

Inches 1 2 3 4 5 6 7 8

Centimetres

# Colour Chart #13

DANES-PICTA .COM

Blue

Cyan

Green

Yellow

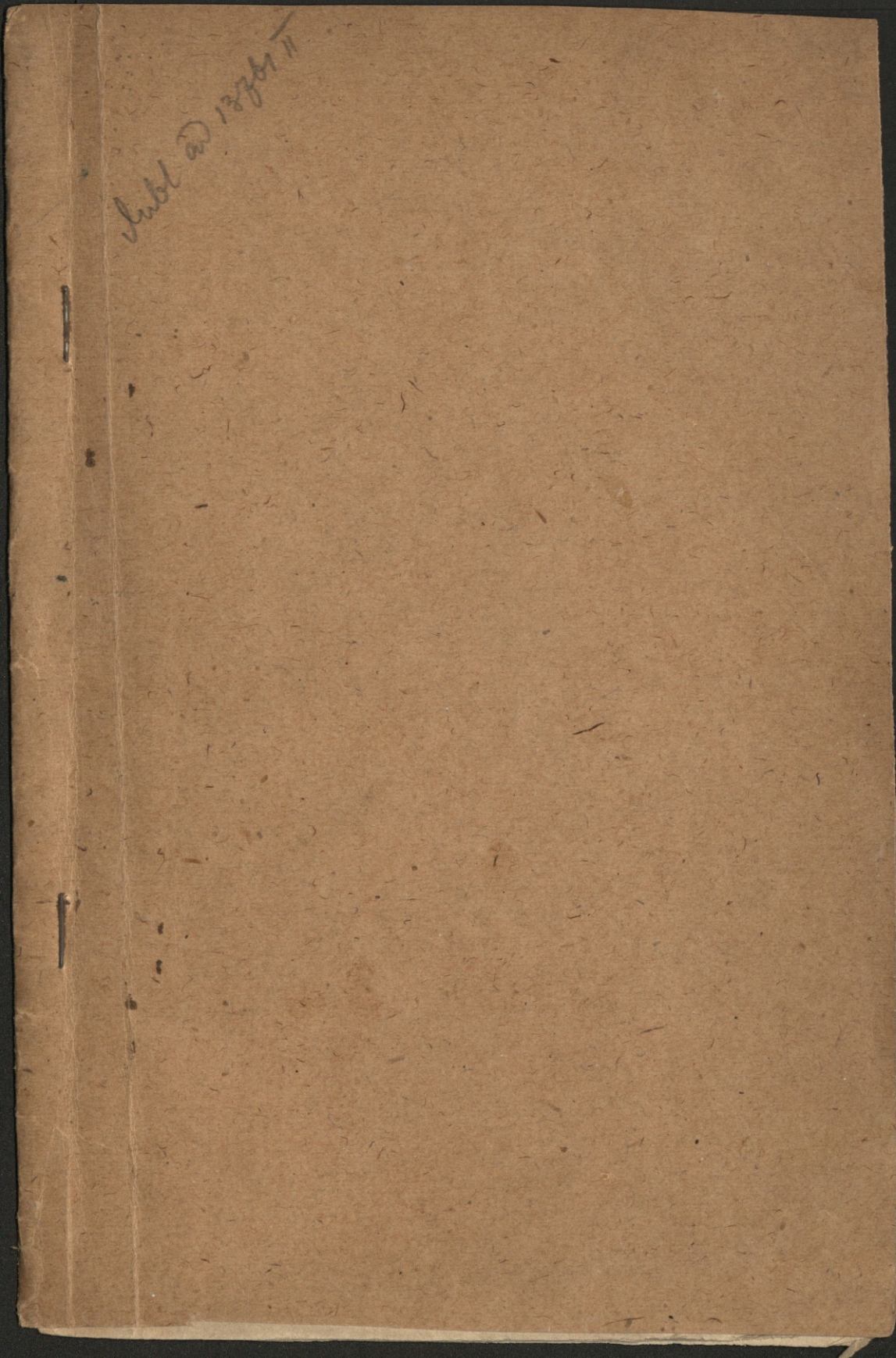
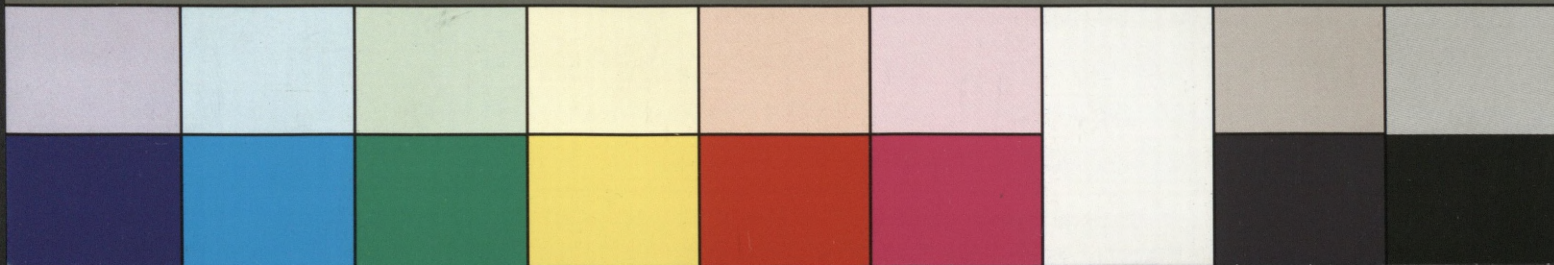
Red

Magenta

White

3/Color

Black



A 1 2 3 4 5 6 M 8 9 10 11 12 13 14 15 B 17 18 19

- R
- G
- B
- WH
- GR
- BL
- Grey Scale #13
- C
- M
- Y
- K

DANES-PICTA .COM

Print Code ST1316

Label no 13761 II

1214 VI  
355

# O KOMPETENCYI USTAWODAWCZEJ

W SPRAWACH

# KULTURY KRAJOWEJ

napisał

DR. JADEUSZ PIŁAT,  
prof. uniw. lwowskiego.

