

Woodrow Wilson

USTRÓJ PAŃSTWOWY

FRANCJI

Przełożył L. K.

SKŁAD GŁÓWNY W KSIĘGARNI F. HOESICKA

USTROJ PAŃSTWOWY

FRANCJI.



BIBLIOTEKA UNIWERSYTECKA
im. Jerzego Giedroycia w Białymstoku



FUW0521704

P K-249/76/74832

ZARYS HISTORYCZNY.

Dla oceny istotnego znaczenia politycznego historii Francji należy mieć na uwadze najgłówniejsze cechy rozwoju monarchji — drogę książąt francuskich, wsławionych Kapetyngów, którzy rozpostarli swą władzę i nazwę swego księstwa na całe terytorjum, odziedziczone przez Ludwika XIV. Cechą charakterystyczną historii Francji jest rozwój od organizacji nader skomplikowanej do niezmiernie prostej. Za czasów Hugona Capeta „Francja“ której stolicą był Paryż, była nazwą księstwa — jednej z pośród innych równie wielkich, żywotnych i niezależnych posiadłości feodalnych. Przewaga tego księstwa nad innymi polegała nie na posiadaniu znacznych sił lub wielkich środków, lecz na tym jedynie, że książęta byli zawsze wybierani na wodzów i że byli zdolni do wykonywania tej roli. Na zachód od Francji leżała gęsto zaludniona Normandja; na północy — księstwa Flandrja i Vermandois, na wschodzie — Szampanja; na południu — wielkie księstwa Burgundja i Akwitania, dalej zaś — ziemie hrabiów Tuluzy; z Normandją sąsiadowały na zachodzie Bretanja i Andegawenja. Były to największe posiadłości feodalne. Zarówno wewnątrz, jak i dookoła nich leżało wiele ziem, których posiadacze gotowi byli domagać się niezliczonych przywilejów, zasadniczo sprzecznych z istnieniem władzy centralnej. Pierwotna historia Francji — to dzieje księstwa, dążącego do tego, aby zostać królestwem. „Francja“ miała doskonałe położenie strategiczne. Los odróżnił jej posiadaczy od ich sąsiadów, nadając im tytuł królewski; w rzeczywistości jednak Francja była tylko jednym z wielu księstw.

Jednakże Kapetyngowie uporeczywie, krok za krokiem,

dokonywali dzieła zjednoczenia. Z Francji, jako z ośrodka, roztaczają oni we wszystkich kierunkach władzę swą i swoje intrygi, aż wreszcie zjednoczyli poszczególne części sfeodalizowanej Neustrji. Każdy okres kończył się niezmiennie zwycięstwem ich dążeń. Potrafili oni z ludności bardziej różnorodnej, niż wszędzie gdzieindziej w Europie, utworzyć ludność wyjątkowo jednolitą; z posiadłości feodalnych, nie mniej silnych, ani mniej zaludnionych, nie mniej upartych i różniących się wzajemnie jaskrawo stworzyli jednolite królestwo, bardziej zwarte i scentralizowane, niż wszystkie inne państwa europejskie. Bieg wypadków, które wpłynęły na to niezwykle powodzenie, nadaje historii monarchji francuskiej szczególnie znaczenie polityczne: trudno znaleźć bardziej interesujący materiał dla zbadania ogólnej historii polityki państwowej, niż środki, jakich używali Kapetyngowie dla stworzenia, a później dla rozszerzenia i urzeczywistnienia swej władzy.

Rozkwit systemu feodalnego we Francji. System feodalny doszedł we Francji do najwyższego stopnia swego rozwoju. Działo tu wiele sprzyjających czynników. Neustrja, zachodnia, galijska część wielkiego królestwa franków, zdawna była oddzielona od wschodniej, germańskiej części tegoż królestwa, Austrazji, i podział ten był przyczyną upadku państwa. Burgundja, Bretanja i Akwitania dostały się pod panowanie sąsiadów, których niezależna władza nie napotykała żadnych przeszkód. Normanowie zawładnęli ogromnymi terytorjami. Bezustanne wojny pomiędzy feodałami, walczącymi o posiadanie poszczególnych części wielkiego cesarstwa Karola Wielkiego, dziesiątkowały początkowo, a wreszcie wytepiły zupełnie energicznych i wolnych franków, których urządzenia wolnościowe były przeszkodą dla stworzenia miejscowego absolutyzmu feodalnego. Jednocześnie ze wzrostem przywilejów senjoralnych zmniejszały się prerogatywy monarchów: posiadacze przywilejów wznosili dla siebie niedostępne zamki i za ich murami mogli zachowywać je w zupełnej nietykalności. Dzięki temu feodalizm we Francji osiągnął szczytu.

Obliczono, że za czasów Hugona Capeta było we Francji około miliona osób, należących do „wolnej i szlacheckiej ludności“, która miała zostać podstawą współczesnej Francji. Szlachta ta posiadała około 70-u tysięcy lenów czyli posiadłości i nosiła ich nazwy; około trzech tysięcy posiadało tytuły. Z tych tysięcy tytułowanych posiadłości setka przynajmniej stanowiła mniejsze lub większe państwa samodzielne, których władcy mieli prawo bicia monety, nakładania podatków, wydawania praw, posiadania własnych sądów. Jednakże osiem lub dziesięć z nich zaledwie było rzeczywiście silnymi państwami.

Z tego to materiału Kapetyngowie mieli utworzyć swą monarchję. Zadanie ich polegało na zburzeniu gmachu feodalnego. Nie była to jednak jedyna droga, jaką obrali dla urzeczywistnienia swego trudnego przedsięwzięcia. Poza przywilejami senjorów istniały inne jeszcze, które należało znieść w celu stworzenia władzy jednolitej i niezaprzeczonej.

Samorząd lokalny. W większości okręgów, na które podzielone było całe terytorjum, władza stała bardzo blisko ludności, gdyż sprawowali ją senjorowie i posiadacze feodali; pomimo to jednak wszędzie można znaleźć wyraźne ślady samorządu miejscowego. Okres największej żywotności systemu feodalnego był istotnie w dziejach Francji jedynym, kiedy korzystała ona z rzeczywistego samorządu lokalnego. Ostateczne zwycięstwo zwierzchnictwa korony, zniósłszy władzę senjorów, usunęło również samorząd lokalny, którego rozwojowi feodałowie nie przeszkadzali zwyczaj; ani rewolucja, ani żaden rząd porewolucyjny nie mogły wrócić mu rzeczywistej żywotności. Swobody miejscowe nabierały określonej formy i utrwały się w tym okresie, kiedy władza monarchiczna dopiero zdobywała sobie drogę do zwierzchnictwa; królowie zetknęli się z temi swobodami po ukończeniu swej pierwszej walki z feodalizmem. Ostateczne ich zadanie polegało na tym, aby, doskonaląc scentralizowaną organizację administracyjną, znieść do gruntu te swobody.

Gminy wiejskie. W okresie tworzenia się ustroju feodalnego, kiedy siły jego dopiero wytwarzały stosunki między stanami a władzą, zdarzało się często, że senjorowie feodálni wydawali karty gminom wiejskim, leżącym w obrębie ich posiadłości. W wieku XII-ym i później kart tych było bardzo wiele. Nadawały one gminom samodzielny ustrój organiczny, ustanawiały tryb korzystania z przywilejów i własności gminnej, określały prawa i obowiązki feodalne, regulowały pańszczyznę (*corvée*) i t. d. „Ogólne zgromadzenie ludności wszędzie zarządzało sprawami gminy“; funkcje wykonawcze przekazywało ono urzędnikom, działającym niezależnie od siebie, przyczym każdy wykonywał tylko czynności, specjalnie mu powierzone. Urzędnicy ci zwoływali ogólne zgromadzenie ludowe za każdym razem, kiedy trzeba było powziąć nową uchwałę w sprawach gminnych. Do głównych kompetencji zgromadzenia należał „zarząd własnością, która w tym czasie miała wielkie znaczenie, policja i pobieranie podatków zarówno miejscowych, jak i państwowych“¹⁾.

W dziedzinie sądownictwa lud francuski w wiekach średnich również korzystał często z różnych przywilejów. Włościanin, tak samo, jak szlachcic, miał prawo być sądzonym przez równych sobie, ludzi tegoż, co i on, pochodzenia i stanu. W sądach senjorów feodalnych dla pełnienia obowiązków sądowych zasiadali wasalowie, zupełnie tak samo, jak „wolni ludzie“ w sądach hrabstw angielskich.

Przywileje miast. Gminy wiejskie korzystały z samorządu w granicach stosunków feodalnych, że się tak wyrazimy: członkowie gmin nie byli wolni od stałych obowiązków feodalnych. Licznym miastom natomiast udało się zdobyć i zachować istotną niezależność. Kiedy pierwsi królowie franków wyczerpali swe siły w nadaremnych dążeniach do stworzenia w Galji również silnej i nieograniczonej

¹⁾ H. de Ferron—Institutions Municipales et Provinciales Comparées, str. 3.

władzy, jaka była w Rzymie, i kiedy państwo franków rozpadło się na części, połączone nominalną jedynie zależnością od wspólnego tronu, to korzystali z tego nie tylko wielcy posiadacze ziemscy, dążący do zdobycia dla siebie niezależnej władzy zwierzchniczej. Frankowie, jak wiadomo, znaleźli w Galji liczne miasta rzymskie, nie mieli zaś początkowo zamiłowania do życia miejskiego; dlatego też poprzestali na zdobyciu tych miast, nie troszcząc się później o nie zupełnie. W ten sposób miasta zachowały organizację rzymską, chociaż nie były już zależne od Rzymu. Osiedlając się z biegiem czasu w miastach, frankowie nie znosili organizacji rzymskiej, nadali jej natomiast swoisty charakter. Stare formy rzymskie nasiąkły do pewnego stopnia, niby nową krwią, germańskimi zasadami wolności osobistej i rządu za pośrednictwem zgromadzenia ludowego; powstały zwarte, odważne, dumne i karne gminy, które potrafiły zdobyć sobie przywilej samorządu w szerokim zakresie, a nawet prawo nawpół senjoralnej kontroli nad sąsiednimi ziemiami. Łatwo było to uczynić w okresie, kiedy każdy, kto tylko chciał zdobyć władzę niezależną, mógł z niej korzystać. Organizacja przekazana tym miastom przez wpływy rzymskie, była oligarchiczna, arystokratyczna: władza należała do zamkniętych korporacji z radami (*curiae*), które tworzone drogą kooptacji, ponieważ one same zapełniały tworzące się w nich wakansy. Wkrótce jednak powstały żywioły, z których narodziła się istotna demokracja. Kościół chrześcijański, przyłączywszy do siebie nawpół dzikich germanów, zagarnął w owym czasie Galję. Największe miasta zostały siedzibami biskupów, którzy wykorzystali swój wpływ na nie jednocześnie przeciwko feodałom, żyjącym po za obrębem miast, jak również przeciwko oligarchji miejskiej. W większości wypadków duchowieństwo i ich niezmordowani stronnicy — gminy, były zwycięzcami w walce o zwierzchnictwo. W rezultacie utrwaliło się panowanie demokracji¹⁾.

¹⁾ Miasta włoskie z ich „konsulami“ i t. p. naśladownictwem starożytnej konstytucji republikańskiej Rzymu są, być może, jeszcze lepszym przykładem tego odrodzenia demokracji.

Większość tych „rzymskich“ miast leżała na południu Francji i nad Renem. Na północ od Loire'y frankowie stopniowo zakładali inne miasta — germańskie, zarówno ze względu na pochodzenie, jak i na charakter. Miasta te wkrótce również zaczęły dążyć do zdobycia specjalnych przywilejów od swych senjorów. Liczne z nich otrzymały karty, takie jednak, które miały uregulować stosunki pomiędzy miastami a systemem feodalnym, podczas gdy miasta południowe, powstałe przed utrwaleniem się ustroju feodalnego, były przez pewien czas wolne od tych stosunków. Miasta północne otrzymały ważne przywileje w dziedzinie samorządu, ale nie były wolne od kontroli senjoralnej. Przeciwnie, zarządzały one swymi sprawami zgodnie z kartami, ściśle określającymi stosunek pomiędzy senjorem a mieszczanami, uznającymi jednocześnie i władzę senjoralną i przywileje mieszczan, i mocą których władza senjora była wykonywana przez jego sługę i przedstawiciela w sprawach miejskich — *Prévôt'a*.

Ta najtrwalsza forma samorządu miejskiego — jako forma, uzupełniająca panujący wówczas system polityczny, a pozatym jako forma zupełnie naturalnie, choć nie bezpośrednio związana z władzą zwierzchniczą króla — z biegiem czasu uzyskała we Francji znaczenie panującego, prawie powszechnego typu. Miasto z *prévôt'em* na czele było typowym aż do końca wieku piętnastego.

Nie wszystko w tym procesie rozwojowym samorządu miejskiego zostało osiągnięte drogą pokojową i za zgodą senjorów. Liczne miasta musiały uciekać się do siły zbrojnej dla obrony swych przywilejów; niektóre z nich, nie dość silne, aby bez obcej pomocy przeciwstawić się zamachom ze strony feudałów, utrzymały się jedynie dzięki pomocy króla, który pragnął wykorzystać siły miast dla okiełznania dumnych i potężnych senjorów; inne wreszcie musiały zbyt drogo płacić sąsiadnim baronom za ich niedobrowolną zgodę na uznanie drobnych ulg na rzecz miast. Królom bardzo umiejętnie korzystali z przywilejów miejskich, przeciągając na swą stronę ludność miast w walce pomiędzy prerogatywami królewskimi a przywilejami feudałów. W charakterze najwyższych

senjorów Francji uzurpowali oni sobie wyłączne prawo nadawania godności obywatela miasta i udzielali jej często wasalom, powstającym przeciw swym senjorom — tak często, że powstała nawet specjalna klasa — *bourgeoisie du roi* ¹⁾.

Przywileje, zdobyte przez śmiałych mieszczan, naogół polegały na prawie wydawania wszelkiego rodzaju rozporządzeń, dotyczących wyłącznie ich samych, na prawie posiadania własnego sądu, przedsięwzięcia koniecznych środków dla pobierania wszystkich podatków zarówno nałożonych przez króla lub senjora, jak i tych, które ustanawiały same miasta dla opędzenia własnych potrzeb, oraz na prawie obrony bezpieczeństwa przy pomocy własnej policji. Oczywiście, gminom wiejskim nie udawało się osiągnąć tak znacznych przywilejów, chociaż zdobywały one pewne swobody. Często musiały one szukać sprawiedliwości nie we własnych sądach, lecz w senjoralnych; nie zawsze miały one prawo decyzji o sposobie płacenia podatków; często musiały podlegać surowej dyscyplinie, którą wprowadzali mianowani przez senjora wójtowie; często też wszystkie ich zdobycze polegały jedynie na prawie zarządzania drobnymi sprawami, nie interesującymi nikogo, prócz nich samych.

Czynności administracyjne, wykonywane przez miasta, polegały, krótko mówiąc, na: zarządzaniu majątkiem gminnym, utrzymaniu w porządku ulic i dróg, budowaniu gmachów

¹⁾ Wpływ wypraw krzyżowych na prawa szlachty był również jednym z czynników rozwojowych przywilejów miejskich. Podczas powszechnego zapału we Francji szlachta feodalna gotowa była opuścić wszystko, aby tylko mieć możliwość wzięcia udziału w wyprawie świętej, do której tak gorąco nawoływał kościół. Potrzebne im były pieniądze, które posiadały miasta; pieniędzmi płaciły one udającym się na wyprawy krzyżowe feudałom za udzielane im przywileje. Często dawni senjorowie nie powracali więcej z Palestyny, aby odebrać władzę, którą przed wyjazdem tak pospiesznie i nieogłędnie wymieniali na pieniądze. Ci zaś, którzy powracali, byli zrujnowani i nie mogli rozpocząć walki z miastami, rozporządzającymi ich dawnym majątkiem. W takich wypadkach przywileje miejskie rozwijały się bardzo pomyślnie.

publicznych, utrzymywaniu i zarządzaniu szkołami, nakładaniu i pobieraniu wszelkich podatków ¹⁾).

