



Szymon Pawłowski

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego

**KWESTIA TOŻSAMOŚCI PAŃSTWA,
ZERWANIA CIĄGŁOŚCI PAŃSTWOWEJ,
REWIZJI KONSTYTUCJI NA PRZYKŁADZIE AUSTRII**

1. Uwagi ogólne

Zagadnienia prawa porównawczego konstytucyjnego zajmowały istotne miejsce w badaniach naukowych Profesora Andrzeja Pułło. Oddając hołd jego dorobkowi w postaci niniejszego artykułu, należy nawiązać do tej ważkiej dziedziny badań. W swojej książce *Ustroje państw współczesnych*¹ Profesor Pułło pominął system konstytucyjny Austrii i jego przemiany. Zgadzając się z rozstrzygnięciem metodologicznym, które zakładało przedstawienie jedynie podstawowych, najbardziej wyraźnych przykładów modelu rządów, warto jednakże przybliżyć drogę przemian systemowych państwa, które – choć nie jest wzorcowym reprezentantem określonego, wyodrębnionego przez naukę systemu rządów (parlamentarnego, prezydenckiego, komitetowego) – to jednak na skutek przemian historycznych stanowi przykład podmiotu, w stosunku do którego kwestia prawna tożsamości państwa, zerwania ciągłości, całkowitej przemiany ustrojowej (rewizji konstytucji) była realnie rozważana. Przybliża to Austrię, bo o niej mowa, do sytuacji Polski. Tym bardziej warto przedstawić zagadnienie przemian ustrojowych Republiki Austrii.

2. Droga do Federalnej Ustawy Konstytucyjnej z 1920 r.

Powstanie Pierwszej Republiki Austrii i jej pierwotny kształt ustrojowy wiąże się ściśle z rozpadem monarchii austro-węgierskiej po I wojnie światowej. Państwa ententy, przygotowując się do utworzenia po zwycięskim zakończeniu wojny nowego międzynarodowego porządku prawnego, ogłosiły, że jedną z zasad

¹ A. Pułło, *Ustroje państw współczesnych*, wyd. 2, Warszawa 2007.

tego ładu będzie prawo do samostanowienia narodów². Deklaracja ta stawiała pod znakiem zapytania dalsze istnienie monarchii austro-węgierskiej w przedwojennej formule. Próbuąc uratować monarchię³, Karol I, cesarz Austrii i król Węgier, 16 października 1918 r. wydał manifest przekształcający cesarską część monarchii (Cislitawię) w państwo związkowe, w którym każdy naród uzyskałby państwowość w ramach tworzonej federacji⁴ („in dem jeder Volksstamm [...] sein eigenes staatliches Gemeinwesen bildet”⁵). W manifeste cesarz wzywał posłów Rady Państwa (*Reichratu*) do tworzenia zgromadzeń (rad) narodowych. Nie powstrzymał on jednak budowy własnych, suwerennych państw przez narody niemieckie zamieszkujące terytorium naddunajskiej monarchii.

Od początku października 1918 r. posłowie Reichratu (Rady Państwa) reprezentujący poszczególne narody monarchii ogłaszali chęć wyodrębnienia się ze struktur monarchii: 6 października powstała Rada Narodowa Słoweńców, Chorwatów i Serbów, parlament galicyjski wydał oświadczenie o odłączeniu się od Austrii 7 października, 28 października w Pradze proklamowano istnienie niepodległej Czechosłowacji, natomiast 30 października w Krakowie Polacy utworzyli Komisję Likwidacyjną. Węgry ogłosiły niepodległość 31 października, 1 listopada – Zachodnioukraińska Republika Ludowa, a 10 listopada – Polska⁶. Ogłoszenie niepodległości przez Węgry oznaczało rozwiązanie unii z Austrią i ostateczny rozpad monarchii. Korzystając z możliwości zalegalizowania swoich działań związanych z manifestem cesarskim, 21 października 1918 r. również nie-

² 8 stycznia 1918 r. Prezydent Stanów Zjednoczonych Ameryki Thomas Woodrow Wilson przedstawił 14-punktowe orędzie do Kongresu, które zawierało podstawowe założenia powojennego ładu. Zakładało ono utworzenie niepodległej Polski (pkt 13; „An independent Polish state should be erected which should include the territories inhabited by indisputably Polish populations, which should be assured a free and secure access to the sea, and whose political and economic independence and territorial integrity should be guaranteed by international covenant”) i nadanie autonomii wszystkim narodom w państwie habsburskim (pkt 10; „The peoples of Austria-Hungary, whose place among the nations we wish to see safeguarded and assured, should be accorded the freest opportunity to autonomous development”). A zatem zręby planu pokojowego entanty nie zakładały rozpadu Austro-Węgier.

³ W związku z fatalną sytuacją militarną 4 października 1918 r. rząd cesarski dołączył do niemieckiej propozycji podjęcia rokowań o zawieszeniu broni skierowanej do prezydenta USA, która jednakże 18 października została przez niego odrzucona.

⁴ Już w 1916 r., w związku z deklaracją dwóch cesarzy – Wilhelma II i Franciszka Józefa, proklamującą powstania Królestwa Polskiego (tzw. Akt 5 listopada), cesarz 5 listopada wyodrębnił Galicję w ramach monarchii, jako jej niezależną część (zob. H. Wereszycki, *Historia Austrii*, Wrocław i in. 1986, s. 284).

⁵ „Wiener Zeitung” 17.10.1918, nr 240. Początkowo cesarz Karol I zamierzał przekształcić zgodnie z założeniami manifestu całą monarchię w państwo związkowe, jednakże wobec zdecydowanego sprzeciwu rządu węgierskiego zdecydował się ograniczyć jego moc obowiązywania jedynie do Przedlitawii (tamże).

⁶ Zob. J. Pajewski, *Pierwsza wojna światowa 1914–1918*, Warszawa 1991, s. 745.

mieckojęzyczni posłowie⁷ do Reichratu⁸ utworzyli Tymczasowe Zgromadzenie Narodowe Niemieckiej Austrii (*Provisorische Nationalversammlung der Deutschen Österreich*). 30 października uchwaliło ono Akt o podstawowych zasadach wykonywania władzy państwowej (*Beschluss über die grundlegenden Einrichtungen der Staatsgewalt*)⁹, które wskazywało Zgromadzenie jako najwyższą władzę Niemieckiej Austrii. Równocześnie z powstaniem nowych władz Niemieckiej Austrii funkcjonował rząd cesarski. Próbował on bezskutecznie włączyć nowe władze do rokowań o zawieszeniu broni, które nastąpiło 4 listopada 1918 r. Był to ostatni akt podpisany przez rząd Cesarza. 11 listopada 1918 r. Karol I zrezygnował z wszelkiego wpływu na politykę państwa („*Verzicht auf jeden Anteil an den Staatsgeschäften*”), co jednak nie było równoznaczne z abdykacją¹⁰, i został zmuszony do opuszczenia kraju. 12 listopada 1918 r. Zgromadzenie uchwaliło ustawę o formie państwa i rządów (*Gesetz über Staats- und Regierungsform*), która proklamowała powstanie nowego państwa, Niemieckiej Austrii, jako demokratycznej republiki. Miała się ona stać w niedalekiej przyszłości częścią Republiki Niemieckiej. Te dwie ustawy (z 30 października, znowelizowana ustawą z dnia 19 grudnia 1918 r.¹¹ oraz 12 listopada 1918 r.) tworzyły konstytucyjne podstawy ustrojowe nowego państwa. Tymczasowe zręby ustroju państwowego dopełniały ustawy o zniesieniu cenzury (30 października 1918 r.; *Gesetz über Aufhebung der Zensur*, weszła w skład dziś obowiązującego bloku konstytucyjnego) oraz ustawa o władzy sądowniczej (22 listopada 1918 r., *Gesetz über die richterliche Gewalt*), przekształcono również zastane instytucje w organy nowego państwa; na miejsce instytucji *ancien régime'u* utworzono Państwowy Trybunał Obrachunkowy (*Staatsrechnungshof*)¹², Trybunał Administracyjny (*Verwaltungsgerichtshof*)¹³ i Trybunał Konstytucyjny (*Verfassungsgerichtshof*)¹⁴. W grudniu uchwalono również ustawę przewidującą powołanie konstytuanty¹⁵.

W dniu 16 lutego 1919 r. zostały przeprowadzone, jednakże tylko na terytorium tzw. niemieckich krajów koronnych (na skutek sporu co do granic nowego państwa wybory nie mogły zostać przeprowadzone w Sudetach i na Morawach),

⁷ Z niemieckich krajów koronnych (dzisiejszej Austrii), ale również z Sudetów (*Sudetenland*) austriackiego Śląska (*Schlesien*), Moraw (*Südmähren*).

⁸ Ostatnie posiedzenie wybranego w 1911 r. Reichsratu odbyło się 12 listopada 1918 r., tj. w dniu złożenia władzy przez cesarza. Z uwagi na to, że konstytucja z 1867 r. nie przewidywała samorozwiązania izb Rady, została zaakceptowana propozycja przewodniczącego o zakończeniu posiedzenia bez wyznaczania i zwoływania kolejnego.

⁹ StGBI 1918/1.

¹⁰ W odróżnieniu od Wilhelma II.

¹¹ Gesetz v. 19 Dezember 1918, womit einige Bestimmungen des Beschlusses der Provisorischen Nationalversammlung für Deutschösterreich über die grundlegenden Einrichtungen der Staatsgewalt vom 30 Oktober 1918 abgeändert oder ergänzt werde; StGBI 1918/139.

¹² StGBI 1919/85.

¹³ StGBI 1919/88.

¹⁴ StGBI 1919/48 i 1919/212.

¹⁵ StGBI 1918/114.

pierwsze wolne i powszechne wybory do Konstytucyjnego Zgromadzenia Narodowego (*konstituierenden Nationalversammlung*). Uzupełniło ono podstawy ustrojowe, uchwalając Ustawę o zniesieniu tytułów szlacheckich (*Gesetz über die Aufhebung des Adels*) oraz Ustawę o wygnaniu i wywłaszczeniu majątku Domu Habsburgsko-Lotaryńskiego (*Gesetz über Landesverweisung und Übernahme des Vermögens des Hauses Habsburg-Lothringen*), które później weszły w skład dziś obowiązującego bloku konstytucyjnego. Dla kształtu ustroju nowego państwa oraz określenia jego granic istotne były postanowienia zawarte w tym czasie traktatu pokojowego z Austrią, kończącego I wojnę światową – Traktatu z Saint Germain¹⁶. Wyzaczył on granice nowego państwa, pozostawiając poza jego obszarem niektóre części monarchii austro-węgierskiej, do których Republika Austrii rościła swoje pretensje terytorialne i z których niemieckojęzyczni posłowie do *Reichsratu* w 1918 r. znaleźli się w składzie Tymczasowego Zgromadzenia Narodowego (np. Sudety, Morawy, Śląsk) i opowiadali się za przyłączeniem do Austrii. W Traktacie zakazano również włączenia (połączenia) Austrii do Niemiec (*Anschlussverbot*), z czym wiązał się także obowiązek zmiany nazwy państwa¹⁷. Zawierał on również postanowienia o ochronie mniejszości narodowych i wolności wyznania (*Minderheitenschutz und Glaubensfreiheit*). Dopiero po zawarciu traktatu pokojowego Zgromadzenie Narodowe mogło uchwalić konstytucję.