Przedruk z Przeglądu sądowego i administracyjnego.

LWÓW.

NAKŁADEM AUTORA.

Z Drukarni Ludowej.

1877.

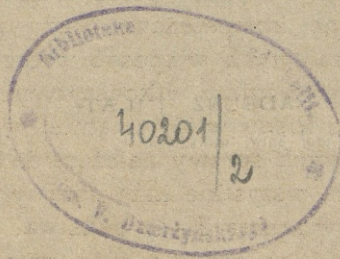
Prawo 5184 / 2eg

342

U KOMPETENNYI USTAWOWA WOLIA

W SZKOLACH

KULTURY KRAJOWEJ



Oznaczenie granicy pomiędzy kompetencją ustawodawczą Rady państwa a Sejmów krajowych niemal od początku obecnego życia konstytucyjnego w Austrii było przedmiotem ciągłych sporów między stronnictwami politycznemi. Konstytucya grudniowa r. 1867 usiłowała położyć koniec tym sporom, określając kompetencją Rady państwa wobec Sejmów krajowych w sposób wręcz przeciwny temu, jaki był przyjęty w konstytucyi lutowej z r. 1861. Podczas kiedy w tej ostatniej wyliczono w statutach krajowych sprawy należące do Sejmów i postanowiono, że wszystkie inne sprawy ustawodawcze wchodzą w zakres Rady państwa, to w ustawie zasadniczej z 21 grudnia 1867 wymieniono znów szczegółowo sprawy zastrzeżone Radzie państwa, wszystkie zaś inne przedmioty ustawodawstwa pozostawiono Sejmom krajowym. Zarazem dołożono wszelkich starań, aby usunąć wątpliwości kompetencyjne przez odpowiednią stylizacją szczegółowych postanowień ustawy. Mimo to spory kompetencyjne pomiędzy ciałami ustawodawczemi nie ustały, a nawet twierdzić można, że od r. 1867 zakres ich coraz bardziej wzrastał. Toczyły się one dotąd wyłącznie między stronnictwami w Izbach parlamentarnych i między dziennikami politycznymi, a zatem w sferach, w których trudno trafić na

rozbiór kwestyj prawnohistorycznych, zwłaszcza tak drażliwej natury, jak sprawa kompetencji ciał ustawodawczych w sposób ściśle przedmiotowy — bez względu na to, czy wynik wypadnie po myśli tego, który się podejmuje owego rozbioru. Takiego rozbioru sprawy kompetencyjnej należy oczekiwać od umiejętności, która postępując sama pod hasłem bezwzględnej prawdy, może wpłynąć powagą swą na bardziej przedmiotowe traktowanie sprawy w innych sferach, a w tym przypadku tém bardziej jest uprawnioną do zabrania głosu, że zachodzi tu kwestya nie de lege ferenda, lecz de lege lata — kwestya należytej interpretacji ustaw obowiązujących. Tymczasem pomimo iż szesnaście lat upłynęło od odnowienia rządów konstytucyjnych, a dziesięć lat od utrwalenia i uzupełnienia konstytucyjnych urządzeń, niema dotąd prawie mowy o umiejętném badaniu obowiązującego w Austrii prawa konstytucyjnego; a jeśli pominiemy publikacye materyałów, to naukowa literatura tego prawa ogranicza się do kilku prac treści wyłącznie historycznej. Wobec takiego stanu rzeczy w ogóle nie dziw, że i specyalna kwestya kompetencji ustawodawczej ciał reprezentacyjnych nietylko nie została umiejętnie zbadaną, lecz nawet nie była wcale poruszana — chyba ze stanowiska bieżącej polityki.

Dopiero w najnowszym czasie pismo tygodniowe, wychodzące w Wiedniu pod nazwą *Oesterr. Zeitschrift für Verwaltung* ogłosiło dwie rozprawy, z których pierwsza zatytułowana: *Verwaltungsgerichtshof und Verwaltungsreform* pióra znanego dra Kaiserfelda, traktując o reformie administra-

cyjnej, wciąga w swój zakres kwestyą kompetencyi ustawodawczej w sprawach urzędzeń administracyjnych i gminnych; druga zaś pod tytułem: *Die Kompetenzsphären der Reichs- und der Landes-Gesetzgebung auf dem Gebiete der Landescultur*, której autorem jest radca ministeryalny Peyrer, zajmuje się wprost kwestyą kompetencyi ustawodawczej w sprawach kultury krajowej. Obie te rozprawy, które wyszły następnie w osobnym odbiciu, a pierwsza doczekała się nawet drugiego, powiększonego wydania, różnią się w wynikach swoich od dotychczasowych zapatrywań na sprawę kompetencyi, a różnice te wypadają w obu razach na niekorzyść Sejmów, którym pierwsza praca odmawia prawa do zasadniczych postanowień o urządzeniu gminy, druga zaś ujmuje z ich zakresu ustawodawczego wszystkie te postanowienia w sprawach kultury krajowej, które mogłyby być jednakowe we wszystkich krajach koronnych. Ze względu na pismo fachowe, w którym pojawiły się rzeczzone prace, tudzież ze względu na nazwiska autorów i na argumentacya, opartą na szczegółowych postanowieniach obowiązującego prawa, obie rozprawy zasługują na bliższą uwagę, niż elukubracye dzienników politycznych, a wspomniany poprzednio rezultat, do którego dochodzą, zachęca tém bardziej do podjęcia ponownego rozbioru tego samego przedmiotu i sprawdzenia, jak przedstawiają się zdania obu autorów wobec naukowej interpretacyi ustaw konstytucyjnych. Względem rozprawy dra Kaiserfelda uczynił to już p. Edmund Mochnacki, radca przy Wydziale krajowym, w wybornej pracy pod tytułem: „Dr. Kaiserfeld i usta-

