

# Ryszard Tomczyk

---

## Dyskusja nad reformą administracji publicznej w Austrii na początku XX wieku

---

Historia Slavorum Occidentis 1(6), 119-134

---

2014

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

RYSZARD TOMCZYK (SZCZECIN)

---

## DYSKUSJA NAD REFORMĄ ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W AUSTRII NA POCZĄTKU XX WIEKU

---

Administracja publiczna (tzw. polityczna) była obok wojska i wymiaru sprawiedliwości ważnym filarem, na którym opierała się monarchia habsburska<sup>1</sup>. Modernizacja i rozwój administracji to ważna determinanta sprawnego i skutecznego działania państwa, stymulująca postęp i rozwój, nie tylko w tych prowincjach monarchii, które były zapóźnione społecznie i gospodarczo. W okresie konstytucyjnym administracja była podporządkowana monarsze za pośrednictwem ministrów, odpowiedzialnych przed Radą Państwa, przy zachowaniu dualizmu władz terenowych, administracji cesarsko-królewskiej rządowej oraz samorządowej. W przestrzeni publicznej pod adresem administracji publicznej padał szereg krytycznych uwag. Dotyczyły one ustroju w zakresie podmiotowym, a także obowiązującego prawa ustrojowego administracji publicznej. Uwagi krytyczne formułowali obywatele państwa austriackiego, mający kontakt z administracją publiczną jako petenci, jak i ci, którzy pełnili funkcje polityczne lub działali naukowo. Tylko na gruncie galicyjskim już w połowie lat sześćdziesiątych XIX wieku konserwatywny polityk Adam Potocki zwracał uwagę na konieczność przeprowadzenia reformy ustroju gminnego<sup>2</sup>. W 1870 roku ukazał się nakładem

---

<sup>1</sup> Szerzej na temat rozwoju korpusu służby cywilnej w monarchii habsburskiej od XVIII do XX wieku zob.: R. Tomczyk, *Urzędnicy cywilni w Austrii (1740-1918)*. *Studia z historii prawa i administracji*, Szczecin 2012.

<sup>2</sup> W monarchii habsburskiej pierwsza ustawa o samorządzie gminnym została przyjęta w 1849, następna w 1862 r. Sejmy krajowe przyjmowały w oparciu o ostatnią ustawę, własne ustawy gminne. Ustawa gminna w Galicji została uchwalona w 1866 r. Na temat

krakowskiego „Czasu” projekt reformy administracyjnej w Galicji znanych prawników Wiktora Kopffa, Dionizego Skarżyńskiego i Juliana Dunajewskiego<sup>3</sup>. Ten ostatni jako poseł do parlamentu w Wiedniu w 1876 roku złożył wniosek, w którym domagał się przeprowadzenia reformy administracji publicznej w Austrii. Rząd Eduarda Taaffe, w którym Julian Dunajewski był ministrem skarbu, w 1881 roku rozesłał ankietę do sejmów krajowych, aby te wypowiedziały się na temat problemów w funkcjonowaniu administracji samorządowej. W jednym z wniosków, które się wówczas pojawiły, było żądanie ustawowego utworzenia większych (okręgowych) jednostek samorządu terytorialnego obejmujących słabe finansowo gminy i obszary dworskie. Podobny postulat pojawił się w Sejmie Krajowym Galicji 25 kwietnia 1900 roku. W projekcie skierowanym do łaski marszałkowskiej przewidziano łączenie małych gmin w większe jednostki, tzw. zbiorowe gminy okręgowe. Takimi gminami miała zarządzać jedna administracja o charakterze rządowo-samorządowym. Jednak nie doszło do merytorycznej dyskusji nad projektem reformy, prawo nie zostało zmienione.

W końcu XIX wieku w środowisku władzy państwowej i nauki w szerszym zakresie toczyła się debata nad problemami administracji, do których należały nie tylko niskie płace rozrastającego się korpusu służby cywilnej czy sprawność podmiotów administracyjnych, ale i pełnione przez nie funkcje z zakresu administracji publicznej. W austriackim środowisku naukowym zaczęła dominować definicja Otto Mayra spopularyzowana przez Waltera Jellinka, zgodnie z którą administracja to taka działalność państwa, która nie jest ustawodawstwem i sądownictwem. W ramach doktryny toczyła się w Austrii dyskusja nad rozwiązaniem kwestii sądownictwa administracyjnego. Wyraźnie zarysowany obszar administracji publicznej generalnie pozostawiał poza głównym nurtem dyskusji nad reformą, administrację sądową, skarbową, wojskową, spraw zagranicznych, poczt i telegrafów, kolei państwowych, szkolną, morską, górniczą i pozostałych domen oraz dóbr państwowych (w tym dóbr fundacyjnych). Stąd też tocząca się dyskusja *sensu stricto* dotyczyła administracji państwowej (politycznej) i autonomicznej

---

samorządu galicyjskiego zob.: P. Górski, *Samorząd gminny*, Kraków 1907. S. Grodziski, *Samorząd gminny i powiatowy w Galicji epoki autonomicznej*, „Krakowskie Studia Prawnicze” 1992, s. 77–90. A. Nowakowski, *Samorząd Terytorialny w Galicji na przełomie XIX i XX wieku*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 1–2, s. 93–100.