W trakcie negocjacji pokojowych nad Traktatem z Saint Germain przedstawiciele Republiki Niemieckiej Austrii wykazywali, że Austria nie jest państwem tożsamym z monarchią austro-węgierską, powstałą po zakończeniu działań wojennych, a zatem z nikim wojny nie prowadziła (nie może zatem także zawierać z traktatów pokojowych), nie wykonywała praw suwerennych na terytoriach dawnej monarchii, a zatem nie może skutecznie nimi rozporządzać (dokonywać cesji), a swoje roszczenie do terytoriów wchodzących w jej skład (także do Sudetów, Moraw, Śląska – a zatem tych obszarów, które ostatecznie pozostały poza granicami Austrii) opiera na deklarowanym poszanowaniu przez państwa entanty prawa do samostanowienia. Austria nie może zatem być sukcesorem zobowiązań prawnomiędzynarodowych monarchii naddunajskiej na innych zasadach (w szerszym zakresie) niż pozostałe państwa, powstałe na gruzach Austro-Węgier. Ostatecznie państwa sprzymierzone odrzuciły jednak argumentację strony austriackiej i uznały Republikę Austriacką za państwo tożsame z „dawną” monarchiczną Austrią (osobny traktat został podpisany z Węgrami); uznały zatem jedynie zmianę ustroju (uznanie rządu), lecz nie nową podmiotowość państwa (uznanie państwa). W austriackiej literaturze przedmiotu podkreśla się jednakże, iż powstanie republiki nastąpiło w drodze rewolucji ustrojowej. Jak podkreślał H. Kelsen postanowienia Traktatu z Saint Germain (art. 54), na mocy którego Austria zrzekała się na rzecz Czechosłowacji wszelkich praw i tytułów do niektórych terytoriów dawnej monarchii, ustanowiły podwójną fikcję; a mianowicie, że Repu-

¹⁶ StGBI 1920/303.

¹⁷ Traktat z Saint Germain nie używał nazwy *Republik Deutschösterreich* tylko *Republik Österreich*.

blika Austrii jest tożsama z cesarstwem austriackim, oraz że jest zdolna do cesji terytoriów cesarskich. Doszło zatem do zerwania ciągłości państwa, choć na skutek reakcji społeczności międzynarodowej nie w sferze prawa międzynarodowego, gdzie Austria została uznana za państwo tożsame z monarchią austro-węgierską. Nastąpiła także dyskontynuacja ustrojowa, chociaż zgodnie z przepisami konstytucyjnymi dotychczas uchwalone akty prawne obowiązywały nadal do czasu ich formalnego uchylecia, a niektóre zostały podniesione do rangi przepisów konstytucyjnych¹⁸.

3. Federalna Ustawa Konstytucyjna z 1920 r. – okres I Republiki (1920–1945)

Prace nad nową konstytucją rozpoczęły się 11 lipca 1920 r. wraz z powołaniem komisji konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego i zakończyły 25 września 1920 r.¹⁹ 1 października 1920 r. Zgromadzenie Narodowe przyjęło, po wprowadzeniu nieznacznych zmian, projekt konstytucji zaproponowany przez komisję konstytucyjną; została uchwalona Federalna Ustawa Konstytucyjna (*Gesetz, womit die Republik Österreich als Bundesstaat eingerichtet wird – Bundesverfassungsgesetz*; dalej także B-VG)²⁰. Ze względu na ostry spór polityczny pomiędzy partiami reprezentowanymi w Zgromadzeniu Narodowym B-VG została uchwalona bez preambuły oraz bez katalogu praw obywatelskich (i nadal takiego w tekście konstytucji nie można odnaleźć). Brak kompromisu w tej ostatniej sprawie zdecydował o przyjęciu katalogu praw i wolności podstawowych uchwalonego jeszcze w czasie istnienia monarchii austro-węgierskiej. B-VG nie rozstrzygała także kwestii podziału kompetencji w dziedzinie szkolnictwa oraz finansów; nie została ona także zatwierdzona w referendum. Z tych przyczyn w doktrynie austriackiej wskazuje się, że najprawdopodobniej twórcy konstytucji zakładali, że miała ona charakter tymczasowy²¹. Zgodnie z postanowieniami konstytucji Austria nadal miała być demokratyczną republiką, ale już z parlamentarno-gabinetowym systemem rządów (dotychczasowy tymczasowy ustrój był bardzo zbliżony do ustroju Szwajcarii, z przewagą parlamentu nad pozostałymi władzami)²². Już w pierwotnym tekście konstytucji umieszczono przepis regulujący zagadnienie miejsca prawa międzynarodowego w krajowym porządku prawnym. Ustanawiał on konstytucyjną regułę (art. 9 B-VG), iż ogólnie uznane zasady prawa międzynarodowego stanowią część federalnego prawa krajowego

¹⁸ T. Öhlingen, *Verfassungsrecht*, Wien 2009, s. 44 i n.; C. Berezowski, *Powstanie państwa polskiego w świetle prawa narodów*, Warszawa 1934 r. (reprint Warszawa 2008), s. 102–104.

¹⁹ W jej pracach, a ściślej w posiedzeniach podkomisji, oprócz przedstawicieli partii politycznych i rządu (*Staatskanzlei*) brał udział jako ekspert wybitny profesor prawa Hans Kelsen. Zob. szerzej P. Sarnecki, *System konstytucyjny Austrii*, Warszawa 1999, s. 18–20.

²⁰ B-VG została ogłoszona w dawnym publikatorze StGBI 1920/450 oraz w nowo powstałym BGBl 1920/1; Równocześnie przyjęto ustawę konstytucyjną wprowadzającą w życie B-VG. Zob. StGBI 1920/451 oraz BGBl 1920/2.

²¹ T. Öhlingen, *Verfassungsrecht*, s. 44 i n.

²² Zob. P. Sarnecki, *System...*, s. 18.

(wewnętrznego). Na poziomie konstytucji rozstrzygnięto również, że polityczne umowy międzynarodowe oraz inne umowy międzynarodowe, o ile ich zawarcie wymaga zmian ustawy lub jej uzupełnienia, wymagają uprzedniej zgody Rady Narodowej – pochodzącej w wyborów powszechnych izby parlamentu (art. 50 ust. 1 B-VG)²³. B-VG określiło również procedurę wyrażania zgody na nie przez RN (art. 50 ust. 2 B-VG). Wynika z niej, że ustrojodawca przewidział możliwość zawierania umów międzynarodowych, które zmieniają ustawy konstytucyjne. Wówczas procedura wyrażenia zgody na zawarcie takiej umowy musiała spełnić wymogi procedury zmiany konstytucji. Ponadto na podstawie art. 149 B-VG jako ustawa konstytucyjna miał w porządku prawnym obowiązywać Rozdział V Tytułu III Traktatu z Saint Germain z 10 września 1919 r.

Istotne zmiany B-VG odnoszące się do podziału kompetencji pomiędzy Federację a landy nastąpiły w 1925 r. Wzmocniono także pozycję Trybunału Obrachunkowego (*Rechnungshof*) oraz Sądu Administracyjnego (*Verwaltungsgericht*) i Trybunału Konstytucyjnego (*Verfassungsgerichtshof*). W 1929 r. nastąpiła druga „duża” nowela konstytucji. Jej celem było ograniczenia znaczenia parlamentu i partii politycznych poprzez wzmocnienie egzekutywy. Ustrojodawca wprowadził powszechny wybór prezydenta, który uzyskiwał wyłączne prawo powoływania rządu oraz jego odwoływania, rozwiązanie Rady Narodowej, prawo do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy w razie konieczności państwowej (w stanie wyjątkowym); Prezydentowi przyznano również naczelne zwierzchnictwo sił zbrojnych. Nowela wprowadziła także merytoryczne wymogi, które musieli spełnić kandydaci na sędziów Trybunału Konstytucyjnego, równocześnie wygaszając kadencję dotychczasowych sędziów. Zmiana ta miała bowiem doprowadzić do odpolitycznienia Trybunału. W związku z nowelizacją konstytucja została ponownie ogłoszona pod nazwą B-VG w wersji z 1929 r. Zasady wejścia w życie noweli regulowała odrębna ustawa konstytucyjna²⁴. Modyfikacje B-VG, nawet daleko idące, jak nowelizacja z 1925 r., mieściły się w demokratycznym procesie zmiany ustawy zasadniczej. Nie można zatem mówić w tym przypadku o zmianie tożsamości państwa.

Zmiana konstytucji, której celem było wzmocnienie demokratycznego państwa, nie przyniosła oczekiwanych rezultatów. W 1933 r. kanclerz Austrii Dollfuss wprowadził rządy autorytarne. Wykorzystał on fakt, iż na skutek kryzysu politycznego 4 marca 1933 r. równocześnie ustąpili ze swoich stanowisk trzej przewodniczący Zgromadzenia Narodowego. Uznał parlament za nieistniejący („*Selbstausschaltung des Parlaments*”) i nie pozwolił zebrać się Zgromadzeniu Narodowemu w celu ponownego wyboru swoich władz. Samodzielne rządy egzekutywy były sprawowane za pomocą samoistnych rozporządzeń wydawanych na

²³ Zob. przykładowo Politisches Abkommen zwischen der Republik Österreich und der Tschechoslowakischen Republik, StGBI. 1922/173.

²⁴ Bundesverfassungsgesetz v. 7.12.1929 r. betreffend Übergangsbestimmungen zur Zweite Bundes-Verfassungsnovelle, StGBI. 1929/393.

podstawie upoważnienia wynikającego z ustawy o gospodarce wojennej z 1917 r. (*Kriegswirtschaftlichen Ermächtigungsgesetz*). Próby zbadania konstytucyjności tak wydawanych rozporządzeń doprowadziły do likwidacji Trybunału Konstytucyjnego na mocy wydanego przez rząd rozporządzenia samoistnego. 24 kwietnia 1934 r. w formie rozporządzenia samoistnego wydana została nowa konstytucja, zatwierdzona następnie przez zwołany kadłubowy parlament (np. w posiedzeniu nie brali udział posłowie SPÖ, partii zdelegalizowanej po przewrocie)²⁵. W literaturze przedmiotu podkreśla się, iż wraz z wejściem w życie konstytucji z 1934 r. doszło do ponownego zerwania ustrojowej ciągłości państwa (*Bruch der Rechtskontinuität*), choć nie stawia się tezy o zerwaniu ciągłości państwa, jak ma to miejsce w sytuacji wydarzeń (momentów politycznych) z 1918 r. 12 marca 1938 r. doszło do zajęcia Austrii przez III Rzeszę²⁶. Prawną podstawę *Anschlusu* stanowiło *Bundesverfassungsgesetz über die Wiedervereinigung Österreich mit dem Deutschen Reich*, (BGBl. 138/75); ustawa o identycznym brzmieniu została ogłoszona również w niemieckim dzienniku urzędowym (RGBl. 1938 I, 237). Po „ponownym zjednoczeniu” (*Wiedervereinigung*) prawo austriackie pozostało w mocy na terytorium Austrii jako landu III Rzeszy, jednakże niektóre akty prawa zostały derogowane i zastąpione przez akty ogólnoniemieckie. W austriackiej literaturze dominuje teza, iż zajęcie Republiki Austrii (*Anschluss*) miało, z punktu widzenia prawa międzynarodowego, charakter agresji, a następnie okupacji jej terytorium, a nie jej legalnej (zgodnej z prawem międzynarodowym) aneksji (inkorporacji). Austria zatem nie utraciła podmiotowości prawnej i nadal pozostawała państwem, choć okupowanym.

