

Historia administracji

Grzegorz
Górski

Monografie
Kolegium
Jagiellońskiego

JAGIELLOŃSKIE
WYDAWNICTWO NAUKOWE





Historia administracji

Grzegorz
Górski

Monografie
Kolegium
Jagiellońskiego

JAGIELLOŃSKIE
WYDAWNICTWO NAUKOWE



Redakcja:
Grzegorz Górski

Copyright by © Grzegorz Górski

Opracowanie graficzne:
Beata Króliczak-Zajko
Machina Druku

Korekta:
Bartłomiej Kuczkowski

Skład i łamanie:
Mariusz Syguła

Wydawca:
Jagiellońskie Wydawnictwo Naukowe
ul. Szosa Bydgoska 50
87-100 Toruń
tel. 56 651 97 80

ISBN 978-83-65824-07-3

Druk:
Machina Druku
www.machinadruku.pl

Spis treści

Wstęp	7
--------------------	----------

Część I

ZARZĄDZANIE PAŃSTWEM W OKRESIE STAROŻYTNOSCI

1. Uwagi ogólne	10
2. Administracja w państwach starożytnego Wschodu	12
2.1. Administracja w Egipcie	12
2.2. Administracja w Mezopotamii	14
2.3. Administracja w imperium perskim	15
3. Administracja w państwach greckich	17
3.1. Administracja państw-miast greckich	17
3.2. Administracja w demokratycznych Atenach	20
4. Administracja w imperium rzymskim	23
4.1. Administracja w okresie republiki rzymskiej	23
4.2. Administracja cesarstwa rzymskiego	30
5. Administracja w starożytnych imperiach Dalekiego Wschodu	40
5.1. Administracja cesarska w Chinach	40
5.2. Administracja w starożytnych Indiach	43

Część II

ZARZĄDZANIE PAŃSTWEM W OKRESIE ŚREDNIOWIECZA

1. Uwagi ogólne	47
2. Administracja w Cesarstwie Bizantyńskim	50
3. Administracja w imperium islamskim	53
4. Administracja w średniowiecznych imperiach azjatyckich	56
4.1. Administracja w cesarstwie chińskim	56
4.2. Administracja w imperium indyjskim	60
4.3. Administracja w cesarstwie japońskim	62
4.4. Administracja w imperium perskim	64
5. Administracja w cesarstwie karolińskim	67

6. Administracja Rzeszy Niemieckiej	71
7. Administracja monarchii francuskiej	76
8. Administracja w monarchii angielskiej	81
9. Administracja w innych krajach europejskich	85
9.1. Administracja w królestwie Sycylii	85
9.2. Administracja w republice weneckiej	86
9.3. Administracja w państwie Zakonu Krzyżackiego	89
10. Początki administracji w państwie polskim	92
10.1. Powstanie administracji w państwie polskim	92
10.2. Zmiany w zarządzie państwie po zjednoczeniu w XIV wieku	95

Część III

POCZĄTKI ADMINSTRACJI NOWOŻYTNEJ

1. Uwagi ogólne	101
2. Zarządzanie państwem w Hiszpanii i Anglii w XVI i XVII wieku	105
2.1. Zarząd Zjednoczonym Królestwem Hiszpanii	105
2.2. Zmiany w zarządzie Anglią od końca XV wieku	110
3. Administracja we francuskiej monarchii absolutnej	117
4. Administracja w niemieckich monarchiach absolutnych	123
4.1. Administracja w pruskiej monarchii absolutnej w XVIII wieku	123
4.2. Administracja w habsburskiej monarchii absolutnej w XVIII wieku	126
5. Administracja w państwie moskiewsko-rosyjskim	129
5.1. Zarząd państwem w okresie XVI i XVII wieku	129
5.2. Zmiany ustrojowe w XVIII i w XIX wieku	133
6. Zarząd imperium otomańskim	137
7. Zarząd państwem w Republice Niderlandów	140
8. Początki nowożytnej administracji w Rzeczypospolitej	143
8.1. Władza królewska w Rzeczypospolitej w XVI i XVII wieku	143
8.2. Powstanie nowożytnej administracji w Rzeczypospolitej	148

Część IV

ADMINISTRACJA W PAŃSTWACH KONSTYTUCYJNYCH

1. Uwagi ogólne	156
2. Model administracji w demokratycznych państwach konstytucyjnych	164

Spis treści

2.1. Administracja w monarchii brytyjskiej	164
2.2. Powstanie administracji w Stanach Zjednoczonych	170
2.3. Konsekwencje przemian konstytucyjnych w Polsce	181
3. Przebudowa administracji we Francji w okresie Rewolucji	188
4. Administracja w nowych monarchiach konstytucyjnych	195
4.1. Administracja polska w okresie Księstwa Warszawskiego i Królestwa Polskiego	195
4.2. Administracja w posiadłościach Habsburgów	209
4.3. Administracja w Prusach i zjednoczonych Niemczech	220
5. Administracja w krajach despotycznych	233
5.1. Administracja w Turcji	233
5.2. Administracja w Japonii	235

Część V

PRZEMIANY W ADMINISTRACJI

1. Uwagi ogólne	239
2. Przemiany w administracji w państwach demokratycznych	250
2.1. Anglia	250
2.2. Stany Zjednoczone	253
2.3. Francja	261
2.4. Czechosłowacja	264
2.5. Finlandia	267
3. Odbudowa administracji polskiej po I wojnie światowej	269
3.1. Odbudowa państwa polskiego	269
3.2. Konstytucyjne podstawy administracji w II RP	280
3.3. Administracja II Rzeczypospolitej	291
3.4. Państwo polskie w okresie II wojny światowej	295
4. Administracja w krajach totalitarnych	303
4.1. Administracja w Rosji i w ZSRS	303
4.2. Administracja Niemiec w XX wieku	313
4.3. Włochy	321
4.4. Hiszpania	322
4.5. Portugalia	324
4.6. Węgry	326

Wstęp

Następujący po 1990 r. intensywny rozwój wyższego szkolnictwa prywatnego spowodował także swoisty renesans studiów na kierunku administracja. Równocześnie na uniwersyteckich Wydziałach Prawa odżyły studia na tym kierunku i to nie tylko jako studia zaoczne czy wieczorowe, ale również jako studia dzienne.

Jednym z istotnych przedmiotów wprowadzających w studia na tym kierunku jest historia administracji. Wydaje się bowiem i oczywiste, i konieczne, by student mający poznawać różnorakie zagadnienia związane z ustrojem i funkcjonowaniem współczesnej administracji, dysponował odpowiednią perspektywą historyczną. Ta winna mu wyjaśniać problematykę powstawania określonych instytucji i form działania administracji w długim procesie historycznym. Dzięki temu możliwe jest lepsze zrozumienie istniejących dziś rozwiązań. Niebagatelne znaczenie ma fakt, że zwłaszcza w krajach takich jak Polska, gdzie budowany jest w ostatnich latach nowy model administracji publicznej, taka wiedza historyczna, właściwie przyswojona, winna pomagać w kreowaniu nowych rozwiązań. Znajomość pozytywnych i negatywnych cech modeli niegdyś istniejących winna zatem być ważnym atutem dla twórców współczesnych rozwiązań.

Mimo że powyższe konstatacje wydają się dość oczywiste, widzimy jednak, z jak wielkim trudem przychodzi dzisiaj odbudowywać dobrze funkcjonującą administrację publiczną. Podręcznik niniejszy jest zatem próbą wprowadzenia w studia administracyjne przez wykład prezentujący dzieje administracji.

W niniejszym opracowaniu zaproponowane zostało ujęcie sięgające głęboko w dzieje administracji. Jednocześnie zaprezentowano rozwiązania wykraczające poważnie poza tradycyjnie prezentowany krąg krajów. Ograniczenie się do wąskiego kręgu europejskiego, pomijanie szeregu niezmiernie ważnych zjawisk w innych krajach europejskich niż Niemcy, Francja, Anglia czy Rosja, niewątpliwie zubaża bowiem prezentowaną

problematykę. Nie bez znaczenia są również różnorakie rozwiązania stworzone w kręgu pozaeuropejskim, a przyjmowane w Europie, które w tym opracowaniu zostały także ujęte. Jestem przekonany, że taki właśnie szeroki kontekst pozwala lepiej zrozumieć nie tylko genezę i wzajemne przenikanie się różnorodnych rozwiązań. Jest to także, a może przede wszystkim, niezbędne dla oderwania się od swoistego przyzwyczajenia do uogólnień charakterystycznych dla analizowania tego zagadnienia z punktu widzenia metodologii marksistowskiej i neomarksistowskiej. Nie ulega wątpliwości że takie ujęcie nie jest w stanie odpowiedzieć na wszystkie pytania i wątpliwości, jakie dziś stoją przed badaczami dziejów administracji.

