



Ustronowski

USTRÓJ PANSTWOWY
NIEMIEC i PRUS



68482

Gepprüft und freigegeben durch die Kais. Deutsche Presseabteilung Warschau den 11-ten IV.
1917. T. № 5141. Dr. № 125.

DRUK L. BILSKIEGO ; W. MASLANKIEWICZA, WARSZAWA I NOWORODZKA 17.

K-249 | 76 | 74834

Przedmowa tłumacza.

W ostatnich czasach daje się w społeczeństwie polskim zauważyć znaczne zainteresowanie zagadnieniami prawnopoli-
tycznymi i kwestjami ustroju państw współczesnych. Nadzwyczaj ubogie jednak piśmiennictwo polskie w dziedzinie prawa państwowego nie jest w stanie tego zainteresowania zaspokoić. Brak przedewszystkiem zobrazowania organizacji państwowej szeregu krajów, brak dzieł, przeznaczonych dla szerokich kół czytelników i zawierających przystępny opis ustroju najważniejszych państw.

Pragnąc brakowi temu zaradzić, zdecydowaliśmy się na dokonanie przekładu znanego dzieła byłego profesora nauk państwowych, obecnego prezydenta Stanów Zjednoczonych Am. Póln., Woodrow Wilsona—„The State. Elements of historical and practical Politics“. O zaletach tego dzieła, przełożonego już na języki francuski, niemiecki i rosyjski, niema potrzeby się rozwodzić. Gruntowne i rozległe wykształcenie teoretyczne, obszerne doświadczenie, zdobyte w ciągu wieloletniej działalności na wysokich stanowiskach administracyjnych, wybitny talent pisarski W. Wilson'a zapewniły dziełu jego szerokie i trwałe powodzenie, które, sądzimy, zdobędzie sobie i wśród czytelników polskich.

Cel wydania przekładu pracy W. Wilsona i dążenie, aby czytelnicy czerpać z niego mogli wiadomości możliwie jaknajściślej odpowiadające obecnemu stanowi rzeczy, nakazywały opatrzenie przekładu—nielicznymi zresztą—przypisami, zawierającymi bądź informacje o zmianach w ustrojach państwowych, jakie zaszły od czasu ukazania się oryginału, bądź wiadomości faktyczne, które interesować mogą czytelników polskich; zarazem uzupełniliśmy wskazówki bibliograficzne przez dodanie dzieł nowszych i zastąpienie starych wydań przez nowe.

Ze względu na znane powszechnie ciężkie warunki obecne rynku księgarskiego zdecydowaliśmy się na wydawanie przekładu niniejszego w oddzielnych zeszytach, zawierających ustroje poszczególnych państw. Zeszyt obecny poświęcony jest Niemcom i Prusom; następny zeszyt w Anglii ukaże się wkrótce.

L. K.

Zarys historyczny.

Rozwój feudalizmu w Niemczech odbywał się pod wieloma względami w formie odrębnej, niż w krajach o wpływach rzymskich. Germanja starożytna w przeciwstawieniu do Galji nigdy nie miała ludności podbitej i zromanizowanej, nigdy nie posiadała obyczajów, któreby wywierały wpływ na urządzenia polityczne zwycięzców. Na brzegach Renu wszyscy związani byli węzłami pokrewieństwa, wszyscy byli wychowani według tych samych obyczajów. Nowym zjawiskiem była chyba tylko godność królewska Merowingów i Karolingów — nowy zakres i nowa potęga władzy królewskiej, wzrosłej wraz z temi przeobrażeniami życia ludzkiego, które wprowadzali frankowie podczas swych wędrówek zwycięskich. Co się tyczy innych stron współżycia, to nadal istniała dawna władza wodzów wybieralnych lub dziedzicznych, dawne plemienne odrębności obyczajowe i dawna organizacja odrębnych półniezależnych samorządnych gmin. Feodalizm rozwinął się nie tyle drogą hojnego rozdawania ziem i rozszerzania przywilejów, związanych z władaniem obszernymi posiadłościami, nie tyle drogą „beneficji“ i „komendacji“ — ile wskutek specjalnej organizacji monarchji franków.

System Zarządu w monarchji Franków. Hrabiowie (Grafen). W celu najszerszego wykorzystania swej władzy królewskiej monarchowie z plemienia Franków opierali się na precedensach cesarstwa rzymskiego i przekazywali wykonywanie swej władzy urzędnikom, będącym ich przedstawicielami w różnych okręgach obszernej posiadłości królewskiej. Równomierny podział teryto-

rum monarchji na okręgi, jak się zdaje, nie istniał. W różnych miejscowościach osadzano hrabiów, którzy w charakterze namiestników królewskich wykonywali prerogatywy finansowe, sądowe i wojenne władzy zwierzchniej. Granice ich kompetencji wszakże nie zawsze były ściśle określone. Przedewszystkim, nawet w okręgach, powierzonych hrabiom, władza ich ograniczona była przez liczne ekscypcje: z jednej strony uznawano nadal godność i przywileje dawnych wodzów (książąt) plemiennych, z drugiej zaś — i to ma znaczenie szczególne — uwzględniano w dalszym ciągu żądania wielkich właścicieli ziemskich, domagających się przywilejów, któreby zapewniały specjalną jurysdykcję i niezależność władzy nad poddane-
mi. Ze względów politycznych żądania takie były na ogół uwzględniane. Posiadłości wielkich właścicieli ziemskich wydzielano z terytorjum administracyjnego hrabiego i właścicielom tym przyznawano prawo samodzielnego wykonywania funkcji politycznych. Jednocześnie rozdawano tytuł barona — miejscowego władcy z prawem własnego sądownictwa, władcy, posiadającego nawet pewnego rodzaju władzę zwierzchnią w stosunku do swych poddanych.

Władza z urzędu i władza z tytułu własności. Tym sposobem powstały dwa rodzaje władzy: władza z urzędu i władza z tytułu prawa własności. Hrabiowie rządili z mocy urzędu, baronowie zaś z tytułu posiadania ziemi; ci ostatni byli panami z racji przywileju (*Immunitsherren*), pierwsi zaś wskutek delegacji. Z biegiem czasu obydwa rodzaje przedstawicieli władzy nabierały coraz bardziej wspólnego charakteru wskutek wzajemnej wymiany właściwych im cech władzy. Urząd hrabiów zdradzał coraz większą tendencję do dziedziczności i oparcia się na wielkiej własności ziemskiej; okolicznością sprzyjającą tej tendencji było, iż dziedziczność tytułów i przywilejów odpowiadała duchowi czasu. Poza tym, jednostki, posiadające wielki wpływ osobisty, to znaczy te, które wskutek swego znaczenia mogły z powodzeniem wykonywać funk-

cje władzy królewskiej z tytułu delegacji — były zazwyczaj jednocześnie wielkimi właścicielami ziemskimi. Pochodzi to stąd, iż albo wraz z godnością hrabiowską nadawano ziemię, albo też, osoby, którym już nadano znaczne posiadłości, otrzymywały godność hrabiego. W ten sposób godność hrabiowska, łącząc się z władaniem ziemią, nabrała drogą naturalną charakteru dziedzicznego, i hrabiowie zostawali dziedzicznymi właścicielami ziemskimi; dziedziczni zaś właściciele ziemscy otrzymywali godność hrabiowską albo odpowiadającą jej atrybucje.

Władcy dziedziczni. Do powyższej hierarchji należy dodać wodzów plemiennych, którzy zarządzali terytorjami, korzystającymi niegdyś z samodzielności, później zaś zjednoczonych pod zwierzchnictwem monarchji Franków. Nie ulega wątpliwości, iż wodzowie ci zachowali wpływ rzeczywisty na wiele stron zarządu miejscowego. Przy nowym ustroju politycznym stanowili oni ogniwo pośrednie pomiędzy królem a baronami.

Zwierzchnictwo terytorjalne. W ciągu wieku XIII-go proces feodalizacji Niemiec już się był dokonał. Książęta (*Herzogen*), hrabiowie i baronowie zostali senjorami terytorjalnymi (*Landesherrn*). Biskupi i opaci tak samo, jak i we Francji, domagali się również udziału we władzy i otrzymywali przywileje, przywiązane do godności hrabiów i baronów. I w Niemczech, jak i we Francji, całkowicie rozwinęło się zwierzchnictwo terytorjalne i posiadanie władzy politycznej o charakterze własności prywatnej. Lecz czynniki rozwojowe w obu tych krajach były różne. We Francji system mianowania przedstawicieli królewskich powstał już po zakończeniu procesu feodalizacji i doprowadził wskutek ześrodkowania wszelkich rodzajów władzy w rękach króla do podcięcia, później zaś do zniesienia zwierzchności baronów. W Niemczech odwrotnie, przedstawiciele króla, mianowani jeszcze w okresie tworzenia się feodalizmu, zasymilowali się z warstwą baronów, wzmacniając ją tym sposobem i zdobywając wzamian za swe atrybucje urzędnicze, przywileje niezależności senjoralnej.

Margrabiowie. Rozwojowi niezależności feudalnej sprzyjał szczególnie urząd margrabiiego. Poza hierarchją, o której wyżej była mowa, stał margrabia, związany bezpośrednio z królem, jako hrabia, któremu powierzona była marchja czyli okrag graniczny, w celu obrony państwa od inwazji plemion wrogich. Jasną jest rzeczą, że margrabiami zostawali zazwyczaj najbardziej energiczni i dzielni dowódcy owcześni. Od samego początku korzystał margrabia, z natury rzeczy, nadzwyczajnych pełnomocnictw. Sprawował on w istocie urząd dyktatora w niepodbitych jeszcze ostatecznie, mało zabezpieczonych okręgach, dokąd był wysłany po to właśnie, aby bronić państwa od najazdu. Nadawano mu przy tym wszelkie ziemie, jakie był w stanie podbić i w jakich mógł ustanowić nominalną władzę królewską. Tą drogą właśnie rozszerzała się Marchja Brandenburska w kierunku północno-wschodnim, aż została wreszcie wielkim państwem; podobnie rozrastała się Marchja Wschodnia, założona przez Karola Wielkiego w celu obrony przeciwko węgom, dopóki nie została potężnym państwem—Austrją. Margrabia zdobył wkrótce stanowisko wielkorządcy samowładnego, w małym jedynie stopniu skrepowanego przez nominalne zwierzchnictwo przebywającego w odległej stolicy monarchy. Posiadając przy tym zagwarantowane prawo dziedziczne do godności i władzy, mógł pewnego pięknego dnia zostać prawdziwym monarchą.

Cesarstwo. Karol Wielki przekazał swym następcom godność cesarza rzymskiego i przykład mądrych rządów. Przez czas dłuższy rozpowszechnione było mniemanie, iż nie pozostało po nim nic, prócz tradycji i cienia władzy, której nikt nie był w stanie odbudować. Jego rozległe cesarstwo rozpadło się, aby już nigdy się nie złączyć, z wyjątkiem bodaj okresu panowania Karola V, gdy państwo odzyskało, zresztą na czas bardzo krótki, swą byłą świetność. Największą część cesarstwa, leżąca na wschód od Renu, oderwała się całkowicie i rozpadła pod wpływem postępującej feodalizacji na drobne kawały.

Wszakże idea władzy cesarskiej przetrwała długie wieki, zachowując zadziwiającą siłę żywotną. Z początku dynastja Saska, później przedstawiciele domu Frankońskiego, wreszcie utalentowani Hohenstaufowie usiłowali odrodzić cesarstwo, które Karol podniósł niegdyś do takiej potęgi i łączyli w swych rękach całą tę władzę, jaka była możliwa na zmiennej widowni polityki niemieckiej. Ostatecznie dziedzictwo przeszło do dynastji Habsburgów, którzy stworzyli prawdziwe królestwo nad południową granicą Niemiec, gdzie Marchja Wschodnia przeistoczyła się w Austrję. Wpływ Habsburgów wzrastał, pierwszeństwo ich wśród książąt niemieckich nabrało charakteru prawdziwej hegemonji, i Niemcy zyskały wreszcie, jeżeli nie władcę — to wodza przynajmniej.

Wolne miasta. Osłabieniu władzy cesarskiej towarzyszyło wielce charakterystyczne zjawisko, mianowicie powstanie wielkich „miast wolnych“, pewnego rodzaju niezależnych i silnych państw wśród słabych sąsiadów. W okresie rozwoju feodalizmu istniały dwie kategorie wolnych miast. Jedną z nich stanowiły te, które otrzymywały przywileje swe bezpośrednio od cesarza; inne miasta znajdowały się w stosunku lennym względem senjorów feudalnych i dopiero za ich pośrednictwem podlegały cesarstwu. Położenie miast, zależnych bezpośrednio od cesarza, miało wiele zalet w porównaniu z sytuacją miast, podległych mniej potężnym, ale bliższym władcom. Nadzór cesarski był daleko mniej ścisły, aniżeli kontrola książąt, którzy, posiadając ciaśniejszą, niż cesarz, sferę wpływów, potęgowali swą władzę drogą ześrodkowywania jej w swych rękach. Rezydencje ich znajdowały się zazwyczaj w niewielkiej odległości od podległych im miast, i książęta zazdrośnie patrzeli na wszystkie objawy ich dążenia do uniezależnienia się. Cesarz, przeciwnie, często przebywał poza krajem i nigdy nie mógł stosować tak ścisłej kontroli. Cesarz był coprawda stale reprezentowany przez specjalnych pełnomocników; obecność ich wszakże nie krepowwała zbytnio samorządu municypalnego. Wskutek domagań się całego szeregu miast i ta forma kontroli została w w. XII-ym

usunięta. Miastom nadano prawa t. zw. „wolnych miast”, związanych z cesarzem nie jakimikolwiek węzłami zależności rzeczywistej, lecz wyłącznie przysięgą na wierność (stosunek wasalny). Następnym krokiem, podkreślającym niejako ich niezależność i powagę, było przyznanie miastom reprezentacji na sejmie cesarstwa. Rola wielkich miast wolnych była jedną z najbardziej niezależnych na chaotycznej widowni politycznej Niemiec tego okresu. Lubeka, Hamburg i Brema po dziś dzień zachowały pewne przywileje, z których korzystały w charakterze wolnych miast cesarstwa niemieckiego.

Związek Szwajcarski. Niemal jednocześnie z otrzymaniem przez Habsburgów korony cesarskiej i nabyciem godności książąt austriackich, niektóre ze znajdujących się pod ich panowaniem posiadłości szwajcarskich oderwały się i utworzyły samodzielne i odtąd stale zjednoczone państwo. Schwyz, Uri, Unterwalden — niewielkie, lecz posiadające duże znaczenie gminy, położone nad południową odnogą jeziora Czterech Kantonów, które swą walką o niezależność zapoczątkowały pełne chwały dzieje Związku Szwajcarskiego, stanowiły wówczas część posiadłości hrabiów Habsburskich, których kraje dziedziczne dotykały przeciwniegi odnogi jeziora i ciągnęły się aż do jeziora Genewskiego. W Alpach leżały znane miasta wolne: Zurych, Bern, Bazylea i Szafhuza. Schwyz, Uri i Unterwalden domagały się takich samych przywilejów, związanych z bezpośrednim stosunkiem wasalnym względem cesarza, jakie posiadały wymienione miasta. Podrażnieni tym żądaniem Habsburgowie użyli wszelkich wysiłków, aby gminy te utrzymać w posłuszeństwie. Wynikiem tej polityki była długotrwała walka, w której trzy drobne kantony, początkowo sprzymierzone tylko z Lucerną, a później z miastami Zurych, Glarus, Zug i Bern odniosły stanowcze zwycięstwo. Wskutek stworzenia tego słynnego związku wolnych kantonów i miast, znanego początkowo pod nazwą „Wiecznego Związku Górnych Niemiec”, a później Szwajcarii (kraj Schwyzu), ze składu cesarstwa niemieckiego wy-

łonił się jeden z najbardziej interesujących w dziejach tworów państwowych. Powstanie państwa szwajcarskiego jest wynikiem rozkładu cesarstwa, żywym świadectwem braku organicznego związku między jego częściami składowymi.

Prusy — współzawodnikiem Austrii. W okresie rozwoju potęgi Austrii powstał obok niej, niebezpieczny współzawodnik, który wyrósł z Marchji Północnej, utworzonej dla obrony cesarstwa od inwazji Wendów. Energiczni i mężni jej władcy nieustannie rozszerzali granice wschodnie, aż opanowali obszerne terytorjum — Marchję Brandenburską. W wieku XV-ym Marchja dostała się zdolniejszym od Habsburgów hrabiom Hohenzollern z Norymbergi. Za ich panowania terytorjum i potęga Marchji jeszcze bardziej wzrosły; wchłonęła ona księstwo Prusy, od którego otrzymała później swą nazwę i przygotowała się do tej roli, którą miała odegrać w wiekach późniejszych. W 1640 r. występuje na widownię polityczną Wielki Elektor Fryderyk Wilhelm i podnosi swą władzę do poziomu jednego z najważniejszych czynników polityki europejskiej. Synem jego był Fryderyk — pierwszy „Król Prus“.

Fryderyk Wielki. Fryderyk rządził od roku 1688 do 1713. Syn jego Fryderyk Wilhem I (1713—1740) zaokrąglił posiadłości Brandenburskie, powiększał skarb i ćwiczył armję, z którą syn jego, Fryderyk II (1740—1787), zakończył okres wywyższania się Prus. Zdobył on na Austrii Śląsk, a następnie uczestniczył w rozbiorach Polski, połączywszy Brandenburgję z Prusami Książęcemi przez opanowanie Prus Królewskich. Drugi i trzeci rozbiór Polski (1793 i 1795) wzbogaciły Prusy w nowe prowincje. Teraz Prusy gotowe były do ostatecznej walki z Austrią o pierwszeństwo w Niemczech. Przedtym jednak przyszła wielka burza wojen Napoleońskich, która zmiotła wszystkie przeżytki w niemieckim systemie politycznym i stworzyła pomyślne warunki dla późniejszego rozwoju narodu niemieckiego.

Napoleon i Związek Reński. Jednym z najważniejszych środków, stosowanych przez Napoleona w walce z Austrią i Prusami, było rozdzielenie tych wielkich państw niemieckich przez utworzenie między nimi barjery z drobnych, znajdujących się pod wpływem Francji, państewek niemieckich. Poszczególne części Niemiec były tak mało ze sobą związane, cesarstwo tak mało uczyniło dla zjednoczenia narodowego, że Napoleon potrafił oderwać od przymierza z Austrią lub Prusami jedno po drugim wszystkie państwa niemieckie, prócz Brunświku i Hesji. Największemi z pośród nich były Królestwa Bawaria i Wirtembergja oraz Wielkie Księstwo Badenia. Napoleon utworzył z tych państw t. zw. „Związek Reński“ (1806—1813), którego „protektorem“ został z własnej nominacji.