<sup>3</sup> J. Dunajewski, W. Kopff, D. Skarżyński, *Zarys organizacyi władz administracyjnych dla Galicyi*, Kraków 1871.

(samorządowej). W przypadku administracji skarbowej (*Finanzverwaltung*) istotą zainteresowania i szerszej debaty w kołach rządowych i parlamentarnych była sprawa finansów organów i instytucji autonomicznych.

Na początku XX wieku zarówno austriaccy politycy, jak przedstawiciele nauki administracji podzielali pogląd, że ówczesny stan nie był zadawalający. Rząd Ernsta Koerbera w 1904 roku dokonał krytycznej analizy sytuacji w austriackiej administracji publicznej. W opracowanym dokumencie „*Studien über die Reform der inneren Verwaltung*”, udostępnionym wszystkim wydziałom prawa na uniwersytetach austriackich, wskazał na te obszary, które wymagały zdecydowanej poprawy. W pierwszej kolejności do nich należała sfera społeczna. Jako przykład należy podać opiekę zdrowotną (dział pielęgnowania chorych). Istniejąca sieć szpitali prowadzonych przez fundacje lub inne podmioty prywatne była zdecydowanie niewystarczająca. Do tego pozostające w dyspozycji placówek szpitalnych środki finansowe nie zabezpieczały podstawowej opieki medycznej nad chorymi. Taka sytuacja panowała nie tylko na prowincji, ale także w Wiedniu, stolicy państwa. Jeszcze trudniejsza sytuacja panowała w zakresie instytucjonalnej opieki nad osobami przewlekle chorymi, głównie prowadzona w miejskich zakładach i przytułkach. Na przykład w istniejącym we Lwowie miejskim zakładzie opieki nad chorymi przy ulicy Branickich, obliczonym na 120 osób, na początku XX wieku regularnie przebywało około 170 osób wymagających opieki i stałej pielęgnacji. Lwowski szpital krajowy był także przeważnie przepełniony. Poważnym niedostatkiem był widoczny na prowincji austriackiej niedosyt zakładów opieki nad chorymi umysłowo. Na wsiach administracja samorządowa nie radziła sobie z problemem. Na zebraniu członków Towarzystwa Prawniczego we Lwowie w styczniu 1905 roku dr Godzimir Małachowski podkreślał: „jaką plagą szczególnie po wsiach są ci nieszczęśliwi, których wójtowie kijem pędzą od jednej wsi do drugiej, w przekonaniu, że tym sposobem najlepiej spełniają swój obowiązek bronięcia interesów swej gminy – to najlepiej oceni każdy, kto dłuższy czas na wsi lub na powiecie przebywał. A jak niedostateczną wobec tego jest opieka publiczna nad tymi nieszczęśliwymi, których jako nieuleczalnych a rzekomo nieszkodliwych do krajowego zakładu obłąkanych się nie przyjmuje, tego także dowodzić nie potrzebuje”<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> G. Małachowski, *Uwagi o studiach rządowych do reformy administracji wypowiedziane przez dr Godzimira Małachowskiego na zebraniu członków Towarzystwa Prawniczego we Lwowie 20-go stycznia 1905*, „Przegląd Prawa i Administracji”, Lwów 1905, s. 216.

Sprawa opieki nad osobami chorymi umysłowo, przewlekle chorymi i do tego ubogimi budziła w wymiarze całej Przedlitawii duże zastrzeżenia. Jedną z przyczyn takiego stanu była niewydolność ustroju samorządowo-politycznego, który generalnie na gminy nakładał obowiązek opieki nad osobami, które opuściły szpital i kwalifikowały się do opieki społecznej. Jako zadanie własne gmin wymagało znacznych środków finansowych. Część z małych miejskich i wiejskich gmin takiego obowiązku nie realizowała, zaś duże miejskie gminy miały z tym poważny problem. Na przykład w zakładach opiekuńczych we Lwowie znaczny odsetek podopiecznych to były osoby z poza Lwowa. Koszty utrzymania tych osób ponosił samorząd lwowski. Podobna sytuacja istniała w pozostałych większych miastach Przedlitawii. Samorządy miejskie zgłaszały postulaty powołania państwowych lub krajowych zakładów, które powinny zajmować się osobami przewlekle chorymi czy poszpitalnymi rekonwalescentami. W tym duchu wypowiedali się także znawcy zagadnień administracyjnych, zwolennicy szerszej reformy administracyjnej w państwie z kręgów uniwersyteckich.

Ze względu na wzrost liczby ludności, szczególnie w miastach, istotnym zagadnieniem stało się zaopatrzenie w żywność. W tym zakresie właściwe stosowanie przepisów sanitarnych mogło ograniczyć tak liczne przypadki epidemii i chorób zakaźnych. Działalność policji targowej i kontrola handlu artykułami żywnościowymi, zgodnie z obowiązującym dość surowym prawem, była oceniana krytycznie. Całość obrotu żywnością w miastach i na wsiach była domeną prywatnego sektora gospodarczego. Administracja państwowa i samorządowa w praktyce nie czyniła poważniejszych kroków w celu właściwej i ściśle kontrolowanej działalności w obrocie artykułami żywnościowymi, głównie mięsem i jego przetworami. Nagminnie występująca spekulacja artykułami mięsnymi i wysokie ceny budziły szereg zastrzeżeń. Na początku XX wieku jedynie władze Wiednia zdecydowały się na przedsięwzięcie w zakresie publicznoprawnym, organizując rzeźnię prowadzoną przez administrację miejską wraz z przedsiębiorcami i finansistami. Takie podejście administracji miejskiej miało na celu głównie ochronę konsumentów przed wysokimi cenami, które utrzymywali więksi i mniejsi rzeźnicy w stolicy. Władze samorządowe innych miast i gmin nie kwapiły się do podjęcia takich działań.