4. Okres II Republiki (1945–1995)

27 kwietnia 1945 r., po zajęciu Wiednia przez Armię Czerwoną, przedstawiciele antyfaszystowskich partii austriackich (SPÖ, ÖVP, KPÖ) ogłosili Deklarację Niepodległości o przywróceniu Republiki w duchu Konstytucji z 1920 r.²⁷, w której ustanawiano ponownie Republikę Austrii, a jej przyłączenie (*Anschluss*) do III Rzeszy uznano się za nieważne *ex tunc* (*null und nichtig*). Deklaracja zatem statuowała kontynuację ustrojową Pierwszej Republiki. Równocześnie z Deklaracją wydany został akt tworzący Tymczasowy Rząd Państwa (*Provisorische Staatsregierung*), który przypisał sobie uprawnienia ustawo- oraz ustrojodawcze w zakresie nieobjętym przez prawotwórstwo państw alianckich, które zajęły terytorium Austrii (*vorbehaltlich der Rechte der besetzenden Mächte*). Pierwszym aktem Rządu

²⁵ Kundmachung der Bundesregierung v. 1.05.1934, womit die Verfassung 1934 verlaubar wird, BGBl II 1934/78; zob. także Bundesverfassungsgesetz v 30.04.1934 über aussenordentlichen Massnahmen im Bereich der Verfassung, BGBl. I 1934/255, na podstawie art. III tej ustawy Rada Narodowa oraz Bundesrat zostały rozwiązane, a wszystkie jego kompetencje, w tym do uchwalania ustaw konstytucyjnych, uzyskał rząd federalny.

²⁶ Zob. H. Pfeifer, *Die Ostmark. Eingliederung und Neugestaltung*, Wien 1941.

²⁷ Proklamation über die Selbständigkeit Österreich v. 27.4.1945, StGBl I v. 1.5.1945.

Tymczasowego było wydanie ustawy konstytucyjnej o przywróceniu mocy obowiązującej B-VG w wersji z 1929 r.²⁸, wszystkich ustaw konstytucyjnych oraz postanowień konstytucyjnych zamieszczonych w ustawach zwykłych w brzmieniu obowiązującym 5 marca 1933 r. (i równoległej derogacji wszystkich aktów konstytucyjnych wydanych po tej dacie, w tym konstytucji z 1934 r.). Równocześnie wydano ustawę konstytucyjną o tymczasowym kształcie Republiki Austrii²⁹. Jej postanowienia miały znaleźć zastosowanie w miejsce przepisów B-VG, które nie mogły być skutecznie stosowane (art. IV V-ÜG). Ponadto wydano ustawę konstytucyjną o ponownym ustanowieniu obrotu prawnego w Austrii³⁰, która statuowała zasadę kontynuacji obowiązywania ustaw (zwykłych) oraz rozporządzeń wydanych po 13 marca 1938 r., z wyjątkiem tych, które pozostawały w sprzeczności z zasadami wolności i niezależności Austrii lub demokracji (ogólna klauzula derogacyjna). Jednakże niektóre przepisy zostały wprost uchylone, np. ustawy norymberskie o czystości rasowej³¹. 8 maja 1945 r. uchwalono również ustawę konstytucyjną o zakazie NSDAP³²; na jej podstawie partia NSDAP i organizacje z nią powiązane (SS, SA, NSKK, NSFK) zostały rozwiązane, a ich majątek przeszedł na rzecz Skarbu Państwa; funkcjonariusze partyjni, którzy pełnili funkcje państwowe, zostali z mocy prawa zwolnieni i otrzymali zakaz pełnienia funkcji publicznych; w przypadku przejścia na emeryturę urzędniczą tracili do niej prawo, a gdyby już zmarli, krewni funkcjonariusza tracili prawo do renty. Przepisy te zostały złagodzone na podstawie ustawy konstytucyjnej z 6 lutego 1947 r.³³ Podkreślić jednakże należy, że od 1945 r. władze suwerenną wykonywały na terytorium Austrii przede wszystkim zwycięskie mocarstwa (USA, Wielka Brytania, Francja oraz ZSRR). Utworzona na podstawie tzw. traktatów o kontroli (z 4 kwietnia 1945 r. oraz 28 czerwca 1946 r.) Rada Sojusznicza była najwyższym organem władzy na obszarze okupowanym. Jednakże austriackie tymczasowe organy państwowe dość szybko zostały uznane przez zwycięskie mocarstwa³⁴, co sprzyjało normalizacji stosunków ustrojowych.

Rząd Tymczasowy utracił prawotwórcze kompetencje w dniu zebrania się nowo wybranej Rady Narodowej (19 grudnia 1945 r., po ponad 10-letnim okresie funkcjonowania państwa bez parlamentu). W tym dniu, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego³⁵, utraciła moc obowiązywania ustawa konstytucyjna o tymczasowym kształcie Republiki i rozpoczęła obowiązywać B-VG

²⁸ Verfassungsgesetz v. 1.05.1945 über das neuerliche Wirksamwerden des Bundes-Verfassung in der Fassung von 1929 (Verfassung-Überleitungsgesetz – V-ÜG), StGBI 1945/4.

²⁹ Verfassungsgesetz v. 1.05.1945 über die vorläufige Einrichtung der Republik Österreich (Vorläufige Verfassung), StGBI. 1945/5.

³⁰ Verfassungsgesetz v. 1.05.1945 über Wiederherstellung des Rechtslebens in Österreich (Rechts-Überleitungsgesetze – R-ÜG), StGBI. 1945/6.

³¹ StGBI. 14/45.

³² Verfassungsgesetz v. 8.05.1945 über das Verbot der NSDAP (Verbotgesetz); StGBI. 13/45

³³ Bundesverfassungsgesetz v. 6.02.1947 über die Behandlung der Nationalsozialisten; BGBl. 25/1947

³⁴ Memorandum Rady Sojuszniczej (USA, UK, CCCP, FR) z 20.10.1945 r.

³⁵ VfSlg. 1827/1949.

w wersji z 1929 r.³⁶ Austriacki ustrojodawca nie uzyskał jednak pełnej suwerenności w kształtowaniu ustroju. Do 15 maja 1955 r., tj. do zawarcia traktatu wiedeńskiego, Rada Sojusznicza posiadała uprawnienia do zatwierdzania ustaw, w tym pisemne ustaw konstytucyjnych. W okresie niepełnego rządztwa państwowego przeprowadzono zmiany prawa konstytucyjnego, m.in. uchwalając ustawy konstytucyjne o finansach³⁷, o odpowiedzialności odszkodowawczej za działalność władzy publicznej (zmiana art. 23 B-VG)³⁸, oraz o kognicji Sądu Administracyjnego i Trybunału Konstytucyjnego (m.in. nowe brzmienie uzyskał art. 130 B-VG, poddając kontroli Trybunału Administracyjnego legalność decyzji administracyjnych oraz bezczynność organów administracji; w okresie I Republiki kontroli TA podlegały jedynie akty wymierzające kary administracyjne)³⁹. Uchyłono również ustawę z 24 czerwca 1917 r., która upoważniała rząd do wydawania aktów ustawodawstwa⁴⁰, a który stanowił podstawę prawotwórstwa rządu po zamachu stanu dokonanym w 1933 r.

Austria uzyskała pełnię suwerenności wewnętrznej i zewnętrznej wraz z zawarciem Traktatu o ponownym ustanowieniu niezależnej i demokratycznej Austrii⁴¹ (stronami tzw. traktu wiedeńskiego były Austria z jednej strony, a z drugiej USA, Wielka Brytania, Francja oraz ZSRR). Niektóre postanowienia traktatu wiedeńskiego zostały włączone do bloku konstytucyjnego w 1964 r. (na podstawie noweli B-VG z 1964 r., zob. poniżej)⁴². Ustanawiały one m.in. skierowane do Austrii nakaz utrzymania odrębnej państwowości, demokratycznego rządu (art. 8 Traktatu), zakaz integracji politycznej i gospodarczej Austrii z Niemcami (tzw. zakaz *Anschlussu*, art. 4 Traktatu) oraz utrzymania w mocy obowiązującej ustawy konstytucyjnej o wygnaniu i wywłaszczeniu majątku Domu Habsbursko-Lotaryńskiego (art. 10 Traktatu). Ponadto zgodnie z tzw. memorandum moskiewskim o „wieczystej” neutralności Austrii uchwalono ustawę konstytucyjną o neutralności Austrii⁴³.

³⁶ Podjęta przez RN uchwała o utracie mocy obowiązywania przez Vorläufige Verfassung nie została ogłoszona ze względu na sprzeciw Rady Sojuszniczej; TÖhlingen, *Verfassungsrecht*, s. 47.

³⁷ Bundesverfassungsgesetz vom 21.01.1948 über die Regelung der finanziellen Beziehungen zwischen dem Bund und den übrigen Gebietskörperschaften (Finanz-Verfassungsgesetz 1948 – F-VG), BGBl. 1948/45.

³⁸ Bundesverfassungsgesetz vom 18. Dezember 1948, womit die Vorschriften des Bundes-Verfassungsgesetzes über die Schadenshaftung der Gebietskörperschaften abgeändert warden, BGBl. 1949/19.

³⁹ Bundesverfassungsgesetz vom 9. Oktober 1946 über die Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit (Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 1946), BGBl. 1946/211.

⁴⁰ Bundesverfassungsgesetz vom 25. Juli 1946, womit das Gesetz vom 24. Juli 1917, R. G. Bf. Nr. 307, aufgehoben wird, BGBl. 1946/143.

⁴¹ Staatsvertrag betreffend die Wiederherstellung eines unabhängigen und demokratischen Österreich, BGBl. 1955/152.

⁴² Bundesverfassungsgesetz v. 4.03.1964, mit dem Bestimmungen des Bundes-Verfassungsgesetzes in der Fassung v. 1929 über Staatsverträge abgeändert und ergänzt werden, BGBl. 1964/59.

⁴³ Bundesverfassungsgesetz vom 26. 10. 1955 über die Neutralität Österreichs, BGBl. 1955/211.

Także po odzyskaniu pełni suwerenności B-VG była często zmieniana. W sumie od momentu uchwalenia w 1920 r. do dnia dzisiejszego uległa ona 111 nowelizacjom. Po 1955 r. do momentu przystąpienia do UE istotne zmiany B-VG dotyczyły następujących kwestii:

- a) (nowela z 1964 r.) sposobu ratyfikacji umów międzynarodowych i ich miejsca w krajowym porządku prawnym (zmiana art. 50, 65 ust. 1, 66 ust. 2 [uprawnienia Prezydenta w związku z zawieraniem umów międzynarodowych], dodanie 89 ust. 5 oraz 140a B-VG); art. 50 B-VG został uzupełniony o postanowienie, zgodnie z którym, umowy międzynarodowe, które zmieniają ustawę konstytucyjną, muszą zostać w wyrażającym zgodę na ratyfikację postanowieniu Zgromadzenia Narodowego wyraźnie określone jako „zmieniające konstytucję” (*verfassungsändern*); natomiast Trybunał Konstytucyjny uzyskał prawo do badania zgodności umów międzynarodowych z przepisami konstytucyjnymi lub ustawowymi (art. 140a B-VG)⁴⁴, a sądy, w razie wątpliwości legalności umów międzynarodowych, zostały zobowiązane do występowania o ich zbadanie do Trybunału Konstytucyjnego (art. 89 ust. 5 B-VG); ustawa konstytucyjna zmieniająca B-VG nadawała wymienionym umowom status międzynarodowy lub niektórym ich postanowieniom rangę przepisów konstytucyjnych (art. II noweli); w szczególności należy wskazać, że moc konstytucyjną uzyskały Europejska Konwencja Praw Człowieka (Austria stała się stroną Konwencji już w 1958 r., lecz dopiero od 1964 r. została ona włączona do jej „bloku konstytucyjnego”) oraz część artykułów traktatu wiedeńskiego;
- b) (nowela z 1968 r.) prawa wyborczego do Zgromadzenia Narodowego (zmiana art. 26 B-VG, obniżono cenzus wieku z 21 na 19 lat w przypadku czynnego prawa wyborczego i z 29 na 25 lat w przypadku biernego prawa wyborczego);
- c) (nowela z 1974 r.) relacji pomiędzy Federacją, a krajami związkowymi; zmianie uległ podział zadań pomiędzy Federacją i krajami związkowymi (landami), rozszerzając zakres wyłącznego prawotwórstwa Federacji (zob. zmiana art. 10 i 11 B-VG), wprowadzając także możliwość zawierania przez landy umów z Federacją (tzw. *Gliedstaatsverträge*, zob. dodanie art. 15a B-VG), a także ograniczając liczbę wyjątków wyłączających kognicję Trybunału Administracyjnego (uchylony art. 133 ust. 2 B-VG)⁴⁵;
- d) (nowela z 1975 r.) kognicji sądów prawa publicznego (Trybunału Administracyjnego i Trybunału Konstytucyjnego); rozszerzono kognicję TA o władcze działania organów administracji (*unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Gewalt*, wyłączone są działania podmiotów prywatnych wykonujących działania administracji) naruszające prawa jednostki i wprowadzono instytucję skargi do TA na ww. działania administracji (art. 130 ust. 1 pkt b, art. 131a B-VG) oraz

⁴⁴ Bundesverfassungsgesetz v. 4.03.1964, mit dem Bestimmungen des Bundes-Verfassungsgesetz in der Fassung vom 1929 über Staatsverträge abgeändert und ergänzt werden, BGBl. 1964/50.