Tym sposobem rok 1806 był świadkiem formalnego zakończenia dziejów „Świętego Cesarstwa Rzymskiego“, na którego czele przez tak długi okres czasu stali Habsburgowie. Upadek cesarstwa szybko postępował w ciągu XVIII wieku; podboje Napoleona zadały mu cios śmiertelny. Franciszek Austriacki zmuszony był odrzucić tytuł cesarza niemieckiego i raz na zawsze z niego zrezygnować. Od tego czasu cesarstwo niemieckie nie istniało aż do chwili, gdy Prusy znów zjednoczyły dokoła siebie państwa niemieckie; Austrija zaś na zawsze utraciła pierwszeństwo w Niemczech.

Związek Niemiecki (1815 — 1866). Pomimo łatwości, z jaką Napoleon podzielił początkowo Niemcy, aby je później podbić, musiał on ostatecznie przekonać się, że sam był sprawcą tego odrodzenia aspiracji narodowych, które doprowadziło do klęski cesarstwa Napoleońskiego i do zrzucenia obcego jarzma. W 1813 r. Niemcy powstały przeciwko Napoleonowi. „Związek Reński“ rozpadł się, wszystko, co zbudował cesarz Francuzów, zostało zburzone. Ale Niemcom oddał Napoleon przysługę nieocenioną, gdyż obudził w nich nastrój patriotyczny. Kongres Wiedeński, który zgromadził się po zakończeniu epoki wojen Napoleońskich w celu ustalenia porządku w Europie, nie mógł przywrócić życia ce-

sarstwu niemieckiemu, było ono bowiem trupem już wówczas, gdy Napoleon zadał mu cios ostateczny. Nie miały wszakże Niemcy pozostać w stanie rozdrobnienia. W 1815 r. dokonano nowego zrzeszenia państw niemieckich pod nazwą „Związku Niemieckiego“, który pomimo luźnego charakteru, ciśniejszemi jednak, niż w ciągu kilku poprzednich pokoleń, powiązał je więzami. Prezydjum w Związku otrzymała Austrija; organem wspólnym był sejm, który składał się z przedstawicieli 39 państw niemieckich (królestwa, księstwa i miasta wolne) i który miał pośredniczyć między państwami we wszystkich sprawach, dotyczących wspólnych interesów. Siłę zbrojną Związku stanowiła 30.000-na armja. Organizacja Związku w małym zaledwie stopniu odpowiadała zasadzie zjednoczenia narodowego: wielkie państwa posiadały na sejmie reprezentacje przeważające, rola dominująca pozostała przy Austrii, każde z państw—duże czy małe—mogło kroczyć własną drogą, zawierać odrębne przymierza, prowadzić samodzielnie wojny, o ile to nie powodowało szkody dla któregośkolwiek z państw, do Związku należących, lub dla Związku całego. Zresztą węzły, łączące te państwa, były dość trwałe, aby nie dopuścić do rozpadnięcia się Związku, podczas gdy w narodzie niemieckim wzrastało poczucie konieczności zjednoczenia narodowego; rewolucje zaś 1830 i 1848 r. przebudowały urządzenia polityczne państw niemieckich w myśl zasad liberalnych.

Okres reform konstytucyjnych. W 1848 r. większość monarchów niemieckich—prócz pruskiego—oktrojowała swym ludom konstytucyjną formę rządów. W tym samym roku zebrał się we Frankfurcie (miejsce posiedzeń sejmiku związkowego) „Niemiecki Sejm Narodowy“, który usiłował opracować projekt bardziej ścisłej unji pod przewodnictwem Prus; jednakże przywódcy partji pruskiej przekroczyli w swych domaganiach granice możliwości; nie nadszedł jeszcze czas urzeczywistnienia tej próby. Jeszcze wcześniej wszakże, bo w 1833 r. uczyniły Prusy pierwszy krok w kierunku założenia „Związku Celnego“ (*Zollverein*) obejmującego

wszystkie państwa Związku Niemieckiego, prócz Austrii; za podstawę, na której opierały się późniejsze porozumienia, stale wyłączające Austrię, przyjęto zasadę wolnego handlu. W 1850 r. Prusy otrzymały wreszcie z rąk swego króla liberalną—pozornie przynajmniej—formę rządów z instytucjami przedstawicielskimi. Ustępstwo to, początkowo pozorne tylko, było w następstwie podstawą dla bardziej istotnej wolności obywatelskiej.

Związek Północno-Niemiecki (1867—1871). W 1866 r. doszło wreszcie do otwarcia tego zerwania pomiędzy Prusami a Austrią. Wynikiem tego była sześciotygodniowa wojna, zakończona klęską i poniżeniem Austrii. Związek z r. 1815 rozpadł się, Prusy zjednoczyły dokoła siebie państwa protestanckie Niemiec północnych pod nazwą „Związku Północno-Niemieckiego“. Państwa południowe, Bawarja, Wirtembergja, Badenia i inne znalazły się narazie poza ramami niemieckiego systemu politycznego.

Od tego czasu Austrija, która niegdyś panowała w Niemczech, poświęciła się pracy nad połączeniem pod swą hegemonią różnych narodowości Europy południowo-wschodniej i została tym sposobem państwem przeważnie nie niemieckim. Zamiast niej na czele Niemiec stały Prusy. Terytorjum Prus wzrosło o przeszło piątą część obszaru poprzedniego. Na podstawie traktatu Wiedeńskiego otrzymały one Pomorze Szwedzkie i północną połowę Saksonji; wojna 1866 r. przyniosła im Szlezwig i Holsztynję, Hannover, Hessen-Kassel, Hessen-Nassau i Frankfurt nad Menem.

Rzesza Niemiecka (Cesarstwo). Ostateczną pobudką dla dalszego zjednoczenia Niemiec była wojna francusko-pruska 1870—71 r. Świetne zwycięstwa Prus, sprzyjające wzmożeniu uczuć patriotycznych, wywołały zaczepną taktykę Francji, usunęły oziębłe stosunki pomiędzy państwami południowymi a ich wielkim sąsiadem północnym; zjednoczyły one całe Niemcy i stworzyły Rzeszę Niemiecką (Pałac Wersalski dn. 18 stycznia 1871 r.).

Ustrój państwowy Rzeszy Niemieckiej (Cesarstwa Niemieckiego).

Austrija a Niemcy: podstawy prawne Rzeszy Niemieckiej. Utraciwszy tytuł Cesarza Świętego Cesarstwa Rzymskiego (1806r.) Franciszek I pozostał jednakże cesarzem Austrii. Tytuł ten przyjął on w 1804 r. i od tego czasu właśnie istnieje formalnie cesarstwo austriackie (w rzeczywistości istniało ono już dawniej.) Obok niego powstało w 1871 r. Cesarstwo Niemieckie. Dwa te cesarstwa jednak oparte są na zasadniczo różnych podstawach. Cesarstwo austriackie, pomimo formy monarchii dualistycznej (Austro-Węgry), składa się z krajów dziedzicznych dynastji Habsburgów; przeciwnie, Cesarstwo Niemieckie jest państwem związkowym, składającym się z czterech królestw, sześciu wielkich księstw, dwunastu księstw (*Herzogtümer, Fürstentümer*), trzech wolnych miast i prowincji Alzacji i Lotaryngi (*Reichslana*), przyczem wszystkie te kraje tworzą łącznie „korporację publiczno-prawną“ z dziedzicznym prezydentem, którym jest król pruski, na czele¹⁾. Cesarz Niemiec jest prezydentem Rzeszy, nie zaś jej monarchą.

¹⁾ Królestwa: Prusy, Bawarja, Saksonja i Wirtembergja; Wielkie Księstwa: Badenia, Hesja, Meklemburg—Schwerin, Sachsen-Weimar, Oldenburg, Meklemburg—Strelitz; Księstwa: Brunświk, Sachsen-Meiningen, Sachsen-Altenburg, Sachsen-Koburg-Gota, Anhalt, Schwarzburg-Rudolfstadt, Schwarzburg-Sondershausen, Waldeck, Reuss starszej linji, Reuss młodszej linji, Schaumburg-Lippe, Lippe; Wolne miasta: Hamburg, Lubeka, Brema. — Alzacja i Lotaryngja stanowiły do 1911 r. prowincję Rzeszy. Władzę zwierzchnią imieniem Rzeszy sprawował Cesarz niemiecki bezpośrednio lub za pośrednictwem mianowanego namiestnika. W 1911 r. otrzymały Alzacja i Lotaryngja konstytucję, nadającą im charakter odrębnej jednostki publiczno-prawnej. Dawna prowincja Rzeszy nie jest jeszcze zrównana pod względem swej sytuacji prawno-politycznej z państwami poszczególnymi, należącymi do Rzeszy; nie posiada więc prawa samodzielnego stanowienia o swym ustroju konstytucyjnym. Wszelkich zmian dokonać mogą jedynie powołane organy Rzeszy; Cesarz w dalszym ciągu wykonuje — w granicach ustawy

Pierwszy krok ku stworzeniu obecnego związku był uczyniony w 1870 r., gdy Badenia, Bawaria i Wirtembergja, obawiając się, że Napoleon III dąży do podboju południowo-zachodnich państw niemieckich lub do wznowienia „Związku Reńskiego“, stanowczo uznały zwierzchnictwo Prus i Związku Północno-Niemieckiego. Podczas oblężenia Paryża te trzy państwa wysłały swych delegatów do Wersalu, ówczesnej rezydencji króla Wilhelma, — i formalnie zawarły przymierze ze swemi rodakami północno-niemieckimi. Związek Północno-Niemiecki został Cesarstwem Niemieckim z królem Wilhelmem w charakterze prezydenta na czele ¹⁾.

Zmiany te w składzie i w nazwie Związku nie wpłynęły wszakże ani na jego charakter, ani na konstytucję. Niemcy nadal pozostały państwem związkowym, król zaś Prus w dalszym ciągu był ich prezydentem, a nie monarchą. Radykalniejszych zmian co do jego kompetencji nie dokonano. Prusy były, oczywiście, państwem bardzo dużym; obszar ich trzykrotnie przekraczał obszar państw pozostałych, ludność stanowiła trzy piąte ludności całych Niemiec. Król Prus posiada naturalnie i inne jeszcze środki ujawniania swej potęgi, prócz tych które ma z tytułu prawa. Jako Cesarz, jednak, zajmuje on nie tron dziedziczny, a tylko urząd dziedziczny. Nie on jest nosicielem zwierzchnictwa, lecz związek „sprzymierzonych monarchów niemieckich i wolnych miast“. Cesarz jest tylko najwyższym urzędnikiem wielkiego ciała politycznego, mającego na celu „wieczne przymierze dla obrony terytorjum i utrzymania dobrobytu narodu niemieckiego“.

Cesarz. Tym nie mniej prerogatywy konstytucyjne Cesarza są bardzo znaczne. W przeciwstawieniu do innych prezydentów nie może on być pociągnięty do odpowiedzial-

1911 r. — władzę zwierzchnią i mianuje namiestnika. Jednakże ustawa z 1911 r. stanowi poważny krok w kierunku uzyskania przez Alzację i Lotaryngję charakteru państwowego. Otrzymały one reprezentację w Radzie Związkowej i możność normowania stosunków wewnętrznych przez własne organy prawodawcze. *Przyp. tłum.*

¹⁾ Obecna Konstytucja Cesarstwa istnieje od dn. 16 Kwietnia 1871 r.

ności za swe czyny; nie może być usunięty, gdyż stanowisko jego jest nierozzerwalnie związane z tronem Prus, bez względu na to, czy zajmuje go król czy też tylko regent. Zwołuje on, otwiera, odacza i zamyka posiedzenia obu związkowych izb prawodawczych: Rady Związkowej (*Bundesrat*) i Parlamentu Rzeszy (*Reichstag*), przyczem może też za zgodą Rady rozwiązać Parlament. Mianuje on i może, według swego uznania, usunąć Kanclerza Rzeszy, który jest kierownikiem całej administracji cesarstwa, a zarazem przewodniczącym Rady Związkowej; mianuje również, pod warunkiem kontrasygnowania przez Kanclerza, wszystkich urzędników Rzeszy, których ma też prawo usunąć, do czego również wymagane jest kontrasygnowanie rozkazu przez Kanclerza. Pod kontrolą Cesarza znajduje się polityka zagraniczna Rzeszy. Jest on zwierzchnim wodzem całej jej obrzyniejszej siły zbrojnej. Z mocy tej ostatniej funkcji winien on, na podstawie uchwały Rady Związkowej, zmuszać do posłuszeństwa te z państw poszczególnych, któreby się świadomie i uporczywie uchylały od spełnienia swych obowiązków związkowych. Cesarzowi, krótko mówiąc, powierzono w najszerszym zakresie funkcje zarówno wykonawcze, jak i reprezentacyjne, właściwe zwierzchnikom współczesnych państw konstytucyjnych. Zakres jego władzy, jako Cesarza, wyraźnie podkreślający naturę związkową Niemiec i nadający im charakter państwa, rządzonego na zasadzie prawa, nie zaś prerogatyw, jest niezmiernie ściśle ustalony, lecz zakresłony bardzo szeroko. Łącząc z władzą dziedzicznego prezydenta Rzeszy obszerne prerogatywy króla Prus, a będąc w charakterze monarchy pruskiego głównym członkiem związku, może być Cesarz Niemiec słusznie uważany za najpotężniejszego w naszych czasach władcę.

Zwierzchnictwo Rzeszy Związek państw niemieckich w dziedzinie prawodawstwa. jest obecnie tak ścisły i tak różniący się od zwyczajnej federacji, że zwierzchnia władza prawodawcza cesarstwa jest w zasadzie nieograniczona; drogą reformy konstytucyjnej mogą być zmieniane granice, ustalone przez konstytucję, pomiędzy

zakresem kompetencji cesarstwa a państw poszczególnych; tą drogą państwom poszczególnym mogą być odebrane ich kompetencje. Stąd wynika, że w pewnym sensie powiedzieć można, iż posiadają one prawo wewnętrznego normowania swych stosunków jedynie za zgodą cesarstwa i w zależności od jego woli.¹⁾ Zmiany konstytucji nie zależą od ludu ani od rządów poszczególnych państw; nie wymagają one żadnej specjalnej lub nadzwyczajnej procedury, jak np. we Francji. Zmiany te są opracowywane i urzeczywistniane tak samo, jak i zwykłe ustawy. Jedyne ograniczenie w tym względzie polega popierwsze na tym, iż 14 głosów przeciwnych w Radzie Związkowej paraliżują projekt zmian; po drugie zaś, jedynie za zgodą danego państwa nastąpić może ograniczenie jego w prawach, zagwarantowanych przez konstytucję. Od samego początku istnienia Rzeszy niemieckiej obejmowało jej prawodawstwo dziedzinę prawa zobowiązań, handlowego i karnego; na mocy zaś zmiany, wprowadzonej do Konstytucji dn. 20 grudnia 1875 r. kompetencję Rzeszy rozciągnięto na całe prawo cywilne. Przez pewien czas korzystano z niej jedynie w stosunku do poszczególnych działów tej obszernej dziedziny prawodawstwa, później zaś stworzono — obok kodeksów handlowego i karnego — wyczerpujący kodeks cywilny, który faktycznie podporządkował cały system niemiecki cywilno-prawny prawodawstwu Rzeszy.

Rada Związkowa Najbardziej charakterystycznym dla Rzeszy (Bundesrat) niemieckiej organem centralnym jest *Bundesrat*, Rada Związkowa, która ze względu na swój skład i funkcje stanowi bezpośrednią następczynię sejmu starego Związku. Według teorii i ze względu na formę, a niemniej i w istocie rzeczy, jest Rada Związkowa ciałem, złożonym z ambasadorów. Członkowie jej reprezentują rządy, które ich mianowały i w imieniu których są upęnomocnieni przy Cesarzu w charakterze agentów dyplomatycznych, korzy-

¹⁾ *Laband P.* Das Staatsrecht des deutschen Reiches (Marquardsen's Handbuch) str. 23.

stających z takiej samej opieki, z jakiej korzystają dyplomaci państw obcych. Idea zasadnicza konstytucji niemieckiej polega na tym, że „nosicielem zwierzchnictwa państwowego“ jest korporacja monarchów niemieckich wraz z senatami miast wolnych — *tanquam unum corpus*¹⁾ i że Rada Związkowa jest organem tej korporacji, a więc organem, reprezentującym zwierzchnictwo Rzeszy. Cesarz nie posiada praw zwierzchnictwa o tyle, o ile sprawy Prus dotyczą interesów cesarstwa; jako król Prus bierze on udział w jego urzeczywistnianiu wyłącznie za pośrednictwem przedstawicieli w Radzie Związkowej. Członkowie Rady Związkowej są jedynie agentami (przedstawicielami) swych rządów i działają na zasadzie instrukcji tych ostatnich, składając im stałe sprawozdania o biegu spraw w Radzie Związkowej. Głosy przedstawicieli państw są ważne bez względu na to, czy zostały oddane zgodnie z instrukcją, czy też nie, lecz delegaci są odpowiedzialni wobec swych rządów za każde przekroczenie instrukcji. W praktyce są oni zazwyczaj członkami tych rządów, które reprezentują; zajmując wybitne stanowiska administracyjne w swym kraju, reprezentują zazwyczaj rządy zarówno w ciałach prawodawczych własnych państw, jakoteż i w Radzie Związkowej. W ten sposób Rada Związkowa odpowiada tym celom, dla których została stworzona i dla których istniała za czasów luźniejszego związku: jest ciałem doradczym i kierowniczym, pewnego rodzaju gabinetem Rzeszy, w którym odpowiedzialni ministrowie poszczególnych państw tworzą kolegjum wspólne w celu radzenia nad sprawami, dotyczącymi wspólnych interesów bez względu na to, czy idzie o opracowanie aktów prawodawczych, czy też o ich wykonanie.

Poszczególne państwa niemieckie posiadają niejednakowo i zależną od swych rozmiarów reprezentację w Radzie Związkowej. Prusy mają 17 głosów, Bawaria — 6, Saksonja i Wirtembergja — po 4, Badenia i Hesja — po 3, Meklemburg-

¹⁾ *Laband* l. c. str. 40.

Schwerin i Brunświk—po 2, pozostałe zaś—po jednym¹⁾. Głosy jednego państwa tworzą całość nierozzerwalną, przyczym bez względu na liczbę obecnych jego przedstawicieli votum jest zawsze całkowite.

