, a po ustąpieniu jego, gabinetowi Agenora hr. Gołuchowskiego, byłego namiestnika Galicji i ministra spraw wewnętrznych w gabinecie hr. Rechberga.

Rada państwa (*Reichsrath*) istniejąca na zasadzie cesarskiego patentu z dnia 13 kwietnia 1851 r. Dz. u. p. nr. 92 i cesarskiego pisma odręcznego z dnia 20 sierpnia 1851 r. Dz. u. p. nr. 195 i 196 została patentem cesarskim z dnia 5 marca 1860 r. Dz. u. p. nr. 56 »wzmocniona« przez dodanie jej 38 członków, których oznaczenie (monarcha wybiera z przedłożonego mu ternu) ma być w przyszłości atrybucją zapowiedzianych tym patentem »reprezentacji krajowych« (*der Landesvertretungen*). Cesarskie pismo odręczne z dnia 20 października 1860 r. podnosi do stu liczbę reprezentantów krajów w tejże Radzie państwa, której już poprzednio, najwyższem pismem odręcznem, wystosowanem na ręce prezydenta jej, arcyksięcia Reintera dnia 17 lipca 1860 r. Dz. u. p. nr. 181 przyznane było konstytucyjne i wyłączne prawo »przyzwalania« (*Zustimmung*) na »wprowadzanie nowych i podwyższanie istniejących opłat i podatków«.

Nakoniec dnia 20 października 1860 r. pojawia się uroczysty cesarski manifest (Dz. u. p. nr. 225), wprowadzający »dyplom cesarski w przedmiocie prawnopolitycznego ukształtowania monarchii (*der staatsrechtlichen*

Gestaltung der Monarchie), w przedmiocie praw i stanowiska poszczególnych królestw i krajów, zarówno jak i ponownego ubezpieczenia, ustalenia i zastąpienia prawno-politycznego związku całej monarchii« (*Sicherung, Feststellung und Vertretung des staatsrechtlichen Verbandes der Gesamtmonarchie*), a to przy pomocy »złączenia i wyrównania tradycji, zapatrywań prawnych i roszczeń prawnych (*Erinnerungen, Rechtsanschanungen und Rechstansprüche*) krajów i ludów z faktycznymi potrzebami Habsburskiej monarchii«.

Właściwy dyplom październikowy ogłoszony tegoż dnia, 20 października (Dz. u. p. nr. 226) przedstawia z jednej strony konieczność utrzymania ugruntowanej przez snakcyę pragmatyczną a nieodzownej dla »mocarstwowego stanowiska monarchii« »nierozdzielności i nierozłączności różnych jej części składowych« (*Unteilbarkeit und Unzertrennlichkeit über verschiedenen Bestandtheile*), konieczność »nierozdzielnej i nierozłącznej, mocnej spójni« (*Verbandes*) »królestw i krajów« habsburskich (*Unserer Königreiche und Länder*) — z drugiej zaś strony potrzebę zadosyćczynienia ich »historycznemu poczuciu prawnemu i istniejącej różnorodności« (*dem geschichtlichen Rechtsbewusstsein und der bestehenden Verschiedenheit*).

Ta myśl przewodnia dyplomu październikowego, myśl zachowania historyczno-politycznej i prawno-politycznej indywidualności »królestw i krajów« i oparcia na ich nierozzerwalnym związku całości ogólnopństwowej w sprawach wspólnych, odnoszących się do mocarstwowego stanowiska monarchii i do »najwyższych jej zadań państwowych« została w dalszej jego osnowie w sposób zupełnie konkretny przeprowadzona w jednym tylko, chociaż niewątpliwie najważniejszym, bo ustawodawczym kierunku:

»Prawo wydawania, zmieniania i uchylecia ustaw — głosił artykuł I dyplomu — będzie wykonywanem przez Nas i Naszych następców tylko za współdziałaniem (*Mitwirkung*) prawnie zgromadzonych Sejmów krajowych, wzglę-

dnie Rady państwa (*Reichsrath*), do której Sejmy krajowe wysyłać mają oznaczoną przez Nas ilość członków«.

Art. II dyplomu wymieniał szczegółowo i wyczerpująco przedmioty ustawodawstwa, które jako »odnoszące się do praw, obowiązków i interesów wspólnych (*gemeinschaftlich*) wszystkim królestwom i krajom« mają być załatwiane za współdziałaniem Rady państwa. Wyliczono tu jako takie: prawo współdziałania przy ustawodawstwie »w sprawach monetarnych, pieniężnych i kredytowych, w sprawach handlowych, o zasadach urządzeń banków biuletowych, w przedmiocie zasad i urządzeń pocztowych, telegraficznych i kolejowych, określenie rodzaju, sposobu i porządku służby wojskowej«, prawo przyzwalania na wprowadzenie »nowych podatków i danin, na podwyższenie istniejących podatków i należytości, podwyższenie ceny soli i zaciąganie nowych pożyczek, konwersyę istniejących długów państwowych, sprzedaż, zamianę lub obciążanie nieruchomości państwa«, nakoniec prawo »badania i ustalania preliminarza wydatków państwa na rok następny, jakoteż badania zamknięcia rachunków państwowych i rezultatów rocznej gospodarki państwowej«.

Artykuł III dyplomu postanawiał, iż »wszystkie inne przedmioty ustawodawstwa... mają być konstytucyjnie załatwiane w odnośnych Sejmach i za ich współdziałaniem«, z tem wszakże ograniczeniem, że »gdy z wyjątkiem krajów korony węgierskiej, także odnośnie do takich przedmiotów ustawodawstwa, które nie podlegają wyłącznej kompetencji pełnej Rady państwa (*des gessamten Reichsrathes*) przez długi szereg lat istniało dla reszty naszych krajów wspólne (*gemeinsame*) traktowanie i załatwianie ich, zastrzeżone jest traktowanie i takich przedmiotów za konstytucyjnem współudziałem Rady państwa przy powołaniu do tego członków Rady państwa z tychże krajów«.

Artykuł IV nakazywał złożenie dyplomu i przechowywanie go w »krajowych archiwach królestw i krajów«, jego

»wcielenie w swoim czasie do ustaw krajowych«, oraz odnawianie uroczyste przy zmianie monarchy.

Wypowiadając, zgodnie z naczelną ideą federacyjną, zasadę uznania historycznej i politycznej odrębności i różnorodności królestw i krajów, oraz nienaruszalności ich terytoriów, formułując zasadę równorzędności a nawet pierwszeństwa Sejmów krajowych w zakresie ustawodawczym, ograniczając zasadniczo współudział Rady państwa, opartej o delegację Sejmów do wspólnych wszystkim krajom przedmiotów ustawodawstwa — wymagał dyplom październikowy wydania dalszych, bardziej szczegółowych norm prawnych, przy pomocy których zasady te mogły być wprowadzone w życie.

Ustawy tego rodzaju, po rychłym ustąpieniu Agenora G o ł u c h o w s k i e g o ze stanowiska ministra stanu doszły rzeczywiście do skutku. Zasady dyplomu październikowego zostały wszakże przez nie tylko w części zrealizowane; w całości wszakże zasadnicze postanowienia dyplomu normującego »prawno-polityczne ukształtowanie monarchii« — mimo iż dyplom ten jako całość nigdy uchylonym nie był — nie weszły dotąd w życie, a nawet zostały one poniekąd zaprzeczone i udaremnione przez wprowadzenie w życie urzędzeń w zupełności z nimi niezgodnych.

I tak już patent lutowy z dnia 26 lutego 1861 r. Dz. u. p. nr. 20, przedstawiony koronie do podpisu przez ministerstwo Antoniego Schmerlinga, wydany w celu »wprowadzenia w życie« tych postanowień dyplomu, które regulowały kwestyę ustawodawstwa, w celu określenia »ładu i formy jego wykonania«, przyniósł »ustawę zasadniczą o reprezentacji państwa« (*Grundgesetz über Reichsvertretung*), która usiłowała gruntownie przeistoczyć zasadę równorzędności Sejmów i Rady państwa w zakresie ustawodawczym. § 10 tej ustawy pozostawiał mianowicie, zgodnie z dyplomem październikowym, wszystkie przedmioty ustawodawstwa, wymienione w art. II dyplomu jako »od-

noszące się do praw, obowiązków i interesów, wspólnych wszystkim królestwom i krajom« — pełnej Radzie państwa (*gesamnter Reichsrath*), atoli § 11 nie poprzestawał na powtórzeniu wyrażonej w art. III dyplomu możności traktowania pewnych spraw ściślejszych, wspólnych tylko krajom nie-węgierskim »przez Radę państwa bez powoływania jej członków z krajów korony węgierskiej«, lecz stanowił dalej (w zupełnej sprzeczności z ustępem początkowym artykułu III dyplomu!) iż »do tej ściślejszej Rady państwa (*engerem Reichsrathe*) należą zatem, z wyjątkiem spraw wliczonych w § 10 wszystkie przedmioty ustawodawstwa, które nie zostały zastrzeżone wyraźnie w statutach krajowych dla poszczególnych Sejmów reprezentowanych w ściślejszej Radzie państwa«.

Równocześnie jako dalsze alegaty patentu lutowego, objęte w patencie lutowym razem z ustawą o reprezentacji Rady państwa nazwą »zbioru ustaw zasadniczych jako konstytucji państwa« (*Inbegriff von Grundgesetzen als die Verfassung Unseres Reiches*) obwieszczone zostały statuty krajowe i ordynacye wyborcze sejmowe, dotąd obowiązujące.

Były to już trzecie z rzędu ustawy zasadnicze krajowe.

Pierwsze, oktrojowane w ciągu 1849 r. i 1850 r. dla czternastu nie-węgierskich »krajów koronnych« (Austria górna, Austria dolna, Solnogród, Karyntya, Kraina, Śląsk, Styrya, Morawy, Czechy, Tyrol z ziemią Przedarulańską, Gorycy z Gradyską i Istrią, Tryest, Galicya, Bukowina) cesarskimi patentami, wydanymi na zasadzie konstytucji ołomunieckiej (dnia 30 grudnia 1849 r. Dz. u. p. nr. 1, 2, 3, 8, 9, 11, 12, 18, 21 i 22 *ex* 1850, z d. 25 stycznia 12 kwietnia i 29 września 1850 r. Dz. u. p. nr. 26, 139 i 386) podzieliły los tejsze konstytucji i z wyjątkiem statutu tryesteńskiego pozostały martwą literą.

Treść tych pierwszych »konstytucji krajowych« co do istotnych punktów niemal identyczna — uwagi godny jest szczegół, iż w § 24, względnie 25 tych konstytucji

krajowych, w którym jest mowa o składaniu monarsze przez posłów sejmowych przysięgi na wierność, osoba monarchy oznaczoną jest z reguły odmiennie, stosownie do tytułu odpowiedniego kraju; jest więc raz mowa o przysiędze dla »cesarza-króla« (*dem Kaiser Könige*) to znowu »cesarza-arcyksięcia«, »cesarza-księcia« i »cesarza margrabiego« (*dem Kaiser-Erzherzoge, Herzoge, Markgrafen*) — pozostaje w zupełnej zgodzie z zasadami wyrażonemi w konstytucji ołomunieckiej, zarówno w kwestyi granic krajów, ich herbów, zmiany konstytucyi, (§§ 5, 6, 82 »konstytucyi krajowej dla królestw Galicyi i Lodomeryi z księstwami Oświęcimem, Zatorem i z W. X. Krakowskiem) jak i w sprawie ich zakresu działania. W szczególności wedle § 8 i 9 konstytucyi galicyjskiej do zakresu działania reprezentacyi krajowej (w skład jej wchodzi w Galicyi trzy »kurye sejmowe«, odpowiadające tyłuż »okręgom rządowym« oraz t. zw. »Wydział centralny«) należą wszystkie sprawy »nie uznane przez konstytucyę państwową lub przez ustawy państwowe za sprawy krajowe« (*Landesangelegenheiten*) a w szczególności:

»I. Wszystkie zarządzenia w przedmiotach: 1) kultury krajowej; 2) budowli publicznych, utrzymywanych z funduszów krajowych; 3) zakładów dobroczynności w kraju; 4) preliminarzy budżetowych i składania rachunków krajowych, zarówno *a)* co do dochodów krajowych i zarządu majątkiem należącym do kraju, jako też *b)* co do zwyczajnych i nadzwyczajnych wydatków krajowych.

II. Bliższe zarządzenia w obrębie granic ustaw państwowych w przedmiocie: 1) spraw gminnych; 2) spraw kościelnych i szkolnych; 3) dostarczenia podwodów, tudzież zaopatrzenia i zakwaterowania wojska.

III. Zarządzenia co do tych przedmiotów, które ustawy państwowe przekazują do zakresu działania władzy krajowej«.

Nie trudno dostrzec, że jest to tylko część przedmiotów ustawodawstwa, które konstytucya ołomuniecka pozostawiała krajom z pośród daleko pełniejszej ich liczby, wy-

mienionej po raz pierwszy przez projekt kromieryski. Obok nich, również podług wzoru konstytucyi kromieryskiej a tak samo obok wspomnianego już poprzednio prawa zmiany konstytucyi krajowej (§ 82) miało być atrybucyą reprezentacyi krajowej także »czuwanie nad wykonywaniem ustaw krajowych« (§ 62 konst. galic.). Stanowisko namiestnika kraju (powołanego także i do prowadzenia finansowej gospodarki kraju) i jego ścisły stosunek do reprezentacyi krajowej określały liczne postanowienia szczegółowe zawarte w §§ 62, 65, 67, 70, 76, 80 i 81 konstytucyi galicyjskiej.

Jak miały wyglądać konstytucye krajowe, do których przedłożenia upoważniony został twórca dyplomu październikowego osobnem najwyższem pismem odręcznem z dnia 20 października 1860 r., pozostaje zagadką jedynie w części wyjaśnioną. Statuty krajowe ogłoszone przez gabinet Agenora hr. G o ł u c h o w s k i e g o dla czterech mniejszych i sąsiadujących ze sobą krajów alpejskich: Styryi, Karyntyi, Solnogradu i Tyrolu (ces. pat. z dnia 20 października 1860 r. Dz. u. p. nr. 227, 232, 338 i 254) nie są w tym względzie objaśnieniem dostatecznem, a to nie tyle z powodu pewnych różnic, jakie się już wśród nich uwydatniają¹⁾, co z uwagi na zasadniczą ideę uwzględnienia »różnorodności« królestw i krajów, która przyświecała twórcy dyplomu i która niewątpliwie dopiero w zastosowaniu do dalszych, rozle-

¹⁾ Jak to zauważył już Karol Hugelmann w pracy p. t. »Die österreichischen Landtage«. Österr. Ztschft für Verwaltungsrecht. Wien 1875, nr. 15—17 p. br. statut wydany dla Karyntyi mówił tylko o »doradczej« (*Beirath*) a nie »współdziałającej« (*Mitwirkung*) funkcji Sejmu karyntkiego, w statutach zaś dla Styryi i Solnogradu zostawione zostało cesarzowi prawo »postanawiania« (*Entschliessung*), a nie tylko »zatwierdzania« (*Genehmigung*) odpowiednich uchwał sejmowych.

Z innych różnic zasługuje na uwagę ten szczegół, że tylko w statucie dla Tyrolu zastrzeżoną jest wyraźnie nienaruszalność terytorjum krajowego (§ 1 tego statutu: »Nasze uświęcone hrabstwo Tyrolu stanowi w austryackim związku państwowym (*im öst. Staatsverbande*) w obrębie jego granic terazniejszych kraj niepodzielny«).

glejszych i pod wieloma względami daleko odmiennych krajów mogła być znaleźć wyraz pełny i rzetelny. Niemniej zakreślając w owych ogłoszonych »statutach o reprezentacji kraju« (*über die Landesvertretung*) zakres ich działania, przyznawały im statuty Gołuchowskiego prawo »stawiania wobec korony (*an Uns*) wniosków w przedmiocie obwieszonych powszechnych ustaw i urzędzeń ze względu na ich szczególne oddziaływanie na dobro kraju« (*Wohl des Landes*), prawo »współdziału przy wydawaniu ustaw ze względu na szczególne stosunki kraju« (§ 16 lit. b) stat. tyr.: *bei in Absicht auf die besonderen Verhältnisse dieses Landes zu erlassenden Gesetzen*) oraz prawo »obradowania i podejmowania uchwał (*Beschlüsse*) w przedmiocie szczególniejszych spraw krajowych« (*besondere Landesangelegenheiten*). Jako zaś takie »szczególniejsze sprawy krajowe« wymieniały statuty Gołuchowskiego przedewszystkiem (*vorzugsweise*) sprawy wymienione już poprzednio w statutach z 1849 i 1850 r. redakcyi Aleksandra Bacha, dodawały jednak i do nich (oprócz aktualnej dla Tyrolu sprawy oddziaływania reprezentacji kraju na kwestyę »obrony krajowej i kwestyę urzędzeń strzeleckich«, § 19 tego statutu) nie uwzględnioną w projekcie kromieryskim a niezmiernie doniosłą sprawę »samodzielnego zawiadywania majątkiem krajowym oraz samodzielnego zarządu funduszami krajowymi i stanowymi« i związaną z tem sprawę »konstytuowania urzędów krajowych, udzielenia im instrukcyi i mianowania urzędników krajowych« (§ 16 lit. d) i e) statutu tyrolskiego). Tym sposobem nietylko uchwalenie budżetu krajowego i zamknięć rachunkowych przedkładanych poprzednio przez namiestnika kraju, ale i cały administracyjny zarząd finansów krajowych stawały się atrybutą »reprezentacji krajowej«.

Trzecie z rzędu i obowiązujące obecnie statuty i ordynacye krajowe okrojowane jako alegaty patentu luto-

wego, poszły częściowo za wzorem statutów z 1849, częściowo zaś statutów z 1860 r.

Zgodnie z zasadą dyplomu październikowego i zgodnie ze statutami Gołuchowskiego ustanawiają tedy statuty obowiązujące w Sejmach, względnie Wydziałach krajowych organa reprezentacyjne krajów. »Królestwo Galicyi i Lodomeryi z Wielkim księstwem krakowskim — tak, nieco odmiennie, aniżeli w r. 1849, brzmi wedle § 1-go naszego statutu krajowego nazwa kraju — reprezentowane jest w sprawach krajowych przez Sejm krajowy. Upoważnienia należące do zakresu działania reprezentacji kraju, wykonuje albo Sejm, albo Wydział krajowy« (§ 1 i 2 statutu galicyjskiego).

Sejmom, względnie Wydziałom krajowym przysługuje dalej zgodnie ze statutami Gołuchowskiego, prawo samodzielnego prowadzenia całego finansowego gospodarstwa kraju:

Sejm »stara się o utrzymanie« majątku krajowego, oraz wszelkich funduszków krajowych (§ 20 statutu galic.); on »zarządza i rozrządza« tymi funduszami, oraz sprawami kredytu i długów kraju (§ 21); w celu utrzymania majątku krajowego, funduszków i zakładów krajowych, »o ile dochody zakładowego majątku krajowego okazują się niewystarczające«, ma on »prawo nakładania i pobierania dodatków do bezpośrednich podatków rządowych (*landesfürstlichen*) aż do wysokości 10%«. »Wyższe dodatki do bezpośrednich podatków lub też inne opłaty krajowe« podobnie (§ 20) jak i uchwały, »pociągające za sobą pozbycie, stałe obciążenie lub zestawienie majątku zakładowego«, wymagają »cesarskiego zatwierdzenia« (§ 22). Sejm postanawia nadto »o systemizowaniu stanu osobowego i statutu urzędników i sług« krajowych i »określa sposób ich mianowania i dyscyplinowego traktowania, ich pobory emerytalne, zaopatrzenia i zarzysy mającej się wydać służbowej instrukcyi« (§ 25). Zakres działania Sejmu w sprawach

gminnych »określa ustawa gminna albo też poszczególne statuta gminne« (§ 23); »współdziałający i nadzorczy wpływ Sejmu w sprawach podatkowych, mianowicie pod względem rozkładu, poboru i odstawienia bezpośrednich podatków rządowych (*landesfürstlichen*) określają osobne przepisy«¹⁾. »Zwyczajne czynności zarządu majątkiem krajowym, funduszami i majątkami krajowymi« sprawuje w granicach powyższych, przy pomocy podległego sobie ciała urzędników i sług Wydział krajowy (§ 26), który oprócz wynikającego stąd charakteru organu wykonawczego samorządu krajowego, (oczywiście w granicach ustaw i instrukcyi sejmowych; w tym względzie należy do niego także i wykonywanie »przysługujących krajowi lub dawnym Stanom kraju prawa patronatu i prezenty, prawo proponowania lub mianowania na miejsca fundacyjne albo stypendyjne, prawo przyjmowania do stanowych zakładów i fundacyi«, nakoniec

¹⁾ Przepisy tego rodzaju nie pojawiły się dotąd. Jakie znaczenie realne w obecnym ustroju państwa posiadać może postanowienie powyższe, które do statutów obowiązujących dostało się dosłownie ze statutów Gołuchowskiego (§ 31 statutu dla Styryi) a do tamtych *mutatis mutandis* jeszcze z pierwotnych statutów stanowych, (w tej lub owej formie pojawiło się ono także i we wszystkich innych projektach konstytucyjnych przed dyplomem październikowym) nad tem zastanawia się obszernie Dr. Tadeusz Rutowski w pracy p. t.: Kompetencya Sejmu w sprawach podatkowych. Lwów 1904. Rezultatem tych badań (por. str. 96) jest pogląd następujący:

Bez zmiany konstytucyi współdziałający i nadzorczy wpływ Sejmu w sprawach podatkowych jest do osiągnięcia jedynie »w bardzo ograniczonej mierze, a to »przez dopuszczenie reprezentacyi Sejmu do udziału w komisjach podatkowych, szacunkowych i apelacyjnych, jak to miało miejsce w ustawie o rewizyi katastru gruntowego i w ustawach o podatku zarobkowym i osobisto-dochodowym, także przy innych podatkach bezpośrednich... W zupełności znajduje rozwiązanie ten postulat jedynie przez przekazanie całych dziedzin podatków bezpośrednich, zwłaszcza realnych na rzecz kraju, a więc wraz ze źródłem podatkowym także całego ustawodawstwa co do odnośnego podatku, względnie i administracyi«.

prowadzenie metryk szlacheckich por. §§ 27 i 29) — posiada jeszcze następujące atrybucye: Jest 1) »przedstawicielem reprezentacyi kraju we wszystkich sprawach prawnych« (§ 28); 2) stałą komisją parlamentarną Sejmu z prawem i obowiązkiem »przeprowadzania przedwstępnych obrad nad wnioskami, przygotowanymi dla Sejmu w sprawach krajowych z polecenia Sejmu lub z własnej inicjatywy« (§ 26, 30 i 31); 3) samoistną instancję administracyjną, orzekającą w sprawach samorządu gminnego i powiatowego w granicach określonych odpowiednimi ustawami sejmowymi (na zas. § 32).

Za wzorem statutów Gołuchowskiego Sejm wedle statutów obowiązujących (§ 19 stat. gal.) powołany jest także: 1) do obradowania i stawiania wniosków: a) w przedmiocie obwieszonych powszechnych ustaw i urzędzeń ze względu na ich ogólne oddziaływanie na dobro kraju; i b) w sprawie wydania powszechnych ustaw i zarządzeń, których wymagają potrzeby i dobrobyt kraju; oraz 2) do czynienia propozycyi we wszystkich przedmiotach, co do których wzywa rząd jego rady«.

Nakoniec w kierunku ściśle ustawodawczym, przyznane jest Sejmom zasadniczo »prawo współdziałania (*mitzuwirken*) w pełnieniu władzy ustawodawczej w miarę postanowień cesarskiego dyplomu z 26 października 1860 r. Dz. u. p. Nr 226« (§ 16 stat. gal.¹⁾); brak też w statutach obowiązujących postanowienia negatywnego (analogicznego temu, jakie było zawarte w § 8 statutu gal. z r. 1850), iż sprawy czyto niewymienione w statucie krajowym, czy też wymienione w konstytucyi państwowej nie należą do zakresu działania ustawodawstwa krajowego — niemniej jednak wśród tych wszystkich postanowień, zupełnie zgodnych z zasadami dyplomu październikowego, tuż niemal obok przepisu (§ 16 *in fine*) przyznającego Sejmom prawo

¹⁾ Prawo zmiany statutu określone jest w § 38 statutu krajowego.

obsyłania Rady państwa, umieszczony jest § 18-ty, który wymieniając »sprawy krajowe«, zalicza do nich literalnie tylko te same przedmioty ustawodawstwa, które (I Wszystkie zarządzenia... II Bliższe zarządzenia... III Zarządzenia co do innych przedmiotów, dotyczących dobrobytu lub potrzeb kraju, które...) ¹⁾ wymienione były w statutach krajowych (§ 9 statut. galic.) z r. 1849 i 1850!

Wobec tego rodzaju stylizacji § 18-go statutów krajowych, zmiana kompetencji Rady państwa, dokonana w § 10 ustawy Schmerlinga o reprezentacji państwa, mogła być w praktyce obalić zasadę równorzędności obu ciał ustawodawczych.

Jakkolwiek zaś ustawa zasadnicza lutowa nie utrzymała się, a nowa i obowiązująca obecnie ustawa zasadnicza o reprezentacji państwa z dnia 21 grudnia 1867 r. Dz. u. p. Nr. 141, powróciła do zasady, iż wszystkie przedmioty ustawodawstwa nie zastrzeżone w niej wyraźnie dla Rady państwa, należą do zakresu działań Sejmów — skutkiem trwałym obowiązującej stylizacji § 18-go statutów krajowych jest fakt, że stanowiska krajów bezwarunkowo ujemny, iż część ustawodawczego zakresu działania służy Sejmom krajowym bezpośrednio nie na mocy statutów krajowych, lecz na zasadzie ustawy zasadniczej, uchwalonej przez Radę państwa. Znaczenie tego faktu zmodyfikowane jest brzmieniem § 16-go statutów krajowych o tyle, że i ta część ustawodawczego zakresu działania Sejmów, przysługuje im ostatecznie i pośrednio »w miarę postanowień dyplomu październikowego«.

Zadaniem grudniowej ustawy zasadniczej, dla której uchwalenia po zawieszeniu patentem cesarskim z dnia 20 września 1865 r. Dz. u. p. Nr. 89 konstytucji lutowej była zarządzona zrazu patentem cesarskim z dnia 2 stycznia

¹⁾ Z tą tylko stylistyczną zmianą, jaka wynikła przez dodanie w ustępie III-cim słów »dotyczących« do »kraju«.

1867 r. Dz. u. p. Nr. 1. poza-konstytucyjna »nadzwyczajna« sesja Rady państwa, następnie (zanim ta jeszcze doszła do skutku) najwyższym postanowieniem z dnia 4 lutego 1867 r. »konstytucyjna« (choć bez przywrócenia konstytucji!) sesja Rady państwa na dzień 20 maja (przywrócenie prawa państwowego węgierskiego i utworzenie ministerstwa dla Węgier, dokonane zostało na zasadzie cesarskiego reskryptu z dnia 17 lutego 1867) miało być dokonanie rewizji konstytucyjnej ze względu nadochodzącą do skutku ugodę z Węgrami. Ze stanowiska Przedlitawii nasuwała się przytem potrzeba przykrojenia konstytucji do samych tylko krajów przedlitawskich, potrzeba unormowania zakresu działania przedlitawskiej Rady państwa w stosunku do całości »austriacko-węgierskiej monarchii«, wreszcie potrzeba wydania dalszych ustaw wprowadzających w życie naczelną zasadę dyplomu październikowego.