Podjmując prezentację owych dziejów, przyjmowałem, że przedmiotem zainteresowania jest tu **zarządzanie sprawami państwa** w możliwie szerokim ujęciu. Podręcznik został podzielony na pięć części, które omawiają wskazaną problematykę w podstawowych okresach czasowych – starożytności, średniowieczu, czasach nowożytnych, w okresie tworzenia się państw konstytucyjnych i wreszcie w okresie XX wieku. W każdej z części zaprezentowane zostały rozwiązania przyjmowane w poszczególnych krajach. Wnioski co do porównań określonych instytucji czy zjawisk szerszych, mających w istocie ponadnarodowy i ponadpaństwowy charakter, zostały tu pominięte, jest to bowiem zagadnienie warte odrębnych studiów w ramach przedmiotu podkreślającego zagadnienia komparatystyczne. Wydaje się też, że rozważanie takie byłyby nazbyt skomplikowane dla studentów pierwszego roku studiów administracyjnych. Natomiast każda część poprzedzona została rozdziałem wstępnym, zawierającym pewne uwagi ogólne, syntetyzujące i mające ułatwić zrozumienie zjawisk zachodzących w poszczególnych krajach.

Administracja w powyższym ujęciu pozostaje bez wątpienia integralną częścią określonego ustroju państwowego. Jej kształt, miejsce i zakres działania wynikają zatem z zasadniczych rozstrzygnięć ustrojowych. Dlatego też w niniejszym opracowaniu jest wiele takich właśnie odniesień do podstaw ustrojowych w poszczególnych państwach. W przekonaniu autora winno to również ułatwić zrozumienie pewnych rozwiązań i przebieg różnorodnych procesów kształtujących nowoczesny kształt ustroju administracji.

Wstęp

Ostatni fragment opracowania poświęcony został problematyce kształtowania się podstaw obecnego ustroju administracji w Polsce. Okres po 1989 r. przyniósł próby gruntownej przebudowy systemu administracji odziedziczonej po okresie rządów komunistycznych. Uwarunkowania i podstawowe problemy związane z przebiegiem tego procesu stanowią swoiste zwieńczenie tego opracowania.

Mam nadzieję że podręcznik w tym kształcie stanie się ważnym elementem pogłębiającym wiedzę studentów administracji w odniesieniu do jej dziejów.

Część I
Zarządzanie
państwem
w okresie starożytności

Uwagi ogólne

Jednym z widocznych symptomów powstawania pierwotnych struktur państwowych w okresie antycznym było kształtowanie się ośrodków władzy, obejmujących swym zakresem działania coraz większą liczbę spraw. Odpowiedzialność za ich realizację, związana jednocześnie z rosnącą ilością współpracowników zaangażowanych w wykonywanie określonych czynności, prowadziła stopniowo do wyłaniania się pierwszych form administracji.

Patrząc na tę antyczną administrację z perspektywy ponad dwudziestu stuleci, można oczywiście podawać w wątpliwość sens czy poprawność używania takiego pojęcia w stosunku do struktur powstających w tych odległych czasach. I jakkolwiek po części można zrozumieć tego typu argumentację, to trudno jednocześnie oprzeć się wrażeniu, że już właśnie w tych zamierzonych formach ustrojowych dostrzec możemy rozwiązania czy mechanizmy charakterystyczne dla funkcjonowania administracji w naszych czasach.

Wskazać zatem trzeba w pierwszym rzędzie na fakt, że w państwach antycznych administracja na ogół nie była wyraźnie wyodrębnioną strukturą w ramach tworzących się aparatów państwowych. W tych modelach ustrojowych, w których całość władzy w państwie koncentrowała się w osobie władcy, mającego uzasadnioną wierzeniami religijnymi boską bądź na poły boską pozycję – a taki kształt miała większość ówczesnych rozwiązań – administracja stanowiła jedno z narzędzi realizowania woli panującego. Choć zatem rosła sukcesywnie liczba urzędów, to przez długi czas trwał proces swego rodzaju specjalizacji, a więc przejmowania odpowiedzialności za wyraźnie wyodrębnione dziedziny życia państwowego.

Warto wskazać na występujący bardzo często ścisły związek między funkcjami religijnymi a realizacją zadań państwowych. Wynikało to z faktu powierzania stanowisk urzędniczych kapłanom i w ogóle osobom związanym z religią państwową. Była to oczywista konsekwencja faktu, że to właśnie osoby związane z religią państwową stanowiły praktycznie jedyny rezerwuar ludzi wykształconych. Ponadto ścisły związek religii z osobą władcy, często wynikający z zajmowania przez tegoż władcę najwyższej pozycji w hierarchii religijnej, gwarantował najwyższą lojalność tej grupy w realizowaniu zadań państwowych.

Machina państwowa, pozostająca w wyłącznej dyspozycji panującego, stanowiła bez wątpienia jeden z głównych czynników sprzyjających

kształtowaniu ustroju o charakterze despotycznym. To przez podporządkowany sobie bezwzględnie aparat władca mógł systematycznie rozbudowywać swoją pozycję i ograniczać wpływ innych ośrodków i grup społecznych na ich sytuację w państwie. Im silniejszy i sprawniejszy aparat udało się zorganizować panującemu i jego otoczeniu, tym większą trwałość reprezentowały stworzone państwowości. Bez wątplenia zatem w czasach antycznych właśnie umiejętność tworzenia takiego aparatu państwowego decydowała w dłuższej perspektywie o sukcesach w dziele budowy określonego porządku ustrojowego.

Widać jednak także stałą niemożność zagwarantowania w dłuższej perspektywie trwałości istnienia takich despotycznych porządków. Czy to pod wpływem niepowodzeń zewnętrznych, czy wobec rosnącego oporu wewnętrznego, można już w okresie starożytnym dostrzec dążenie do ograniczania pozycji panującego właśnie przez uzyskiwanie kontroli nad podporządkowanym mu aparatem państwowym. Klasyczne – choć różniące się wieloma rozwiązaniami – modele takiej kontroli aparatu administracyjnego przez obywateli stworzyli Ateńscy i Rzymianie. Pojawienie się ciał reprezentacyjnych, które uzyskały decydujący wpływ na funkcjonowanie urzędów, wyznaczyło swoistą tradycję rozwiązań demokratycznych. Jakkolwiek w obu przypadkach trwałość stworzonych modeli okazała się także ograniczona, to z pewnością stały się one podstawowymi punktami odniesienia w kolejnych stuleciach. Nawiązywanie do nich, tak w sensie wzorca pozytywnego, jak i negatywnego, ugruntowało się najpierw w kręgu cywilizacji śródziemnomorskiej, a za nią stało się również wzorcem dla innych modeli. Także innego rodzaju rozwiązania stworzone w starożytnym imperium chińskim stały się swoistym modelem dla tamtejszego kręgu cywilizacyjnego i bez wątpienia rzutowały na konkretne koncepcje organizacji aparatu państwowego w Azji.

Biorąc zatem pod uwagę wskazane wyżej elementy, jak również szereg innych rozwiązań, możemy z pewnością stwierdzić, że okres antyczny przyniósł całe bogactwo różnorodnych koncepcji organizacji aparatu państwowego. To wszystko upoważnia nas nie tylko do uwzględnienia w niniejszych rozważaniach omówionych zagadnień, ale również wskazywania ich jako istotnego źródła inspiracji dla późniejszych poszukiwań.

Administracja w państwach starożytnego Wschodu

2.1. Administracja w Egipcie

Model państwa stworzony w Egipcie zakładał, że całość władzy skoncentrowana była w instytucji **Faraona**. Faraon był traktowany jako bóstwo, a jego władza miała charakter w pełni sakralny. Sprzeciwianie się woli faraona, jak i ewentualne próby podważenia jego pozycji, oznaczały zakwestionowanie najwyższego porządku religijnego.