W świetle tych liczb zrozumiałym się staje przepis konstytucji, według którego zmiany konstytucyjne nie mogą być dokonane, o ile przeciwko nim złożone będzie conajmniej 14 głosów. Grupa drobnych państw może w ten sposób odrzucić wszelki projekt zmiany konstytucji, złożony przez państwo większe. Z drugiej strony same Prusy są w stanie obalić wszelką niedogodną dla nich zmianę. Siedmnaście głosów Prus i siedmnaście głosów państw drobnych stanowią równowagę polityczną Niemiec, o ile wogóle można mówić o istnieniu w Niemczech przeciwwagi wobec potęgi Prus²⁾.

W charakterze odpowiedzialnych przedstawicieli członkowie Rady Związkowej są mianowani i odwoływani na podstawie decyzji poszczególnych rządów; stała ich odpowiedzialność czyni w znacznym stopniu zbytecznymi formalne instrukcje co do głosowania w poszczególnych wypadkach. Drobne państewka uważały obowiązek utrzymywania stałych przedstawicieli za uciążliwy, i ponieważ prawo nie wymaga, aby przedstawiciele poszczególnych państw byli ich obywatelami, zaczęły one, ze względów oszczędnościowych, wysyłać wspólnych przedstawicieli, reprezentujących po kilka państw. Od 1880 r. jednakże każda sesja Rady Związkowej składa się

¹⁾ Reprezentacja Alzacji i Lotaryngji w Radzie Związkowej składa się z trzech członków, mianowanych przez Namiestnika. Od innych członków Rady różnią się oni tym, że nie głosują nad projektami zmiany konstytucji Rzeszy, i że głosy ich nie są liczone w wypadku, gdy od nich zależy większość za wnioskiem, popieranym przez Prusy. *Przyp. tłom.*

²⁾ Faktycznie posiadają Prusy w Radzie Związkowej 18-e głosów, gdyż na podstawie umowy, zawartej z Księstwem Waldeck, rząd pruski prowadzi całą administrację tego państwa i stąd wyznacza przedstawiciela jego do Rady. Do niedawna miały Prusy izównież przeważny wpływ na mianowanie przedstawicieli Brunświku. *Przyp. tłom.*

z dwóch okresów; podczas pierwszego rozpatrywane bywają sprawy najważniejsze, i wtedy każde państwo, o ile pragnie wziąć udział w głosowaniu, uczynić to winno za pośrednictwem swego specjalnego przedstawiciela. W drugim okresie rozpatrywane są sprawy drugorzędne, i wówczas dopuszczalne jest przedstawicielstwo zbiorowe.

Atrybucje Rady Związkowej. Rada Związkowa zajmuje w niemieckim systemie konstytucyjnym stanowisko podobne pod pewnym względem do stanowiska Senatu w ustroju państwowym Rzymu starożytnego. Wszystkie atrybucje, nie przyznane wyraźnie innym organom konstytucyjnym, należą do Rady Związkowej, i w zasadzie nie istnieje rodzaj władzy, któryby nie należał do zakresu jej kompetencji. Jest ona w ten sposób naczelnym organem Rzeszy i sprawując jednocześnie władzę prawodawczą, administracyjną i sądową, posiada budowę bardzo skomplikowaną.

W charakterze ciała *prawodawczego* Rada Związkowa kieruje całym biegiem prac prawodawczych. Parlament posiada wprowadzić prawo inicjatywy, w praktyce jednak rzadko z niego korzysta. Wnioski prawodawcze w większości wypadków kierowane są naprzód do Rady Związkowej i dopiero z jej sankcją wpływają do parlamentu. Po uchwaleniu przez przedstawicielstwo ludowe wracają one znowu do Rady Związkowej i bywają przez nią ostatecznie zatwierdzane. Ponadto wszystkie najważniejsze projekty praw opracowywane są przez urzędników Rzeszy i składane w Radzie Związkowej przez Kanclerza, który w osobie swej łączy godność przewodniczącego organu związkowego z godnością pierwszego delegata pruskiego. W ten sposób w dziedzinie prawodawczej Prusy korzystają z wpływów przeważających. Do nich głównie należy prawo inicjatywy, zaś Rada Związkowa, w której Prusy rozporządzają 17-u głosami, jest źródłem wszelkiego, mającego poważniejsze znaczenie, kroku politycznego. Parlament posiada, naturalnie, prawo inicjatywy prawodawczej i niekiedy korzysta z niego z wielką energją i stanowczością, lecz uchwały jego nie mogą nabrać mocy prawnej bez zgody kierowni-



czego i kontrolującego organu, Rady Związkowej. Zgoda Rady Związkowej i parlamentu jest również niezbędna przy zawieraniu wszelkich traktatów, dotyczących spraw, które należą do sfery kompetencji prawodawczej Rzeszy.

Projekty prawodawcze, składane przez Radę Związkową parlamentowi, są zazwyczaj popierane w parlamencie, jeżeli nie przez samego Kanclerza, to przez specjalnie upoważnionego członka Rady; parlament bywa przytym zazwyczaj uprzedzany o prawach, które Rada uważa za możliwe do przyjęcia. Wszyscy członkowie Rady Związkowej mogą być obecni w parlamencie i wypowiadać swe poglądy z powodu rozpatrywanego projektu, wówczas nawet, gdy ich punkt widzenia nie jest identyczny z poglądami większości Rady¹⁾.

Funkcje *administracyjne* Rady Związkowej mogą być najkrócej określone przez wyraz *nadzór*. Uwzględnia ona wszystkie braki i luki, które wynikają przy stosowaniu praw przez urzędy i może—o ile braki te nie mogą być usunięte w inny sposób—wydawać rozporządzenia, niezbędne dla wypełnienia luk i opuszczeń. Ma prócz tego głos przy obsadzaniu niektórych najważniejszych urzędów cesarstwa, a więc mianuje lub wybiera członków Izby Obrachunkowej (*Rechnungshof*), Sądu Rzeszy (*Reichsgericht*), Sądu Dyscyplinarnego (*Disziplinargericht*), oraz urzędników, zarządzających funduszami emerytalnymi, i członków dyrekcji Banku Rzeszy. Zatwierdza ona także bezpośrednio lub przez swe wydziały konsulów i wszystkich urzędników, kontrolujących pobieranie ceł i podatków przez poszczególne państwa na podstawie ustaw Rzeszy. Wyliczając funkcje Rady Związkowej w dziedzinie władzy wykonawczej, należy wspomnieć również, iż zgoda jej jest niezbędna dla wypowiedzenia wojny (z wyjątkiem inwazji nieprzyjacielskiej, gdy Cesarz może wypowiedzieć wojnę z mocy własnej władzy), dla rozwiązania parlamentu podczas sesji i dla zastosowania środków przymusowych względem państwa, należącego do składu Rzeszy.

¹⁾ Prawo to nie przysługuje trzem przedstawicielom Alzacji i Lotaryngji. *Przyp. łom.*

Funkcje *sądowe* Rady Związkowej wynikają poczęści ze stanowiska jej, jako najwyższego urzędu administracyjnego. Gdy działa ona w charakterze takiego urzędu, liczne jej opinie posiadają charakter orzeczenia najwyższej instancji apelacyjnej w sprawach administracyjnych. Przy tym kompetencje jej znacznie wykraczają poza granice sfery czysto administracyjnej. Rada Związkowa może uznać poszczególne państwa za winne pogwałcenia prawa i wydać nakaz wykonania. Jest ona sądem wyższej instancji w każdym wypadku odmowy przez sąd wymiaru sprawiedliwości, o ile odmowa ta pochodzi z luki lub braku odnośnej normy prawnej w danym państwie; w takich wypadkach Rada ma możność zmuszenia państwa do uzupełnienia braku w systemie prawnym i zaspokojenia interesów skarżącego. Jest wreszcie sądem apelacyjnym we wszystkich wypadkach sporu pomiędzy rządem Rzeszy a poszczególnymi państwami i we wszystkich sporach pomiędzy dwoma lub kilku, należącymi do Rzeszy państwami, o ile te dotyczą nie tylko kwestji cywilno-prawnych (takie sprawy są rozstrzygane przez zwykłe sądy cywilne), lecz i kwestji prawa publicznego.

W wypadku, gdy członkowie Rady Związkowej nie mogą dojść do zgody co do rozstrzygnięcia tego rodzaju sporu, Rada ucieka się do władzy prawodawczej, i kwestja sporna bywa rozstrzygnięta przez nowostworzone prawo. O ile Rada Związkowa uznaje się, wskutek swej organizacji lub z innych powodów, za niekompetentną do występowania w charakterze sądu, może ona przekazać swą sądową władzę zwykłemu sądowi lub rzeczoznawcom. Taki wypadek miał miejsce przy rozstrzygnięciu sporu pomiędzy Saksonją a Prusami z powodu kolei żelaznej Berlińsko-Drezdeńskiej.

Organizacja Rady Związkowej. W Radzie Związkowej przewodniczy Kanclerz Rzeszy, mianowany przez Króla Prus i należący do liczby siedmnastu przedstawicieli pruskich. Większość komentatorów konstytucji niemieckiej jest zdania, iż aby mógł przewodniczyć w Radzie Związkowej, musi być Kanclerz jej członkiem. W wypadku

równego podziału głosów przeważa głos Kanclerza, znaczy to, iż zapewnioną przewagę ma to zdanie, za którym oddane są głosy Prus, gdyż ich votum jest niepodzielne, głos zaś Kanclerza stanowi nie własne jego votum, lecz siedemnastą część całego votum Prus.

Kanclerz może mianować zastępcę dla przewodniczenia w razie swej nieobecności, przyczym wybór jego ograniczony jest przez to tylko, że o ile zastępca nie jest Prusakiem, to musi być Bawarczykiem. Może również mianować zastępcę dla wykonywania wszystkich swych czynności; zastępcstwo takie obejmuje przewodnictwo w Radzie Związkowej, z wyjątkiem tych wypadków, gdy obowiązek ten jest specjalnie komu innemu przekazany, jak również wówczas, gdy zastępca nie jest członkiem Rady Związkowej.

Będąc ciałem nie tylko prawodawczym, ale i administracyjnym, Rada Związkowa może być zwoływana i w okresie między sesjami parlamentu. Zwołanie jej jest obowiązkowe, gdy domaga się tego jedna trzecia jej członków. Prace jej posiadają ciągłość, sprawy rozpatrywane w niej są przenoszone z jednej sesji na drugą bez przerwy — w tym sensie, że każda sesja rozpoczyna swe prace od tej sprawy, na której zatrzymała się sesja poprzednia. Zapewnia to pracom Rady Związkowej sprawność i owocność. Posiedzenia jej są poufne i przebieg narad — na wzór narad gabinetu ministrów — jak i wszelkie różnice zdań pomiędzy jej członkami i wszelkie porozumienia wewnętrzne nie są ujawniane.

Konstytucja niemiecka nie przewiduje koniecznego minimum obecności na posiedzeniach Rady Związkowej, określonego *quorum*. Prawnicy niemieccy są zdania, że Rada Związkowa może pełnić swe czynności, o ile nawet — pod warunkiem formalnego jej zwołania — obecny jest tylko Kanclerz — przewodniczący.

Żadne z państw poszczególnych nie może brać udziału w głosowaniu nad sprawami, które nie potracają o ich interesy.

Rada Związkowa, wzorem innych ciał obradujących, przekazuje różne sprawy do uprzedniego ich omówienia specjal-

nym komisjom, składającym się z jej członków. Posiada ona trzy stałe komisje, a mianowicie: do spraw Alzacji i Lotaryngji, konstytucyjną i trybu spraw.

Bez porównania większe jednak znaczenie mają te osiem delegacji, złożonych z członków Rady Związkowej, które, aczkolwiek nazywane są wydziałami, posiadają raczej charakter komisji, ponieważ kontynuują swe prace w przerwach między sesjami. Z pośród tych komisji dwie, a mianowicie: „siły zbrojnej lądowej i fortyfikacji“ oraz „siły zbrojnej morskiej“ mianowane są przez Cesarza; pięć komisji wybiera corocznie Rada Związkowa; są to komisje: „ceł i podatków“, „handlu i przemysłu“, „kolei żelaznych, poczt i telegrafów“, „sprawiedliwości“ i „rachunkowości“; ósma i najważniejsza komisja „do spraw zagranicznych“ składa się z przedstawicieli Bawarii, Saksonji i Wirtembergji oraz trzech członków z wyboru Rady Związkowej. Do każdej z tych komisji muszą należeć przedstawiciele przynajmniej pięciu państw, do których liczby wchodzi obowiązkowo delegaci Prus, z wyjątkiem komisji do spraw zagranicznych. Specjalny przedstawiciel w tej komisji nie jest Prusom potrzebny, gdyż za pośrednictwem Króla swego, który jest jednocześnie Cesarzem niemieckim, kierują one całą polityką zagraniczną Niemiec. Komisja ta jest ustanowiona w celu pilnowania stosunków międzynarodowych i zaznajamiania od czasu do czasu poszczególnych państw niemieckich z sytuacją zewnętrzną. „Nie składa ona Radzie Związkowej żadnych wniosków ani sprawozdań; jest przeznaczona dla ześrodkowania wiadomości o biegu polityki zagranicznej i dla wymiany zdań w tych sprawach z organami administracyjnymi Rzeszy¹⁾“. W ten sposób działalność tej komisji rozwija się zupełnie niezależnie od jej stosunku do Rady Związkowej i tym się głównie różni od innych komisji, które posiadają obowiązki przedewszystkim wobec Rady Związkowej i jej przeważnie składają sprawozdania.

Prócz prawa do reprezentacji w komisji spraw zagranicznych, w której przewodniczy przedstawiciel Bawarii, posiada-

¹⁾ *Laband.* I. c. str. 46.

ją Wirtembergja, Bawarja i Saksonja prawo udziału w komisjach, mianowanych przez Cesarza („siły zbrojnej lądowej i fortyfikacji“ oraz „siły zbrojnej morskiej“). Prusy korzystają z prawa przewodniczenia we wszystkich komisjach, prócz komisji spraw zagranicznych. Każde państwo, biorące przez swego przedstawiciela udział w komisji, posiada w niej jeden głos; uchwały zapadają zwykłą większością głosów.

Parlament i jego kompetencje. Błędne byłoby traktowanie Rady Związkowej i parlamentu, jako dwu izb zgromadzenia prawodawczego Rzeszy, różniących się odmiennym składem i tym, że izba wyższa wykonuje pewne czynności, nie mające charakteru prawodawczego. Ścisłe biorąc, Rada Związkowa i parlament posiadają zupełnie różne stanowiska. Rada Związkowa jest zwierzchnim organem cesarstwa, przedstawicielem „związku niemieckich monarchów i senatów wolnych miast“. Aczkolwiek inicjatywa prawodawcza od niej przeważnie pochodzi, w zasadzie jednak praca prawodawcza stanowi taką samą jej czynność, jak administracja i wykonywanie czynności sądowych. Rada Związkowa, jako część administracji, rządzi, podczas gdy parlament w charakterze przedstawiciela narodu niemieckiego kontroluje. Prawo kontroli wykonuje parlament nie tylko przez udział w prawodawstwie, lecz również udzielając lub odmawiając sankcji tym rozporządzeniom administracyjnym, dla których zgoda jego jest wymagana przez konstytucję; kontrola ta jest stosowana również drogą odrzucania projektów prawodawczych, niezbędnych do wykonania traktatów, których parlament nie aprobuje, drogą prawa zarządzenia śledztwa o prowadzeniu przez rząd poszczególnych spraw, drogą prawa czynienia przedstawień i t. d.

Trudno wyliczyć wyczerpująco kompetencje parlamentu; urzeczywistniane w ten czy w inny sposób, obejmują one całą działalność państwową. Kompetencje prawodawcze cesarstwa nie posiadają od r. 1872 granic w dziedzinie prawodawstwa prywatnego.

Parlament nie jest reprezentacją poszczególnych państw,

ani ludności tych państw, uważanych za odrębne jednostki, lecz przedstawicielstwem całego narodu niemieckiego. Przy pierwotnym podziale na okręgi wyborcze jeden poseł przypadał na 100.000 mieszkańców, przy czym okrąg wyborczy nie może wykraczać poza granice poszczególnych państw ani łączyć w sobie terytorjum należącego do kilku państw. Państwo, liczące mniej niż 100.000 mieszkańców, stanowi w ten sposób oddzielny okrąg i wysyła swego przedstawiciela do parlamentu.¹⁾ Każdy okrąg wybiera jednego posła. Liczba posłów do parlamentu, stanowi obecnie 397; Prusy wybierają prawie dwie trzecie — 236. Okręgi wyborcze, ustanowione w 1871 r. wymagają obecnie nowego podziału.²⁾ Okręgi wyborcze w państwach północnych były ustalone przez ustawę, wydaną jeszcze za czasów Związku Północno-Niemieckiego. Podział na okręgi wyborcze w Bawarii odbywa się w drodze prawodawstwa bawarskiego, w pozostałych zaś państwach południowych na zasadzie uchwały Rady Związkowej. Podziału okręgów wyborczych na rewiry dokonywują władze administracyjne poszczególnych państw.

Członkowie parlamentu wybierani są drogą powszechnego, tajnego i bezpośredniego głosowania. Czynne i bierne prawo wyborcze posiadają osoby, które ukończyły 25 lat.

Wybór posła odbywa się na zasadzie absolutnej większości głosów. W wypadku, gdy żaden z kandydatów większości takiej nie osiągnie, kierujący wyborami komisarz — urzędnik, mianowany przez rząd każdego z poszczególnych państw — wyznacza wybory ponowne, które muszą być dokonane po upły-

1) Obecnie w takim położeniu znajdują się 3 państwa, a mianowicie: Schaumburg—Lippe (47.000 mieszkańców), Schwarzburg—Sondershausen (90.000) i Waldeck (62.000). *Przyp. tłum.*

2) Berlin (bez przedmieść), wybierający 6 posłów, liczył w 1914 r. 2 miliony mieszkańców. Obecna nierównomierność podziału okręgów powoduje takie nprz. zjawiska, iż podczas ostatnich (w 1912 r.) wyborów do parlamentu istniało w Niemczech 11 okręgów z liczbą uprawnionych do głosowania ponad 100.000 (z tego w jednym około 340.000), obok tego zaś 39 okręgów z liczbą poniżej 20.000 (w jednym z nich około 11.000). *Przyp. tłum.*

wie 14 dni od czasu ogłoszenia wyników pierwszych wyborów, przyczym wybór odbywa się pomiędzy dwoma kandydatami, na których za pierwszym razem oddano najwyższą liczbę głosów. O ile na tych powtórnych (ściślejszych) wyborach kandydaci otrzymają po równej liczbie głosów, rozstrzyga losowanie.¹⁾

Dni wyborów do parlamentu określane są nie przez prawa zasadnicze, lecz w drodze rozporządzenia, gdyż parlament może być rozwiązany przez Cesarza za zgodą Rady Związkowej (na mocy jej uchwały, w której ustanowieniu biorą udział Prusy) przed upływem normalnego pięcioletniego okresu, na jaki parlament bywa wybierany.