Przedewszystkiem nasuwała się potrzeba nazwy dla całości państwowej ograniczonej już tylko do krajów nie-węgierskich. Nie przesądzając tej kwestyi i zadawalniając się nazwą opisową »królestw i krajów w Radzie państwa reprezentowanych (*die in Reichsrathe vertretenen Königreiche und Länder*), nazwą, która niewątpliwie, jak to już zaznaczył Spiegel (por. art.: »Länder. Autonomie und Selbstverwaltung« Öst. St. W. buch III, 408) uwzględnia »historyczno-polityczną indywidualność« krajów, ustawa zasadnicza o reprezentacji państwa z dnia 21 grudnia 1867 r. Dz. u. p. Nr. 141 powołuje »do wspólnego reprezentowania« (*zur gemeinsamen Vertretung*) wszystkich 17-stu królestw i krajów (Czechy, Dalmacja, Galicya, Austria dolna, Austria górna, Solnogród, Styrya, Karyntya, Kraina, Bukowina, Morawy, Śląsk górny i dolny, Tyrol, Ziemia Przedarulańska, Istria, Gorycja, Gradyska, Tyrol) przedlitawskich dwuizbową Radę państwa, której Izba posłów złożona jest z członków wysłanych w oznaczonej liczbie przez Sejmy tychże krajów (§§ 1, 7).

Zakres działania Rady państwa ograniczonej tym sposobem wyłącznie do krajów nie-węgierskich, został określony w § 11 i 12 ustawy grudniowej. Z konieczności musiano przytem wziąć pod uwagę potrzebę odgraniczenia ustawodawczej kompetencji Rady państwa, nie od samej tylko ustawodawczej kompetencji Sejmów krajowych. Część bowiem spraw, wymienionych w patencie lutowym za dyplomem październikowym (a poniekąd i za konstytucją ołomuniecką) jako spraw »odnoszących się do praw, obowiązków i interesów, które są wspólne wszystkim królestwom i krajom«, usuwała się obecnie o tyle z pod zakresu działania samej Rady państwa, iż ustawami ugodowymi z 1867 (a mianowicie artykułem XII-stym ustawy węgierskiej z 1865/7 r. oraz zasadniczą ustawą państwową z dnia 21 grudnia 1867 r. Dz. u. p. Nr 146 o sprawach wspólnych wszystkim krajom austriackiej monarchii i o sposobie ich traktowania) została ona uznana za wspólną całemu austriacko-węgierskiemu związkowi ¹⁾. Dopiero pozostająca po tem wyłączeniu część przedmiotów ustawodawstwa miała być podzieloną pomię-

¹⁾ §§ 1 i 2 powołanej ustawy (w brzmieniu uchwalonem przez wiedeńską Radę państwa) rozróżniają w tym względzie »sprawy wspólne« i sprawy »traktowane wedle zasad wspólnych«.

»§ 1. Za sprawy wspólne (*gemeinsam*) królestwom i krajom reprezentowanym w Radzie państwa i krajom korony węgierskiej uznaje się sprawy następujące:

a) Sprawy zagraniczne wraz z dyplomatyczną i handlową reprezentacją wobec zagranicy, tudzież zarządzenia potrzebne w danym razie pod względem traktatów międzynarodowych, przyczem jednak zatwierdzanie traktatów międzynarodowych — o ile ono wedle konstytucji jest potrzebnem — pozostaje zastrzeżone dla ciał reprezentacyjnych obu połów państwa (dla Rady państwa i węgierskiego Sejmu państwowego).

b) Sprawa wojenna (*das Kriegswesen*) wraz z marynarką wojenną, jednakowoż z wyłączeniem przyzwalania na pobór rekruta i ustawodawstwa co do sposobu spełniania obowiązku służby wojskowej, z wy-

dzy Radę państwa i Sejmy. Po długich debatach, dzięki wytrwałej obronie zasady dyplomu październikowego ze strony przedstawicieli dążności federalistycznych, stanęła Rada państwa w §§ 11 i 12 ustawy grudniowej o reprezentacji państwa na tem stanowisku, zgodnem z dyplomem październikowym, iż ustawodawstwo krajowe stanowi regułę, do ustawodawstwa zaś państwowego należą tylko sprawy wymienione wyraźnie i wyczerpująco jako sprawy wspólne krajom nie-węgierskim.

§§ 11 i 12 brzmią tedy jak następuje: »§ 11 Zakres działania Rady państwa obejmuje wszystkie sprawy, odnoszące się do praw, obowiązków i interesów wspólnych (*gemeinschaftlich*) wszystkim królestwom i krajom w Radzie państwa reprezentowanym, o ile one skutkiem układu z krajami korony węgierskiej, zawartego między nimi a innymi krajami monarchii nie mają być traktowane wspólnie.

łączeniem zarządzeń pod względem rozmieszczania i zaopatrzenia wojska, tudzież unormowanie cywilnych stosunków i nie odnoszących się do służby wojskowej praw i zobowiązań członków armii.

c) Sprawy finansowe, o ile dotyczą wydatków, które mają być pokrywane wspólnie, w szczególności ustanowienie budżetu i badania odnośnych rachunków.

»§ 2. Prócz tego mają być następujące sprawy wprawdzie nie wspólnie administrowane, ale traktowane wedle jednakich (*gleichem*), od czasu do czasu ułożyć się mających zasad:

- 1) sprawy handlowe, w szczególności ustawodawstwo cłowe,
- 2) ustawodawstwo co do podatków pośrednich, stojących w ścisłym związku z produkcją przemysłową;
- 3) ustalenie systemu monetowego i stopy pieniężnej;
- 4) zarządzenia pod względem tych kolei żelaznych, które dotyczą interesów obu połów monarchii;
- 5) ustalenie systemu siły zbrojnej¹⁾.

Na zasadzie § 6-go teje ustawy:

»Prawo ustawodawstwa, przysługujące ciałom reprezentacyjnym obu połów monarchii (Radzie państwa i państwowemu Sejmowi węgierskiemu) sprawowanem bywa przez nie, o ile chodzi o sprawy wspólne, zapomocą wysyłać się mających Delegacyi«.

»Należą zatem (*daher*) do zakresu działania Rady państwa:

a) badanie i zatwierdzanie traktatów handlowych, które obciążają państwo lub jego części, albo nakładają zobowiązania na poszczególnych obywateli albo powodują zmianę terytorium królestw i krajów w Radzie państwa reprezentowanych;

b) wszystkie sprawy odnoszące się do rodzaju i sposobu tudzież do porządku i czasu trwania obowiązku służby wojskowej, a w szczególności roczne przyzwalanie na ilość pobrać się mającego rekruta, tudzież ogólne postanowienia (*allgemeine Bestimmungen*) pod względem dostarczania podwód, zaopatrzenia i zakwaterowania wojsk;

c) ustalenie preliminarzy gospodarstwa państwowego, a w szczególności roczne przyzwalanie na pobrać się mające podatki, daniny i opłaty skarbowe; badanie zamknięć rachunków państwowych i rezultatów gospodarki skarbowej, udzielenie absolutorium, zaciąganie nowych pożyczek, konwertowanie istniejących długów państwowych, pozbywanie, zamiana i obciążanie nieruchomości majątku państwowego, ustawodawstwo o monopoliach i regaliach i wogóle wszystkie sprawy finansowe wspólne (*Finanzangelegenheiten, welche... gemeinsam sind*) królestwom i krajom w Radzie państwa reprezentowanym;

d) uregulowanie sprawy pieniężnej, monetarnej i banków biletowych, spraw cłowych i handlowych, tudzież sprawy telegrafów, poczt, kolei żelaznych, żeglugi i innych państwowych środków komunikacyjnych (*Schiffarts und sonstigen Reichskommunikationswesens*);

e) ustawodawstwo kredytowe, bankowe, o przywilejach i ustawodawstwo przemysłowe z wyjątkiem (*mit Ausschluss*) ustawodawstwa o prawach propinacyjnych; dalej ustawodawstwo o miarach i wagach, o ochronie znaczków i wzorów;

f) ustawodawstwo w zakresie lecznictwa (*Medizinal-*

gesetzgebung), jakoteż ustawodawstwo o ochronie przeciw epidemiom bydłęcym (*Gesetzgebung zum Schutze gegen Epidemien und Viehseuchen*);

g) ustawodawstwo o prawie obywatelstwa państwowego i prawie przynależności (*über Staatsbürger- und Heimats-recht*) o policyi co do obcych (*Fremdenpolizei*) i sprawie paszportów, jakoteż o spisach ludności;

h) o stosunkach wyznaniowych (*konfessionellen Verhältnisse*), o prawie stowarzyszenia się i zgromadzania się, o prawie i ochronie własności umysłowej;

i) ustalenie zasad nauczania (*Grundsätze des Unterrichtswesens bezüglich...*) dla szkół ludowych i gimnazyów, dalej ustawodawstwo o uniwersytetach;

k) ustawodawstwo karno-sądowe i policyjno-karne, tudzież ustawodawstwo cywilno-prawne z wykluczeniem (*mit Ausschluss*) ustawodawstwa o wewnętrznem urządzeniu ksiąg publicznych i o tych przedmiotach, które na mocy statutów krajowych i tejsze ustawy zasadniczej należą do zakresu działania Sejmów; dalej ustawodawstwo o prawie handlowem i wekslowem, o prawie morskiem, górniczem i leśnem;

l) ustawodawstwo o zarysach organizacji (*Grundzüge der Organisation*) władz sądowych i administracyjnych;

m) ustawy, które należy wydać dla wykonania ustaw zasadniczych o powszechnych prawach obywateli, o trybunale państwa, o władzy sędziowskiej, rządowej i wykonawczej, a na które te ustawy się powołują (*und dort berufenen Gesetze*);

n) ustawodawstwo o przedmiotach odnoszących się do obowiązków i stosunków poszczególnych krajów pomiędzy sobą;

o) ustawodawstwo dotyczące sposobu traktowania spraw uznanych przez ugodę z należącymi do węgierskiej korony krajami za wspólne (*als gemeinsam festgesetzten Angelegenheiten*).

»§ 12 Wszystkie inne przedmioty ustawodawstwa, nie zastrzeżone w tej ustawie wyraźnie (*ausdrücklich*) Radzie państwa należą do zakresu działania Sejmów królestw i krajów reprezentowanych w Radzie Państwa i będą w sposób konstytucyjny załatwione w Sejmach wraz z nimi.

W sprawach zatem¹⁾, które na mocy statutów krajowych i tej ustawy zasadniczej należą do zakresu działania ustawodawstwa krajowego, może to ustawodawstwo wydawać postanowienia także na polu ustawodawstwa karnosądowego i policyjno-karnego i prawa cywilnego.

Do zakresu działania ustawodawstwa krajowego należą także takie zarządzenia co do organizacji władz ad-

¹⁾ Ustęp ten i następujący aż do słów... »państwowemu ustawodawstwu« dodany został nowelą z dnia 26 stycznia 1907 r. Dz. u. p. Nr. 17 uchwaloną przy sposobności ostatniej reformy ordynacji wyborczej do Rady państwa, na żądanie Koła polskiego, którego rzecznikiem w tej sprawie był poseł Stanisław Starzyński.

W związku z tą zmianą zgodziła się również Izba posłów Rady państwa na uchwalenie następującej interpretacji (aktualnego dla statutów krajowych a pośrednio dla ustawy o reprezentacji Rady państwa) pojęcia »kultury krajowej«, która niebawem ustawą Sejmu galicyjskiego z dnia 23 kwietnia 1909 r. Dz. u. kr. Nr. 42 (t. zw. lex Starzyński-Sala) została w brzmieniu prawie dosłownem wcielona do statutu krajowego dla królestwa Galicji jako ustęp a) § 11-go.

»Jako sprawę kultury krajowej uznaje się wszystkie sprawy, których przedmiotem jest produkcja rolnicza i leśna, oraz uprawianie i używanie przeznaczonych dla niej obszarów kraju, jakoto: leśnictwo, polowanie, rybołówstwo, chów bydła, ochrona pól, zarządzenia celem tępienia szkodników rolnych i leśnych, używanie wód, odprowadzanie ich i ochrona przed nimi, melioracje, zabudowanie potoków górskich, regulacja i wykupienie praw używania lasów i pastwisk. Należą dalej do spraw kultury krajowej wszelkie sprawy ustroju agrarnego, w szczególności: przepisy o wolnej podzielności gruntów, lub o jej ograniczeniu, o włościach rentowych, szczególne przepisy o dzieleniu spadków dla posiadłości włościńskich i przepisy o operacjach agrarnych, jak również udział w urządzeniu kredytu rolniczego, udział w organizacji zawodów rolniczego i leśnego, tudzież w urządzaniu stosunków robotniczych i czeladzi w rolnictwie i leśnictwie.

ministracyjnych, które są warunkowane kompetencją ustawodawstwa krajowego do organizacji autonomicznych władz administracyjnych i poruszają się w granicach zasad (*Verfügungen über die Organisation der staatlichen Verwaltungsbehörden, welche durch die Kompetenz der Landesgesetzgebung zur Organisation der autonomen Verwaltungsbehörden bedingt sind und sich... innerhalb... der Grundzüge bewegen*), zastrzeżonych wedle § 11, lit. d) tej ustawy zasadniczej państwowemu ustawodawstwu.

Jeżeliby jednak któryś Sejm uchwalił, że ten lub ów oddany mu przedmiot ustawodawstwa ma być traktowanym i załatwionym w Radzie państwa, wówczas przedmiot taki przechodzi na ten wypadek i względem tego Sejmu (*für diesen Fall und rücksichtlich des betreffenden Landtages*), do zakresu działania Rady państwa.

Jakkolwiek tedy w rezultacie ostatecznym pojęcie spraw wspólnych wszystkim królestwom i krajom nie-węgierskim uzyskało w §§ 11 i 12 ust. grudniowej interpretację rozciąglą¹⁾, i przekraczającą bezsprzecznie zakres spraw uznanych w dyplomie październikowym i ustawie lutowej wyraźnie za sprawy wspólne²⁾, zasadniczo wszakże równorzędność obu

¹⁾ Wbrew zastrzeżeniom i wnioskowi dalszym podniesionym szczególnie przez członków Koła polskiego (Kornela Krzczunowicza, Zygmunta Sawczyńskiego, Mikołaja Zybliekiewicza, X. Konstantego Czartoryskiego, X. Karola Jabłonowskiego, X. Władysława Sanguszkę) w obu Izbach Rady państwa.

Por. stenogr. protokoły ówczesnej sesji Rady państwa, oraz rozprawę prof. Stanisława Starzyńskiego: »Rozszerzenie autonomii« Przegląd polski, Kraków 1910 p. 70 i n.

²⁾ »Poza sprawami uznanymi za wspólne w dyplomie październikowym przyznano zatem kompetencji Rady państwa w ustawie grudniowej: badanie i zatwierdzanie traktatów handlowych i państwowych, uregulowanie (a nie tylko zasady urzędzeń, jak w dyplomie) sprawy banków biletowych, sprawy kolei żelaznych, poczt i telegrafów, ustawodawstwo o monopolach i o wszystkich sprawach finansowych wspólnych królestwom i krajom, ustawodawstwo o przywilejach, przemysłowe, usta-

rodzajów ciał ustawodawczych, Rady państwa i Sejmów została w ustawie grudniowej w zupełności utrzymana. W szczególności, zakres ustawodawczego działania Sejmów obejmuje odąd znowu oprócz »spraw krajowych« przysługujących na zasadzie statutu krajowego także te wszystkie przedmioty ustawodawstwa, które przez ustawę grudniową nieuznane za wspólne, w wyczerpującym wyliczeniu § 11-go zostały pominięte. Jak już podnieśliśmy poprzednio, znaczenie niekorzystnego ze stanowiska krajów faktu, iż nie cały ustawodawczy zakres działania Sejmów opiera się na statutach krajowych, gdyż część jego znajduje uzasadnienie w ustawie zasadniczej uchwalonej przez Radę państwa, umniejsza się poniekąd przez to, że ustawa grudniowa nie przyznawała Sejmom w tym względzie nic więcej (a raczej mniej) i nic nowego, jak tylko to, co im było przyznane już w oktrojowanym dyplomie październikowym, na który też jedynie statuty krajowe (§ 16) do dzisiaj formalnie się powołują.

Gdy wszakże powyższym sposobem w kwestyi zakresu ustawodawczego Sejmów jak i Rady państwa została naczelną zasadą dyplomu październikowego przy pomocy statutów krajowych i ustawy grudniowej o reprezentacyi Rady

wodawstwo w zakresie lecznictwa, ustawodawstwo o prawie obywatelstwa państwowego i prawie przynależności, o policyi co do obcych, o sprawie paszportów i spisach ludności, o stosunkach wyznaniowych, o prawie stowarzyszania się i zgromadzania, o prasie, ustawodawstwo o uniwersytetach i ustalenie zasad nauczania dla szkół ludowych i gimnazjów, ustawodawstwo karno-sądowe, policyjno-karne i ogólnoprawne, ustawodawstwo o zarysach organizacyi władz sądowych i administracyjnych, ustawy dla wykonania ustaw zasadniczych, o przedmiotach odnoszących się do obowiązków i stosunków poszczególnych krajów pomiędzy sobą i ustawodawstwo, dotyczące sposobu traktowania spraw wspólnych z krajami korony węgierskiej» Por. Dr. Emil Lingg: »Die staatsrechtliche Stellung der im Reichsrathe vertretenen Königreiche und Länder der öst.-ung. Monarchie. Juristische Vierteljahresschrift, XXIV B. (Der neuen Folge VIII B.) Wien 1892 p. 117.

państwa ostatecznie przywrócona i wcielona w życie, dalsze zasadnicze ustawy państwowe, a przede wszystkim dalsze ustawy t. zw. grudniowe stworzyły w innych kierunkach urzędzenia, które ideę dyplomu październikowego w znacznej części zwichnęły i prawno-państwowe stanowisko krajów z tego poziomu, jaki im przyznawał dyplom, w pewnej mierze zepchnęły.

Jednym z najdalej idących urzędzeń tego rodzaju, było oparcie Rady państwa o wybory t. zw. bezpośrednie.

Zgodnie z dyplomem październikowym zawierała w tym względzie jeszcze zasadnicza ustawa grudniowa w § 7 postanowienia tej treści, iż »wyznaczoną dla każdego kraju ilość członków (do Izby posłów) wysyła jego Sejm w drodze bezpośredniego wyboru; zmiany w oznaczeniu grup względnie okręgów etc... przychodzą do skutku na wniosek Sejmów krajowych w drodze ustawy państwowej. Cesarzowi zastrzega się prawo zarządzenia wyborów bezpośrednich przez okręgi, miasta i korporacje, jeżeli wyjątkowo zajdą stosunki, nie dające dokonać obesłania Izby posłów przez Sejm... Bliższe postanowienia co do przeprowadzenia takich bezpośrednich wyborów... przyjdą do skutku w drodze ustawy państwowej«.

Postanowienia te zostały określone istotnie już ustawą z dnia 29 czerwca 1868 r. Dz. u. p. Nr. 82. W kilka lat później, skutkiem absencji posłów czeskich, remonstrujących przeciw całości ustawodawstwa grudniowego jako sprzecznego we wielu względach z dyplomem październikowym i czeskim prawem państwowem — uchwaloną została przez Radę państwa ustawa z dnia 2 kwietnia 1873 r. Dz. u. p. Nr. 40, która z wyjątku, przewidzianego w ustawie grudniowej zrobiła regułę i dla wyborów członków Izby posłów ze wszystkich królestw i krajów wprowadziła wybory, dokonywane nie przez Sejmy, lecz bezpośrednio przez ludność królestw i krajów. Ta reguła utrzymała się

już we wszystkich późniejszych ustawach zasadniczych (z d. 4 października 1882 r. Dz. u. p. Nr. 142; z d. 14 czerwca i 5 grudnia 1896 r. Dz. u. p. Nr. 168, 169 i 226, oraz z d. 26 stycznia 1907 r. Dz. u. p. Nr. 15, 16 i 17), zmieniających ustawę grudniową o reprezentacji państwa. Postanowienie § 16-go statutów krajowych stało się skutkiem tego od r. 1873-go martwą i niewykonalną normą.

Skutek ustawy z 1873 r. nie sięgał jednakże tak daleko, żeby w Izbie posłów, w jej składzie mogła się być zatrzeć wszelka różnica prawna pod tym względem z jakiego kraju wybranymi zostali jej członkowie. Zatarcie tej różnicy prowadziłoby bowiem do konsekwencji, iż wobec możliwości utworzenia się w Izbie posłów większości, w której skład wchodziłoby tylko posłowie z pewnych królestw i krajów, posłowie wybrani z innych krajów, należąc do mniejszości Izby, mogliby byli być usunięci od wpływu na pozytywne wyrażenie swej woli we wszystkich sprawach, w którychby w Izbie pozostawali w mniejszości. Gdy zaś ustawą z dnia 21 grudnia 1867 r. Dz. u. p. Nr. 146 o sprawach wspólnych wszystkim krajom monarchii austriackiej i o sposobie ich traktowania, równorzędną z artykułem XII ustawy węgierskiej z 1867/8 r. była dla tych spraw wspólnych cała austriacko-węgierskiej monarchii powołaną do życia instytucja Delegacji obu reprezentacji państwowych, w konsekwencji zatarcia wszelkich różnic w składzie wiedeńskiej Izby posłów mogłaby wyniknąć możliwość, iż Delegacja austriacka składałaby się z przedstawicieli tylko niektórych królestw i krajów reprezentowanych w Radzie państwa.

Tej zaś ewentualności nie przewidywał zupełnie ani tekst ustawy austriackiej, ani węgierskiej. Przeciwnie.

Artykuł XII ustawy węgierskiej, który w całej swej podstawie kładzie nacisk na konstytucyjność drugiej połowy monarchii i na jej charakter zbiorowy (państwo przedlitawskie nazywane jest w niej stale »innymi krajami zostającymi

pod panowaniem wspólnego Monarchy») zawiera w § 29 postanowienie następujące:

»Stosownie do zasady równości ma wybrać Sejm węgierski ze strony Węgier Delegację złożoną z pewnej liczby członków, a to z obu Izb Sejmu państwowego. W równy sposób miałyby także i inne kraje i prowincje Najjaśniejszego Pana wybrać ze swej strony w drodze konstytucyjnej Delegację złożoną z również tylu członków«.

Odpowiednio do tego zawiera § 8 ustawy zasadniczej austriackiej o sprawach wspólnych (uchwalone na wniosek Ziemiałkowskiego) postanowienie tej treści:

»Przypadających na Izbę poselską czterdziestu członków wybiera się w ten sposób, iż posłowie poszczególnych Sejmów (*die Abgeordneten der einzelnen Landtage*) wysyłają delegatów wedle oznaczonego rozkładu«...

Wprowadzenie wyborów bezpośrednich do Rady państwa ograniczyło się zatem stosownie do tego tylko do takiej modyfikacji powyższego § 8-go ustawy zasadniczej o sprawach wspólnych, iż na mocy art. II ustawy z dnia 2 kwietnia 1873 r. Dz. u. p. Nr. 40 »od tej chwili mają wybierać do Delegacji Rady państwa delegatów i zastępców w liczbie przypadającej, na kraj wedle § 8 al. 2 i 3 i § 9 ustawy z dnia 21 grudnia 1867 r. Dz. u. p. Nr. 146 członkowie Izby posłów wybrani w dotyczącym kraju« (*durch die in dem betreffenden Lande gewählten Mitglieder des Abgeordnetenhauses*).

Innego rodzaju uszczuplenia stanowiska królestw i krajów sprowadziły ustawy zasadnicze: o odpowiedzialności ministrów z dnia 25 lipca 1867 roku Dz. u. p. Nr. 101, o pełnieniu władzy rządowej i wykonawczej z dnia 21 grudnia 1867 r. Dz. u. p. Nr. 145 i o władzy sędziowskiej z 21 grudnia 1867 r. Dz. u. p. Nr. 144.

Na zasadzie tych ustaw całą władzę rządową (*Regierungsgewalt*) sprawuje monarcha jako cesarz (art. 2 ustawy o pełn. wł. rządowej i wyk.) przez ministrów odpowiedzial-

nych konstytucyjnie tylko przed Radą państwa (§ 2 ustawy o odp. min.) i podporządkowanych im urzędników i funkcyjaryuszy, którzy dyscyplinarnie w obrębie swego urzędowego zakresu odpowiadają za przestrzeganie ustaw zasadniczych tudzież za prowadzenie spraw zgodne z ustawami państwowymi i krajowymi (art. 12 ust. o p. wł. rząd. i wyk.). Cesarz mianuje i oddala ministrów, nadaje państwowe odznaczenia, sprawuje naczelną komendę nad siłą zbrojną, wydaje wojnę i zawiera pokój oraz traktaty państwowe. W jego imieniu wykonywane jest prawo mennicze (art. 3—7 ust. o peł. wł. rząd. i wyk.); w jego imieniu sprawowane bywa wszelkie sądownictwo w państwie (art. 1 ust. o władzy sędziowskiej); w jego imieniu ogłaszane wszelkie ustawy, z »powołaniem się na przyzwolenie wskazanych konstytucją ciał reprezentacyjnych i z kontrasygnaturą odpowiedzialnego ministra« (art. 10 ust. o peł. wł. rząd. i wyk.). W miejsce koronacji składa cesarz przy objęciu rządów w obecności obu Izb ślubowanie pod przysięgą, (*das eidle Geloöbnis*), że będzie niezłomnie dochowywał ustaw zasadniczych królestw i krajów reprezentowanych w Radzie państwa i będzie rządził zgodnie z nimi i powszechnymi ustawami (art. 8 ust. o peł. wł. rząd. i wyk.).

System powyższych urzędzeń państwowych, obejmujących całość królestw i krajów w Radzie państwa reprezentowanych, całość oznaczaną także (ze względu na ustaloną ustawami ugodowemi nazwę »austriacko-węgierskiego mocarstwa«, względnie »austriacko-węgierskiej monarchii«) mianem państwa austriackiego względnie przedlitawskiego, uzupełniają postanowienia zasadniczej ustawy z dnia 21 grudnia 1867 r. Dz. u. p. Nr. 142 o powszechnych prawach obywateli, oraz ustawy zasadniczej z dnia 21 grudnia roku 1867 Dz. u. p. Nr. 143 o ustanowieniu Trybunału państwa (*Reichsgericht*) i z dnia 22. października 1875 r. Dz. u. p. Nr. 36 o ustanowieniu Trybunału administracyjnego (*Verwaltungs-gerichtshof*).

Pierwsza z tych ustaw »znajdująca — jak to już zauważył Spiegel (por. art. p. t.: »Länder Autonomie und Selbstverwaltung«. Öst. St. w. b. III, 412) — nawet nazwę państwa«, nazwę ustawodawstwu grudniowemu zresztą nieznana, ustanawia »dla wszystkich osób przynależnych do królestw (*für alle Angehörigen der... besteht*) reprezentowanych w Radzie państwa, jedno powszechne austriackie prawo obywatelstwa państwowego (*ein allgemeines österreichisches Staatsbürgerrecht*). Ustawa określa pod jakimi warunkami austriackie prawo obywatelskie się nabywa, wykonuje i utracą« (art. 1).

Druga powołuje do życia »dla rozstrzygnięcia w sporach kompetencyjnych i w sporach prawa publicznego dla królestw i krajów, reprezentowanych w Radzie państwa Trybunał państwa«, do którego między innymi należy rozstrzygnięcie ostateczne w sporach kompetencyjnych »pomiędzy reprezentacją kraju a najwyższymi władzami rządowymi« i »pomiędzy samorządnymi organami krajowymi różnych krajów« oraz rozstrzygnięcie ostateczne »o pretensjach poszczególnych królestw i krajów w Radzie państwa reprezentowanych do ich ogółu i odwrotnie; dalej o pretensjach jednego z tych królestw i krajów do drugiego z nich, wreszcie o pretensjach, podnoszonych przez gminy, korporacje albo poszczególne osoby do jednego ze wspomnianych królestw i krajów, jeżeli takie pretensje nie nadają się do wytoczenia na zwyczajnej drodze prawa« (art. 1, alin. b) i c) art. 2-go i alin. a) art. 3-go).