Faraon posiadał zatem pełnię władzy, jego wola była święta i należało mu się posłuszeństwo oraz oddanie ze strony wszystkich poddanych. Należała do niego najwyższa władza wojskowa (w tym dowodzenie armią w boju), decydował o wojnie i pokoju, prowadził politykę zagraniczną państwa. W całości odpowiadał też za politykę wewnętrzną i w tym zakresie kierował rozbudowywanym systematycznie aparatem administracyjnym. Władza państwowa była zatem skoncentrowana w całości w rękach faraona. Również na niższych szczeblach władzy występował podobny element koncentracji.

Najwyższym rangą urzędnikiem w państwie był mianowany przez faraona **Wezyr**. Funkcję tę powierzano początkowo osobom z rodziny panującego faraona. Stąd często to właśnie wezyr obejmował tron po zmarłym faraonie. Później urząd wezyra obejmowały również osoby spoza rodziny panującej, zwykle zaś przedstawiciele najbardziej wpływowej warstwy społecznej – stanu kapłańskiego.

Wezyr był zwierzchnikiem całej administracji w kraju, którą kierował w imieniu faraona, wykonując jego dyspozycje. Do niego należało też zwierzchnictwo nad wymiarem sprawiedliwości, funkcje sędownicze skoncentrowane były bowiem w rękach urzędników administracyjnych.

Na szczeblu centralnym z wezyrem współpracował zespół podporządkowanych mu urzędników, spośród których najważniejsi byli kierujący kancelarią monarszą **kanclerz** oraz kierujący aparatem skarbowym **naczelnny skarbnik**.

Wezyrowi podporządkowana była również administracja terytorialna. Kraj został podzielony na okręgi administracyjne, które nazywano **nom** (choć była to nazwa nadana im w okresie późniejszym pod wpływem helleńskim). Na czele tych okręgów stali urzędnicy lokalni zwani **nomarchami**. Skupiali oni w swych rękach całą władzę administracyjną, sądowniczą i skarbową w okręgu. Nomarchowie kierowali także realizacją najważniejszych zadań w postaci gospodarczych inwestycji państwowych. Spośród nich na czoło wybijało się prowadzenie prac irygacyjnych i utrzymywanie sprawności całego systemu nawadniania w oparciu o Nil.

Ta rozbudowana machina państwowa Egiptu, by funkcjonować sprawnie, wymagała znacznych nakładów finansowych. Dlatego istotnym składnikiem stworzonego aparatu państwowego była **administracja skarbowa**. Zwierzchnikiem tej struktury był wspomniany naczelny skarbnik. Był on wspomagany przez dwóch podskarbich, zaś w terenie funkcje administracji skarbowej pełnili nomarchowie. Posiadali oni wielu zastępców, którzy byli odpowiedzialni za egzekucję rozlicznych należności podatkowych wobec państwa, jak również za bezpośrednie prowadzenie państwowych inwestycji. System podatkowy państwa został oparty głównie na świadczeniach w naturze. Elementem dodatkowym, stanowiącym przez długi czas znaczące źródło dochodów skarbu państwowego, były łupy zdobywane podczas prowadzonych wypraw wojennych.

Ważnym elementem całej egipskiej maszyny państwowej był stworzony tam system wojskowy. Przez długi czas, poza przybocznymi jednostkami faraona, nie utrzymywano stałej armii. Podstawowym składnikiem siły militarnej państwa było natomiast pospolite ruszenie. Dopiero w późniejszym okresie pojawiła się stała armia zawodowa, której utrzymanie pochłaniało olbrzymie środki. Z czasem grupa elity wojskowej stała się obok warstwy kapłańskiej najbardziej wpływową grupą w państwie.

Egipt, tworząc zręby pierwszej w starożytności rozwiniętej państwowości, istotnym jej elementem uczynił bardzo rozbudowany i silnie scentralizowany, to znaczy podporządkowany władzom centralnym, aparat administracyjny. W perspektywie doświadczeń wcześniejszych i późniejszych państwowości tego okresu wydaje się uzasadnione twierdzenie, że właśnie istnienie tego aparatu administracyjnego było jednym z najważniejszych elementów decydujących o trwałości państwowości egipskiej.

2.2. Administracja w Mezopotamii

Na obszarze Mezopotamii w okresie starożytności występowało bardzo wiele organizmów państwowych. Dla potrzeb niniejszych rozważań zatrzymamy się przy administracji państwa starobabilońskiego, to ono reprezentowało bowiem najciekawsze rozwiązania z punktu widzenia dziejów administracji.

Podobnie jak w Egipcie, stojący na czele państwa król traktowany był jak bóstwo, jego osoba była zatem przedmiotem kultu na całym obszarze państwa. Monarcha koncentrował w swych rękach pełnię władzy. Oprócz możliwości stanowienia prawa, przysługiwały mu również kompetencje w zakresie całości władzy administracyjnej i sądowniczej. Był on zwierzchnikiem armii, dowodził wojskami w polu, prowadził politykę zagraniczną, pełnił również funkcje kapłańskie.

Najwyższym urzędnikiem na szczeblu centralnym był *nubanda* (rządca dworu). Oprócz funkcji nadwornych do jego zadań należało również wspieranie monarchy w prowadzeniu całości polityki państwowej. Ważną sferą odpowiedzialności *nubandy* było prowadzenie polityki gospodarczej państwa. Wyrażało się to w kierowaniu systemem skarbowym państwa oraz szeroko zakrojonymi robotami publicznymi, związanymi zwłaszcza z nawadnianiem obszarów pustynnych oraz wznoszeniem obiektów kultu religijnego.

Administracja lokalna w państwie starobabilońskim ukształtowała się jako system wieloszczeblowy. Było to konsekwencją rozwoju terytorialnego tego organizmu, polegającego na wchłanianiu rozlicznych drobnych państweczek i państw-miast. Za panowania Hammurabiego stworzony został aparat administracji terytorialnej, który funkcjonował na trzech szczeblach. Kraj podzielony został zatem na **provincje**, gdzie w imieniu króla władzę administracyjną i sądową wykonywali *issaku* (gubernatorowie). Urzędy te powierzane były zwykle władcom podbitych lub przyłączonych obszarów. Na niższym szczeblu prowincje dzieliły się na **okręgi**, w których również król powoływał urzędników nazywanych *pahatu* (starosta). Wreszcie na szczeblu najniższym funkcjonowały, będąc swego rodzaju wspólnotami o charakterze samorządowym, **gminy** z naczelnikami zwanymi *rabianu* jako kierującymi administracją tych jednostek.

W państwie babilońskim, podobnie jak w Egipcie, stworzony został model silnie scentralizowanej administracji państwowej. Istotnym

elementem różniącym obie formy administracji (oprócz ich trwałości) był o wiele bogatszy w państwie babilońskim ustrój władz lokalnych. Występowały one aż na trzech szczeblach, podczas gdy w Egipcie władza lokalna skoncentrowana była tylko na jednym szczeblu.

2.3. Administracja w imperium perskim

Państwo perskie ukształtowane zostało jako wielkie imperium w stosunkowo krótkim czasie, drogą spektakularnych podbojów i aneksji. Jednocześnie jednak Persowie potrafili podbitym ludom zapewnić znaczący zakres swobody i autonomii, czym bez wątplenia wyróżniało się ich państwo. To zaś wpływało na bardzo wyjątkowy jak na owe czasy kształt ustroju, w tym na kształt aparatu administracji tego imperium.

Sprawujący najwyższą władzę w państwie **król** uznawany był w religii Persów nie za boga, ale za jego szczególnego wybrańca. Monarchę traktowano zatem jako „króla ziemi” i „pana panów”, ale państwo perskie nie miało tak sakralnego charakteru jak Egipt. Przeciwnie, tolerowano wręcz religie podporządkowywanych sobie ludów i pozwalano na w miarę swobodne ich praktykowanie.