Formy zarządu miejskiego w szczegółach były nieskończenie różnorodne, zależnie od miejsca i warunków, ale plan ogólny wszędzie pozostawał jednakowy. Sprawami zarządu zajmowały się niekiedy dwa zgromadzenia gminne: zgromadzenie „notablów“ i ogólne zgromadzenie wszystkich mieszczan. Pomiedzy temi dwiema instytucjami nie było takich stosunków, jakie panują zazwyczaj między dwiema izbami, tworzącymi parlament: były one nietylko oddzielone od siebie wzajemnie, ale pełniły też zupełnie różne czynności: Zgromadzenie ludowe wybierało funkcjonariuszy miejskich, zgromadzenie notablów stawiało kandydatury, pierwsze było ciałem prawodawczym, drugie — wykonawczym. W większości miast jednak istniało jedno tylko zgromadzenie: ogólne zgromadzenie miejskie, które wybierało urzędników, kontrolowało ich czynności i zarządzało wszelkimi ważnymi sprawami. Magistrat składał się zazwyczaj z burmistrza i jego doradców, działających w charakterze ciała wykonawczego miasta (*corps de ville*), przyczem w większości wypadków burmistrz był jedynie przewodniczącym magistratu, a nie naczelnikiem władzy wykonawczej. Burmistrz i członkowie magistratu posiadali jednakowe stanowiska i ponosili jednakową odpowiedzialność za wykonywanie swych obowiązków.

Rozumie się, że często zdarzały się poważne odchylenia od tego demokratycznego typu samorządu miejskiego. Od czasu do czasu władza przechodziła w ręce oligarchji lub tyrantji, nigdzie przywileje lokalne nie zachowały swego pierwotnego znaczenia, i samorząd miejski, wcześniej czy później, wszędzie ustąpić musiał wobec niepomyślnych warunków, przeważnie pod wpływem ciężkiego jarzma władzy królewskiej. Naogół zmiany te były wywoływane nie przez wewnętrzne zdegenerowanie, lecz raczej przez ciosy zewnętrzne, i w nielicznych zaledwie wypadkach przywileje traciły swe znaczenie wcześniej, zanim miasto, które starało się je zachować,

¹⁾ Ferron, l. c. str. 8.

wać, zdołało dowieść, że rzeczywiście jest zdolne do samorządu. Miasta utraciły swą niezależność dopiero po uporczywej walce, o której pamięć długo przetrwała.

Pays d' Etats. Prowincje również od wczesnej epoki ko-rzystaly z samorządu. Wiele obszarów feodalnych posiadało swe „*Estates*“, specjalne stany — zgromadzenia, złożone z trzech żywiołów: szlachty, duchowieństwa i mieszczaństwa, łączących się dla rozpatrywania i, niewątpliwie, dla kierowania w szerokim zakresie sprawami prowincji. Trzydzieści sześć prowincji dawnej Francji były takimi samymi jednostkami feodalnymi, jak hrabstwa angielskie. Z drugiej strony, miasta, obdarzone przywilejami, przynajmniej miasta Francji środkowej i południowej, tworzyły gminy, posiadające specjalne, wyłączne miejsce w systemie feodalnym. Naskutek tego, zgromadzenia prowincjonalne, w przeciwieństwie do miejskich, nie pochodziły z wyborów bezpośrednich, nie były też demokratyczne; na wzór „stanów generalnych“ z 1302 r. były one wybierane podług stanów — „*estates*“.

Prawdopodobnie „stany“ prowincjonalne były pierwotnie zwykłymi radami feodalnymi, składały się one z przedstawicieli wszystkich posiadaczy przywilejów korporacyjnych lub osobistych, o ile książęta feodálni uważali za wskazane zasięgać rady swych podwładnych dla zachowania spokoju i rozwoju dobrobytu.

W niektórych prowincjach, zwłaszcza zaś w Languedoc i w Bretanji „stany“ zbierały się i wykonywały niezmiernie ważne czynności aż do wybuchu rewolucji. Dla odróżnienia ich od innych prowincje te nazywane „*pays d' états*“ (prowincje, posiadające stany). Jedynie na zasadzie znajomości przywilejów tych zgromadzeń można wnioskować o ogólnym charakterze zgromadzeń, które przestały istnieć, zanim historia zdołała rzucić na nie światło. Stany w „*pays d' états*“ można zbadać dokładnie dopiero po zjednoczeniu wszystkich prowincji przez władzę królewską i utworzeniu z nich harmonijnego systemu centralizacji. Zbierały się one jedynie na

wezwanie króla, uchwały ich mogły zapadać tylko w obecności przedstawiciela królewskiego i musiały czekać na sankcję królewską. Stany istniały jedynie z łaski króla i we wszystkich wypadkach musiały ulegać jego woli. Pomimo to jednak przywileje ich były dość rzeczywiste, aby z *pays d'états* uczynić przedmiot zazdrości pozostałej Francji. Kupowały one od korony prawo samodzielnego pobierania podatków, wymaganych przez rząd centralny; przez cały czas istnienia posiadały prawo opodatkowania na potrzeby administracji miejscowej, oraz prawo przedsięwzięcia i wykonywania tych udoskonaleń dróg i kanałów, które dyktował im patriotyzm lokalny, podsycony przez samorząd. W zakresie swojej sfery działalności były one zupełnie niezależne i musiały zachować żywotność i dobrobyt, który utraciła wkrótce pozostała Francja, zarządzana wyłącznie przez Paryż.

Terytorjalny wzrost monarchji. Rozwój organiczny monarchji, której ośrodkiem było księstwo Francja, rozpoczął się od wzrostu terytorjalnego i zjednoczenia królestwa. Proces zjednoczenia i wzrostu trwał nieprzerwanie przez osiem wieków, ale jego pomyślne zakończenie było zapewnione przed wymarciem prostej linii Kapetyngów w 1328 r. Przed tym rokiem Filip August odebrał Anglii Normandję i przyłączył do korony Vermandois, Auvergne, Touraine, Andegawenję, Maine i Poitou; następcy jego tak pomyślnie prowadzili podbój terytorjalny, że w chwili, kiedy tron przechodził do linii Walezjuszów, jedynie Flandrja, Burgundja i Bretanja na północy powstrzymywały utrwalenie władzy królewskiej, a na południo-wschodzie rozległe posiadłości Francji przecięte były przez Akwitanję, która wówczas jeszcze była lennikiem Anglii. Zadanie dynastji Kapetyngów polegało na tym, aby zbudować szerokie i trwałe fundamenty narodowości francuskiej; zadanie to wykonano całkowicie. Kapetyngowie przygotowali monarchję do tej późniejszej chwili, kiedy zjawiała się możność zagarnięcia Akwitanji, Bre-

tanji i Burgundji, doliny Rodanu i ziemi, dzielącej Francję od Renu ¹⁾.

Rozwój instytucji. Oczywiście, w miarę wzrostu terytorjum rozwijał się również system instytucji państwowych; pociągnęło to za sobą zniesienie większości przywilejów lokalnych. Zespolenie wszystkich części Francji i utworzenie z nich jednolitego królestwa miało dla samorządu lokalnego o wiele fatalniejsze znaczenie, niż anarchja i bezład epoki feudalnej. Miasta mogły sprzeciwiać się zamachom senjorów, ponieważ w walce między królem a feodałami mogły liczyć na pomoc królewską; zarówno interesy króla, jak i miast, wymagały ograniczenia władzy senjoralnej. Ale kiedy książęta feudalni przestali wzbudzać obawy, wtedy i miasta utraciły zaufanie królewskie, nie ośmieliły się jednak sprzeciwiać jarzmu utrwalonej już władzy. Dawne prowincje również mogły pierwotnie zmuszać feodałów, aby należeli do składu „stanów“, w których mieszczaństwo miało prawo wpływu na zarząd. Tak samo jednak jak miasta, nie mogły one opierać się centralizacji, przedsięwziętej przez króla, który został zwycięzcą w walce ze wszystkimi swimi rywalami feudalnymi. W rezultacie, zgromadzenie prowincjonalne tak samo, jak i inne niezależne instytucje dawnych czasów, traciły swe przywileje, a wreszcie zupełnie prawie przestały istnieć, pomimo wszelkich usiłowań zachowania ich w celu obrony przed coraz wzrastającą władzą królewską.

Stany Generalne. Jednakże był czas, kiedy zdawało się, że naród, zgrupowany dookoła tronu, powinien był stworzyć parlament narodowy. Filip Piękny

¹⁾ Monarchja wykorzystwała wyprawy krzyżowe w większym jeszcze stopniu, niż uczyniły to miasta. Szlachta wyginęła masowo, większość pozostałych przy życiu była zrujnowana — łatwo więc została ona zdobyczą nie przebijającą w środkach monarchji. Podczas pierwszych wypraw krzyżowych królowie Francji zostawali w kraju i zagarniali to wszystko, co traciła szlachta; podczas ostatnich zaś — byli już oni dostatecznie silni, aby móc rozerwać się świętą wyprawą, nie narażając swej władzy na niebezpieczeństwo.

(1285 r. — 1314 r.), pragnąc zabezpieczyć się od ingerencji papieża, sądził, że znajdzie poparcie wśród zwołanych przedstawicieli kraju. Dawniej również królowie Francji naradzali się częstokroć w sprawach zarządu państwa ze szlachtą i duchowieństwem; oba te stany istniały samodzielnie i posiadały organizację korporacyjną, dlatego też mogły wywierać pewien wpływ. Filip Piękny zaś wezwał również mieszczaństwo i w 1302 r. stworzył „stany generalne“ (*Etats Généraux*), w których poraz pierwszy w dziejach Francji ukazał się „stan trzeci, stan gmin; w przyszłości sądzone mu było wyrwać władzę z rąk duchowieństwa i szlachty i rządzić samemu w imieniu narodu“.

Pierwsze stany generalne, zwołane przez Filipa Pięknego, przypominają niezmiernie parlament angielski z r. 1295, zwołany przez Edwarda I. Francja, widocznie, bliską była stworzenia takiego samego parlamentu, jaki istniał w Anglii, t. zn. ciała przedstawicieli, wypowiadających, a w razie poważnych nieporozumień z koroną wykonywujących wolę ludu. Jednakże oczekiwania zawiodły. W ciągu trzech wieków: XIV, XV i XVI (1302 r. — 1614 r.) królowie Francji zwoływali te zgromadzenia stanów według swego uznania, z początku często, później — tylko w wyjątkowo ważnych wypadkach. Był to okres, kiedy przywileje feodalne stopniowo ustępowały wobec zwierzchnictwa króla, i często korzystnie było uzyskać formalną sankcję stanów generalnych dla wzmocnienia rozporządzeń korony. Ale po ostatecznym utrwaleniu władzy królewskiej poparcie stanów generalnych stało się zbędnym, i nie zwracano się więcej do nich. Później, nawet w okresie największej żywotności, stany generalne nie posiadały i nie mogły posiadać władzy prawodawczej, ponieważ nie miały odpowiedniej (że nie powiemy niezbędnej) po temu organizacji. Trzy stany — szlachta, duchowieństwo i mieszczaństwo (*Tiers Etat*) — zasiadały każdy oddzielnie, jako samodzielne zgromadzenia; każde z nich przedstawiało królowi swe skargi i rady. Często działały one zgodnie, ale nigdy wspólnie; stany odbywały tylko jedno wspólne posiedzenie: na początku każdej sesji zbierały się

wszystkie trzy stany w jednej sali dla wysłuchania mowy tronowej, stanowiącej oficjalne otwarcie sesji. Nigdy nie posiadały one prawa udzielania rad w najważniejszej dziedzinie polityki — w sprawach nakładania podatków; nigdy także nie wolno im było zasiadać, o ile nie były zwołane przez króla. Pozwalano stanom czynić przedstawienia rządowi w sprawach rządzenia państwem, i często korzystano istotnie z ich rad. Kompetencje stanów jednak były wyłącznie doradcze: nigdy nie mogły one żądać, aby rady ich były rzeczywiście uwzględnione. Jednakże sesje stanów generalnych przez cały czas swego trwania wpływały na zachowanie celowej formy samorządu, która przygotowała naród do przyjęcia istotnej swobody i która w szczególności zapewniła uznanie dla stanu trzeciego, tej części ludności, której czynniejsi przedstawiciele, mieszczaństwo, byli rzeczywiście reprezentantami miejscowych interesów.

Rozwój systemu administracyjnego. Oczywiście, w miarę terytorjalnego wzrostu państwa drogą jednoczenia, pochłaniania i podboju rozwijał się również system administracyjny. Powiększała się liczba urzędników rządowych, postępowała jednocześnie kontrola nad posiadaniem terytorjum.

W pierwszym okresie panowania Kapetyngów cały mechanizm administracji centralnej składał się z kurji feodalnej i kilku urzędników, stojących przy królu. Należał do niej *Kanclerz*, będący osobistym sekretarzem króla oraz stróżem zarówno osobistych, jak i urzędowych dokumentów królewskich, *Szambelan* (*Chambellan*), zarządzający gospodarstwem królewskim; *Senechal*, który jako pełnomocnik i zastępca króla przewodniczył w kurji feodalnej i był przedstawicielem królewskim w administracji sądowej; *Główny Majordomus*, zarządzający majątkiem i dochodami króla, oraz *Connetable*, dowodzący wojskami królewskimi. Kurja feodalna, składająca się z głównych wasalów korony, pełniła czynności trybunału sądowego w najważniejszych sprawach pomiędzy lennikami,

a pozatym — czynności urzędu podatkowego i rady administracyjnej.

Dopóki „Francja“ była tylko księstwem i rzeczywiste terytorjum korony nie przekraczało granic posiadłości, należących bezpośrednio do książąt Kapetyngów, dopóty cały ciężar administracji spoczywał na barkach urzędników domu królewskiego i kurja feodalna nie posiadała specjalnego znaczenia. Ale w miarę wzrostu terytorjalnego Francji urzędnicy domu królewskiego zatracali stopniowo swe znaczenie i pewną część swych kompetencji, podczas gdy jednocześnie wzrastały kompetencje kurji feodalnej. Kurja ta przeistaczała się stopniowo w Radę Państwa, która z kolei zdradzała coraz silniejszą tendencję w kierunku podziału na komisje, samodzielne wydziały; każdy z tych wydziałów miał swoje specjalne zadanie i pełnił część tych ogólnych czynności, jakie dawniej sprawowało plenum kurji. Rady, istniejące dawniej, pełniły, jednocześnie funkcje polityczne, sądowe i skarbowe; zróżniczkowanie ich, pomimo zarządzeń Ludwika IX i innych królów, dokonało się dopiero w 1302 r. (data zwołania pierwszych stanów generalnych), kiedy rozporządzenie Filipa Pięknego powierzyło funkcje polityczne korporacji, mającej zachować nazwę Rady Państwa (*Conseil d'État*); czynności sądowe przekazano ciału, które otrzymało starą nazwę parlamentu (znanego jako „Parlament Paryski“), a funkcje finansowe — Izbie Obrachunkowej. Równolegle z tą ostatnią utworzono specjalną Izbę Podatkową (*Chambre des Subsidés*). Działalność tych instytucji wzrastała z roku na rok; wkrótce wchłonęły one urzędników domu królewskiego; tak naprz. główny majordomus został przewodniczącym izby obrachunkowej.