Trzecia nakoniec z tych ustaw powołuje do życia Trybunał administracyjny, mający orzekać »we wszystkich wypadkach, w których ktoś czuje się naruszonym w swych prawach przez niezgodne z ustawą rozstrzygnięcie lub zarządzenie władzy administracyjnej«, przyczem pod nazwą władzy administracyjnej rozumie ona »zarówno organa administracji państwowej, jako też organa administracji krajowej, państwowej i cywilnej« (art. 2).

Tym sposobem łącznie z Najwyższym Trybunałem sądownym i kasacyjnym (*Oberster Gerichts-und Kassationshof*), utworzonym jeszcze ces. patentem z d. 7 sierpnia 1850 r. Dz. u. p. Nr. 325 (por. też art. 12 u. zas. o wł. sędz.) — powołane zostały do życia trzy najwyższe trybunały państwowe z zakresem działania rozciągającym się na obszar wszystkich przedlitawskich królestw i krajów.

IV.

**Formalne stanowisko królestw i krajów
w Radzie państwa oraz stosunek ich do
siebie i do całości państwowej.**

Państwo przedlitawskie nie zostało powołane do życia przez zgodną, konstytucyjnie wyrażoną wolę krajów. Sankcyja pragmatyczna doszła do skutku za zgodą Stanów krajowych (znaczenie tego faktu usiłowali niektórzy pisarze umniejszyć dopiero wówczas, gdy skutek już był osiągnięty), Sankcyja pragmatyczna nie tworzyła wszakże dzisiejszego państwa, nie tworzyła nawet w ogólności żadnego państwa, a jedynie łączyła w unię realną, pod panowaniem domu Habsburskiego, wszystkie te państwa i kraje, które w danej chwili pozostawały pod wspólnem berłem. W okresie czasu, w którym związek krajów habsburskich przeistoczył się w dzisiejszy ustrój państwowy, kraje nie posiadały żadnego konstytucyjnego organu do wyrażenia swej odrębnej woli, nie odrębna więc, konstytucyjna wola krajów była czynnikiem, dzięki któremu powstał ten ustrój.

Siłą twórczą która dokonała tego dzieła jest dynastia Habsburska, doprowadzenie zaś jego do skutku stało się możliwym skutkiem stanowiska dynastji jako czynnika panującego w każdym z tych krajów z osobna i to jako czynnika panującego w każdym z nich dziedzicznie z władzą absolutną. Stawszy się *de facto* jedynym wyrazicielem prawnej woli krajów, dynastia powołała najpierw do życia szereg instytucji centralnych, zespalających w coraz bardziej jednolitą całość ogół dziedzicznych królestw i krajów, następnie zaś w oktrojowanych ustawach zasadniczych, pań-

stwowych i krajowych położyła fundament pod budowę dzisiejszego ustroju państwowego, wykończoną ostatecznie (po uchyleniu się Węgier od wspólności państwowej i po ścięciu się skutkiem tego pojęcia państwa austriackiego do krajów nie-węgierskich!) przez ustawodawstwo grudniowe. Zachowanie własnego i odrębnego organu woli w formie węgierskiego Sejmu państwowego bezwzględna afirmacja tej woli dokonana przez polityczny naród węgierski w konflikcie jaki wybuchł pomiędzy Sejmem węgierskim a wspólnym monarchą wszystkich krajów habsburskich były przyczyną, która mimo złamania oporu zbrojnego Węgier, rozstrzygnęła ów konflikt na korzyść odrębnego stanowiska państwowego krajów korony węgierskiej w stosunku do reszty krajów habsburskich.

Jeżeli wszakże państwo »królestw i krajów reprezentowanych w Radzie państwa« nie zostało stworzone przez kraje jako wyraz ich własnej i odrębnej woli — tedy na odwrót nie państwo jest tym czynnikiem, któremu swój początek i byt zawdzięczają kraje.

Królestwa i kraje istniały jako odrębne organizacje państwowe albo też jako części organiczne państw niezawisłych przed dzisiejszym państwem przedlitawskim. Był i początek zawdzięczają one ogólnym, wielowiekowym, a bardzo odmiennym procesom polityczno-historycznym. Na fakcie ich odrębnego prawnopolitycznego bytu, za ich przyzwoleniem powstała ich unia realna. Ich wspólny monarcha przetworzył ją w dzisiejsze państwo przedlitawskie. On oktrojował główne zasady, które stanowią zarówno o ustroju nowej całości państwowej, jak i o ustroju ich własnym, jako składowych części tego państwa, pozbawionych osobowości prawnej w znaczeniu prawa międzynarodowego, lecz zarazem jako samoistnych i nadal historycznopolitycznych indywidualności, jako podmiotów nie tylko w znaczeniu prywatnym — ale i publiczno-prawnym, jako rozległych i samoistnych terytorjalnych związków

zwierzchniczych, uposażonych w atrybucje samorządu i autonomii.

Podstawę osobowości prawnej królestw i krajów jako ciał finansowych stanowi: majątek krajowy, na który w głównej części składają się opłaty i podatki (w tem różnica zasadnicza od innych, prywatnych podmiotów prawa majątkowego); podstawę osobowości ich jako ciał samorządnych i autonomicznych stanowią nadto dwa czynniki inne: osobowy i rzeczowy, ludność i terytorium krajowe. Ponieważ oba czynniki powyższe są zarazem składnikami państwa, ponieważ z drugiej strony dla określenia natury prawnej stanowiska krajów rozstrzygające znaczenie posiada obok nich także stanowisko organów krajowych i ich stosunek do organów państwa, wypadnie po kolei poddać rozbirowi formalnemu wszystkie te trzy momenty, uwzględniając przy każdym z nich z osobna stosunek kraju do państwa, tak jak ono zostało ukonstytuowane po ugodzie z krajami korony węgierskiej.

Stosownie do tego omówimy w rozdziałach następujących: *A*) sprawę przynależności krajowej; *B*) sprawę terytorium krajowego; *C*) stanowisko prawne organów krajowych i ich stosunek do organów państwa.

A.

Przynależność krajowa.

Mimo ustanowienia austriackiego prawa przynależności państwowej jako jednolitej podstawy wykonywania praw politycznych we wszystkich królestwach i krajach reprezentowanych w Radzie państwa istnieje obok niego związek ściślejszy, który łączy ze sobą w szczególniejszy sposób obywateli każdego z tych krajów, wziętego z osobna.

Związek ten, obejmujący ludność, która posiada prawo swojszczyzny w gminach położonych w obrębie kraju, oznaczany nazwą »przynależności krajowej« (*Landesangehörigkeit*) nie został dotąd przez ustawodawstwo krajowe rozwinięty w pełny i konsekwentny sposób na wzór prawa przynależności państwowej (uregulowanego systematycznie, ustawami państwowymi z dnia 3 grudnia 1863 r. Dz. u. p. Nr. 103 i z dnia 5 grudnia 1896 Dz. u. p. Nr. 222), albo choćby tylko na wzór, podług jakiego prawo przynależności krajowej unormowane zostało w Zaliławii przez ustawodawstwo kroackie. Podczas gdy bowiem w Kroacji także obśadzenie zarówno kroacko-slawońskich oddziałów urzędów centralnych jak i wszelkich organów rządu centralnego działających na terytorium krajowem (por. § 46 ust. ugodowej z r. 1868) jest w zasadzie (»ile możności«)

zastrzeżone krajowcom; gdy ustawą krajową kroacką od prawa wyborczego do Sejmu krajowego, wysyłającego posłów do wspólnego węgierskiego Sejmu państwowego, wykluczeni zostali wszyscy obywatele nie posiadający »kroacko-slawońsko-dalmatyńskiej przynależności krajowej« a samo prawo przynależności krajowej — mimo istnienia we wszystkich krajach korony węgierskiej jednolitego prawa obywatelstwa państwowego (§ 10 ustawy węgierskiej), oparło się tam na samodzielnej kroackiej ustawie gminnej (artykuł ust. XVI z 1870 r.)¹⁾ — w królestwach i krajach przedlitawskich pierwsza z tych kwestyi nie jest w ogólności unormowana prawnie, do prawa wyboru czynnego i biernego dopuszczeni są wszyscy »obywatele austriaccy«, którzy tylko posiadają prawo wyborcze w odpowiednich kuryach i okręgach wyborczych położonych w kraju, prawo zaś przynależności gminnej, zaokupowane ustawą państwową jeszcze z r. 1863-go, uregulowane zostało przez nią i przez następną ustawę państwową bez uwzględnienia sprawy przynależności krajowej.

Przynależność krajowa nie jest zatem instytucją unormowaną w szczegółach i równorzędną prawu przynależności państwowej, z którą też nie może znaleźć się w sprzeczności²⁾.

Mimo to jednak i mimo, iż prawo inkolatu krajowego, którego nadawanie przysługiwało Sejmom stanowym zostało uchylone, nie jest przynależność krajowa ani tylko, jak

1) Powyższe urządzenia prawne dają teoretykom ustroju kroackiego, (mimo istnienia państwowego prawa obywatelstwa wszystkich krajów węgierskich) podstawę do uznania w przynależności krajowej: »kroacko-slawońskiego prawa obywatelstwa państwowego«, jako jednego ze znamion twórczych państwa kroackiego, jakkolwiek w znaczeniu względnem (»*relative Personalhoheit*«; por. dr. Gustaw Seidler: »Das juristische Kriterium des Staates« Tübingen 1905 p. 96 i n.

2) Por. Prof. Josef Ulbrich: »Lehrbuch des öst. St. R.« Berlin, 1883 p. 79.

to twierdzi prof. Hauke Fr. stosunkiem »faktycznym« (*»eine faktische Erscheinung und nicht mehr rechtlicher Zustand«* por. »Grundriss des Verfassungsrechtes«, Leipzig, 1905 p. 35), ani też nie jest jej znaczenie prawne ograniczone tylko, jak to utrzymuje Spiegel (por. art. p. t. »Länder, Autonomie und Selbstverwaltung« Öst. St. u. b. III, 412—3) do dziedziny prawa administracyjnego. Wypadki stosowania przynależności krajowej do sprawy szupasowej w drodze ustawy państwowej z d. 27 lipca 1871 r. Dz. ust. p. Nr. 88 i odpowiednich ustaw krajowych (u nas ustawa z d. 15 listopada 1874 r. Dz. ust. Nr. 65) nie są w szczególności, jak to twierdzą niektórzy autorowie (por. art. Spiegla p. t. »Heimatsrecht« Öst. St. w. b. II, 817; za nim dr. Rudolf Slavitschek »Selbstverwaltung in Böhmen« Aussig, 1913 p. 144) jedynymi wypadkami zastosowania przynależności krajowej. Na tym związku zbudowaną jest prawie cała instytucja samorządu krajowego, oraz odrębnego ustawodawstwa krajowego, które bez niego nie miałyby w tych przynajmniej, co obecne rozmiarach, żadnej głębszej racji istnienia. O czyje »potrzeby i dobrobyt«, o czyje »dobro« miałby się troszczyć Sejm, gdyby ludność przynależna do kraju nie stanowiła istotnie odrębnej i indywidualnej całości i gdyby ona pojęta być miała tylko jako przypadkowa część obywateli posiadających prawo przynależności państwowej? Jakie kryterium mogłaby mieć ustawodawcza i samorządna działalność Sejmu, gdyby owa ludność nie miała pewnych szczególniejszych, odrębnych interesów moralnych i materyalnych, dla których rozwoju i zaspokojenia w przeciwieństwie do potrzeb i interesów innych składowych części państwa został ten Sejm prawnie do życia powołany?

Że zaś i poza temi urządzeniami kwestya przynależności krajowej nie jest zupełnie obojętną i nieznaną językowi ustaw i aktów państwowych, świadczą takie przykłady, jak przytoczony już poprzednio sposób dokonywa-

nia krajami wyborów do Delegacji wspólnych, albo jak zapewnienie najwyższe zawarte w mowie tronowej z dnia 24 kwietnia 1873 r., iż minister dla Galicyi powoływany będzie wyłącznie tylko »z pośród obywateli przynależnych do Galicyi (*dem Lande Galizien Angehörigen*)«.

Przynależność krajowa, podobnie jak i państwowa opiera się formalnie na prawie swojszczyzny gminnej. Jak prawo swojszczyzny gminnej uzyskuje rozległe znaczenie terytorjalne dla państwa przez oparcie na niem ogólnych norm i urzędzeń prawnych, podobnie uzyskuje ono szersze znaczenie terytorjalne dla kraju przez to, iż na jego podstawie wznosi się mniej rozległa, ale bliższa i mocniej z nią związana choć niewykończona w szczegółach budowa urzędzeń samorządnych i autonomicznych.

Istotna treść prawa przynależności krajowej opiera się na fakcie istnienia odrębnych, »nie-wspólnych« interesów krajowych, podporządkowanych co prawda interesom państwa jako całości, nie tak rozległych jak tamte, niemniej wszakże żywotnych, równie uchwytnych i — przez pozytywne ustawodawstwo, dyplom październikowy, statuty krajowe i ustawę o reprezentacji państwa — równie jak tamte uprawnionych. Związane jak najściślej ze sprawą odrębnych »tradycyi, zapatrywań i roszczeń prawnych«, do których »złączenia i wyrównania z faktycznymi potrzebami monarchii«, nie zaś uchylecia i zniweczenia każe dążyć dyplom październikowy — sprowadzają się owe indywidualne interesy poszczególnych krajów w pierwszym rządzie do interesów natury moralnej. W nich to przecie znajduje uprawniony wyraz z jednej strony »historyczne poczucie prawne«, z drugiej zaś »istniejąca różnorodność« języka, pochodzenia, obyczajów, zwyczajów, właściwości moralnych i umysłowych. Odrębne interesy krajowe nie ograniczają się jednak bynajmniej do tych, chociaż tak bezcennych dóbr o charakterze moralnym. W ich zakres wchodzi także »dobro« w znaczeniu materyalnym, »dobrobyt« mieszkańców kraju

we wszystkich kierunkach, w których obowiązujące ustawy zasadnicze bądź w sposób pozytywny bądź nawet negatywny uzasadniają wyłączną ingerencję organów autonomii i samorządu krajów.

Skoro tak jest, skoro tak doniosłe a tak bezwzględnie uprawnione interesy ogółu mieszkańców każdego z krajów przedlitawskich wiążą się jak najściślej ze sprawą instytucji obywatelstwa krajowego tak, iż nie dadzą się bez niej nawet pomyśleć, a cóż dopiero zrealizować, jest prawdziwie rzeczą godną zastanowienia, czemu się to dzieje, że prawo przynależności krajowej jest bądź co bądź zawsze jeszcze czemś uznanem a niewykończonym, czemś co ma wygląd raczej zasady czy idei prawnej aniżeli instytucji unormowanej we wszystkich szczegółach pozytywnymi przepisami ustawy. Jak to rozumieć, że w tak doniosłej materii wykazało ustawodawstwo minionego pięćdziesięciolecia tak zdumiewającą beczynność? Powróćmy, dla wyjaśnienia tej kwestyi, raz jeszcze do sprawy »nie-wspólnych« interesów krajowych.

Indywidualne interesy krajowe sprowadzają się, jak powiedziano, w pierwszym rzędzie (choć nie wyłącznie!) do sprawy narodowości obywateli poszczególnych krajów. Prawo narodowości nie ma wszakże w państwie przedlitawskim poza jednostką żadnego podmiotu prawnego... Podobnie jak prawo obywatelstwa krajowego ma także i to prawo, wobec tego braku jakiegokolwiek zbiorowego podmiotu, charakter raczej zasady lub idei, aniżeli skutecznej i uchwytnej normy prawnej, jest również instytucją uznaną, ale niewykończoną ostatecznie.

Oba te zjawiska są w ścisłej łączności i wzajemnej zależności. Jedna luka ciągnie za sobą drugą, druga nie da się pojąć, a co ważniejsze usunąć bez uwzględnienia pierwszej. Jak wytworzone historycznie kraje mogą dać jedyne zbiorowe a (zarówno we wzglądzie ustawodawczym jak i administracyjnym!) uchwytne oparcie idei narodowości,

tak też i pełne a jednolite wykonanie praw kraju związanych ze sprawą narodowości jego obywateli, ściągnięcie idei narodowości przez ustawodawstwo krajowe na grunt właściwy, związanie jej ściśle ze sprawą przynależności krajowej jest warunkiem, ażeby obywatelstwo krajowe mogło się stać pełną i wykończoną instytucją prawną.

B.

Terytorium kraju.

Jak przynależność krajowa nie posiada samoistnego znaczenia na zewnątrz państwa a tylko w jego obrębie, w stosunku do jego innych części składowych, podobnie i terytorium krajów posiada jedynie znaczenie względne: Na zewnątrz pokrywa się ono z terytorium państwa, a samoistnie występuje tylko w stosunku do innych królestw i krajów przedlitawskich i do całego przedlitawskiego państwa.

Temu rozróżnieniu odpowiada także i rodzaj norm prawnych, które wchodzi w zastosowanie przy jednych i drugich zmianach terytoryalnych: Zmiany terytorium krajów, równoznaczne ze zmianami terytorium państwa dokonywane są w drodze układów międzynarodowych, zatwierdzanych następnie w myśl al. a) § 1-go ustawy o sprawach wspólnych, oraz al. a) § 11-go ustawy o reprezentacji państwa¹⁾ przez reprezentację całego państwa. Nato-

¹⁾ Por. układ z d. 14 lipca 1868 r. w przedmiocie »uregulowania granicy między Tyrolem a Szwajcaryą«, ratyfikowany przez cesarza dnia 22 listopada 1868 r. i po zatwierdzeniu przez obie Izby Rady państwa ogłoszony p. d. 1 stycznia 1869 Dz. u. kr. Nr. 2 ex 1869.

Co do innych zmian terytorium państwowego dokonanych przed

miast zmiany terytoryalne między poszczególnymi krajami, zmiany wewnątrz państwa, jako nieuznane w § 11-ym ust. o reprezentacji państwa za sprawy wspólne, wiążą się najściślej ze zmianą konstytucji krajowej i należą do ustawodawczego zakresu działania Sejmów.

Jakkolwiek jednak i sprawa zmiany terytorium kraju w stosunku do obcego państwa jako sprawa zagraniczna należy zasadniczo do zakresu działania państwa, nie wynika z tego, ażeby ingerencja kraju i jego reprezentacji miała być w tym kierunku w zupełności uchyloną. Przykład sporu granicznego o »Morskie Oko« — interesujący także z tego powodu, że jest to jedyny po r. 1867 przykład tego rodzaju sporu między krajem przedlitawskim a Węgrami — dowodzi, że rzecz ma się odmiennie. Zasadniczo wchodziła i ta sprawa jako sprawa ewentualnej zmiany granicy w stosunku do obcego, bo węgierskiego państwa, w zakres działania całego przedlitawskiego państwa. Ze względu wszakże na stosunek łączący Węgry z Przedlitawią sposób rozstrzygnięcia sporu granicznego w drodze układu międzynarodowego odpadał sam przez się. Nasuwała się tedy droga inna: rozstrzygnięcie sporu przez wspólnego monarchę. Myśl tego rodzaju była też w samej rzeczy rozważaną przez oficjalną deputację kraju wysłaną w tej sprawie do Korony na podstawie uchwały Sejmu galicyjskiego z dnia 19 maja 1893 r. W rezultacie spór rozstrzygnięty został w drodze sądu polubownego, do którego jednego z arbitrów powołał rząd węgierski, drugiego zaś rząd austriacki; sąd złożony w ten sposób ukonstytuował się ostatecznie przez wybór superarbitra

rokiem 1867 w drodze układów międzynarodowych, zobacz uwagę na str. 430 »Kodeksu prawa politycznego« prof. Starzyńskiego, Lwów, 1903.

¹⁾ Na zasadzie ustawy z dnia 25 stycznia 1897 r. Dz. u. p. Nr. 32. »o ustanowieniu granicy pomiędzy Galicyą a Węgrami przy t. zw. Morskim Oku w Tatrach«.

(prezydenta szwajcarskiego Sądu związkowego, dra Jana Winklera) i wydał p. d. 13 września 1902 r. orzeczenie, ułatwiające sprawę merytorycznie. Mimo wszakże, iż na zewnątrz sprawa traktowaną była między Węgrami a państwem przedlitawskim, mimo, iż przyzwolenie na jej rozstrzygnięcie w drodze sądu polubownego wypowiedziała ze strony przedlitawskiej ustawa uchwalona przez Radę państwa, *meritum* rozstrzygnięcia sprawy po stronie austriackiej od pierwszej mieszanej komisji granicznej, z dnia 16 sierpnia 1883 r., do której na zasadzie § 2-go instrukcji Wydziału krajowego wydelegował Wydział krajowy radcę Edwarda Mochnackiego¹⁾ zabiegał w gruncie rzeczy sam kraj za pośrednictwem swych organów reprezentacyjnych, Sejmu i Wydziału krajowego. Od niego (głównie za sprawą Władysława Zamoyskiego) pochodziła inicjatywa, on też w drodze troskliwych i szczegółowych badań i poszukiwań przedewszystkiem dra Al. Czółowskiego zebrał i przygotował cały materiał dowodowy. Na jego nakazanie żądanie, kilkakrotnie przez Sejm ponawiane (zobacz rezolucje Sejmu z dnia 22 listopada 1890 r., 6 kwietnia 1892 r., 19 maja 1893 r., 13 lutego 1894 r., 12 lutego 1897 r., 8 lutego 1898 r.), ażeby do sądu polubownego oprócz sędziego powołanego przez rząd państwa (był nim prezydent wyższego sądu krajowego we Lwowie, R. dw. dr. Aleksander Mniszek-Tchórznicki) i dodanego mu do pomocy prokuratora skarbu (R. dw. dra Wiktora Korna ze Lwowa) »dopuszczony był delegat kraju naszego«, został istotnie na rzecznika interesów kraju przed sądem polubownym powołany prof. Oswald Balzer, upoważniony już do pod-

¹⁾ Drugim z galicyjskich członków (*Galizische Mitglieder*) komisji mieszanej był wydelegowany przez namiestnika na zasadzie reskryptu ministra spraw wewnętrznych z 27 lipca 1893 r. l. 11811 starosta nowotarski Franciszek Steuer (por. odezwę namiestnictwa lwowskiego z d. 29 lipca 1883 r. l. 8035, pr. i odezwę Wydziału krajowego z dnia 3 sierpnia 1883 r. l. 39,338).

jęcia tej zaszczytnej misji uchwałą Wydziału krajowego z dnia 18 marca 1898 r. L. 9799. W tym charakterze, powołany następnie przez rząd państwa i do obrony jego interesów w sporze granicznym z Węgrami, wystąpił też istotnie prof. Balzer wobec sądu polubownego i jego to znakomitej obronie zawdzięcza kraj przedewszystkiem słuszny i korzystny dla siebie wynik sporu o Morskie Oko. Orzeczenie sądu polubownego stwierdziło wyraźnie, iż prof. Balzerowi powierzonym było przed sądem »zastępstwo interesów austriackiej połowy państwa i kraju Galicyi«. (*Vertretung der österreichischen Reichshälfte und des Landes Galizien*).

Zasada nienaruszalności terytorium krajowego ze strony państwa i innych krajów przedlitawskich bez zgody interesowanego kraju nie daje się natomiast zilustrować żadnym przykładem z okresu po 1867 r., a to z tej prostej przyczyny, że historia polityczna tego okresu nie zna wypadku właściwej zmiany terytorjów krajowych. Usiłowania mające na celu połączenie drobnych krajów przedlitawskich okolic Alp i Pobrzeża w coraz to inaczej kombinowane nowe utwory terytorjalne, były podejmowane kolejno prawie przez wszystkie projekty konstytucyjne z lat 1848 do 1860 roku, skończyły się wszelako rezultatem, idącym najdalej w kierunku uwzględnienia i zachowania odrębności najmniejszych nawet kraików przedlitawskich.

Poprzednio, jeszcze w okresie rządów absolutnych podjęta była także próba podziału największego z królestw, Galicyi na dwa odrębne »kraje koronne«, albo przynajmniej na dwa lub trzy okręgi odrębne pod względem administracji politycznej. Próby te pozostały wszakże bez skutku¹⁾.

¹⁾ Reskryptem ministerstwa spraw wewnętrznych z dnia 28 stycznia 1849 r. Dz. ust. p. Nr. 106 została w Krakowie powołana do życia oddzielna »komisya gubernialna« dla sześciu zachodnich obwodów (*Kreise*). Postawiona w ten sposób na grunt realny kwestya podziału administracji krajowej na dwa okręgi, kwestya kielkująca już od r. 1846,

Myśl właściwego podziału kraju zarzucono ostatecznie już w r. 1850. W »najpoddafszym raporcie rady ministrów w przedmiocie przyszłego stanowiska i urzędzenia królestw Galicyi i Lodomeryi« z dnia 4 września 1850 r. (zob. *Beilage-Heft zum allg. Reichs-Ges. und Reg. blatte f. d. Kaiserthum Österreich. 1850, 311—4*) uznano mianowicie pomysł tego rodzaju za niemożliwy do urzeczywistnienia ze względu na jedność geograficzno-historyczną, wspólność środków i warunków komunikacyjnych, produkcyjnych i kulturalnych całego kraju: wszelkie granice, pociągnięte w tych warunkach miałyby tedy zdaniem podpisanych na wywodzie ministrów (B a c h, S c h m e r l i n g, S c h w a r z e n b e r g) charakter »granic arbitralnych« (*arbiträre Grenzen*), »gdyż przyjęta w poprzednim stuleciu nazwa zbiorowa tych królestw oznaczała zawsze tylko jeden, jednolity (*ungeteiltes*) jakkolwiek (wskutek traktatów międzynarodowych p. a.) w swych granicach zmieniający się obszar«. Myśl podziału Galicyi okazała się nadto niewykonalną z uwagi na »interes dobrobytu i całości państwa, oraz wyższe względy polityczne i strategiczne« (*das Interesse der Wohl-*

udaremniona w 1848 r. przez Wacława Zaleskiego, uchylona, zdawało się, definitywnie przez Agenora Gołuchowskiego jako ministra Stanu w r. 1860, jątrzyła umysły w kraju przez lat kilkanaście, aż zesła ostatecznie z porządku dziennego ze zniesieniem (w r. 1866 zniesiono też krakowską krajową Dyrekcyę, a w roku 1867 krakowską Prokuratorę Skarbu) gubernialnej komisji krakowskiej, za czasów drugiego namiestnictwa A. Gołuchowskiego w r. 1867.

Innego rodzaju próbą podziału kraju na trzy okręgi »administracyjno-samorządno-autonomiczne« była organizacja projektowana w najniefortunniejszej formie przez statut Bachowski z 1850 r.

Por. »Denkschrift in Betreff der Theilung Galiziens«. Aus der Staropigianischen Institut-Druckerei. Lemberg, 1865,

Zob. także w tej sprawie: Bronisława Łozińskiego: »Agenor hr. Gołuchowski w pierwszym okresie rządów swoich (1846—1859)«, Lwów, 1901, p. 137 in.; oraz Kaz. Ostasze wskiego-Barańskiego: »Wacław Michał Zaleski (1799—1849), Lwów, p. 137 i n.

fahrt und Integrität des Reiches, höhere politische und strategische Rücksichten). Organizacya państwowych władz administracyjno-politycznych, skarbowych, sądowych i t. d. została i w tym kraju, podobnie jak w innych przystosowaną ostatecznie do zasady jednolitości terytorium krajowego¹⁾.