Zwolennicy poszerzenia sfery aktywności administracji państwowej i samorządowej wskazywali na potrzebę wprowadzenia przymusu pracy w oparciu o tzw. domy przymusowej pracy. Sieć takich instytucji miała-

by być antidotum na plagę włościęstwa i żebractwa, które było zjawiskiem społecznym i władze lokalne sobie z tym nie radziły. Idea robót publicznych, szczególnie w większych miastach, była już w tym czasie realizowana, niemniej rozwój sfery wykluczenia społecznego, ubóstwa był tak poważny, że szczególnie tworzenie domów przymusowej pracy w większych miastach zwolennicy reformy administracyjnej uważali za konieczne. Z wykluczeniem społecznym wiązał się także problem opieki nad tzw. opuszczonymi dziećmi. W tym zakresie wskazywano na konieczność rozwoju domów opieki, które miałyby minimalizować zjawiska patologiczne. W ramach instytucjonalnego systemu opieki nad „dziećmi ulicy” w domach opieki miałyby szansę uzyskać wykształcenie zawodowe. Już na przełomie XIX i XX wieku w austriackiej opinii publicznej brak instytucjonalnej opieki nad opuszczonymi dziećmi uznawano jako problem „haniebny”. W szerszym wymiarze austriaccy prawnicy upatrywali w „dzieciach ulicy” kryminogenny czyn, który w przyszłości może zwiększyć zagrożenie dla bezpieczeństwa, ładu i porządku społecznego w państwie.

Z ważnych zadań publicznych głosy krytyki budził niedorozwój infrastruktury technicznej, w tym drogowej, na terenie Przedlitawii, postrzegany przez pryzmat nieudolności i słabości administracji. Wiele dróg krajowych i lokalnych było w złym stanie. Kolejnym istotnym problemem była słabo rozwinięta sieć wodociągowa. Działające na terenie monarchii ujęcia wody, głównie studnie, budziły szereg zastrzeżeń ze względów sanitarnych. Nadal na początku XX wieku brak wody pitnej w czasie suszy lub jej skażenie było częstą przyczyną epidemii nie tylko na terenie wsi i małych miast. Na przykład w 1904 roku epidemia tyfusu ogarnęła Wiedeń i Pragę oraz Lwów. W stolicy Galicji wodociągi zostały uruchomione dopiero w 1900 roku i było to duże wydarzenie. W tym czasie na terenie Galicji wodociągi posiadał jeszcze Kraków, żadne z pozostałych miast nie czerpało wody pitnej w dostatecznej ilości ze źródeł zgodnie z obowiązującymi zasadami higieny.

Kolejnym obszarem dyskusji nad istniejącym systemem administracyjnym były zakres kompetencyjny oraz różnorodność organów i urzędów administracji publicznej i ich orzecznictwo. Było to powodem realnego utrudnienia w załatwianiu spraw ze względu na istniejący chaos kompetencyjny. Godzimir Małachowski podkreślał, że „już sam wybór tej władzy politycznej lub autonomicznej lub instytucji publicznej, do której w pewnym wypadku zwrócić należy swe kroki, nie jest tak bardzo łatwy przy mnogości

i kompilacji publicznych urzędzeń”<sup>5</sup>. Krytycznie postrzegana była także powolność i drobiazgowość prowadzonych procedur w ramach postępowania administracyjnego. Wadą systemu było poruczenie kilku organom administracji publicznej tej samej czynności. Na przykład z zakresu administracji finansowej ustawodawca austriacki nałożył obowiązek współdziałania administracji skarbowej z polityczną. W takiej sytuacji często dochodziło do nieporozumień między organami, na czym cierpiał obywatel. Brakowało precyzyjnych przepisów procesowych w sprawach administracyjnych. Dotyczyło to zarówno norm postępowania, jak i praw stron skarżących czy przepisów o środkach prawnych. Do tego w judykaturze administracyjnej zwyczajowo utrwalił się model oparty na *Juristenrecht*. Sędziowie Trybunału Administracyjnego<sup>6</sup> z konieczności „tworzyli prawo”, zastępując konstytucyjnego ustawodawcę. Członkami Trybunału Administracyjnego przeważnie były osoby, które miały za sobą wieloletnią praktykę w organach administracji publicznej. Wiedeńskie władze państwowe dostrzegały potrzebę reformy w zakresie zarówno orzecznictwa, jak i samego sądownictwa administracyjnego (*Verwaltungsrechtspflege*). Austriacki Trybunał Administracyjny nie miał szerszego zakresu działania, do tego był postrzegany jako organ dyspozycyjny wobec kolejnych ekip rządowych w państwie<sup>7</sup>. Należy podkreślić, że w austriackim ustroju administracyjnym w okresie konstytucyjnym szeroko stosowano zasadę zastępstwa interesu państwa w ramach kompetencji władz autonomicznych. Do tego w ocenie wiedeńskich analityków rządowych, badających sytuację w autonomicznej administracji regionalnej i lokalnej (kraje, powiaty, gminy), szczególnie władze gminne kierowały się własnymi partykularnymi interesami. Służył temu zarówno niejasny podział kompetencji pomiędzy władzą rządową i autonomiczną krajową, umożli-

<sup>5</sup> Tamże, s. 218.