Do wydziału sądowego Rady Państwa w pełnym składzie należeli początkowo, tak samo, jak w innych wydziałach i samej Radzie, bezpośredni wasalowie królewscy, a także wprowadzani stopniowo rzeczoznawcy w różnych dziedzinach administracji. Stopniowo jednak ten sąd najwyższy stawał się korporacją, złożoną wyłącznie z zawodowych urzędników, z doświadczonych i posiadających specjalne wy-

kształcenie prawnicze oraz charakter obeznanych z prawem doradców króla.

Wzrost liczby organów administracji centralnej był oznaką, że rząd królewski coraz bardziej stara się wglądać do zarządu sprawami prowincji, że zarząd lokalny podlega centralizowaniu. Można twierdzić, że poważne podstawy rozwoju scentralizowanej administracji stworzono za Ludwika IX. Król ten więcej, niż jego poprzednicy, uczynił dla wzmoczenia ucisku ze strony monarchji na kraj zapomocą funkcjonariuszy rządowych. Był to człowiek, rozumiejący sprawiedliwość; potrafił kierować się nią; człowiek, który bał się Boga, a nie bał się kościoła, umiał podbijać ludzi nie tylko siłą swej woli i oręża, ale i otwartością. Władza monarchiczna jemu zawdzięcza swe ostateczne zwycięstwo. Połączywszy siłę i sprawiedliwość, Ludwik IX złamał opozycję swych senjorów; po pokonaniu ich rozesał po całym państwie komisarzy królewskich w celu wykrycia, gdzie była nieodpowiednia administracja i gdzie pożądana była ingerencja królewska. Ustanowił on prawo apelacji do trybunałów królewskich nawet od wyroków sądów senjoralnych i w ten sposób uczynił z Parlamentu Paryskiego ośrodek systemu sądowego Francji; zmniejszył zakres kompetencji sądów feodalnych; nie tylko zwalczał, ale i ograniczył faktycznie pojedynki sądowe i wojny prywatne. Za pośrednictwem Baillis i Prévôts, zależnych od Parlamentu Paryskiego, utworzył on we Francji scentralizowany system administracji sądowej.

Nie należy przypuszczać, oczywiście, że praca Ludwika IX była wyłącznie pracą twórczą; byłoby to nie zupełnie ściśle. Praca ta polegała głównie na zapożyczaniu, przekształcaniu i systematyzowaniu. Powolny rozwój systemu, udoskonalonego przez Ludwika IX, rozpoczął się już za jego poprzedników. W wiekach średnich Bailli był urzędnikiem, obdarzonym najogólniejszymi kompetencjami; wydawał wyroki sądowe we własnym imieniu, dowodził wojskiem, zarządzał skarbowością i czuwał nad wszelkimi szczegółami zarządu. Początkowo, jak można stwierdzić „w rękach jego spoczywała cała administracja sądowa, skarbowa i lokalna“.



System królewskich baillis, stojących na czele okręgów, znanych pod nazwą *baillages*, istniał od bardzo dawnych czasów. System ten został wprowadzony przez Filipa Augusta w 1190 r., Ludwik IX zaś rozwinął go i doprowadził do tego, że baillis ciągle czuli swą zależność od korony i poczuli się do obowiązku pozostania urzędnikami, a nie dążyli, jak baronowie i hrabiowie, do zdobycia stanowiska samodzielnych senjorów ¹⁾.

Ostatecznego scentralizowania dokonano bezpośrednio po epoce Richelieu przez stworzenie systemu, którego ośrodkiem był *intendant*, mianowany przez króla, jego bezpośredni funkcjonariusz, nieograniczony władca prowincji; mniejszą rolę odgrywali podwładni intendenta, stojący na czele każdego okręgu i każdej gminy. Kompetencje tych przedstawicieli korony odbierały wszelkie znaczenie istotne przywilejom magistratów, wybranych przez miasta, i innych jednostek zarządu lokalnego. Wprawdzie w wielu miejscowościach ludność poddawemu wybierała swych urzędników, ale intencenci i ich podwładni, nadużywając swej władzy, nie pozostawili wkrótce nie dla działalności wybranych funkcjonariuszy. W niektórych miejscowościach wybory wcale się nie odbywały: korona sprzedawała urzędy lokalne na własność dożywotnią każdemu, kto chciał je kupić za gotówkę. Prowincja była jednostką nie cywilną, nie administracyjną, lecz wojskową. Prowincje łączono w *généralités*, których było 32. Na czele

¹⁾ Zarządzenia powyższe zmierzały ku uzależnieniu wszystkich urzędników kraju od króla. Tendencja ta przejawiała się najjaskrawiej w polityce Ludwika XIV; cała magnateria francuska była, że się tak wyrazimy, pochłonięta przez indywidualność i dwór królewski. Ludwik dawał do zrozumienia, że szlachta, pozostająca w swych majątkach i nie powiększająca przez swą służalczość blasku dworu Jego Królewskiej Mości, nie może oczekiwać od niego niczego, prócz przykrości i ruiny. Miejsce obywateli ziemskich zajęła arystokracja dworska. Król usiłował zmniejszyć zainteresowanie obywatelstwa względem majątków i dzierżawców, wciągając ich w wir życia dworskiego. Zgromadził dookoła siebie całą arystokrację i wszystkich, dążących do zaszczytów i godności, nie pozostawił pomiędzy monarchją a ludem nic, co mogłoby odeprzeć straszliwy cios wielkiej rewolucji.

ich stali właśnie intencenci. W administracji kościelnej istniał specjalny podział na djecezje.

Zakres kompetencji sądów lokalnych również zmniejszał się stopniowo. Zasada apelacji, wprowadzona przez Ludwika IX, doszła do najwyższego stopnia rozwoju. Każda sprawa, dotycząca rzeczywistych lub urojonych interesów Paryża (a działo się to prawie zawsze), była przenoszona do sądów specjalnych, tworzonych przez komisję królewską. Nie było tak drobnego szczegółu, któryby nie podlegał rządowi królewskiemu, nadużywającemu swej władzy.

Rada królewska w Paryżu zapomocą rozporządzeń regulowała zarówno ważne, jak i drobne sprawy całego królestwa. Generalny kontroler zarządzał całą Francją za pośrednictwem intendentów, ich podwładnych i sądów królewskich. Wszystkie sprawy były przedstawiane jemu i za jego pośrednictwem Radzie królewskiej; wszyscy otrzymywali wskazówki z Paryża. Nie było dziedziny, nad którą rząd nie sprawowałby kontroli. Coraz systematyczniejsze, drobiazgowie, inkwizytorskie wglądanie w sprawy lokalne pociągało za sobą, naturalnie, zupełne ograniczenie zarządu miejscowego. Całe życie ogniskowało się w żyłach organizmu centralnego, i pomijając coraz bardziej zatracające swe znaczenie, ale starannie zachowywane przywileje „pays d'états“ oraz pewne ślady życia miejskiego, losy całej Francji spoczywały w szufladach instytucji biurokratycznych. Z historycznych pierwiastków zarządu lokalnego zrobiono *tabula rasa*.

Złożoną kontrolę nad miejscowemi i osobistemi sprawami pełniono zawsze w najbardziej patriotycznych celach: władza centralna nigdy nie była bardziej życzliwa, niż w przededniu nadciągającej burzy rewolucyjnej. „Rząd królewski w drugiej połowie XVIII stulecia nie pragnął niczego innego, jak usunięcia tych nadużyć, na które mu wskazywano; nigdy jednak nie czuł się dość silnym i nigdy nie miał dosyć czasu dla usunięcia tego ogólnego źródła, z którego płynęły poszczególne nadużycia“ ¹⁾.

¹⁾ John Morley, Miscelanies t. II, szkic o Turgot, str. 138.

Rewolucja. Cała ta organizacja państwowa runęła z chwilą wybuchu rewolucji. Jednakże rewolucjoniści, po ukończeniu swej potwornej pracy niszczenia, musieli zatroszczyć się o zarząd krajem tak samo, jak gdyby nie byli zrzucili z tronu, ani gilotynowali monarchy. Wkrótce okazało się, że nie potrafią oni rządzić lepiej, niż rząd poprzedni. Odrzucając zupełnie zwierzchnictwo króla, głosili oni uroczyste zwierzchnictwo ludu; ale członkowie Zgromadzenia Prawodawczego i Konwencji nie mogli uczynić nic innego, jak tylko przywłaszczyć sobie, w charakterze przedstawicieli ludu, pełnię władzy zwierzchniczej. Zajawszy miejsce króla, uciekali się oni do tych samych środków, jakich król używał dla urzeczywistnienia swej władzy. Rezultatem były rozruchy, komitety, teror i Napoleon.

Odbudowa przez Napoleona. Rewolucja podważyła wszystkie podstawy francuskiego ustroju politycznego, nie zachwiała jednak bynajmniej administracji. Uwaga administracji [królewskiej] zwrócona była przede wszystkim nie na życie lokalne, lecz na zarząd ogólny, na potęgę i dobrobyt całego narodu, na finanse. Z drugiej strony, rzeczywiste interesy rządu republikańskiego polegały na rozwoju lokalnym; w zasadzie praca republiki powinna była zmierzać ku rozwinięciu i podziałowi pracy administracyjnej w drodze różniczkowania w życiu politycznym i wprowadzenia na nowo funkcyj lokalnych. Ale wodzowie rewolucji nie widzieli tego celu i nie mogli go osiągnąć; Napoleon, będący wynikiem ich polityki, oczywiście, nie uczynił nic dla rozwoju zasady republikańskiej.

Działalność Napoleona sprowadzała się do odbudowania despotyzmu; ale działając w ten sposób wprowadzał on w czyn jedynie główne zamierzenia Zgromadzenia Ustawodawczego. Ustawodawstwo, opracowane przez to zgromadzenie, nie miało na celu usunięcia centralizacji, lecz jedynie uproszczenie jej i usystematyzowanie — uczynił to właśnie Napoleon. Stał on na miejscu Konwencji i Zgromadzenia Prawodawczego, reprezentującego wszechwładny naród, na-

stępnie wziął się do udoskonalenia mechanizmu centralnego. Konwencja i Zgromadzenie Prawodawcze usiłowały rządzić za pośrednictwem komitetów, wydziałów, rad i dyrektorjatów, jednym słowem, urzędów wykonawczych. Napoleon zastąpił je przez zwykłych urzędników, pełniących zwykłe czynności administracyjne; co prawda, częstokroć dodawał on tym urzędnikom ciała doradcze, z którymi mogli się oni naradzać, zawsze jednak na własną odpowiedzialność. „Radzić może wielu, działać musi jednostka“ — głosi podstawowa zasada administracji Napoleńskiej ¹⁾, która do dnia dzisiejszego zachowała swe znaczenie. Zgromadzenie Ustawodawcze pragnęło zmusić dawne prowincje francuskie i okręgi, w których zachował się duch absolutyzmu, do zapomnienia o przywilejach feudalnych; w tym celu zaprowadziło nowy podział kraju na możliwie jednakowe 89 departamentów ²⁾. Na tej podstawie oparł Napoleon instytucję prefektów i podprefektów, wzorując się na intendentach i ich podwładnych „starego porządku“. Wprowadził on ten system do słynnej konstytucji 8 roku, która do chwili obecnej jest prawie nienaruszoną podstawą administracji francuskiej. Rewolucja w rezultacie nadała centralizacji takie cechy, jakich nie posiadała ona nigdy przedtem: określoną hierarchję i ścisły system.

Zwrot ku liberalizmowi. Jednakże rewolucja wprowadziła nową *zasadę* rządową: wszystkie zmiany rządu, jakie miały miejsce we Francji od czasu rewolucji, zbliżały państwo ku czystym instytucjom przedstawicielskim, ku rzeczywistej republice. Ludwik XVIII obstawał, co prawda, przy boskim prawie królów i zachował dla siebie i swych ministrów wyłączne prawo inicjatywy w dziedzinie prawodawstwa, zgodził się jednakże na wprowadzenie systemu dwuizbowego i uznał odpowiedzialność ministrów wobec parlamentu. Ludwik Filip wyrzekł się „boskiego pra-

¹⁾ *Marquardsen's Handbuch.* Monografia Lebon'a o Francji, str. 78.

²⁾ Od czasu wojny 1870—71 r. Francja liczy tylko 86 departamentów, ponieważ z Alzacją i Lotaryngją utraciła ona 3 departamenty.

wa“, uznał zwierzchnictwo ludu i podzielił się z parlamentem prawem inicjatywy w dziedzinie prawodawstwa. Napoleon III wkroczył na drogę reakcji i wrócił do systemu rządu analogicznego do systemu Napoleona I. Kiedy zaś zgodził się na przywrócenie zasady odpowiedzialności ministrów, wojna z Niemcami doprowadziła do zrzucenia go z tronu i wprowadzenia istotnego ustroju republikańskiego.

ZARZĄD CENTRALNY.

Trzecia Rzeczpospolita. Upadkowi Sedanu (2 września) towarzyszyło wzięcie cesarza do niewoli; rząd cesarski runął, i w niedzielę, dn. 4 września 1870 r. przywódca opozycji z Gambettą na czele ogłosili republikę w Paryżu. Bezpośredni kierownicy partji republikańskiej zorganizowali rząd tymczasowy pod nazwą rządu obrony narodowej. Ludzie, tworzący go, rozumieli dobrze, że formalnie byli oni jedynie przedstawicielami samych siebie, że wobec kryzysu narodowego uzurpowali sobie władzę, i że działalność ich i oni sami są zaledwie tolerowani. Dlatego też w planach ich leżało zwołanie zgromadzenia narodowego, wybranego drogą powszechnego głosowania w tym celu, aby przedstawiciele narodu mogli w bardziej normalny sposób zorganizować rząd, podług własnego wyboru. Natychmiast poczyniono przygotowania do wyborów. Ale szybki i fatalny bieg wojny przeszkodził wprowadzeniu ich w czyn. Niemcy odnosiły jedno zwycięstwo za drugim. Niepodobna było zwołać zgromadzenia przed końcem wojny. Trzeba było opracowywać warunki kapitulacji i pokoju.

Zgromadzenie narodowe 1871—1876 r. Dnia 8 lutego 1871 r. wybrano zgromadzenie narodowe. 13-go zaś postanowiło ono przenieść się do Bordeaux. Nie było to zgromadzenie republikańskie. Większość 768 członków jego składała się ze zwolenników monarchji. Gdyby ta większość była jednolita, obróciłaby

w niwecz pracę Gambetty i jego towarzyszy, i jeszcze raz wprowadziłaby monarchę na tron Francji. Nie było jednak wśród niej zgody. Jedni, legitymiści, pragnęli przywrócić dynastję Burbonów, inni byli zwolennikami domu Orleańskiego; niektórzy zaś byli za przywróceniem cesarstwa i pragnęli odbudowy monarchji z Bonapartem na tronie. Zgromadzenie łatwo rozwiązało swe pierwsze zadanie, choć rozwiązanie to było wysoce poniżające: pokój zawarto na warunkach, narzuconych przez Niemcy; Belfort został uratowany jedynie dzięki dyplomacji Thiersa. Istotnie trudnym było zaprowadzenie i utrzymanie określonej formy rządu. Na najbliższy okres czasu, zanim zdołano obmyślić coś doskonalszego i trwalszego, przyjęto nazwę i formę republiki. Na prezydenta zgromadzenia wybrano umiarkowanego republikanina Grévy, na „naczelnika władzy wykonawczej rzeczypospolitej“ (w przyszłości zastąpiono ten tytuł tytułem prezydenta) zaś—umiarkowanego orleanistę, Thiersa, poczym przystąpiono do spraw naglących pod przewodnictwem prezydenta, w charakterze organu odpowiedzialnego.