Dodać należy, że rozróżnianie pomiędzy granicami państwa a granicami, oddzielającymi jedynie terytoria sąsiednich królestw i krajów uwydatnia się nie tylko w kierunku ustawodawczym, ale i administracyjnym. Galicyjski Wydział krajowy, który zasadniczo, na mocy § 2 instrukcyi uchwalonej przez Sejm dnia 24 listopada 1890 r. powołany

¹⁾ Obok Namiestnictwa i znajdujących się przy niem władz i komisji rozciągających swą działalność na obszar całego kraju istnieją w kraju obecnie następujące najważniejsze władze państwowe: Krajowa Dyrekcyja skarbu i Galicyjska Prokuratorya skarbu (ta ostatnia posiada ekspozyturę krakowską) we Lwowie, Dyrekcyja poczt i telegrafów dla Galicyi i W. Ks. kr. we Lwowie, Galicyjska Dyrekcyja lasów i dóbr państwowych we Lwowie, Starostwo górnicze dla Galicyi z W. Ks. Kr. w Krakowie, Komenda żandarmeryi dla Galicyi we Lwowie. Pod względem sądowym tworzy kraj dwa okręgi wyższych sądów krajowych, którym odpowiadają dwa okręgi Nadprokuratoryi państwa we Lwowie i Krakowie; pod względem wojskowym, trzy okręgi komend korpusnych (Lwów, Kraków, Przemyśl); na trzy okręgi (Dyrekcyi lwowskiej, krakowskiej i stanisławowskiej) rozpada się też administracya kolei żelaznych.

Co do organizacyi kościelnej wypada przypomnieć, że siedzibą arcybiskupstw wszystkich trzech obrządków krajowych jest Lwów; oprócz nich i odpowiadających im okręgów dyecezyalnych istnieją w kraju trzy jeszcze okręgi dyecezyalne rzymsko-katolickie (Kraków, Tarnów, Przemyśl i dwa grecko katolickie (Przemyśl, Stanisławów).

Jako zwyczajne miejsce posiedzeń Sejmu krajowego (por. §§ 8 i 15 statutu kr.) jest zarazem »krajowe stołeczne miasto Lwów« siedzibą Wydziału krajowego i wszystkich związanych z nim zakładów, instytucyi i organów autonomicznych (Bank krajowy, Bank przemysłowy, Kraj. Komisya rolnicza, Kraj. Komisya dla spraw przemysłowych, Kraj. Rada kolejowa etc. etc.) rozciągających swą działalność na obszar całego Królestwa.

jest w normalnym biegu rzeczy do »strzeżenia całości kraju« uchylał się stale od obowiązku stawiania znaków granicznych na granicach kraju, które zarazem są granicami państwa, a przeciwnie poczuwał się zawsze, przynajmniej w zasadzie ¹⁾ do obowiązku utrzymywania znaków granicznych z sąsiednimi krajami przedlitawskimi, oraz do wysyłania swych delegatów na zebrania granicznych komisji mięszanych i do pokrywania kosztów, związanych ze sprawą sprawdzania i prostowania odpowiednich granic. Na tem stanowisku stanął też i rząd państwowy uznając w okólniku ministerstwa spraw wewnętrznych z dnia 1 lutego 1903 r. l. 35896, iż tylko koszta »sprawozdań i oznaczania (*Vermessung und Vermerkung*) granic krajowych mają być pokrywane przez interesowane kraje z odpowiednich funduszków krajowych« (*von den beteiligten Kronländern aus den betreffenden Landesfondem*), wszelkie zaś koszta odnoszące się do granic państwa, pokrywane być mają przez ministerstwo spraw wewnętrznych. Znany jest mimoto wy-padek, w którym rząd państwowy zaproponował Wydziałowi krajowemu wspólne ponoszenie kosztów odszkodowania mieszkańców granicznych kraju przy regulacji rzeki Przemszy ²⁾, leżącej na granicy państwa.

Na czem polega znaczenie terytorium krajowego pod względem prawno-politycznym?

Zasada się ono na tem, że obok ludności krajowej stanowi ono drugi czynnik twórczy, drugą fizyczną i jednolitą podstawę osobowości kraju, o tyle wszakże ściślejszą i uchwytniejszą, iż objęte są nią nietylko osoby, ale i rzeczy (a przedewszystkiem własność nieruchoma, na której

¹⁾ Względ na szczupłość funduszków krajowych skłonił Wydział krajowy parukrotnie w latach ubiegłych do odmowy ponoszenia kosztów komisji granicznych z powodów natury formalnej. Ze względów zasadniczych oszczędność ta budzi pewne wątpliwości.

²⁾ Wydział krajowy odpowiedział odmownie.

częściowo opiera się prawo wyborcze). Rozciągłość terytorium krajowego rozstrzyga o granicach samorządu i autonomii krajowej a w szczególności o granicach, w których posiadają moc obowiązującą »ustawy krajowe, uchwały Sejmu i rozporządzenia Wydziału krajowego« (ustawa galicyjska z d. 10 marca 1866 Dz. u. kr. nr. 13). Z niem wiąże się sprawa wszelkich stosunków, praw i obowiązków, których podmiotem jest kraj, przedewszystkiem zaś sprawa nazwy, tytułu, godła i barw, przysługujących krajowi jako jednolitej i niepodzielnej całości.

C.

Stanowisko organów krajowych.

I.

W przeciwstawieniu do sprawy terytorium i przynależności krajowej, które nie nastroczą analizie prawniczej poważniejszych trudności, przedstawia się kwestya formalnego stanowiska organów zwierzchniczych kraju jako zagadnienie niezmiernie skomplikowane i nie łatwe do uchwytne go i ścisłego ujęcia a to głównie ze względu na charakter prawny panującego jako głowy całego państwa przedlitawskiego a zarazem pana każdego z królestw i krajów z osobna.

Przedstawiliśmy poprzednio, iż po zredukowaniu znaczenia Stanów krajowych do nic nie znaczących pozorów w każdym z królestw i krajów, panujący w nich monarchowie dziedziczy z domu Habsburskiego stali się z końcem XVIII w. jedynymi wyrazicielami prawnej ich woli na zewnątrz. Przedstawiliśmy dalej, że skutkiem wielowiekowego pozostawania tych krajów pod panowaniem wspólnej dynastji, a dalej skutkiem wytworzenia przez dynastję dla rządu nimi instytucji centralnych, rozciągających swą działalność na terytorium większej liczby krajów, zatracano

się stopniowo poczucie ich odrębności i poczucie ściślejszego i bezpośredniego związku, łączącego kraj z monarchją jako jego suwerenem i jako jedynym istotnym węzłem, dzięki któremu wchodziły one w stosunek pośredni z innymi krajami habsburskimi. Powstaje pytanie, czy ów związek ściślejszy i bezpośredni, który kiedyś był jedynym węzłem, łączącym Koronę z każdym z królestw i krajów z osobna, został od chwili ostatecznego ukonstytuowania się państwa przedlitawskiego całkowicie uchylony, czy zatem w obecnym ustroju jedynym stosunkiem krajów do Korony jest stosunek ich do monarchji, jako zwierzchnika całego państwa przedlitawskiego, cesarza Austrii, czy też odwrotnie w stanowisku monarchji jako cesarza Austrii, nie wyczerpuje się całkowicie jego prawno-państwowy charakter jako zwierzchnika i pana poszczególnych królestw i krajów?

Zarówno analiza historyczno-polityczna, jak i ściśle formalna, prowadzą do wniosku, iż związek ten, którego żywe odczucie tuż jeszcze przed r. 1848 zdecydowało o odrzuceniu pomysłów quasi-konstytucyjnych ks. Klemensa Metternicha, istnieć dotąd nie przestał, jakkolwiek w wielkiej mierze został on wyparty i uchylony przez rodzaj stosunku królestw i krajów do monarchji jako cesarza Austrii¹⁾.

¹⁾ Przeciwny pogląd wypowiada Prof. T e z n e r Friedrich w dziele p. t. »Der Kaiser« Wien 1909 p. 71 i w pracy »Die Volksvertretung« Wien 1912 p. 645. Twierdzi on tam poprostu, że konstytucya marcową, ustanawiając władzę cesarską dla całego państwa, zniósła formalnie władzę monarchji jako zwierzchnika poszczególnych krajów i »ukróciła kraje skutkiem tego o głowę« (...hat die Länder durch formelle Aufhebung der landesfürstlichen Gewalt um den Kopf kürzer gemacht).

Nie zamierzając w tem miejscu rozstrzygać sprawy spornej czy mianowicie godność cesarza Austrii odnosi się rzeczywiście także i do krajów węgierskich i poprzestając na stwierdzeniu, że w każdym razie

Poczucie odrębności królestw i krajów osłabiło się niewątpliwie we wszystkich krajach habsburskich w ciągu ewolucji, w której wytwarzały się podstawy wspólności państwowej monarchii habsburskiej. W chwili rozstrzygającej dla kształtowania się obecnego ustroju poczucie owo było wszakże jeszcze żywym, a co więcej utrwaliło się i uzewnętrzniło formalnie przez wyraz prawny, jaki mu odpowiada także i w obecnie obowiązujących ustawach zasadniczych.

»Królestwa i kraje« utrzymały tedy i w r. 1860 i 1867 razem z odrębnością terytorjalną swe nazwy i tytuły historyczne, pozostałe z czasów, w których tworzyły bądź to odrębne organizacje państwowe, bądź też organiczne części składowe innych państw udzielnych. Przyćmione urokiem cesarskiej korony Habsburgów, zrazu elekcyjnej, rzymsko-niemieckiej, potem dziedzicznej, austriackiej, zeszyły one w cień i straciły wiele ze swego blasku dawnego, ale w zapomnienie nie poszły i żyją i dzisiaj we wszystkich prawno-politycznych aktach odnoszących się do królestw i krajów, we wszystkich państwowych ustawach zasadniczych, przedewszystkiem zaś jaśniejają na czele konstytucyi krajowych i na czele wszystkich ustaw, (Za zgodą Sejmu Mojego Królestwa... Księstwa... etc.) uchwał i rozporządzeń

odnosi się ona do całego państwa przedlitawskiego, śmiemy zauważyć, że nie na konstytucyi marcowej opiera się obecny ustrój państwa.

Konstytucya marcowa nie zawiera w dodatku (równie jak i inne ustawy konstytucyjne) żadnego postanowienia, któreby wyraźnie odbierały monarsze charakter zwierzchnika krajów. Przeciwnie, powołany przez nas poprzednio § 9 tej konstytucyi uwydatnia wyraźnie stanowisko monarchy jako zwierzchnika poszczególnych krajów przez to iż zawiera postanowienie, że »korona państwa i każdego poszczególnego kraju koronnego jest dziedziczną w domu Habsbursko-Lotaryńskim«; w § 8 przeciwstawione są nadto herbom i barwom cesarskim herby i barwy poszczególnych krajów, zaś w § 10 jest mowa o przybraniu przez cesarza nowych dodatkowych tytułów: Wielkiego Księcia krakowskiego i Księcia Bukowiny.

krajowych. Odpowiadają im tytuły, wyrażone w ogólnej tytulaturze monarchy, po tytule cesarza Austrii. Odpowiadają im także herby i barwy, które do dzisiaj mają zastosowanie nie tylko w samych królestwach i krajach (por. § 46 instrukcyi dla Wydziału krajowego w Galicyi), ale także umieszczane są w ogólnem godle monarchii i wyrażone na tarczach okalających godło domu cesarskiego. Znaczenia ich nie uchyla bynajmniej fakt, iż z jednej strony tytulatura monarchy nie odpowiada ściśle pod względem ilościowym tytułom obecnych siedemnastu królestw i krajów, z drugiej zaś strony, że liczba tych tytułów nie pokrywa się ściśle z ilością embleatów; fakt powyższy tłumaczy się po pierwsze zachowaniem przez dynastję także i takich kilku tradycyjnych tytułów, które nie mając obecnie odpowiednika terytorjalnego, posiadają już tylko znaczenie historyczno-polityczne, powtórę zaś okolicznością, iż już w odległej przeszłości niektóre z dzisiejszych królestw i krajów (jak np. oba arcyksięstwa austriackie) posługiwały się jednym godłem państwowem, w innych zaś (np. w Tyrolu i Galicyi) zachowały się ze względu na jeszcze odleglejszą przeszłość pewne nazwy i godła ich części składowych, które istotnie nie posiadają już obecnie żadnych urządzeń odrębnych i są z całością danego kraju organicznie najzupełniej zespolone. Podobne braki konsekwentnego ustalenia tytulatury i godła wykazują jednak skądinąd także i oba udzielne państwa, wchodzące w skład austriacko-węgierskiego związku ¹⁾.

¹⁾ Por. w tej kwestyi Prof. Bernatzik: »Die öst. Verf. Ges.« p. 56 in. i Prof. Pliverić: »Der kroatische Staat« Sep. Abdruck aus den Agramer Tagblatt, Agram 1887, p. 111.

W związku ze sprawą embleatów królestw i krajów przedlitawskich godnym bacznej uwagi jest fakt (na który zwrócił uwagę już Prof. Bernatzik j. w. p. 62), że gdy wedle pierwszej ustawy państwowej o obronie krajowej (§ 19 ustawy z d. 13 maja 1869 r. Dz. u. p. nr. 68) sztandary obrony krajowej w krajach przedlitawskich

Pozostaje kwestya czy owe nazwy, tytuły, godła i barwy, przysługujące krajom, a w związku z ich posiadaniem koronie austriackiej posiadają obecnie znaczenie już tylko reminiscencyi historycznych i czy wobec tego związek poszczególnych królestw i krajów z osobą monarchy jako ich zwierzchnika, posiada obecnie również tylko charakter wspomnienia historycznego?

Usiłowania, ażeby rzecz przedstawić w tem oświetleniu, znane są naukowej literaturze prawa politycznego w Austrii. Najdalej w tym kierunku poszedł Spiegel (art. »Länder, Autonomie und Selbstverwaltung«. Ost. St. w. b. III), który staje rzekomo na stanowisku ściśle formalnem i zarzuca przeciwnikom, a między nimi przede wszystkim teoretykom czeskiego prawa państwowego, że nie ograniczając się do prawa obowiązującego czerpią swe główne argumenty za odrębnością krajów w stosunku do państwa z odległej przeszłości politycznej. Zarzucając wszelako swym przeciwnikom przesadne uwzględnienie elementu historycznego nie jest i Spiegel wraz z zbliżonymi do niego autorami wolny od innej, równie skrajnej jednostronności, nie uwzględnia on mianowicie nietylko przeszłości, ale i teraźniejszości. Dziwna to metoda rzekomo ściśle formalna, która ignoruje rzeczywistość i nad istniejącymi *de facto* a niedogodnymi dla siebie formami i urządzeniami prawnymi przechodzi do porządku dziennego, a motywuje to zupełnie gołosłownem twierdzeniem, że owe istniejące pozytywnie formy i urządzenia są albo w zupełności, albo przynajmniej obecnie pozbawione realnego zna-

nie miały nosić emblemu państwa przedlitawskiego (którego zresztą w r. 1867 nie stworzono wcale) lecz miały się posługiwać godłami poszczególnych królestw i krajów, postanowienie powyższe nie znalazło się już w późniejszych ustawach o obronie krajowej z d. 24 maja 1883 r. Dz. u. p. nr. 87 i z d. 25 grudnia 1902 r. Dz. u. p. nr. 200, wobec czego obrona krajowa w krajach przedlitawskich nie posiada dotąd żadnych sztandarów.

czenia! Ten sam Spiegel, który tak ryczałtowo odmawia owym formom znaczenia realnego, zmuszony jest gdzieindziej przyznać, że w pewnych warunkach mogą one odzyskać najpełniejszą wartość. Przytoczyliśmy już poprzednio ustęp z pracy tego pisarza, w którym mówiąc o czasowem działaniu sankcyi pragmatycznej, podnosi on wyraźnie, że w razie wygaśnięcia mocy tej ustawy mogą nastąpić najdalej idące konsekwencye odrębności królestw i krajów korony św. Wacława. Jakżeż tedy można utrzymywać, że formy prawno-polityczne, które zdolne są zrodzić tak ważne następstwa są pozbawione realnego znaczenia?!

Odrębne nazwy, tytuły, godła i barwy krajów istnieją tedy rzeczywiście i pozostają w ścisłym związku z terytorjum królestw i krajów. Są one pozytywnym wyrazem zewnętrznyim ich indywidualności i odrębności istniejącej żywo w powszechnem poczuciu prawnem. Jak daleko sięga owa odrębność krajów w stosunku do państwa — można będzie ocenić później, na podstawie zbadania całego zagadnienia. W tem miejscu, ograniczając się do kwestyi ściślejszego związku łączącego kraje z osobą monarchy, porzestaniemy na podniesieniu dwóch znaczących przykładów, które stwierdzają ponad wszelką wątpliwość, że istnienie tego rodzaju związku ściślejszego uznawane jest wyraźnie przez państwowe prawo pozytywne, a co więcej przez czynnik w tym względzie najbardziej miarodajny, bo przez samą Koronę.

§ 2 obowiązującej za sankcyą monarszą ustawy państwowej z dnia 19 maja 1868 r. Dz. u. p. nr. 44 o urządzeniu władz politycznych, niezależnie od obowiązku »zastępowania cesarskiego rządu wobec reprezentacyi kraju« nakłada na namiestników kraju w pierwszym rzędzie »obowiązek reprezentowania monarchy jako zwierzchnika kraju przy wszelkich uroczystościach« (*die Repräsentation des Landesfürsten bei feierlichen Gelegenheiten*).

O wiele donioślejszego znaczenia jest t. zw. »reskrypt

wrześniowy« cesarski (a raczej królewski) wystosowany z dnia 12 września 1871 r. do Sejmu królestwa czeskiego, który i w obecnym ustroju państwowym nie wyklucza daleko sięgających konsekwencji, opartych właśnie na prawnej odrębności krajów i na ich bezpośrednim stosunku do Korony.

»Z pomocą Bożą — brzmi najważniejszy ustęp tego dokumentu, wydanego tuż po wojnie francusko-pruskiej — udało się nam po tych wstrząsających wydarzeniach... których widownią była Europa... osiągnąć błogosławieństwo pokoju i z pełnym uspokojeniem możemy się obecnie zwrócić ku dziełu wewnętrznego skupienia (*der inneren Konsolidierung*) państwa. Jest życzeniem Naszem, ażeby przede wszystkim (*vor allem*) stosunek Naszego królestwa Czech do całości państwowej (*zum Gesamtreiche*), którego rewizję przyrzekliśmy Naszym reskryptem z d. 25 sierpnia 1870 r. został poddany ze wszech stron sprawiedliwemu i zadowalającemu unormowaniu (*Regulierung*). Pomni prawnopañstwowego stanowiska korony Czech (*der staatsrechtlichen Stellung der Krone Böhmens*) i świadomi blasku i mocy, które ona użyczyła Nam i Naszym przodkom, pomni dalej niewzruszonej wierności, z jaką ludność Czech każdego czasu tron Nasz wspierała, uznajemy chętnie prawa tego królestwa (*erkennen wir gern die Rechte dieses Königreiches an*) i jesteśmy gotowi uznanie to wznowić Naszą przysięgą koronacyjną (*diese Anerkennung mit Unserem Krönungseide zu erneuern*)«.

Wypadki polityczne nie pozwoliły raz jeszcze na pełne urzeczywistnienie woli monarszej, zdążającej po tej samej zasadniczej linii politycznej, na której stanął dyplom październikowy — pozostał wszakże jako pozytywny dowód tej woli dokument, który poza wszystkim innym potwierdza raz jeszcze, że obecna budowa państwa jest zawsze jeszcze budową niewykończoną i że w niej, nawet po ustawach zasadniczych z roku 1867 jest jeszcze

miejsce na nowe i doniosłe urzędnia uzupełniające, oparte na uznaniu faktu niewygasłego dotąd, ściślejszego i bezpośredniego stosunku Korony do poszczególnych królestw i krajów przedlitawskich.

II.

W ręku cesarza jako piastuna całej władzy w państwie, skupiają się wszystkie kierunki tej władzy, sądowniczy, wykonawczy i ustawodawczy. Sposób wykonywania władzy nie jest wszelako w każdym z tych kierunków jednakowy.

Sądownictwo wykonywane jest w całym państwie bezpośrednio z ramienia i w imieniu monarchy; sprawa organizacji (zarysy!) i sprawa ustawodawstwa podług którego władza sądownicza jest wykonywana, należy przeważnie (z wyj. ustawodawstwa karnego, policyjnego i cywilnego w sprawach krajowych!) do zakresu działania Rady państwa.

Władzę wykonawczą (co do której również zarysy organizacji stanowią atrybucję ustawodawczą Rady państwa) sprawuje również w całym państwie cesarz przez mianowanych przez się a odpowiedzialnych konstytucyjnie przed Radą państwa ministrów i podporządkowanych im urzędników i funkcjonariuszów.

W jednym i drugim z tych kierunków władza państwowa wykonywana jest w sposób zasadniczo jednolity. Istnieją co prawda i w tych obydwu kierunkach pewne odchylenia od zasady jednolitości: Oprócz rzeczowego podziału administracji państwowej, istnieje także jej podział terytorjalny, przystosowany do obszaru poszczególnych królestw i krajów; naczelnicy administracji państwowej w poszczególnych krajach, przedstawiając rząd cesarski wobec reprezentacji krajowych (por. § 79 obowiązującego

regulaminu dla Sejmu krajowego w Galicyi) pozostają do nich w ścisłym i koniecznym stosunku ¹⁾); pewne działy administracji publicznej wyjęte są całkowicie z pod zakresu działania administracji państwowej skutkiem istnienia samorządu; nakoniec część ustawodawstwa odnoszącego się do administracji i sądownictwa wyjęta jest z pod kompetencji Rady państwa. Odchylenia powyższe miarkują niewątpliwie zasadę organizacyjnej jednolitości państwa w obu tych kierunkach, jednakże zasady tej nie obalają. Podział terytorjalny administracji państwowej jest podporządkowany podziałowi rzeczowemu; namiestnicy i prezydenci krajów podlegli ministerstwom, odpowiedzialnym przed Radą państwa, samorząd pozbawiony prawa egzekutywy; wszystkie najwyższe instancje sądowe i sądowno-administracyjne w centrum państwa, w Wiedniu.

Ze względu na wykonywanie władzy sądowej i administracyjnej jest tedy państwo przedlitawskie państwem jednolitem, jakkolwiek z mniej lub dalej w rozmaitych kierunkach posuniętą dekoncentracją i decentralizacją.

Odmienne przedstawia się rzecz, gdy z kolei weźmiemy pod uwagę sprawę ustawodawstwa.

I władza ustawodawcza spoczywa w ręku monarchy; władzę tę pełni wszelako monarcha wyłącznie przy współdziałaniu reprezentacji krajów i reprezentacji państwa, dwoistych a równorzędnych organów ustawodawczych, opartych na odmiennych zasadach prawno-politycznych.

¹⁾ W prawie stawiania interpelacji do namiestnika i w jego obowiązku dawania na nie odpowiedzi albo przytoczenia powodów, dla których wyjaśnienia dać nie może, widzi Kleczyński (por. art. »Länder, Autonomie und Selbstverwaltung« Öst. St. w. b. I Aufl. Wien 1896, II, 585) prawo kontroli Sejmów (*Controlrecht der Landtage*) nad administracją państwową w kraju. Artykuł Prof. Kleczyńskiego pochodzi z czasów z przed rozszerzenia § 79 regulaminu sejmowego w Galicyi, którego dokonała kwestyonowana jakiś czas przez rząd państwowy uchwała Sejmu z dnia 9 lipca 1911 r. Por. »Kodeks prawa politycznego« Prof. Starzyńskiego, p. 990.

Ze względu na ogół królestw i krajów współdziała z monarchą przy pełnieniu władzy ustawodawczej, powołana do »wspólnego reprezentowania« wszystkich królestw i krajów »we wszystkich sprawach, odnoszących się do praw, obowiązków i interesów wspólnych wszystkim« centralna Rada państwa. Chociaż i obecnie, po uzyskaniu samoistnej i niezależnej od Sejmów podstawy we własnym prawie wyborczym, składa się Rada państwa w gruncie rzeczy z członków wybranych przez poszczególne królestwa i kraje, które w niej są »wspólnie reprezentowane«, niemniej posiada ona charakter formalny jednolitego organu państwowego a nie organu związkowego. Ustawy, wydawane przy jej współdziałaniu po uzyskaniu sankcyi cesarskiej (za zgodą obu Izb Rady państwa...), bez względu na to, czy ich moc obowiązująca rozciąga się na wszystkie czy też tylko niektóre z królestw i krajów, są w ścisłym tego słowa znaczeniu ustawami państwowymi. Sankcyja udzielana im przez monarchę jest bezsprzecznie i bez wątplenia sankcyją monarchy całego państwa przedlitawskiego.

Stanowisku Rady państwa, jako organu powołanego do reprezentowania wszystkich królestw i krajów w ich sprawach wspólnych, odpowiada z drugiej strony równorzędne stanowisko Sejmów krajowych jako organów »reprezentujących« kraje »w sprawach krajowych«, jako organów »powołanych do współdziałania w pełnieniu władzy ustawodawczej w miarę postanowień dyplomu październikowego«. Ustawy, które przychodzą do skutku przy ich współdziałaniu, ustawy, których treść ustalają uchwały Sejmów, nie mogą być uchylane przez ustawy państwowe, nie ustępują (odmiennie niż w cesarstwie niemieckim) tym pierwszeństwu i są z nimi pod każdym względem postawione na równi, jakkolwiek ich moc obowiązująca ogranicza się do terytorjum krajów: sądom nie przysługuje prawo badania ich ważności tak samo jak ważności ustaw państwowych (por. art. 7 ustawy ces. o władzy sędziow-

skiej); w razie kolizji ich z ustawami państwowymi, o tem, które z nich w danej chwili posiadają moc obowiązującą, rozstrzygają powszechne zasady interpretacji, a w szczególności zasada: »*lex posterior derogat priori*«¹⁾.

Nasuwa się pytanie jaki charakter formalny mają ustawy krajowe, w związku zaś z tem, jaki charakter formalny mają Sejmy krajowe, za których współdziałaniem ustawy krajowe po uzyskaniu sankcji monarszej przychodzą do skutku?