<sup>6</sup> Austriacki Trybunał Administracyjny został utworzony na mocy ustawy z 22 października 1875 r. „Dziennik Ustaw Państwa dla królestw i krajów w radzie państwa reprezentowanych” (dalej: DzUP), 1876, nr 36. Szerzej zob.: A. Dziadzio, *Kontrola „swobodnego uznania” przez austriacki Trybunał Administracyjny 1876–1918. Doktryna i orzecznictwa*, „Miscellanea Historico-luridica Białostocensia”, Białystok 1995; tenże, *Trybunał Państwa i Trybunał Administracyjny – instytucje prawa publicznego w Austrii 1867–1918. Rozdział kompetencji*, [w:] *Szkice z dziejów ustroju i prawa poświęcone pamięci Ireny Malinowskiej-Kwiatkowskiej*, Kraków 1997; tenże, *Ochrona praw własności w orzecznictwie austriackiego Trybunału Administracyjnego (1876–1918)*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego”, Łódź 2000, nr 5.

<sup>7</sup> G. Małachowski, op. cit., s. 230.

wiający różną interpretację przepisów, co rodziło konflikty, jak również brak dostatecznego nadzoru nad urzędami i instytucjami głównie szczebla gminnego. Szczególnie stronnice decyzje administracji gminnej szkodziły części prywatnym interesom. Ograniczenie pola działalności prywatnego sektora gospodarczego upatrywano także w zdobywającej coraz większą liczbę zwolenników wśród władz lokalnych municypalizacji przedsiębiorstw. Była to recepta na zwiększenie dochodów budżetowych, szczególnie większych gmin, z drugiej strony umożliwiała dostarczanie konsumentom lepszych i tańszych towarów i usług. Do tego część urzędników gminnych znajdowała zatrudnienie w takich przedsiębiorstwach. Naturalnie na przełomie XIX i XX wieku taka sytuacja zaostrzyła stosunki pomiędzy częścią zarządów gminnych a prywatnymi przedsiębiorcami. Bezwzględność, z jaką postępowała strona samorządowa z przedsiębiorcami prywatnymi w niektórych gminach, budziła niezadowolenie. Padły oskarżenia o dławieniu ducha prywatnej inicjatywy i przedsiębiorczości. Najbardziej widoczny konflikt na gruncie municypalizacji toczył się w Wiedniu, gdzie władze miejskie prowadziły politykę konkurencyjną wobec prywatnych towarzystw gazowniczych, elektrycznych czy kolejowych. Ale w niektórych dużych miastach, jak chociażby Lwów, raczej przychylnie zarówno sfery intelektualne, jak i szerzej opinia publiczna patrzyła na podejmowane kroki modernizacyjne, mające na celu rozbudowę linii tramwaju elektrycznego, co nieprzychylnie przyjmowały towarzystwa tramwajowe konne. Z zadowoleniem był przyjęty także pomysł scentralizowania przez samorząd lwowski przedsiębiorstw świadczących usługi w zakresie wytwarzania i dostarczania energii elektrycznej, który miał na celu głównie tańsze oświetlenie<sup>8</sup>.

Należy podkreślić, że dualistyczny polityczny austriacki system administracyjny doby konstytucyjnej opierał się na zadaniach własnych i zleconych. Podział taki budził konflikty, gdyż gminy zadania zlecone w zastępstwie rządu sprawowały bezpłatnie. Gminy zgodnie z poręczonym zakresem zadań dzieliły się na trzy kategorie. Miasta największe: Wiedeń, Praga, Lwów, Graz czy Kraków wykonywały wszystkie zadania starostw powiatowych z wyjątkiem zadań realizowanych przez policję państwową. Miasta mniejsze, na terenie których funkcjonowały starostwa powiatowe oraz gminy, gdzie nie było starostw powiatowych, wykonywały także szereg zadań zleconych,

---

<sup>8</sup> Tamże, s. 220.