⁴⁵ Bundesverfassungsgesetz vom 10. Juli 1974, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz in der Fassung von 1929 geändert wird (Bundes-Verfassungsgesetznovelle 1974), 1974/444.

- skargi indywidualnej do TK na postanowienie ustawy lub rozporządzenia (o funkcji zbliżonej do skargi konstytucyjnej, art. 139 ust. 1 i art. 140 ust. 1 B-VG);
- e) (nowela z 1981 r.) flagi i symboli Austrii (art. 8a b-VG, wcześniej te sprawy regulowała osobna ustawa konstytucyjna), dopuszczalności przeniesienia praw zwierzchnich na organizację międzynarodową lub jej organy, a także uregulowania w ramach prawa międzynarodowego działalności organów państw obcych na terytorium Austrii oraz organów austriackich władz państwowych poza jej granicami (dodano ust. 2 do art. 9 B-VG), zmiana instytucji ludowej inicjatywy ustawodawczej (obniżenie wymogu liczby osób popierających dany projekt z 200 000 na 100 000), która znalazła się już w pierwotnym tekście konstytucji (art. 41 ust. 2 B-VG), kognicji TK (kontrola kompetencji przy ogłaszaniu przepisów prawa – art. 139a B-VG – oraz możliwość odmowy rozpatrzenia sprawy przez TK – art. 144 ust. 2 B-VG), oraz powołania Adwokatury Ludowej (*Volksanwaltschaft*, organ kolejalny o roli zbliżonej do *ombudsmana*, art. 148a-148j B-VG)⁴⁶;
- f) (nowela z 1982 r.) relacji prezydenta z rządem (art. 28 ust. 2 B-VG, zmiana rozstrzygała, iż akt zwołania przez prezydenta Zgromadzenia Narodowego nie wymaga kontrasygnaty) oraz wyborów prezydenta (art. 60 ust. 1 B-VG, przewidziano sytuację, gdy do wyborów stanie tylko jeden kandydat)⁴⁷;
- g) (nowela z 1983 r.) rozdziału kompetencji pomiędzy Federacją a landy; m.in. ograniczono prawo sprzeciwu rządu federalnego w stosunku do ustawodawstwa państwa związkowego⁴⁸;
- h) (nowela z 1984 r.) rozszerzenia kompetencji landów w zakresie prawotwórstwa i egzekucji, a także poszerzenie kompetencji Rady Federalnej (Bundesratu)⁴⁹
- i) (nowela z 1986 r.) budżetu państwa⁵⁰;
- j) (nowela z 1987 r.) prawa do informacji (art. 20 ust. 3 – nakaz zachowania tajemnicy urzędniczej – oraz ust. 4 B-VG – prawo do informacji o działalności urzędów)
- k) (nowela z 1988 r.)⁵¹ obywatelstwa (zmiana art. 6 B-VG); zmiana wprowadzała jednolite obywatelstwo austriackie, poprzednie brzmienie artykułu stanowiło, że obywatelstwo austriackie nabywało się wraz z obywatelstwem landu, jednakże nigdy nie została wydana ustawa regulująca zasady nabywania obywatelstwa landu; obywatelstwo Austrii nabywało się zatem zgodnie z postanowieniami ustawy o obywatelstwie austriackim z 5 października 1918 r.⁵²; zmia-

⁴⁶ Bundesverfassungsgesetz vom 1. Juli 1981, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz in der Fassung von 1929 geändert wird, 1981/350.

⁴⁷ BGBl. 1982/354.

⁴⁸ BGBl. 1983/175.

⁴⁹ BGBl. 1984/490.

⁵⁰ BGBl. 1986/212.

⁵¹ Bundesverfassungsgesetz vom 29. November 1988, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz in der Fassung von 1929 geändert wird (Bundes-Verfassungsgesetz-Novelle 1988), 1988/685.

⁵² Gesetz über das Staatsbürgerschaftsrecht und deren Nachfolgeregelungen; St.GBl. 1918/91.

nie uległ także zakres przedmiotowy umów międzynarodowych, dla których ratyfikacji jest wymagana zgoda Rady Narodowej (art. 50 B-VG); wyłączono z tego kręgu umowy międzynarodowe zawierane przez landy, a w przypadku umów międzynarodowych zawieranych przez Federację, które dotyczą obszarów przekazanych do samodzielnej regulacji przez landy, zgodę na ratyfikację musiał wydać także Bundesrat; nastąpiły również zmiany w zakresie podziału kompetencji pomiędzy landem a Federacją oraz pozycji Trybunału Obrachunkowego; z uwagi na to, że nowa samodzielna ustawa konstytucyjna uregulowała zagadnienie wolności osobistych⁵³, derogacji uległa ustawa o ochronie wolności osobistej z 1862 r., której art. 149 B-VG nadawał moc równą ustawie konstytucyjnej (zmian art. 149 B-VG);

- l) (nowela z 1992 r.) prawa wyborczego do Zgromadzenia Narodowego (art. 26 B-VG, obniżono wymagany wiek do 18 lat, jako warunek uzyskania czynnego prawa wyborczego, oraz do 19 lat jak warunek uzyskania biernego prawa wyborczego)⁵⁴.

Żadna z powyżej wskazanych zmian konstytucji nie mogła być traktowana jako rewizja konstytucji, a tym bardziej nie prowadziła do utraty tożsamości państwowej (zerwania ciągłości).

5. Przystąpienie Austrii do UE i zmiany konstytucji z tym związane⁵⁵

5.1. W dniu 1 stycznia 1995 r. Austria przystąpiła do Unii Europejskiej. Od tej pory B-VG podlegała zmianie 40 razy.

W pierwotnej wersji Federalna Ustawa Konstytucyjna nie zawierała postanowień umożliwiających przeniesienie kompetencji (przekazanie praw zwierzchnich). Nie przeszkodziło to Republice Austrii już w grudniu 1920 r. w przystąpieniu na pierwszym posiedzeniu Zgromadzenia Ligi Narodów do tej organizacji. Po II wojnie światowej Austria, wkrótce potem jak odzyskała pełnię suwerenności, wstąpiła do ONZ (1955) i Rady Europy (1956). W 1960 r. Austria stała się państwem założycielem EFTA, a od 1993 r. na skutek podpisania porozumienia pomiędzy UE a EFTA, członkiem Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Dopiero w 1981 r. na skutek nowelizacji B-VG art. 9, który stanowił jedynie, że ogólne zasady prawa międzynarodowego stanowią część federalnego prawa krajowego, został uzupełniony o postanowienie (dodano ust. 2), iż na podstawie ustawy lub umowy międzynarodowej (za zgodą Rady Narodowej) poszczególne, niektóre (*einzelne*) prawa zwierzchnie (*Hoheitsrechte*) mogą zostać przeniesione na organizacje międzypaństwową i jego organy. Wynikające z przepisu ograniczenie

⁵³ Bundesverfassungsgesetz vom 29. November 1988 über den Schutz der persönlichen Freiheit; 1988/684.

⁵⁴ BGBl. 1992/470.

⁵⁵ Zob. szerzej na ten temat J. Barcz, *Austria w Unii Europejskiej. Problemy prawne w procesie akcesyjnym*, Opole 2001; S. Pawłowski, *Zmiany konstytucji Austrii jako wyraz jej europeizacji*, [w:] *Europeizacja konstytucji państw Unii Europejskiej*, red. K. Kubuj, J. Wawrzyniak, Warszawa 2011, s. 35 i n.

przeniesienia kompetencji państwa tylko do niektórych praw zwierzchnich wykluczało możliwość, aby to art. 9 ust. 2 B-VG stanowił podstawę przystąpienia do UE. Przepis ten stanowił bowiem niewystarczającą podstawę dla takiego aktu prawa⁵⁶. Przystąpienie do UE zmieniało podstawowy porządek konstytucyjny na tyle, iż konieczna było uchwalenie rewizji konstytucji, zgodnie z art. 44 ust. 2 B-VG. Federalna Ustawa Konstytucyjna przewiduje bowiem dwie procedury zmiany konstytucji: zwykłą procedurę zmiany konstytucji oraz rewizję konstytucji.

Przez zmianę konstytucji rozumie się zarówno uchwalenie ustaw konstytucyjnych, których przepisy nadają nowe brzmienie przepisom B-VG (ustawy konstytucyjne nowelizujące B-VG), ale także uchwalenie ustaw konstytucyjnych, postanowień konstytucyjnych umieszczonych w ustawach zwykłych, zawarcie umów międzynarodowych lub porozumień pomiędzy Federacją a landami, które zawierają unormowania o randze konstytucji, regulujące inne zagadnienia niż B-VG lub normujące materię uregulowaną przez B-VG w określonym zakresie, na zasadach wyjątku od norm wynikających z podstawowego aktu konstytucyjnego, odmiennie. Podjęcie rozstrzygnięcia o regulacji danej materii na poziomie konstytucji (decyzja o uchwaleniu ustawy konstytucyjnej lub postanowienia konstytucyjnego) leży w wyłącznej kompetencji Rady Narodowej, podlegającej następnej kontroli Trybunału Konstytucyjnego zgodnie z art. 140 B-VG. Zarówno ustawa konstytucyjna, jak i postanowienie konstytucyjne muszą zostać wyraźnie określone jako odpowiednio: *Bundesverfassungsgesetz* lub *Verfassungsbestimmung*. W przeciwnym razie, pomimo spełnienia pozostałych formalnych przesłanek procesu ustawodawczego (zob. poniżej), uchwalone przepisy nie uzyskują rangi przepisów konstytucyjnych⁵⁷.