1. Że Sejmy krajowe a w ich zastępstwie Wydziały krajowe, o ile wykonują funkcje samorządu krajowego działają jako organy kraju, nie ulega bezwzględnie żadnej wątpliwości. Brzmienie § 20-go i następujących statutu krajowego, które Sejmowi i tylko jemu (względnie Wydziałowi krajowemu) zastrzegają prawo pełnienia wszystkich wyliczonych tam funkcji samorządnych, w łączności z brzmie-

¹⁾ Natomiast niema wcale w obecnym ustroju przedlitawskim organu powołanego do rozstrzygania konfliktów kompetencyjnych między Radą państwa a Sejmami, jako najwyższymi i równorzędnymi ciałami ustawodawczymi. Gdy w 1867 r. przedstawioną została Izbie posłów Rady państwa propozycja Izby wyższej, ażeby spory kompetencyjne pomiędzy temi obu ciałami ustawodawczymi były rozstrzygane na wniosek Rady państwa przez cesarza — (podobnie jak to było zamierzone w ustawie lutowej z 1861 r. o reprezentacji państwa; § 11-ty ustęp ostatni) — propozycja ta została przez Izbę posłów za sprawą zwolenników idei federalistycznej jednogłośnie odrzucona. Sprawozdawca Izby posłów, dr. Kaiserfeld motywował owo odrzucenie w słowach następujących: »Skoroby monarcha na wniosek Rady państwa miał te spory rozstrzygać, wówczas w wypadku, gdyby on przytem miał być związany wnioskiem Rady państwa, rozstrzygnięcie oddanem by było w ręce tylko jednej strony (*einer Partei*) t. j. Rady państwa; w wypadku zaś gdyby cesarz tym wnioskiem nie miał być związany, otrzymałby on tym sposobem prawo samodzielnego autentycznego wyjaśnienia konstytucji albo też prawo wypełniania luk w konstytucji przez ich okrojowanie«. (Por. *Stenogr. Protokolle über die Sitz. d. H. d. Abg. des Reichsr. LIX Sitz. d. 1 Sess. am 7 Dez. 1867, p. 1625*).

niem §§ 1-go i 2-go, które znowu wyrażają — *mutatis mutandis* — iż »królestwo Galicyi... reprezentowane jest w sprawach krajowych przez Sejm krajowy«, oraz że »uprawnienia należące do zakresu działania reprezentacji kraju wykonuje albo Sejm sam albo Wydział krajowy« stwierdzają jasno i dobitnie, iż w tym zakresie działania są Sejmy niewątpliwie organami krajów i to organami jedynymi, uprawnionymi całkowicie i wyłącznie do wyrażania w danym kierunku zwierzchniczej woli krajów, z tem tylko nieistotnym i wyjątkowem ograniczeniem, (§§ 20 i 22 statutu) iż niektóre uchwały finansowe, o ile przekraczają pewną normę określoną w ustawie, wymagają dodatkowo monarszego zatwierdzenia. Organa kraju — pisze dr. Emil Lingg (»Die Staatsrechtl. Stell. der im Reichsr... etc.« j. w. p. 76) — w zakresie samorządu wykonują wszelkie »zwierzchnicze funkcje (*obrigkeitliche Funktionen*) wobec wszystkich mieszkańców terytorium krajowego, rzeczowo i terytorjalnie ograniczoną władzę zwierzchnią (*sachlich und territorial begrenzte Hoheit*) a przymusowe ściąganie podatków krajowych jest pierwszym z tych praw zwierzchniczych (*Hoheitsrechte*)«. W tym zakresie, z którym związane jest ściśle prawo kontroli i sądownictwa administracyjnego, wykonywane przez Wydział krajowy jako samoistną instancję administracyjną, uznaje też prof. Josef Ulbrich (por. »Lehrbuch des österreichischen Staatsrechts« Berlin 1883 p. 302) istnienie rzeczywistej »autonomii krajowej«. »Przysługujące krajom — czytamy tam — jako ciałom samorządnym prawo samodzielnego nakładania przymusowych opłat i wydawania regulatywów administracyjnych (*Verwaltungsregulative*) stanowi ich autonomię«¹⁾.

¹⁾ Opinię tę powtarza niemal dosłownie prof. Fr. Kasparek w swym »Podręczniku prawa politycznego«, Kraków 1888 r. T. I. na str. 142.

Nie przeczy temu w ogólności nikt z autorów, a w czasach najnowszych stwierdza to pozytywnie także i Spiegel («Länder» etc. j. w. p. 427): »W zakresie samorządu jest Sejm krajowy bez wątpienia organem kraju, gdyż to stanowisko organiczne (*Organstellung*) oparte jest o zadania, oznaczone w § 20 i nast. statutów krajowych. Podług tego, dla kogo Sejm działa, czyje interesy on załatwia należy bowiem każdorazowo rozstrzygać pytanie, czy występuje on jako organ państwa, czy też kraju«.

Istotnie, stawiając rzecz przeciwnie, doszlibyśmy do tego w danych stosunkach bezwarunkowo sprzecznego w sobie poglądu, iż samorząd kraju, wykonywanym jest przez organ państwa!

Samorząd kraju, wykonywany przez organa, powołane do tego wolą kraju (z reguły przez wybór; tylko marszałek krajowy oraz dwaj jego zastępcy powoływani są przez Koronę) jest tedy sprawowany przez kraj i w imieniu kraju. Zakres działania jego, oznaczony ustawami krajowymi a przede wszystkim konstytucją krajową (oktrojowaną przez monarchę, której zmiana nie może być dokonana bez zgody Sejmu), rozciąga się na całe terytorium kraju. Jego zadaniem naczelnem jest praca dla zaspokojenia »potrzeb i dobrobytu«, praca dla »dobra« kraju jako jednolitej prawno-publicznej całości¹⁾.

2. Pozostaje kwestya, w jakim charakterze sprawuje Sejm przysługującą mu funkcję ustawodawczą, kwestya zasadnicza raczej i teoretyczna, nie pozbawiona wszakże — zależnie od rozstrzygnięcia jej w tym lub owym kierunku —

¹⁾ Uprawnienia służące Sejmowi na zasadzie § 19-go statutu krajowego nie należą ściśle rzecz biorąc ani do funkcji Sejmu jako ciała ustawodawczego, ani jako ciała samorządowego, stanowią wszakże cenne ze stanowiska praktycznego uzupełnienie zakresu dziania Sejmu w obu tych (nie odróżnianych zresztą wyraźnie przez statut krajowy, nawet w § 18-tym) kierunkach i z obu nimi pozostają w łączności.

pewnych konsekwencji praktycznych, których doniosłość oceni sam czytelnik.

Ustawy krajowe są ustawami w tem samym znaczeniu, z tą samą mocą obowiązującą co i ustawy państwowe. Funkcja ustawodawcza jest funkcją państwową¹⁾. Organa, spełniające funkcję państwową posiadają stanowisko organów państwowych. Stąd wniosek: Sejmy krajowe pełnią w zakresie ustawodawstwa funkcję państwową; stanowisko ich jako organów ustawodawczych jest stanowiskiem organów państwowych.

Wniosek to prosty i najzupełniej konsekwentny. O ile, opierając się na tem, że ustawy uchwalone przez Sejm nabierają mocy obowiązującej dopiero skutkiem rozkazu zawartego w sankcyi monarszej, nie przenosimy środka ciężkości na samą sankcyę monarszą i o ile skutkiem tego nie odmawiamy Sejmowi w ogólności wszelkiej woli istotnej w zakresie ustawodawstwa, a nie twierdzimy, idąc za autorytetem Prof. J. Ulbricha (por. »Das österreichische Staatsrecht« III Aufl. Tübingen 1904 p. 115) iż w zakresie ustawodawczym Sejm nie wykonuje żadnej samodzielnej funkcji, którąby można określić choćby tylko mianem autonomii »gdyż funkcją jego nie jest uchwalenie ustaw ale tylko współdziałanie przy ustawodawstwie wykonywanem przez cesarza w imieniu państwa« — wtedy jednak zastosowując ten sam sposób pojmowania rzeczy i do Rady państwa dochodzilibyśmy do tej niebardzo płodnej konstrukcyi prawniczej, że i funkcya ustawodawcza Rady państwa nie jest właściwie żadną funkcją ustawodawczą i nie zasługuje nawet na miano »autonomii« — jesteśmy prostą

¹⁾ Por. prof. Jellinek Georg: »Allgemeine Staatslehre« II Aufl. Berlin 1900 p. 600. a w szczególności uw., w której Jellinek od-piera odosobnione zapatrywania Mischlera (Öst. St. w. b. II, 582) iż Sejmy wykonują tylko funkcję oznaczoną przez tego autora mianem »Selbstgesetzgebung«.

logiką rzeczy zniewoleni do uznania powyższego wniosku za jedynie trafny.

Idzie wszakże o to, do jakiego państwa należy odnieść tę funkcję państwową, którą w zakresie ustawodawczym spełnia Sejm krajowy, a w szczególności o to, czy tę funkcję państwową uważać można za funkcję państwa przedlitawskiego.

Pod tym względem są zdania podzielone.

Jedną drogą idzie Jellinek, a za nim Georg Mayer («Staatsrecht» i »Lehrbuch des deutschen Staatsrechts« VI Aufl. Leipzig 1905, p. 552) i Gustaw Seidler («Das iur. Kriterium des Staates», Tübingen 1905, p. 85), który przyznaje Sejmom jako organom kraju znaczenie organów państwowych i na tej podstawie opiera swą naukę o stanowisku krajów, jako »fragmentów państwowych« (*Staatsfragmente*) t. j. osobowości, posiadających jeszcze w pewnym znaczeniu charakter państw; drugą idą inni autorowie niemieccy, usiłujący wykazać, iż Sejmy krajowe jako organy ustawodawcze pełnią funkcję organów państwowych całego państwa przedlitawskiego.

Spór jest istotnie niezwykle zajmujący i zasługuje na szczególne i krytyczne rozpatrzenie.

»Proces ustawodawczy — w tych słowach ujmuje Jellinek w »Allgemeine Staatslehre« p. 600 wyniki swych rozstrząsań, dokonanych poprzednio w osobnej rozprawie p. t. »Über Staatsfragmente« (Festgabe zur Feier des 70-ten Gebtg. S. K. H. des Grossh. Fr. v. Baden. Heidelberg 1896 p. 263 i n.) — jest podług *communis opinio* procesem państwowym (*ein staatlicher Prozess*), współdziałające w nim organa są organami państwowymi (*Staatsorgane*)... nie są one jednak w danym wypadku organami państwa zbiorowego (*des Gesamtstaates*), gdyż wedle porządku rzeczy, stworzonego przez ustawy zasadnicze, funkcje spełniane przez nie nie należą do zakresu działania tegoż państwa... Nie są więc one wprost organami samego państwa, lecz

należą do kraju. Sejm czeski nie jest organem państwa austriackiego, lecz organem Czech. Sejmy krajowe są zatem organami postawionymi na równi z organami państwa, należącymi jednak nie do państwa lecz do krajów. Są one organami szcątkowej organizacji państwowej (*einer rudimentären staatlichen Organisation*) odpowiedniego kraju«.

Stanowisko i argumenty strony przeciwnej wyraża w czasach najnowszych Spiegel (art. »Länder« etc. j. w. p. 427—8) w wywodzie następującym:

»Nie można twierdzić, iż parlament państwowy musi być parlamentem centralnym. Państwo może przecież powołać do życia parlamenty partykularne, które jednak równocześnie są jego parlamentami i brać przytem wzgląd na najrozmaitsze stosunki i potrzeby, jak przedewszystkiem na własną terytoryalno-historyczną przeszłość. Przez stworzenie terytoryalnych odrębnych parlamentów (*Sonderparlamente*) jest ustawodawstwo zdecentralizowane, lecz nie pozbawione cech państwowych (*nicht entstaatlicht*) i to nawet w tym stopniu nie pozbawione cechy państwowej, ażeby do współdziałania przy ustawodawstwie miały być powołane organy nie-państwowe... Nic nie przeszkadza nam tedy pojmować Sejm krajowy jako organ państwa (*Staatsorgan*), o ile on spełnia zadania państwowe. Sejm a nie kraj głosuje przy uchwaleniu ustawy. Pochodzenie Sejmu z bezpośrednich wyborów ludności nie różni się niczem od pochodzenia Rady państwa. Że koło wyborców przy wyborach sejmowych wskutek ograniczenia do określonego terytoryum staje się węższe, nie zmienia to stanowiska wyborców. Wyborcy krajowi wykonują zupełnie tak samo jak wyborcy do Rady państwa polityczne prawo austriackich obywateli państwowych... Przeciw temu możnaby się wprawdzie powołać na to, że § 1 statutu krajowego brzmi: »Królestwo etc... reprezentowane jest w sprawach krajowych przez Sejm krajowy« i że stosownie do tego Sejm oznaczany jest mianem reprezentacji krajowej. Dzięki

temu zdaje się Sejm nabierać wyraźnego charakteru organu krajowego. Jaki to ma związek z »reprezentowaniem« kraju widzimy najlepiej, jeżeli uprzytomnimy sobie, iż konstytucya lutowa mówi nietylko o reprezentacji kraju ale i państwa. Jak Sejm reprezentacją krajową tak Rada państwa jest reprezentacją państwową. Patent lutowy nazywa swe załączniki w art. VII »ustawami państwowymi zasadniczymi o reprezentacji państwa i kraju«. A przecież nikt nie będzie twierdził, iż Rada państwa reprezentuje wobec cesarza i cesarskiego rządu austriackie państwo. Terminy »reprezentacja państwa« i »reprezentacja kraju« są tylko abrewiaturami wyrażen »reprezentacja ludności państwowej« (*Reichsvolksvertretung*) i »reprezentacja ludności krajowej« (*Landsvolksvertretung*). W obu wypadkach idzie o reprezentację parlamentarną albo całej ludności państwa albo jej jednej części. Nie królestwo Czech, ale ludność czeską »reprezentuje« czeski Sejm krajowy. Do tego przyłącza się jeszcze moment następujący: Królestwo Czech jest według § 1 nie we wszystkich, ale tylko w krajowych sprawach reprezentowane przez Sejm. W sprawach państwowych jest Rada państwa reprezentacją wszystkich ludów a więc i każdego kraju. Gdyby się z § 1 okazało, iż Sejm jest organem kraju, wynikałoby z tego samo przez się, że i Rada państwa jest organem kraju (*dass auch der Reichsrath Landesorgan ist*). Dodatek »w sprawach krajowych« odbiera zatem wyrażeniu statutu krajowego znaczenie wskazujące na istnienie osobnego prawa państwowego krajów (*auf ein besonderes Landesstaatsrecht*)«.

Wywód powyższy uzupełnia Spiegel kilku objaśnieniami wtrąconemi, w których dodaje, iż Sejmy jako organy samorządu krajowego mają charakter organów krajowych, przytacza jako przykłady decentralizacji legislatywy urzędzenia ustawodawcze projektowane przez konstytucję kromieryską ze względu na kraje a przez patent lutowy ze względu na całe państwo, poza tem zaś w polemice z Jel-

do wspólnego reprezentowania królestw i krajów powołaną jest Rada państwa. Jedno i drugie określenie znane jest już patentowi lutowemu. Jak to wynika z historycznego przedstawienia rzeczy, które podaliśmy poprzednio, określenie to do patentu lutowego dostało się z ustaw październikowych¹⁾. Nie ulega wątpliwości, że prawne znaczenie jego w obowiązujących ustawach zasadniczych, krajowej i państwowej jest jedno i to samo. Jakie jest to znaczenie?

Nie oznacza ono, istotnie, akoby Rada państwa czy też Sejmy krajowe miały reprezentować państwo lub kraje w znaczeniu międzynarodowym, na zewnątrz. Kraje w obecnym ustroju nie są w ogólności podmiotami prawa międzynarodowego, państwo zaś do reprezentacji na zewnątrz posiada inne organa, nie zaś Radę państwa. Rada państwa ani Sejmy nie reprezentują też istotnie ani ogółu, ani też z osobna wziętych królestw i krajów jako państw wobec Korony. Państwo reprezentowane przez nie same, bez monarchy, byłoby państwem bez głowy, czyli nie byłoby wcale państwem. Wyrażenia, czyniące Sejm ciałem reprezentacyjnym kraju w sprawach krajowych, a Radę państwa ciałem reprezentacyjnym ogółu królestw i krajów w ich sprawach wspólnych, mają tedy na celu jedynie nadanie tym ciałom ustawodawczym charakteru reprezentacyjnego w znaczeniu parlamentarnem. Celem ich wprowadzenia jest umożliwienie wytworzenia konstytucyjnej woli państwowej, którą w obecnym ustroju w zakresie ustawodawstwa wytwarza wola monarchy oparta na współdziałającej z nią woli ciał reprezentacyjnych. Dzięki fikcyi prawniczej, na

¹⁾ O tyle też błędnem jest twierdzenie prof. Fr. Hauke'go (por. »Grundriss des Verfassungsrechts«, Leipzig 1905 p. 35), iż określenie powyższe pochodzące od patentu lutowego nie może być wypływem idei federacyjnej, o której wówczas nie myślano. Za ministerstwa Gołuchowskiego, któremu owe skreślenie zawdzięcza swój początek, myślano o niej niewątpliwie.

której opiera się cały system reprezentacyjny wola ciał ustawodawczych Sejmów i Rady państwa, o ile do niej przyczyni się wola Korony, wyobraża pełną konstytucyjną wolę krajów wziętych czy to z osobna, czy też razem; dopóki do uchwał ich nie przyłączy się wola Korony, reprezentują one konstytucyjną wolę kraju czy też krajów bez monarchy, wobec monarchy.

Jak w tem znaczeniu wola ciał ustawodawczych nie może być zastąpioną prawnie wolą zbiorową choćby całej ludności, kraju czy państwa, tak z drugiej strony nie jest obojętne jakiej części ludności jest ta wola wyrazem. I w tem właśnie leży podstawa i uzasadnienie dwoistości ciał reprezentacyjnych. Gdyby dla wytworzenia woli zbiorowej, dla powołania do życia ciał reprezentacyjnych miarodajnym momentem było jedynie prawo obywatelstwa państwowego, tedy wobec jedności tego prawa w całym państwie musiałoby w niem istnieć tylko jedno ciało ustawodawcze. Tak jednak nie jest. Obok ciała reprezentacyjnego dla całego państwa istnieją ciała reprezentacyjne krajów. Warunkiem prawa wyborczego i do Sejmów jest tedy prawo obywatelstwa państwowego, widocznie jednak nie ono, — o ile idzie o wybory do Sejmów — jest czynnikiem jedynie rozstrzygającym. Jest nim także indywidualność krajów nie jako utworów respektowanych tylko przez wzgląd na szanowną przeszłość polityczną, lecz jako uznanych przez prawo pozytywne osobowości prawa politycznego. Nie jakąkolwiek dowolną i przypadkową część ludności austriackiej reprezentują Sejmy, ale pewną ściśle oznaczoną jej część, ograniczoną przez terytorjum kraju i w pewnem znaczeniu przeciwstawioną reszcie. Prawo wyborcze tej ludności krajowej określone jest ordynacją własną, na którą ustawodawstwo państwowe nie ma prawnie żadnego wpływu; rezultatem wyboru jest utworzenie ciała przedstawicielskiego, którego uchwały, o ile otrzymają sankcyę Ko-

rony stają się prawomocnymi ustawami obowiązującymi w odpowiednim kraju.

I tu przechodzimy do drugiej części argumentacji Spiegla, w której, jakkolwiek nie uwydatniony dosyć silnie przez niego kryje się najważniejszy moment jaki w ogólności może być przytoczony na obronę stanowiska, iż Sejmy krajowe w zakresie ustawodawstwa są organami państwa przedlitawskiego. Nie jest nim i tu ten argument Spiegla, że skoro funkcyja ustawodawcza jest funkcyją państwową, musi być funkcyją całego państwa przedlitawskiego, gdyż krajom obcy jest charakter państwowy; słabą stroną tego sposobu dowodzenia jest, że odwracając kwestyę, na tem, co stanowi właściwy przedmiot i cel dowodu, opiera się jakoby na rzeczy już udowodnionej. Pytanie, czy rzeczywiście krajom obcym jest wszelki charakter państwowy jest przeciwieństwo samo przedmiotem sporu i nie może być przesądzone apryorycznie. Natomiast poważnym i zdaniem naszym, najpoważniejszym momentem jaki zawiera nietylko ta druga część argumentacji Spiegla, ale w ogólności cała odnosząca się do tej kwestyi argumentacyja autorów ¹⁾ o tendencyach centralistycznych, jest ta okoliczność,

¹⁾ Por. prof. Fr. Hauke: »Grundriss« j. w. p. 35—6.

Sposób sankcjonowania ustaw krajowych uważa również za rozstrzygający dr. Emil Lingg (»Die staatsrechtl. Stell. der in Reichsrate vertr. K. u. L.« Jur. Viertjrschrft. Wien 1892 p. 73 oraz 106 i n.), jakkolwiek stanowisko zajęte przez niego o tyle nie jest konsekwentne, iż ze względu na kontrasygnowanie ustaw krajowych przez ministrów centralnych nazywa on tych ostatnich organami ustawodawstwa autonomicznego (*Organe der autonomen Rechtsbildung*).

Ogólne stanowisko obu tych ostatnich autorów w porównaniu z najwięcej spopularyzowanym poglądem prof. Ulbricha (który po prostu uważa kraje za »prowincye albo administracyjne okręgi« jednolitego a tylko zdecentralizowanego państwa; por. »Das öst. St. R. III Aufl. Tübingen 1904, 51—2) wyraża się w tem, że obaj oni widzą w krajach coś więcej aniżeli okręgi administracyi i samorządu (por.

iż ustawy krajowe nabierają mocy obowiązującej dopiero skutkiem sankcyi monarszej, kontrasygnowanej przez ministrów państwowych, odpowiedzialnych przed Radą państwa.

Podczas gdy we wszystkich sprawach prawnych do reprezentowania kraju ze skutkiem powołany jest sam Wydział krajowy (§ 28 Statutu gal.), podczas, gdy w zakresie samorządu uchwała Sejmu jako ciała reprezentacyjnego jest z reguły sama przez się objawem woli ze skutkiem pełnym i stanowczym w zakresie ustawodawstwa, właśnie wobec tego, iż funkcya ustawodawcza posiada charakter funkcji państwowej, uchwała Sejmu uzupełniana jest wolą czynnika, bez którego pojęcie państwa nie jest pełnem, a więc wolą Korony. Bez sankcyi Korony nie mogą mieć tedy mocy obowiązującej tak samo ustawy krajowe, jak i państwa; pod tym wszakże względem istnieje w obecnym ustroju przedlitawskim rażąca nierównomierność, że ustawy uchwa-

Hauke p. 36, Lingg p. 107); Lingg określa je nazwą »autonomicznych prowincyi« (*autonome Provinzen*).

Natomiast najzupełniej zgodnie z Ulbrichem (a w gruncie rzeczy i ze Spieglem widzi prof. Tezner Friedr. w niedawno ogłoszonej rozprawie p. t. »Die Volksvertretung« Wien 1912, 645—6) w autonomii krajów »ustawodawstwo państwowe w formie ustawodawstwa krajowego« (*Staatsgesetzgebung in Form der Landesgesetzgebung*) i wyciągając z tego stanowiska ostateczne konsekwencje, nadaje pojęciu autonomii następujące »nowe znaczenie«, które jako niezwykle i prawdziwie oryginalne dosłownie pozwolimy sobie przytoczyć:

»Wyraz autonomia oznaczałby tedy... prawo jakiejś (w konkretnym wypadku w sposób prawnopolityczny niełatwo) określić się dającej (*im konkreten Fall freilich staatsrechtlich schwer zu bestimmenden*) korporacji terytorjalnej do współdziałania w obrębie monarchicznego państwa (*innerhalb eines monarchischen Staates*) przez wybrany organ kollegialny w państwowym ustawodawstwie monarchy w formie przyzwolenia (*Zustimmung*) co do takich stosunków, które są dane w obrębie jej obszaru! (*über solche Verhältnisse in der Form der Zustimmung mitzuwirken, welche innerhalb ihres Territoriums gegeben sind*).

lane przez Sejm uzyskują sankcyę monarszą tak samo jak ustawy uchwalane przez Radę państwa, wyłącznie za kontrasygnaturą ministrów nie odpowiedzialnych przed Sejmami, lecz przed Radą państwa.

Idzie o ustalenie konsekwencji, które stąd wynikają.

Za punkt stanowczy w tej kwestyi nie może być uważanem, iż ustawy krajowe kontrasygnowane są przez ministra względnie ministrów, odpowiedzialnych przed Radą państwa. Wszak i kroacki minister jest odpowiedzialny wyłącznie przed wspólnym państwowym Sejmem węgierskim a kontrasygnatura jego nie odbiera ustawom uchwalanym przez Sobor kroacki charakteru odrębnych i to państwowych ustaw kroackich. W Kroacji istnieje jednak obok ministra kroackiego przy rządzie węgierskim jeszcze drugi czynnik, kontrasygnujący ustawy krajowe. Jest nim ban, mianowany wprawdzie przez Koronę na wniosek węgierskiego prezydenta ministrów, odpowiedzialny jednak przed Sejmem kroackim. W nim, a nie w ministrze kroackim, dla którego stanowiska w stosunku do ustaw kroackich mianodajnym jest przede wszystkim wzgląd na wspólność państwową krajów korony węgierskiej, uosobia się najdobitniej, poza Sejmem, odrębność i samodzielność Kroacji. Takiego czynnika nie posiada wcale ustrój królestw i krajów reprezentowanych w Radzie państwa i to jest jego dobitną luką.

Nie znaczy to, ażeby i tu nie było nigdy dążenia do odrębnego sposobu kontrasygnowania ustaw krajowych przez czynnik odpowiedzialny przed Sejmem, ani nie znaczy to, ażeby dążenie tego rodzaju zostało zarzucone z powodu, jakoby okazało się ono niemożliwem do pogodzenia z obecnym ustrojem przedlitawskim ¹⁾. Przeciwnie. Jakkolwiek myśl

¹⁾ Pod tym względem wydaje się nam nieco wygórowanym pogląd dra G. Seidlera, że powołanie do sankcyonowania ustaw krajowych osobnych ministrów krajowych, zamieniałoby kraje na nieudzielne państwa (*nichtsoveräne Staaten*), gdyż wola cesarza indy-

poruczenia kontrasygnatury ustaw krajowych namiestnikowi odpowiedzialnemu przed Sejmem, myśl sformułowana wyraźnie po raz pierwszy w projekcie kromeryskim, nie została w rzeczy samej zrealizowaną, pozostawała ona wszakże przez dłuższy okres czasu w zawieszeniu. Był czas, gdy wydawała się ona bliską urzeczywistnienia (por. art. XVII opartego na t. zw. rezolucyi galicyjskiej wniosku Rechbauera o kontrasygnowaniu ustaw krajowych galicyjskich przed namiestnika odpowiedzialnego przed Sejmem) a o jej ostatecznym zarzuceniu rozstrzygnęły względy natury bynajmniej nie zasadniczej. Wahanie w tej kwestyi było przyczyną, że ustawa odpowiedzialności ministrów pojawiła się stosunkowo tak późno¹⁾; w dodatku zaś i ta ustawa nie rozstrzygała danej sprawy stanowczo na niekorzyść Sejmów. Decyzję stanowczą pod tym względem sprowadziło pośrednio dopiero zerwanie formalnego związku między Radą państwa a Sejmami krajowymi, które przyniósł r. 1873. Do tej ustawy kontrasygnatura ustaw krajowych przez ministrów państwowych była kontrasygnaturą ministrów odpowiedzialnych przed ciałem ustawodawczym, złożonym z delegatów wszystkich królestw i krajów. Odpowiedzialni bezpośrednio przed Radą państwa, pośrednio byli w tych warunkach odpowiedzialnymi ministrowie pań-

widualizowałyby się przez to wyłącznie jako wola krajów i kraje osiągnęłyby w ten sposób całkowitą organizację z samoistną władzą konstytutywną» (*mit originärer konstitutiver Gewalt*).

¹⁾ Bardzo cenne potwierdzenie tego poglądu znajdujemy u dra Hugelmana (»Die öster. Landtage« Öst. Ztschft für Verw. Wien 1875, XVII, 65—6), który zwraca uwagę na brak postanowień o prawnej odpowiedzialności ministrów w patencie lutowym i podnosi, że jednym z powodów, dlaczego ustawa tego rodzaju przed r. 1867 do skutku nie doszła, »była ta charakterystyczna okoliczność, iż poprzednio nie była jeszcze rozwiązana kwestya, czy nie należy także skonstruować (podobnie, jak to do r. 1868 było w Siedmiogrodzie) odpowiedzialności członków rządu wobec poszczególnych reprezentacyi krajowych«.

stwowi także przed Sejmami, z których wyboru pochodziła Rada państwa. Brak odrębnych organów krajowych, kontrasygnujących ustawy krajowe, dawał się skutkiem tego odczuwać wówczas mniej dotkliwie, o tyle, że z jego istnienia nie można było wysnuwać konsekwencji, któreby kwestyonowały charakter ustaw krajowych, jako ustaw dochodzących do skutku z wolą Sejmów jako organów kraju.