wodawstwo gminne“ <sup>1)</sup>, w której wykazał najjaśniej błędną argumentacją autora na podstawie rozpraw i sprawozdań parlamentarnych, postanowień obowiązującego prawa i praktyki dotychczasowej, a na dobitkę przeciwstawił drowi Kaiserfeldowi własne jego oświadczenie jako sprawozdawcy w Wydziale konstytucyjnym Izby niższej Rady państwa. — Podobny rozbiór przedmiotu drugiej rozprawy, tj. kompetencji ustawodawczej w sprawach kultury krajowej, zamierzam przedsięwziąć niniejszém, — a skłania mnie do tego jeszcze i ta okoliczność, że największa część sporów o kompetencyą ustawodawczą, które powstały w ciągu ostatnich lat dziesięciu i w części dotąd jeszcze się ciągną, odnosi się właśnie do spraw kultury krajowej.

Wszystkie statuta krajowe stanowią zgodnie w § 18, że „za sprawy krajowe uznaje się wszelkie rozporządzenia, dotyczące kultury krajowej“; wymieniają zatem sprawy kultury krajowej na czele spraw, które należą wyłącznie do ustawodawstwa krajowego. Postanowienie to, równie jak reszta atrybucyj, przekazanych Sejmom krajowym w tym paragrafie statutów krajowych, przejęte jest w dosłowném brzmieniu z § 36 konstytucyi z 4 marca 1849. Rewizya konstytucyi państwa w r. 1867 przeprowadzona, która według słów mowy tronowej, powtórzonych w adresie Izby deputowanych Rady państwa, miała rozszerzyć i zapewnić autonomią królestw i krajów koronnych,

<sup>1)</sup> Rozprawa ta, ogłoszona w nrach 1, 2 i 3 „Przeglądu sąd. i admin.“ z roku 1876, wyszła następnie w osobném odbiciu.

nie sprowadziła żadnej zmiany w kompetencji Sejmów w sprawach kultury krajowej. Ustawa z 21 grudnia 1867 l. 141 dz. u. p., zmieniająca ustawę o reprezentacji państwa, wylicza w § 11 sprawy należące do zakresu Rady państwa, a w § 12 powiada, że wszystkie inne przedmioty ustawodawstwa, które w tej ustawie nie zostały zastrzeżone wyraźnie dla Rady państwa, należą do zakresu Sejmów krajowych i w nich i z nimi mają być konstytucyjnie załatwiane. Sprawy kultury krajowej nie są zastrzeżone dla Rady państwa w § 11; zatem w myśl § 12 tej samej ustawy należą do ustawodawstwa krajowego.

Zarzuty, podnoszone przeciw powyższej argumentacji, opierają się na twierdzeniu, że ustawa zasadnicza o reprezentacji państwa z 21 grudnia 1867 przekazała Sejmom sprawy kultury krajowej nie w całości, lecz albo tylko w części, albo też z pewnemi ograniczeniami. Wobec tego twierdzenia wypada przedewszystkiem przypomnieć, że sprawy kultury krajowej są przedmiotem ustawodawstwa krajowego nie dopiero na podstawie ustawy zasadniczej z 21 grudnia 1867, lecz na podstawie § 18 statutów krajowych i że statuty krajowe są oktrojowanemi ustawami krajowemi, które tylko przez ustawodawstwo krajowe mogą być zmienione, których zmiana przeto nie mogła być zamierzoną przy rewizyi konstytucyi państwowej w roku 1867. Zapatrywanie to, wypływające z natury rzeczy, potwierdzają rozprawy Izby deputowanych nad ustawą o reprezentacji państwa (zob. mianowicie str. 884, 891, 899 i dalsze w sprawozdaniach stenograficznych Izby deputowanych z czwartej sesyi

1867—69); tego samego też zdania jest dr. Hugelmann w rozprawie: *Die österreichischen Landtage*<sup>1)</sup>, gdzie rozróżnia pomiędzy kompetencją przyznaną Sejmom w statutach krajowych, która bez uchwały sejmowej nie może być zmienioną, a kompetencją przekazaną im w skutek §§ 11 i 12 ustawy zasadniczej z roku 1867, która to kompetencja zdaniem jego nie stanowi dla Sejmów żadnego *jus quaesitum*, gdyż może być zmienioną przez zmianę owych dwóch paragrafów w drodze ustawodawstwa państwowego. Nie chcemy jednak poprzestać na obronie kompetencji Sejmów w sprawach kultury krajowej na tej podstawie, iż statuty krajowe, które zastrzegają ową kompetencją, tylko w drodze ustawodawstwa krajowego mogą być zmienione, a wobec precedensu ustawodawczego przy zaprowadzeniu wyborów bezpośrednich do Rady państwa nie możemy nawet zaspokoić się taką obroną, lecz zbadamy bliżej, czy też w samej rzeczy ustawa zasadnicza z 21 grudnia 1867 zachowała część spraw kultury krajowej dla kompetencji ustawodawczej Rady państwa, a tylko resztę pozostawiła Sejmom krajowym.