W ciągu pięciu lat zgromadzenie narodowe utrzymało władzę i zarządzało sprawami publicznymi. Przy wyborach nie udzielono mu żadnych formalnych poleceń. Rozumiało się samo przez się, że przedewszystkim musiało ono zawrzeć pokój z Niemcami; ale pozatym nikt nie wiedział, czego oczekiwali wyborcy od zgromadzenia narodowego. Nie powierzono mu ani utworzenia rządu, ani sprawowania kontroli nad nim; jednakże ani jedno, ani drugie nie było mu zabronione wyraźnie. Republikanie, będąc w mniejszości, dowodzili, że zgromadzenie nie ma prawa opracowywać ostatecznej konstytucji, i żądali rozwiązania go oraz zwrócenia się do narodu z propozycją, aby wybrano nowe zgromadzenie i udzielono mu wyraźnego pełnomocnictwa utworzenia rządu. Większość monarchiczna, natomiast, obawiając się, że nigdy już nie znajdzie takich dogodnych warunków dla ułożenia konstytucji w myśl swoich poglądów, dowodziła, że istniejące zgromadzenie, jako zgromadzenie narodowe, wybrane bez instrukcji, faktycznie otrzymało od wyborców wszelkie pełnomoc-

nietwa i mogło czynić wszystko, co uzna za potrzebne, stosując się, jak tego wymaga rozsądek, do życzeń kraju. Niezmiernie trudno było znaleźć taki program praktyczny, na który zgodziłyby się wszystkie partje monarchiczne. Interesy tych partji w praktyce okazały się zupełnie rozbieżne, i wkrótce konserwatyści i umiarkowani wszystkich kierunków przekonali się, że należało utrzymać republikę. Thiers zupełnie otwarcie oznajmił, że wolałby być konstytucję monarchiczną; sądził jednakże, że kraj sympatyzował raczej z republiką i rozumiał doskonale, że wszelka próba restauracji którejkolwiek z dynastji byłaby w danych okolicznościach wysoce niebezpieczną i groziłaby rewolucją. „Teraz istnieje republika — powiedział on — jest to legalna forma rządu; dążyć do zastąpienia jej przez inną znaczyłoby wywołać rewolucję“. Monarchiści w każdym razie przeoczyli dogodną chwilę; za długo zwlekali, opinja publiczna wypowiedziała się bezwzględnie przeciw nim — spóźnili się.

Opracowanie konstytucji. Najostrożniejsi i najpraktyczniejsi z tych monarchistów zrozumieli wreszcie, że albo muszą stworzyć rząd republikański, albo nie mogą stworzyć żadnego. Postanowili oni, jaknajmniej współdziałać utworzeniu ostatecznej i niezmiennej konstytucji, a przeciwnie — stworzyć taką formę rządu, którą w dogodnej chwili łatwo byłoby można przekształcić na monarchję konstytucyjną, nie wywołując przytym radykalnego przewrotu. Ułożono nową konstytucję, w miarę możliwości prostą i prymitywną; uregulowanie wszelkich szczegółów, a nawet niektórych ważnych spraw, dotyczących czynności rządu, powierzono prawodawstwu zwykłemu. Postarano się uzależnić zmianę ustroju konstytucyjnego od najłatwiejszych i najmniej skomplikowanych formalności, jakie tylko można było stworzyć bez obawy, że ustrój ten natychmiast zostanie zachwiany. W ciągu czterech lat czyniono doświadczenia z przyjętą formą rządu, zmieniano niejednokrotnie zakres kompetencji prezydenta i swój stosunek do niego, jakby badając i przystosowując ten system, któremu chciało nadać stały charakter. W miesiąc

po zwołaniu zgromadzenie przeniosło się z Bordeaux do Wersalu. Dopóki Paryż był w rękach Komuny, kierownicy zgromadzenia nie mogli myśleć o niczym innym, jak tylko o zaprowadzeniu porządku i powagi rządu. Następnie, należało zatroszczyć się o finanse i doprowadzić do porządku zagmatwane sprawy administracyjne. Wobec trudności rządzenia krajem i jeszcze większych, stworzonych przez potrzebę zaspokojenia różnych partji, zgromadzenie nie mogło przystąpić do opracowania konstytucji przed 1873 r. Ukończyło zaś swą pracę dopiero pod koniec 1875 r.

Jednocześnie za pomocą tego samego aktu, który nadał Thiersowi nowy tytuł prezydenta republiki (31 sierpnia 1871 r.), zgromadzenie określiło swój stosunek do niego: uczyniło go swoim odpowiedzialnym ministrem, nadało mu prawo mianowania innych funkcjonarjuszy władzy wykonawczej, oraz prawo zwracania się do zgromadzenia we wszelkich kwestjach, dotyczących spraw państwowych — wreszcie udzieliło mu prawa korzystania z kompetencji prezydenta, dopóki nie spełni swego zadania. W marcu 1873 r. zgromadzenie uznało, że wpływ prezydenta jest zbyt znaczny i pozbawiło go prawa udziału w swych rozprawach, za wyjątkiem nadzwyczajnych wypadków; pozatym uczyniło gabinet ministrów odpowiedzialnym wobec siebie i wobec głowy państwa. Po upływie dwóch miesięcy zgromadzenie zmusiło Thiersa do podania się do dymisji; na jego miejsce wybrano Mac-Mahona, podkreślając jednocześnie termin trwania jego mandatu na lat 7 i powierzając określenie jego kompetencji oraz stosunku do władzy wykonawczej ostatecznemu prawodawstwu konstytucyjnemu, które miano właśnie opracować. Zgromadzenie dość długo czyniło doświadczenia, rządząc, organizując i przekształcając władzę wykonawczą. Tak samo, jak kraj, gotowe było do rozpoczęcia pracy ostatecznej.

Ustawy z 1875 r. Opracowując prawa, które miały określić formę nowego rządu, zgromadzenie zaznaczyło różnicę pomiędzy prawami „konstytucyjnymi“, które mogły być zmieniane jedynie z zachowaniem specjalnych for-

malności, a prawami, które będąc organicznymi, mogły jednakże być zmieniane drogą zwykłą na zasadzie uchwały obu izb parlamentu. „Prawa konstytucyjne“, uchwalone dn. 24-go i 25-go lutego oraz 16-go lipca 1875 r., określiły, w miarę możliwości, najważniejsze podstawy budowy i działalności nowego rządu: wybór i ogólne kompetencje prezydenta; podział zgromadzenia narodowego na dwie izby — senat i izbę posłów; stosunek prezydenta do obu izb i ogólne zasady zwoływania ich i odroczenia. Dwa prawa „organiczne“ z dn. 2-go sierpnia i 30-go listopada 1875 r. określały sposób wyboru senatorów i posłów. Jedyna poważna zmiana, jaką wprowadzono dotychczas w pracach konstytucyjnych, została uczyniona w 1884 r. Prawie cała ustawa konstytucyjna o składzie i kompetencjach Senatu została zniesiona i zastąpiona przez prawo organiczne (t. zn. wydane zwykłym trybem), które przeprowadziło poważną reformę w organizacji i określeniu kompetencji Senatu i uczyniło możliwymi jego dalsze zmiany prawodawcze, uzależniwszy je jedynie w ten sposób, że Senat sam musi się zgodzić na zmiany, uchwalone przez Izbę. Prawa „organiczne“ z 1875 r., dotyczące wyboru członków Izby Posłów, były kilkakrotnie zmieniane.

Zwierzchnictwo Izb. Niewątpliwie, zgromadzenie narodowe po dymisji Thiersa udzieliło Mac-Mahonowi kompetencji prezydenta w zupełnie określonym celu. Mac-Mahon był jednocześnie i popularnym żołnierzem, i patriotą, i zwolennikiem monarchji. Sądono, że potrafi on utrzymać się na stanowisku naczelnika władzy wykonawczej w kraju aż do czasu, kiedy jakiś monarcha pozyska ogólne uznanie i wstąpi na tron — nie koniecznie drogą zamachu stanu, a być może, zupełnie prosto drogą zmiany praw konstytucyjnych, dotyczących osoby i kompetencji głowy państwa. Tym nie mniej zwierzchnictwo przy nowym porządku przeszło do nowego zgromadzenia narodowego, złożonego z senatu i izby posłów. Prawa „konstytucyjne“ mogły być zmieniane zależnie od uznania stworzonego przez nie

parlamentu; w tym celu należało tylko, aby obie izby, działające naogół oddzielnie, połączyły się w jedno zgromadzenie. W ten sposób, senatorzy i posłowie byli takim samym organem władzy zwierzchniej, jak zgromadzenie, które stworzyło obie izby. Pozatym, one jedynie mogły decydować o swych konstytucyjnych kompetencjach — nic nie zakreślało ich granic. Francja na wzór Anglii pozostawiła swemu parlamentowi zupełną swobodę poglądu co do zakresu jego działalności.

Główna różnica pomiędzy parlamentem francuskim a angielskim polega na tym, że ten ostatni ma prawo urzeczywistnienia swych kompetencji bez względu na to, czy nowe prawo zmienia jakiś szczegół w prawodawstwie ogólnym, czy też główne punkty konstytucji królestwa, podczas gdy izby francuskie muszą stosować specjalną procedurę za każdym razem, gdy chodzi o zmianę praw zasadniczych.

Tak ułożony system praw konstytucyjnych różni się pod pewnym względem zasadniczo od wszelkich poprzednich konstytucji, które posiadała Francja od czasu rewolucji: konstytucja ta nie posiada znaczenia jedyne kodeksu zasadniczych praw państwowych. Nie wyłącza ona ani powrotu do dawnego prawodawstwa, ani postępu. W praktyce nawet dopełniano ją określeniami z dawnych konstytucji. Wszystko, co może być pogodzone z prawami i naturą nowej republiki, zachowało swą moc obowiązującą. Nie zerwano dotąd z przeszłością: zbudowano jedynie nowy gmach na starym fundamencie.

Izba Posłów. Twórcy konstytucji 1875 r. mieli nadzieję, że Senat będzie posiadał takie same znaczenie, jak Izba Posłów; nadzieja ta jednak zawiodła. Istotna władza przeszła z rąk Senatu do Izby Posłów; Senat zaś musiał zejść na plan dalszy. W sprawie wyboru posłów prawo konstytucyjne przewiduje tylko, powszechne głosowanie. W myśl „organicznego“ statutu o organizacji Izby na każde 70 tysięcy mieszkańców przypada jeden poseł. Poseł musi mieć co najmniej 25 lat skończonych; mandat jego trwa 4 lata, o ile Izba nie zostaje rozwiązana wcześniej. Za podstawę przedstawicielstwa zarówno w Izbie,

jak i w Senacie, wzięto 86 departamentów, na które dzieli się kraj. Na każdy departament zostaje wyznaczona określona liczba posłów w stosunku do jego ludności, przyczem każdy departament, bez względu na ilość mieszkańców, ma prawo przynajmniej do trzech przedstawicieli.

Takie też były w zasadzie pierwotne ustawy z r. 1875; ale w 1885 r. system głosowania na posłów w każdym departamencie został zmieniony — wprowadzono głosowanie na listy (*scrutin de liste*) na wzór tego, jak odbywa się w Stanach Zjednoczonych głosowanie na wyborców prezydenta. Reformę tę przeprowadzono na skutek nalegania Gambetty, który sądził, że taki system głosowania da większość jego partji w większej ilości poszczególnych miejsc. Jednakże w 1889 r. wprowadzono nanowo wybory w okręgach ¹⁾, ponieważ przy głosowaniu na listy większość otrzymał generał Boulanger.

Prawo, określające tryb wyborów, jest przeciwne wyborowi względną większością głosów w pierwszym głosowaniu; rezultat pozostaje wówczas jeszcze niewiadomym. Jeżeli w okręgu wyborczym (*arrondissement*) jest więcej, niż dwóch kandydatów, to wybór w pierwszym głosowaniu jest możliwy wówczas jedynie, kiedy jeden z kandydatów posiada nie tylko absolutną większość głosów, lecz jeśli liczba głosujących równa się przynajmniej czwartej części liczby zapisanych na listy wyborcze. Jeśli nikt nie otrzyma takiej większości głosów, to po upływie dwóch tygodni odbywają się powtórne wybory i tym razem wybrany zostaje ten, kto otrzymuje względną większość głosów. Rezultatem tego jest otwarte popieranie mnożenia się partji, a raczej grup i frakcji poszczególnych większych partji, co tak źle oddziaływa na Francję. Partje współzawodniczące starają się wykazać swe siły podczas pierwszego głosowania w celu uzyskania mandatu albo wymiany poparcia podczas powtórnych wyborów. Nie ryzykują niczym w czasie pierwszego głosowania, a mają szanse uzyskania ustępstw lub korzystania z przewagi po

¹⁾ Odtąd w każdym okręgu wybrany być może tylko jeden poseł.

przejawieniu jakiegokolwiek siły; w ten sposób popiera się rozłam wewnątrz partji, zamiast dążyć do jednoczenia ich. Francja nie posiada odpowiednich warunków dla stworzenia wielkich partji.

W Izbie reprezentowane są również główne kolonie. Algier posyła 6 przedstawicieli, Kochinchina, Gwadelupa, Gwiana, Indje, Martynika, Wyspy Réunion i Senegalja — po jednym. Ogólna liczba posłów wynosi 584. Wybory do parlamentu nie odbywają się w określonych terminach, ani w dni określone przez prawo, lecz za każdym razem wyznaczane są przez specjalne rozporządzenia Prezydenta. Zresztą, prawo głosi, że Prezydent jest zobowiązany zwołać wyborców w przeciągu 60-u dni (przed upływem terminu pełnomocnictwa Izby Poselskiej), albo w razie rozwiązania — w ciągu dwóch miesięcy, następujących po upływie terminu pełnomocnictwa Izby; nowa Izba musi zebrać się w ciągu 10-u dni po wybraniu. Od dnia wydania rozporządzenia o wyborach do samych wyborów musi upłynąć przynajmniej 20 dni.

Senat. Rozporządzenie Zgromadzenia Narodowego z dn. 14 sierpnia 1884 r. pozbawiło charakteru konstytucyjnego niemal całe prawo konstytucyjne z dn. 24 lutego 1875 r., dotyczące organizacji Senatu, warunków koniecznych dla otrzymania pełnomocnictw senatora oraz wyborów. Po upływie czterech miesięcy zastąpiono je przez prawo z dn. 9 grudnia 1884 r. We wszystkim, co dotyczy jego organizacji, Senat został instytucją, podlegającą wyłącznie prawodawstwu zwykłemu. Zgodnie z prawem „konstytucyjnym“ powinien on być składać się z senatorów, mianowanych przez władzę wykonawczą oraz senatorów z wyboru. Z mocy prawa senat składa się z 300 członków, wybranych przez kolegja wyborcze, specjalnie w tym celu stworzone w departamentach i kolonjach. Mandat senatorski trwa 9 lat. Aby otrzymać godność senatora, należy mieć przynajmniej 40 lat skończonych. Kolegium wyborcze, wybierające senatorów, składa się w każdym departamencie z posłów, członków rady generalnej, członków rad okręgowych oraz z przedstawicieli, wy-

branych w każdej gminie przez radę miejską z pośród jej wyborców. Co trzy lata ustępuje 1/3 część członków Senatu. W dziedzinie działalności prawodawczej Senat ma takie same kompetencje, jak Izba Posłów z tym jednak zastrzeżeniem, że prawa finansowe muszą przedewszystkim być zatwierdzone przez Izbę Poselską. W praktyce Senat korzysta wprawdzie z prawa wnoszenia do nich poprawek, jednakże istnieje wątpliwość, czy z punktu widzenia prawnego może czynić jakiegokolwiek uzupełnienia do tych praw. Izba Posłów posiada, oczywiście, większe znaczenie polityczne, niż Senat, i usuwa go pod tym względem na plan dalszy.