Rewizja konstytucji (*Gesamtänderung*) polega na takiej zmianie przepisów, która wpływa na kształt podstawowego porządku konstytucyjnego państwa (*Grundordnung*). Treść podstawowego porządku konstytucyjnego musi zostać odtworzona opierając się na wykładni systematycznej i historycznej całości przepisów konstytucji. W doktrynie, pomimo sporów, wykształcił się pogląd, iż można mówić o rewizji konstytucji, jeśli nowelizacji podlegać będą zasady podstawowe konstytucji (*Grundprinzipien*). Zmiana podstawowych zasad konstytucyjnych polegać może na utworzeniu nowej zasady (zasad), zmianie relacji pomiędzy zasadami oraz zmianie brzmienia albo derogacji art. 44 ust. 3 B-VG. Dominuje także pogląd, że także ich uchylenie (wszystkich lub niektórych z nich) stanowić będzie rewizję konstytucji, jednakże jest sporne, czy niektóre z zasad nie podlegają derogacji i stanowią „wieczysty” element austriackiego porządku ustrojowego (zob. niżej). Podstawowymi zasadami konstytucyjnymi są: zasada państwa demokratycznego, zasada republikańskiej formy państwa, zasada państwa federalnego, zasada państwa prawnego, zasada podziału władzy (lub władz; *Gewaltenteilung*)

⁵⁶ T. Öhlinger, *Verfassungsrecht*, s. 85.

⁵⁷ Wyrok VerfGH z 1.07.1993, VfSlg 13499.

i zasada państwa liberalnego. Chociaż Federalna Ustawa Konstytucyjna nie przewiduje istnienia norm niezmiennych („wieczystych”), to w doktrynie trwa spór, czy podstawowe zasady konstytucyjne, przy zachowaniu formalnych wymogów proceduralnych, podlegać mogą pełnej derogacji. W literaturze przedmiotu prezentowany jest pogląd, iż zasada demokracji nie może podlegać derogacji⁵⁸. Teza ta, ze względu na wyraźną treść art. 44 ust. 3 B-VG oraz brak podstawy normatywnej do wyłączenia jakichkolwiek przepisów konstytucyjnych z obszaru, którego rewizja konstytucji może dotyczyć, jest krytykowana przez część doktryny, odwołującej się do teorii prawa pozytywnego⁵⁹.

W przypadku zwykłej zmiany konstytucji konieczne jest, zgodnie z art. 44 ust. 1 B-VG, jej uchwalenie przez Radę Narodową większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy jej członków. Wymogi zarówno w stosunku do kworum jak i wymaganej większości są bardziej rygorystyczne niż w przypadku ustawodawstwa zwykłego. Zmiana konstytucji, która ogranicza właściwość krajów w dziedzinie ustawodawstwa lub wykonawstwa landu, dodatkowo wymaga zgody Rady Federalnej wyrażonej w uchwale podjętej większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy członków. W przeciwnym razie, jeśli Bundesrat nie jest wyłączony od udziału w procesie prawotwórczym regulowanej przepisami konstytucyjnymi materii (zob. art. 42 ust. 5 B-VG, np. prawo budżetowe lub zasady odpowiedzialności odszkodowawczej Federacji), wówczas Bundesrat może wnieść sprzeciw do uchwalanej ustawy. Sprzeciw ten odrzuca RN poprzez ponowne uchwalenie ustawy. Na żądanie 1/3 członków Rady Narodowej lub Bundesratu przeprowadza się referendum zatwierdzające. Natomiast w przypadku rewizji konstytucji procedura zmiany uzupełniana jest o obligatoryjne referendum.

Procedura przystąpienia Republiki Austrii do UE miała następujący przebieg. W dniu 12 kwietnia 1994 r. zakończono konferencję międzyrządową, która ustaliła końcowe brzmienie Traktatu o przystąpieniu Republiki Austrii, Republiki Finlandii, Królestwa Norwegii oraz Królestwa Szwecji do UE (dalej Traktat o przystąpieniu). 10 maja 1994 r. Prezydent zarządził⁶⁰, zgodnie z art. 44 ust. 3 B-VG, przeprowadzenie referendum zatwierdzającego podjętą 5 maja uchwałę Rady Narodowej, stanowiącą element procesu legislacyjnego ustawy konstytucyjnej o przystąpieniu Austrii do UE (*Bundesverfassungsgesetz über den Beitritt Österreichs zur Europäische Union*)⁶¹, dokonującej rewizji konstytucji, zatwierdzonej przez Bundesrat 7 maja 1994 r. Wobec tego przedmiotem referendum nie była akceptacja dla Traktatu o przystąpieniu, lecz ustawa konstytucyjna o przystąpieniu Au-

⁵⁸ Oberndorfer, [w:] *Österreichisches Bundesverfassungsrecht. Textsammlung und Kommentar*, red. K. Korinek, M. Holoubek, Wien 2007, komentarz do art. 1, Nrb. 10; T. Öhlinger, *Festschrift für Prof. P. Pernthaler*, Wien 2005, s. 248; J.Janko, *Gesamtänderung der Bundesverfassung*, Wien 2004, s. 154 i n.

⁵⁹ H. Mayer, *Festschrift für Prof. H. Schäffer*, Wien 2006, s. 447 i n., tenże, *Bundes-Verfassungsrecht. Kurzkomentar*, Wien 2007, komentarz do art. 1 Nrb. 3.

⁶⁰ Zob. Kundmachung gemäss § 2 Volksabstimmungsgesetz 1972 BGBl. 1994/363.

⁶¹ BGBl. 1994/744.

stria do UE. Przepisy ustawy statuowały, iż: zgoda Narodu dla tej ustawy stanowi upoważnienie dla organów państwa do zawarcia Traktatu o przystąpieniu (art. 1). Traktat o przystąpieniu może zostać zawarty za zgodą Rady Narodowej oraz Bundesratu wyrażonej większością 2/3 przy obecności co najmniej połowy członków (art. 2). Podkreślić należy, iż art. 2 ww. ustawy ustanowił *lex specialis* wobec art. 50 B-VG, utworzył bowiem szczególną procedurę zawarcia umowy międzynarodowej. Zgodnie z nim Traktat o przystąpieniu nie musiał zostać określony jako umowa zmieniająca konstytucję (*verfassungsändernd*). Zrezygnowano z tej formuły (na mocy przepisu o randze konstytucji), gdyż z analiz prawnych wynikało, że służby prawne nie są w stanie wyczerpująco wskazać, które z przepisów traktatów unijnych mają charakter zmieniający konstytucję (*verfassungsändernd*). Referendum zatwierdzające ustawę zostało przeprowadzone 12 czerwca 1994 r.⁶² Wynik referendum został zaskarżony do Trybunału Konstytucyjnego. W proteście dotyczącym wyniku referendum strona skarżąca podnosiła następujące zarzuty: wadliwie został uregulowany przedmiot referendum – nie był nim bowiem Traktat o przystąpieniu, lecz ustawa konstytucyjna; procedura uchwalania ustawy konstytucyjnej o rewizji konstytucji nie została zakończona (głosowano nad uchwałą Rady Narodowej); z postanowień tej ustawy nie wynikało, na jakie treści normatywne zawarte w Traktacie o przystąpieniu zgadza się Naród; ustawa nie zawierała bowiem nawet w formie załącznika Traktatu, lecz jedynie odsyłała do wynegocjowanych postanowień z konferencji międzypaństwowej zakończonej 12 kwietnia 1994 r.; nie została również wystarczająco precyzyjnie określona treść normatywna zmiany podstawowych zasad konstytucyjnych (rewizji). Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 30 sierpnia 1994 r.⁶³ uznał większość zarzutów za nieadekwatne; nie zostały bowiem skierowane przeciwko wynikowi referendum. Po podpisaniu Traktatu o przystąpieniu 24 czerwca 1994 r., na greckiej wyspie Korfu weszła w życie ustawa konstytucyjna o przystąpieniu Austrii do UE, ogłoszona 9 września 1994 r.⁶⁴ Rada Narodowa i Bundesrat zgodnie z art. 2 ww. ustawy odpowiednio 11 i 17 listopada 1994 r. podjęły wymaganą większością uchwały wyrażające zgodę na zawarcie Traktatu o przystąpieniu. Republika Austrii stała się członkiem UE 1 stycznia 1995 r., a Traktat o przystąpieniu został ogłoszony 13 stycznia 1995 r.⁶⁵

W doktrynie dominuje pogląd, że przystąpienie do UE zmieniało zasady podstawowe konstytucji (*Grundprinzipien*). Zasada demokracji uległa zmianie ze względu na ograniczenie roli austriackiego parlamentu na skutek przeniesienia uprawnień prawotwórczych na organy UE w wielu obszarach regulacji, natomiast zasady federalizmu na skutek przeniesienia na UE – niektórych praw landów. Zasada państwa prawa została naruszona ze względu na zezwolenie na obo-

⁶² BGBl. 1994/735.

⁶³ VfSlg13839.

⁶⁴ BGBl. 1994/744.

⁶⁵ BGBl. 1995/45.

wiązywanie prawa unijnego na terytorium Austrii jako odrębnego źródła prawa, obok ustawy. Zmiana zasady państwa prawnego oznaczała również modyfikację jej zasad drugiego stopnia – legalizmu, określoności przepisów prawa oraz nadrzędności konstytucji. Przystąpienie do UE oznaczało ograniczenie zakresu obowiązywania zasady legalizmu (*Legalitätsprinzip*), polegającej na oparciu działań administracji na ustawie oraz modyfikację zasady określoności prawa (*Bestimmtheitprinzip*), gdyż obniżeniu uległ standard wypracowany przez Trybunał Konstytucyjny, wynikający z art. 18 B-VG. Nastąpiło także zawężenie kognicji Trybunału w zakresie kontroli norm. Zmianie podlegała także zasada nadrzędności konstytucji, ze względu na wyłączenie spod jej działania prawa unijnego. Ze względu na specyfikę procesu prawotwórczego na poziomie UE, tj. udział w nim, z rozstrzygającymi kompetencjami, austriackiego rządu natomiast z wyłączeniem parlamentu, nowy kształt uzyskała zasada podziału władz. Decyzja o przystąpieniu do UE musiała zatem zostać wyrażona w procedurze rewizji konstytucji, o której mowa w art. 44 ust. 3 B-VG. Zgodnie z poglądami wyrażanymi w piśmiennictwie rewizja miała charakter ograniczenia działania podstawowych zasad konstytucyjnych. Doktryna wskazuje, iż nastąpiło „przełamanie” zasad konstytucyjnych (*Verfassungsdurchbrechung*), a porządek ustrojowy nie został uzupełniony o nową zasadę podstawową (*Verfassungsänderung*)⁶⁶.

Przystąpienie do UE zmodyfikowało podstawowe zasady konstytucyjne, jednakże ich nie uchyliło. W literaturze przedmiotu wskazuje się zatem, iż w zmienionym kształcie określają one granice integracji (*Integrationsschranken*)⁶⁷ lub wyznaczają jądro konstytucyjne „odporne” na działalność integracyjną (*integrationsfester Verfassungskern*)⁶⁸. Ustawa konstytucyjna, na podstawie której nastąpiła rewizja konstytucji, akceptowała bowiem stan ustrojowy UE w kształcie z 12 kwietnia 1994 r. Na podstawie rewizji konstytucji nastąpiło „otwarcie” ustrojowego porządku prawnego Republiki Austrii na prawo UE, w tym prawo wydane przez organy UE zarówno do dnia przystąpienia⁶⁹, jak i po tym dniu⁷⁰. Przyjmuje się, że akceptacji podlegały także wszystkie zasady kształtujące porządek prawny UE obowiązujące w dniu przystąpienia, a zatem także prawotwórcza rola Trybunału Sprawiedliwości. Jednakże późniejsza zmiana zasad podstawowych unijnego porządku, czy to na skutek nowelizacji prawa pierwotnego, czy też działalności organów UE (wydanie aktu prawa wtórnego, orzecznictwo ETS), nie została objęta zgodą na rewizję konstytucji. Akceptacja dla UE w nowym kształ-

⁶⁶ R. Walter/H. Mayer/G. Kucsko-Stadlmayer, *Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts*, Wien 2007, s. 134 i n.; T. Öhlinger, *Verfassungsrecht*, s. 89; H. Stolzlechner, *Einführung In das öffentliche Recht*, s. 115–116.