Królowie perscy nie likwidowali podbitych przez siebie królestw. Natomiast zwykle obejmowali w nich trony, pozostawiając jednocześnie ich dotychczasowy kształt wewnętrzny. W przypadku niektórych podporządkowywanych państw pozostawiano wręcz na tronie dotychczasową dynastię, zadowalając się tytułem zwierzchnika nad nią. Persja stawiała się zatem swego rodzaju federacją różnych organizmów państwowych, zdominowanych przez silnego swoją nadrzędną pozycją króla perskiego i wspartego dominacją elementu perskiego we władzach państwowych.

Władcy tego imperium koncentrowali w swych rękach całość władzy prawodawczej, administracyjnej i sądowniczej, byli też najwyższymi dowódcami wojskowymi, kierowali polityką zagraniczną państwa, pełnili wreszcie najwyższe funkcje kapłańskie. Realne wykonywanie władzy królewskiej w tak rozległym terytorialnie państwie mogło się jednak odbywać tylko przez sieć urzędników. W poszczególnych zatem **provincjach** (*dahju*, grec. *satrapie*), na które podzielony był kraj, powoływano urzędników nazywanych po grecku *satrapami* (*peha* – **namiestnik**). Posiadali oni na powierzonych sobie obszarach pełnię władzy cywilnej i wojskowej.

Swego rodzaju miarą ich pozycji, a także dowodem stopnia autonomii podległych im prowincji, było uprawnienie do bicia własnej monety. Nierzadko funkcje satrapów powierzane były w podporządkowywanych obszarach ich dotychczasowym władcom.

Jednocześnie wszakże stałym problemem imperium pozostawało utrzymanie lojalności wyposażonych w olbrzymią władzę satrapów. Persowie stworzyli tu swoiste nowe rozwiązania instytucjonalne. Ustanowiono zatem równoległe do urzędów satrapów instytucje **inspektorów** (*gauska*, dosł. podstuchujący). Funkcje te powierzano wyłącznie osobom wywodzącym się z elit perskich. Zadaniem inspektorów, zgodnie z oryginalnym brzmieniem nazwy tej instytucji, miało być weryfikowanie stopnia lojalności władz prowincjonalnych wobec władzy królewskiej. Instytucja ta stała się zatem swoistą kontrolą administracji państwowej. Szybszemu przekazywaniu informacji w obrębie rozległego państwa, zwłaszcza zaś bieżącemu informowaniu władz centralnych o sytuacji w prowincjach, służyć miał też stworzony przez Persów rozbudowany system pocztowy. W istocie pełnił on zatem w pierwszym rzędzie funkcje inwigilacyjne. W ramach inwestycji państwowych rozbudowywany był również intensywnie system dróg wewnętrznych. Dzięki temu można było bowiem zapewnić szybkie dotarcie jednostek wojskowych, których zadaniem miało być interweniowanie w zbuntowanych prowincjach.

Wszystkie te elementy tworzyły przesłanki służące pogłębianiu jedności państwowej. Wyrazem tego stało się z czasem wprowadzenie jednolitego pieniądza dla całego imperium. Posunięcie to miało ułatwić wewnętrzny obrót handlowy oraz rozwój gospodarczy imperium.

Starożytne państwo perskie na tle innych państwowości starożytnych należy z pewnością do najbogatszych w doświadczenia ustrojowe organizmów państwowych. Persowie, łącząc z jednej strony silną władzę królewską, z drugiej zaś strony, zachowując znaczącą autonomię poszczególnych jednostek terytorialnych, zbudowali **pierwsze uniwersalistyczne imperium**. W ramach tego państwa szczególną rolę odgrywały struktury administracyjne, stworzone i funkcjonujące wedle specyficznych jak na owe czasy zasad. Z jednej zatem strony zapewniono im duży zakres samodzielności, z drugiej zaś stworzony został odrębny, wyspecjalizowany instytucjonalny system kontroli jej poczynań. Model perski, przejęty przez Macedończyków, stał się później ważnym punktem odniesienia dla Rzymian.

Administracja w państwach greckich

3.1. Administracja państw-miast greckich

Państwa-miasta greckie, z Atenami na czele, w ciągu kilku stuleci wytworzyły nowy, nieznanym dotąd model ustrojowy. Były to republiki miejskie o charakterze demokratycznym. Zanim do tego jednak doszło, wszędzie tam ukształtowały się na bazie społeczeństw plemiennych ustroje monarchiczne.

Najbardziej ugruntowaną pozycję ustrój monarchiczny zdobył sobie w **Sparcie**. Przybrał jednak i tam specyficzną postać, mianowicie formę rządów **dwóch królów**, których urząd miał jednocześnie charakter dziedziczny. Władza była przez nich wykonywana kolegalnie, co oznaczało, że bez zgody obu monarchów nie mogła zostać podjęta żadna decyzja państwowa. Jednocześnie jednak ustrój ewoluował w kierunku systematycznego osłabiania kompetencji przystługujących władzy monarszej. I tak w zakresie władzy prawodawczej zasadnicze kompetencje przeszły na rzecz **Geruzji** – Rady Starszych, oraz **Apelli** – Zgromadzenia Ludowego. Także Rada Starszych oraz urzędnicy zwani **eforami** przejęli kontrolę nad monarchami w zakresie władzy administracyjnej oraz sądowniczej. Władza królewska nad wojskiem, nawet w czasie wojny, ulegała systematycznemu uszczupleniu na rzecz dowódców powoływanych przez Zgromadzenie.

Geruzja – Rada Starszych, początkowo składała się z przedstawicieli najważniejszych wspólnot rodowych, ale z czasem przybrała postać ciała obieralnego przez Apellę. Zgromadzenie dokonywało wyboru 28 gerontów, którzy funkcje te pełnili dożywotnio i nie mogli być pociągnięci do odpowiedzialności za sprawowanie tej funkcji. Geruzja funkcjonowała jako swego rodzaju kolegalny organ zarządu państwem. Mogła ona podejmować wszystkie najważniejsze decyzje dotyczące kraju, a jej uchwały jednomyślne stawały się obowiązującym prawem. Jeśli uchwały zapadały niejednomyślnie, mogły być następnie przedstawiane do akceptacji Apelli. Jej ważnym uprawnieniem była możliwość uchylania takich decyzji i uchwał Apelli, które uznane zostały za szkodliwe dla kraju

Urząd **efora** miał początkowo za zadanie nadzorować zgodność trybu życia obywateli Sparty z obowiązującymi w kraju normami i obyczajami. Z czasem przeszły na nich uprawnienia sądownicze. W końcu stali się oni swego rodzaju rzecznikami ludu wobec królów i geruzji. Kiedy królewskie prawo mianowania eforów przeszło na rzecz zgromadzenia, ich pozycja uległa dalszemu wzmocnieniu. Eforowie uzyskali zatem dodatkowo prawo kontroli działalności królów. Dotyczyło to zwłaszcza sposobu dowodzenia przez nich armią. Przejęli oni również kierownictwo polityki zagranicznej Sparty. Decyzje kolegium eforów zapadały większością głosów.

W Atenach, zanim stały się one republiką, centralna pozycja należała do **bazileusa** – króla, ale jego rola w kontekście sytuacji monarchów w tzw. despotiach wschodnich od początku była o wiele skromniejsza. Oprócz swoistej desakralizacji osoby króla, którego nie uważano już za istotę boską, rozbudowane kompetencje w tym okresie należały do **rady gerontów** (starszych). W skład rady wchodził zwierzchnicy, tzw. **fyly** (pokoleń czy precyzyjniej plemion – związków rodowych). To właśnie ta rada dokonywała wyboru bazileusa, co oznaczało istotne uzależnienie panującego od woli czynnika społecznego. Panujący musiał również respektować opinie rady w najważniejszych sprawach państwowych, zaś w zakresie prawodawstwa i wymiaru sprawiedliwości rada była czynnikiem niezbędnym w wykonywaniu tych zadań.

Kompetencje bazileusa wzrastały w okresie wojny. Wtedy przejmował on dowodzenie wojskiem i prowadził politykę państwową. Jednak również w tym wypadku najważniejsze decyzje musiał konsultować z radą. Władza wykonawcza króla w okresie pokoju była ponadto bardzo ograniczona na rzecz starszyny rodowej, zwłaszcza zwierzchników wspomnianych jednostek, czyli fylobazileusów.