Do 1884 r. prawo wymagało, aby 75 miejsc senatorskich pozostawiano stale senatorom, wybranym dożywotnio przez sam Senat. Na skutek reformy 1884 r. wszystkie miejsca, wakujące w tej kategorii członków dożywotnich, zostają zajęte przez senatorów, wybranych, jak i inni, w departamentach na 9 lat. Reforma ta miała na celu stopniowe usunięcie wszystkich członków dożywotnich.

Co pewien czas prawo ustala liczbę senatorów, jaka powinna przypadać na poszczególne departamenty. Podług istniejącego podziału — 10 miejsc należy się Paryżowi, który stanowi prawie cały departament Sekwany. W pozostałych departamentach liczba przedstawicieli waha się od 2 do 8-u. Terytorjum Belfort, trzy departamenty algierskie oraz cztery kolonie: Martynik, Gwadelupa, Réunion i Indje Francuskie wybierają po jednym senatorze (prawo z dnia 9 grudnia 1884 r.).

Wypadki uzurpacji. Na wypadek, gdyby Izby zostały rozwiązane nieprawnie lub napotykały przeszkodę ku zebraniu się, rady generalne departamentów muszą zebrać się natychmiast w odpowiednich miejscach swych posiedzeń i przedsięwziąć niezbędne środki dla utrzymania porządku i spokoju. Każda rada musi wybrać dwóch delegatów, zasiadających łącznie z delegatami innych rad w tym mieście, do którego udali się członkowie prawnego rządu i legalni przedstawiciele ludu. Zorganizowane w ten

sposób zgromadzenie nadzwyczajne ma prawo przejąć zarząd kraju, o ile jest w nim reprezentowana połowa departamentów. Musi ono przedsięwziąć wszelkie środki ku podtrzymaniu porządku, kierować sprawami publicznymi i przywrócić prawidłową działalność Izby. Rozwiązanie tego zgromadzenia następuje *ipso facto* z chwilą, gdy Izby odzyskują możliwość odbywania posiedzeń. O ile te ostatnie są niemożliwe, zgromadzenie w przeciągu miesiąca od chwili swego powstania wzywa wyborców do dokonania wyborów ogólnych (Ustawa z dn. 15-go lutego 1872 r.).

Zgromadzenie Narodowe. Senat i Izba Posłów zbierają się, jako Zgromadzenie Narodowe, na wspólne posiedzenie w dwojakim celu: dla dokonania rewizji konstytucji lub wyboru prezydenta republiki. Od listopada 1879 r. Izby dla pełnienia swych zwykłych czynności prawodawczych zbierają się w Paryżu; jako Zgromadzenie Narodowe zaś zasiadają w Wersalu, zdala od wpływów wielkiej stolicy, która pozbawiła już tyle zgromadzeń swobody działania. Zgromadzenie Narodowe, bez względu na to, czy zebrało się dla rewizji konstytucji, czy też dla wyboru prezydenta, musi wykonać tylko to, po co zostało zwołane, i rozwiązuje się natychmiast po wypełnieniu swego obowiązku. Termin i okoliczności zwołania Zgromadzenia Narodowego w celu wyboru prezydenta są ściśle określone: Zgromadzenie Narodowe zostaje zwołane, kiedy Prezydent umiera lub podaje się do dymisji, albo też, kiedy upływa termin trwania jego mandatu.

Zgromadzenie Narodowe jest przewidzianą przez konstytucję instytucją o najbardziej absolutnej władzy zwierzchniczej: w obecnym stanie prawodawstwa konstytucyjnego władza jego jest ograniczona jedynie pod tym względem, że zgromadzenie nie może zasiadać w ciągu dowolnego okresu czasu. Trwanie jego sesji nie może być dłuższe, niż trwanie zwykłej sesji prawodawczej (5 miesięcy). Pozatym nie wolno mu zmienić ustroju republikańskiego państwa; może ono jednak znieść prawo, zawierające ten zakaz.

Prezydjum Senatu pełni obowiązki prezydjum Zgroma-

dzenia Narodowego. Składa się ono z prezydenta, czterech wiceprezydentów, 6-u sekretarzy i czterech kwestarzy, wybieranych na przeciąg jednego roku. Prezydjum Izby posłów posiada podobny skład i różni się tylko tym, że ma o dwóch sekretarzy więcej.

Rewizja konstytucji. Rewizja konstytucji zostaje dokonana jedynie w tym wypadku, kiedy obie Izby uznają jej konieczność. Pozatym Izby rozpatrują zazwyczaj, każda oddzielnie, nietylko celowość rewizji (czego wymaga konstytucja), ale określają również poszczególne punkty, z powodu których rewizja jest konieczna, kierunek, w jakim powinny być dokonane zmiany, wreszcie — ustalają swoje poglądy w tych ważnych sprawach, zanim decydują się na zwołanie Zgromadzenia Narodowego. Dla przeprowadzenia reform konstytucyjnych wystarcza zdanie absolutnej większości obu połączonych Izb.

Może się łatwo wydarzyć, że większość jednej z izb okaże się w mniejszości przy ogólnym głosowaniu Zgromadzenia Narodowego. W razie przewidywania takiej możliwości mało jest szans, że ta większość zgodzi się na połączone posiedzenie. Francja dzieli się nie na dwie, lecz na mnóstwo partji, i nie zawsze udaje się połączyć te partje w obu izbach na korzyść określonego projektu. Często zdarza się, że wniosek obu izb połączonych jest klęską polityki, prowadzonej przez jedną z nich. Tymczasem niema żadnego, przewidzianego przez prawo sposobu zmuszenia większości podczas połączonej sesji izb, by podniosła i rozstrzygnęła sprawy, co do których nie porozumiano się uprzednio. Jedyną gwarancję daje tu sumiennosc członków Zgromadzenia.

Prezydent Rzeczypospolitej. Prezydent, wybrany przez głosowanie obu Izb połączonych, jest głową władzy wykonawczej. Wybierają go na 7 lat. Ma on prawo mianowania i usuwania wszystkich urzędników państwowych. W dziedzinie prawodawstwa prezydent nie posiada prawa *veto*, może natomiast zaproponować Izbom po-

nowne rozpatrzenie sprawy, już rozstrzygniętej przez nie. Prezydent w każdej chwili może odroczyć posiedzenia Izb (nie więcej, jednak, niż dwa razy w ciągu sesji) na przeciąg miesiąca najwyżej; może z własnego uznania zamknąć kolejną sesję Izb, jeśli sesja ta trwała już pięć miesięcy, i w każdej chwili — sesję nadzwyczajną; za zgodą Senatu, wolno mu rozwiązać Izbę Posłów przed upływem pięciu miesięcy sesji. Rozwiązanie Izby nie pociąga za sobą rozwiązania Senatu, przerywa jednak jego sesje, ponieważ bez Izby Senat może pełnić jedynie czynności Najwyższego Sądu. W razie rozwiązania Izby, jak już było wspomniane, Prezydent musi zwołać wyborców w ciągu 2-ch miesięcy, Izby zaś zbierają się po upływie dziesięciu dni od dokonania wyborów. „Prezydent jest odpowiedzialny jedynie w razie zdrady stanu“ — głosi prawo konstytucyjne z dn. 25 lutego 1875 r. (art. 6. § 2); w tym wypadku Izba Posłów oddaje go przed sąd Senatu. W rzeczywistości jednak, czterej z pośród 9-u prezydentów republiki byli zmuszeni do podania się do dymisji. Z pośród pierwszych sześciu — żaden nie doczekał końca swej siedmioletniej służby: Carnot został zabity, a Faure umarł w czwartym jej roku.

Jedynę ograniczenie prawne, dotyczące wyboru Prezydenta, polega na tym, że Zgromadzenie Narodowe nie może wybrać na to stanowisko członka jednej z rodzin panujących niegdyś we Francji. Członkowie tych rodzin nie mogą również zasiadać ani w Izbie Posłów, ani w Senacie.

Przysługujące Prezydentowi prawo rozwiązania Izby Posłów może niekiedy być środkiem dla przeszkodzenia działalności Zgromadzenia Narodowego. Uzyskawszy zgodę Senatu, Prezydent mógłby rozwiązać Izbę podczas sesji Zgromadzenia, a usunąwszy zeń w ten sposób dwie trzecie ogólnej liczby członków, pozbawia je tej „absolutnej większości“, bez której Zgromadzenie Narodowe nie może powziąć żadnej prawomocnej decyzji. Jednakże, postępowanie tego rodzaju byłoby najzupełniej rewolucyjnym — bardziej rewolucyjnym, niż każdy czyn Zgromadzenia, którego wykonaniu chcieliby przeszkodzić w ten sposób; i jakkolwiek teoretycznie moż-

naby bronić takiego czynu, to nigdy jednak nie byłby on usankcjonowany przez prawo.

Wpływ Prezydenta i Senatu. Prezydent i Senat posiadają w szerokim zakresie prawo kontroli nad Izbą Posłów. Dla pohamowania krańcowości Izby Prezydent posiada dwa środki: albo proponuje ponowne rozpatrzenie projektu, albo — w razie zbyt wielkiego podniecenia — odracza jej sesje. Prezydent i Senat łącznie posiadają prawo odwoływania się od uchwał Izby do wyborców — drogą rozwiązania Izby. Pozatym, Senat liczył zawsze tak wybitnych członków, że zdawałoby się, iż powinien on zajmować stanowisko, pozwalające mu energicznie, z powodzeniem trzymać w karbach Izbę Posłów. Jednakże, chociaż Zgromadzenie Narodowe, które wybrało Thiers'a i Mac-Mahon'a i stworzyło podstawy konstytucji, pragnęło może, aby nowym rządem kierował prezydent, w rzeczywistości żaden prezydent od czasu Mac-Mahon'a nie był nigdy istotnym kierownikiem. Mac-Mahon niejednokrotnie korzystał z prawa rozwiązania Izby Poselskiej za zgodą Senatu, jednakże ponowne wybory do Izby dawały mu jedynie możliwość zapoznania się z istotnym charakterem tej instytucji i wykazywały jego własną zależność od niej. Z roku na rok coraz wyraźniej uwydatnia się zależność Senatu i wyższa, nieokreślona, ale nieprzeciężona władza Izby Posłów. Dawni prezydenci byli ludźmi tak mało wpływowemi, a Senat postępował tak niezdecydowanie, że wkrótce zarówno prezydent, jak i Senat utracili zupełnie przeważające stanowisko, stworzone przez konstytucję. Nieograniczona swoboda Izby Posłów jest jednym z najważniejszych niebezpieczeństw, grożących przyszłości, i nawet istnieniu Rzeczypospolitej Francuskiej.

Gabinet i Rada Ministrów. *Gabinet ministrów* jest pośrednikiem pomiędzy Prezydentem a Izbami. Czynności polityczne Gabinetu tworzą główną osobliwość państwowego ustroju Francji. Należy starannie odróżniać Gabinet od Rady Ministrów; należą do nich wprawdzie

te same osoby, ale Gabinet jest instytucją wyłącznie polityczną, podczas gdy Rada pełni jedynie czynności administracyjne. Różnica ta dokładnie określa dwojaki charakter ministrów.

Francja liczy obecnie 11 ministrów: minister sprawiedliwości, pełniący obowiązki, które przed rewolucją należały do kanclerza; minister skarbu, zastępujący dawnego głównego kontrolera; minister wojny, stojący na czele wydziału administracyjnego, stworzonego w epoce Mazariniego (1644); minister marynarki, spraw zagranicznych (1644 r.), kolonji; minister spraw wewnętrznych, którego urząd został wprowadzony przez Zgromadzenie Ustawodawcze 1791 r. dla wykonywania czynności przedrewolucyjnego kontrolera głównego i Ministra Dworu Królewskiego, z tą jednak różnicą że kompetencje finansowe głównego kontrolera przekazano ministrowi skarbu; minister oświaty (1848 r.) i sztuk pięknych; robót publicznych, rolnictwa (urząd ten stworzono w 1812 r., następnie został on zniesiony i wreszcie zaprowadzony nanowo w latach 1828—1830); minister handlu i przemysłu, zarządzający również pocztą i telegrafem¹⁾. Ministerjum to utworzono w 1848 r. i przekazano mu obowiązki, wyłączone z zakresu działalności ministra spraw wewnętrznych.

Jako członkowie Gabinetu, ministrowie są przedstawicielami Izby. Przeważnie są oni wybierani z pośród ich członków; o ile do składu Izby nie należą, to jednak mogą, jako ministrowie bywać na wszystkich posiedzeniach i brać udział w rozprawach. To samo prawo przysługuje również podsekretarzom stanu (*sous-secrétaire*), którzy zresztą są zazwyczaj członkami Izby.

Minister może w każdej chwili otrzymać głos na posiedzeniach Izby; nawet zamknięcie dyskusji — *clôture* (*question préalable*) nie pozbawia go tego prawa.

Jako członkowie Rady, ministrowie, formalnie przynaj-

¹⁾ Dawniej istniało samodzielne ministerjum poczty i telegrafu które przekształcono na pod-sekretariat stanu (*sous-secrétariat d'Etat*), zależny od ministerjum handlu.

mniej są podwładnemi Prezydenta, który stoi na czele władzy wykonawczej. Rada zasiada w jego obecności; przewodniczy jej zresztą nie Prezydent lecz „przewodniczący Rady“, wybrany przez ministrów z pośród ich grona. Zadanie Rady polega na pełnieniu kontroli ogólnej w dziedzinie stosowania praw i na prowadzeniu jednolitej administracji. W razie śmierci prezydenta, dymisji lub niezdolności do pracy, Rada musi zastępować go aż do chwili wyboru jego następcy przez Zgromadzenie Narodowe. Członkowie Rady Ministrów są z urzędu członkami Rady Państwa, która jest najwyższą instytucją sądową republiki w sprawach administracyjnych.

Stosunek ministrów do Prezydenta. Rada ministrów jest instytucją, uznaną przez prawo, Gabinetu Ministrów natomiast prawo nie zna zupełnie. „Gabinet“ jest to jedynie określenie ministrów, obradujących nad sprawami, dotyczącymi ich odpowiedzialności politycznej; poza temi zebraniem jest to jedynie nazwa, określająca ogólną odpowiedzialność ministrów. Jednakże dwa te pojęcia: Gabinet i Rada dają możność dokładnego zrozumienia charakteru stosunku, jaki zachodzi pomiędzy ministrami a Prezydentem. W Radzie są oni do pewnego stopnia jego podwładnemi, w Gabinetcie zaś — również do pewnego stopnia — zwierzchnikami. Departamenty, czyli ministerja, nie zostały utworzone ani przez konstytucję, ani z mocy prawa, lecz drogą dekretów Prezydenta. Jednakże, żadne rozporządzenie jego nie posiada mocy obowiązującej, jeśli nie jest potwierdzone przez podpis tego ministra, którego departamentu dotyczy. Prawie każde rozporządzenie dotyczy budżetu, a w ten sposób podlega kontroli ministrów i Izb. Ministrów mianuje Prezydent; jednakże, może on mianować jedynie takich, którzy solidaryzują się z większością Izb. Ministrowie są odpowiedzialni za swe czynności, wykonywane w czasie pełnienia urzędu, jedynie wobec Izb. Prezydent stoi na czele administracji, jednakże wynagrodzenie jego jest zależne od rocznego budżetu, który minister skarbu przedstawia Izbom, a pozycje

budżetu są przedmiotem porozumienia pomiędzy ministrami a Izbami.