Twierdzenie, że ustawa zasadnicza z 21 grudnia 1867 nie pozostawiła wszystkich spraw kultury krajowej ustawodawstwu sejmowemu, opiera pan Peyrer we wspomnianej już rozprawie na tém, że według dosłownego brzmienia § 11 owej ustawy postanowienie rozstrzygające w przedmiocie kompetencji mieści się w początkowych słowach § 11: „Zakres Rady państwa obejmuje wszystkie sprawy,

<sup>1)</sup> Zeitschrift für Verwaltung, r. 1875, nr. 15, 16, 17.

które się odnoszą do praw, obowiązków i interesów, spólnych wszystkim królestwom i krajom, reprezentowanym w Radzie państwa...." Zdaniem tego autora, kryterjum, czy sprawa jakaś należy do zakresu ustawodawczego Rady państwa, czy też do Sejmów krajowych, leży w tém, czy dotyczy ona praw, obowiązków i interesów, spólnych wszystkim królestwom i krajom koronnym, reprezentowanym w Radzie państwa, lub nie; bynajmniej zaś w tém nie leży, czy sprawa ta została lub nie została wyliczoną pod literami *a* do *o* § 11 między sprawami zastrzeżonemi ustawodawstwu państwowemu, gdyż wyliczenie to zdaniem autora jest tylko objaśnieniem przytoczonych dopiero co słów początkowych § 11, nie zaś ograniczeniem tychże do spraw wymienionych szczegółowo pod owemi literami. Innemi słowy o tém, czy sprawa jakaś należy do kompetencji Sejmów krajowych lub nie, rozstrzygać ma okoliczność, czy przedmiot ten według dalszego wyrażenia się p. Peyrera wykazuje odrębności prowincjonalne (*provinzielle Eigenthümlichkeiten bi tel., durch provinziell. Eigenthümlichkeiten bedingt ist*), w przeciwnym razie, jeżeli możliwe są spólne postanowienia w tym przedmiocie, należy do Rady państwa, choćby nie była wyliczoną między punktami *a* do *o* § 11, gdyż wyliczenie to zdaniem p. Peyrera jest tylko przykładem, a nie wyczerpującem. Nie chcę się tutaj rozwodzić nad tém, że kryterjum, leżące w istnieniu prowincjonalnych odrębności lub przeciwnie w możebności spólnych postanowień, jest nadzwyczaj niepewne i w bardzo wysokim stopniu zależne od podmiotowych sądów, że dalej argumentacya

przytoczona mieści w sobie *petitio principii*, i że względy te każą powątpiewać o trafności interpretacji p. Peyrera, mianowicie interpretacji ustawy, która miała „zapewnić i rozszerzyć autonomią krajów koronnych“. Zajmę się zbadaniem, czy wyliczenie spraw zastrzeżonych Radzie państwa w punktach *a* do *o* § 11 wskazuje, iż tylko te sprawy należy uważać w myśl początkowego ustępu tego paragrafu za „odnoszące się do praw, obowiązków i interesów spólnych wszystkim królestwom i krajom koronnym“, czy też jest ono tylko przykładowém?

Możnaby utrzymywać, że wspomniane kilkakrotnie wyliczenie już dlatego nie może być wyczerpującém, lecz tylko przykładowém, ponieważ inaczej zbytby przytoczony wstęp § 11, wypowiadający ogólną zasadę, że do Rady państwa należą „wszystkie sprawy, które odnoszą się do praw, obowiązków i interesów spólnych wszystkim królestwom i krajom koronnym“. Jednakże z podobnego wypowiedzenia ogólnej zasady nie wypływa jeszcze bynajmniej, aby następujące po tém wyliczenie musiało być koniecznie przykładowém; owszem w każdym prawodawstwie, a w szczególności i w austriackim, znajdujemy ustawy, w których prawodawca uważał za rzecz stosowną poprzedzić wyliczenie wyczerpujące wypowiedzeniem ogólnej zasady, której konsekwencją jest owo wyliczenie. Wypowiedziana z początku ogólna zasada, objaśniająca zamiar i punkt wyjścia prawodawcy, służy za wskazówkę, w jakim kierunku mają być rozumiane pojedyncze ustępy wyliczenia, to ostatnie zaś ma uchylić wątpliwości, jakieby

powstały, gdyby prawodawca poprzestał na wypowiedzeniu ogólnej zasady lub objaśnił ją tylko kilkoma przykładami. Nie wchodzę w teoretyczną dyskusję nad tém, o ile i kiedy takie postępowanie jest stosowném; zaznaczam tylko, iż jest ono nieraz używaném, i że, jeżeli gdzie, to w ustawach konstytucyjnych takiego pleonazmu, wynikłego z chęci uchylenia wątpliwości, nie można potępiać a tém mniej uważać za rzecz niepodobną lub niezwykłą. — Za przykład podobnego postępowania może służyć art. V ustawy państwowej z 5 marca 1862 o zasadach urzędzenia gmin i oparte na nim postanowienia wszystkich ustaw gminnych krajowych (§ 27 ustawy gm. gal.), które wypowiadają ogólnie, co należy do własnego zakresu działania gmin, a następnie wyliczają w sposób wyczerpujący sprawy należące do tego zakresu; podobne postępowanie znajdujemy w § 31 ustawy przemysłowej z 20 grudnia 1859 i w innych ustawach, a najnowszym przykładem jest ustawa z 22 października 1875 o Trybunale administracyjnym, w której § 2 wypowiada ogólną zasadę w przedmiocie kompetencji Trybunału, a § 3 wylicza mimo to w sposób wyczerpujący sprawy, które do jego kompetencji nie należą<sup>3)</sup>. — Postawienie przeto na czele § 11 ogólnej zasady w przedmiocie kompetencji Rady państwa nie przeszkadza, aby następujące potem wyliczenie spraw wchodzących w zakres téj kompetencji było wyczerpującém. Za takie uważamy