Elementem w procesie osłabiania pozycji królów w Atenach było ustanowienie nowych urzędów. Najpierw kompetencje wojskowe powierzono urzędnikowi nazywanemu **polemarchem**. Następnie ustanowiono urząd **archonta**, który przejął stopniowo z rąk królewskich kierownictwo nad wszystkimi dziedzinami polityki państwowej. Podobnie jak król, archont pełnił swą funkcję dożywotnio.

Kolejnym etapem zmian było wprowadzenie ograniczenia czasowego przy pełnieniu wszystkich trzech funkcji. Najpierw ich kadencja określona została na 10 lat, później skrócono ją do jednego roku. Oznaczało to, że wszystkie te funkcje stały się normalnymi urzędami państwowymi.

Dalszym krokiem ewolucji systemu zarządzania państwem było ustanowienie **kolegium sześciu thesmothetów** (prawodawców), którzy otrzymali zadanie uporządkowania prawa. Należało też do nich uprawnienie jego interpretowania w sytuacjach spornych.

Thesmotheci wraz z królem, polemarchem i archontem tworzyli odtąd **kolegium dziewięciu archontów**. Na czele kolegium stał **pierwszy archont (eponymos)**, który odpowiadał za sprawy polityki wewnętrznej. Kolejny rangą drugi archont (bazileus) pełnił funkcje kapłańskie, a trzeci archont (polemarch) funkcje wojskowe. Pozostali archonci pełnili funkcje sędownicze.

Bardzo poważne zmiany w ustroju Aten królewskich przeprowadzone zostały przez **Solona**. Ograniczone zostały z jego inicjatywy w pierwszym rzędzie pozycja i kompetencje Areopagu. Przejęte zostały one przez nowo utworzone ciała, **Bule**, czyli Wielką Radę, oraz **Ekklezję**, czyli Zgromadzenie Ludowe. Zgromadzenie przejęło uprawnienia dotyczące podejmowania decyzji o wojnie i pokoju, dokonywało też wyboru urzędników. Wielka Rada dokonywała wstępnej analizy wniosków przedkładanych zgromadzeniu oraz opiniowała najważniejsze decyzje podejmowane przez kolegium archontów.

Nowa Rada była ciałem bardzo licznym, bo składała się z 400 osób, wybieranych wedle specjalnych zasad przez 4 fyle (każda po 100 członków). Natomiast w obradach zgromadzenia mogli brać udział wszyscy obywatele Aten bez względu na przynależność do określonej fyle. Zmianie uległ też sposób wyboru archontów. Odtąd w każdej fyle wybierano po dziesięciu kandydatów na ten urząd, a dopiero spośród nich wybierano dziewięciu archontów i sekretarza, którzy przez rok tworzyli kolegium archontów.

Kolejne zmiany zostały wprowadzone przez **Klejstenesa**. Obywatele Aten przynależeli odtąd ze względu na miejsce zamieszkania do jednej z nowych 10 fyle terytorialnych. Każda z tych fyle obejmowała po trzy dzielnice oraz 10 demów. Podział na demy był istotny o tyle, że stały się one swoistą formą samorządnej gminy. **Demy** otrzymały bowiem autonomię w sprawach wewnętrznych. Ciałami podejmującymi uchwały, które dotyczyły spraw wspólnoty, były zgromadzenia zwane **agorami**. Natomiast władzę wykonawczą powierzano wybieranemu przez agorę **demarchosowi**, czyli staroście demu. Przynależność każdego obywatela do

określonego demu była obowiązkowa. Był to warunek, bez którego nie można było korzystać ze swych praw politycznych.

Nową instytucją stali się również **strategowie**. Było to także ciało kolegialne, złożone z 10 osób. Strategowie z rąk archontów przejęli kompetencje wojskowe, a z czasem i znaczny zakres spraw polityki wewnętrznej.

3.2. Administracja w demokratycznych Atenach

Ateny przyjęły postać ustrojową, która gwarantowała udział szerokich rzesz obywateli w rządzeniu na przełomie V i IV w. p.n.e. Najważniejszą instytucją demokracji ateńskiej było Zgromadzenie Ludowe – **Ekklezja**. Ciało to skoncentrowało decyzje dotyczące najważniejszych spraw państwowych. W zakresie prawodawstwa przyjmowało ono ogólnie obowiązujące normy prawne (*nomos*) oraz zajmowało stanowisko w sprawach szczegółowych w postaci uchwał. Ekklezja dokonywała wyboru urzędników państwowych i dowódców wojskowych na czas wojny oraz na bieżąco kontrolowała wykonywanie przez nich ich obowiązków. Oceniony negatywnie urzędnik mógł zostać zawieszony w czynnościach przed zakończeniem kadencji i postawiony przed sądem.

Wielka Rada – **Bule**, liczyła 500 członków, a zasady jej powoływania nie uległy istotnej zmianie od czasów Klejstenesa. Kadencja członka rady trwała tylko jeden rok, a można było ten urząd sprawować tylko dwukrotnie. Rada była ciałem pracującym bardzo intensywnie i za wyjątkiem dni świątecznych obradowała niemal codziennie. Tak duża intensywność pracy oraz liczebność spowodowały konieczność usprawnienia funkcjonowania tego ciała. Nie było bowiem możliwe załatwianie bieżących spraw zarządu państwem w drodze codziennych obrad pięciuset osób. Powstała więc instytucja **prytanów**, którymi było 50 członków danej fyle. To oni przez jedną dziesiątą roku urzędowali w sposób permanentny, zaś kolejność ich urzędowania określano w drodze losowania. W drodze losowania także codziennie jednemu z członków prytanii przypadało sprawowanie jej kierownictwa, ale funkcję tę można było wykonywać tylko raz w czasie trwania urzędowania. Przewodniczący musiał urzędować przez całą dobę i w tym czasie dysponował pieczęcią państwową oraz kluczami do świątyni, w której znajdował się m.in. skarbiec państwa. Wraz z przewodniczącym urzędowało też stale 10–12 prytanów.

Rada, podobnie jak Zgromadzenie, koncentrowała kompetencje prawodawcze, administracyjne i sędownicze. W zakresie prawodawstwa to Rada przygotowywała projekty praw i uchwał przyjmowanych w Zgromadzeniu, a bez tego wniosku nie można było stanowić żadnych praw. Przyjęte uchwały i prawa wprowadzane były w życie właśnie przez Radę. Rada sprawowała bieżący nadzór nad wszystkimi urzędnikami w państwie, odpowiadała za całą politykę finansową kraju, określała źródła dochodów, decydowała o najważniejszych wydatkach. Jej kontroli pod względem poprawności wydatkowania środków państwowych podlegały wszystkie instytucje państwowe. Do zadań Rady należało prowadzenie polityki wewnętrznej i zagranicznej kraju, ponosiła ona odpowiedzialność za kierunki polityki wojskowej. Wreszcie w zakresie sądownictwa początkowo posiadała rozległe kompetencje, jednak z czasem były one systematycznie ograniczane na rzecz zgromadzenia i heliaii.

Głównymi urzędami w Atenach pozostały **urzędy** archontów, strategów i thesmothetów, choć samodzielne ich kompetencje uległy znaczącemu ograniczeniu. Podstawowe kompetencje w zakresie wykonawczym przejęli strategowie, którzy oprócz odpowiedzialności za sprawy wojskowe, przejęli też prowadzenie polityki zagranicznej. Wymienić można jeszcze spośród innych urzędników skarbowych: kolakretów, apodektów i poletów oraz urzędników policji odpowiadających za porządek i bezpieczeństwo, czystość, nadzorujących przebieg targów, kontrolujących ceny czy pobierających cła.

W tym miejscu wskazać trzeba elementy charakterystyczne dla urzędów administracyjnych w demokratycznych Atenach.

W pierwszym rządzie niezwykle konsekwentnie Ateńczycy skonstruowali wszystkie urzędy administracyjne na zasadzie kolegalnej. To właśnie przede wszystkim **kolegalność** urzędów chronić miała instytucje demokratyczne przed możliwością ich obalenia przez dyktatorów. Uznawano, że aby mieć takie gwarancje, warto nawet zapłacić wysoką cenę w postaci mniejszej sprawności takich kolegalnych urzędów.

Innym zabezpieczeniem przed możliwościami powstania dyktatury było wprowadzenie zasady **kadencyjności** wszystkich urzędów. Kadencje były bardzo krótkie, zwykle roczne i co do zasady niepowtarzalne.