⁶⁷ R. Walter/H. Mayer/G. Kucsko-Stadlmayer, *Grundriss...*, s. 135.

⁶⁸ Mayer, *Bundes-Verfassungsrecht...*, s. 225.

⁶⁹ Art. 2 Traktatu o przystąpieniu.

⁷⁰ Na podstawie dawnego art. 249 Traktatu o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej; podkreślić należy, iż akty organów UE po dniu przystąpienia wydane zostały przy uczestnictwie przedstawicieli Austrii w tych organach.

cie wymagać będzie zatem uchwalenia całkowitej zmiany konstytucji w trybie art. 44 ust. 3 B-VG, tj. również wyrażenia zgody w referendum. W przeciwnym wypadku zmiana prawa pierwotnego nie może wejść w życie na terytorium Austrii, a akt prawa wtórnego traci swoją moc obowiązywania *ex tunc* i nie może być stosowany przez austriackie organy państwowe⁷¹. W polskiej literaturze omawiającej drogę Austrii do UE podkreśla się, że taka możliwość raczej zajść nie może, a zatem są to jedynie teoretyczne rozważania nauki⁷². I rzeczywiście, późniejsze wyrażenie zgody na zawarcie umów międzynarodowych stanowiących zmianę traktatów założycielskich UE (Traktat amsterdamski, Traktat nicejski, Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy; lizboński)⁷³ nie zostało przyjęte w procedurze rewizji konstytucji. Jednakże problem konieczności ponownej zmiany konstytucji w trybie jej rewizji w związku z uczestnictwem w UE powstał przy okazji procedury ratyfikacji Konstytucji dla Europy oraz Traktatu z Lizbony. W przygotowanej na prośbę Prezydenta Federacji opinii dotyczącej właściwego trybu ratyfikacji Traktatu z Lizbony, T. Öhlinger stwierdził, że w odróżnieniu od procesu ratyfikacji Konstytucji dla Europy, nie jest konieczna ponowna rewizja konstytucji. Natomiast wejście w życie Konstytucji dla Europy, która zawierała regulację wyrażającą zasadę „*Bundesrecht bricht Landesrecht*”, stanowiłoby istotną modyfikację relacji UE – Austria, w tym w jej konstytucyjnych zasad ustrojowych (*Grundprinzipien*), a zatem wymagałoby takiej rewizji⁷⁴.

Jak wynika z powyższego, w przypadku umów międzynarodowych dotyczących zmian podstaw funkcjonowania UE, została utrzymana praktyka wyrażania zgodny na zawarcie tych umów w odrębnych ustawach konstytucyjnych, a nie w uchwale podjętej na podstawie art. 50 B-VG. W zgodzie z art. 2 ustawy konstytucyjnej o przystąpieniu Austrii do UE późniejsze ustawy konstytucyjne wyrażające zgodę na zmianę prawa pierwotnego nie były określane jako zmieniające konstytucję („*verfassungsändern*”). Rezygnacja z procedury rewizji konstytucji w przypadku wyrażania zgody na zawarcie Traktatu Konstytucja dla Europy

⁷¹ T. Öhlinger, *Verfassungsrecht...*, s. 97.

⁷² Zob. J. Barcz, *Austria...*, s. 101.

⁷³ Bundesverfassungsgesetz v. 10.06.1998 über den Abschluss des Vertrages von Amsterdam (BGBl. 1998/76); Bundesverfassungsgesetz über den Abschluss des Vertrages von Nizza (BGBl. 2001/120); Bundesverfassungsgesetz über Abschluss des Vertrages über den Beitritt der Tschechischen Republik, Republik Estland, der Republik Litauen, der Republik Ungarn, der Republik Malta, der Republik Polen, der Republik Slowenien und der Slowakischen Republik zur Europäischen Union (BGBl. 2003/53); Bundesverfassungsgesetz über den Abschluss des Vertrages über Verfassungen für Europa (BGBl. 2005/12); Bundesverfassungsgesetz über den Abschluss des Vertrages über den Beitritt der Republik Bulgarien und Rumäniens zur Europäischen Union (BGBl. 2006/25); powyższe ustawy konstytucyjne utraciły moc obowiązywania z dnia 1 stycznia 2008 r. (art. 2 Bundesverfassungsgesetz: „1. BVRBG”, 1 Abschnitt, § 1 pkt 3, ppkt 18-22, BGBl 2008/2).

⁷⁴ T. Öhlinger, *Warum der EU-Reformvertrag aus verfassungsrechtlicher Sicht kein Volksabstimmung bedarf, Rechtsgutachten im Auftrag des Herrn Bundespräsidenten*, www.hofburg.de; tenże, *Die Ratifikation des Verfassungsvertrages in Österreich – Anmerkungen zum konstitutionellen Gehalt des Verfassungsvertrages*, [w:] *Der Vertrag über eine Verfassung für Europa*, Wien 2007, s. 343 i n.

oraz Traktatu Lizbońskiego była kwestią sporną⁷⁵. Zarzut naruszenia procedury wyrażania zgody na zawarcie ww. traktatów został postawiony w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym przez inicjatorów postępowania – członków Radu Narodowej i austriackich posłów do Parlamentu Europejskiego. W obu postępowaniach skarżący stali na stanowisku, iż wyrażenie zgody powinno nastąpić w procedurze rewizji konstytucji, którego elementem obligatoryjnym jest referendum zatwierdzające. Trybunał Konstytucyjny nie odniósł się do tych zarzutów, gdyż dopatrywał się w tych sprawach braku legitymacji po stronie skarżących⁷⁶.

5.2. Pierwsze postanowienia konstytucyjne odnoszące się do członkostwa w UE pojawiły się w tekście B-VG na rok przed przystąpieniem, w związku z utworzeniem Europejskiego Obszaru Gospodarczego, którego Austria, jako państwo należące do EFTA, stawało się członkiem. Jednakże dopiero w związku z przystąpieniem Austrii do UE głębokiej nowelizacji uległa B-VG. Uchwalona jeszcze w 1994 r. nowela⁷⁷ (weszła w życie 1 stycznia 1995 r.) zmieniła oficjalną nazwę Federalnej Ustawy Konstytucyjnej, rezygnując ze sformułowania „w wersji z 1929 r.”, nadała nową nazwę pierwszemu rozdziałowi B-VG – „Postanowienia Ogólne. Unia Europejska” i wyróżniła w nim podrozdział B „Unia Europejska”. Przepisy podrozdziału „Unia Europejska” regulują kwestie współdziałania przedstawicieli Austrii w organach UE oraz uczestnictwa Republiki w jej politykach (art. 23a do art. 23h). Istotną zmianę wprowadziła konstytucyjna nowela, związana z wejściem w życie Traktatu z Lizbony. Zmieniała ona, zwiększając odpowiedzialność parlamentu za integrację, sposób ustalania stanowiska „austriackich” członków, które mają zająć na forum Rady albo Rady Europejskiej. Parlament może przekazywać członkom rządu instrukcje, jakie stanowisko w trakcie negocjacji i głosowania mają zająć, od którego mogą oni odstąpić, gdy jest to konieczne ze względu na politykę zagraniczną lub integracyjną. Jeśli materia aktu unijnego dotyczy materii konstytucyjnej, przedstawiciel rządu może odstąpić od uzgodnionego z parlamentem stanowiska, gdy izba niższa nie wyrazi sprzeciwu. Przedstawiciel Austrii w Radzie Europejskiej albo Radzie może zgodzić się na zastosowanie ogólnej procedury kładki (art. 48 ust. 7 TUE; jednomyślna zgoda na odejście od zasady jednomyślności w głosowaniu) wyłącznie, jeśli zostanie

⁷⁵ Stolzlechner, *Einführung...*, s. 110.

⁷⁶ Postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z: 12.06.2010 r. (sygn. akt SV1/10); 11.03.2009 (sygn. akt G149/08ua, SV5/08ua); 20.09.2008 (sygn. akt SV2/08ua, G80/08); 18.06.2005 (sygn. akt G26/05); zob. także K. Milecka, M. Serowanec, *Austria: postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 czerwca 2010 r. w sprawie wniosku deputowanych do Rady Narodowej o uchylenie lub stwierdzenie nieważności Traktatu z Lizbony*, sygn. akt SV 1/10-9, Przegląd Sejmowy, 6/2012, s. 209 i n.

⁷⁷ Bundesverfassungsgesetz v. 21.12.1994, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz in der Fassung von 1929 geändert wird sowie das EWR-Bundesverfassungsgesetz und das EGKS-Abkommen-Durchführungsgesetz aufgehoben werden, 1994/1013.

upoważniony do tego przez parlament⁷⁸. W przypadku aktu unijnego, którego wejście w życie obwarowane jest uprzednią akceptacją państw członkowskich wyrażoną zgodnie z ich konstytucyjnymi warunkami, w przypadku Austrii zajdzie konieczność uzyskania zgody większością konstytucyjną (zob. art. 50 ust. 4 B-VG) Obok odrębnego podrozdziału o Unii Europejskiej w tekście Federalnej Ustawy Konstytucyjnej odnaleźć także można „rozproszone” postanowienia w B-VG odnoszące się do członkostwa w UE. Istnieją także ustawy konstytucyjne odnoszące się do członkostwa Austrii w UE, których postanowienia nie zostały inkorporowane do Federalnej Ustawy Konstytucyjnej⁷⁹.

W latach 2003–2005 działał powołany w celu uporządkowania systemu źródeł prawa konstytucyjnego Austriacki Konwent, który miał wypracować projekt nowej konstytucji. Zadanie to nie powiodło się. Nowela 2008 r.⁸⁰ dokonała zmiany postanowień B-VG odnoszących się do kwestii zawierania umów międzynarodowych. Artykuł 50 w nowym brzmieniu wyróżnia obok międzypaństwowych traktatów politycznych i międzypaństwowych traktatów zawierających postanowienia zmieniające i uzupełniające ustawy także międzypaństwowe traktaty, na mocy których zmienione zostają wynikające z umów międzynarodowych podstawy Unii Europejskiej. Dla zawarcia wszystkich tych kategorii umów międzypaństwowych konieczna jest zgoda Rady Narodowej, a dla umów międzynarodowych dotyczących traktatowych podstaw UE konieczna jest ponadto zgoda Bundesratu. Zgoda na zawarcie „unijnej” umowy międzynarodowej wyrażana jest przez obie izby większością 2/3 przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczby członków. Ze względu na zmianę art. 50 B-VG nie będzie konieczne uchwalanie zgody na zawarcie umów międzypaństwowych zmieniających traktatowe podstawy UE w formie ustaw konstytucyjnych, chyba że umowa zmieniałaby konstytucyjne zasady ustrojowe. Zgoda na zawarcie Traktatu Lizbońskiego została wyrażona w formie uchwał izb parlamentu, zgodnie z art. 50 ust. 4 B-VG, a nie ustawy konstytucyjnej⁸¹.

Istotne zmiany w konstytucji zostały wprowadzona w związku z przeciwdziałaniem kryzysowi zadłużenia państw strefy euro w latach 2010–2012. Początkowo próby ratowania państw nadmiernie zadłużonych polegały na tworzeniu funduszy, które miały nieść pomoc finansową państwom, których sytuacja finansowa (budżetowa) była niestabilna⁸². Zła sytuacja budżetowa Grecji (możliwość utraty płynności) zmusiła państwa członkowskie, których walutą jest euro, do ukształtowania pierwszego planu awaryjnego. 23 kwietnia 2010 r. Grecja wys-

⁷⁸ Zob. szerzej S. Pawłowski, *Zmiany ...*, s. 49-51; zob. treść art. 23e oraz 23f B-VG.