<sup>3)</sup> Obrano tę drogę, gdyż — jak wspomina sprawozdanie Izby panów — wyczerpujące wyliczenie spraw, które należą do zakresu Trybunału administracyjnego przedstawiałyby nieprzewyciężone trudności.

je raz dlatego, że przed wyliczeniem stoją słowa: „należą zatém do zakresu Rady państwa“ (*es gehören daher zum Wirkungskreise des Reichsrathes*) nie zaś „mianowicie“, „między innemi“ lub inne wyrażenie, znamionujące, iż chodzi tu tylko o podanie przykładów zastosowania ogólnej zasady; następnie zaś dlatego, że § 12 téj samej ustawy stanowi, iż „wszystkie inne przedmioty ustawodawstwa, które nie są wyraźnie zastrzeżone dla Rady państwa w téj ustawie, należą do Sejmów krajowych (*Alle übrigen Gegenstände der Gesetzgebung, welche in diesem Gesetze dem Reichsrathe nicht ausdrücklich vorbehalten sind, gehören in den Wirkungskreis der Landtage*).“ Pod przedmiotami ustawodawstwa „wyraźnie“ zastrzeżonymi dla Rady państwa można tu rozumieć jedynie sprawy wyliczone pod lit. a do o § 11, nie zaś ogólną zasadę wypowiedzianą na wstępie tego paragrafu, ani téż te w ustawie niewymienione przedmioty, któreby jakiś interpretator chciał podciągnąć pod ową ogólną zasadę. Skoro tedy wszystkie sprawy, w owém wyliczeniu wyraźnie niewymienione, należą do Sejmów krajowych, przeto wyliczenie to musi być wyczerpującém, a kompetencya Rady państwa ograniczoną do spraw w niém zawartych.

Rzecz zdaje się tak jasną, iż nie potrzeba szukać dalszych dowodów, a mianowicie wywodzić z historii powstania §§ 11 i 12 ustawy zasadniczej o reprezentacyi państwa, że czynniki ustawodawcze przy pierwszym z tych paragrafów miały na myśli wyliczenie wyczerpujące. Uczynię to jednak, pomimo że p. Peyrer zagradza stanowczo czytelnikowi swemu pogląd na motywa ustawy zasadni-

czój, na obrady nad nią, sprawozdania Wydziałów i tym podobne szczegóły historyczne, służące do wyśledzenia zamiaru prawodawcy, który według § 6 ustawy cywilnej jest obok właściwego znaczenia słów w ich związku podstawą interpretacji. Pan Peyrer powiada: „Nie zapoznając bynajmniej znaczenia takich argumentów tam, gdzie chodzi o wyłożenie istotnie wątpliwych postanowień ustawy, sądźmy, że nie jest dozwoloném powoływać się na nie tam, gdzie sama ustawa jest zupełnie jasną“. Zdanie to jest zupełnie słuszném; jednakże skoro p. Peyrer uważa ustawę za zupełnie jasną co do tego, że wyliczenie przedmiotów zastrzeżonych Radzie państwa nie jest wyczerpującem, zaś powyżej przytoczone zostały — jak sądzę — dostateczne powody, aby uważać rzecz za jasną i niewątpliwą w kierunku wręcz przeciwnym, i skoro w ogóle podzielone są zdania co do tego punktu tak w publicystyce jak w sferach parlamentarnych, przeto mniemam, że zachodzi tu przypadek, w którym — zdaniem samego p. Peyrera — wolno, a nawet należy powołać się na historią powstania ustawy, aby uzyskać objaśnienie co do zamiarów prawodawcy.

W tej mierze sprawozdanie wydziału konstytucyjnego Izby deputowanych i komisji prawniczo politycznej Izby panów, tudzież obrady w obu Izbach nie pozostawiają najmniejszej wątpliwości, że w § 11 chciano mieć wyczerpujące wyliczenie spraw zastrzeżonych Radzie państwa. Sprawozdanie wydziału konstytucyjnego Izby deputowanych, usprawiedliwiając wprowadzoną przez ten wydział zmianę w oznaczeniu kompetencyi ustawodawczej

Rady państwa w stosunku do Sejmów, podnosi, że „określenie kompetencji Sejmów w statutach krajowych nie jest ścisłym; że zatem, chcąc stosownie do woli N.Pana i zapewnień wypowiedzianych przez Izbę rozszerzyć i zapewnić autonomią krajów koronnych, musiano uczynić to w sposób, który byłby w stanie usunąć wątpliwości niektórych Sejmów, to jest zapewnienie i rozszerzenie autonomii musi być wyrażonem w zmienionej ustawie o reprezentacji państwa, i to w sposób, któryby wykluczał naruszenie statutów krajowych przez Radę państwa. Wydział konstytucyjny postanowił przeto zalecić wys. Izbie wyczerpujące wyliczenie (*eine umfassende Aufzählung*) owych przedmiotów, które w przyszłości mają należeć do zakresu Rady państwa, tak że wszystkie inne sprawy, niezastrzeżone wyraźnie dla Rady państwa w zmienionej ustawie zasadniczej, będą należały do Sejmów.“ —