Te wszystkie zastrzeżenia dowodzą zależności Prezydenta od Gabinetu. W rzeczywistości ministrowie nie są przedstawicielami Prezydenta, lecz Izb. Jako tacy mogą oni rozstrzygać kontrolę nie tylko nad polityką, lecz i nad zarządem. Oczywiście, nominacje urzędników przez Prezydenta, które w każdym wypadku wymagają podpisu ministra, są w istocie rzeczy nominacjami, czynionymi przez ministrów i bardzo często zależą od interesów ministra w Izbach, to znaczy są one często środkiem dla osiągnięcia pożądaných uchwał Izb.

Stwarza to, oczywiście, większe niebezpieczeństwo dla prawidłowego zarządu we Francji, niż federalny system mianowania w Stanach Zjednoczonych. Ilość urzędów, obsadzanych przez ministrów francuskich, jest o wiele większa, niż ilość, jaką może obsadzić Prezydent Stanów Zjednoczonych; jednocześnie ministrowie Francji odczuwają konieczność zdobywania przychylności Izb drogą różnych ustępstw w o wiele większym stopniu, aniżeli to ma miejsce w stosunku Prezydenta amerykańskiego do Kongresu, ponieważ utrzymanie się na stanowisku ministra zależy od dobrej woli Izb, Prezydent Stanów Zjednoczonych natomiast jest pod tym względem niezależny od Kongresu.

Jednocześnie we Francji przy zmianie rządu nie było nigdy takich zupełnych zmian w składzie administracji, jak to się niejednokrotnie zdarzało w Ameryce; od czasu MacMahon'a administracja francuska nie doznała zmian radykalnych. W Ameryce, tak samo, jak w Anglii, istnieją dwie wielkie partje narodowe, i rządy należą zawsze do jednej z nich. We Francji natomiast zmiana ministerjum nie oznacza nic ponadto, że u steru staje jedna grupa republikańska zamiast drugiej, lub conajwyżej, że miejsce grupy republikańskiej zajmuje grupa radykalna, której członkowie są jedynie skrajnemi republikanami. W Anglii mówi się o opozycji Jego Królewskiej Mości, mając na myśli partję, będącą chwilowo w mniejszości, lecz również patrijotyczną, tak samo

oddaną istniejącej formie rządu i tak samo zdolną do władzy po osiągnięciu większości w Izbie Gmin, jak partja stojąca u steru. We Francji sprawa przedstawia się inaczej. Do ostatnich czasów jedyna partja rzeczywista, opozycyjna w stosunku do republikan, składała się z osób, znanych z wrogiego stosunku do przyjętego w kraju ustroju lub podejrzewanych o to. Lud nigdy nie pozwalał jej zdobyć większości w Izbie i nie pragnął powierzyć jej władzy. W ten sposób jedna grupa republikańska zastępuje drugą; kiedy jedna część partji porzuca sprawy państwowe, ujmuje je druga. W większości wypadków do składu nowego Gabinetu wchodzi po części członkowie dawnego. Zmiany dotyczą jedynie głównych urzędników. Dla tego też niema potrzeby całkowitej zmiany personelu administracyjnego.

Odpowiedzialność ministrów. Odpowiedzialność ministrów wobec Izb we Francji jest wymagana przez prawo, a nie, jak w Anglii, przez zwyczaj. Utrzymanie się na stanowisku ministra zależy od Izb. Zależność ta istniałaby, bez kwestji, nawet gdyby prawo nie mówiło o niej, gdyż osobista polityka ministrów nie miałaby powodzenia bez uznania i podtrzymania jej przez zgromadzenie prawodawcze. We Francji tak samo, jak w Anglii, zwyczaj nakazuje, aby każdy minister po porażce podawał się do dymisji. Motywuje się to w ten sposób, że ministrowie nie chcą przedsiębrać środków, których nie aprobuja. Teoretycznie ministrowie są odpowiedzialni wobec obu Izb, faktycznie jednak — tylko wobec Izby Posłów. Uchwały samego Senatu rzadko tworzą lub obalają Gabinet — jest to do pewnego stopnia prerogatywą Izby Niższej, która bardziej bezpośrednio reprezentuje ludność.

Zapytania i interpelacje. Ministrom można przypominać o ich odpowiedzialności z powodu każdego ich czynu; Izba posiada w tym celu różne proste, lecz istotne środki. Przedewszystkim, zwykle *zapytanie*. Każdemu z członków Izb przysługuje prawo zapytania ministra

o stan spraw państwowych, po uprzedzeniu go o treści pytania, i zwyczaj nakazuje udzielenia odpowiedzi w każdym wypadku, o ile może to nastąpić bez szkody dla interesów państwa. Poza zwykłym zapytaniem, w którym bierze udział jedynie pytający oraz minister, udzielający odpowiedzi, istnieje jeszcze forma szerszego omawiania polityki Gabinetu: jest to *interpelacja*. Ten, kto zadaje pytanie, musi naprzód postarać się, aby było ono przyjęte przez ministra; interpelacja zaś może być wniesiona bez zgody ministra. Jest to specjalny sposób omawiania polityki i czynności Gabinetu, zastosowany do bieżących wydarzeń; zazwyczaj wywołuje on wielkie debaty. Interpelacja kończy się zwykle udzieleniem ministrom votum zaufania lub nieufności, zależnie od okoliczności. Jest to zapytanie, rozwinięte do takich rozmiarów, że staje się przedmiotem istotnych rozpraw i w ten sposób jest najrzeczywistszym środkiem kontroli nad ministrami; wszystkie czynności rządu stają się przedmiotem napaści i obrony. Poza tym, Izby posiadają jeszcze trzeci, najpoważniejszy sposób rozciągania kontroli nad czynnościami administracyjnymi ministra — jest nim mianowanie Komisji śledczej (*Commission d'Enquête*).

We Francji korzystano z prawa interpelacji bez wyboru i tak nieopatrznie, że zdyskredytowano wreszcie system gabinetu francuskiego. Jak wiadomo, Izba Posłów jest instytucją niezbyt powściągliwą i zawsze gotową zmierzyć swe siły z siłami rządu. Interpelacje są stosowane bez wahanja w celu zaskoczenia ministrów znienacka. Posłowie spędzają czas w oczekiwaniu chwili, kiedy można wytknąć błędy ministrów. Poza tym, interpelacje zgłaszane są nietylko z powodu kwestji pierwszorzędnej wagi lub czynów, jaskrawo charakteryzujących politykę ministrów, lecz również z racji spraw, nie posiadających żadnego znaczenia. Nieoczekiwany atak z błahego powodu często prowadzi do votum nieufności, i gabinet może być obalony nie dla tego, że jego polityka doznała porażki, lecz ponieważ utworzyła się przeciw niemu przypadkowa większość. Powiadają, że „z 29-u ministrów, które podały się do dymisji na skutek votum nie-

ufności, udzielonego przez Izbę Posłów od czasu istnienia odpowiedzialności ministrów, dziesięć zostało obalonych z powodu formuły przejścia do porządku dziennego. Niektóre z tych formuł stosowały się do ogólnej polityki gabinetu, inne natomiast nie miały bynajmniej takiego znaczenia". (*Lowell*, I, str. 122).

Na skutek tego, ministrowie są uważani jedynie za nominalnych kierowników Izby i posiadają przez krótki czas jedynie nietrwałą władzę. Gabinet jest kombinacją grup republikańskich; nigdy prawie od czasu powstania rzeczypospolitej nie miał oparcia w zupełnie jednolitej większości. Do najostatniejszych czasów Izba ciągle jeszcze uważa ministrów jakby za urzędników, mianowanych przez monarchę, a nie za swych własnych przedstawicieli; w stosunku do nich kieruje nią zazdrość i podejrzliwość. System francuski nie może funkcjonować prawidłowo, dopóki nie powstaną dwie zwarte partje narodowe, zdolne do organizowania się w celu rządzenia krajem, zamiast poprzestawać na bezużytecznym współzawodnictwie.

Prawodawstwo. Wszystkie projekty praw, pochodzące od ministrów lub członków parlamentu, muszą przejść przez specjalną komisję, która, przed rozpatrzeniem ich i głosowaniem w Izbie, wypowiada się co do ich przyjęcia pod obrady; projekty członków Izb przechodzą po zatym jeszcze jedną próbę. Istnieje t. zw. „miesięczna komisja inicjatywy parlamentarnej“ (*Commission Mensuelle d'Initiative Parlementaire*), i dopiero po wysłuchaniu referatu tej komisji, Izba określa, jakie należy przedsięwziąć środki szczególne dla dalszego rozpatrzenia projektu i odsyła go do specjalnej komisji.

Jednakże istnieje możliwość uchwalenia nagłości projektu, co uwalnia go od rozpatrywania przez wszelkie komisje, jeśli jest to projekt, pochodzący od rządu, lub od rozpatrywania przez komisję inicjatywy, o ile jest to projekt członków Izby.

Komisje. Podział Izb na komisje zasługuje na specjalną uwagę. Co miesiąc podczas sesji członkowie Izby Posłów dzielą się zapomocą losowania na 11 wydziałów, członkowie Senatu zaś — na 9. Wydziały te wybierają cztery komisje miesięczne: urlopów (*congès*), petycji (*pétitions*), inicjatywy parlamentarnej i spraw lokalnych (*intérêt local*), oraz jedną komisję roczną — budżetową, do której mianują po jednym lub po kilku członków z każdego wydziału. Po zatym wydziały mianują komisje specjalne, do których odsyłają projekty praw, za wyjątkiem tych wypadków, kiedy Izba woli sama wyznaczyć taką komisję; wreszcie wydziały same zajmują się rozstrzygnięciem przedstawionych im kwestji.

Oczywiście, uzależnienie składu wydziałów od losowania i co miesięczne zmiany w wydziałach i komisjach utrudniają partjom organizowanie się i wpływanie na tworzenie wydziałów i komisji, co najwidoczniej jest skutecznym środkiem dla paraliżowania dążeń partyjnych Izby. Jednakże, już samo istnienie komisji i zatwierdzone prawnie przekazywanie im wszelkich projektów dowodzą, że Izba dąży do samodzielnego rozpatrywania projektów, niezależnie od tego, czy pochodzą one od ministrów, czy nie. W ten sposób widać, że władza kierownicza ministrów napotyka trudności i przeszkody. Komisje zawsze usiłują dodać jakiś szczegół własnej twórczości do przedstawianych im projektów, i ministrowie nie mają pewności, czy projekty ich nie zostaną obcięte lub zmienione.

Wszystkie sprawy finansowe rozpatrują specjalne komisje stałe, wybrane na przeciąg jednego roku: w Izbie Posłów — komisja budżetowa, złożona z 33-ch członków, w Senacie zaś — komisja finansowa, do której należy 27 członków. Komisje te, na wzór innych komisji stałych, wywierają decydujący wpływ na politykę skarbową rządu, skutkiem czego prawodawstwo finansowe zostaje pozbawione niezbędnej siły i znaczenia, i znika wszelka możliwość odpowiedzialności ministrów. Inne komisje jedynie rozpatrują kwestje i dają o nich opinię; komisja budżetowa zaś przeprowadza często radykalną rewizję i zupełną zmianę projektów ministerjalnych,

opracowuje to, nad czym właściwie może tylko sprawować kontrolę.

Rządy Izb. W ostatnich latach odpowiedzialność ministrów szybko zanika wobec rządów Izb, lub -- co gorsza — wobec rządów Izby Posłów. Trwała i silna polityka państwowa istnieć może wówczas, gdy odpowiedzialność ministrów łączy się z ich rolą kierowniczą i kontrolą, a nie rządami Izb. Ale we Francji, im dłużej istniała republika, tym bardziej przyzwyczajali się ministrowie do zastępowania swej pierwotnej władzy kierowniczej przez pokorne posłuszeństwo i zupełne poddawanie się żądaniom, a nawet kaprysom Izby Posłów. Nadzwyczajne funkcje, dowolnie uzurpowane przez komisję finansową, są jedynie przykładem całej sytuacji politycznej we Francji. Izba podjęła się rządzenia wspólnie z ministrami, lub nawet wbrew nim. Okazało się, że jest ona tak kapryśna, tak uporczywie dąży do usunięcia każdego ministra, który nie chce dobrowolnie ulegać jej życzeniom, tak nie znośi żadnego rodzaju kierownictwa ze strony ministrów, że prawie wszyscy zdolni i doświadczeni francuscy mężowie stanu zostali tak czy inaczej zdyskredytowani przez czyny Izby, i Francja słabnie pod ciężarem tej nieznośnej formy rządu, urzeczywistnianego przez zgromadzenie w całości. Taki stan rzeczy często wywoływał projekty rewizji konstytucji, i w jednym przynajmniej słynnym wypadku mógł, jak się zdawało, wpłynąć na powstanie dyktatury.

Administracyjne i sądowe kompetencje władzy wykonawczej. Nie należy jednakże sądzić, że minister, wskutek krótkotrwałości rządów i niepewności roli kierowniczej, nie posiada władzy wówczas nawet, gdy stoi u steru: odziedziczył on tradycyjne prerogatywy francuskiej władzy wykonawczej, a prerogatywy te są bardzo znaczne. Kompetencje Prezydenta są jednocześnie kompetencjami ministra. Jego zaś prawo współdziałania przy wypełnianiu i stosowaniu praw, zgodnie z istniejącą od niepamiętnych czasów praktyką francuską, oznacza, że może on nietylko

swobodnie komentować prawa, lecz również uzupełniać je, aby mogły one być zastosowane do nieprzewidzianych warunków i wypadków, lub nieuregulowanych szczegółów. Oczywiście, minister nie może naruszać głównych zasad, na których opiera się prawo, ale w szczegółach zupełnie nie jest skrepowany. Przy ustanawianiu przepisów administracyjnych, udzielaniu urzędnikom instrukcji, zaspakajaniu potrzeb państwowych — władza wykonawcza, należąca na podstawie dekretów Prezydenta do ministrów, jest zupełnie nieskrepowana przez prawo.

Władza wykonawcza musi stosować prawo do bieżących wypadków i w razie potrzeby uzupełniać je. W większości wypadków prawo nie zawiera szczegółowych przepisów. Urzędnikom, którzy ustawy wykonywują, wskazują one jedynie zasadę, mającą większe znaczenie kierownicze, niż cały system drobiazgowych przepisów. Pozatym, w wypadku, kiedy zostaje zakwestjonowana zgodność aktów administracyjnych z prawem, rozpatrują to nie zwykle instytucje sądowe, zatwierdzające i broniące praw prywatnych, lecz specjalne sądy administracyjne, które przedewszystkim przeprowadzają i podtrzymują zasadę pozostawienia jaknajwiększej swobody działania urzędnikom państwowym. Rząd odziedziczył po epokach poprzednich silną władzę.

Prezydent może „rozporządzać siłą zbrojną“. W czasie kilku kolonialnych ekspedycji zaborczych, przedsięwziętych przez ministerja francuskie, prawo to wykorzystano w ten sposób, jak gdyby oznaczało ono to samo, co prawo wypowiedzenia wojny. Jeśli dodać jeszcze prawo mianowania i bezwzględne prawo usuwania urzędników, okaże się, że cały obszerny system scentralizowanego państwa jest w rękach ministrów, którzy mogą robić prawie wszystko czego pragną.