⁷⁹ Szerzej na ten temat zob. tamże, s. 45 i n..

⁸⁰ Bundesverfassungsgesetz, mit demm das Bundes-Verfassungsgesetz geändert und ein Erstes Bundesverfassungsrechtsbereinigungsgesetz erlassen wird, BGBl. 2008/2.

⁸¹ BGBl. III 2009/132.

⁸² Rekonstrukcja faz kryzysu zadłużenia znajduje się w wyroku FTK z 12 września 2012 r. (sygn.. akt 2 BvR 1390/12, 1421/12. 1438/12, 1439/12. 1440/12; 2 BvE 6/12); zob. także M. Stachurska-Waga, *Działania Europejskiego Banku Centralnego wobec kryzysu*, Analizy BAS, nr 9 (76) 2012, www.sejm.gov.pl.

taąpiła o pomoc finansową. Państwa euro oraz MFW przyznały dwustronną (poza strukturami unijnymi) pomoc finansową Grecji w wysokości 110 mln euro. Następnie Rada Europejska oraz Rada (ECOFIN) podjęły decyzję o ustanowieniu europejskiego mechanizmu stabilności („pakiet ratunkowy dla euro”), który miał się składać z dwóch komponentów: Europejskiego Mechanizmu Stabilizacji Finansowej (*European Financial Stabilisation Mechanism* EFSM), ustanowionego na mocy rozporządzenia, oraz Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej, utworzonego w formie spółki w oparciu o umowę międzyrządową, zawartą pomiędzy państwami członkowskimi strefy euro. W celu wdrożenia powyższych decyzji Rada, w oparciu o art. 122 ust. 2 TFUE wydała 11 maja 2010 r. rozporządzenie nr 407/2010 ustanawiające europejski mechanizm stabilizacji finansowej⁸³. Został on wyposażony w możliwości finansowania na poziomie 60 mld euro. Ponadto 7 czerwca 2010 r. podjęto decyzję o ustanowieniu Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej (*European Financial Stability Facility*; EFSF), spółki akcyjnej utworzonej zgodnie z przepisami prawa luksemburskiego. Podkreślić należy, że spółka została utworzona przez państwa członkowskie, a nie UE, a więc ten instrument *sui generis* (*Special Purpose Vehicle*) znajduje się poza obszarem prawa unijnego. Celem działalności spółki była emisja obligacji oraz udzielanie pożyczek i linii kredytowych przeznaczonych na pokrycie potrzeb finansowych państw członkowskich strefy euro znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej. Gwarancje dla spółki zostały rozdzielone proporcjonalnie pomiędzy państwa członkowskie strefy euro, stosownie do ich udziału w kapitale Europejskiego Banku Centralnego. Wciąż napięta sytuacja na rynkach finansowych skłoniła państwa członkowskie strefy euro do wyposażenia Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej w dodatkowe, bardziej elastyczne instrumenty, które miały na celu udzielenie skutecznej pomocy na rzecz nadmiernie zadłużonych państw członkowskich. Na posiedzeniu Rady Europejskiej 21 lipca 2011 r. szefowie państw i rządów podjęli decyzję o udostępnieniu w pełnym zakresie, uzgodnionej wcześniej, maksymalnej zdolności udzielania pożyczek z Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej na poziomie 440 miliardów euro. Ponadto postanowiono, że w ramach EFSF dokonywane będą zakupy obligacji zarówno na rynku pierwotnym, jak i wtórnym. Pismem z dnia 8 lutego 2012 r. władze greckie zwróciły się do przewodniczącego Eurogrupy z prośbą o udostępnienie kolejnych pożyczek – po raz pierwszy z Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej.

Ponadto, już od końca 2010 r. państwa członkowskie Unii Europejskiej dążyły do utworzenia trwałego mechanizmu walki z kryzysem, wykraczającego poza dotychczasowy „pakiet ratunkowy dla euro”. W dniu 16 grudnia 2010 r. rząd Belgii, sprawującej wówczas prezydencję w Radzie UE, przedłożył – działając zgodnie z art. 48 ust. 6 akapit pierwszy TUE – wniosek dotyczący zmiany art. 136 TFUE polegającej na dodaniu ustępu umożliwiającego państwom człon-

⁸³ Dz.U UE nr L 118 z dnia 12 maja 2010 r., s. 1.

kowskim, których walutą jest euro, ustanowienie mechanizmu stabilności, który będzie uruchamiany, jeżeli okaże się to niezbędne do ochrony stabilności strefy euro jako całości. Na posiedzeniu Rady Europejskiej w dniach 28–29 października 2010 r. szefowie państw i rządów uzgodnili utworzenie „stałego mechanizmu kryzysowego służącego ochronie stabilności finansowej całej strefy euro”. 28 listopada 2010 r. ministrowie finansów z państw strefy euro doszli natomiast do porozumienia w sprawie ogólnych cech przyszłego mechanizmu antykryzysowego. Mechanizm ten miałby przewidywać, że udzielenie wszelkiej niezbędnej pomocy finansowej w ramach tego mechanizmu będzie podlegało rygorystycznym warunkom⁸⁴. W swoim założeniu mechanizm stabilności przyjęty na podstawie zmienionego art. 136 TFUE ma zapewnić narzędzie niezbędne do przeciwdziałania takim przypadkom zagrożeń dla stabilności finansowej strefy euro jako całości, jakie odnotowano w 2010 r. Dzięki temu mechanizm ten ma się przyczynić do utrzymania stabilności gospodarczej i finansowej w samej UE. Na posiedzeniu 16 i 17 grudnia 2010 r. Rada Europejska uzgodniła, iż w związku z tym, że mechanizm ten ma służyć ochronie stabilności finansowej strefy euro jako całości, to art. 122 ust. 2 TFUE nie będzie już do tego celu stosowany⁸⁵. W dniu 16 grudnia 2010 r. Rada Europejska – zgodnie z art. 48 ust. 6 akapit drugi TUE – postanowiła skonsultować się w sprawie projektu decyzji zmieniającej art. 136 TFUE z Parlamentem Europejskim i Komisją, a także z Europejskim Bankiem Centralnym. Wszystkie te instytucje przyjęły następnie formalne opinie w sprawie wniosku⁸⁶. 25 marca 2011 r. decyzja została przyjęta przez Radę Europejską i opublikowana w unijnym publikatorze⁸⁷.

Przygotowany następnie – pierwszy – projekt Traktatu ustanawiającego europejski mechanizm stabilności ministrowie gospodarki i finansów państw członkowskich strefy euro podpisali w dniu 11 lipca 2011 r. Kiedy w 2011 r. nie doszło do spodziewanego odprężenia na rynkach finansowych, szefowie państw i rządów państw strefy euro uzgodnili 21 lipca 2011 r., że oprócz Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej również Europejski Mechanizm Stabilności (ESM) zostanie wyposażony w dodatkowe instrumenty. Dodatkowe negocjacje w sprawie Traktatu zakończyły się 2 lutego 2012 r. ponownym podpisaniem – drugiego – projektu Traktatu ustanawiającego Europejski Mechanizm Stabilności⁸⁸. Traktat EMS wszedł w życie 27 września 2012 r. po zakończeniu procesu ratyfikacji przez 16 z 17 państw, których walutą jest euro⁸⁹. W stosunku do Estonii

⁸⁴ Motyw 3 decyzji RE 2011/199/UE.

⁸⁵ Motyw 4.

⁸⁶ Motyw 5; Parlament Europejski, Komisja Europejska oraz Europejski Bank Centralny wyraziły opinię na temat tej propozycji w dniach, odpowiednio, 23 marca (Dz. Urz. UE C 247 E/22 z 17.08.2012 r.), 15 lutego (Dz. Urz. UE C 140/15 z 11.05.2011 r.) i 17.03. 2011 r. (Dz. Urz. UE C 140/5 z 11.05.2011 r.).

⁸⁷ Zob. przypis nr 4.

⁸⁸ Zob. V. Borger, *The ESM and the European Court's Precicament in Pringel*, „German Law Review” 2013, nr 1, s.113 i n.

⁸⁹ Zob. *Bekantmachung über das Inkrafttreten des Vertrags zur Einrichtung des Europäischen Stabilität-*

TEMS wszedł w życie wraz ze złożeniem przez nią dokumentów ratyfikacyjnych w dniu 3 października 2012 r. i to od tego momentu wszystkie państwa, których walutą jest euro, są stronami TEMS. Zakłada on, że z jego funduszy będzie udzielana pomoc finansowa państwom, w których występuje groźba destabilizacji finansowej. Członkami EMS są państwa członkowskie, w tym Austria.

Z wejściem w życie TEMS⁹⁰ była powiązana kolejna istotna nowela B-VG (zob. art. 151 ust. 52). Dodane zostały przepisy art. 50a–50d B-VG. Zgodnie z art. 50a B-VG Rada Narodowa (izba niższa parlamentu, pochodząca z powszechnych wyborów) bierze udział w rozstrzyganiu spraw EMS. Bez zgody Rady Narodowej, austriacki przedstawiciel w EMS nie może zagłosować za albo się wstrzymać (musi zatem głosować przeciw) w przypadku głosowania nad sprawą udzielenia pomocy finansowej, zmiany instrumentów pomocy finansowej, zmiany wysokości kapitału EMS albo maksymalnej wysokości udzielanych pożyczek (art. 50b B-VG). W pozostałych kwestiach związanych z funkcjonowaniem EMS, Rada Narodowo jest informowana i może wyrażać opinie, które austriacki przedstawiciel bierze pod uwagę w trakcie głosowania (ale nie jest nimi związany). Kwestie szczegółowe reguluje ustawa oraz regulaminy izb; ustawa może określić inne sprawy EMS, w których rozstrzyganie parlament powinien zostać zaangażowany.

Choć w ww. postępowaniach dotyczących kontroli zgodności z konstytucją traktatów unijnych pojawiał się zarzut utraty państwowości związany z uczestnictwem w UE, doktryna i sąd konstytucyjny nie podzielają tego poglądu. Unia Europejska jest jedynie środkiem osiągania celów, jakie stawia sobie państwo, chociaż na skutek współuczestniczenia w integracji następuje przemiana ustrojowa (rewizja). Nie może jednak być mowy o zerwaniu ciągłości państwa, którego sukcesorem miałyby być UE.

6. Aktualne źródła prawa konstytucyjnego

Twórcy konstytucji już w pierwotnym tekście B-VG w 1920 r. przewidzieli, że Federalna Ustawa Konstytucyjna nie będzie jedynym aktem o najwyższej randze (powstanie blok konstytucyjny). Obok podstawowego aktu konstytucyjnego, B-VG obowiązywać miały, zgodnie z art. 149 B-VG, następujące akty prawne jako ustawy konstytucyjne: Ustawa Zasadnicza Państwa o powszechnych prawach obywateli (*Staatsgrundgesetz v. 21.12.1867 über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger für die im Reichsrat vertretenen Königreiche und Länder*), ustawa o ochronie wolności osobistej (*Gesetz v. 27.10.1862 zum Schutze der persönlichen Freiheit*); ustawa o mirze domowym (*Gesetz v. 27.10.1862 zum Schutze des Hausrechtes*), uchwała tymczasowego Zgromadzenia Narodowego (*Beschluss der provisorischen Nationa-*

mechanismus (ESM), BGBl. część II Nr 30 z 9 października 2012 r.; *Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich*, część III Nr 138 z 28 września 2012 r.