„.....Wydział pojmował dobrze trudności, z którymi trzeba walczyć, usiłując wyliczyć w zupełności agendy Rady państwa (*die Agenden des Reichsrathes vollständig aufzuzählen*). Jednakowoż wobec odrębnego ustroju, jaki dyplom cesarski z 20 października 1860 r. nadał państwu austryackiemu, w skutek czego obok wspólnej reprezentacji państwa Sejmy krajowe zajmują równorzędne stanowisko, i wobec wynikającej ztąd konieczności, aby określić dokładnie zakres działania jednej z tych dwóch kategorii ciał ustawodawczych przez wyczerpujące wyliczenie jej agend (*durch eine vollständige Aufzählung ihrer Agenden*), postanowił wydział przyjąć w tej mierze zasadę, przeciwną postanowieniu ustawy z dnia 26 lutego 1861, a to

tém bardziej, że przypuszczał, iż uspokoi i zadowolni tém te kraje, które przywiązują tak wielką wartość do prawno-politycznej autonomii swoich Sejmów. Wydział mniema, iż przy tém wyliczeniu nie pominął nic ważnego (*nichts Wesentliches*)....“ Sprawozdanie komisji prawniczo-politycznej Izby panów podnosi, że projekt uchwalony przez Izbę deputowanych, wylicza wyczerpująco wszystkie sprawy zastrzeżone Radzie państwa (*sämmtliche Angelegenheiten, welche er der Competenz des Reichsrathes vorbehalten wissen will, taxativ aufstellt*), a następnie nadmienia, że komisja skłoniła się do przyjęcia zasady uchwalonej przez Izbę deputowanych przez wzgląd na to, że wyczerpujące wyliczenie § 11 (*die taxative Aufzählung des § 11*) da się uzupełnić. W obu Izbach wszyscy mówcy bez wyjątku mówią o wyczerpującem wyliczeniu w § 11, i bądź bronią takiego wyliczenia, bądź występują przeciw stylizacji § 11 z tego powodu. — W Izbie panów mniejszość komisji prawniczo-politycznej usiłowała wprowadzić między słowa poprzedzające wyliczenie: „*es gehören daher zum Wirkungskreise des Reichsrathes*“ słowo „*insbesondere*“ w tym celu — wyraźnie wypowiedzianym przez przemawiającego imieniem mniejszości b. ministra Schmerlinga, aby wyliczenie to z wyczerpującego uczynić przykładowem (str. 299 tom I sprawozdań stenograficznych Izby panów z czwartej sesji r. 1867—69). Jednakże usiłowanie to pozostało bez skutku; Izba panów oświadczyła się za stylizacją, przyjętą w Izbie deputowanych, i utrzymała wyliczenie wyczerpujące.

Dawniejszemi są wątpliwości podnoszone przeciw uprawnieniu Sejmów do uchwalania rozmaitych

ustaw w zakresie kultury krajowej z tego powodu, że ustawy te zawierają postanowienia wchodzące w zakres prawa cywilnego lub karnego, a ustawodawstwo cywilne i karne zastrzeżone jest Radzie państwa. Wątpliwości w tym względzie uchyla jednak najzupełniej wyraźne brzmienie ustawy. Ustawa zasadnicza o reprezentacji państwa z 21 grudnia 1867 stanowi w ustępie *k* § 11, że „do Rady państwa należy ustawodawstwo cywilne i karne, oraz policyjno-karne z wyłączeniem ustawodawstwa o wewnętrznem urządzeniu ksiąg gruntowych i o takich przedmiotach, które na podstawie statutów krajowych i téj ustawy zasadniczej należą do zakresu Sejmów krajowych. Ponieważ — jak poprzemio wykazano — sprawy kultury krajowej należą do zakresu Sejmów, a to tak podług statutów krajowych, jak podług ustawy zasadniczej; przeto należy do Sejmów także uchwalenie postanowień cywilno-prawnych i karnych, jakieby okazały się potrzebnemi w ustawach, odnoszących się do kultury krajowej. Zdanie to podziela téż p. Peyrer, który polemizując z przeciwném zapatrywaniem wydziału Izby deputowanych, wybranego dla zbadania projektu do ustawy o rybolówstwie, powiada: „bez takich postanowień (tj. wchodzących w zakres prawa cywilnego, karnego i policyjno-karnego) nie da się pomyśleć żadna ustawa w sprawach kultury krajowej; każda taka ustawa zawiera téż istotnie liczne postanowienia cywilno-prawne i karne, a także i dosłowne brzmienie ustawy zasadniczej pod lit. *k* wyraźnie przekazuje Sejmom ustawodawstwo cywilne i karne, o ile chodzi o przedmioty, które

należą do zakresu Sejmów na podstawie statutów krajowych.“

Jakkolwiek brzmienie ustawy i w tym przypadku jest niewątpliwem, jednakże nie zawadzi odnieść się także tutaj do obrad parlamentarnych nad ustępem *k* § 11 ustawy o reprezentacji państwa i zaczerpnąć ztamtąd wyjaśnienia co do doniosłości, jaką ma przyznana Sejmom w tym ustępie kompetencya ustawodawcza w zakresie prawa cywilnego, karnego i policyjno-karnego. -- W obu Izbach Rady państwa wyłączenie dla Sejmów ustawodawstwa cywilnego i karnego, o ile ono dotyczy spraw należących do ich kompetencji, obudzało wielkie obawy, że Sejmy krajowe na téj podstawie przywłaszczają sobie będą ustawodawstwo cywilne i karne we wszystkich przedmiotach, któreby zostawały w jakimkolwiek związku z ich kompetencyą, a zatém np. ze względu na należącą do ich zakresu kulturę krajową ustawodawstwo w przedmiocie fideikomisów, służebnictw, kredytu ziemskiego, spadków włościańskich, znacznej części umów itp., postanowienia ustawy karnéj o kradzieży owoców i płodów polnych (§ 175 ustęp II ustawy karnéj), o złośliwem uszkodzeniu cudzej własności (§ 85 u. k.), jeśli chodzić będzie o przedmioty służące celom kultury krajowej itp. W skutek tych obaw komisya Izby panów wniosła, by uchylono z ustępu pod lit. *k* ograniczenie, zastrzegające Sejmom krajowym ustawodawstwo cywilne i karne oraz i policyjno-karne w przedmiotach należących do ich kompetencji. Wniosek ten przyjęto w Izbie Panów, pomimo że mniejszość komisyi broniła stylizacyi, uchwalonéj w Izbie deputowa-