Czynności ministerjów. Czynności poszczególnych ministerjów są dostatecznie określone przez ich nazwy. *Ministerjum Sprawiedliwości* kontroluje administrację sądów cywilnych, karnych i handlowych, innemi słowy—

pod jego zarządem znajduje się system sądowy państwa, nie całkowity jednakże. Istnieją we Francji instytucje sądowe innego rodzaju, a mianowicie sądy wojenne, morskie i administracyjne, podlegające zarządowi odpowiednich ministerjów — wojny, marynarki i spraw wewnętrznych. *Ministerjum Spraw Zagranicznych* kieruje stosunkami Francji z obcymi państwami. *Ministerjum Spraw Wewnętrznych* zarządza temi sprawami, które nie podlegają innym ministerjom. *Ministerjum Skarbu* zbiera dochody państwowe, przechowuje je i wydatkuje, oraz prowadzi rachunkowość państwa. *Ministerjum Wojny* zarządza sprawami wojskowemi. Wszystko, co dotyczy floty, podlega *Ministerjum Marynarki*. *Ministerjum Kolonji* zajmuje się sprawami kolonialnemi. *Ministerjum Oświaty i Sztuk Pięknych* organizuje i kontroluje szkolnictwo, poczynając od szkół elementarnych, a kończąc na uniwersytetach; zakupuje dla państwa dzieła sztuki; zarządza państwowymi szkołami sztuk pięknych, muzeami i wystawami artystycznymi, udziela subsydjów teatrom, sprawuje cenzurę dramatyczną, zarządza konserwatorjami, szkołami muzycznymi i deklamacji, oraz pewnymi zakładami przemysłowemi, jak Sèvres i niektóre tkackie. *Ministerjum Robót Publicznych* opiekuje się utrzymaniem publicznych dróg komunikacji, kolei żelaznych i kopalni państwowych; do niego należy kontrola okrętów i utrzymanie portów i latarni morskich, oraz szkoły inżynierskie i architektoniczne. *Ministerjum Rolnictwa* zarządza lasami, hydrografią, kieruje hodowlą bydła i popiera ją, zmusza do przestrzegania przepisów sanitarnych, dotyczących epizootji i popiera rolnictwo. *Ministerjum Handlu i Przemysłu* dba o rozwój handlu wewnętrznego, zarządzając specjalnymi sądami, giełdami oraz izbami handlowymi; mianuje ono meklerów i pośredników, sprawuje kontrolę nad towarzystwami ubezpieczeń na życie, kasami oszczędności i ubezpieczeniami od nieszczęśliwych wypadków; posiada specjalną policję handlową, wydaje patenty i zatwierdza marki fabryczne; w sprawach handlu zewnętrznego reguluje cła i opłaty; ustanawia premja i nagrody za budowę okrętów oraz znajomość żeglugi; zbiera również dane statystyczne.

W 1886 r. do ministerjum tego dołączono „Urząd Spółek Przemysłowych“. „*Podsekretariat poczt i telegrafów*“ zarządza wysyłaniem i wydawaniem listów, jak również sprawami telegrafów i telefonów.

Obowiązki większości ministerjów wyjaśniają raczej charakter czynności, których podjął się rząd francuski, aniżeli formę i ducha państwowych instytucji politycznych. Dla powzięcia prawidłowego wyobrażenia o życiu politycznym Francji należy zapoznać się z organizacją ministerjum spraw wewnętrznych, które więcej, niż inne, zajmuje się licznymi szczegółami Zarządu lokalnego.

ZARZĄD LOKALNY.

Francja zachowała podział administracyjny, ustalony przez Konstytuante w grudniu 1789 r. Zamiast dawnego systemu parafji kościelnych, prowincji wojskowych i okręgów administracyjnych ze złożoną różnorodnością ich ustrojów i lokalnymi przywilejami, posiada ona przedewszystkiem jednostajny system departamentów (*départemens*), podzielonych na okręgi (*arrondissemens*), okręgów, podzielonych na kantony (*cantons*) i kantonów, podzielonych na gminy (*communes*). Najważniejszą jednostką jest departament, jako stała jednostka w zarządzie wojskowym, sądowym, szkolnym i politycznym; okrąg, kanton i gmina są jedynie częstkami składowymi departamentów, nie zaś Francji. Zresztą, kanton jest wyłącznie obwodem wyborczym, a okrąg można uważać za piąte koło u wozu administracyjnego departamentu. W całym kraju daje się zauważyć zupełna jednostajność zarządu lokalnego. Wszędzie zarząd centralny kontroluje miejscowe instytucje wyborcze. Wszędzie instytucje te korzystają z jednakowych przywilejów i wszędzie posiadają jednakowo ograniczony zakres kompetencji.

Różne części francuskiego zarządu lokalnego opierają się nie na podstawach historycznych, udzielających im sił żywotnych, wyrastających z tradycji miejscowych, przekazanych

z czasów dawnych swobód — podstawy te są czysto biurokracyjne. W ten sposób, jeśli Francja, jak można sądzić, bliska jest przyjęcia ustroju demokratycznego i zupełnego samorządu, to stworzy ona ten system nie na podstawie dawnych obyczajów, zaszczerpionych na trwałym gruncie podań i tradycji, lecz oprze go na nowych zwyczajach, zupełnie różnych od dawnych, wyrosłych na niepewnym gruncie obyczajów, rozwijających się w nowym kierunku, nowych zamiarów i nowych dążeń. Rozwój Francji nie kroczy po drodze historycznej jej natury, lecz obiera nowy kierunek. Samorząd jej nie ma podstaw, nie opiera się na stałym gruncie.

Departament. 1. *Prefekt.* Ośrodkiem administracji francuskiej jest prefekt, prawny spadkobierca intendenta. Jest on przedstawicielem władzy centralnej w departamencie. Pełni obowiązki funkcjonarjusza przy poborze rekrutów, skarbnika, kuratora szkolnego ¹⁾, naczelnika policji, wykonawcy wszystkich ważnych uchwał departamentu, którego urzędnicy są w większości swej przez niego mianowani. Rola prefekta jest dwojaka: reprezentuje on zarząd centralny, który go mianuje, a jednocześnie jest funkcjonarjuszem prawnie ustanowionych władz miejscowych. Prefekt jest jednocześnie współpracownikiem Rady Generalnej departamentu i kontrolerem jej czynności; siłą konieczności jest on również funkcjonarjuszem Rady, ponieważ jako przedstawiciel władzy centralnej rozporządza wszystkimi środkami, dającymi mu możliwość wykonania woli Rady. Minister może uchylić rozporządzenie prefekta, ponieważ ten ostatni jest przedstawicielem każdego z ministrów, korzystającego z jego władzy wykonawczej w departamencie; jednakże żaden minister nie może obejść się bez niego i działać bezpośrednio. Jest to przestrzegane do tego stopnia, że nawet, usuwając prefekta, minister musi działać za jego pośrednictwem.

W charakterze funkcjonarjusza władzy centralnej, przestrzegając wykonania praw ogólnych lub ogólnych rozporzą-

¹⁾ Prefekt mianuje i kontroluje nauczycieli.

dzeń administracyjnych, prefekt nie może, oczywiście, uwolnić samego siebie od obowiązku stosowania się do rozporządzeń, które otrzymuje od ministrów z Paryża. Występując natomiast jako pełnomocnik władz miejscowych, może korzystać ze swej władzy dyskrecjonalnej, i jedynie drogą skargi i procesu sądowego można zmusić go do ustępstw. Dlatego też, ponieważ czynności prefekta w dziedzinie zarządu lokalnego są liczne i ważne, władza jego jest bardzo znaczna. Układa on budżet departamentu i przygotowuje te wszystkie sprawy, które mają być rozpatrywane w Radzie Generalnej. Inicjatywa jego uwidoczni się w większości czynów Rady, która jedynie za jego pośrednictwem może wprowadzać w życie swe uchwały. Władza jego w stosunku do policji polega nie tylko na organizacji i zarządzaniu policją departamentu; do zakresu jej należy, pośrednio przynajmniej, kontrola nad organizacją policji gmin, do których zalicza się również wiele większych miast, posiadających własne organy z wyboru. Mianowania w składzie osobistym policji, dokonywane przez burmistrzów, muszą być zatwierdzone przez prefekta, i jemu wyłącznie przysługuje prawo usuwania gminnych agentów policyjnych. Do tego dodać należy, że obowiązki policji francuskiej nie polegają jedynie na utrzymywaniu porządku i wypełnianiu praw; należą do niej również ważne sprawy, jak naprz. zdrowotność publiczna. W stosunku do niektórych spraw, podlegających zarządowi władz lokalnych, może również działać prefekt, wydając rozkazy urzędnikom gminnym, jak gdyby nie byli oni jego bezpośrednimi podwładnymi. Może on zawiesić działalność burmistrza i Rady Gminnej na przeciąg miesiąca.

Prefekt zawsze może brać udział w obradach Rady Generalnej departamentu, za wyjątkiem tych wypadków, kiedy rozpatruje ona jego sprawozdania.

Takie jest prawne stanowisko prefekta; faktyczne zaś jest nieco inne. Polityka rzeczypospolitej, której jedną z tendencji było stopniowe współdziałanie z samorządem miejscowym, coraz bardziej czyniła z prefekta organ wykonawczy Rady Generalnej departamentu, tym więcej, że prefekci zostali

już funkcjonariuszami partji politycznych. Prefekta mianuje minister spraw wewnętrznych, i zgodnie z prawem prefekt jest przede wszystkim jego przedstawicielem. Jednakże, jak było wyżej zaznaczone, inni ministrowie w wielu wypadkach działają również za jego pośrednictwem. Rezultat jest taki, że prefekci zmieniają się przeważnie wraz ze zmianami w ministerjum, t. zn. przy zmianie większości w Izbie Posłów. Często prefekt zawdzięcza swoją godność wpływowi posłów i senatorów departamentu na ministra spraw wewnętrznych, i naskutek swych osobistych stosunków z niemi ulega on z konieczności wpływom miejscowym. Dlatego też prefekt dzisiejszy nie jest takim samowładcą, jakim był za czasów Napoleona. Jest on raczej chorągiewką opinji publicznej, jak to często bywa z przedstawicielami władzy w ustroju ludowym.

Administracja francuska we wszystkich dziedzinach i na wszystkich stopniach drabiny hierarchicznej, od najniższych począwszy aż do najwyższych, była głęboko zdemoralizowana tą zgubną zasadą, że urzędy społeczne mogą i powinny być nagrodą za zasługi osobiste i partyjne. Wszyscy ministrowie z jednakową gotowością przyswoili sobie zwyczaj rozdawania urzędów zwolennikom swej partji, jak gdyby w nagrodę za gorliwość partyjną, a nawet przyjaciółom i wyborcom posłów do Izby wzamian za poparcie. Oczywiście, kiedy brak im podarunków do rozdania, odczuwają oni pokusę opróżnienia miejsc, zajmowanych przez ludzi z opozycji lub przez mniej gorliwych przyjaciół. Zwyczaj ten może być podwójnie zgubnym dla właściwego postawienia administracji we Francji naskutek częstych zmian w ministerjach, co obecnie jest nader charakterystyczne dla jej polityki.

2. *Rada Generalna Departamentu.* Instytucją prawodawczą departamentu jest Rada Generalna, złożona z przedstawicieli, wybranych w każdym kantonie drogą powszechnego głosowania. Poza okresem sesji parlamentarnych Prezydent republiki ma prawo zawsze rozwiązać Radę Generalną departamentu w drodze umotywowanego rozporządzenia. Wybory członków Rady

oraz posłów odbywają się nie w dni, określone przez prawo, lecz termin ich bywa ustalony przez dekret Prezydenta. Radni wybierani są na 6 lat, przyczem co 3 lata ustępuje połowa z nich. Aby członkowie Rady Generalnej mogli rzeczywiście być przedstawicielami dość znacznej przynajmniej liczby wyborców kantonalnych, prawo przepisuje, że przy pierwszym głosowaniu zostaje wybranym ten tylko, kto otrzyma absolutną większość głosów i czwartą część ogólnej liczby zapisanych na listy wyborcze. Przy drugim głosowaniu wystarcza większość liczby głosujących. W razie jeśli dwaj kandydaci otrzymają jednakową liczbę głosów, wybranym zostaje starszy wiekiem.

Liczba członków Rady Generalnej, różna w poszczególnych departamentach i zależna od liczby kantonów, wynosi od 17 do 62.

Rada Generalna przez pewien czas sama wydawała opinję o prawomocności wyborów swych członków; obecnie jednak w razie nieporozumień wyborczych sprawa musi być przeniesiona do Rady Państwa. Prawidłowość wyborów może być zakwestjonowana przez członka Rady, prefekta lub też przez wyborcę radnego, co do którego powstaje kwestja.

Co rok odbywają się dwie kolejne sesje Rady Generalnej — w kwietniu i w sierpniu. Pierwsza, zgodnie z prawem, trwa dwa tygodnie, druga — miesiąc. Nadzwyczajne sesje, trwające 8 dni, mogą być zwoływane przez Prezydenta republiki naskutek żądania $\frac{2}{3}$ członków Rady. Jeżeli Rada zasiada dłużej, niż to jest przewidziane przez prawo, prefekt może ją rozwiązać; jeśli przekracza zakres swych kompetencji, uchwały jej mogą być pozbawione znaczenia mocą dekretu Prezydenta. Członkowie Rady podlegają karom pieniężnym za nieobecność na zebraniach lub niedbalstwo w pełnieniu obowiązków. Jednakże urzędy ich nie są płatne.

Podczas pierwszej sesji rocznej Rada zajmuje się ogólnymi sprawami departamentu; na drugiej, dłużej trwającej, omawia budżet, przedstawiony przez prefekta i rozpatruje

roczne sprawozdania. W czasie każdej sesji Rada może zażądać od prefekta lub każdego innego kierownika administracyjnego ustnych lub piśmiennych sprawozdań w tych wszystkich sprawach, które rozpatruje łącznie z administracją.

Kompetencje Rady Generalnej w dziedzinie kontroli i uchwał są bardzo obszerne; natomiast jej prawo inicjatywy jest nader ograniczone. Rada może dodawać pewne sumy do wydatków miejscowych, nie wolno jej jednak nakładać żadnych podatków. Rozmiary i źródła funduszków, z jakich Rada korzysta, są określone przez Izby, zasiadające w Paryżu. Najmniejsze szczegóły wydatkowania tych sum muszą być zatwierdzone przez dekret Prezydenta. Główne czynności Rady Generalnej polegają na zarządzaniu sprawami departamentu. Czuwa ona nad wynajmowaniem i utrzymaniem gmachów, potrzebnych jej samej, prefektowi i jego podwładnym, jak również budynków na szkoły publiczne i miejscowe instytucje sądowe; zatwierdza sumy, przeznaczone na utrzymanie policji departamentu (żandarmerji), opłaca wydatki na drukowanie list wyborczych, zajmuje się sprawami, dotyczącymi dróg, kolei żelaznych i robót publicznych w departamencie, przytułków dla umysłowo chorych i pomocy lekarskiej dla ubogich. Wreszcie, Rada dokonuje repartycji podatków rocznych, wyznaczonych przez Izby, pomiędzy różnymi okręgami departamentu.