⁹⁰ Zgoda na udział Austrii w EMS została zaskarżona do Trybunału Konstytucyjnego, który jednak nie stwierdził naruszenia konstytucji, zob. wyrok TK z 16.03.2013, sygn. akt SV 2/12-18.

lversammlung v. 30.12.1918), ustawa o wygnaniu i wywłaszczeniu majątku Domu Habsburgów Lotaryńskich (*Gesetz v. 3.04.1919 betreffend die Landesverweisung und die Übernahme des Vermögens des Hauses Habsburg-Lothringen*), ustawa o zniesieniu tytułów szlacheckich, rycerskich orderów dla dam oraz niektórych tytułów oraz godności (*Gesetz v. 3.04.1919 über die Aufhebung des Adlers, der weltlichen Ritter und Damenorden und gewisser Titel und Würden*); ustawa o fladze narodowej i godle (*Gesetz v. 8.05.1919 über das Staatswappen und das Staatssiegel der Republik Deutschösterreich mit den durch die Art. 2, 5, und 6 des Gesetzes v. 21.10. 1919 bewirhten Änderungen*); rozdział V Tytułu III Traktatu z Saint Germain (*Abschnitt V des III Teiles des Staatsvertrages v. St. Germain v. 10.09.1919*), a także zgodnie z art. 150 B-VG ustawa konstytucyjna wprowadzająca w życie B-VG (*Verfassungsgesetz v. 1.10.1920 betreffend den Übergang zur bundesstaatlichen Verfassung*). Ponadto, przepisy Federalnej Ustawy Konstytucyjnej, już w jej pierwotnym brzmieniu, dopuszczały możliwość uchwalenia nowych, odrębnych od B-VG ustaw konstytucyjnych lub przepisów konstytucyjnych zamieszczonych w tekście ustawy zwykłej (art. 44 ust. 1 B-VG). Musiały one być jedynie wyraźnie określone jako ustawy konstytucyjne (*Bundesverfassungsgesetz*) lub postanowienia konstytucyjne (*Verfassungsbestimmung*). Konstytucja nie zakładała obowiązku inkorporacji nowo uchwalonych przepisów konstytucyjnych do tekstu podstawowego – B-VG. Także zawierane umowy międzynarodowe mogły zawierać postanowienia o mocy równej obowiązującej konstytucji (art. 50 ust. 2 B-VG).

Od 1920 r. system źródeł prawa konstytucyjnego zasadniczo się nie zmienił. Składa się na niego wiele aktów normatywnych oraz poszczególnych postanowień, których formalna ranga (najwyższa moc) jest taka sama. Austriacki „blok konstytucyjny” tworzą⁹¹:

- a) Federalna Ustawa Konstytucyjna (B-VG), stanowiąca „jądro” prawa konstytucyjnego;
- b) uchwalone po wejściu w życie B-VG zgodnie z art. 44 ust. 1 B-VG ustawy konstytucyjnej (np. ustawa o „wieczystej” neutralności Austrii⁹², ustawa o zapewnieniu niezależności Radia⁹³ lub ustawa o ochronie wolności osobistej⁹⁴; obecnie obowiązuje ok. 67 ustaw konstytucyjnych) i postanowienia konstytucyjne (np. art. 1 ustawy o ochronie danych osobowych⁹⁵, § 5 ust. 6 ustawy ko-

⁹¹ Zob. także P. Sarnecki, *System...*, s. 10 oraz S. Pawłowski, *Zmiany konstytucji Austrii jako wyraz jej europeizacji* [w:] *Europeizacja konstytucji państw Unii Europejskiej*, red. K. Kubuj, J. Wawrzyniak, Warszawa 2011, s. 43.

⁹² *Bundeseverfassungsgesetz v. 26.10.1955 über die Neutralität Österreichs, 1955/211*; w doktrynie prawa konstytucyjnego podkreśla się, że źródłem zobowiązania do „wieczystej” neutralności Austrii jest właśnie ww. ustawa konstytucyjna, a nie traktat wiedeński.

⁹³ *Bundesverfassungsgesetz über die Sicherung der Unabhängigkeit des Rundfunks, BGBl. 1974/396*.

⁹⁴ *Bundesverfassungsgesetz vom 29. November 1988 über den Schutz der persönlichen Freiheit, BGBl. 1988/64*.

⁹⁵ *Bundesgesetz über den Schutz personenbezogener Datenschutz (Datenschutzgesetz 2000 –DSG 2000)*, BGBl. 1999/165; przepis konstytucyjny ustanawiający jako prawo podstawowe (*Grundrecht*) prawo do ochrony danych osobowych (autonomii informacyjnej).

- deks drogowy,⁹⁶ art. 1 ustawy o urzędzie nadzoru nad rynkiem finansowym⁹⁷, § 7 ustawy o współpracy z Międzynarodowym Trybunałem Karnym⁹⁸; ok. 650 postanowień konstytucyjnych nadal posiada moc wiążącą);
- c) akty prawne, które uzyskały taką rangę wraz z wejściem B-VG na podstawie jej art. 149 (zob. powyżej), oraz niektóre postanowienia ustaw konstytucyjnych wprowadzających w życie Federalną Ustawę Konstytucyjną (B-VG), zgodnie z jej art. 150 (z lat 1920, 1929 oraz 1945; zauważyć należy, że część przepisów tych ustaw utraciło obowiązującą moc 1 stycznia 2008 r.; zob. nowela z 2008 r.⁹⁹);
- d) umowy międzynarodowe lub ich postanowienia, którym rangę konstytucyjną nadała ustawa konstytucyjna (art. 44 ust. 1 B-VG, np. Europejska Konwencja Praw Człowieka i Protokół nr 1, niektóre postanowienia traktatu wiedeńskiego) albo uchwała wyrażająca zgodę na ratyfikację (art. 50 ust. 3 B-VG, np. uchwała RN wyrażająca zgodę na zawarcie umowy międzynarodowej o przeciwdziałaniu dopingowi w sporcie, której art. 34 ust. 3 otrzymał rangę konstytucyjną¹⁰⁰, uchwała RN wyrażająca zgodę na zawarcie umowy międzynarodowej – Rzymskiego Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego, którego art. 27 i 89 ust. 1 i 3 otrzymały rangę konstytucyjną¹⁰¹, uchwała RN o wypowiedzeniu przez Austrię międzynarodowego porozumienia o produkcji mleka¹⁰²); możliwość nadania mocy konstytucyjnej umowom międzynarodowym lub niektórym jej postanowieniom wygasła 31 grudnia 2007 r., ze względu na zmianę art. 50 B-VG (nowela z 2008 r.,¹⁰³ w austriackim bloku konstytucyjnym obowiązuje 12 umów międzynarodowych, które w całości mają rangę konstytucyjną oraz 312 postanowień konstytucyjnych zawartych w umowach międzynarodowych);

⁹⁶ Strassenverkehrsordnung 1960, BGBl. 1960/159 ze zm. BGBl. 1998/92; przepis konstytucyjny upoważnia do pobrania próbki krwi od osoby, która jest podejrzana, że prowadziła pojazd mechaniczny pod wpływem alkoholu.

⁹⁷ Finanzmarktaufsichtsbehördengesetz v. 7.08.2001, BGBl. 2001/7 ze zm. BGBl. 2002/45; przepis konstytucyjny ustanawia niezależny organ nadzoru nad rynkiem finansowym.

⁹⁸ Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof, BGBl. 2002/135; przepis konstytucyjny umożliwia wydawanie obywateli austriackich MTK.

⁹⁹ § 1, roz. 1, art. 2 Bundesverfassungsgesetz zur Bereinigung des Bundesverfassungsrecht (Erestes Bundesverfassungsrechtsbereinigungsgesetz) w Bundesverfassungsgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz geändert und ein Erstes Bundesverfassungsrechtsbereinigungsgesetz erlassen wird, BGBl. 2008/2.

¹⁰⁰ Internationales Übereinkommen gegen Doping im Sport, BGBl. 2007/ 108; przepis wprowadza uproszczony tryb zmiany tej umowy międzynarodowej, wyłączający procedurę ratyfikacyjną.

¹⁰¹ Römisches Statu des Internationalen Strafgerichtshofs samt Erklärung der Republik Österreich, BGBl. 2002/180; art. 27 Statutu dotyczy wyłączenie immunitetów procesowych głów państw, członków rządów lub parlamentów w procesie przed MTK, a art. 89 Statutu dotyczy zatrzymania i wydania MTK osób podejrzanych o popełnienie przestępstw leżących w kognicji MTK.

¹⁰² Internationalen Übereinkunft über Milcherzeugnisse, BGBl. 1985/213.

¹⁰³ Bundesverfassungsgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz geändert und ein Erstes Bundesverfassungsrechtsbereinigungsgesetz erlassen wird, 2008/2.

e) wiążące dla organów ustawodawczych porozumienia zawarte pomiędzy Federacją a landami na podstawie art. 15a ust. 1 B-VG, na które wyraziła zgodę RN¹⁰⁴.

W latach 2007 i 2008 podjęto próbę „oczyszczenia” bloku konstytucyjnego. Ustawa o zmianie konstytucji z 2008 r. uchyliła wiele postanowień konstytucyjnych i kilka ustaw konstytucyjnych¹⁰⁵. Materialne prawo konstytucyjne pozostało jednak „wielozródłowe”. Podkreślić też należy, że austriacki Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 14 marca 2012 r. (sygn. akt U 466/11–18; U 1836/11–13) stwierdził, że akceptuje Kartę Praw Podstawowych jako wzorzec kontroli rangi konstytucyjnej dla aktów prawa krajowego¹⁰⁶. Rozszerzył zatem blok konstytucyjny o część prawa pierwotnego UE.

Szymon Pawłowski

IDENTITY OF THE STATE, BREAKING THE CONTINUITY OF THE STATE AND THE REVISION OF THE CONSTITUTION ON THE EXAMPLE OF AUSTRIA

The Author discusses the process of the creation of the Republic of Austria and its political transformations. Due to the historical storms a legal issue that was often considered by the doctrine was the identity of the Empire of Austria and the First Republic, as well as the identity between the First and the Second Republic, founded in 1945. The political practice had also faced the issue of the continuation of the legal system, both post-imperial and formed after the coup d'état of 1934 as well as the inclusion of Austria into the Third Reich. The reference is made to the design of the break of the political system („Rechtsbruch”) and the necessary introduction of the general derogation of legal acts incompatible with a democratic order. A significant change in the political system was brought by the accession of Austria to the EU, which was related to the modification of the basic principles of the system of government. Therefore, the revision of the constitution was required. The issue of the loss of state identity, although several times raised in the proceedings before the Austrian Constitutional Tribunal, has not been confirmed by the Tribunal.

¹⁰⁴ Vereinbarung zwischen dem Bund, den Länder und den Gemeinden betreffend die Koordination der Haushaltsführung von Bund, Länder und Gemeinden (Österreichischer Stabilitätspakt), BGBl. 1999/101.

¹⁰⁵ Bundesverfassungsgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz geändert und ein Erstes Bundesverfassungsrechtsbereinigungsgesetz erlassen wird, BGBl. 2008/2.

¹⁰⁶ Der Verfassungsgerichtshof kommt daher zum Ergebnis, dass auf Grund der innerstaatlichen Rechtslage der Äquivalenzgrundsatz zur Folge hat, dass auch die von der Grundrechte-Charta garantierten Rechte vor dem Verfassungsgerichtshof als verfassungsgesetzlich gewährleistete Rechte gemäß Art. 144 bzw. Art. 144a B-VG geltend gemacht werden können und sie im Anwendungsbereich der Grundrechte-Charta einen Prüfungsmaßstab in Verfahren der generellen Normenkontrolle, insbesondere nach Art. 139 und Art. 140 B-VG bilden.