nych, a mianowicie Karol ks. Jabłonowski przedstawiał, iż nie da się pomyśleć ustawa krajowa, zwłaszcza w zakresie kultury krajowej, któraby nie mieściła postanowień karnych lub postanowień dotyczących prawa cywilnego; że zatem nie zastrzegając Sejmom prawa do uchwalenia takich postanowień, zakwestyonowanoby w ogóle całe ustawodawstwo krajowe. Różnica między zapatrywaniami większości a mniejszości Izby panów, wywołana wspomnianymi poprzednio obawami, była jednakże raczėj pozorną niż rzeczywistą. Powód do niėj leżał — jak słusznie zauważył br. Hock — w możliwości dwojakiego tłumaczenia wyrazów: „ustawodawstwo cywilne i karne“. Jeżeli rozumieć będziemy — powiedział ten mowca — pod ustawodawstwem cywilném te przedmioty, które wchodzą w zakres naszego powszechnego kodexu cywilnego; jeżeli pod ustawodawstwem karném rozumieć będziemy te przedmioty, które wchodzą w zakres naszego kodexu o zbrodniach i przestępstwach, natenczas — jestem pewien — nie zachodzi żadna różnica zdań. Lecz pod ustawodawstwem cywilném można rozumieć ustawodawstwo o wszystkich przedmiotach, które mają związek ze stósunkami prawa prywatnego (*welche die bürgerlichen Verhältnisse berühren*), można pod ustawodawstwem karném rozumieć wszystkie przedmioty, przy których w ogóle trafia się sankcya karna. . . .“ Tęmi ostatniemi słowy mowca ów, należący do większości, trafnie wskazał powód, dla którego Izba deputowanych, chcąc zapewnić autonomią ustawodawczą Sejmów, umieściła wspomniane zastrzeżenie na ich korzyść w ustępie k § 11.

Skoro jednak projekt zmieniony przez Izbę panów wrócił do Izby deputowanych, sprawozdawca dr. Kaiserfeld zalecił Izbie pozostanie przy pierwotnej uchwale i powiedział przytém dosłownie, że „do umieszczenia ustępu, wypuszczonego przez Izbę panów, skłoniła Wydział konstytucyjny a następnie Izbę deputowanych ta okoliczność, iż niektóre działy ustawodawstwa, w statutach krajowych wyraźnie Sejmom krajowym przekazane, jak mianowicie sprawy kultury krajowej, wcale nie dadzą się pomyśleć, jeśliby chciano pominąć w nich wszelkie postanowienia karne, wszelkie postanowienia do cywilnego prawa się odnoszące. Nie możnaby w takim razie wydać żadnej ustawy w zakresie kultury krajowej, żadnej ustawy o komasacyi, żadnej ustawy, w którejby było wypowiedziane jakiegokolwiek prawo wywłaszczenia, żadnej ustawy o policyi leśnej, w której ustanowionaby była jakakolwiek kara. Przez stylizacyą przyjętą w Izbie deputowanych nie chciano nic innego zastrzedz, jak tylko aby uchwałom Sejmów krajowych — w zakresie, który przyznały im już statuta krajowe — nie robiono zarzutu, że wkraczają w prawo cywilne lub karne; że zatém przedmiot ten nie należy do kompetencyi sejmowej. Prawda, że to właściwie rozumie się samo przez się; lecz właśnie dlatego musi wydział konstytucyjny obstawać przy tém, aby przyjęto owę stylizacyą, ponieważ zgoda na wypuszczenie proponowane przez Izbę panów mogłaby uchodzić za przesądzenie sprawy w odmiennym kierunku.“ — Izba deputowanych poszła za zdaniem sprawozdawcy, a następnie zgodziła się na nie także i Izba panów. Sprawozdawca Izby panów,

zalecając odstąpienie od pierwotnej uchwały i przyjęcie ustępu lit. k w brzmieniu uchwalonem po dwakroć w Izbie deputowanych, przytoczył powyższe wyjaśnienie sprawozdawcy Izby deputowanych, i dodał te słowa: „Wyznaję, że to oświadczenie nie ma tego znaczenia, co text ustawy. Atoli do uzupełnienia ustawy, jako jój komentarz, powinnyby ono mieć wagę, której nie należy zbyt nisko cenić, gdyż oświadczenie to wyszło od jednego z czynników ustawodawczych, i dlatego uważałem za stosowne podać je do wiadomości Izby.“

Z wywodu powyższego wynika — jak mnie mam — niewątpliwie, iż także według ustawy zasadniczej o reprezentacyi państwa z 21 grudnia 1867 sprawy kultury krajowej należą do zakresu Sejmów, i to bez względu na to, czy w danym przedmiocie byłyby możliwe postanowienia wspólne dla całego państwa lub nie, oraz bez wyłączenia postanowień cywilno-prawnych i karnych, jakieby się okazały potrzebnymi w ustawach odnoszących się do kultury krajowej. Wykazawszy już poprzednio, że statuta krajowe zastrzegają sprawy rzeczonye wyłącznie Sejmom, dodam jeszcze słów parę o rozciągłości pojęcia „kultury krajowej“, gdyż i w tym względzie mogłyby powstać wątpliwości i spory kompetencyjne. Wspomniałem poprzednio o obawach, wyrażonych w obu Izbach Rady państwa, żeby za sprawy „kultury krajowej“ nie uważano wszystkich spraw, które z kulturą krajową zostają w jakimkolwiek związku lub na nią oddziaływać mogą. Takie rozszerzenie pojęcia „kultury krajowej“ byłoby w istocie zupełnie błędnem, a zarazem sprzecznem tak z tém, co powszechnie ro