z wyjątkiem przynależnych żandarmerii. Najbardziej skomplikowana sytuacja panowała w gminach małych, miejsko-wiejskich i wiejskich, których dochody budżetowe były niskie. Przy czym w państwie austriackim w istniała w tym zakresie także pewna specyfika terytorialna. Na południu, w Dalmacji czy Istrii, były gminy większe, zarówno pod względem ludności, jak i obszaru geograficznego, ukształtowane w wyniku historycznej włoskiej organizacji administracji. Do tego w południowych prowincjach monarchii w latach 1869–1880 zostało zlikwidowanych 126 najmniejszych i najsłabszych ekonomicznie gmin. W krajach Austrii właściwej gminy były mniejsze. Najmniejsze pod względem ludności były gminy w Tyrolu, ze względu na górski charakter kraju. Zaś największe rozdrobnienie miało miejsce w krajach północnosłowiańskich. Tutaj pod względem ludności i terytorium zdecydowanie najsłabsze gminy występowały w Galicji, następnie w Czechach, na Morawach i Śląsku. Na Bukowinie istniały większe gminy pod względem terytorium, ale były słabo zaludnione. Do tego na przestrzeni czterech ostatnich dekad XIX wieku istniała silna tendencja w krajach północnosłowiańskich do tworzenia nowych jednostek gminnych i postępowało dalsze rozdrobnienie. W Czechach pomiędzy 1869 a 1900 rokiem powstało aż 1093 nowych gmin. Z kolei na Morawach w latach 1869–1890 powstało ich 245, ale w latach 1891–1900 zaznaczyła się tendencja do likwidacji najmniejszych gmin. W tym czasie zlikwidowano 55 najsłabszych gmin<sup>9</sup>. W takiej sytuacji w znacznej liczbie gmin wykonywanie zadań zleconych było bardzo trudne, pochłaniało nawet  $\frac{3}{4}$  kosztów administracyjnych. Dlatego gminy od początku okresu konstytucyjnego bezskutecznie zabiegały o zwrot z budżetu państwa poniesionych nakładów finansowych na zadania zlecone. W Czechach w ostatnich dwóch dekadach XIX wieku dochodziło na tym tle do poważnych zatargów. Gminy czeskie odmawiały wykonywania czynności administracyjnych w zakresie zadań zleconych bez zwrotu poniesionych nań nakładów finansowych z budżetu państwa. Niemniej w tych przypadkach władze państwowe rzadko uciekały się do stosowania środków prawnych, jakim było rozwiązanie rady gminy, ustanowienie komisarza rządowego i rozpisania nowych wyborów. Często w kolejnych wyborach mieszkańcy wyłaniali ten sam skład rady i władzę wykonawczą. Rząd nie podejmował próby systemowej regulacji rozliczeń zadań zleconych z gminami. Podejmowane działania, jak

---

<sup>9</sup> P. Górski, op. cit., s. 62–64.

na przykład w Austrii Dolnej wprowadzenie ustawowej możliwości wykonywania zadań zleconych przez kilka gmin, okazały się w praktyce trudne do wykonania. Także autonomiczne Wydziały krajowe zasypywały władze centralne prośbami o podjęcie działań w zakresie usystematyzowania zadań zleconych i zabezpieczenie w budżecie państwa środków na ich realizację. Wskazywały na zbytne obarczanie gmin w ustawach zadaniami zleconymi. Rząd jedynie w roku 1885 i 1890 wydał okólniki do starostów powiatowych, aby ściśle przestrzegali przepisów, niemniej w miarę możliwości podległymi organami prowadzili zadania zlecone, które zostały nałożone w drodze ustaw na gminy. Takie działania rządu powodowały zwiększenie chaosu kompetencyjnego w zakresie wykonywanych zadań zleconych. Należy podkreślić także fakt, że działające w trzech krajach koronnych (Czechy, Galicja i Styria) rady powiatowe nie odgrywały większej roli. Ważnie polityczne, silne konflikty grup interesu, niejasno określone zasady działania oraz brak należytego nad nimi nadzoru – to były czynniki, które w ramach ustroju państwa stawiały rady powiatowe w jednym rzędzie z radami gmin.

Do czynników utrudniających funkcjonowanie administracji publicznej na terenie Przedlitawii należy zaliczyć zbyt małą liczbę starostw powiatowych i duże podległe im okręgi do administrowania. Na początku XX wieku władze centralne stan taki uznawały za niewłaściwy, gdyż urzędnicy zatrudnieni w administracji politycznej nie mieli należytego kontaktu z ludnością mieszkającą na rozległym terenie powiatu. Do tego szereg zastrzeżeń budził poziom wykształcenia i przygotowania merytorycznego urzędników zatrudnionych w administracji terenowej szczebla powiatowego. Zwracano uwagę na fakt, że program studiów uniwersyteckich zbyt mało uwzględnia materiał z zakresu prawa administracyjnego.

Rząd Koerbera postulował szereg zmian. Miały one przynieść poprawę w zasadniczych kwestiach, do których należała szybka i skuteczniejsza realizacja zadań administracyjnych oraz poprawa wsparcia prawnego dla obywateli w zakresie administracji państwowej. Projektowane zmiany miały stworzyć lepszą komunikację pomiędzy administracją rządową a samorządową. Rząd wykluczył postulowane przez część polityków upaństwowienie administracji, czyli likwidację dualistycznego systemu w administracji publicznej i w to miejsce powołanie tylko administracji rządowej. Idea samorządu miała większą liczbę zwolenników w austriackich kręgach politycznych. Nie zyskała także zwolenników w kręgach rządowych koncepcja powołania korporacji