W wypadku rozwiązania parlamentu wybory ponowne muszą być dokonane w ciągu 60-ciu dni od chwili rozwiązania, w ciągu zaś 90-u dni musi być nowowybrany parlament zwołany. Cesarz może odraczać posiedzenia parlamentu—bez zgody tego ostatniego — jeden tylko raz w ciągu sesji i na okres nie dłuższy, jak 30 dni.

Organizacja parlamentu. Parlament, zwołany przez Cesarza, odbywa sesje przynajmniej raz na rok. Jednocześnie z parlamentem musi Cesarz zwołać również Radę Związkową.

Posiedzenia parlamentu są publiczne; nie może on według własnego uznania odbywać posiedzeń tajnych, gdyż z punktu widzenia prawa posiedzenia takie uważane są za prywatne narady posłów i na nich nie mogą być pobierane uchwały, mające znaczenie urzędowe. Parlament sam wybiera swego przewodniczącego, wiceprzewodniczących i sekretarzy. Dla ułatwienia prac formalnych posłowie przed rozpoczęciem sesji tworzą na podstawie losowania siedem sekcji (*Abteilungen*) o możliwie jednakowym składzie liczebnym. Sekcje mają za

¹⁾ Członkowie parlamentu, mianowani na urząd płatny w Rzeszy lub jednym z państw poszczególnych, albo wogóle na urząd, zapewniający wyższe stanowisko lub szersze atrybucje, niż urząd, który zajmowali podczas wyboru, muszą złożyć mandat i podać się ponownemu wyborowi.

zadanie sprawdzanie mandatów oraz wybór komisji. Parlament nie posiada komisji stałych; lecz od czasu do czasu wybierane są komisje dla zebrania niezbędnych informacji lub uprzedniego opracowania projektów rządowych. Komisje składają się z osób, wybranych przez sekcje, z których każda wybiera do komisji odpowiednią liczbę członków. Wszakże przywódcy stronnictw zawsze zgóry dokonują podziału miejsc w komisjach; sekcje stosują się zawsze do ich wskazówek.

Dla prawomocności posiedzeń parlamentu wymagana jest obecność połowy jego członków, dla prawomocności uchwał—obecność absolutnej większości posłów.

Interesujące są pierwsze kroki nowowybranego parlamentu. Rozpoczyna on swe czynności pod przewodnictwem najstarszego członka, następnie wybiera przewodniczącego, dwóch wiceprzewodniczących i sekretarzy, przyczym przyjdum jest wybierane z początku na cztery tygodnie. Po upływie tego czasu odbywają się wybory na pozostałe trwanie sesji. Wybory przyjdum powtarzane są przed rozpoczęciem każdej sesji, wszakże wybory próbne dokonywane bywają jedynie na początku okresu prawodawczego.

Atrybucje parlamentu. Jak już było zaznaczone, Rada Związkowa rządzi, parlament zaś do pewnego stopnia kontroluje, lecz tylko do pewnego stopnia. Zgoda jego jest niezbędna dla nadania całemu prawodawstwu mocy obowiązującej. Rada Związkowa, aczkolwiek posiada inicjatywę prawodawczą, nie może wykonywać pracy prawodawczej bez udziału przedstawicielstwa ludowego.

Podobnie, jak i inne ciała przedstawicielskie, parlament uchwała podatki i poddaje działalność rządu szczegółowej krytyce, zwłaszcza gdy chodzi o kredyty. Ale roczny budżet przekazywany jest parlamentowi — jak i inne wnioski prawodawcze — przez Radę Związkową po uprzednim przez nią uchwaleniu. Liczne pozycje o wydatkowaniu znacznych sum uchwalane są nie na jeden rok, lecz na czas dłuższy. Tak naprz., wydatki na utrzymanie armji, wynoszące znaczne sumy, ustanawiane bywają na okres kilkoletni. Wskutek tego, w prak-

tyce decyzje parlamentu dotyczą przeważnie nowych albo drugorzędnych pozycji budżetowych.

Żaden z ministrów nie jest odpowiedzialny wobec parlamentu za swe działania i wnioski. Cesarz może każdej chwili rozwiązać parlament za zgodą Rady Związkowej i często też z powodzeniem korzysta z tego prawa, w celu uzyskania pożądanej większości podczas wyborów ponownych.

Wszystko to świadczy, iż parlament może wprawdzie wywierać pewien wpływ na bieg spraw, może przy pomocy nieustannej i umiejętnej krytyki osiągać niekiedy — aczkolwiek z opóźnieniem — powodzenia, może [zmuszać rząd do zmiany kierunku politycznego, ale cała działalność parlamentu potwierdza fakt, że nie jest on ciałem rządzącym, że główna jego działalność polega nie na inicjatywie, ale na kontroli.

Podczas gdy rozróżnienie pomiędzy władzą wykonawczą a prawodawczą przeprowadzono w Niemczech dość ściśle, podział pomiędzy władzą wykonawczą a sądową nie jest w praktyce życia publicznego tak wyraźny. Sprawiedliwość jest jedną z gałęzi administracji. Dlatego też pojęcie „zarząd państwowy Rzeszy“ obejmuje wszystkie gałęzie działalności Rzeszy niemieckiej prócz dziedziny prawodawczej.

Kancelarz Aczkolwiek zgodnie z podstawową zasadą konstytucji „zwierzchnia władza prawodawcza należy do Rzeszy, poszczególne zaś państwa posiadają jedynie autonomję“, to jednak Rzesza korzysta jedynie z części przysługujących jej obszernych kompetencji i sama ograniczyła swe atrybucje do zwierzchniego nadzoru, pozostawiając poszczególnym państwom wykonywanie praw ogólnych.

Rzesza posiada wszakże swe odrębne organy administracyjne, przy pomocy których odgrywa w sprawach państwowych przy wykonywaniu swej władzy nadzorczej lub wykonawczej, bardzo wybitną, choć ściśle kierowniczą rolę. Zwierzchnikiem i ośrodkiem administracji Rzeszy jest Kancelarz, którego urząd nie ma odpowiednika w organizacji innych państw konstytucyjnych.

1. Kancelarz może być w pewnym względzie uważany za osobę, odpowiedzialną za samego Cesarza. Gdyby ktokolwiek mógł sobie dokładnie przyswoić ideę odpowiedzialnego monarchy konstytucyjnego, stojącego obok monarchy odpowiedzialnego, przyczym władza pierwszego zależy od drugiego — miałby dokładne, chociaż teoretycznie nieściśle, pojęcie o istotnym charakterze stanowiska Kancelarza Rzeszy niemieckiej. Jest on odpowiedzialnym mandatarjuszem Cesarza. Mianowany przez Cesarza i usuwany według jego uznania, zajmuje on jednakże stanowisko zwierzchnika administracji, stojąc pomiędzy Cesarzem i parlamentem, jako przedmiot krytyki i cel wszystkich napaści. Kancelarz nie jest ministrem odpowiedzialnym w sensie angielskim lub francuskim, gdyż Niemcy, ściśle mówiąc, nie posiadają odpowiedzialności parlamentarnej. Zajmuje on wprawdzie do pewnego stopnia stanowisko podobne do tego, jakie zajmuje minister angielski lub francuski: musi na żądanie zdawać sprawę z czynności administracyjnych, ale skierowana przeciwko niemu uchwała nie powoduje jego dymisji. Odpowiedzialność Kancelarza polega nie na możliwości przymuszenia go do zrzeczenia się zajmowanego stanowiska, lecz na odpowiedzialności wobec prawa. Nie jest on przedstawicielem większości parlamentu, a jedynie posłusznym wykonawcą woli prawa.

Ta „odpowiedzialność“ Kancelarza, o ile faktycznie istnieje, stanowi tarczę nie tylko dla Cesarza, lecz i dla wszystkich ministrów. „Konstytucja cesarstwa zna jednego tylko głównego kierownika administracji — Kancelarza Rzeszy“¹⁾.

Urząd Kancelarza do takiego stopnia zawiera w sobie całą administrację, że wszystkie atrybucje, nie przekazane specjalnie innym osobom, należą *eo ipso* do Kancelarza.

Tak więc, utrzymuje on stosunki z obcimi państwami, o ile niema w tym celu specjalnie mianowanego urzędnika. Ma on także ułatwiać stosunki pomiędzy Radą Związkową a parlamentem. Stosunek Kancelarza do parlamentu streszcza się pozatym w obowiązku przedstawiania co rok budżetu Rzeszy.

¹⁾ Laband l. c. str. 57.

2. Z bliższego wejrzenia wynika, iż urząd Kanclerza jest nie tylko ośrodkiem, ale i źródłem władzy wszystkich gałęzi zarządu państwowego. Przynajmniej teoretycznie kanclerz obejmuje całokształt administracji: rozmaite istniejące obecnie jej działy pochodzą niejako od niego, są jak gdyby częściami wszechobejmującej sfery jego kompetencji. W klasyfikacji urzędowej, przyjętej przez komentatorów niemieckiego prawa publicznego, Kanclerz stanowi samodzielną kategorię¹⁾. Klasyfikacja ta jest następująca: 1) Kanclerz Rzeszy, 2) urzędnicy administracji w ścisłym tego słowa znaczeniu, 3) urzędnicy niezależnego (t. zn. odrębnego) działu finansowego i 4) urzędnicy sądowi. Kanclerz stoi na czele całego systemu administracyjnego Rzeszy.

3. Na trzecim miejscu wśród obszernych atrybucji kanclerza znajduje się kontrola wykonywania praw w poszczególnych państwach Rzeszy. W stosunku do licznych praw, których wykonanie przekazane jest poszczególnym państwom, Rzesza może nie tylko wskazać, co ma być uczynione, lecz i drogę, po której ma nastąpić urzeczywistnienie przepisu, i na Kanclerzu ciąży obowiązek nadzoru nad wykonaniem takich wskazówek²⁾. Wykonując ten obowiązek, ma on wszakże do czynienia nie bezpośrednio z urzędnikami, lecz z rządami państwowymi, wobec których urzędnicy ci ponoszą odpowiedzialność. Rada Związkowa rozstrzyga mogące stąd wyniknąć spory pomiędzy Kanclerzem a rządami poszczególnych państw.

4. Działając w charakterze przewodniczącego Rady Związkowej, Kanclerz występuje jedynie jako urzędnik Prus, nie zaś Rzeszy. Znajduje się on bowiem w Radzie Związkowej, jako przedstawiciel Króla Prus, a nie Cesarza, gdyż ten nie posiada w Radzie reprezentacji. Wbrew wszelkim teorjom

¹⁾ *Laband* !. c. str. 56.

²⁾ Wydatki na wykonanie praw Rzeszy przez poszczególne państwa ponoszą własne ich skarby, nie zaś skarb Rzeszy. Wydatki te stanowią część sum, wpłacanych przez poszczególne państwa na zasilenie skarbu Rzeszy. Muszą one co rok składać rządowi Rzeszy sprawozdania o wykonywaniu jej rozporządzeń administracyjnych.

przeciwnym, sprawami Rzeszy kieruje przez Kanclerza rząd pruski.

W ciągu prawie całego czasu istnienia Rzeszy Kanclerz był jako przewodniczący Rady zarazem pierwszym ministrem Prus; łączenie tych dwóch urzędów jest nie tylko naturalne, ale i pożądane.

Wice-kanclerz. Prawodawstwo Rzeszy dwukrotnie wzmiankuje o zastępcy Kanclerza. Jak już było wspomniane przy rozbiórce przewodnictwa w Radzie Związkowej, Kanclerz może zamianować swego zastępcę, za którego działania jest jednakże odpowiedzialny. Ponadto, prawo z dn. 17 marca 1878 r. upoważnia Cesarza do mianowania odpowiedzialnego wice-kanclerza. Bywa on mianowany na prośbę samego Kanclerza w celu wykonywania wszystkich lub pewnej części jego obowiązków, o ile sam nie może ich wykonać, naprz. wskutek zbyt dużego zaabsorbowania sprawami państwowymi; sprawę o konieczności takiej nominacji rozstrzyga sam Kanclerz. Mianowanie wice-kanclerza nie przeszkadza, aby Kanclerz przejął znów niektóre ze spraw, przekazanych wice-kanclerzowi i wykonywał je zwykłym trybem. W ten sposób Kanclerz jest istotnie odpowiedzialny za wszystkie gałęzie administracji; wice-kanclerz zaś bywa mianowany jedynie ze względów praktycznych¹⁾.

¹⁾ Przepis konstytucji, przewidujący możliwość mianowania zastępców Kanclerza do zarządzania poszczególnymi działami administracji, znalazł z biegiem czasu szerokie zastosowanie. Doprowadziło to do powstania szeregu wyższych urzędów, odpowiadających — jeśli nie formalnie, to faktycznie — urzędowi ministrów w innych państwach. Aczkolwiek konstytucja niemiecka zna formalnie tylko jednego ministra — jest nim Kanclerz Rzeszy — olbrzymi rozrost gospodarki państwowej Niemiec zmusił do powierzenia poszczególnych gałęzi administracji odpowiedzialnym kierownikom, t. zw. sekretarzom stanu. Stworzono więc urzędy sekretarzy stanu spraw zagranicznych, marynarki, poczt, finansów, sprawiedliwości, kolei (należących do Rzeszy i znajdujących się w Alzacji i Lotaryngji), spraw wewnętrznych i kolonji. *Przyp. tłum.*

Polityka zagraniczna. Chociaż przy założeniu cesarstwa sprawy polityki zagranicznej całkowicie przekazane zostały rządowi Rzeszy, poszczególne państwa nie są pozbawione możliwości utrzymywania odrębnych stosunków z obcymi dworami; stosunki te jednak ograniczać się powinny do takich jedynie spraw, które dotyczą interesów tych wyłącznie państw i nie potracają o interesy całych Niemiec. Tak naprz. kwestja wydawania przestępców, przyczyniania się do rozwoju nauki i sztuki, stosunków osobistych i dynastycznych domów panujących — jednym słowem, wszystkie sprawy, dotyczące wyłącznie osób prywatnych, obywateli poszczególnych państw mogą być załatwiane, na życzenie, przez te państwa, niezależnie od kierownictwa spraw zagranicznych Rzeszy. Tym sposobem poszczególne państwa mają najzupełniejsze prawo utrzymywania agentów dyplomatycznych dla swych własnych celów, tak samo, jak Rzesza posiada swych przedstawicieli dla szerszych zadań utrzymywania pokoju i dobrych stosunków w Europie. Zdarza się często, że Rzesza i poszczególne, należące do jej składu, państwa mają jednocześnie przy tym samym obcym rządzie różnych przedstawicieli. W wypadku, gdy poszczególne państwa nie posiadają specjalnych przedstawicieli, interesy ich są reprezentowane zazwyczaj przez agenta dyplomatycznego Rzeszy. Wydział administracji Rzeszy, który zarządza sprawami zagranicznymi, znany jest pod nazwą „Urzędu spraw zagranicznych“ (*das Auswärtige Amt*).

Polityka wewnętrzna. Jak już było powiedziane, kierownictwo polityką wewnętrzną powierzone jest w znacznym stopniu poszczególnym państwom pod ogólną kontrolą władz Rzeszy. Prawodawcza jednak sfera kompetencji Rzeszy jest znacznie szersza, niż sfery kompetencji władz centralnych we wszelkich innych państwach związkowych. Rzesza reguluje drogą prawodawczą wielką ilość spraw i przekazuje wykonywanie ustanowionych norm prawnych poszczególnym państwom, przyczym ujawnia się stała tendencja w kierunku rozszerzenia sfery kompetencji prawodawczej Rzeszy. Ustanawia ona nie tylko normy prawne, których jednoli-

tość jest niezbędna, naprz. prawa o małżeństwie lub rozwodzie, lecz także normuje sprawy, niekoniecznie wymagające jednakowego uregulowania, wydaje więc przepisy o prawnym miejscu zamieszkania, o biednych, ubezpieczeniach i t. p. Nadzór nad wykonaniem praw przez państwa poszczególne posiada charakter bardzo systematyczny i ścisły.

Miary i wagi. Metody kontroli, stosowanej przez Rzeszę, mogą być zilustrowane w zastosowaniu do miar i wag. Przepisy o normalnych miarach i wagach, które mogą być w handlu używane, należą do prawodawstwa Rzeszy; wykonywane są natomiast przez urzędników, będących na służbie poszczególnych państw, i pod kierownictwem ich rządów. Ścisła kontrola nad działalnością tych urzędników skoncentrowana jest w Berlinie. Istnieje tam wzorowo zorganizowany urząd miar i wag (*Normal-Eichungs-Kommission*), który na życzenie dostarcza normalnych miar i wag, kontroluje stronę techniczną spraw, związanych z tą gałęzią administracji, i utrzymuje stałe i bezpośrednie stosunki z odpowiednimi urzędnikami lokalnymi, którym od czasu do czasu udziela instrukcji.

System monetarny. W stosunku do systemu monetarnego kontrola Rzeszy posiada charakter bardziej bezpośredni. Państwa poszczególne nie mają prawa wydawania pieniędzy papierowych¹⁾; zarówno emisja banknotów, jak i bicie monet zależą od prawodawstwa Rzeszy. Wszakże co do wykonania, i tu poszczególne państwa są do pewnego

¹⁾ Prawo o Banku Rzeszy nie wyklucza jednak istnienia prywatnych instytucji, emitujących banknoty na podstawie uzyskanego w drodze prawodawstwa Rzeszy przywileju. Z tego przepisu wyłączona jest jedynie Bawaria, której przysługuje prawo zezwolenia bankowi prywatnemu na emitowanie banknotów do wysokości 70 milionów marek. Obecnie obok Banku Rzeszy istnieją tylko cztery instytucje prywatne, emitujące banknoty, a mianowicie banki: Bawarski, Saski, Wirtemberski i Badeński. Emisja ich jest jednakże względnie nieznaczna. *Przyp. tłum.*

stopnia agentami Rzeszy. Aczkolwiek bicie monet powierzono mennicom poszczególnych państw, w rzeczywistości nie jest to ich własna moneta, gdyż mennice wykonują to z rozkazu rządu Rzeszy, biją monetę jedynie w rozmiarach przez Rzeszę wskazanych, pracują pod bezpośrednią kontrolą jej komisarzy i pokrycie swych wydatków otrzymują z jej skarbu. Mennice te mogą być uważane za własność poszczególnych państw o tyle tylko, że urzędnicy i pracownicy znajdują się na ich służbie, a nie na służbie Rzeszy.