Podstawą objęcia każdego urzędu była decyzja ciała reprezentacyjnego (Zgromadzenia lub Rady) czy to w postaci wyboru, czy przez losowanie. Każdy urzędnik musiał zatem posiadać **mandat** władz reprezentacyjnych.

W zakresie zadań urzędnika ateńskiego leżało tylko i wyłącznie wykonywanie uchwał uprawnionych władz – Zgromadzenia i Rady. Żaden urzędnik grecki nie mógł w wykonywaniu swych obowiązków stanowić jakichkolwiek norm prawnych, takie przyjmować mogły bowiem jedynie ciała reprezentacyjne. W sposób ograniczony mógł też posługiwać się przymusem, w celu wyegzekwowania swych decyzji, każdy dotknięty takim działaniem obywatel mógł bowiem doprowadzić do uruchomienia procedur kontrolnych przez Radę, czy zwłaszcza Zgromadzenie, którego był przecież członkiem.

Wreszcie niemal wszystkie urzędy pełnione były w zasadzie honorowo i tylko w wyjątkowych wypadkach urzędnicy otrzymywali diety.

Administracja w imperium rzymskim

4.1. Administracja w okresie republiki rzymskiej

Ustrój stworzony w Rzymie w okresie republiki opierał się na dwóch fundamentach. Pierwszym z nich były ciała reprezentujące obywateli rzymskich. Natomiast elementem drugim, uzupełniającym ciała reprezentacyjne, były urzędy administracyjne.

O ile, jak widzieliśmy, w Atenach obywatele realizowali swoje prawa przez udział w mającym bardzo szerokie uprawnienia zgromadzeniu ludowym, o tyle w republikańskim Rzymie nie powstało jedno, mające podobną pozycję ciało. Przeciwnie, było takich ciał kilka, a ich funkcje i kompetencje zależały od tego, jaką formę przybierały. Podstawowy podział **zgromadzeń obywatelskich** wiązał się z podziałem, czy raczej przynależnością obywateli rzymskich, do tzw. centurii (*comitia centuriata*), tribus (*comitia tributa*) bądź kurii (*comitia curiata*). Wraz z demokratyzowaniem się systemu republikańskiego istotną rolę zdobyło sobie jeszcze jedno ciało reprezentacyjne w postaci tzw. *concilia plebis*.

Specyficzną pozycję w ustroju republikańskim zachował rzymski **senat**. Choć z formalnego punktu widzenia pozostawał on jedynie ciałem doradczym, to faktycznie (z uwagi na swój bardzo ekskluzywny skład oraz rosnące uprawnienia) stał się swoistą władzą nadzorującą funkcjonowanie wszystkich instytucji republikańskich, a więc i zgromadzeń, i urzędów.

Przede wszystkim senat zatwierdzał zatem uchwały zgromadzeń centurialnych i dzielnicowych wprowadzających nowe prawa. Senatowi przysługiwało również uprawnienie zatwierdzania dokonanych wyborów najważniejszych urzędników w państwie. Z czasem kompetencja ta uległa istotnemu wzmocnieniu, zatwierdzeniu podlegała już bowiem nawet lista kandydatów do określonych urzędów. Znaczącą rolę miał senat w sytuacji pojawiających się konfliktów zewnętrznych, stawał się bowiem wtedy faktycznym kierownikiem polityki państwowej. Wprawdzie uchwałę

o wypowiedzeniu wojny podejmowało zgromadzenie centurialne, ale musiała ją poprzedzać decyzja zawierająca stanowisko senatu. Senat podejmował również decyzje o przymierzach oraz o zawarciu pokoju, wyznaczał też najważniejszych dowódców wojskowych. W związku z tym senat mógł również wydawać prawa wewnętrzne, których celem było zapewnienie porządku i bezpieczeństwa w momencie zagrożenia państwa. W szczególnie trudnych sytuacjach senat mógł też decydować o powołaniu dyktatora, który na oznaczony okres przejmował najważniejsze kompetencje w państwie. Wreszcie to *de facto* senat był głównym dysponentem skarbu państwowego i ustalał wysokość podatków, a także inne źródła dochodów państwa. Do niego należało też określanie wydatków państwowych. Zatem to właśnie senat był kluczową instytucją ustrojową republiki, mającą także decydujący wpływ na funkcjonowanie władz administracyjnych w państwie.

Drugim fundamentem ustroju republikańskiego Rzymu był stworzony tam system urzędów administracyjnych. Można wskazać, że właśnie w koncepcji urzędów państwowych tkwiła zasadnicza różnica między republiką rzymską a demokratycznymi Atenami.

Urzednicy w Atenach byli jedynie wykonawcami woli ciał reprezentacyjnych. Nie mogli oni w praktyce wykraczać w minimalnym choćby stopniu poza dyspozycje i zalecenia tych ciał. Natomiast urzednicy rzymscy posiadali tzw. *ius edicendi*, co pozwalało im wydawać przepisy prawne, które miały moc wiążącą wobec wszystkich obywateli. Aby to uprawnienie realizować, nie musieli się odwoływać do akceptacji ciał reprezentacyjnych.

Dodatkowo, by wyegzekwować swoje polecenia i decyzje, przysługiwało im prawo do nakładania kar na nieposłusznych obywateli (*ius coercionis*), w tym przede wszystkim kar pieniężnych (*ius mulctae dictionis*). Uprawnienia te, składające się na tzw. *potestas*, były więc wyrazem zasadniczo silniejszej pozycji urzedników rzymskich wobec obywateli, jak i wobec ciał reprezentacyjnych, niż było to w przypadku urzedników ateńskich.

Dodać też należy, że w przypadku urzedników wyższego szczebla ich pozycję wzmocniało w sposób jeszcze bardziej znaczący posiadanie tzw. *imperium*. Były to kompetencje, dające większe uprawnienia, a wśród nich w pierwszym rzędzie niezmiernie ważne prawo uwięzienia, zajęcia majątku, wzywania do stawienia się przed urzędem czy w końcu prawo osądu wobec nieobecnych. Można wskazać, że *imperium*, które posiadał

najwyższy rangą urzędnik rzymski, czyli konsul, obejmowało nawet prawo wymierzania kary śmierci.

Urzędy rzymskie, podobnie jak ateńskie, były obieralnymi i kadencyjnymi (co do zasady kadencja trwała rok), były także nieopłacane. Formalnie miały one również charakter kolegialny, jednak owa kolegialność była przez Rzymian rozumiana zupełnie inaczej. Przede wszystkim zatem kolegia rzymskie były nieporównanie mniejsze liczebnie, niż miało to miejsce w idących w dziesiątki czy wręcz setki w kolegiach ateńskich. W odmiennym trybie podejmowano również decyzje w kolegiach rzymskich. Kolegia greckie, przy swych ograniczonych kompetencjach, działały generalnie na podstawie uzgodnionego stanowiska większości swego składu. Natomiast w wyposażonych w silną, realną władzę kolegiach rzymskich, każdy z urzędników wchodzących w ich skład mógł podejmować działania w zakresie całości przysługujących kolegium kompetencji. Działanie kolegium wstrzymywało złożenie sprzeciwu wobec poczynań innych jego członków, choćby przez jednego z wchodzących w jego skład urzędników. Aż do momentu wycofania tego sprzeciwu kolegium w oprostowanym w ten sposób zakresie działań nie mogło podejmować decyzji. Ten tryb wymagający konsensusu, podobnie jak w Atenach, służyć miał stworzeniu gwarancji zapobieżenia możliwości stworzenia w oparciu o sprawowane urzędy dyktatury.

Na czoło urzędów rzymskich jako najbardziej prestiżowy, najważniejszy i najwyższy rangą wysuwał się urząd **konsula**. Urząd ten miał oczywiście charakter kolegialny i obejmował dwóch konsulów. Konsulat miał wybitnie arystokratyczny charakter. Stanowisko to obsadzone było przez najbardziej znamienite rodziny rzymskich patrycjuszy. Konsulów wybierały zgromadzenia centurialne na kadencję trwającą jeden rok. Początkowo wykluczano ponowny wybór na ten urząd. Z upływem czasu wszakże zasadę tę odrzucono i niejednokrotnie dopuszczano wybitniejsze jednostki do powtarzania kadencji.