zumianém bywa pod temi sprawami, jak i z tém, co rozumiały pod nimi czynniki ustawodawcze przy układaniu statutów krajowych, a następnie konstytucyi grudniowej. Gdyby rzeczzone obawy były uzasadnione, natenczas nie dałoby się przeprowadzić żadne w ogóle rozgraniczenie kompetencyi podług przedmiotów ustawodawstwa, gdyż wszystkie sprawy społeczne zostają w związku ze sobą i oddziaływają na siebie wzajemnie. Jednakże mimo tych obaw samo pojęcie „kultury krajowej“ nie wywołało dotąd znaczniejszych wątpliwości, owszem zgadzano się dotychczas prawie ogólnie na to, co należy rozumieć pod sprawami „kultury krajowej“. Rozumiano powszechnie i rozumieć nadal wypada pod temi sprawami wszelkie sprawy administracyjne, których przedmiotem jest uprawa (kultura) ziemi i gałęzie gospodarstwa wiejskiego, zostające w bezpośrednim z nią związku; zatem tak zwana produkcya pierwotna z wyłączeniem górnictwa. Należą tu przeto: rolnictwo wraz z pomocznymi gałęziami, jak uprawa łąk, ogrodnictwo, uprawa wina, pszczelnictwo, jedwabnictwo, chów zwierząt domowych wszelkiego rodzaju; dalej leśnictwo, polowanie i rybołówstwo. W tych tedy sprawach wszelkie postanowienia ustawodawcze, mające na celu ochronę kultury lub uchylenie prawnych przeszkód jęj rozwoju (np. rozkawałkowanej własności, służebnictw i innych ciężarów gruntowych, spólnego używania gruntów itp.), tudzież postanowienia, mające wesprzeć kulturę przez wykluczenie szkodliwych sposobów uprawy i przez inne ograniczenia w dowolném gospodarowaniu, przez nakazy pewnych czynności prewencyjnych, przez

przymusowe wprowadzenie pewnych spólnych urzędzeń itp., należą do ustawodawstwa krajowego wraz z potrzebnými w tym celu postanowieniami cywilno-prawnými i karnými, jak to wyraźnie zastrzega ustęp *k* § 11 ustawy o reprezentacyi państwa. — Natomiast nie należy do ustawodawstwa krajowego górnictwo, które nie bywa zaliczaném do spraw kultury krajowej w zwykłym znaczeniu tego wyrazu i które téż w ustępie *k* § 11 ustawy o reprezentacyi państwa zastrzeżoném zostało wyraźnie dla zakresu ustawodawczego Rady państwa. Nie należą następnie do ustawodawstwa krajowego postanowienia w przedmiotach tylko pośredni związek mających z kulturą krajową; postanowienia, które nie mają jój bezpośrednio na celu, a zatem zawarte w kodeksie cywilnym przepisy o nabywaniu dóbr nieruchomości; o prawie spadkowém, o ile dotyczy majątków ziemskich; o dzierżawach, o sprzedaży bydła, o własności wód; postanowienia, chroniące własność rolniczą w kodeksie karnym; ustawodawstwo handlowe i cłowe, o ile dotyczy płodów gospodarstwa wiejskiego; ustawy podatkowe, dotyczące produkcyi rolniczej itp. — W przypadku, gdzie granica kompetencyi ustawodawczej najłatwiej mogła stać się sporną, prawodawca zapobiegł temu, zastrzegając w ustępie *f* § 11 ustawy o reprezentacyi państwa dla Rady państwa ustawodawstwo w sprawach zarazy bydłowej, któreto wyraźne postanowienie tém bardziej stwierdza kompetencyą sejmową we wszystkich sprawach kultury krajowej, względem których nie uczyniono takiego zastrzeżenia.

W powyższym rozbiorze kompetencji ustawodawczej w sprawach kultury krajowej pominąłem ocenienie téj sprawy ze stanowiska utylitarnego, mając na oku jedynie interpretacją obowiązującego prawa. Również nie wdawałem się w szczegółowy rozbiór precedensów ustawodawczych, tj. w ocenienie, jak dotąd w praktyce ustawodawczej tłumaczono postanowienia kompetencyjne przy wydawaniu pojedynczych ustaw — czyto krajowych czy téż państwowych a uczyniłem to dlatego, że w kwestiach tego znaczenia nie można przywiązywać stanowczej wagi do precedensów ustawodawczych, zwłaszcza przy tak niedawnej praktyce konstytucyjnej; następnie dlatego, że praktyka ta była dotąd dość chwiejną i — jak zauważył słusznie p. Peyrer — nieraz dostarcza przykładów na poparcie sprzecznych interpretacji; wreszcie dlatego, iż zastanawiając się nad precedensami ustawodawczymi, musiałbym rozbierać bieżące kwestye polityczne, czego w tym przypadku uniknąć chciałem. Niech mi będzie wolno na końcu ponownie wyrazić nadzieję, że umiejętne prace nad austryackim prawem konstytucyjnym przyczyni się do rozstrzygnięcia kwestyi kompetencji ustawodawczej nie ze stanowiska chwilowego interesu stronnictwa, lecz podług zasad naukowej interpretacji ustaw i że wprowadzi przy rozbiorze kwestyj kompetencyjnych w miejsce stronnictwej zaciętości owo umiarkowanie i pewną bezstronność w ocenieniu praw własnych i cudzych, która dla zdrowego rozwoju życia konstytucyjnego niezbędnie jest potrzebna.

---





40201/
2