W przerwie pomiędzy sesjami Radę Generalną reprezentuje w zarządzie lokalnym t. zw. wydział departamentu, wybrany dla pomocy prefektowi i kontroli nad nim. Czynności wydziału posiadają przeważnie charakter doradczy.

3. *Kontrola centralna.* Najcharakterystyczniejszą cechą systemu francuskiego zarządu lokalnego jest opieka, ciążąca nad zebraniem miejscowymi, a nawet prywatnymi osobami. Członkowie Rady Generalnej są zmuszani do pełnienia swych obowiązków groźbą kary pieniężnej, i każda ich uchwała musi być zatwierdzona przez administrację centralną. Jeżeli wyjdą na jaw niedokładności, popełnione przy wyborze członków Rady, prefekt albo też

członkowie Rady lub ich wyborcy mogą zwrócić na to uwagę Rady Państwa (*Conseil d'Etat*). Jeśli Rada przekracza zakres swych kompetencji, uchwały jej zostają uchylone drogą rozporządzenia Prezydenta, a nie przez instytucje sądowe do których strony interesowane mogłyby zwrócić się ze swemi uwagami, jak się to dzieje w Anglii i w Ameryce, gdzie ducha swobody podtrzymuje się przez to, że jednostki występują w obronie prawa, podczas gdy we Francji bierny obywatel pozostawia rządowi troskę o utrzymanie wszystkiego w porządku. Nawet zwykłe wydanie opinii ze strony Rady Generalnej podlega ograniczeniu. Rada może wypowiadać życzenia w każdej sprawie, posiadającej znaczenie miejscowe lub ogólne, „pod warunkiem, że nigdy nie wyda opinii o charakterze politycznym“.

Okrag. Okrag (*arrondissement*) jest jednostką wyborczą w stosunku do Izby Posłów, której członkowie są wybierani, jak to już było zaznaczone, nie od razu w całym departamencie i nie drogą głosowania na listy, lecz podług okręgów. Jest on także okręgiem sądowym i posiada specjalną Radę Okręgową (*Conseil d'arrondissement*), wybieraną tak samo, jak Rada Generalna, podług kantonów i nie posiadającą żadnych kompetencji poza dokonywaniem repartycji pomiędzy gminami podatków, nałożonych przez Radę Generalną na okrag. Pozatym Rada Okręgowa udziela informacji urzędnikom, mianowanym przez ministrów. Uchwały jej w znacznym stopniu podlegają kontroli prefekta i mogą być uchylane przez Prezydenta republiki.

Kanton. Kanton (*canton*) jest jednostką wyborczą, wybierającą członków Rady Generalnej i Okręgowej; uważany jest on również za rewir, podlegający pod względem sądowym sędziemu pokoju, pod względem wojskowym jest on rewirem poborowym; wreszcie, jest jednostką administracyjną do spraw spisu ludności i robót publicznych. Sam przez się kanton nie posiada żadnej organizacji administra-

cyjnej — jest to podział, przeprowadzony dla wyborów i innych, wyżej wymienionych celów.

Gmina. Gmina (*Commune*) w przeciwstawieniu do okręgu i kantonu jest również żywotnym organizmem, jak departament. Wszystkie miasta tworzą gminy; istnieje o wiele więcej gmin wiejskich, niż miejskich.

Wszystkie miasta Francji, oprócz Paryża i Lugdunu, posiadają zwykłą organizację gminną.

Główna zasada zarządu Francji polega na centralizacji, na bezpośredniej reprezentacji władzy centralnej przez mianowanych urzędników we wszystkich instytucjach zarządu lokalnego i na ostatecznej zależności wszystkich instytucji i wszystkich urzędników od ministrów. Wyjątek z tej reguły stanowi gmina. Jej główny urzędnik wykonawczy — burmistrz (*maire*), nie jest mianowany. Wybiera go rada miejska z pośród swych członków. Burmistrz posiada jednego lub kilku pomocników, wybranych w ten sam sposób.

Przed 1874 r. burmistrz gmin ludniejszych byli mianowani przez zarząd centralny, a mniejszych — przez prefektów. W okresie od 1831 r. do 1852 r. władza centralna mogła mianować burmistrza jedynie z pośród członków Rady Miejskiej; od 1852 r. do 1874 władze mogły wybierać również osoby, nie należące do członków Rady. Od 1874 r. do 1882 r. drobne gminy same wybierały swych burmistrzów; od 1882 r. wreszcie wszyscy burmistrzowie są wybieralni.

Urzędnicy gminni. Burmistrz i jego pomocnicy nie tworzą ciała wykonawczego — pomocnicy burmistrza nie są jego kolegami. Burmistrz jest głową zarządu gminnego i to nakłada nań pewne obowiązki. Jest on odpowiedzialny nie tylko przed Radą, która go wybrała, lecz również wobec władzy centralnej i jej przedstawiciela w departamencie — prefekta. Po wyborze burmistrz zostaje bezpośrednim przedstawicielem ministra spraw wewnętrznych. W razie gdy burmistrz nie spełnia wymaganych przez prawo obowiązków, prefekt może mianować w tym celu innego funk-

cjonariusza lub sam je wykonać. Z różnych powodów burmistrz lub jego pomocnicy mogą być zawieszani w czynnościach przez prefekta na przeciąg miesiąca, a przez ministra na przeciąg trzech miesięcy; wszystkie rozporządzenia burmistrza mogą być uchylone przez prefekta. Prezydent republiki ma prawo zupełnie usunąć burmistrza.

W wypadku dymisji burmistrza, Rada Miejska musi wybrać inne osoby na wolne urzędy, ponieważ dymisja pozbawia burmistrza i jego pomocników biernego prawa wyborczego na przeciąg roku.

Do obowiązków burmistrza należy między innymi mianowanie składu osobistego policji i innych niższych urzędników gminnych; w gminach, liczących więcej niż 40 tysięcy mieszkańców, skład policji, mianowany przez burmistrza, musi być zatwierdzony dekretem prezydenta; w innych wystarcza zatwierdzenie przez prefekta.

Rada Gminna. Każda gmina posiada Radę (liczącą od 10 do 36-u członków — zależnie od rozmiarów gminy), która, poza prawem wyboru burmistrza i jego pomocników, pełni prawie takie same czynności w gminie, jak Rada Generalna w departamencie i naogół tak samo jest uzależniona od administracji centralnej. W przeciwieństwie do Rady Generalnej prefekt może zawiesić czynności Rady Gminnej na przeciąg miesiąca; dekretem prezydenta, wydanym w Radzie Ministrów, Rada Gminna tak samo, jak Generalna, może być rozwiązana. Rada Gminna odbywa cztery doroczne sesje; jedna z nich jest poświęcona rozpatrzeniu budżetu gminnego, przedstawionego przez burmistrza. Ta sesja finansowa może trwać 6 tygodni; każda inna — najwyżej 14 dni. Burmistrz jest przewodniczącym Rady Gminnej za wyjątkiem tych posiedzeń, na których rozpatrywane są jego sprawozdania.

Ani Rada Gminna, ani Okręgowa nie mają prawa sprawdzenia prawomocności wyboru swych członków. Sprawy zakwestjonowanych wyborów przechodzą do Rady Prefektury.

Do 1831 r. Radę Gminną wybierał prefekt podług listy,

ułożonej w gminie z osób, odpowiadających określonym warunkom. Od 1831 r. do 1848 r. wybierano ją drogą ograniczonego głosowania, a od 1848 r. — drogą głosowania powszechnego.

W razie rozwiązania Rady Gminnej w kierowaniu sprawami bieżącymi może zastąpić ją delegacja, złożona z trzech do siedmiu członków i mianowana przez Prezydenta republiki. Delegacja ta pełni czynności aż do czasu nowych wyborów; w dziedzinie zarządu gminy przysługuje jej zresztą jedynie głos doradczy.

Sądy administracyjne. 1. *Rada Państwa (Conseil d'Etat).*

Zróżniczkowanie czynności państwowych jest do tego stopnia przeprowadzone we Francji, że sprawy sądowe wynikające z czynności administracji nie podlegają kompetencji zwykłych sądów, zależnych od ministra sprawiedliwości, lecz przekazywane są specjalnym sądom administracyjnym, zależnym od ministra spraw wewnętrznych. Myśl francuska, zrodzona w czasach absolutnej władzy królewskiej, surowo przestrzega rozgraniczenia pomiędzy prawem publicznym, dotyczącym aktów administracyjnych, a prawem prywatnym, określającym stosunki wzajemne poszczególnych osób. Sądy zwykle określają prawa osobiste, kiedy stykają się one z innymi prawami osobistymi; specjalne zaś sądy administracyjne rozpatrują te sprawy, w których albo krytykowane są akty administracyjne, albo powstaje zatarg z władzą publiczną. Najwyższym z tych sądów jest Rada Państwa, złożona z członków, mianowanych i usuwanych przez Prezydenta. W dziedzinie administracji jest ona najwyższą instytucją. Do jej obowiązków należy również przedstawianie swych uchwał Izbowi i rządowi we wszystkich sprawach administracyjnych, które mogą być jej przedstawione.

2. *Rada Prefektury.* Oprócz Rady Państwa istnieją Rady Prefektur, Sąd Rewizyjny, Wyższa Rada Oświaty Publicznej i Izba Obrachunkowa (*Cour des Comptes*).

Instytucje te nie są zależne jedna od drugiej, lecz każda z nich bezpośrednio zależy od Rady Państwa. Rada Prefektury posiada dość ważne znaczenie. Poza innymi kompetencjami posiada ona prawo rozstrzygania kwestji prawomocności wyborów do Rad okręgowej i gminnej. Ponadto w sferze jej kompetencji leży prawo rozstrzygania wielkiej ilości spraw administracyjnych i wszystkich zatargów, wynikających między władzą administracyjną a prawami osób prywatnych. Formy proceduralne, przyjęte w Radzie Prefektury, są szybsze i pociągają za sobą mniejsze koszty, niż te, które stosowane są w sądach zwykłych. Od wyroków Rady Prefektury służy prawo odwołania się do Rady Państwa.

Prefekt jest prawnym przedstawicielem rządu w sprawach, rozstrzyganych przez Radę Prefektury, ale sąd ten jest zupełnie niezależny od niego. Składa się on ze stałych sędziów, z których jeden przynajmniej posiada długoletnią praktykę administracyjną. Członkowie jego są mianowani przez władzę centralną i mogą być usuwani przez nią za różne wykroczenia.

Każdy minister bywa czasami sędzią w pierwszej instancji; przez pewien czas nawet istniał przepis, na podstawie którego minister występował we wszystkich sprawach, nie należących do kompetencji innych sędziów. Obecnie sądem ogólnym w dziedzinie administracji jest Rada Państwa, dokąd zawsze można wnieść skargę na ministra, działającego w charakterze sędziego. Prefekci i burmistrzowie również rozpatrują drobne sprawy w pierwszej instancji.

SĄDOWNICTWO.

Zwykłe instytucje sądowe. Najwyższym Sądem Francji jest Sąd Kasacyjny (t. j. Sąd, znoszący wyroki niższych instytucji), zasiadający w Paryżu. Bezpośrednio po nim następuje 26 Sądów Apelacyjnych, których jurysdykcja obejmuje po kilka departamentów. Sądy te rozpatrują sprawy, przechodzące do nich z instytucji sądo-

wych niższych instytucji, zasiadających w głównych miastach okręgów. Te ostatnie z kolei są instancją apelacyjną dla spraw, przekazywanych im przez Sędziów Pokoju, z których każdy rozpatruje drobne sprawy sądowe na terytorjum jednego kantonu. Droga dekretu Prezydenta republiki, przeprowadzonego przez Radę Ministrów, Senat może być zamieniony na Najwyższy Trybunał dla rozpatrzenia spraw, dotyczących bezpieczeństwa państwa — sprawy te mogą być wyłączone z zakresu kompetencji zwykłych sądów.

Prawo mianowania wszystkich sędziów należy do Prezydenta, w rzeczywistości do ministra sprawiedliwości, i sędziowie zachowują swe urzędy tak długo, dopóki sprawowanie ich jest bez zarzutu. Prezydentowi przysługuje prawo usuwania sędziów pokoju.

Sąd Przysięgłych. We Francji zwykłe sądy cywilne zasiadają bez przysięgłych, przyczem sędziowie orzekają zarówno co do strony faktycznej, jako też prawnej. Jednakże istnieją również sądy przysięgłych (*cours d'assises*), których sesje odbywają się w każdym kantonie cztery razy rocznie dla rozpatrzenia spraw karnych, politycznych i prasowych. W sądach tych przysięgli sami rozstrzygają kwestję winy lub niewinności podsądnego, sędziowie zaś ustalają wymiar kary.

Trybunał, rozstrzygający Pomiedzy dwiema kategorjami spory co do kompetencji. sądów: zwykłemi i administracyjnymi znajduje się trybunał, rozstrzygający spory co do kompetencji (*Tribunal des Conflits*), który określa, czy dana sprawa, co do której powstaje kwestja, należy do sfery kompetencji sądów administracyjnych, czy zwykłych. Trybunał ten składa się ze stróża pieczęci państwowej (ministra sprawiedliwości), jako przewodniczącego, trzech członków Rady Państwa, wybranych przez swych kolegów, trzech członków Sądu Kasacyjnego, wybranych w ten sam sposób, i wreszcie z dwóch członków, wybranych przez wymienionych już członków Trybunału.

BIBLIOGRAFJA.

- Ancoc*—Conférences sur l'administration et le droit administratif, 3 t. 1882.
Bastard de l'Etang — Les Parlements de France, 2. t. 1857.
Berthélemy W. — Traité élémentaire de droit administratif, 5 wyd. 1908.
Block — Dictionnaire de l'administration française, 1887 oraz dodatki roczne.
Borgeaud. Ch. — Adoption et Modification des Constitutions en Europe et en Amérique, 1893.
Boutmy Em. — Etude de droit Constitutionnel: France, Angleterre, Etats-Unis.
Bozérain — Etude sur la Revision de la Constitution.
Burgess, J. W. — Political Science and Constitutional Law 2 t. 1891.
Chéruel, A. — Dictionnaire historique des Institutions, Moeurs et Coutumes de la France, 2 t. 6 wyd., 1884.
Daresté. — Les Constitutions Modernes, 3 wyd. 1910.
Ducrocq. — Cours de droit administratif, 4 t. 7 wyd., 1897—1901.
Duguit, L. — Manuel de droit constitutionnel, 1907.
Dupriez, L. — Les Ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique 2 t., 1892.
Esmein, A. — Elements de droit constitutionnel français et comparé 5 wyd. 1909. Przekład polski. Zasady prawa konstytucyjnego, 1904.
" " Cours élémentaire d'histoire du droit français 8 wyd. 1908.
Ferron, H. — Institutions municipales et provinciales comparées, 1884.
Goodnow, Frank. J. — Comparative Administrative Law. 2 t. 1893.
Glasson, E. — Histoire du droit et des institutions politiques en France. 8 t. 1887—1903.
Jèze — Principes généraux du droit administratif, 1904.
Hauriou, M. — Précis du droit administratif et du droit public, 5 wyd., 1907.
Laferrière, E. — Traite de la juridiction administrative et des recours contentieux, 2 wyd. 1896.
Lebon, A. — Verfassungsrecht der französischen Republik, 1909.
Lowell, A. L. — Governments and Parties in Continental Europe, 2 t. 1896.
Pierre Eug. — Traité de droit public, électoral et parlementaire, 1893.
Toequeville, Al. de — L'Ancien Régime et la Revolution.
" " " Souvenirs, 1893.
Villeneuve, M. de la Bigne de, — Elements de droit constitutionnel français 1892.



68481
74832