Zakres kompetencji przysługujących konsulom był bardzo szeroki. Zwolywali zatem posiedzenia ciał reprezentacyjnych i im przewodniczyli, wnosili też na ich obrady projekty praw. W zakresie władzy administracyjnej konsulowie posiadali niemal pełnię uprawnień. Mogli wydawać rozporządzenia i egzekwować ich wykonywanie przy użyciu najcięższych środków prawnych. Jedynie w samym mieście Rzymie zakres ich uprawnień był częściowo ograniczony na rzecz Senatu, poza miastem zaś takich

ograniczeń już nie było. Ważnym składnikiem ich władzy były uprawnienia w zakresie spraw wojskowych. Dowodzili oni rzymskimi legionami osobiście lub wyznaczali podległych sobie dowódców. Mogli też, o ile powstała taka potrzeba, przeprowadzać pobór żołnierzy. Wreszcie istotnym uzupełnieniem ich uprawnień były kompetencje sądownicze. Początkowo miały one bardzo szeroki zakres tak w sprawach cywilnych, jak i karnych, jednak z czasem ulegały one zawężeniu. Sprawy cywilne przejęli w końcu pretorzy, natomiast w zakresie spraw karnych zachowali tylko uprawnienie w odniesieniu do najcięższych przestępstw i spraw wyjątkowych.

Następnym co do znaczenia był urząd **pretorów**. Początkowo kolegium pretorskie składało się z dwóch pretorów. Jednak wraz z rozwojem terytorialnym państwa sukcesywnie powiększano liczbę tych stanowisk, aż osiągnęła ona szesnaście. Pretorów, podobnie jak i konsulów, wybierały zgromadzenia centuriaalne. Po dokonaniu wyboru w drodze losowania ustalano między pretorami podział powierzanych im pieczy prowincji. Urząd pretorów był ściśle związany z funkcjonowaniem rzymskiego wymiaru sprawiedliwości. Podstawą wykonywanego przez pretorów w okresie ich urzędowania wymiaru sprawiedliwości był wydawany wraz z objęciem urzędu **edykt**. To w tym akcie określano zasady prawne, którymi mieli się kierować pretorzy podczas swej kadencji. W taki sposób powstawał ważny instrument kształtowania się prawa rzymskiego, w postaci tzw. prawa pretorskiego.

Urzędem, którego obsady dokonywano przez wybór w komicjach centuriaalnych, był urząd **cenzorów**. Był to trzeci z urzędów należących do tzw. urzędów wyższych. Zadaniem cenzorów było przeprowadzanie spisów ludności. Spisy te stanowiły podstawę określenia przynależności obywateli rzymskich do konkretnych grup, co z kolei wyznaczało pozycję społeczną, ale i warunkowało skalę obecności w życiu publicznym. Cenzorów w liczbie dwóch powoływało zgromadzenie centuriaalne najpierw na pięć lat, z czasem zaś na półtora roku. Obowiązkiem każdego Rzymianina było zapisanie się na listę prowadzoną przez cenзорów i ujawnienie swego majątku. Wielkość tego majątku decydowała o wpisaniu obywatela do odpowiednich centurii i tribus. Przy okazji dokonywania spisów cenзорzy mieli prawo do skreślenia z listy obywateli tych osób, które naruszały obyczaje bądź uchylały się od służby publicznej, zwłaszcza od obowiązków wojskowych. Najważniejszym uprawnieniem cenзорów była możliwość

rewidowania listy senatorów, a nawet skreślenia z niej osób dzierżących ten mandat. Co istotne, od takich decyzji cenzorów nie było odwołania. Cenzorzy mieli też wpływ na finanse publiczne. To oni, we współpracy z Senatem, ustalali wysokość dochodów państwa i źródła wpływów do skarbu państwa, do nich też należało finansowanie ze skarbu państwa najważniejszych inwestycji państwowych – budowy dróg, wodociągów, świątyń czy gmachów urzędowych.

Najważniejszym w hierarchii obok urzędu konsula był urząd **dyktatora**. Urząd ten miał charakter nadzwyczajny i obsadzany był jedynie w sytuacjach wyjątkowego zagrożenia miasta lub państwa. Dodatkowym elementem decydującym o jego odmienności w stosunku do innych urzędów było to, że nie miał on charakteru kolegialnego. Dyktator był mianowany przez konsulów na półroczną kadencję na wniosek Senatu. W okresie urzędowania dyktatorowi przysługiwały uprawnienia wszystkich istniejących urzędów w takim zakresie, jaki był konieczny ze względu na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa. Po zakończeniu urzędowania, dyktator musiał przedłożyć sprawozdanie ze swych poczynań. Z czasem, wobec tendencji nadmiernego wzmacniania pozycji dyktatorów, zaprzestano powoływania na ten urząd. Do zarządu państwem w okresach zagrożenia zaczęto natomiast nadawać nadzwyczajne pełnomocnictwa konsulom.

Przedstawione urzędy miały charakter tzw. magistratur wyższych i ich pełnienie związane było z posiadaniem tzw. imperium. Pozostałe urzędy, czyli tzw. magistratury niższe, wyposażone były w mniejszy zakres kompetencji.

Urzędem mającym korzenie jeszcze w okresie królewskim był urząd **kwestora**. Zadaniem kwestorów, mianowanych przez konsulów, było prowadzenie dochodzeń w przypadku popełnienia najcięższych zbrodni. Po zakończeniu tych dochodzeń mogli oni występować z odpowiednio przygotowanym aktem oskarżenia. Z czasem uprawnienia kwestorów rozszerzono o sprawy związane z nadzorowaniem skarbu państwa. Następnie w połowie V w. p.n.e. zmienił się tryb powoływania kwestorów i w miejsce nominacji dokonywanej przez konsulów, ich wyboru dokonywało odtąd zgromadzenie tribusowe. Jednocześnie kwestorzy utracili swoje pierwotne funkcje prokuratorskie. Po przeprowadzeniu powyższych zmian w sferze ich kompetencji pozostały jedynie sprawy związane z nadzorowaniem skarbu publicznego. Obowiązkiem kwestorów było również

prowadzenie archiwum państwowego. Liczba kwestorów wchodzących w skład kolegium także systematycznie rosła od początkowo dwóch, by osiągnąć liczbę czterdziestu.

W początkach V w. p.n.e. powołany został urząd edylów, nazwanych później **edylami plebejskimi**. Wybierani oni byli przez zgromadzenia plebejskie (*concilia plebis*), a zadaniem ich było wspieranie trybunów ludowych, zwłaszcza w wykonywaniu wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych. W połowie IV w. p.n.e. ustanowiono też urząd **edylów kurulnych**, których wybierano w zgromadzeniach trybusowych. Ich zadaniem było również wykonywanie wymiaru sprawiedliwości. W tym jednak wypadku zakres ich kompetencji był szerszy, obejmował bowiem również sprawy cywilne. Edylowie plebejscy i kurulni czuwali ponadto nad porządkiem publicznym w Rzymie. Ich wspólnym zadaniem była poza tym odpowiedzialność za organizowanie w mieście dorocznych igrzysk.

W drodze wyboru na komicjach trybusowych należało też jeszcze kilka innych urzędów niższych. Byli to m.in.: *tresviri capitales*, którzy głównie czuwali nad porządkiem i bezpieczeństwem w mieście oraz wspomagali wymiar sprawiedliwości, *tresviri monetales* odpowiadający za sprawy monetarne, *decemviri litibus vel stlitibus iudicandis* pełniący funkcje sędownicze w mniej istotnych sprawach, *quattuorviri viis in urbe purgandis* których zadaniem było utrzymywanie czystości w mieście, *duoviri viis extra urbem purgandis*, wykonujący te same zadania na obszarze wokół miasta, wreszcie *quattuorviri praefecti iuri dicundo*, którzy orzekali w sprawach cywilnych na terenie Kampanii.