Koleje żelazne. Zarząd państwowy Rzeszy w dziedzinie gospodarki kolejowej istnieje, jak dotychczas, w niewielkich rozmiarach. Rzesza względnie mało korzystała dotąd z obszernych kompetencji w tej dziedzinie, przyznanych jej przez Konstytucję. Mogąc stosować kontrolę w szerokim zakresie, w rzeczywistości obserwuje ona jedynie i doradza. Urząd kolejowy Rzeszy (*Reichseisenbahnamt*) spełnia raczej funkcje doradcze, niż wykonawcze. Główny jego obowiązek nadzorczy polega na pilnowaniu, aby koleje utrzymywane były w dobrym stanie i posiadały jednolite zaopatrzenie. Niektóre koleje stanowią własność Rzeszy (w Alzacji i Lotaryngji), większość jednak należy do poszczególnych państw; te ostatnie są jednak obowiązane do zarządzania nimi w ten sposób, aby te nie współzawodniczyły między sobą i aby stanowiły część ogólnoniemieckiego systemu kolejowego¹⁾. W tym wypadku rząd Rzeszy nie korzysta z prawa ustanowienia przepisów, zmuszających poszczególne państwa do uległości wobec konstytucji, dlatego być może, że w tej dziedzinie państwa zawsze stosowały się do życzeń wzajemnych. Korzystając z Rady Związkowej dla nieformalnych narad w tej sprawie (konstytucja nie przyznaje Radzie żadnej władzy w sprawie

¹⁾ Obowiązek poszczególnych państw zarządzania swymi kolejami, jako częścią systemu ogólnoniemieckiego, polega na ustanowieniu określonej liczby pociągów, dostatecznej dla zaspokojenia wymagań komunikacji osobowej i towarowej, na ustanawianiu komunikacji bezpośredniej, na połączeniu kolejowym ważnych pod jakimkolwiek bądź względami miejscowości i t. p.

administracji kolejowej), państwa z powodzeniem osiągały uzgodnienia ustaw kolejowych w drodze porozumienia¹⁾.

W celach wojennych Rzesza może rozporządzać kolejami bez żadnych ograniczeń. Wobec znaczenia wojennego, jakie posiadają koleje, ministerjum komunikacji Rzeszy ma poważny głos w sprawach budowy i zaopatrywania kolei. Nawet koleje bawarskie mogą być postawione pod nieograniczoną kontrolę Rzeszy z chwilą, gdy formalny akt prawodawczy ogłosi, iż jest to wymagane przez interesy wojenne państwa niemieckiego. W stosunku do kolei innych państw wystarcza zwykła uchwała Rady Związkowej.

Poczta i telegraf. Administracja Rzeszy w tej dziedzinie jest nieco skomplikowana. W Bawarii i Wirtembergji zachowano własne systemy i dawną niezależność administracji na wzór tego, jak to ma miejsce w Bawarii w dziedzinie gospodarki kolejowej. Rzesza wydaje przepisy odnośnie o tyle tylko, o ile wymaga tego konieczność ujednostajnienia gospodarki pocztowo-telegraficznej dla całego państwa. W większości państw poczty i telegrafy kierowane są bezpośrednio przez władze Rzeszy. W pięciu państwach, a mianowicie: w Saksonji, Sachsen-Altenburg, obu Meklemburgach, Brunświku i Badencji istnieje pewnego rodzaju współdziałanie pomiędzy temi państwami a Rzeszą. Wszędzie jednak decyduje zasada, iż kontrola zwierzchnia należy do Rzeszy.

Patenty. Prócz tego, Rzesza wydaje patenty na wynalazki, wystawia świadectwa kapitanom okrętowym, sternikom i inżynierom morskim i bada, czy okręty morskie dają niezbędne gwarancje bezpieczeństwa żeglugi.

Siła zbrojna. Rzesza, jako taka, posiada flotę, nie posiada zaś armji lądowej. Co do sił morskich, to Pru-

¹⁾ Koleje Bawarskie znajdują się w odrębnej sytuacji, ponieważ Bawaria przyłączyła się do Rzeszy na warunkach specjalnych, zachowując znacznie szerszą, niż inne państwa, samodzielność w dziedzinie wojskowości, gospodarki kolejowej, poczt i telegrafów.

sy były jedynym państwem z pośród należących do Rzeszy, które utrzymywało flotę, lecz i one zrzekły się jej na rzecz Rzeszy, która tym sposobem wyłącznie zarządza morską siłą zbrojną. Zupełnie inna jest — przynajmniej formalnie — sytuacja armji lądowej. Składa się ona z kontyngensów, tworzonych, zaopatrywanych i ćwiczonych przez poszczególne państwa, które również mianują oficerów, oprócz wyższych dowódców. Taki system przewiduje konstytucja. W praktyce jednak rzecz się ma inaczej. W rzeczywistości tylko Bawarja, Saksonja, Wirtembergja i Brunświk posiadają odrębne urzędy wojskowe. Inne państwa natomiast przekazały swe prerogatywy wojskowe Prusom. Brunświk zresztą tworzy swe kontyngensy podług wzorów pruskich i przekazuje je pod dowództwo pruskich władz wojskowych. Jedynie Bawarja korzysta z prawa mianowania dowódcy swej armji. Wogóle zaś Cesarz jest zwierzchnim wodzem i mianuje wszystkich wyższych oficerów. Przepisy Rzeszy, szczegółowo normujące zarówno system poboru, umundurowanie, wyćwiczenie i dyscyplinę wojskową, jakoteż warunki mianowania i awansowanie oficerów, są jednakowo obowiązujące dla wszystkich państw.

Skarbowość. Wydatki Rzeszy są pokrywane częściowo z dochodów, częściowo zaś z sum, wpłacanych przez poszczególne państwa. Rzesza nie pobiera podatków bezpośrednich; dochody jej płyną głównie z ceł i akcyzy, z niektórych opłat stemplowych, z zysków poczt, telegrafów, kolei do niej należących, Banku Rzeszy i t. p. O ile dochody te niewystarczają, państwa poszczególne muszą zasilać skarb Rzeszy w stosunku do swej ludności. Strona wykonawcza systemu finansowego leży na państwach poszczególnych; tak naprz. urzędnicy celni, sprawujący swe obowiązki pod ogólną kontrolą Rzeszy, znajdują się na służbie poszczególnych państw

Urząd skarbowy Rzeszy, jak i inne wydziały zarządu państwowego, znajduje się pod bezpośrednim zwierzchnictwem Kanclerza.

Sprawiedliwość. W dziedzinie sprawiedliwości, jak i w innych gałęziach administracji, należących do sfery kompetencji Rzeszy, spełnia ona jedynie funkcje kontrolujące i ujednostajniające. Sądy państw poszczególnych są zarazem sądami Cesarstwa; ustawy ogólne tworzą dla nich jednolitą organizację i formy proceduralne.

Na czele całego systemu sądownictwa znajduje się Sąd Rzeszy (*Reichsgericht*) w Lipsku, stworzony w 1877 r. i będący najwyższą instancją. Rządy poszczególnych mianują sędziów w swych sądach i ustalają okręgi sądowe. Natomiast ustawy Rzeszy określają warunki, którym sędziowie winni odpowiadać. Orzeczenia Sądu Rzeszy wprowadzają jednolitość do stosowania praw.

Prawo obywatelstwa. Każdy obywatel państwa poszczególnego jest zarazem obywatelem Rzeszy i może korzystać ze swych praw obywatelskich w całej Rzeszy; przyznawanie prawa obywatelstwa, dokonywane przez rządy państw poszczególnych, odbywa się jednak na podstawie przepisów, zawartych w ustawodawstwie Rzeszy. Ustawodawstwo to drobiazgowo normuje podstawową kwestję stanu obywatelstwa; wskutek tego obywatel poszczególnego państwa wprost i bezpośrednio zostaje obywatelem Rzeszy.

Teoretycznie jednak słuszne jest zdanie, że prawo obywatelstwa w poszczególnych państwach stanowi podstawę pierwotną i że obywatelstwo ogólnoniemieckie wynika ze stanu obywatelstwa, przyznawanego przez państwa poszczególne.

Ustrój państwowy Prus.

Dla badacza ustroju politycznego Niemiec organizacja państwowa Prus posiada podwójne znaczenie. Z jednej bowiem strony Król Prus jest jednocześnie Cesarzem Niemiec, Prusy zaś są państwem, prezydującym w Rzeszy i kontrolującym faktycznie inne państwa. Liczne urzędy pruskie pełnią

zarazem funkcje organów wykonawczych Rzeszy; rząd pruski wreszcie jest, w najściślejszym tego słowa znaczeniu, organem i reprezentantem rządu Rzeszy. Z drugiej strony, sysem administracyjny Prus wykazuje najwyższą w Niemczech formę rozwojową zarządu lokalnego. Z punktu widzenia organizacji administracyjnej Prusy mogą być wogóle badane, jako najdoskonalsze państwo w Europie.

Rozwój systemu administracyjnego Prus do XIX w. Dopóki państwo pruskie nie zakończyło jeszcze długiego okresu rozwojowego, w ciągu którego znane było pod nazwą Marchji Brandenburskiej, i nie zajęło należnego mu obecnie miejsca wśród wielkich europejskich mocarstw militarnych, — jego system administracyjny był daleki od doskonałości i niewiele różnił się od zwykłego systemu średniowiecznego. Później, za czasów Wielkiego Elektora i najbliższych jego następców, Prusy były wyłącznie państwem militarnym, administracja ich zaś, chociaż już znacznie rozwinięta, zaabsorwowana była głównie armją. Dopiero po epoce Napoleońskiej staje się pruski system administracyjny wzorem centralizacji państwowej.

Wielki Elektor odniósł stanowcze zwycięstwo nad reprezentacją stanową Marchji i zapoczątkował politykę centralizacji zarządu lokalnego. W stosunku do miast nie było to zbyt trudne; istotna opozycja nie ujawniła się niemal zupełnie, i droga do centralizacji stała otworem. Władze wojskowe, które bezpośrednio reprezentowały Cesarza, oddawna już stanowiły w miastach czynnik decydujący w zakresie spraw policyjnych i t. p.; prócz tego drogą bezpośrednich rozkazów Cesarza regulowano kwestje podatkowe i finansowe, a niekiedy nawet zmieniano naturę przywilejów miejskich. Wobec istnienia takiego systemu ustanowienie posłusznych woli królewskiej burmistrzów i bardzo istotne ograniczenie przywilejów municypalnych — nie było zbyt trudne.

Nie tak łatwo było znieść przywileje prowincjonalne. Prusy Wielkiego Elektora i jego następców (nie były już Monarchją Brandenburską, lecz rozszerzonym wskutek podbojów

państwem. W licznych prowincjach, z których składało się królestwo, należało się liczyć z przywilejami stanowymi, gdyż stany, oddawna korzystające z przywilejów, uporzeczywie broniły ich przeciw zakusom władzy centralnej. Uważały się one niejako za kanały, które miały iść wola monarcharsza, wywierająca wpływ na zarząd prowincji; te zaś kanały nie zawsze były otwarte. Przez dłuższy czas stany korzystały z prawa mianowania urzędników prowincjonalnych, których wybierały z pośród mieszkańców prowincji. Po uporzeczywie dopiero walce zdołali Wielki Elektor i jego następcy, Królowie Prus, przekształcić przedstawicieli stanów na urzędników królewskich.

System spotęgowania centralizacji — o ile wogóle można mówić o jakimkolwiek systemie — polegał na zaszczerpieniu starym gałęziom zarządu lokalnego, pochodzącym jeszcze z czasów ustroju feodalnego, zasady kontroli władz centralnych. Stąd, naturalnie, system ten był niezmiernie skomplikowany i bardzo kompromisowy. W obszernych dobrach królewskich powierzono wykonywanie władzy policyjnej i sądowej, sędziom powiatowym, we wsiach zaś, będących posiadłościami prywatnymi — sołtysom (*Schulzen*). W większych okręgach „*landrat*“, lub główny sędzia, wybierany przez szlachtę miejscową, zazwyczaj ze swego grona, i zatwierdzany przez Króla, dbać musiał o utrzymanie porządku, pobieranie podatków, pobór rekruta, dostarczanie żywności dla intendentury i t. d. W miastach istniała administracja podwójna. Magistraty, wybierane przez ludność, zachowały pewien ograniczony zakres kompetencji, nie zabezpieczony jednak od ingerencji władzy królewskiej; właściwymi jednak kierownikami zarządu miejskiego byli królewscy komisarze podatkowi, do których atrybucji należało zresztą nie tylko pobieranie podatków, lecz i wykonywanie władzy policyjnej. Na czele tej organizacji zarządu prowincjonalnego stała — w charakterze organu nadzorczego — „izba do spraw wojskowych i dóbr państwowych“, sprawująca jednocześnie nadzór nad *landratami* i miejskimi komisarzami podatkowymi.

„Izba do spraw wojskowych i dóbr państwowych“ składała się z prezesa i pewnej liczby radców, zależnie od liczby lu-

dności i zamożności prowincji. Prezes izby regularnie zwiedzał swą prowincję, podobnie jak landrat zwiedzał swój okrąg. Dla przyspieszenia prac powierzano każdemu z radców jeden okrąg lub pewną kategorię podatków, przyczym jednak izba całkowicie zachowywała prawo kontroli nad ich czynnościami.

Organizacja finansów i sprawiedliwości poczyniła najmniej poważne postępy w kierunku centralizacji. Zarząd i wymiar sprawiedliwości ześrodkowały się z jednej strony w urzędach t. zw. „*Regierungen*“ (cała organizacja zarządu państwowego w Prusach zbudowana jest na zasadach kolegjalnych), z drugiej zaś — w trybunałach.

W dziedzinie zarządu finansami również ujawniały się widoczne dążności do centralizacji. W okresie, poprzedzającym wojny Napoleońskie, gdy Prusy znajdowały się w szeregu państw czysto militarnych, główne zadania rządu polegały na utrzymaniu i rozwoju armji. Głównym źródłem dochodu były dobra królewskie, główną pozycją wydatków — wojskowość i wojny¹⁾. Wybitną rolę w zarządzie centralnym odgrywały wskutek tego dwa departamenty: „główny komisariat wojskowy“ i „główna dyrekcja finansowa“, pierwszy dbał o utrzymanie armji; obowiązki drugiego polegały na osiągnięciu jaknajwiększego dochodu z dóbr państwowych. Wszędzie, na prowincji istniały w charakterze oddziałów miejscowych tych wielkich departamentów „komisarjaty wojskowe“ i „izby dóbr państwowych“. Te dwa departamenty i ich rozgałęzienia prowincjonalne nie były początkowo ze sobą związane i częstsze były między nimi zatargi, niż współdziałanie. Taki więc był za czasów Wielkiego Elektora i jego bezpośredniego następcy, Fryderyka I, system zarządu, o ile wogóle nazwać można systemem to, co nie było ani jednolite, ani wewnętrznie powiązane. Fryderyk Wilhelm I połączył urzędy wojskowe i dóbr państwowych w jeden urząd centralny, który otrzymał nazwę „Najwyższej Jeneralnej Dyrekcji finan-

¹⁾ Wydatki wojenne pochłaniały około $\frac{5}{7}$ ogólnej sumy dochodów.

sowej spraw wojskowych i dóbr państwowych“. Jednocześnie dokonał on połączenia urzędów prowincjonalnych i utworzył „izby“, o których wyżej była mowa. Przytym „rady wojskowe“, stanowiące część izb prowincjonalnych, wykonywały rozmaite funkcje. Prócz spraw, należących do administracji wojskowej, w zakres ich kompetencji wchodziły sprawy podatkowe i policyjne — oraz — w miastach — wielka liczba spraw załatwianych poprzednio przez bezpośrednich przedstawicieli Króla. W okręgach wiejskich landraci współdziałali z izbami w dziedzinie zarządu cywilnego.

Wkrótce pokazało się, iż system ten jest tak samo ciężki, jak i nazwa organu kierowniczego. Trzeba było znowu podzielić to, co poprzednio połączono. „Dyrekcja Jeneralna“ podzieliła się na wydziały, które nabrały z biegiem czasu charakteru odrębnych ministerjów. Nieco później, Fryderyk Wielki zreformował cały system i stworzył specjalne, zależne bezpośrednio od Króla, departamenty i „Radę Gabinetową“, nie związaną z „Dyrekcją Jeneralną“. Król był jedynym łącznikiem zarządu państwowego, stanowiącego całość jedynie dzięki temu, że Król trzymał wszystko w swoich rękach.

Reformy Steina System administracyjny został wreszcie i Hardenberga. uporządkowany dzięki wpływom Steina i zdolnościom administracyjnym ks. Hardenberga, dwóch najwybitniejszych ministrów Fryderyka Wilhelma III, mężów, którzy — śmiało powiedzieć można — stworzyli dzisiejszy zarząd centralny Prus. Genjuszowi Steina zawdzięczają Prusy główne podstawy organizacji zarządu zarówno centralnego, jak i lokalnego. Organizacja centralna jest prawie całkowicie jego dziełem, organizacja zaś miejscowa opiera się nie tylko na jego ideach ogólnych, lecz i na rozporządzeniach, dotyczących ordynacji miejskiej.

Ordynację powiatową z dn. 13-go grudnia 1872 r. nazwano „Wielką Kartą“ pruskiego zarządu lokalnego. Na niej opierają się wszystkie zmiany, wszystkie reformy późniejsze. W okresie pomiędzy reformą Steina a 1872 r. zarząd lokalny posiadał w ogólnych zarysach następującą organizację.