autonomicznych, złożonych z fachowych urzędników, które prowadziłyby sprawy zgodnie z decyzjami organów uchwałodawczych. W tym przypadku istniała obawa o niezawisłość takich korporacji autonomicznych i uleganie wpływom partii politycznych, realizację interesów narodowych i etnicznych w samorządzie. Dlatego rząd postulował utrzymanie istniejącego systemu administracyjnego, niemniej zmodyfikowaną o wprowadzony „łącznik” pomiędzy administracją rządową a samorządową na wzór istniejącej organizacji władz szkolnych<sup>10</sup>. W ocenie rządu rady szkolne działały właściwie, dlatego instytucjonalna reprezentacja miejscowej ludności pod przewodnictwem organu państwowego miałyby decydować w sprawach administracji publicznej. W praktyce, gdyby doszło do realizacji tego pomysłu, na przykład marszałkowie powiatów, a w konsekwencji rady powiatowe stałyby się jedynie ciałami doradczymi. W zamyśle rządu najważniejsze zmiany miały dotyczyć gmin. Postulowana zmiana miała dotyczyć gruntownej rewizji zakresu działania gmin. Planowano likwidację instytucji zadania zleconego i określenie na nowo zadań gmin o charakterze zadań własnych. Realizowane dotychczas zadania zlecone byłyby w zreformowanej formule przypisane do zakresu działania naczelników gmin. Do tego rząd zakładał zróżnicowanie zadań w gminach miejskich i wiejskich, przy szczegółowym określeniu różnych typów gmin, ich kategorii. Gminy w ramach jednego powiatu sądowego, o niskich dochodach budżetowych, które nie radziły sobie do tej pory z zadaniami, miały je wykonywać wspólnie. Z takich związków gmin miały być wyłączone gminy (większe miasta), które posiadały odrębne statuty i realizowały zadania powiatów jako autonomiczne jednostki. Odrębne regulacje miały dotyczyć największych miast Przedlitawii, w tym Wiednia, Pragi, Triestu, Lwowa, Grazu, Brna, Krakowa. Działające w części krajów koronnych rady powiatowe miały być zniesione. Zaś w ich miejsce miały powstać powiaty zajmujące się głównie sprawami opieki społecznej, administrowaniem drogami, szpitalami publicznymi i szkolnictwem ludowym. Pod prze-

---

<sup>10</sup> W latach 1867–1868 przy każdym namiestnictwie powstały Rady Szkolne Krajowe (*Landesschulrat*). Na czele rad stali prezydenci, którymi byli namiestnicy. W większych krajach koronnych, w tym w Galicji w 1890 roku wprowadzono stanowisko wiceprezydenta rady. Administracja szkolna była dwu- lub trzy stopniowa (krajowa, okręgowa i gminna rada szkolna), zarządzała szkolnictwem średnim i ludowym. Na szczeblu lokalnym rady tworzyli przedstawiciele urzędów gmin i powiatów, nauczycieli, inspektorzy szkolni, przedstawiciele związków wyznaniowych. Rady realizowały właściwości ministerstwa wyznań i oświaty.

wodnictwem naczelnika władzy politycznej powiatowej miała funkcjonować reprezentacja powiatowa (tzw. *Bezirksvertretung*), wybierana przez naczelników gmin w powiecie. Taka reprezentacja dokonywałaby wyboru członków wydziału powiatowego, którymi miał kierować naczelnik powiatu. Ten zaś, nadzorując działalność gmin w powiecie, miał stanowić drugą instancję orzekającą w sprawach zarządu gmin. Z punktu widzenia obywateli ważną częścią planowanej reformy administracyjnej miało być zwiększenie liczby starostw powiatowych. Nowe urzędy powiatowe (*Bezirksamt*) miały się znaleźć w miejscowościach, które były siedzibą sądów powiatowych, na ich czele mieli stać tzw. podstarości. Rząd Koerbera przewidywał wprowadzenie administracji okręgowej z organem uchwałodawczym jakim miał być sejm okręgowy (*Kreistag*), składający się z reprezentantów powiatów i miast wchodzących w skład okręgu, obradujący pod przewodnictwem naczelnika rządowej władzy politycznej – starosty okręgowego (*Kreishauptmann*), którym miał być urzędnik VI rangi. Pod jego kierownictwem pracowałby też wydział okręgowy (*Kreisausschuss*), jako organ wykonawczy, wybierany przez sejm okręgowy, który pełniłby rolę trzeciej instancji dla wszystkich spraw gminnych, drugiej dla wszystkich spraw powiatowych. Starosta okręgowy miałby prawo wetowania uchwał sejmu okręgowego, po zaciągnięciu opinii krajowego Trybunału Administracyjnego. Pierwszą instancją dla starostw okręgowych miało być Namiestnictwo<sup>11</sup>. Obsługę kancelaryjną organów okręgowych zapewniałoby państwo.

Nowatorskie rozwiązanie projektowana reforma administracji publicznej zakładała w zakresie sądownictwa administracyjnego, proponując jego oddzielenie od właściwej administracji. Wzorując się na ustawodawstwie niemieckim (pruskim) rząd austriacki opowiadał się za udziałem obywateli państwa w judykaturze. Kolegialne obrady z udziałem pochodzących z wyboru obywateli miały być oparte na zasadach postępowania bezpośredniego, ustnego i publicznego. Projekt wprowadzał cztery kategorie sądów administracyjnych: powiatowe, okręgowe, krajowe i Najwyższy Trybunał Administracyjny.

Kompetencję powiatowych sądów administracyjnych miały posiadać zarządy powiatowe kierowane przez podstarostów. W miastach posiadających własne statuty, na czele sądu administracyjnego miał stać delegowany

---

<sup>11</sup> G. Małachowski, op. cit., s. 328–331.

urzędnik magistratu, zaś rady miejskie wybierałyby asesorów. Na czele okręgowego sądu administracyjnego miał stać starosta okręgowy, asesorów mianowałby rząd. Byłby on drugą i ostatnią instancją odwoławczą dla orzecznictwa sądów powiatowych i pierwszą instancją dla spraw prowadzonych przez administrację okręgową. Krajowy sąd administracyjny miał składać się częściowo z sędziów zawodowych, częściowo z urzędników szczebla krajowego. Orzekałby jako druga i ostatnia instancja odwoławcza od decyzji sądów okręgowych. Najwyższy Trybunał Administracyjny jako instancja rewizyjna i kasacyjna miałby rozstrzygać jedynie w przypadku nieważności taksatywnej.