Po r. 1873 charakter Sejmów, jako ciał ustawodawczych, nie uległ zmianie. Formalnie przestała być wszakże Rada państwa delegacją opartą o wybór Sejmów i dlatego pozostawienie kontrasygnowania ustaw krajowych ministrom państwowym bez ustanowienia w tym celu innych czynników odpowiedzialnych przed Sejmami uprawdopodobniło poniekąd *ex post* to niczem do owej chwili nieuzasadnione przypuszczenie, iż ustawy krajowe są tylko pewną odmianą ustaw państwowych.

Owa podstawa, pośrednia i spóźniona — jak to już wynika częściowo z okoliczności, w których się ostatecznie wytworzyła — nie jest jednakże motywem wystarczającym do uzasadnienia wniosków, jakie na jej istnieniu opierają niektórzy autorowie przedlitawscy. Pojmowaniu Sejmów jako organów kraju w zakresie samorządu (mimo, że wyjątkowo i w tym zakresie pewne jego uchwały są zatwierdzane przez monarchę!) a jako organów państwa w zakresie ustawodawstwa sprzeciwia się stanowczo pozytywne brzmienie statutu krajowego. Sprzeciwia się mu dalej fakt, iż statut krajowy nie przeprowadza ściśle, konsekwentnego i wyraźnego rozdziału między zakresem Sejmu jako ciała samorządowego i ustawodawczego. Nikt też z autorów, którzy tę koncepcję o dwoistym charakterze Sejmów stworzyli w czasach ostatnich, nie dowiódł i nie usiłował nawet dowieść, ażeby ona istniała rzeczywiście w chwili, kiedy postanowienia prawa pozytywnego, o które w danym wypadku idzie, przychodziły do skutku. Uznanie Sejmu raz za organ kraju, to znowu za organ całego

państwa przedlitawskiego jest nakoniec konstrukcją zbyt nienaturalną i nasuwającą w konsekwencji zbyt wiele trudności ze względu zarówno na ustawodawczy jak przede wszystkim na samorządny charakter Sejmów, ażeby mogło przyjąć się trwale w nauce prawa politycznego.

Przeciw koncepcji Spiegla a za poglądem, wyrażonym przez Jellinka, przemawia wszakże jeszcze jeden wzgląd, który dla nas posiada znaczenie rozstrzygające:

Funkcja ustawodawcza nie została Sejmom nadana przez państwo przedlitawskie. Statut krajowy jest ustawą okrojowaną przez monarchę w czasie, kiedy jeszcze dzisiejsze przedlitawskie państwo (przynajmniej to i Spiegla w innym miejscu) nie istniało wcale. Sejmy krajowe, posiadające jeszcze po Sejmach stanowych część zakresu działania w sprawach samorządu krajowego, uzyskały w tej formie, w statutach krajowych, nie uchwalonych przez Radę państwa, samoistną podstawę do działania w całym zakresie dzisiejszym. Część ustawodawczego zakresu działania Sejmów została wprowadzić następnie odjęta Sejmom przez patent lutowy, a z kolei przywrócona przez ustawę grudniową i skutkiem tego część ta opiera się bezpośrednio o ustawę zasadniczą, uchwaloną przez Radę państwa, jednakże w całości powołanym jest Sejm zawsze do współudziału w pełnieniu władzy ustawodawczej »w miarę postanowień dyplomu październikowego«. Statuty krajowe, stanowiące właściwą i główną podstawę działania Sejmów nie mogą być w dodatku uchylone w przyszłości wbrew woli samych Sejmów przez Radę państwa.

Nasuwa się wszakże jeszcze jedno, końcowe pytanie, odnoszące się nie tyle do charakteru Sejmów i ustaw krajowych, co raczej do stanowiska Korony przy wykonywaniu sankcji. Wspomnieliśmy już poprzednio, że Spiegla, odrzucając pojęcie Sejmu, jako ustawodawczego organu kraju przytacza dla przestrogi jako tylko »o krok dalej idącą« konsekwencją tego poglądu, zdanie broniące

przez literaturę prawno-polityczną czeską, iż monarcha sankcjonując ustawy krajowe, czyni to w takim razie »nie jako głowa państwa, lecz kraju«.

Wobec złączenia się w osobie monarchy austriacko-węgierskiego tytu i tak odmiennych funkcji i stosunków pytanie to jest bardzo zawile i winniśmy wyznać, że niestety do jego rozstrzygnięcia nie posiadamy w dzisiejszym prawie pozytywnym dostatecznych podstaw. Wniosek, przytoczony przez Spiegla, nie wydaje się nam wszakże *a limine* wykluczonym, a nawet wydaje się on trafniejszym aniżeli przeciwieństwo jego, a mianowicie mniemanie, iż ustawy krajowe¹⁾ sankcjonuje monarcha jako cesarz ca-

¹⁾ A także uchwały Sejmu, wymagające zatwierdzenia Korony na zasadzie §§ 20 i 22 statutu krajowego. W samej rzeczy, jeśli wobec niemożliwości powzięcia przez Sejm uchwał finansowych (analogiczne do § 14 ustawy o reprezentacji państwa postanowienie o zarządzeniach w razie »naglającej konieczności« jest statutowi krajowemu obecnie — odmienne niż podług konstytucji ołomunieckiej — zupełnie nieznanne; zdarzało się przecież np. w Czechach i w Galicyi parukrotnie, że wobec zewnętrznych trudności dojścia do skutku uchwał finansowych, musiały być *de facto* odpowiednie uchwały sejmowe zastąpione nieprzewidzianymi przez konstytucję krajową na ten wypadek uchwałami Wydziału krajowego, sankcjonowanymi następnie przez monarchę; por. w tej kwestyi prof. Stan. Starzyńskiego »O t. zw. ustawodawstwie tymczasowym«, Lwów 1883 p. 235 i n.), dochodzą one do skutku w drodze zatwierdzenia przez monarchę odpowiednich uchwał Wydziału krajowego, rola Korony jest wówczas tą samą, co i przy sankcjonowaniu uchwał sejmowych.

Jeżeli nakoniec w ogólności przypuszczać się godzi, że poza konstytucją krajową może służyć Koronie prawo ustanawiania w sprawach krajowych jakiegokolwiek nowych norm prawnych, oparcia dla tego rodzaju przypuszczalnych norm możnaby (poza ustalonym porządkiem prawnym) doszukiwać się jedynie w stanowisku monarchy jako zwierzchnika poszczególnych krajów na zasadzie sankcji pragmatycznej. Z tego punktu widzenia wychodzi też w istocie znane orzeczenie Trybunału administracyjnego z d. 6 października 1913 r. w sprawie związanej z ustanowieniem t. zw. komisji administracyjnej w Czechach na zasadzie patentu cesarskiego z d. 26 lipca 1913 r.

tego państwa przedlitawskiego. Za takim pojmowaniem rzeczy w wyższym stopniu, aniżeli za przeciwieństwem jego przemawia mianowicie zasadnicza dwoistość w zakresie ustawodawstwa, logiczna konsekwencja oparta na całości niewykończonego w wielu zasadniczych szczegółach i niejednolitego państwowo ustroju przedlitawskiego, dalej stwierdzone przez nas poprzednio istnienie ściślejszego węzła, wiążącego kraje bezpośrednio z osobą monarchy, nakoniec zaś i sama formuła sankcyi, w której na ten stosunek bezpośredni położony jest nacisk: »Za zgodą Sejmu Mojego królestwa... księstwa... postanawiam...«

Nie przesądzając tu jednak ostatecznie tej arcy-zawilej kwestyi, przestaniemy na konkluzyi:

W dziedzinie ustawodawstwa, odmiennie aniżeli na polu sądownictwa i administracyi nie jest monarchia austriacka względnie przedlitawska państwem jednolitem a tylko zdecentralizowanym, lecz posiada charakter państwa złożonego, państwa »królestw i krajów«.

Ustawy krajowe przychodzą do skutku za współdziałaniem Sejmów krajowych jako ustawodawczych organów krajów.

W Sejmach krajowych zachowały kraje przedlitawskie jako odrębne prawno-polityczne ustroje dotąd jeszcze własne swoje, odrębne organa samorządu i ustawodawstwa.

D.

Uwagi ogólne o ustroju państwa przedlitawskiego.

Ustrój państwowy »królestw i krajów w Radzie państwa reprezentowanych« nie jest ustrojem państwa jednolitego, złożonego z administracyjnych prowincyi. Jego budowa nie tworzy całości wyprowadzonej we wszystkich kierunkach jednolicie i konsekwentnie. Nawet w obecnym kształcie wykazuje ona wahania i braki. Ustrój przedlitawskiego państwa nie jest budową skończoną.

Z drugiej strony wszakże przedstawia i konstrukcja prawno-polityczna każdego z królestw i krajów wziętych z osobna wybitne i dotkliwe braki: Przynależność krajowa nie jest instytucją wykończoną i rozwiniętą w tak pełny i zdecydowany sposób, jak choćby tylko instytucja terytoriów krajowych. Tylko dla wykonywania jednej części ustawodawstwa oraz dla spraw samorządu¹⁾ posiada kraj

¹⁾ Jeszcze w r. 1887 mógł być wybitny znawca samorządu krajów przedlitawskich, dr. Ernst Mischler napisać o jego brakach i lukach: »Austriacki samorząd nie może dzisiaj sprawiać wrażenia czegoś gotowego i ostatecznego, raczej znajduje się on w stadium eksperymentów. Przeobrażenia w jego charakterze odbywają się jeszcze ustawicznie, a objawiają się zarówno w tworzeniu nowych jak i prze- i odbudowywaniu całych ciał samorządnych, ich zakresu działania i źródeł

organa odrębne i własne, niepodporządkowane prawnie, ale mimo to uzależnione praktycznie ¹⁾ od organów rządu państwowego. Stanowisko krajów w ustroju przedlitawskim nie jest tedy także stanowiskiem części składowych konsekwentnego i wykończonego ustroju federacyjnego.

Wahania i braki w jednym i drugim kierunku utrudniają bardzo zorientowanie się w istocie prawnej ustroju przedlitawskiego i dostarczają argumentów, które prowadzą do wręcz przeciwnych sobie wniosków. O ile, przebrnąwszy te trudności, dochodzimy w tej mierze do wniosków, które mają uzasadnienie względnie wystarczające i wydają się być najbliższe istoty rzeczy i wówczas jeszcze dzięki tym wahaniom i brakom ustroju przedlitawskiego wyłania się trudność naukowego określenia tego »*sui generis*« ustroju i wynalezienia dlań stosownego terminu.

dochodów. Pytanie czy i w jakim stopniu okazuje się on, zwłaszcza pod względem gospodarczym celowym, może znaleźć obecnie odpowiedź jedynie ze stanowiska jego połowiczności i niegotowości (*muss... von jener zu Halbheiten führenden Unfertigkeit aus beantwortet werden*) por. tego autora: »Der öffentliche Haushalt in Böhmen«. Leipzig und Wien 1887 p. 2.

O ile mimo nieusuniętych dotąd kardynalnych braków w podstawach skarbowości krajów, których należyte zrozumienie przyniosły w naszym kraju dopiero ostatnie dziesiątki lat, samorząd krajowy wyszedł u nas z tych przekształceń i eksperymentów obronną ręką, wystarczy porównać krytyczny rozbiór jego stanu z przed r. 1889 (dr. Juliusz Leo: »Finanse Galicji oraz projekt reformy skarbu krajowego«. Kraków 1889 r.) ze stanem dzisiejszym.

¹⁾ Zajmujemy się tą kwestyą na innem miejscu. Tu wystarczy podnieść, że gdy z ustaw, uchwalonych przez Radę państwa, znamy zaledwie jedną, która nie uzyskała sankcji (jest to t. zw. ustawa klasztorna, uchwalona w trzecim czytaniu d. 17 stycznia 1876 r. przez Izbę panów a dnia 21 lutego t. r. przez Izbę posłów; por. dr. Gustaw Kolmer: »Parlament und Verfassung in Österreich«. Wien 1903, II, 331) niesankcyonowane uchwały Sejmu np. galicyjskiego mogłyby śmiało utworzyć parę sporych tomów.

Definicji takiej poszukiwano już niejednokrotnie w literaturze naukowej. Poszukiwał jej przedewszystkiem jeden z najrozleglejszych, najbystrzejszych i najczynniejszych umysłów wśród teoretyków prawa politycznego ostatnich czasów, prof. Jerzy Jellinek. Odrzuciwszy przyjętą poprzednio, spopularyzowaną w literaturze niemieckiej, lecz schematyczną, powierzchowną a tendencyjną formułę, która przedstawia ustrój przedlitawski jako ustrój jednolitego, złożonego z prowincji a tylko silnie zdecentralizowanego państwa, usiłował Jellinek przez analizę stanowiska organów krajowych i ich stosunku do organów państwa przedlitawskiego, oraz przez porównanie ustroju przedlitawskiego z ustrojami do niego zbliżonymi, dojść do wytworzenia dla ustroju przedlitawskiego nowej definicji jurydycznej.

»Istnieją człony państw (*Staatsglieder*) — pisze prof. Jellinek w »Allgemeine Staatslehre« (j. w. p. 599. Por. także rozprawę »Über Staatsfragmente« Heidelberg 1896) — posiadające organa, które co do istoty swej i działania stoją w zupełności na równi z organami państwa, a które mimo to nie są organami samego państwa, ale odpowiedniego, złączonego z państwem terytoryalnego związku. Organa te są elementami (surogatami, względnie szczątkami) samodzielnej władzy państwowej (*Rudimente... einer selbständigen Staatsgewalt*), które mogą być tak znaczące, iż staje się wątpliwem, czy odpowiedni związek terytoryalny posiada charakter państwa, czy też jest jego pozbawiony. Ze stanowiska politycznego okazują się państwa, które tego rodzaju ustroje mają w swem łonie z reguły nie państwami jednolitemi (*Einheitsstaate*) lecz państwami związkowymi, uniami realnemi, związkami państw...«

Określiwszy następnie wszystkie tego rodzaju człony państw nazwą »krajów« jako »fragmentów państwowych« (*Staatsfragmente*), przechodzi Jellinek do ustroju przedlitawskich królestw i krajów i konkluduje, iż wobec tego, iż stanowisko prawno-polityczne królestw i krajów nie ule-

gło w r. 1860 zmianie zasadniczej, »okazuje się Austrya... państwem krajów, rodzajem federacji, która pod względem prawno-państwowym staje się zrozumiałą tylko wówczas, gdy się zbada nieznaną dotychczas naturę prawną kraju«¹⁾.

Nie zamierzamy w tem miejscu przedsiębrać szczegółowych studyów, o ile definicyja krajów jako fragmentów państwowych daje się zastosować do wszystkich tych ustrojów, które powyższą nazwą objął prof. Jellinek. Jest to wszakże więcej niż wątpliwe. Niektóre z ustrojów, objętych tą definicyją, doznały w czasach najnowszych znacznego przekształcenia (w roku 1900 uzyskało nową konstytucyę *Commonwealth of Australia*, w r. 1909 *Union of South Africa*). Inne, jak Finlandya a zwłaszcza Kroacya²⁾ uważane są przez przeważającą opinię za organizacje państwowe odrębne a z odpowiednią całością państwową związane unią realną o prawach nierównych (*unio realis iure inaequali*). Wszystkie zaś z tych ustrojów, przytoczonych przez Jellinka, wykazują między sobą bardzo wybitne różnice, które chęci postawienia ich na równi na każdym kroku nastęrczają trudności a to tem więcej, że przyjętym w nich nazwom i formom prawnym nie odpowiada zawsze i rzecz ta sama, że więc ocena ich stanowiska formalnego nie pokrywa się bynajmniej z oceną ich charakteru jako zjawisk politycznych. Że różnice tego rodzaju istnieją, dostrzegł już sam Jellinek i usiłował nawet dać im wyraz, dzieląc

¹⁾ Por. także: Georg Mayer: »Lehrb. d. d. St. R.« VI Aufl. Leipzig 1905 p. 552 i dr. Gustaw Seidler: »Das iuristische Kriterium des Staates« Tübingen 1905 p. 85 i n.

²⁾ Por. O Kroacyi art. Stefanić-Polić w Öst. St. w. B. III, 283, w którym znajduje się obszerna wzmianka o całej odnoszącej się do tej kwestyi literatury politycznej.

W języku polskim obszerny i gruntowny rozbiór ustroju Kroacyi napisał I. I. Litauer p. t. »Autonomia Chorwacyi« Gazeta sądowna. Warszawa 1907 nr. 37—46.

wszystkie wyliczone przez się ustroje na »kraje zorganizowane« i »niezorganizowane«, z drugiej zaś strony na »kraje poboczne« (*Nebenländer*) i kraje będące »integralnymi częściami składowymi« (*integrierende Staatsglieder*) odpowiednich całości państwowych. Pierwszy z tych podziałów nie został pozatem sprecyzowany ściśle i nie utrzymał się wobec krytycznego rozbioru podjętego przez dra G. Seidlera (»Das iur. Kriterium des Staates« j. w. p. 86) a i drugi jest do utrzymania trudnym. Wyższości formalnej, jaką posiadają »kraje poboczne« w porównaniu z krajami jako »integralnymi częściami składowymi« nie odpowiada bowiem ich wyższość pod względem politycznym. Jakkolwiek bowiem formalnie kraje te (nie wszystkie!) posiadają samodzielność rozleglejszą i formalnie obwarowaną silniej, w rzeczy samej, właśnie skutkiem niekorzystnego dla nich stosunku sił, materialne ich położenie jest o tyle np. nawet od przedlitawskich królestw i krajów mniej korzystne, że w wyższym stopniu zależne od woli obcej, na której wytworzenie posiadają wpływ o wiele szczuplejszy. Wśród samych zaś »krajów pobocznych« występują w dodatku jeszcze tak wybitne różnice jak ta, która istnieje między Kroacyą a Alzacyą i Lotaryngią, postawioną dotąd poza Radą związkową (*Bundesrath*) cesarstwa, i w gruncie rzeczy rządzoną wbrew swej woli i w obcym, narzuconym języku.

Okazuje się raz jeszcze, że gdy podporządkowanie konkretnych ustrojów państwowych w prawie politycznym pod wspólną definicyję jest w pewnych wypadkach rzeczą niezmiernie trudną, o wiele jeszcze trudniejszą jest stworzenie dla pewnych organizacji państwowych nowej definicyi istotnie wspólnej!

Jakkolwiek jednak przytoczone przez prof. Jellinka ustroje prawno-polityczne wymykają się z pod wspólnej definicyi opartej na ich znamionach formalnych, wydaje się rzeczą niewątpliwą, że w każdym razie są one zbli-

żone do siebie o tyle, iż nie dają się pociągnąć ani pod pojęcie samoistnego państwa ani też właściwej prowincji państwowej. Są to wszystko ustroje, w tem znaczeniu, pośrednie¹⁾. Jest nim w każdym razie ustroj królestw i krajów w wiedeńskiej Radzie państwa reprezentowanych. Jakąkolwiek nazwą je określimy zajmują one w istocie rzeczy stanowisko pośrednie między państwem a prowincją. Ze względu na ich obecną konstrukcję pod względem formalnym zdają się one wszakże zajmować miejsce bliższe państwa aniżeli prowincji²⁾.

Wykazuje to jasno zestawienie ustroju krajów przedlitawskich z dwoma innymi najbliższymi mu ustrojami, z którymi niegdyś, w odległej przeszłości stały one na równi, z których wszelako pierwszy posiada obecnie już tylko charakter prowincji (z bardzo daleko posuniętą samodzielnością), drugi zaś charakter państwa (ze stosunkowo najslabiej rozwiniętą samodzielnością), zestawienie ich z pro-

¹⁾ »*Zwischenbildungen*« jak je nazywa dr. G. Seidler; por. »Das iur. Krit. d. St.« p. 85.

²⁾ Jeszcze trudniejszy do sprecyzowania charakter ustroju posiadają Bośnia i Hercegowina, kraje zaokupowane przez monarchię austriacko-węgierską na zasadzie art. XXV aktu kongresu berlińskiego z dnia 13 lipca 1878 (por. u. p. z r. 1879 Dz. u. p. nr. 43) i specjalnej konwencji z Turcją z dnia 21 kwietnia 1879 r., na które odrębnym piśmie cesarskim z d. 5 października 1908 r., wystosowanym równocześnie do prezydentów obu gabinetów zostało rozciągnięte działanie sankcji pragmatycznej i związanego z nią prawa zwierzchnictwa cesarskiego. Stosunek tych krajów tworzących (na zasadzie proklamowanej po porozumieniu osiągnięciem między obu rządami, austriackim i węgierskim dnia 17 lutego 1910 r., konstytucji krajowej) »jednolite, odrębne terytorium administracyjne« do obu połów austriacko-węgierskiego mocarstwa nastęrcza zawsze jeszcze poważne wątpliwości (Bośnia i Hercegowina nie jest np. reprezentowaną w Delegacjach wspólnych, podobnie jak Alzacya i Lotaryngia w niemieckiej Radzie związkowej) i nie może być także uważanym za uregulowany definitywnie.

wincjami królestwa belgijskiego i z »trójjedynem« królestwem Kroacyi.

Małutkie prowincye belgijskie mają podobnie jak kraje przedlitawskie odrębne pochodzenie historyczne, sprowadzone jednak pod centralistycznymi rządami austriackimi, a więcej jeszcze francuskimi, na równi z gminami do roli terytorjalnych okręgów państwowych oraz związków samorządu lokalnego, posiadają one obecnie, w granicach ustanowionych przez ustawy państwowe (»*de tout ce qui est d'intérêt provincial ou communal, dans les cas et suivant le mode que la loi détermine*«; al. 3 art. 108 konstyt. belg. z dnia 7 lutego 1831 r.) jedynie prawo samodzielnego zarządu miejscowymi sprawami gospodarczemi, oraz prawo kontroli nad samorządem gminnym. Organami ich stosownie do postanowień ustawy państwowej z dnia 30 kwietnia 1836 r. są rady prowincjonalne (*conseils provinciaux*) jako wybieralne organa obradujące i uchwalające, oraz wysadzone z ich łona stałe wydziały (*députation permanente*) jako organa wykonawcze. Rady prowincjonalne posiadają możność podejmowania uchwał w sprawach samorządu, nakładania dodatków do podatków, oraz wydawania w granicach ustaw państwowych rozporządzeń administracyjnych i policyjnych — w całej swej działalności ograniczone są jednak, podobnie jak i rady gminne zasadniczym zakazem zajmowania się jakimkolwiek sprawami natury politycznej oraz prawem rządu do kontroli i zatwierdzania uchwał, które o ile wykraczają poza właściwy zakres albo zostaną uznane za przeciwne interesowi ogólnemu, mogą być wstrzymane przez gubernatora, a następnie uchylone przez rząd i ciało ustawodawcze (»*l'intervention du roi ou du pouvoir législatif pour empêcher que les conseils ne sortent de leurs attributions et ne blessent l'intérêt général*«; al. 5 art. 108 konstytucji). Stałe wydziały, czynne pod prezydenturą gubernatora królewskiego są nadto jego ciałem doradczem w niektórych sprawach administracji państwowej, a w pe-

wnym bardzo skromnym zakresie (ograniczonym głównie do spraw podatkowych) sprawują także sądownictwo administracyjne¹⁾.

Kiedy tym sposobem stanowisko prawne i zakres działania prowincji belgijskich jako ciał samorządnych pokrywa się tylko z częścią stanowiska i zakresu działania królestw i krajów przedlitawskich, porównanie tych ostatnich z królestwem Krocacji i Sławonii wykazuje analogię idącą znacznie dalej.

Stosunek Krocacji do Węgier jest wynikiem równorzędnych ustaw ugodowych, uchwalonych w r. 1868 zarówno przez Sejm państwowy budapeszteński jak i Sobór zagrzebski. Zmiana w tym stosunku, uznanym za »nierozłączalny«, możliwą jest tylko na tej samej drodze, na której doszła do skutku (§ 70 ustawy ugodowej według XXX art. ust. węg. z 1868 r.; pod tym względem stosunek Krocacji do Węgier okazuje się dla Krocacji korzystniejszym nawet od stosunku np. związkowych państw niemieckich, amerykańskich Stanów, lub szwajcarskich kantonów do obejmującej je całości państwowej!). Krocacja nie jest w dziedzinie prawa międzynarodowego samoistnym podmiotem prawnym. Posiada ona razem z innymi krajami korony węgierskiej wspólne monarchę, wspólne wojsko, wspólne urządzenie skarbowe, jednolite ustawodawstwo i administrację w sprawach uznanych za wspólne, jednolite prawo obywatelstwa państwowego i jednolite na zewnątrz terytorium państwowe. Jej naczelnik, ban, zastępujący w kraju monarchę mianowany jest przez tegoż na wniosek węgierskiego prezydenta ministrów; minister kroacki, powoływany przez monarchę z pośród posłów delegowanych do Sejmu pań-

¹⁾ Por. Dareste F. R.: »Les constitutions modernes« Paris 1910 I, 73 i n.; por. także dr. M. Vauthier: »Das Staatsrecht des Königreichs Belgien« Marquardsen. Handb. d. öff. R. der Geg. IV, I/V 1892 p. 102 i n., 137 i n.

stwowego przez Sobór zagrzebski, odpowiedzialny jest wyłącznie przed Sejmem państwowym budapeszteńskim. Z drugiej wszakże strony wszelkie prawa monarchy jako pana i zwierzchnika kraju są prawami służącymi mu jako królowi Krocacji, koronowanemu tym samym aktem koronacyjnym i tą samą koroną św. Szczepana także na króla Krocacji, Sławonii i Dalmacyi (§ 2 u. z 1868 r.; ma to być uwydatnione w każdorazowym, osobnym dokumencie koronacyjnym kroackim!). Odrębna władza ustawodawcza i wykonawcza kraju, jego »autonomia — jak się wyrażają §§ 47 i 48 ustawy ugodowej — rozciągająca się zarówno we względzie ustawodawstwa i administracji« na wszystkie sprawy niewymienione wyraźnie jako sprawy wspólne, a więc »na sprawy administracji wewnętrznej, wyznań i oświecenia oraz sądownictwo z wyjątkiem morskiego«, sprawowana jest przez odrębny Sejm (*Sobor*) kroacki, którego uchwały uzyskują sankcję monarchą za kontrasygnaturą ministra kroackiego i bana, oraz przez odpowiedzialny przed tym Sejmem prawnie »autonomiczny rząd krajowy« z banem i szefami wydziałów rządowych na czele (administracja w sprawach wspólnych wykonywana jest przez organa własne rządu centralnego). Sejm budapeszteński, o ile występuje jako ciało ustawodawcze w sprawach wspólnych obsyłany jest przez Sobór Zagrzebski. Język kroacki jest językiem urzędowym w obrębie kraju i językiem, którym posłowie kroaccy posługiwać się mogą w Sejmie budapeszteńskim »jako posłowie posiadającego odrębne terytorium politycznego narodu« (§§ 59). Kraj posiada własne herby i barwy państwowe; flaga o barwach kroackich powiewa nad Sejmem peszteńskim w czasie jego obrad jako wspólnego ciała ustawodawczego, obok flagi węgierskiej.

Oto jak, oczywiście w najogólniejszych zarysach, przedstawia się stanowisko prawno-państwowe Krocacji wobec innych krajów korony węgierskiej!