Prowincje podzielone były, jak i obecnie na „okręgi rządowe“ (*Regierungsbezirke*), te zaś z kolei na powiaty (*Kreise*). Wydział okręgowy, ustanowiony w okręgu, wówczas, jak i obecnie, był głównym organem zarządu lokalnego. W prowincji istniał również wydział, posiadający prawo kontroli ogólnej, stanowiący urząd naczelny w sprawach, które ze względu na swe znaczenie przekraczały granice okręgu rządowego. Głównym urzędnikiem prowincjonalnym był „Nadprezydent“ (*Oberpräsident*) — osoba wpływowa zarówno ze względu na swe stanowisko, jak i na zakres władzy. Równoległe z tym zupełnie współczesnym czynnikiem administracyjnym zachowały swe znaczenie poprzednie stany prowincjonalne, (odrodzone w 1853 r.), szeroko korzystające z prawa głosu doradczego, reprezentujące nie interesy całej ludności, lecz poszczególne grupy społeczne i będące pozostałością ustroju społecznego epoki przebrzmiałej. Na czele powiatu stał landrat, pochodzący, jak i poprzednio, z wyboru miejscowych właścicieli ziemskich i przewodniczący instytucji starego typu (odrodzonej wraz ze stanami prowincjonalnymi) — t. zw. sejmikowi powiatowemu, do którego składu należeli właściciele ziemscy i kilku przedstawicieli gmin miejskich i wiejskich. W miastach, których zarząd nosił wyraźne piętno energii i przenikliwości Steina, sprawowanie zarządu było przekazane władzom magistrackim, wybieranym przez rady miejskie. Rady współdziałały z magistratem przez tworzenie delegacji o charakterze mieszanym. W tej całej organizacji burmistrzowie odgrywali raczej rolę przewodniczących, niż urzędników.

Prócz wymienionych jednostek terytorjalno-administracyjnych istniały gminy wiejskie (*Landsgemeinde*), znajdujące się jeszcze, zgodnie z tradycjami feodalnymi, w ścisłym związku z sąsiadującymi posiadłościami wielkich właścicieli ziemskich. Zarządzał gminą sołtys (*Schulze*) przy pomocy dwóch lub kilku ławników (*Schöffen*), przyczym sołtys mianowany był przez obywatela ziemskiego — lub o ile wieś nie podlegała takowemu — przez właściciela starej huby (*Bauernhufe*), do której był przywiązany ten przywilej.

Ponadto istniały w gminie ogólne zgromadzenia mieszkańców i zebrania przedstawicieli gminnych. Niekiedy dozwolano gminom korzystać — pod kontrolą urzędów okręgu rządowego — z odrębnych przywilejów, opartych na specjalnych prawach miejscowych. Właściciele ziemscy wykonywali władzę policyjną i mieli obowiązek wspierania ubogich oraz utrzymywania w porządku dróg i szos. W pewnych określonych granicach zarząd lokalny znajdował się w rękach osób prywatnych.

Reforma 1872 r. Ustawa z r. 1872 uczyniła ostatni krok w kierunku usunięcia wszystkich pozostałości starego systemu. Usunęła ona dziedziczną jurysdykcję obywateli ziemskich i mianowanych przez nich sołtysów; poprzednie przywileje stanowe zastąpiła przez prawa obywatelskie, równe dla wszystkich i określane w zależności od miejsca zamieszkania. Zamiast poprzednich stanów prowincjonalnych powołano do życia prawdziwe ciała przedstawicielskie. Zachowawszy urząd landrata, zmniejszyła ustawa jego i tak ograniczoną przez niewielki obszar powiatu władzę i postawiła obok niego posiadający istotne znaczenie wydział powiatowy, w którym landrat otrzymał rolę tylko nieco szerszą, niż rola przewodniczącego. W szerszym niż poprzednio zakresie zastosowano zasadę administracji urzędniczej, tworząc pewną całość ze wszystkich niższych i wyższych urzędów i ustanawiając tym sposobem związek organiczny pomiędzy drobniemi a wielkimi jednostkami terytorjalno-administracyjnymi. Jak już było zaznaczone, na ustawie 1872 r. oparty jest cały system administracyjny Prus.

Centralne władze wykonawcze. Projekt Steina co do rozwoju organów zarządu centralnego doprowadził do utworzenia pięciu odrębnych ministerjów, już nie ukrytych, jak poprzednio pod nazwą komisji „Dyrekcji Jeneralnej“ i dzielących między siebie czynności według zasady materialnej, nie zaś według podziału terytorjalnego. Powstały więc ministerja: spraw zagranicznych, wewnętrznych, sprawiedliwości,

skarbu i wojny. Na tym wszakże różniczkowanie się nie skończyło. Ministerjum spraw wewnętrznych wykonywało początkowo najrozmaitsze czynności; od niego więc oddzieliły się: w 1817 r. ministerjum wyznań, oświaty publicznej i spraw lekarskich, w 1848 r. ministerjum handlu i robót publicznych oraz ministerjum rolnictwa. W 1878 r. przeprowadzono jeszcze jedną zmianę. Ministerjum skarbu, posiadające dotąd wyraźne piętno swego pochodzenia od departamentu dóbr państwowych, obejmowało do 1878 r. departament dóbr państwowych i lasów. W 1878 r. przeniesiono ten departament do ministerjum rolnictwa. W tymże roku podzielono ministerjum handlu i robót publicznych na dwa oddzielne ministerja. Obecnie istnieje 9 ministerjów: 1) spraw zagranicznych (1808 r.), 2) spraw wewnętrznych (1808 r.), 3) wyznań, oświaty publicznej i spraw lekarskich (1817 r.), 4) handlu (1848 r.), 5) rolnictwa (1848 r.), dóbr państwowych i lasów (1878 r.), 6) robót publicznych (1878 r.), 7) sprawiedliwości (1808 r.), 8) skarbu (1808 r.) i 9) wojny (1809 r.¹⁾.

Rada Stanu. Większość tych ministerjów utworzono jeszcze wówczas, gdy Prusy nie posiadały systemu przedstawicielskiego t. zn. wówczas, gdy nie istniało jeszcze ciało prawodawcze, kontrolujące działalność władzy wykonawczej. W celu rozciągnięcia kontroli nad władzą wykonawczą pragnął Stein odrodzić dawną, założoną w 1604 r. przez Joachima Fryderyka Radę Stanu, która stała niegdyś na czele

¹⁾ Ministrowie są mianowani przez Króla i odpowiedzialni tylko wobec niego. Prusy nie znają ministerjum parlamentarnego; votum nieufności, uchwalone przez sejm nie pociąga za sobą ustąpienia całego ministerjum lub nawet poszczególnych ministrów. Istnieje wprawdzie przepis konstytucji, według którego na zasadzie uchwały jednej z izb parlamentu, minister może być pociągnięty do odpowiedzialności za zdradę, przekroczenie konstytucji i t. p., lecz przepis ten pozostał martwą literą, gdyż nie istnieje prawo, wskazujące sposób jego wykonania. *Przyp. tłum.*

zarządu państwowego i stopniowo zupełnie zatraciła swe atrybucye nadzorcze. Skład tej rady, bardzo podobnej do angielskiego *Privy Council*, był najróżnorodniejszy. Należeli do niej książęta z domu panującego, następnie w charakterze członków z urzędu niektórzy urzędnicy administracji cywilnej, wojskowej i sądowej, wreszcie urzędnicy, zapraszani na poszczególne posiedzenia, w miarę potrzeby. Stein projektował odrodzenie tego ciała, które reprezentowało najbardziej zbliżone do rządu grupy społeczne i wydawało się kompetentnym do oceny działalności ministrów. Rada Stanu mogłaby — według przypuszczeń Steina — kontrolować prace ministrów i ujednostajniać do pewnego stopnia funkcjonowanie zarządu, nie zwalniając jednocześnie ministrów z odpowiedzialności i nie krępując ich samodzielności. Wszakże plan ten nie był wykonany w całej rozciągłości, i Rada Stanu przez cały czas dalszego istnienia pozostała tylko własnym swym cieniem. Nigdy nie powróciło już do niej to wybitne stanowisko w systemie administracyjnym, które niegdyś zajmowała.

Ministerjum Stanu. Książę Hardenberg, odstąpiwszy od wykonania planu Steina, połączył oddzielne ministerja w jedno Ministerjum Stanu (*Staatsministerium*), radę ministrów, która w Prusach zajmuje w całej administracji takie same stanowisko, jak np. Rada Ministrów we Francji. Ministerjum Stanu składa się z osób, stojących na czele poszczególnych ministerjów i odbywa posiedzenia raz lub kilka razy na tydzień w celu rozpatrzenia wszystkich spraw, dotyczących strony wykonawczej zarządu państwowego, omówienia ogólnych projektów prawodawczych lub zmian konstytucji, w celu rozstrzygnięcia zatargów między poszczególnymi ministerjami, wysłuchania sprawozdań poszczególnych ministrów o kierunku polityki w ich specjalnych działach, w celu stosowania pewnego rodzaju kontroli nad zarządem lokalnym, decydowania o specjalnych, wymaganych przez okoliczności, krokach administracyjnych i t. d. i t. d. Minister-

jum Stanu ma wogóle za zadanie utrzymanie łączności i jednolitości zarządu państwowego ¹⁾).

Najwyższa Izba Obrachunkowa (*Oberrechnungskammer*) została założona w 1714 r. przez Fryderyka Wilhelma I. Członkowie jej zajmują takie same stanowisko i ponoszą taką samą odpowiedzialność, jak i sędziowie. Król mianuje jej przewodniczącego na przedstawienie Ministerjum Stanu; nominacja innych członków odbywa się na propozycję przewodniczącego, przyczem wymagane jest kontrasygnowanie nominacji przez prezesa Ministerjum Stanu. Najwyższa Izba Obrachunkowa jest samodzielnym i niezależnym od Ministerjum Stanu organem administracyjnym, odpowiedzialnym jedynie wobec korony. Obowiązek jej polega na kontroli i dokładnym sprawdzaniu dochodów i wydatków poszczególnych ministerjów i kontroli zarządu długów państwowych; krótko mówiąc Izba Obrachunkowa ma dokładnie kontrolować gospodarkę skarbową i jest organem obrony sądowej przepisów, dotyczących państwowych dochodów i wydatków.

Rada ekonomiczna. Rada ekonomiczna (*Volkswirtschaftsrat*) rozpatruje projekty wszelkich praw i rozporządzeń, dotyczących poważniejszych spraw gospodarki społecznej, które należą do zakresu działalności ministerjów handlu, rolnictwa oraz robót publicznych. Projekty tego rodzaju, jak również wnioski, dotyczące zniesienia istniejących przepisów tej kategorii mogą być przekazane Radzie Ekonomicznej przed zatwierdzeniem ich przez Króla. Pozatym Rada

¹⁾ Na posiedzeniach ministerjum stanu bywają zazwyczaj obecni sekretarze stanu Rzeszy — spraw zagranicznych i wewnętrznych.

Król mianuje przewodniczącego Ministerjum Stanu t. zw. ministra-prezydenta, który przez cały niemal czas istnienia Rzeszy Niemieckiej był zarazem Kanclerzem Rzeszy i pierwszym delegatem Prus w Radzie Związkowej. *Przyp. tłum.*

ma prawo wypowiedzenia opinii co do głosowania przedstawicielstwa pruskiego nad podobnymi projektami w Radzie Związkowej. Rada Ekonomiczna jest jednakże ciałem wyłącznie doradczym. Składa się ona z 75 członków, mianowanych przez Króla na okres pięcioletni; z tego 45 członków mianuje Król z pośród kandydatów, przedstawionych mu przez izby handlowe i rolnicze i rozmaite korporacje kupieckie.

Sejm Pruski. Przedstawicielami Króla lub, ściśle mówiąc, zarządu państwowego w izbach prawodawczych są ministrowie, którzy mogą być obecni na posiedzeniach i brać udział w debatach, nie będąc przytem członkami ciała parlamentarnego.

Sejm pruski (*Landtag*) — organ władzy prawodawczej składa się z dwóch izb: izby panów (*Herrenhaus*) i izby posłów (*Abgeordnetenhaus*). Izba Panów mogłaby być słusznie nazwana izbą klasową. Należą do niej nietylko członkowie z tytułu prawa dziedzicznego, lecz również członkowie dożywotnio mianowani, reprezentujący własność ziemską i najwybitniejsze instytucje państwowe, oraz różni urzędnicy. Do liczby jej członków należą książęta z domu panującego po dojściu do pełnoletności, przedstawiciele książęcych domów medjatyzowanych, których posiadłości zostały przyłączone do Prus, przedstawiciele pewnych rodów arystokratycznych oraz szlachty prowincjonalnej, czterech najwyższych dygnitarzy dworskich państwa pruskiego, mianowicie: główny burgrabia, główny marszałek, wielki mistrz zakonu niemieckiego i kanclerz, wreszcie wielka i nieograniczona liczba osób, mianowanych przez Króla na przedstawienie rozmaitych instytucji społecznych, naukowych i samorządowych, a mianowicie: pewnych instytucji ewangelickich, związków posiadaczy majoratów, 9-u uniwersytetów i 43-ch miast, posiadających ten przywilej. Pozatym Król może według swego uznania powołać dożywotnio do Izby Panów każdego obywatela. Jedyny warunek, któremu muszą odpowiadać członkowie Izby Panów — to ukończenie 30-u lat. Liczba członków Izby Panów jest nieograniczona i wynosi w chwili obecnej około 300. Blizko trzecia część tej liczby należy

do sfer arystokracji ziemskiej i prawie tyleż do innych grup posiadających. Wskutek tego Izba Panów reprezentuje żywioły konserwatywne, oddane monarchji i nie sprzyjające reformom w duchu postępowym.

Izba Posłów może być do pewnego stopnia uważana za przedstawicielstwo wszystkich obywateli pruskich w wieku ponad lat 25; nie jest ona jednak wybierana na podstawie bezpośredniego i równego prawa wyborczego. Wybory odbywają się pośrednio i przytem w stosunku do wysokości opłacanych podatków. Całe terytorjum państwa podzielono na okręgi; obywatele, posiadający prawo wyborcze, dzielą się na trzy „klasy“ — kurje w ten sposób, iż każda kurja reprezentuje trzecią część sumy podatków, opłacanych w danym okręgu; każda z kurji wybiera trzecią część tej liczby wyborców, do jakiej dany okręg ma prawo. Zgromadzenie wyborców z trzech kurji wybiera członka Izby Posłów. Jeden wyborca przypada na 250 mieszkańców. Głosowanie odbywa się jawnie i do wyboru wymagana jest absolutna większość głosów,

Liczba członków Izby Posłów, wybieranych na okres 5-letni, wynosi obecnie 433. Na posła może być wybrany każdy obywatel pruski, który ukończył 30 lat i nie jest pozbawiony praw obywatelskich. W wypadku uwolnienia się miejsca poselskiego przed upływem okresu pięcioletniego — nowego posła wybierają ci sami wyborcy, których wybrano podczas wyborów ogólnych i którzy mandaty swe zachowują w ciągu całego okresu prawodawczego.

Nie wymaga chyba specjalnego zaznaczenia fakt, że podział uprawnionych do głosowania na kurje według wysokości opłacanych podatków stwarza dla wyższych i zamożniejszych grup społecznych stanowisko uprzywilejowane. Jest rzeczą jasną, iż liczba praw wyborców w poszczególnych kurjach nie jest jednakowa.

Do pierwszej kurji należy nieznaczna liczba osób, posiadających wielkie majątki i opłacających znaczną sumę podatków; do kurji drugiej — sfer średnio zamożnych należy już znacznie większa liczba uprawnionych do głosowania; wreszcie do kurji trzeciej — olbrzymia więk-

szość niezamożnej ludności okręgu wyborczego.¹⁾ W ten sposób, łatwo zdarzyć się może, że bardzo mała liczba osób uprawniona będzie do wyboru jednej trzeciej części wyborców.

Zgoda obu izb jest konieczna do uchwalenia projektu prawodawczego. Pod względem inicjatywy i kompetencji w dziedzinie prawodawczej odydwie izby posiadają jednakowe prawa. Wyjątek stanowi przepis, według którego wszystkie projekty budżetowe są naprzód wnoszone do izby niższej i przez nią rozpatrywane, — izba zaś wyższa głosuje nad całością budżetu, uchwalonego pierwotnie przez Izbę Posłów, i nie ma prawa czynienia poprawek; musi ona uchwalić lub odrzucić go w całości²⁾.

Król może odroczyć posiedzenia Izby Posłów bez jej zgody tylko raz w ciągu sesji na czas nie dłuższy, niż 30 dni. Może również Izbę rozwiązać; w tym wypadku jednak musi jednocześnie wydać rozporządzenie o dokonaniu wyborów ponownych w ciągu 60 dni od chwili rozwiązania. Nowo wybrana Izba musi być zwołana w ciągu 90-u dni.

Zarząd lokalny. Wskutek pomieszczenia czynników historycznych i systematycznych zarząd lokalny w Prusach odznacza się wielce skomplikowaną organizacją:

¹⁾ Na zasadzie prawa z 1893 r. osoby, nie opłacające państwowego podatku od dochodów, uwzględniane są przy podziale uprawnionych do głosowania na kurje tak, jakby płaciły podatek w wysokości 3 marek. *Przyp. łom.*

²⁾ Wpływ, wywierany przez sejm na kierunek polityki rządowej, jest bardzo nieznaczny. Wprawdzie sejm ma prawo powoływać komisje śledcze w poszczególnych sprawach, lecz ministerjum może zabronić urzędnikom składania wobec nich zeznań. Dalej, aczkolwiek istnieje prawo interpelacji, to jednak interpelacja nie pociąga za sobą takich skutków, jak w krajach z ustrojem parlamentarnym. Wreszcie, każdej z izb przysługuje prawo składania Królowi petycji, uzględnienie ich jednak zależy wyłącznie od uznania Króla. Jedyną istotną bronią w ręku sejmku jest uchwalenie budżetu lub innych projektów finansowych. *Przyp. łom.*

obok instytucji nowych można w niej znaleźć wiele pozostałości dawnych czasów; jest ona zarówno wytworem historycznym, jak i wynikiem prac Steina i Gneista. Na organizacji zarządu lokalnego wpływ Steina zaznaczył się jeszcze wyraźniej, niż na organizacji władz centralnych. Bardziej konserwatywny, niż Zgromadzenie Ustawodawcze i Napoleon we Francji, nie zniósł on starego podziału Prus na prowincje, których granice tak samo, jak i granice prowincji francuskich za czasów „starego porządku“ są bardzo dawnego pochodzenia. Dwanaście prowincji zachowały swe miejsca (z funkcją nadzorczą) i w nowym systemie administracyjnym. Państwo całe podzielone jest wprawdzie na okręgi (*Besirke*), odpowiadające według swego charakteru ogólnego i zadań departamentom francuskim, lecz one stanowią podziały prowincji, pełniących obowiązki kontrolujące. Tym sposobem podział administracyjny Prus tworzą cztery jednostki terytorjalne: 1) prowincja, 2) okrąg rządowy, 3) powiat (*Kreis*) i 4) gmina wiejska lub miejska. Te ostatnie należą do jednej kategorii i nie są podporządkowane jedna drugiej.