W ramach pragmatyki służbowej zasadniczym postulatem, który sformułowali analitycy rządowi, był odrębny program nauczania dla kandydatów do służby administracyjnej. W ramach nauki kandydaci w szerszym zakresie powinni mieć możliwość uczestniczenia w zajęciach z ekonomii, finansów, prawa administracyjnego. Praktyczna praca w administracji publicznej powinna się zaczynać od trzyletniego okresu wstępnego, który miałby kończyć się egzaminem zawodowym. Następnie po dziesięciu latach pracy w administracji publicznej urzędnik przystępowałby do kolejnego, tzw. wyższego egzaminu administracyjnego. Była to propozycja zaczerpnięta z pragmatyki obowiązującej w armii austro-węgierskiej, gdzie żołnierze zawodowi zdawali egzamin uprawniający do służby sztabowej. W przypadku wyższego egzaminu administracyjnego, po jego zdaniu urzędnik nabywałby prawo do zajmowania wyższych stanowisk w administracji państwowej. Urzędnik, który wyraził chęć przystąpienia do takiego egzaminu, byłby zobowiązany do odbycia 6–12-miesięcznej praktyki w ministerstwie spraw wewnętrznych. Zdanie egzaminu dawałoby możliwość zajmowania takich posad, jak:

- starosta okręgowy;
- krajowy radca rządowy, okręgowy radca rządowy mający prawo do zasiadania w krajowym sądzie administracyjnym lub senacie karnym;
- prawo zastępowania namiestnika krajowego;
- naczelnik sekcji lub jego zastępca w ministerstwie;
- radca Trybunału Administracyjnego lub Trybunału Państwa.

Zmiany miały dotyczyć także organizacji pracy kancelaryjnej. System kancelaryjny dotychczas obowiązujący w austriackich urzędach publicznych został uznany za przestarzały. Przewidywano wprowadzenie decentralizacji procesu decyzyjnego, na wzór obowiązujący w Niemczech. Takie usprawnienie miało na celu przyśpieszenie toku administracyjnego, skrócenie termi-

nów załatwianych spraw, niemniej wymagało dobrze przygotowanych merytorycznie urzędników. W tym czasie z powodzeniem zmiany w organizacji pracy kancelaryjnej we wszystkich starostwach powiatowych wprowadził namiestnik Austrii Dolnej. Również na terenie Galicji takie zmiany wprowadzono w urzędach powiatowych w Łańcucie, Zborowie i Gródku<sup>12</sup>.

Przyjęta w doktrynie zasada wzmocnienia władzy rządowej w terenowej administracji publicznej była konsekwencją realnej oceny możliwości wykonywania zadań publicznych przez gminy, które nie miały wystarczających środków budżetowych oraz dobrze przygotowanych do służby urzędników. Naturalnie ograniczenie praw autonomicznych gmin budziło niezadowolenie w krajach koronnych, szczególnie w Czechach i Galicji, gdzie urzędy i instytucje samorządowe wspierały rozwój narodowy. Planowane zmiany nie zostały wprowadzone w życie.

W schyłkowym okresie rządu Richarda Bienert-Schmerlinga w 1911 roku sprawa reformy administracji publicznej ponownie stała się przedmiotem poważniejszej dyskusji. Wśród posłów Rady Państwa w Wiedniu rozpoczęła się dyskusja nad potrzebą reformy, w tym całościowej kodyfikacji przepisów dotyczących administracji publicznej. Najwyższym pismem odręcznym z dnia 22 maja 1911 roku cesarz powołał Komisję ds. Reformy Administracji<sup>13</sup>. Prace komisji koordynowało Biuro Prezydium Rady Ministrów. Członkami komisji byli między innymi: znany prawnik i filozof prawa Hans Kelsen, profesor Uniwersytetu Wiedeńskiego, prawnik Władysław Leopold Jaworski, profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego, prawnik i statystyk Heinrich Rauchberg, profesor Uniwersytetu w Pradze. Komisja miała za zadanie współdziałać z rządem przy przygotowaniu reformy administracji wewnętrznej (politycznej) oraz administracji szkolnej, skarbowej wraz z sądownictwem administracyjnym. Poza kompetencjami komisji znalazły się sprawy wspólne z Węgrami, administracja spraw zagranicznych oraz sądownictwo. Kwestie administracji kolejowej, poczt i telegrafu, górniczej, kopalń i dóbr państwowych miały być poruszane jedynie w sprawach wspólnych z administracją polityczną. Wszelkie kwestie formalnej działalności komisji znalazły się w przyjętym 16 października 1911 roku planie pracy. Pracami komisji kierowało prezydium złożone z przewodniczącego i pięciu członków.

---

<sup>12</sup> Tamże, s. 335.

<sup>13</sup> Szerzej zob.: W.L. Jaworski, *Reforma Administracji*, Kraków 1911.

Czterech z nich było przewodniczącymi utworzonych w ramach komisji zespołów (tzw. wydziałów):

- organizacji i zakresu działania władz;
- kształcenia i dalszego szkolenia urzędników;
- wewnętrznej organizacji i toku czynności władz administracyjnych;
- procedury administracyjnej.