Jeżeli przytem uwzględnimy, że skutkiem braku samodzielności¹⁾ pod względem gospodarstwa skarbowego, a dalej wobec nieskuteczności przepisów ustawy o odpowiedzialności bana wobec Soboru²⁾, oraz niekorzystnego dla Kroacyi stosunku sił we wspólnym państwowym Sejmie węgierskim i wynikającej stąd niemożności pociągnięcia do skutecznej odpowiedzialności ministra kroackiego³⁾ samodzielności formalnej Kroacyi w stosunku do Węgier nie odpowiada w równym stopniu jej samodzielność materialna i polityczna, przychodzi się do wniosku, że stanowisko prawne królestw i krajów podlitawskich jest znacznie bliższe stanowisku Kroacyi, aniżeli prowincyi belgijskich, które zarówno co do obszaru jak i zakresu działa-

¹⁾ Ustawodawstwo podatkowe jest atrybucją Sejmu budapeszteńskiego; ściąganie podatków należy do organów rządu centralnego w kraju, na rzecz zaś odrębnej administracji kroackiej wydzielaną bywa z podatków ściąganych w kraju kwota, której wysokość jest określaną w drodze obustronnych układów. Obecnie na podstawie umowy z r. 1906 (art. ust. węg. X z r. 1906) stosunek siły podatkowej Chorwacyi do Węgier podniesiony został do 8·127% a norma jej uprzywilejowanych, czyli zastrzeżonych bezwzględnie na rzecz kraju dochodów utrzymaną w wysokości 44%. Jest rzeczą charakterystyczną, że przyczyną niesamodzielności finansowej Kroacyi a, co zatem idzie, słabości jej całego ustroju nie był w r. 1868 opór ze strony Węgier, ale przeciwnie brak zaufania we własne siły i niechęć do wzięcia *odium* za ściąganie podatków ze strony Kroacyi!

²⁾ § 50 ustawy ugodowej z r. 1868 oraz §§ 1 i 3 ustawy kroackiej z r. 1874 o odpowiedzialności bana. Znajduje ona wyraz w możności usunięcia bana z urzędu za świadome pogwałcenie lub zaniedbanie zasadniczych ustaw krajowych. Jest to więc odpowiedzialność raczej dyscyplinarna, aniżeli prawno-polityczna w pełnym znaczeniu tego wyrazu. Odpowiednio kwalifikowana uchwała Soboru została powziętą tylko raz jeden. Wobec rozwiązania Soboru, pozostała ona wszakże bez skutku.

³⁾ Jedyną gwarancją realną, że minister kroacki będzie istotnie przestrzegał i bronił interesów kraju jest powołanie jego z rządu delegatów Soboru na Sejm budapeszteński. Gwarancya ta okazała się w praktyce niewystarczającą.

nia jako ciał samorządnych zbliżają się więcej do t. zw. powiatów autonomicznych, istniejących w niektórych krajach przedlitawskich (Galicya, Czechy, Tyrol, Styrya). Radom i wydziałom prowincjonalnym belgijskim odpowiadają w krajach przedlitawskich raczej rady i wydziały powiatowe, aniżeli Sejmy i Wydziały krajowe, które znowu stanowiskiem swem jako organów ustawodawczych i najwyższych organów samorządu, nietylko gospodarczego, bliższe są Soborowi i autonomicznemu rządowi krajowemu Kroacyi i Sławonii. Różnica między stanowiskiem prawno-państwowem królestwa Kroacyi a królestw i krajów przedlitawskich maleje jeszcze więcej, jeżeli pod uwagę weźmiemy nie wszystkie, ale tylko niektóre z królestw i krajów przedlitawskich.

Kraje przedlitawskie zbliżają się swem stanowiskiem prawno-politycznem raczej do Kroacyi aniżeli oddzielnych prowincyi belgijskich.

Oczywiście w chwili obecnej.

Nie można bowiem twierdzić, ażeby ten stosunek nie miał ulegać zmianom. Prowincye, tworzące dzisiaj jednolite państwo belgijskie nie zawsze były tylko okręgami administracyjnymi i związkami samorządu lokalnego. Kroacya była niegdyś udzielnem państwem, z biegiem czasu stała się prowincją, w dalszym znowu, ostatnim okresie zbliżyła się ponownie do stanowiska państwa, jakkolwiek nie samoistnego. Odmienne nakoniec, np. *Commonwealth of Australia* i *Union of South Africa*, wymienione jeszcze przez prof. Jellinka, jak wspomnieliśmy poprzednio, także w rządzie ustrojów pośrednich, były niegdyś zwyczajnemi koloniami zamorskiemi Anglii, dzisiaj stanowią państwa, kiedyś — być może — staną się członkami jednej, światowej federacji brytyjskiej, o jakiej coraz uparciej marzy imperyalizm angielski!

Spostrzeżenie nasuwające się z tej strony stawia całe rozpatrywane zagadnienie w nowej i zajmującej postaci.

Okazuje się, że poza kołem właściwych, samoistnych i ustalonych organizacji państwowych istnieje szereg ustrojów, które w pewnej, określonej chwili nie dają się ogarnąć ani koncepcją państwa ani prowincji państwowej, lecz wobec szczególniejszego zbiegu warunków politycznych (w pierwszym rzędzie czynnika narodowościowego i geograficznego położenia!) posiadają charakter ustrojów pośrednich, niejako przejściowych. Owa pośredniość między formą państwa a prowincji, cechująca je wszystkie wzięte razem, nie okazuje się jednak bynajmniej stałą, jeśli je pod uwagę weźmiemy po kolei, na tle rozleglejszego okresu historycznego. Rozważane z tego punktu widzenia wykazują one pewną zmienność jako cechę znamionującą je przedewszystkiem. Wszystkie one były niegdyś albo prowincjami, częstkami jakiejś jedności państwowej albo udzielniemi państwami; wszystkie stają się z czasem państwami albo prowincjami tego lub innego państwa. Są to ustroje przejściowe. Forma ich nie jest trwałą i oddzielną, stałego miejsca w teorii prawa państwowego nie może ona wymagać. Ustroje te wyrażają raczej rozmaite, mniej lub więcej posunięte stadia ogólnego, ewolucyjnego procesu historyczno-politycznego, wśród którego giną i powstają państwa. Można by je porównać poniekąd do luźnych ogniw łańcucha, wyobrażającego kolejne przejścia od państwa do prowincji i od prowincji do państwa, gdyby nie okoliczność, że podlegając ustawicznemu wpływowi akcji i reakcji ustroje powyższe nie dadzą się ustawić w żadne następstwo uzasadnione logicznie, lecz w sposób zazwyczaj nieprzewidziany zbliżają się i oddalają kolejno i w stosunku do siebie i obu ostatecznych krańców łańcucha. Każdoczesny ich charakter zależy od miejsca, jakie dany ustrój w owym ewolucyjnym procesie zajmuje w określonej chwili historycznej i od kierunku, w którym ten proces podąża. Tem tłumaczy się różnorodność formy ustrojów przejściowych a zarazem trudność uchwycenia ich różnic i podobieństw,

ich wzajemnej niższości i wyższości. W jakim stadyum przemiany znajduje się którykolwiek z tych ustrojów w pewnej, historycznej chwili? Czy stadyum to poprzedza ostateczną przebudowę istniejących ustrojów w pewnym kierunku, czy też ich upadek a powstanie nowych organizacji państwowych? Na te pytania nie może dać odpowiedzi stanowczej samo kryterium formalne. Mogą być one co najwyżej przedmiotem mniej lub więcej trafnych przypuszczeń i przewidywań.

V.

Odrębne urządzenia Królestwa Galicyi.

I.

Niejednolitość, brak konsekwentnego wykończenia i przejściowość, które są charakterystycznymi rysami ustroju państwowego Przedlitawii, uwydatniają się jeszcze dobitniej, gdy nie poprzestając na tem, co w ustroju poszczególnych królestw i krajów jest wspólne, wglądniemy szczegółowo w prawno-polityczne urządzenia poszczególnych krajów.

Leży to w samej naturze rzeczy. Fakt, że w ustawach grudniowych zostały zasadniczo wszystkie królestwa i kraje postawione na równi ze sobą, nie był w stanie zatrzeć przyrodzonych i głębokich różnic pomiędzy poszczególnymi krajami, różnic, których istnienie z takim naciskiem stwierdza dyplom październikowy. Różnic tych nie zdołały poprzednio usunąć wytrwale usiłowania rządów absolutnych, jakkolwiek dla osiągnięcia tego celu, zwłaszcza w końcu XVIII w., rozwinęły one tak intensywne energie i użyły tak bezwzględnych, tak trudnych do pogodzenia z tradycją, (a także z istotą rządów monarchicznych!), tak nawskróś radykalnych środków politycznych, że niepodobna nawet wyobrazić sobie, ażeby kiedykolwiek można było jeszcze pójść w tym kierunku dalej. Nie usunęła ich tedy także i doba konstytucyjna, trwająca od lat kilkudziesięciu, mimo, iż nie poprzestając na harmonijnem oparciu urządzeń ogólnopaństwowych wyłącznie tylko na momentach istotnie wspólnych

wszystkim królestwom i krajom, jak tego pragnął dyplom październikowy, pokusiła się i ona o wytworzenie formalnej jednolitości państwowej nawet w tych kierunkach, w których silniej na jaw występuje odrębność i przeciwieństwo, aniżeli wspólność i podobieństwo. Różnorodność królestw i krajów, oparta na odmiennej ich przeszłości politycznej, odmiennym pochodzeniu i języku zamieszkujących je ludów, odmiennych zwyczajach i obyczajach, pozostała też i w okresie ostatnich lat kilkudziesięciu pierwszorzędną siłą realną, która na ukształtowanie urzędzeń i stosunków wewnętrznych wywarła i wywrzeć musiała wpływ doniosły.

Działanie tej siły różniczkującej nie mogło w dodatku we wszystkich królestwach i krajach przynieść rezultatów jednakowo wielkich, bo i siła działająca nie wszędzie była jednakowo wielką. Gdy jedno z królestw i krajów obszarem swym i liczbą ludności nie ustępują wielu udzielnym państwom, a nawet je przewyższają, inne ograniczają się do okręgów po kilka i kilkanaściekroć szczuplejszych od nich zarówno co do obszaru jak i ludności. Gdy dla jednych z nich ze względu na zasób ich sił materialnych i moralnych zakres działania przysługujący im prawnie okazał się za szczupłym, dla innych był on aż nadto obszernym. Wynikła stąd podwójna dalsza rozbieżność.

Jakkolwiek ramy jednolitych urzędzeń państwowych zostały urządzone raczej z uwzględnieniem przeciętnych, t. j. mniejszych królestw i krajów i jakkolwiek formalnie pozostały one jednakie we wszystkich królestwach i krajach, treść istotna tych nawet urzędzeń ściśle państwowych nie utrzymała się w szrankach zamierzonej równości i jednorodności. Nazwy i formy używane w administracji państwowej, zwłaszcza politycznej są we wszystkich krajach przedlitawskich takie same, ale ich realne znaczenie, rzeczywisty zakres działania, charakter i stopień samodzielności odpowiednich organów bynajmniej nie są równe i odpo-

wiadają raczej indywidualnej jakości i znaczeniu danych krajów, aniżeli zasadzie szablonowej równości. Sądząc po przeszłości, należy mniemać, że i w przyszłości naiwne i jak tylko może być powierzchowne, choć modne dzisiaj w pewnych kołach hasło wyrównywania różnic historyczno-politycznych przy pomocy szablonu administracyjnego (w myśl dewizy: »*Das Staatsrecht zerreisst Österreich, die Verwaltung hält es zusammen*«) różnic tych nie usunie również, że przeciwnie przekształcanie administracji państwowej w duchu tego hasła podważy tylko to, co w tych urzędzeniach jest zgodne z potrzebą życia i wywoła szkodliwe i niebezpieczne tarcia i komplikacje. Nierówność istniejąca w naturze rzeczy tylko do pewnego stopnia daje się usunąć równością norm i urzędzeń prawnych.

Z drugiej strony, mimo trudności stawianych rozwojowi ustawodawstwa krajowego zarówno ze strony Rady państwa jak i rządu centralnego zdołało ustawodawstwo krajowe prawie we wszystkich królestwach i krajach rozwinąć bardzo żywotną działalność. Że zaś działalność ta z natury rzeczy musiała się dostosować przedewszystkiem do istniejących w danym kraju — i to nie tylko na polu kultury krajowej — odmiennych potrzeb i warunków zarówno materialnych jak i moralnych, wynika stąd dalsza rozbieżność¹⁾, znajdująca swój wyraz w najrozmaitszych odrębnych urzędzeniach prawnych, powołanych do życia przez ustawy krajowe.

Byłoby rzeczą niezmiernie cenną i interesującą zesta-

¹⁾ Przewidywał to w części już dr. Kar. Hugelmann, wskazując, że możliwość odstępowania przez Sejmy pewnych spraw do załatwienia Radzie państwa (autor miał tu na myśli przedewszystkiem przykład ustawodawstwa o szkołach technicznych i o wewnętrznym urzędzeniu ksiąg gruntowych) stanie się *de facto* »archimedesowym punktem oparcia« dla wytworzenia się nierównej kompetencji Sejmów krajowych (por. »Die österreichischen Landtage« Österr. Ztschft. für Verwaltung 1875, XVI, 62—3).

wić szczegółowo wszystkie te urządzenia odrębne, istniejące obecnie w poszczególnych królestwach i krajach. Ze stanowiska teorii naukowej przyniosłyby one niewątpliwie między innymi korzyściami znakomity dowód na poparcie tezy o doniosłości »przekształceń i przeobrażeń« (*Umwandlungen*)¹⁾ w prawie politycznym, dałyby cenne objaśnienie zmian, którym napozór niezmiennie instytucje prawa państwowego ulegają pod wpływem twórczego i nieustannego, chociaż trudno uchwytnego działania na nie realnych czynników społecznego i politycznego życia. Niezawodnie przyczyniłoby się ono także do pogłębienia poglądu na istotę ustroju przedlitawskiego i na ukazanie w jeszcze jaśniejszym świetle niejednorodności i przejściowości jego struktury.

Niestety, dla braku odpowiednich prac przygotowawczych, odnoszących się do poszczególnych królestw i krajów²⁾, zastawienie tego rodzaju musi pozostać na razie

¹⁾ Por. dr. J. Jellinek: »Allg. Staatslehre« Berlin 1900 p. 46—7 i tegoż autora osobną rozprawę p. t. »Verfassungsänderung und Verfassungswandlung« Berlin 1906. Por. także: B o r n h a k Conrad: »Wandlungen der Reichsverfassung« Archiv für öff. R. XXVI, 373 i n., oraz: prof. Redlich Josef: »Das Wesen des öst. Kommunalverfassung« Leipzig 1910 p. 9 i prof. Wieland Karl: »Historische und kritische Methode in der Rechtswissenschaft«. Rektoratsrede in Basel. Leipzig 1910.

²⁾ Nie mamy tu na myśli Czech, które na równi z Galicyą i ze względu na bogatą historyczną przeszłość i obecną rozległość odbiegają najbardziej od typu innych królestw i krajów i zajmują w wielu względach stanowisko, które nazwalibyśmy wyjątkowym, gdyby nie to, że wraz z Galicyą (a bez innych krajów korony czeskiej i bez Bukowiny) przewyższają one całą resztę krajów przedlitawskich (wraz z Morawami, Śląskiem i Bukowiną) co do liczby mieszkańców (51·78% ogółu ludności), a prawie dorównują jej obszarem (43·49% całego obszaru Przedlitawii).

Stosunki prawno-polityczne królestwa czeskiego opracowane są w osobnej obszernej literaturze naukowej czeskiej, do której też ze względu na szczególnie doniosłe stanowisko Czech pod względem hi-

nieziszczalnem pragnieniem, wobec czego w tem miejscu zamierzamy się ograniczyć do niektórych, ze stanowiska prawno-politycznego najważniejszych urządzeń odrębnych wyłącznie tylko w naszym kraju.

II.

Usiłowania, mające na celu pogodzić teraźniejszość z wielkimi tradycjami przeszłości, usunąć przeciwieństwo między stanem prawnym kraju a dążeniami jego politycznej ludności, podejmowane były w Galicyi od pierwszej chwili przyłączenia tego kraju do dziedzictwa domu Habsburskiego. Ciągną się one od projektu wprowadzenia Galicyi w ściślejszy związek z krajami korony św. Szczepana, który przedłożyła cesarzowej Maryi Teresie za pośrednictwem węgierskiego kanclerza nadwornego Franciszka hr. Esterhazy'ego deputacya szlachty galicyjskiej tuż po ogłoszeniu ces. patentu z 1775 r. i obejmują — że przypomniemy tylko usiłowania najbardziej doniosłe — projekty »*Magnae Chartae Leopoldinae*« przekładane przez Ossolińskiego, Jabłonowskiego, Bąkowskiego, Bąkowskiego, Potockiego i Dzierzkowskiego w kilku do coraz skromniejszych rozmiarów sprowadzanych redakcyach cesarzowi Leopoldowi II, a dalej żądania adresu lwowskiego z roku 1848 układu Smolki, Heferna i Ziemiałkowskiego przedstawione cesarzowi Ferdynandowi przez osobną deputacyę z X. Jerzym Lubomirskim na czele, i życzenia wyrażone w petycji krakowskiej z 1860 r. układu A. Potockiego, J. Lubomirskiego, Pawła Popiela, Mik. Zyplikiewicza

storyczno-politycznym, należy się zwrócić po objaśnienia. Pogląd na całość tej literatury daje artykuł p. t. »Böhmen« w Öst. St. W. b.

Samorząd Czech opracowany jest w osobnej monografii: dr. Rudolf Slavitschek »Die Selbstverwaltung in Böhmen« Aussig 1913.

i H. Wodzickiego, przesłanej na ręce M. Krasieńskiego i Stan. Starowieyskiego, jako członków ówczesnej »wzmocnionej« Rady państwa.

Usiłowania te nie kończą się z ustaleniem się istniejącego ustroju konstytucyjnego. Ponawia je w dalszym ciągu Sejm krajowy w t. zw. rezolucji galicyjskiej, uchwalonej (powziętej na zasadzie § 19 obowiązującego statutu krajowego) z dnia 24 września 1868 r. i w identycznych z nią uchwałach następnym sesji sejmowych z 1869, 1870 i 1871 r.¹⁾, popartych przez delegację Sejmu galicyjskiego

¹⁾ O usiłowaniach z przed r. 1867 jak i o stanowisku członków do Rady państwa, wysłanych przez Sejm galicyjski w czasie obrad nad ustawami grudniowymi wspomnieliśmy dokładniej już poprzednio, w pierwszych trzech rozdziałach niniejszej pracy.

T. zw. rezolucja galicyjska z 1868 r. domagała się:

»1) rozszerzenia zakresu działania Sejmu galicyjskiego na a) urządzenie Izby i organów handlowych; b) ustawodawstwo względem zakładów kredytowych i zabezpieczenia, banków i kas oszczędności; c) ustawodawstwo o przynależności; d) ustanowienie zasad znaczenia w szkołach ludowych i gimnazyjach i ustawodawstwo o uniwersytetach; e) ustawodawstwo w przedmiotach prawa karnego i policyi karnej, ustawodawstwo prawa cywilnego i górniczego; f) ustawodawstwo w głównych zarysach organizacji władz sądowych i administracyjnych; g) ustawy, mające się wydać w celu przeprowadzenia zasadniczych ustaw państwa o powszechnych prawach obywateli, o władzy rządowej i wykonawczej, w tychże ustawach powołane; h) ustawodawstwo o przedmiotach, odnoszących się do obowiązków i stosunków pojedynczych krajów pomiędzy sobą;

»2) równoczesnego ograniczenia udziału delegacji sejmowej galicyjskiej w Izbie poselskiej Rady państwa wyłącznie tylko do pozostałych spraw jako wspólnych Galicyi z innymi krajami Przedlitawii;

»3) utworzenia dla całego zwiększonego w ten sposób zakresu spraw krajowych własnego zarządu krajowego pod naczelnictwem kanclerza, czyli oddzielnego ministra, odpowiedzialnego Sejmowi za wykonywanie ustaw krajowych;

»4) wydzielenia na pokrycie wydatków tego zarządu odpowiedniej ryczałtowej kwoty z funduszy podatkowych;

»5) oddania królewskiej i żup solnych na własność kraju;

na terenie Rady państwa we »wnioskach rezolucyjnych« Ziemiałkowskiego, Grocholskiego i Zyblikiewicza¹⁾. Ponawia je następnie po upływie długiego okresu czasu, gdy tylko znowu ukazała się sposobność do postawienia tej sprawy na porządku dziennym przy sposobności oparcia Rady państwa o głosowanie powszechne, wiedeńskie Koło polskie²⁾. Ponawiają je nakoniec w ostatnich

»6) ustanowienia dla Galicyi własnego sądu najwyższego i kasacyjnego w kraju;

»7) zapewnienia, że w Galicyi wybory bezpośrednie do Rady państwa wprowadzone nie będą, lecz że zarówno oznaczenie sposobu wyboru jak i czasu trwania mandatów do Rady państwa pozostawione będzie Sejmowi krajowemu«. (Por. »Kodeks prawa politycznego« prof. St. Starzyńskiego p. 1044 i n.).

Z wniosków mniejszości, przedstawionych Sejmowi galicyjskiemu w 1868 r. wymienić należy z jednej strony wnioski Krzczunowicza i Skrzyńskiego, które główny nacisk kładły na żądania większej samodzielności kraju pod względem gospodarstwa skarbowego (z podatków ustanawianych i ściąganych przez kraj miała być opłacana na wspólne potrzeby państwowe kwota stosunkowo oznaczana corocznie) z drugiej zaś wniosek Smolki, domagający się przeobrażenia ustroju całej Przedlitawii, przez oparcie go na ukonstytuowaniu czterech grup: a) krajów korony św. Szczepana; b) krajów t. zw. niemieckodziedzicznych; c) krajów korony św. Wacława; d) Galicyi wraz z Bukowiną — które to grupy mają posiadać »samorząd w najobszerniejszym znaczeniu i mają zostać ze sobą w związku federacyjnym, to jest w związku objawiającym się w reprezentacji wspólnej, ograniczonej wyłącznie tylko do spraw wszystkim wspólnych i koniecznych dla jednności i potęgi państwa«. (Por. Sten. Spr. Gal. S. kraj. 2 s. II per. 1868 str. 361 i n., 433 i n., 442 i n.; nadto wnioski A. Potockiego i A. Sapiehy (na str. 438 i 441).

¹⁾ Rezultatami przeniesienia »rezolucji galicyjskiej« do Izby posłów Rady państwa były mniej lub więcej daleko w kierunku wyodrębnienia Galicyi idące projekty: Rechbauera, przedłożenie rządowe hr. Hohenwartha z d. 5 maja 1871 r. i wniosek komisyjny Izby posłów z d. 13 lipca 1872 r. — wszystkie przez Izbę posłów niezadowolone. (Por. prof. St. Starzyńskiego: »Kodeks prawa politycznego« p. 1046—1062.

²⁾ Oprócz postulatów, które zostały zrealizowane w ustawie pań-

latach sporadyczne wnioski poselskie ¹⁾, stawiane w galicyjskim Sejmie krajowym od r. 1908.

Nie jest zamiarem naszym wchodzić w szczegółowy rozbiór tych wszystkich tak odmiennych, bo w tak różnych chwilach historycznych formułowanych postulatów prawno-politycznych królestwa Galicyi.

Rzeczą polityka — oby szczęśliwszego od poprzedników! — jest poddać je badaniu ze względu na przyszłość kraju, odrzucić z nich to co nosi przelotną i nietrwałą cechę chwili, i co w nich z innych względów nie przedstawia się jako istotne, a z reszty stworzyć obraz najistotniejszych, stałych dążeń politycznych kraju.

Rzeczą, która należy do badacza prawa politycznego, jest uzyskać w ich zestawieniu grunt realny do odpowiedzi na pytanie, o ile te z postulatów powyższych, które odnoszą się wyłącznie do stanowiska naszego kraju, zostały już zrealizowane i o ile skutkiem tego stanowisko

stwowej z d. 26 stycznia 1907 r. Dz. u. p. nr. 15, oraz w ówczesnej rezolucji Izby posłów i w zgodnej z nią ustawie krajowej z d. 23 kwietnia 1909 r. żądał przy tej sposobności imieniem Koła polskiego prof. Starzyński na posiedzeniu komisji parlamentarnej w marcu 1906 r. także rozszerzenia samodzielności finansowej krajów i rozszerzenia ustawodawczej kompetencji Sejmów do wszystkich spraw szkolnych i językowych. (Por. prof. St. Starzyński: «Rozszerzenie autonomii» Przegląd polski. Kraków 1910 p. 213 i n.).

¹⁾ Obejmują one również poszczególne postulaty, sformułowane w r. 1868, a mianowicie postulat: odpowiedzialności namiestnika przed Sejmem krajowym; kontrasygnowania ustaw krajowych przez czynniki odrębne, odpowiedzialne przed Sejmem; rozszerzenie kompetencji Sejmu w kierunku ustawodawstwa zwłaszcza podatkowego. (Por. wnioski posłów Adama, Głabińskiego, Schätzla i tow. Protokoły Sejmu kraj. I s. IX per. z d. 16 i 17 września 1908 r. i t. d.).

Osobno wspomnieć należy, że w całym okresie czasu od r. 1868 ponawiane były w Sejmie sporadycznie wnioski o przejście królew-szczyzn na własność i w zarząd kraju.

Galicyi w porównaniu z innymi królestwami i krajami uzyskała cechy odrębne.

Ani zatem żądanie, ażeby wybory do Rady państwa pozostały w Galicyi na zawsze atrybucją Sejmu krajowego, ani, ażeby namiestnik był za wykonywanie ustaw krajowych odpowiedzialny przed Sejmem i ażeby on, względnie osobny, powołany przez Koronę minister dla Galicyi kontrasygnował ustawy krajowe, ani ażeby administracja kraju sprawowaną była wyłącznie przez krajowców, ani ażeby w kraju istniał sąd najwyższy i kasacyjny — nie mówiąc już o postulatach, odnoszących się do rozszerzenia podział samorządu i autonomii — nie zostały dotąd w całości urzeczywistnione. W każdym jednak niemal z tych kierunków zdołał uzyskać kraj pewne częściowe rezultaty, które składają się na odrębne do pewnego stopnia stanowisko jego wobec innych królestw i krajów.

1. Żadna ustawa nie zastrzega wyraźnie, iż urzędy publiczne mają być w kraju obsadzone przez krajowców. Niemniej, w konsekwencji najwyższego postanowienia z dnia 4 czerwca 1869 r. ¹⁾, na mocy którego język polski

¹⁾ Należą tu uchwały z 16 kwietnia 1861 i 27 kwietnia 1865 r. o języku obrad i uchwał sejmowych; ustawa krajowa z d. 10 czerwca 1866 Dz. u. kr. nr. 13 o języku ustaw i rozporządzeń krajowych, ustawa krajowa z d. 9 kwietnia 1907 Dz. u. kr. nr. 21 o języku urzędowym władz autonomicznych. Dalej ustawy i rozporządzenia, odnoszące się do sprawy językowej w szkolnictwie; ustawa z d. 22 czerwca 1867. Dz. u. kr. nr. 13 o języku wykładowym w szkołach ludowych i średnich oraz nowela jej z d. 31 maja 1874 r. Dz. u. kr. nr. 45, z d. 8 września 1880 r. Dz. u. kr. nr. 34, z d. 15 lutego 1905 r. Dz. u. kr. nr. 108 i z d. 15 lutego 1907 r. Dz. u. kr. nr. 65; do języka urzędowego i wykładowego na obu uniwersytetach i politechnice: najw. postanowienie z d. 30 kwietnia 1870 r. (uniw. krak.), najw. post. z d. 4 lipca 1871 r. i z d. 27 kwietnia 1879, oraz rozp. min. ośw. z d. 3 kwietnia 1882 r. (uniw. lw.), najw. post. z d. 26 sierpnia 1871 (polit. lw.).