Zwykłymi organami zarządu lokalnego we wszystkich stopniach systemu pruskiego są: „po pierwsze — ciało przedstawicielskie, posiadające prawo stosowania kontroli nad gospodarczą stroną zarządu danej jednostki administracyjno-terytorjalnej; po drugie — kolegjalny organ wykonawczy, dbający wyłącznie o zabezpieczenie interesów państwowych przy załatwianiu wszelkich spraw; po trzecie — wydziały mieszane, składające się z członków obu tych ciał i mające za zadanie kierowanie sprawami bieżącymi; wreszcie, po czwarte — kierujący urzędnik, stojący na czele każdej jednostki administracyjno-terytorjalnej i odpowiedzialny wobec organu wykonawczego“¹⁾

Prowincja. Prowincja jest zarządzana przez dwojakiego rodzaju organy: jeden z nich reprezentuje państwo i jego kontrolę, drugi jest przedstawicielem ludności prowincji i jej samorządu.

¹⁾ *R.B.D. Morier-Cobden Club Essays (1875) Local Government and Taxation str. 433.*

I. Reprezentacja państwa składa się z Nadprezydenta (*Oberpräsident*) i Rady prowincjonalnej (*Provinzialrat*). Cel zachowania organizacji prowincjonalnej polega na dążeniu do tego, aby wyżsi urzędnicy, pełniący swe obowiązki na obszeronym terytorjum, zachowali szersze widnokreśli administracyjne i byli wolni od wszelkiej drobiazgowości i krótkowzroczności, które tak łatwo zrodzić się mogą w otoczeniu prowincjonalnym. Bardziej zbliżeni do specjalnych właściwości zarządu lokalnego, niż ministrowie berlińscy, a jednak nie stykający się z nimi tak blisko, jak urzędnicy w okręgach rządowych, zajmują się oni wszelkimi sprawami, które „dotyczą całej prowincji i przekraczają sferę kompetencji zarządu poszczególnych okręgów“¹⁾.

Są to sprawy, związane z interesami całej Rzeszy lub Prus, dotyczące instytucji państwowych, których czynności wykraczają poza granice pojedynczych okręgów, w szczególności sprawy instytucji ubezpieczeniowych, poważniejszych robót publicznych, budowy dróg i szos, popierania szkolnictwa i t. p. Przy wykonywaniu jednak większej części tych czynności władze prowincjonalne działają za pośrednictwem administracji okręgowej, nie zaś przez własnych urzędników. Do obowiązków nadprezydenta należy nadto nadzór nad zarządem okręgowym, prowincjonalnymi urzędnikami podatkowymi i „główną komisją“, regulującą stosunki między właścicielami ziemskimi a dzierżawcami. Nadprezydent jest zarazem przedstawicielem władz centralnych we wszystkich wypadkach nadzwyczajnych. Ponadto stanowi on pierwszą instancję we wszystkich zatargach między przedstawicielami administracji poszczególnych okręgów, jak również pomiędzy zarządem okręgowym a nie podlegającymi mu urzędnikami, którym powierzono specjalne obowiązki. O szerokim zakresie posiadanych przez nadprezydenta praw świadczy naprz. to, że w wypadku poważnych rozruchów, wojny lub niebezpieczeństwa wojennego może on przejąć całkowity zarząd prowincji.

¹⁾ *Schulze. Das Staatsrecht des Königreichs Preussen (Marquardsen) str. 63.*

Wykonywując jednak kontrolę nad zarządem okręgowym, nadprezydent występuje jedynie w charakterze organu nadzorczego, nie zaś wykonawczego; jest on przedstawicielem ministerjów berlińskich i komunikuje im o wszystkich wypadkach, wymagających ich interwencji. Podobnie, jak i prefekt francuski, podlega on wszystkim ministerjom, znajduje się jednak w bliższych i bardziej bezpośrednich stosunkach z ministerjum spraw wewnętrznych.

Ujemna strona pruskiej organizacji prowincjonalnej polega — jak twierdzą znawcy — na jej braku żywotności. Krytycy, jak np. Gneist, sądzą, iż tamuje ona system zarządu lokalnego, nie dodając nic do jego sprawności; zbyt bowiem ogranicza się do roli doradczej i posiada zbyt mało władzy, aby móc brać poważny udział w bezpośrednim załatwianiu spraw prowincjonalnych.

Rada prowincjonalna (*Provinzialrat*) przy nadprezydencie składa się z niego, lub jego zastępcy, jednego z wyższych urzędników miejscowych, mianowanego — zazwyczaj dożywotnio — przez ministra spraw wewnętrznych, oraz z pięciu osób, nie będących zawodowymi urzędnikami i wybieranych przez wydział prowincjonalny na okres sześciu lat. Wszystkie rozporządzenia nadprezydenta muszą być zatwierdzone przez radę prowincjonalną.

II. Organami, reprezentującymi zarząd prowincjonalny są: 1) Sejmik prowincjonalny (*Provinziallandtag*), 2) Wydział prowincjonalny (*Provinzialausschuss*) i 3) Marszałek prowincjonalny (*Landeshauptmann* lub *Landesdirektor*). Prawo pruskie o samorządzie lokalnym określa prowincję, jako „posiadający prawa korporacyjne związek komunalny dla zarządzania własnymi sprawami¹⁾. Prowincjonalne zgromadzenie prawodawcze — sejmik składa się z przedstawicieli powiatów, wybieranych przez zgromadzenia powiatowe; w ten sposób, z punktu widzenia samorządu, prowincja jest związkiem powiatów, nie zaś okręgów: okręgi natomiast, jak będzie niżej wyjaśnione,

¹⁾ *Schulze* l. c. str. 85.

stanowią jedynie organy zarządu centralnego. Kompetencja sejmików dotyczy pewnych określonych spraw, do których należy proporcjonalny podział podatków pomiędzy powiatami, dokonywującymi z kolei repartycji pomiędzy poszczególnymi obywatelami, sprawdzanie budżetu, zarządzanie majątkiem prowincjonalnym i wybór niektórych urzędników. Pozatym jednak sejmik każdej chwili ma prawo zażądać udzielenia informacji i wyjaśnień w sprawach, dotyczących interesów miejscowych, jak niemniej może wypowiadać opinię o dotyczących prowincji wnioskach prawodawczych i w innych sprawach, przekazanych mu do rozpatrzenia przez władze prowincjonalne.

Nadprezydent może być obecny na posiedzeniach sejmiku i unieważniać wszelkie uchwały, przekraczające jego sferę kompetencji. Wszystkie, uchwalone przez sejmik ustawy lokalne, muszą być zatwierdzone przez Króla, któremu ponadto przysługuje prawo rozwiązania sejmiku.

Sejmik wybiera Wydział prowincjonalny oraz Marszałka, którzy stanowią organy samorządu prowincjonalnego. Stosunek pomiędzy wydziałem a marszałkiem jest taki sam, jak stosunek pomiędzy nadprezydentem a radą prowincjonalną, marszałek jest organem wykonawczym, wydział zaś — doradczym samorządu miejscowego, aczkolwiek niekiedy wydział kieruje w rzeczywistości działalnością marszałka.

Sfery kompetencji przedstawicieli państwa i przedstawicieli samorządu miejscowego są w Prusach bardzo ściśle rozgraniczone. Wydział prowincjonalny i marszałek nie mają głosu w sprawach ogólnej administracji, ześrodkowanej w rękach nadprezydenta i rady prowincjonalnej; te zaś ze swej strony nie mają prawa zajmować się sprawami samorządu miejscowego. W porównaniu z Francją sfera kompetencji samorządu jest mniej obszerna, lecz za to lepiej zabezpieczona od ingerencji władz centralnych.

W niektórych prowincjach dotąd jeszcze istnieją „stany komunalne“, stara organizacja stanowa niezależnych okręgów, które zachowały odrębne sejmiki, majątek i pewną część dawnych przywilejów. Obecnie odgrywają one nieznaczną rolę

i zajmują się głównie opieką nad ubogimi. Stopniowo jednak instytucje te są znoszone lub reorganizowane drogą specjalnych ustaw ¹⁾.

Okrag rządowy. W przeciwieństwie do prowincji okrag rządowy (*Regierungsbezirk*) nie posiada organów samorządu, gdyż jest wyłączną jednostką terytorjalną administracji państwowej. Urzędnicy okręgowi są głównymi, a nawet powiedzieć można — jedynymi funkcjonariuszami zarządu centralnego, wcielającymi w życie przepisy administracyjne; oni załatwiają wszystkie sprawy, należące do kompetencji ministerjów spraw wewnętrznych, robót publicznych, rolnictwa, oświaty publicznej i wyznań oraz wojny, za wyjątkiem tych spraw, naturalnie, które zostały powierzone specjalnie do tego mianowanym urzędnikom. Krótko mówiąc, urzędnicy okręgowi są przedstawicielami wszystkich ministerjów, prócz ministerjum sprawiedliwości. Do sfery ich kompetencji należą w szczególności sprawy podatkowe, szkolnictwo, wyznania i dobra państwowe.

Urzędnicy okręgowi tworzą łącznie „Urząd okręgowy“ (*Regierung*), działający w przeważnej liczbie wypadków kolegjalnie. Wyjątek stanowią sprawy, należące do zakresu kompetencji ministerjum spraw wewnętrznych, które działa w okręgu nie za pośrednictwem całego urzędu okręgowego, lecz przez jednego tylko urzędnika, mianowicie Prezydenta rządowego (*Regierungspräsident*). Czynności urzędników okręgowych w innych dziedzinach zarządu posiadają stale charakter kolegjalny. Istnieją wprawdzie różne wydziały urzędu (*Abteilungen*), nie mogą one jednak być uważane za urzędy niezależne, gdyż są podporządkowane całemu urzędowi okręgowemu. W każ-

¹⁾ Taka organizacja stanowa istnieje do dziś jeszcze w pewnych okręgach prowincji Brandenburskiej i Hannover. Na stanowych zasadach oparta jest również organizacja prowincjonalna W. Ks. Poznańskiego, którego sejmik prowincjonalny składa się z przedstawicieli rycerstwa, miast i gmin wiejskich. Członkowie wydziału prowincjonalnego zatwierdzani są przez Króla. *Przyp. tłum.*

dym wydziale przewodniczy „Wyższy Radca Rządowy“ (*Oberregierungsrat*). Do wydziału dóbr państwowych i lasów należy specjalny urzędnik-leśniczy (*Waldmeister*); do składu tych wydziałów urzędu, których czynności nie mogą być wykonywane bez specjalnego przygotowania, należą urzędnicy, posiadający specjalne wykształcenie i obeznani z techniczną stroną spraw, naprz. szkolnictwa, zdrowotności publicznej, komunikacji, gospodarki leśnej i t. p.

Członkowie „urzędu okręgowego“ mianowani są przez władze centralne.

Urzędy te zastąpiły dawne „Izby spraw wojskowych i dóbr państwowych“, o których była wyżej mowa i które tak samo, jak obecnie „urzędy okręgowe“, posiadały różne wydziały; do niedawna były to pewnego rodzaju powszechnie urzędy do wszelkich spraw natury administracyjnej. Dopiero od 1883 r. powierzono sprawy ministerjum spraw wewnętrznych jednemu tylko urzędnikowi—prezydentowi rządowemu; przed tym i te sprawy załatwiane były przez „urząd“.

„Każdy kierownik poszczególnego działu zarządu, każdy radca i członek urzędu obowiązany jest corok zwiedzić pewną część okręgu i złożyć sprawozdanie ze swej podróży. Tym sposobem, każdy urzędnik na stanowisku kierowniczym zapoznaje się ze wszystkimi szczegółami życia praktycznego i z potrzebami codziennymi obywateli“¹⁾.

Najwybitniejszym urzędnikiem pruskiego zarządu lokalnego jest prezydent rządowy; jest on nietylko zwierzchnikiem „urzędu“ i najważniejszym funkcjonariuszem władz centralnych, ale posiada również niezbędną władzę, aby istotnie odgrywać w okręgu rolę decydującą. Może on kasować uchwały „urzędu“ lub jego wydziałów, o ile ich nie aprobuje, może również, o ile każda zwłoka grozi niebezpieczeństwem, samodzielnie przedsięwziąć niezbędne środki. Posiada on dalej prawo (sprzeciwiające się ogólnemu porządkowi działania kolegjalnego) polecać poszczególnym członkom „urzędu“ samodzielne działanie, gdy uzna, że dana sprawa jest zbyt ważna,

¹⁾ *Morier*. Cobden Club Essays str. 422.

aby można było czekać na uchwały urzędu lub jego wydziału, albo gdy z natury swej wymaga załatwienia przez pojedynczego urzędnika. Jednym słowem, prezydent rządowy jest zwierzchnikiem całej administracji lokalnej.

Aczkolwiek — jak już było zaznaczone — okrag nie stanowi jednostki samorządnej, to jednak i w okręgu pewną część kontroli nad administracją powierzono przedstawicielom ludności miejscowej. Istnieje mianowicie Wydział okręgowy (*Bezirksausschuss*), składający się z dwóch członków, zawodowo pełniących swe obowiązki i mianowanych dożywotnio przez Króla (jeden z nich posiadać musi kwalifikacje, wymagane od sędziego, drugi zaś — kwalifikacje, niezbędne do zajmowania wyższych stanowisk administracyjnych) oraz czterech członków, wybieranych przez wydział prowincjonalny na przeciąg sześciu lat. Prezydent rządowy jest z urzędu członkiem wydziału i zazwyczaj przewodniczy na jego posiedzeniach.

Kontrola wydziału okręgowego obejmuje wszystkie te sprawy, które władze uważały za stosowne przekazać kontroli żywiu nieurzędniczego. W szczególności wszystkie rozporządzenia policyjne prezydenta rządowego wymagają zatwierdzenia przez wydział okręgowy, który rozpatruje również sprawy, dotyczące kontroli nad niższymi władzami. Daleko większe znaczenie jednak mają sądowe atrybucje wydziału, które posiada od niedawnego dopiero czasu. Mianowicie od 1883 r. wydział okręgowy pełni rolę sądu administracyjnego. Na posiedzeniach wydziału o charakterze sądu administracyjnego przewodniczy ten jego członek, który posiada kwalifikacje, wymagane od sędziego. Na tych posiedzeniach prezydent rządowy nie bywa obecny.

Państwo pruskie podzielone jest na 35 okręgów, które tworzą 12 prowincji.

Powiat. W powiecie, jak i w prowincji, należy rozróżnić dwie kategorie czynności administracyjnych; pierwsza z nich dotyczy spraw zarządu państwowego, druga zaś samorządu lokalnego. Te dwie kategorie czynności są jednak-

że wykonywane przez tych samych urzędników, mianowicie przez zawodowego urzędnika, zwanego *landratem*, przy którym istnieje wydział powiatowy (*Kreisausschuss*), wybierany przez sejmik powiatowy (*Kreistag*) i będący organem doradczym i kontrolującym.

Powiat w przeciwieństwie do prowincji nie posiada specjalnej rady i organu wykonawczego, reprezentujących władze centralne z jednej strony, ani wydziału, będącego organem samorządu lokalnego — z drugiej.

W hierarchji urzędniczej Prus zajmuje *landrat* stanowisko odrębne. Urząd ten, jeden z najstarszych w Prusach, zachował pewne swe cechy historyczne. Landrat był niegdyś przedstawicielem arystokracji ziemskiej niektórych okręgów brandenburskich; pochodząc z wyborów, reprezentował on do pewnego stopnia interesy tych właśnie sfer społecznych.

W niektórych okręgach Prus dotąd przechowały się pewne ślady tego przywileju własności ziemskiej, która przedstawia kandydatów na urząd landrata. W większej jednak części królestwa przekazano prawo przedstawiania kandydata na ten urząd sejmikom powiatowym, które odziedziczyły prawo kontroli, należące niegdyś do arystokracji ziemskiej. Landrat jest formalnie przedstawicielem tej miejscowości, do której został mianowany; faktycznie jednak reprezentuje on przede wszystkim zarząd państwowy, i to zarówno władze centralne, jak i władze okręgowe. Mianuje go Król na wniosek ministra spraw wewnętrznych zawsze z pośród zawodowych urzędników, którzy po złożeniu egzaminu państwowego uzyskali prawo zajmowania wyższych urzędów administracyjnych. Landrat stoi na czele policji powiatowej i zarządza wszystkimi sprawami, dotyczącymi interesów państwowych. Pełni on jednocześnie funkcje przewodniczącego wydziału powiatowego, który współdziała z nim w spełnianiu jego obowiązków służbowych i kontroluje całokształt działalności zarządu powiatowego. Do składu wydziału powiatowego prócz landrata należy sześciu członków, wybieranych przez sejmik powiatowy. Wydział stanowi ponadto powiatowy sąd administracyjny

i rozpatruje skargi na decyzje i rozporządzenia wyższych urzędników powiatowych.

Sejmik powiatowy reprezentuje nie całą ludność, lecz poszczególne grupy społeczne związane wspólnością interesów. Do składu sejmiku powiatowego należą prócz przedstawicieli miast (z wyjątkiem liczących ponad 25.000 mieszkańców, wyłączonych z powiatowego obszaru administracyjnego) przedstawiciele ludności wiejskiej; ci ostatni wybierani są oddzielnie przez gminy wiejskie i wielką własność ziemską.

Miasta wybierają swych przedstawicieli każde oddzielnie, lub tworząc grupy; w pierwszym wypadku wyborów dokonuje wspólne posiedzenie magistratu i rady miejskiej, w drugim zaś — zebrania wyborcze poszczególnych miast mianują wyborców, którzy z kolei na wspólnym posiedzeniu pod przewodnictwem landrata, wybierają posłów na sejmik. Cenzus dla większych własności nieruchomości (po za obrębem miast) oznaczono na 250 marek opłacanego rocznie podatku. Właściciele nieruchomości w celu dokonania wyborów odbywają zjazdy. Ordynacja wyborcza dla gmin wiejskich jest podobna do ordynacji wyborczej mniejszych miast; wybory są pośrednie i odbywają się drogą mianowania wyborców, dopełniających wyboru przedstawiciela na sejmik.

Mandaty członków sejmiku trwają sześć lat.

Miasta z ludnością ponad 25.000 mieszkańców stanowią odrębne powiaty; w tych miastach organy samorządu miejskiego są zarówno organami zarządu gminnego, jak i powiatowego.