Komisja współpracowała z administracją podległą ministrowi spraw wewnętrznych, otrzymywała niezbędne materiały statystyczne, ankiety oraz opinie wraz z wszelkimi wyjaśnieniami. Przedkładała sprawozdania cesarzowi, za pośrednictwem premiera. Obok dwóch zasadniczych kierunków działalności komisji, jakimi były określenie relacji pomiędzy administracją państwową a samorządową oraz rozwiązanie kwestii sądownictwa administracyjnego, należy wskazać także na pragmatykę służbową. Duża liczba aktów normatywnych, funkcjonujących w obszarze stosunków korpusu służby cywilnej, do tego rozproszonych pod względem działów służby, przy wzrastającej liczbie zatrudnionych w administracji powodowała określone problemy. Poszczególni ministrowie w wymiarze branżowym wprowadzali własne odrębne przepisy, które nie tworzyły spójnego ogólnoaustriackiego systemu prawnego. Podobnie było na Węgrzech, gdzie na przykład w 1907 roku wprowadzono pragmatykę służbową dla urzędników kolejowych. W Przedlitawii za wprowadzeniem nowych spójnych przepisów, regulujących całościowo sprawy korpusu służby cywilnej, opowiadali się znawcy prawa administracyjnego, między innymi wiedeński profesor Josef Redlich<sup>14</sup>. Wymiernym efektem pracy komisji była kodyfikacja stosunków służbowych urzędników państwa. Po prawie trzech latach pracy, 25 stycznia 1914 roku została przyjęta ustawa o stosunku służbowym urzędników państwowych i służby państwowej (pragmatyka służbowa)<sup>15</sup>. Ustawa kompleksowo regulowała sprawy związane z pełnieniem obowiązków służbowych przez urzędników państwowych<sup>16</sup>. Jednak generalnie działalność komisji była krytycznie odbierana w środowisku prawniczym. Wybitny znawca austriackiego prawa administracyjnego Carl Brockhausen, profesor uniwersytetu wiedeńskiego, na łamach „Neue Freie Presse” z 1 czerwca 1913 roku apelował do członków komisji, aby wzorem wybitnych austriackich reformatorów prawa, jak Juliusz

<sup>14</sup> R. Tomczyk, *Urzednicy cywilni*, s. 198–199.

<sup>15</sup> DzUP, 1914, nr 15.

<sup>16</sup> R. Tomczyk, *Urzednicy cywilni*, s. 199–215.

Glaser (reformator procesu karnego) czy Franz Klein (reformator procesu cywilnego), wskazali kierunek reformy administracji publicznej<sup>17</sup>. Środowisko prawnicze oczekiwało od Komisji ds. Reformy Administracyjnej w zakresie kodyfikacji stosunków administracyjnych, podjęcia prac nakierowanych na kompleksowe ujęcie prawa administracyjnego, dążąc do emancypacji spod wpływów prawa prywatnego. Wytworzenie interesujących, nowatorskich konstrukcji prawa administracyjnego mogło dać solidne podstawy do rozwoju administracji publicznej w państwie.

Jednak wydarzenia w polityce międzynarodowej, przesilenie na Bałkanach, następnie utrzymujący się stan zagrożenia wojennego nie służyły szerszej debacie publicznej nad reformą administracji publicznej w Przedlitawii. Z chwilą wybuchu pierwszej wojny światowej wszelkie prace nad reformą administracyjną zostały zawieszane. W końcowym okresie wojny, ze względu na poważne problemy w zakresie opieki społecznej i służby zdrowia, doszło do utworzenia dwóch urzędów ministerialnych. Od 1 stycznia 1918 roku zaczęło funkcjonować Ministerstwo Opieki Społecznej, zaś z dniem 10 sierpnia tego roku – Ministerstwo Zdrowia Publicznego. Jednak ze względu na postępujący rozkład monarchii habsburskiej nie prowadziły one już szerszej działalności.

### **Discussion on the reform of public administration in Austria in the early twentieth century**

A linchpin of government next to the army and the judiciary, the public (political) administration was of special significance in the multinational Habsburg monarchy throughout the constitutional period. It stimulated changes and paved the way towards progress and modernisation of the Danubian monarchy, and yet since the beginning its activity was severely criticised and accused of numerous flaws. In order to reform the administration and remedy its shortcomings, a number of projects were conceived by both the authorities and the parliamentary-governmental environment or academia. The administration's greater involvement in solving problems of social and economic life was called for and the need to remove the conflicts

---

<sup>17</sup> A. Halban, *Studia prawnicze w oświetleniu komisji dla reformy administracji*, „Przegląd Prawa i Administracji”, Lwów 1913, s. 874.



of jurisdiction between its various branches and to sort out the relations between the organs of the state and local self-government was postulated. One of the most interesting projects of the administrative reform was prepared at the beginning of the twentieth century by the government of Ernst Kroeber. It consisted, *inter alia*, in strengthening the government power in the area. Although the proposed changes were not implemented, the reform of the administration was re-set on the agenda before the outbreak of World War I in 1911 with the establishment of a special Administrative Reform Commission, its work only partially successful. The outbreak of World War I necessitated the suspension of further work on the reform.

*Translated by: Agnieszka Tokarczuk*