O języku szkół realnych i zawodowych stanowią osobne ustawy i statuty, oparte przeważnie na uchwałach Sejmu.

stał się językiem urzędowym wewnętrznym w całej administracji i sądownictwie w obrębie kraju, w związku z innymi obowiązującymi postanowieniami o stanowisku języków krajowych w szkolnictwie i samorządzie kraju — oddały siłą rzeczy sprawowanie całej władzy państwowej i samorządnej w kraju wyłącznie w ręce jego rodowitych mieszkańców, Polaków i Rusinów. Konsekwencją dalszą tych postanowień językowych musiało być i jest powoływanie mieszkańców kraju do urzędów centralnych i uzyskanie w niektórych z nich stanowiska poniekąd odrębnego¹⁾.

2. Poza sprecyzowanym bliżej w ustępie ostatnim § 79 regulaminu sejmowego (uchwałą Sejmu z d. 9 lipca 1901 r.) galicyjskiego, a nie kwestyonowanym już obecnie przez rząd prawem interpelacji namiestnika lub jego zastępcy w Sejmie, nie nakłada na niego żadna ustawa obowiązku odpowiedzialności za wykonywanie ustaw krajowych wobec Sejmu. Niemniej, odpowiedzialność namiestnika przed Sejmem z pośród członków którego zostaje on powołanym, istnieje w znaczeniu politycznym i moralnym i każdy z namiestników daje jej wyraz formalny przez wyraźne przyrzeczenie stosowania się do niej, składane wobec Sejmu. Zarazem dzięki temu bezpośredniemu stosunkowi, łączącemu namiestnika ze Sejmem, urząd namiestnika Galicyi, w porównaniu ze stanowiskiem tego urzędu w przeważającej większości innych królestw i krajów, posiada wybitne i wyjątkowe znaczenie polityczne, które znowu nie jest bez wpływu na zakres władzy jego, jako kierownika namiestni-

¹⁾ Chociaż z reguły ilość urzędników, powoływanych do władz centralnych z Galicyi (poza ministerstwem sprawiedliwości, w którym ich obecność jest ze względów organizacyjnych tegoż ministerstwa nieodzowną) jest dotąd stosunkowo szczupłą — w jednej z tych władz, a mianowicie w najwyższym Trybunale sądowym i kasacyjnym skutkiem wielkiej ilości spraw galicyjskich i sił urzędniczych z Galicyi (bliżej połowa spraw a około 1/3 urzędników) wytworzyła się siłą rzeczy instytucja »senatów galicyjskich«.

ctwa krajowego i wszystkich krajowych władz rządowych (zbiegających się w jego ręku) oraz na zakres działania samych tych władz. Wśród nich wszystkich, szczególnie napwół autonomiczna Rada szkolna krajowa, wyróżnia się wybitnie w porównaniu z władzami analogicznymi, istniejącymi w innych krajach zarówno większym zakresem działania jak i dalej idącą samodzielnością w spełnianiu swych doniosłych zadań¹⁾. (Por. ust. kr. z dnia 15 lutego 1905 r. Dz. ust. kr. nr. 39).

3. Wybory do Rady państwa dokonywują się i w naszym kraju bez względu na istnienie nieuchylonego dotąd formalnie § 16-go statutu krajowego w sposób bezpośredni. Myśl przywrócenia dawnego sposobu obsyłania Rady państwa przez Sejmy nie cieszy się wziętością u większości Rady państwa i niewiadomo, czy będzie kiedykolwiek zrealizowaną. Niemniej, posłowie do Rady państwa, wybierani przez ludność naszego kraju, uważają się i nadal w przeważającej większości za delegację Sejmu krajowego i tworząc w Radzie państwa oparte na zasadzie solidarności politycznej »Koło polskie«, mają i nadal głos rozstrzygający przy wyborze posłów galicyjskich do Delegacji wspólnych, z drugiej zaś strony odnoszą się oni nadal we wszystkich najważniejszych sprawach krajowych do decyzji Sejmu, względnie politycznej jego większości, która wraz z członkami »Koła polskiego« pod przewodnictwem prezesa tegoż Koła tworzy »Sejmowe Koło polskie«.

4. Najuchwytniejsze wszakże rysy ze wszystkich odrębnych prawno-politycznych urządzeń Galicyi przedstawia instytucja ministerstwa dla Galicyi, której też z tego powodu, jak i ze względu na jej szczególnie doniosłe znaczenie wypadnie poświęcić rozbiór bardziej szczegółowy.

¹⁾ Zwrócił na to uwagę już prof. Gumpłowicz; por. jego »Das österr. Staatsrecht« II Aufl. 1902, p. 56.

III.

Powołując najwyższym postanowieniem z d. 11 kwietnia 1871 r. na przedstawiciela i rzecznika Galicyi w Radzie koronnej jako ministra bez teki Kazimierza Grocholskiego a następnie, po rychłym ustąpieniu jego dnia 27 października 1871 r., powierzając Floryanowi Ziemiałkowskiemu to samo, odtąd już stale obsadzone stanowisko, czyniła Korona zadość jednemu z najdonioślejszych i z największą wytrwałością ponawianych życzeń królestwa Galicyi.

Wspomnieliśmy poprzednio, że dopuszczenie »reprezentanta Stanów u Dworu« było już jednym z postulatów, które urzeczywistnić miała »*Magna Charta Leopoldina*«. Postulat ustanowienia osobnego kanclerza był też wyrażony w adresie, który na mocy uchwały Sejmu z dnia 27 marca 1866 r. wręczyć miała monarsze osobna delegacya krajowa: Sejm chciał mieć w tym kanclerzu, podobnie jak Sejm węgierski przed r. 1848, »krajowca, znającego stosunki krajowi naszemu właściwe, związanego z krajem wspólnością uczuć, życzeń i interesów, któryby w Radzie Korony odpowiednie ważności kraju naszego zajmował stanowisko, był tamże przedstawicielem i rzecznikiem jego interesów i potrzeb i miał sobie powierzony naczelny kierunek spraw krajowych« (por. Sten. Spr. 1865—6, II, 1422).

Ten sam postulat, sformułowany następnie w § 8 uchwały Sejmu z dnia 24 września 1868 r. był odtąd, aż do jego urzeczywistnienia wraz z innymi życzeniami t. zw. »rezolucyi galicyjskiej« ponawiany stale w uchwałach Sejmu z dnia 5 listopada 1869 r., 31 sierpnia 1870 r. i 2 października 1871 r.: »Dla spraw administracyi, sprawiedliwości, wyznań, oświecenia, bezpieczeństwa publicznego, kultury krajowej i handlu — było życzeniem Sejmu, wyrażonem w zgodzie z całością rezolucyi — otrzyma królestwo Galicyi... swój zarząd odrębny pod naczelnictwem kanclerza czyli oddzielnego ministra dla powyższych spraw tegoż

królestwa, odpowiedzialnego jego Sejmowi za wykonanie ustaw krajowych«.

Przeniesione na grunt wiedeńskiej Rady państwa we wnioskach rezolucyjnych Ziemiałkowskiego z dnia 30 stycznia 1869 r., Grocholskiego z dnia 12 grudnia 1869 r. i Zyblikiewicza z dnia 29 grudnia 1871 r. zostało żądanie powyższe sformułowane na tym terenie w trzech odrębnych, kolejno po sobie stawianych wnioskach: w XVI i XVII art. samoistnego projektu członka komisji (dla rezolucyi galicyjskiej) Izby posłów, posła Rechbauera, w § 4 przedłożenia rządowego, które w spuściźnie po gabinecie Alfreda hr. Potockiego wniesione było przez gabinet hr. Hohenwartha dnia 5 maja 1871 r., nakoniec w art. VI t. zw. wniosku komisyjnego Izby posłów z dnia 13 czerwca 1872 r.

Wedle art. XVI i XVII projektu posła Rechbauera, przedłożonego komisji w ciągu sesyi 1869/70 r. miała »dla zastępowania interesów Galicyi i dla przywrócenia i utrzymania prawno-politycznego związku tego kraju z innymi krajami, reprezentowanymi w Radzie państwa otrzymać Galicya osobnego ministra, który nie posiadając żadnej innej teki, będzie członkiem Rady ministrów i odpowiedzialnym przed Radą państwa; galicyjskie ustawy krajowe potrzebują (obok kontrasygnatury galicyjskiego namiestnika) także kontrasygnatury galicyjskiego ministra-rodaka, który ma je przedkładać do najwyższej sankcyi po poprzednim przedłożeniu ich Radzie ministrów, do osądzenia pod tym względem, czy one leżą w zakresie działania Sejmu galicyjskiego«.

§ 4 przedłożenia rządowego hr. H o h e n w a r t h a ograniczał się w tym względzie do słów:

»Królestwo Galicyi reprezentowane (*vertreten*) jest w Radzie Korony przez jednego ministra«.

Nakoniec uchwała komisji Izby posłów (wybranej dla sprawy wniosku Zyblikiewicza) z dnia 13 czerwca 1872 r. miała brzmienie następujące:

»Specjalne przestrzeganie interesów królestwa Galicyi (*für die besondere Wahrnehmung der Interessen des Königreichs Galizien*) znajdzie rękojmię w tem, że jeden z członków ministerstwa będzie wzięty z osób przynależnych do Galicyi (*durch ein dem Lande Galizien angehöriges Mitglied des Ministeriums*)«.

Wnioski te nie doczekały się formalnego załatwienia w Izbie poselskiej. Niemniej życzeniu wspólnemu im wszystkim stało się zadość na innej, właściwej drodze, zgodnie z ustalonym porządkiem prawnym, wedle którego tworzenie nowych ministerstw i normowanie ich zakresu działania jest wyłącznie atrybutą Korony.

Osobny ustęp mowy tronowej z dnia 24 kwietnia 1873 r. (por. Verh. d. H. d. Ab. 1871 Beilagen III, 3094) uznał urząd ministra dla Galicyi, powierzony dnia 21 kwietnia t. r. Floryanowi Ziemiałkowskiemu za instytucję stałą: »Wprowadzenie członka Rady Korony — były słowa mowy tronowej — należącego do Galicyi (*In der Berufung einen dem Lande Galizien angehörigen Mitgliedes in den Rath der Krone*), królestwo to uzna jako dowód trwałej Mej opieki (*wird dieses Königreich eines Beweises dauernder Fürsorge erkennen*)«.

Analogiczne do innych postanowień najwyższych, określających zakres działania innych ministerstw, (czy to w czasie ich wydania już istniejących, czy też dopiero przez nie do życia powoływanych), najwyższe postanowienie z dnia 12 czerwca 1873 r. przyniosło dla ministra Ziemiałkowskiego i jego następców, zakomunikowaną wszystkim ministerstwom instrukcję definitywną. Zawiera ona¹⁾ zasady (zgodne z instrukcją wydaną dla ministra Grocholskiego na zasadzie najwyższego postanowienia z dnia 2 września 1871 r.) na podstawie których ministerstwo Galicyi opiera się po dzień dzisiejszy, mimo

¹⁾ Por. »Kodeks prawa polit.« prof. St. Starzyńskiego o p. 628.

zresztą, iż przy sposobności utworzenia ministerstwa kolei żelaznych najwyższem postanowieniem z dnia 15 stycznia 1896 r. zakres ministerstwa dla Galicyi rozszerzony został dodatkowo instrukcją, wydaną na mocy osobnego najwyższego postanowienia z dnia 5 listopada 1896 r. także i na sprawy kolejowe i mimo, że w wyższym jeszcze stopniu agendy tego ministerstwa wzrosły, rozwinęły się i pogłębiły w ciągu ożywionej działalności praktycznej tej instytucji w długim szeregu lat następných.

Ustalony w ten sposób zakres działania ministra dla Galicyi odnosi się w szczególniejszy sposób do wszelkich »spraw dotyczących kraju Galicyi« (*den das Land Galizien betreffenden Angelegenheiten*). We wszystkich tych sprawach, określonych mianem galicyjskich »spraw krajowych« (*Landesangelegenheiten*) obejmuje on prawo inicjatywy, jak i prawo udziału w ich rozstrzygnięciu. W tym celu, oprócz równego innym ministrom prawa stanowczego głosu we wszystkich sprawach, które są przedmiotem narad i uchwał Rady ministeryalnej, posiada minister dla Galicyi prawo szczegółowego badania wszelkich, przygotowanych przez ministrów ressortowych, a odnoszących się do Galicyi »projektów merytorycznych zarządzeń i ostatecznych rozstrzygnięć« (*Erledigungsentwürfe der auf Galizien bezughabenden meritorischen Verfügungen und definitiven Entscheidungen*), które mają być jemu dostarczone przez innych ministrów. W razie różnicy zdań między nim a ministrem ressortowym rozstrzyga pełna Rada ministeryalna.

Dzięki stałemu kontaktowi z reprezentacją krajową w Radzie państwa i z naczelnymi organami administracji, samorządu i ustawodawstwa w kraju, zdołała instytucja ministrów dla Galicyi, prowadzona nieprzerwanym ciągiem przez 10 z kolei ministrów¹⁾, przy pomocy biura ministe-

¹⁾ Dr. Kazimierz Grocholski (w gabinecie Karola hr. Hohenwartha i Ludw. v. Holzgethan) od 11 kwietnia 1871 r.; dr. Floryan

ryalnego, nie posiadającego wprawdzie własnego etatu (w tem różnica od ministerstw ressortowych!) lecz złożonego stosownie do potrzeby z doboru urzędników ministerjalnych, przydzielanych tu przez prezydenta ministrów — objąć swą działalnością istotnie wszystkie najważniejsze sprawy krajowe i pozostała w tym względzie ze swej strony najzupełniej wierną założeniu, iż nie ma być ona instytucją dla strzeżenia interesów jednej tylko, jakkolwiek politycznie przeważającej narodowości, ale dla strzeżenia interesów całego kraju. Że z pod jej zakresu działania nie zostały w tym względzie wyłączone interesy jakiegokolwiek części ludności krajowej, (choćby one skądinąd wydawały się objęte instytucją osobnego ministra-rodaka!) świadczy skuteczna interwencja Koła polskiego u prezydenta ministrów bar. Bienertha z powodu przeciwnego tej zasadzie przyjęcia deputacyi Niemców galicyjskich w grudniu 1908 r. przez niemieckiego ministra-rodaka, dra Schreiner'a.

Charakter ministerstwa dla Galicyi jako instytucyi sta-

Ziemiałkowski (w gabinecie ks. Adolfa Auersperga, dra v. Stremayr'a i hr. Edwarda Taaffe'go) od 21 kwietnia 1873 r.; Filip Zaleski (w gab. hr. Edwarda Taaffe'go) od 11 października 1888 r.; Apolinary Jaworski (w gab. ks. Alfreda Windischgrätza, Kielmansegg'a i Kazim. hr. Badeniego) od 11 listopada 1893 r.; dr. Leon Biliński (w gab. Kaz. Badeniego, jako kier.) od 30 września 1895 r.; dr. Edward Rittner (w gab. Kaz. Badeniego i Gautscha) od 17 stycznia 1896 r.; Herman Loebel (w gab. Gautscha) od 16 grudnia 1897 r.; Adam Jędrzejowicz (w gab. hr. Thuna) od 7 marca 1898 r.; dr. Kazimierz Chłędowski (w gab. hr. Clary'ego i dra Wittek'a) od 2 października 1899 r.; dr. Leonard Piętak (w gab. dra Koerbera, Gautscha i Becka) od 19 stycznia 1900 r.; dr. Wojciech Dzeduszycki (w gab. Becka) od 2 czerwca 1906 r.; Dawid Abrahamowicz (w gab. Becka i Bienertha) od 20 listopada 1907 r.; dr. Wład. Dulęba (w gab. Bienertha) od 3 marca 1909 r.; Wacław Zaleski (w gab. Bienertha, Gautscha i hr. Stürgkha) od 9 stycznia 1911 r.; Władysław Długosz (w gab. hr. Stürgkha) od 19 listopada 1911 r.; dr. Zdzisław Morawski (w gab. hr. Stürgkha, jako kier.) od 1 stycznia 1914 r.

łej, związanej organicznie z ogółem instytucyi prawno-państwowych¹⁾ zarysował się z szczególną wyrazistością w dwóch wypadkach, w których ministerstwo dla Galicyi znalazło się skutkiem zbiegu okoliczności bez kierownika z oficjalnym tytułem ministerjalnym. Skoro mianowicie do gabinetu Kazimierza Badeniego powołanym został jako minister skarbu Leon Biliński, otrzymał on dodatkowo, w drodze osobnego najwyższego pisma odrębnego z dnia 30 września 1895 r. misyę »prowizorycznego prowadzenia agend, sprawowanych poprzednio przez ministra Jaworskiego« (*provisorisch mit den bisher von Minister Ritter von Jaworski versehenen Agenden... betraut*) jako ministra dla Galicyi. Owe funkcye oddzielne, sprawowane w charakterze kierownika ministerstwa dla Galicyi pozostały przy ministrze Bilińskim tak długo, aż ponownem najwyższem postanowieniem z dnia 17 stycznia 1896 r. były one powierzone nowemu ministrowi dla Galicyi, po wyrażeniu ministrowi Bilińskiemu osobnych wyrazów monarszego uznania za usługi, oddane na tem właśnie »stanowisku« (*der in dieser Stellung geleisteten Dienste*). Podobnie, gdy w czasach ostatnich po dymisji ministra Długosza znalazło się po raz wtóry ministerstwo dla Galicyi w okolicznościach, które utrudniły natychmiastowe powołanie nowego ministra dla Galicyi, kierownictwo agend sprawowanych poprzednio przez Długosza jako ministra dla Galicyi,

¹⁾ »*eingelebte Einrichtung*« — jak się wyraził w Izbie posłów dnia 29 kwietnia 1909 r. prezydent ministrów v. Bienerth, zabierając głos przeciwko wnioskowi posła Lewickiego »w sprawie zniesienia ministerstwa dla Galicyi, względnie przekształcenia go w duchu powołania ruskiego i polskiego ministra-rodaka«.

Zob. też oświadczenie, złożone dnia 3 lipca 1906 r. w odpowiedzi na interpelację posła Iro i tow. przez prezydenta ministrów v. Becka (oraz por. art. p. t. »Der Minister für Galizien« Polnische Korrespondenz z d. 19 grudnia 1908 nr. 51 i art. p. t. »Zur Debatte über das Ministerium für Galizien« Polnische Post z dnia 12 maja 1909 nr. 19).

najwyższym pismem odręczoem powierzone zostało bez względu na te okoliczności, urzędnikowi tegoż ministerstwa, drowi Zdzisławowi Dzierzykraj Morawskiemu. W pierwszym z tych dwóch wypadków mógł być kierownik ministerstwa dla Galicyi, będąc ministrem skarbu, sprawować funkcje związane z tem kierownictwem bez udzielania mu jakiegokolwiek nowego tytułu ministeryalnego; w drugim wypadku udzielony został radcy Dworu Morawskiemu równocześnie z powołaniem go do pełnienia funkcji kierownika ministerstwa dla Galicyi tytuł szefa sekcji, ułatwiający mu na równi z innymi ministrami względnie kierownikami ministerstw uczestniczenie w obradach Rady ministeryalnej i ponoszenie związanej z niem odpowiedzialności konstytucyjnej w rozumieniu § 4 ustawy zasadniczej o odpowiedzialności ministrów.

Ten też charakter ministerstwa dla Galicyi jako instytucji stałej, powołanej nie dla zastępowania spraw jakiegokolwiek jednej tylko narodowości, ale całego jednego i to największego z królestw i krajów, wyróżnia je wybitnie od instytucji innych ministrów bez teki¹⁾, a w szczególności od t. zw. ministrów-rodaków²⁾ (*Landsmannminister*) powo-

¹⁾ W tym charakterze należeli do Rady ministrów:

Dr. Johann Berger (w gab. ks. Karola Auersperga i Taaffego) w r. 1867—1870 i dr. Josef Unger (w gab. ks. Adolfa Auersperga i Stremayr'a) w r. 1871—1879.

²⁾ Funkcje ministrów-rodaków czeskich sprawowali:

Dr. Alojzy Pražák (w gab. Taaffego) 1879—1891; dr. Antoni Rezek (w gab. Körbera) 1900—1903; dr. Ant. Randa (w gab. Körbera, Gautscha i Hohenlohego) 1904—1906; dr. Fryd. Pacák (w gab. Becka) 1906—1907; Kar. Prašek (w gab. Becka) 1907—1908; dr. Jan Žaek (w gab. Becka i Bienerttha) 1908—1909.

Funkcje niemieckich ministrów-rodaków pełnili:

Dr. Gangolf Graf Kuenburg (gab. Taaffe) 1891—1892; Heinr. Prade (gab. Beck) 1906—1907; Fr. Peschka (gab. Beck) 1907—1908; Heinr. Prade (gab. Beck) 1908; dr. Gustaw Schreiner (gab. Beck, Bienertth) 1908—1910.

tywanych od czasu do czasu przez Koronę do Rady ministrów bez stałego określenia ich zakresu działania, a z tem tylko wyraźnym przeznaczeniem, ażeby w Radzie koronnej bronili interesów swoich »rodaków«.

Istnienie tej różnicy, akcentowanej niejednokrotnie przez samego monarchę¹⁾, stwierdzają zarówno organy prasy politycznej²⁾, jak i przy różnych okolicznościach składane oświadczenie rządu³⁾, jak wreszcie nieliczne opinie teoretyków prawa politycznego, którzy się tą sprawą zajmowali.

»Minister dla Galicyi — pisze w art. »Landsmannminister und Landesautonomie« Neue Freie Presse nr. z d. 30 września 1906 r. dr. K. Th. v. Inama-Sternegg — różni się od tamtych między innymi tem, że nie jest on ministrem dla obrony pewnej narodowości«. Zaś dr. Josef Unger po obszernym rozbiórce krytycznym instytucji ministrów rodaków (w pracy p. t. »Bunte Betrachtungen und Bemerkungen« II Aufl. Wien 1909; por. także »Vaterland« z d. 17 stycznia 1908 r. nr. 25) dodaje: »Całkiem odmienne i zupełnie odpowiadające celowi (*völlig sachgemäss*) jest stanowisko ministra galicyjskiego; nie jest on ministrem-rodakiem (*Landsmannminister*) ale ministrem

¹⁾ Por. art. p. t. »Der Minister für Galizien« Polnische Korrespondenz z d. 19 grudnia 1908 nr. 51.

²⁾ Z powodu nominacji dra Rezek'a zastrzega się praska »Politik« w nrze z d. 1 lutego 1900 r., iż »porównanie stanowiska tego ministra ze stanowiskiem ministra dla Galicyi, który może wskazać na wieloletnią nieprzerwaną tradycję, byłoby nietrafne«, podnosi natomiast, że głównem dążeniem naszego ministra jest starać się o to, ażeby instytucja ministra-rodaka czeskiego na wzór ministerstwa dla Galicyi »zamieniła się na instytucję trwałą«.

³⁾ Por. wspomniane już wyżej oświadczenie złożone d. 3 lipca 1906 r. przez prezydenta ministrów v. Becka, a d. 29 kwietnia 1909 r. przez prezydenta ministrów v. Bienertta; por. też opinię wyrażoną przez prezydenta Izby, dra Rob. Pattai'a w wywiadzie z korespondentem »Polnische Post«: P. P. z d. 5 maja 1909 r.

kraju (*Landesminister*). Ma on uwzględniać nie interesy jednego narodowego stronnictwa, ale interesy całego kraju. Jest on ministrem z Galicyi i dla Galicyi (*aus und für Galizien*)«.

Nasuwa się pytanie, jakie stanowisko zajmuje ministerstwo dla Galicyi w ustroju kraju i w ogólnym ustroju państwowym.

Nie można powiedzieć, ażeby instytucja ministrów dla Galicyi w tym kształcie, w jakim istnieje ona przez połowę stulecia, urzeczywistniała w zupełności życzenia i nadzieje, które do jej utworzenia były przywiązywane. Minister dla Galicyi nie jest w szczególności, jak tego domagał się Sejm galicyjski w r. 1868 (por. zwł. przemówienia Zyblikiewicza i Grocholskiego na str. 447 i 506 i n. Sten. Spraw. Izby sejmowej z t. r.) — ministrem, do którego zakresu działania należałyby wyłącznie i zupełnie sprawy galicyjskie i któryby obok namiestnika galicyjskiego, odpowiedzialny wraz z nim przed Sejmem, miał sobie powierzoną kontrasygnaturę ustaw krajowych.

Niemniej jest on rzecznikiem i przedstawicielem interesów politycznych królestwa Galicyi w Radzie Korony. Jest zaś nim nietylko (jak to podniósł w 1909 r. prezydent Izby dr. Pattai we wspomnianym już poprzednio wywodzie) ze względu na »odrębne stosunki«, »zasadnicze różnice«, »odległość kraju od centrum państwa«, ale, i to przede wszystkim, ze względu na osobliwszą doniosłość tego największego kraju dla państwa, oraz ze względu na szczególniejszy stosunek, jaki od r. 1866 zachodzi pomiędzy polityczną większością tego kraju a panującą dynastją.

Ścisły, organiczny związek, łączący tę instytucję z krajem i jego reprezentacją wyraża się w tem, iż minister dla Galicyi »wychodzi — jak to podnosi trafnie dr. Inama-Sternegg — jeśli nie prawnie, to *de facto* z Sejmu krajowego Galicyi i zostaje z nim w najściślejszej łączności (*engste Fühlung*)«, oraz oddaje temuż Sejmowi nieocenione

usługi w kierunku »ochrony autonomii krajowej i wpływu jej na rząd centralny, jedno i drugie oczywiście w imieniu mającego przewagę w Sejmie narodowego stronnictwa, do którego i sam należy«.

Stanowiąc w ten sposób silny i cenny węzeł łączący kraj i jego reprezentację z państwem, uosabiając kraj w Radzie Korony, wobec osoby monarchy, żyło się ministerstwo dla Galicyi w sposób ścisły z ustrojem ogólnopaństwowym. Prawda, że ustrój ten, jak to także podniósł Inama-Sternegg, nie opiera się na konsekwentnie przeprowadzonej »zasadzie federacyjnej«, wobec czego minister dla Galicyi, który jest tej zasady wcieleniem, zajmuje wobec innych ministrów resortowych stanowisko bądźco-bądź odmienne. Z drugiej wszakże strony ustrój państwowy nie jest jednak ustrojem konsekwentnie jednolitym, zasada federacyjna jest w nim tylko częściowo urzeczywistnioną, wobec czego też minister dla Galicyi w Radzie korony jest jej bodaj częściowym, koniecznym wyrazem. Ponadto zaś, w każdym gabinecie przez swój ściślejszy stosunek do reprezentacji królestwa Galicyi w Radzie państwa stanowi minister dla Galicyi czynnik równowagi politycznej, stały i pożądaný.

W instytucji ministerstwa galicyjskiego i dzięki niej zbiegają się i łączą wszystkie odrębne prawno-polityczne urzządzenia Galicyi w jedną konsekwentną całość; ministerstwo dla Galicyi staje się tym sposobem ich nieodzownym uzupełnieniem i niejako koroną.

TREŚĆ:

	Str.
Od autora	1
I. Sankcya pragmatyczna i utworzona na jej zasadzie unia realna krajów habsburskich	7
II. Ugoda z Węgrami i oparty o nią dualistyczny ustrój au- stryacko-węgierskiego mocarstwa	21
III. Podstawy ściślejszego stosunku królestw i krajów w Ra- dzie państwa reprezentowanych	29
IV. Formalne stanowisko królestw i krajów w Radzie p. repr. oraz stosunek ich do siebie i do całości państwowej . .	67
A. Przynależność krajowa	72
B. Terytoryum kraju	78
C. Stanowisko organów krajowych	86
D. Uwagi ogólne o ustroju państwa przedlitawskiego	116
V. Odrębne urządzenia Królestwa Galicyi	131