Powiat, jako podstawa zarządu lokalnego. Ten pobieżny szkic systemu wyborczego, obowiązującego w zarządzie lokalnym Prus, dowodzi, że cały system samorządu w państwie pruskim opiera się na wyborach powiatowych. Sejmik powiatowy jest jedynym ciałem, pochodzącym z wyborów ludności, t. zn. tych obywateli, którzy posiadają odpowiednie kwalifikacje. Lecz i te wybory nie są bezpośrednio. Większe miasta wybierają swych

przedstawicieli przez rady miejskie, miasta mniejsze łączą się dla dokonania wyborów za pośrednictwem mianowania wyborców. Gminy wiejskie również tworzą grupy wyborcze i również wybierają swych przedstawicieli drogą pośrednią.

Jedynie wielka własność ziemską bezpośrednio wybiera posłów na sejmik. W ten sposób tworzone są sejmiki powiatowe, które z kolei wybierają wszystkie ciała, nie składające się z zawodowych urzędników i obejmujące swą działalnością większe jednostki terytorjalno-administracyjne. Sejmik powiatowy przedstawia kandydatów na urząd landrata, wybiera wydział powiatowy i członków sejmiku prowincjonalnego. Sejmik prowincjonalny wybiera marszałka prowincjonalnego i wydział prowincjonalny. Ten ostatni wybiera pięciu z ogólnej liczby siedmiu członków rady prowincjonalnej i czterech z pośród sześciu członków wydziału okręgowego. Każdy wydział prowincjonalny wybiera przeciętnie dwa wydziały okręgowe. System kontroli ludności w sprawach zarządu lokalnego istnieje, jak wynika z powyższego opisu, tylko w bardzo ciasnym zakresie. Droga bowiem, prowadząca od ludności do wydziału okręgowego, jest bardzo daleka.

Obwód administracyjny. Kilka gmin tworzy łącznie obwód administracyjny (*Amtsbezirk*), posiadający przeciętnie 1—2 tysiące mieszkańców; na czele obwodu stoi naczelnik obwodowy (*Amtsverwalter* albo *Amtsmann*), mianowany, przez Króla na podstawie przedstawienia sejmiku powiatowego, zazwyczaj z pośród miejscowych właścicieli ziemskich, na okres sześcioletni. Do obowiązków naczelnika obwodowego należą sprawy policyjne, opieka nad ubogimi i zdrowotność publiczna. W charakterze naczelnika policji jest on zwierzchnikiem sołtysów, należących do obwodu gmin.

Kontrolę nad działalnością naczelnika obwodowego sprawuje wydział powiatowy.

Gmina wiejska. Większe gminy wiejskie załatwiają swe sprawy za pomocą rad gminnych, mniejsze zaś zastępują rady zgromadzeniami gminnymi. Na czele gminy stoi „sołtys“, „sędzia gminny“ albo „burmistrz“, który jest

zarazem gminnym organem wykonawczy. Ma on zazwyczaj jednego lub kilku pomocników albo ławników. Prawo wyborcze oparte jest na systemie kurjalnym wyżej opisanym; osoby, nie opłacające podatków, nie posiadają zazwyczaj prawa wyborczego.

Do kompetencji gmin należą wszystkie sprawy natury lokalnej.

Gmina miejska. Organizacja gmin miejskich (*Stadtgemeinde*) w Prusach odznacza się wielką różnorodnością. Niektóre miasta posiadają jednego tylko urzędnika z władzą wykonawczą — burmistrza, mającego niekiedy do pomocy kilka urzędów; w innych — dzieli się burmistrz swą władzą z kilku pomocnikami; w niektórych wreszcie miastach obowiązki te pełni kilka osób, tworzących urząd — magistrat. Wszędzie jednak istnieją rady, bardziej lub mniej bezpośrednio reprezentujące ludność miasta. W miastach, tak samo, jak i w innych jednostkach terytorjalnych zarządu lokalnego, sprawy finansowe, policyjne i wojskowe podlegają ścisłej kontroli władz centralnych; urzędnicy miejscy, załatwiające te sprawy, są zarazem funkcjonariuszami zarządu centralnego. Pełnią oni w ten sposób dwójakiego rodzaju czynności, będąc jednocześnie przedstawicielami władz centralnych i ludności miejscowej. Działając w charakterze funkcjonariuszów zarządu państwowego, są oni bezpośrednio podporządkowani władzom centralnym w Berlinie.

Organizacja zarządu lokalnego w Prusach nie ma tej sztucznej jednostajności, jak we Francji, gdzie nie istnieją prawie zupełnie różnice między gminami wiejskimi a miejskimi. W Prusach bowiem stale zwracano uwagę na historyczne i wszelkie inne odrębności.

Ogólne zasady samorządu miejskiego w Prusach. Aczkolwiek samorząd miejski w Prusach nie posiada budowy jednolitej, to jednakże opiera się na pewnych zasadach ogólnych, czyniących z niego interesujący przykład organizacji samorządowej. Burmistrz pruski—

to urzędnik, posiadający zawodowe przygotowanie teoretyczne i praktyczne. Nie jest on jedynym przedstawicielem władzy wykonawczej, lecz tylko przewodniczącym organu wykonawczego. Obok niego istnieje mianowicie magistrat, którego większość członków pochodzi z wyboru z pośród ludności miejscowej, mniejszość zaś stanowią płatni urzędnicy, posiadający, zarówno jak i burmistrz, specjalne przygotowanie, obeznani z poszczególnymi gałęziami gospodarki miejskiej i pełniący swe obowiązki nie czasowo, lecz przez mniej lub bardziej długi okres. Magistrat stanowi w zarządzie miasta ośrodek wszelkich czynności i władzy miejskiej. Działalność jego jednak nie jest pozbawiona kontroli, którą (szczególnie w dziedzinie finansowej) wykonuje rada miejska w charakterze reprezentacji ludności miasta. Obok magistratu w kierowaniu sprawami miejskimi i ich załatwianiu czynny udział biorą zarówno radni miejscy, jakoteż i niektórzy obywatele, nie należący do rady miejskiej. W celu wykonywania swych czynności administracyjnych, magistrat tworzy delegacje, do których należą przedstawiciele rady oraz „wybitni obywatele“, — ci ostatni z polecenia rady miejskiej. W poszczególnych dzielnicach wielkich miast współdziałają z magistratami wydziały dzielnicowe, złożone z obywateli, dokładnie obeznanych z warunkami i potrzebami swych dzielnic. Zwykły urzędniczy skład władz miejskich bywa zazwyczaj uzupełniany przez „wybitnych obywateli“, w tych zwłaszcza wypadkach, gdy idzie o opiekę nad ubogimi i sierotami, o szkolnictwo, repartycję podatków i t. p. Ten prawdziwy samorząd, nie czyniący różnicy pomiędzy zawodowymi i niezawodowymi obrońcami interesów miasta i wkładający na wszystkich obywateli pracę społeczną, nie może być stosowany dowolnie; jedna z podstawowych zasad tego systemu polega na tym, że „wybitni obywatele“ są obowiązani do wykonywania powierzonych im czynności pod karą opłacania wyższych podatków.

Berlin jest „rządzony przez przeszło 10.000 osób, należących do najzamożniejszych warstw mieszczaństwa“ (*Gneist*). Do liczby obywateli, powołanych do pracy w wydziałach dzielnicowych i delegacjach ogólnych, wybranych na stano-

wiska ławników magistratu i radnych miejskich, należą przeważnie kupcy, przemysłowcy, lekarze, adwokaci, nauczyciele i inni obywatele, posiadający wpływ w społeczeństwie.

Kurjalny system wyborczy, o którym była wyżej mowa, obowiązuje również i przy wyborach municypalnych, wskutek czego stopień udziału obywateli w stosowaniu kontroli nad biegiem spraw miejskich odpowiada wysokości opłacanych podatków¹⁾. Jedna trzecia część radnych miejskich reprezentuje wielką własność, druga — sfery średnio-zamożne, i wreszcie trzecia — „proletariat“. Wiadomo, iż w Berlinie do kurji pierwszej należą 2% wyborców, do drugiej — 13% i do trzeciej — 85%²⁾. Taki stan rzeczy wywołuje głębokie niezadowolenie u osób, należących do trzeciej kurji, i wiele z nich wstrzymuje się od głosowania²⁾.

Organizacja sądownictwa. Główne zasady organizacji i kompetencji sądownictwa Prus, zarówno, jak i innych państw niemieckich, określone zostały przez ustawodawstwo Rzeszy. Sądy pruskie są zarazem sądami Rzeszy; prawo pruskie ustala jedynie kompetencje poszczególnych sądów i okręgi sądowe. Na czele systemu sądowego stoi Sąd Rzeszy, któremu podporządkowane są sądy wszyst-

¹⁾ Przy obliczaniu wysokości opłacanych podatków uwzględnia się wszystkie bezpośrednie podatki, opłacane przez danego obywatela, a więc zarówno państwowe, jak i prowincjonalne, okręgowe, miejskie i t. p. Przytym jednak obywatele, nieopłacający podatku państwowego głosować mogą tylko w kurji trzeciej. System kurjalny istnieje we wszystkich miastach pruskich, z wyjątkiem Frankfurtu nad Menem, oraz miast prowincji Hannover i Szlezwig-Holsztynji, gdzie jednakże wskutek dość wysokiego cenzusu majątkowego znaczna część ludności pozbawiona jest prawa wyborczego. *Przyp. łom.*

²⁾ W 1901 r., po wydaniu nowego prawa o zaliczaniu wyborców do poszczególnych kurji, stosunek przedstawiał się jeszcze niekorzystniej dla niższych warstw społecznych. Tak więc, w Berlinie do pierwszej kurji należało około 0,5% wyborców, do drugiej — 8% i do trzeciej — 91,5%. W sąsiednim Charlottenburgu odpowiednie liczby wynosiły 1,5%, 11,3% i 87,2%. *Przyp. łom.*

kich państw poszczególnych¹⁾. Każda prowincja pruska posiada Wyższy sąd okręgowy (*Oberlandesgericht*); niższą w stosunku do niego instancją jest sąd okręgowy (*Landesgericht*), wreszcie na każdy obwód administracyjny przypada sąd obwodowy (*Amtsgericht*).

Ten stanowi pierwszą instancję dla drobnych spraw cywilnych i składa się z jednego lub kilku sędziów, zależnie od ilości spraw, O ile do składu sądu należy kilku sędziów, nie wyrokuja oni w komplecie, lecz każdy oddzielnie, podzieliwszy między siebie sprawy sądowe według ich charakteru lub też na zasadzie przyjętego podziału terytorjalnego.

Sądy wyższe — okręgowy i wyższy okręgowy — zawsze składają się z pewnej liczby sędziów. Na początku każdego roku cały skład sądu dokonuje podziału spraw i tworzy odrębne wydziały dla każdego rodzaju spraw. Stale istnieją wydziały cywilny i karny, często również i handlowy (*Kammer für Handelssachen*). Każdy wydział ma przewodniczącego i odrębną organizację.

Drobne sprawy karne są rozpatrywane przez sądy ławnicze (*Schöffengerichte*), istniejące w każdym obwodzie administracyjnym; w sprawach poważniejszych wyrokuja wydziały karne sądów okręgowych, wreszcie sprawy o najcięższe przestępstwa podlegają rozpatrzeniu przez sąd przysięgłych (*Schwurgericht*), obradujący pod przewodnictwem trzech sędziów sądu okręgowego.

Skargi apelacyjne na wyroki sądów ławniczych składane są tylko do sądów okręgowych. Apelacja od wyroków wydziału karnego sądu okręgowego nie istnieje; w wypadku przekroczenia przepisów proceduralnych możliwe jest odwołanie się do wyższego sądu okręgowego.

Mianowanie wszystkich sędziów należy do Króla. Sędziowie mianowani są dożywotnio i korzystają z wielkiej nie-

¹⁾ Aczkolwiek Prusy posiadają na podstawie ustawodawstwa Rzeszy prawo do odrębnej najwyższej instancji sądowej, to jednak z prawa tego nie skorzystały.

zależności. Wszakże minister sprawiedliwości rozacza najściślej kontrolę nad sądownictwem karnym: wszystkie sprawy karne muszą być wytaczane przez prokuratorów, będących niejako przedstawicielami władzy królewskiej i zależnych od ministra sprawiedliwości, który może ich, według swego uznania, usuwać z zajmowanego stanowiska.

Prawidłowość wymiaru sprawiedliwości gwarantowana jest jawnością rozpraw sądowych. Do niedawna cała procedura w sądach pruskich odbywała się na piśmie. Obecnie obowiązuje procedura ustna i publiczna.

Organizacja sądownictwa w Prusach nie wyklucza możliwości t. zw. „sądownictwa dobrowolnego“, którego pewne formy, jak naprz. zatwierdzanie testamentów (obecnie należące do obowiązków sądów okręgowych) istnieją i w innych krajach; inne natomiast, jak obrona pewnych interesów stanowych, tworzą odrębność sądownictwa pruskiego. Ponadto system pruski dopuszcza istnienie urzędowych sędziów rozjemczych (*Schiedsmänner*) i specjalnych sądów handlowych.

Sądownictwo Prusy — zarówno, jak i Francja — posiadają **administracyjne**. dają specjalne sądy administracyjne. Tu również widoczny jest wpływ Steina. Utrwalił on w Prusach zasadę, że sprawy, wynikające z urzeczywistnienia władzy zwierzchniej państwa powinny być rozpatrywane oddzielnie od sporów pomiędzy osobami prywatnymi i przez sądy specjalne. Do sądów tych należą sprawy o szkody, wyrządzone osobom prywatnym przez urzędników, skargi obywateli na nieprawne działanie przedstawicieli władz, wszystkie sprawy, zrodzone z zatargów pomiędzy władzami a osobami prywatnymi, wreszcie zatargi pomiędzy różnymi organami administracyjnymi.

W Prusach istnieją następujące sądy administracyjne:

1) W powiecie — wydział powiatowy w takim samym składzie, co i do innych spraw, rozpatrywanych pod przewodnictwem landrata. W miastach, tworzących odrębne powiaty, sądem administracyjnym jest wydział miejski, składający się z burmistrza, w charakterze przewodniczącego, i czterech

członków, posiadających kwalifikacje niezbędne do zajmowania stanowisk sądowych i wyższych administracyjnych; tych członków wybiera magistrat miejski na przeciąg sześciu lat. 2) W okręgu rządowym — wydział okręgowy, którego posiedzeniom o charakterze sądu administracyjnego przewodniczy zamiast prezydenta jeden z członków „urzędu“, mianowany przez Króla z tytułem „dyrektora sądu administracyjnego“ (*Verwaltungsgerichtsdirektor*). 3) Najwyższy sąd administracyjny w Berlinie (*Oberverwaltungsgericht*), którego członkowie mianowani są dożywotnio przez Króla za zgodą ministerjum stanu. Sąd ten posiada takie same stanowisko, jak i sąd Rzeszy. Połowa jego członków odpowiadać winna warunkom, wymaganym od osób, zajmujących wyższe stanowiska sądowe; druga połowa posiadać musi kwalifikacje, niezbędne do zajmowania wyższych stanowisk administracyjnych. Najwyższy sąd administracyjny, jak i inne sądy, składa się z wydziałów t. zw. „senatów“, z których każdy posiada odrębną organizację; wydziały odbywają wspólne posiedzenia jedynie dla rozstrzygnięcia niektórych kwestji natury ogólnej.

Trybunał rozstrzygający spory co do kompetencji. Organ pośredni pomiędzy oboma rodzajami sądownictwa — zwykłym i administracyjnym — stanowi, jak i we Francji, trybunał do rozstrzygnięcia sporów co do kompetencji (*Gerichtshof für Kompetenz-Konflikte*). Składa się on z jedenastu sędziów mianowanych dożywotnio; z nich sześciu są członkami wyższego sądu okręgowego w Berlinie czyli należą do sądownictwa zwykłego; pięciu zaś odpowiadać musi warunkom, niezbędnym do zajmowania wyższych stanowisk sądowych i administracyjnych.

Sądy pruskie nie orzekają, jak naprz. sądy w Stanach Zjednoczonych, czy dane prawo jest zgodne z przepisami konstytucji. Stwierdzają one jedynie, czy dana norma prawna została formalnie uchwalona, albo — o ile to dotyczy rozporządzenia administracyjnego — czy było ono wydane z zachowaniem formalności obowiązujących.

Bibliografja.

Borgeaud, Ch. L'Adoption et la Modification des Constitutions.

Burgess J. W. Political Science and Constitutional Law, 2 t. 1891.

Bornhak C. Grundriss des Verwaltungsrechts in Preussen und im Deutschen Reich, 4 wyd. 1912.

Bornhak C. Preussisches Staatsrecht, 3 t. 1911 — 1914.

Dareste. Les Constitutions Modernes, 3 wyd. 1910.

Dawson W. H. Germany and the Germans, 2 t. 1894.

Dupriez L. Les ministres dans les principaux pays d'Europe et de l'Amérique, 2 t. 1892.

Dambitsch. Die Verfassung des Deutschen Reichs, 1910.

Goodnow F. J. Comparative administrative Law, 2 t. 1893.

Grais Hué de — Handbuch der Verfassung und Verwaltung in Preussen und im Deutschen Reiche, 22 wyd. 1914.

Laband P. Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 4 t, 5 wyd. 1911 — 1914.

Laband P. Deutsches Reichsstaatsrecht, 6 wyd. 1912.

Lowell A. L. Governments and Parties in Continental Europe, 2 t. 1896.

Meyer G. Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts, 7 wyd. przez *G. Anschütza*, 1914.

Mejer Otto. Deutsches Verwaltungsrecht, 2 t. 2 wyd. 1914.

Rönne L. von. Das Staatsrecht der preussischen Monarchie, 5 t. 2 wyd. 1881 — 1884.

Sarwey O. von. Allgemeines Verwaltungsrecht, (Marquardsen's Handbuch), 1884.

Stoerk F. i O. Rauchhaupt. Handbuch der deutschen Verfassungen, 1913.

Seeley I. R. Life and Times of Stein.

Schulze H. Das preussische Staatsrecht auf Grundlage des deutschen Staatsrechtes, 2 t. 1873 — 1877.

Schulze H. Das Staatsrecht des Königreichs Preussen (Marquardsen's Handbuch), 1884.

Stengel K. von. Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts, 2 t. 1889 — 1890.

Turner, Sam'l Epes. A sketch of the Germanic Constitution, 1889.



684 83

410156

8 III 26

TEGOŻ AUTORA:

Ustrój państwowy Niemiec i Prus	Mk. 2.00
Ustrój państwowy Anglii	„ 2.50
Ustrój państwowy Stanów Zjednoczonych	„ 4.00
Ustrój państwowy Austro-Węgier i Szwajcarji. „	2.50
Ustrój państwowy Francji	„ 3.00