Podobnie jak nadzwyczajny urząd dyktatora, specjalną pozycję posiadał również urząd **trybuna ludowego**. Powstał on w początkach V w. p.n.e., a ustanowiony został w celu ochrony ludności plebejskiej Rzymu przed nadużyciami ze strony arystokracji. Trybunów wybierało zgromadzenie plebejskie, a ich pozycja w strukturze organów państwa była bardzo silna. Wynikało to przede wszystkim z faktu, że trybunom ludowym przysługiwał przywilej nietykalności. Każdy, kto naruszał ten stan, stawał się wyjęty spod prawa. Trybuni mogli również wstrzymywać wszelkie decyzje bądź zarządzenia innych urzędników. Przysługiwało im także prawo karania tych urzędników, którzy naruszali ich postanowienia lub działali na szkodę plebejuszy. Ważnym uprawnieniem trybunów było również prawo zgłaszania weta wobec propozycji uchwalenia określonych ustaw w zgromadzeniach bądź wobec uchwał senatu. Po

uzyskaniu przez zgromadzenie plebejskie uprawnienia do stanowienia ustaw obowiązujących wszystkich obywateli Rzymu, trybunom przysługowała również inicjatywa ustawodawcza.

Niezwykle dynamiczny rozwój terytorialny republiki rzymskiej i podporządkowanie jej wielu nowych prowincji postawiły jako jedno z głównych zagadnień problem stworzenia sprawnego **zarządu terytorialnego** podbitymi obszarami. Przyjmowane tu sukcesywnie rozwiązania były bardzo zróżnicowane. Tereny Italii właściwej, a więc Półwyspu Apenińskiego, stanowiły swego rodzaju federację miasta Rzymu i zjednoczonych z nim **civitates**. Civitates były miastami wraz z przyległymi do nich obszarami wiejskimi. Jednak status civitates był także zróżnicowany. Spośród nich najlepszą pozycję miały **municipia**. Miały one własny ustrój władz samorządowych. Municipia miały też własne sądownictwo, a ich obywatele posiadali status zbliżony do obywateli rzymskich (np. służyli w armii, płacili niektóre podatki, korzystali z niektórych przywilejów, ale nie mogli brać udziału w rzymskich zgromadzeniach). Część spośród civitates posiadało mniejszy zakres samorządności, a ich mieszkańcy nie korzystali z tak daleko idących uprawnień. Występowały też prefektury (**praefecturae**), które były jednostkami zarządzanymi przez prefektów przysyłanych co roku z Rzymu.

W początkach I w. p.n.e. niemal wszystkim mieszkańcom Italii przyznano obywatelstwo rzymskie. W praktyce jednak większość nowych obywateli mogła tylko w ograniczonym zakresie korzystać z pełni praw politycznych w instytucjach republikańskich. W połowie tego stulecia przyjęta została ustawa o miastach, na mocy której miasta Italii otrzymały daleko idącą samodzielność i samorząd.

Inny system zarządu obowiązywał w **prowincjach** wcielanych do republiki. Początkowo na czele podporządkowywanych Rzymowi obszarów stawiani byli **pretorowie**. Powierzano im olbrzymie uprawnienia administracyjne, sądownicze oraz pełnię władzy wojskowej na podległym im obszarze. Z upływem czasu nadzór nad zarządem prowincjami przejął senat. To właśnie to ciało okresowo określało status prowincji, który uzależniony był od stopnia ich podporządkowania Rzymowi. Jako prowincje pretorskie określano te, które uznawano za spokojne, zaś niespokojne (czyli niegodzące się na dominację Rzymian) uzyskiwały status prowincji konsularnych. Prowincje spokojne, które nie wymagały obecności silnych oddziałów armii rzymskiej, powierzane były **propretorom**, drugie

zaś, do których kierowane były oddziały wojskowe, powierzano **prokonsulom**. Urzędy propretorów i prokonsulów obsadzano w drodze losowania. Uczestniczyli w tych losowaniach byli urzędnicy rzymscy, dla których funkcje prowincjonalne były swego rodzaju synekurą. Sprawowanie tego urzędu miało zatem w pewnym sensie rekompensować pracę w charakterze urzędnika, za którą, jak wiadomo, nie pobierano wynagrodzenia.

4.2. Administracja cesarstwa rzymskiego

Kryzys wewnętrzny, jaki nastąpił w Rzymie u schyłku I w. p.n.e., doprowadził w konsekwencji do obalenia ustroju republikańskiego. Rozpoczął się okres budowy nowego modelu ustrojowego przez Oktawiana, jednak przy zachowaniu przez niego podstawowych instytucji republikańskich. Istotą owego procesu była dokonana przezeń **koncentracja władzy**, polegająca na przejęciu kluczowych kompetencji kilku dotychczasowych urzędów. Podjęte działania polegały zatem nie na obaleniu instytucji republikańskich, ale na umiejętnym skupieniu w swych rękach najważniejszych atrybutów władzy i instrumentów rządzenia. Jako „ojciec ojczyzny” i „wspaniały” (*pater patriae* i *Augustus*) Oktawian przejął przede wszystkim **władzę** (*imperium*) **prokonsula**, uzyskał dożywotni tytuł **trybuna ludowego** oraz został **najwyższym kapłanem**.

Uprawnienia właściwe dla władzy prokonsula, oprócz faktycznego wpływu na zarząd terytorialny, dawały w pierwszym rzędzie dowództwo nad niemal wszystkimi rzymskimi jednostkami wojskowymi. Ponieważ zaś senat przekazał Oktawianowi równolegle zwierzchnictwo nad namiestnikami prowincji senackich, a otrzymał on również władzę w mieście Rzym i prawo dysponowania gwardią pretorską, faktycznie skupił w ten sposób najważniejsze instrumenty władzy. Pozycja trybuna ludowego zapewniała mu nietykalność, a pozycja kapłańska szczególną pozycję religijną. Pozycja imperatora jako trybuna ludowego dawała mu prawo zwoływania posiedzeń senatu i przewodniczenia im, a także inicjatywę ustawodawczą oraz prawo weta wobec uchwał senatu. W połączeniu z pozostałymi uprawnieniami oznaczało to niezwykle umiejętną koncentrację najważniejszych instrumentów rządzenia.

Jednocześnie przyznano mu tytuł **pierwszego senatora** (*princeps senatus*), przez co skonstruowany przezeń ustrój określany jest właśnie

pryncypatem. Ten model władania Rzymem miał utrzymać się przez trzy stulecia i przez cały ten okres utrzymywano *de facto* swoistą fikcję republikańską.

Bardzo istotnym *novum*, określającym istotne odrębności w stosunku do modelu republikańskiego, było ukształtowanie samodzielnych **kompetencji prawodawczych imperatorów**. Wykraczało to znacznie poza uprawnienia posiadane dotychczas przez rzymskich urzędników. Uprawnienie to realizowane było przez wydawanie tzw. **konstytucji cesarskich** w postaci **edyktów, mandatów, dekretów i reskryptów**. Zróznicowanie tych form stanowienia prawa wynikało z różnorodności materii, których poszczególne akty dotyczyły.

Dawne urzędy republikańskie formalnie nie zostały zniesione, jednak wszystkie straciły najważniejsze kompetencje. Konsulowie pozostali jedynie jako przewodniczący senatu, wykonywali też pewne kompetencje sędownicze. Pretorzy utracili stopniowo znaczącą część kompetencji sędowniczych oraz uprawnienia do wydawania edyktów. Zupetnie stracili swe kompetencje cenzorzy, edylowie zatrzymali jedynie niewielkie uprawnienia sędownicze w sprawach handlowych, wreszcie kwestorzy utracili wpływ na skarb państwa.

Natomiast poszerzenie kompetencji cesarskich wymuszało tworzenie nowego aparatu urzędniczego, a to, jak już wskazywałem, wyznaczało zakres uprawnień i wpływu obywateli na sprawy publiczne. Nowość usytuowania owego aparatu polegała na jego skupieniu wokół cesarza i uzależnieniu go wyłącznie od cesarskich dyspozycji. Towarzyszyło temu wykształcenie się nowych zasad regulujących funkcjonowanie tych urzędów. Przede wszystkim odstąpiono od zasady częstej rotacji urzędników, co było konsekwencją kadencyjności urzędów republikańskich. W nowym systemie, gdy urzędników powoływał cesarz, z reguły okres ich pracy dla niego był znacznie dłuższy. W ten sposób nastąpiła większa stabilizacja najważniejszych urzędów administracyjnych. Nowy system zapewniał także większą sprawność i efektywność urzędów, odchodząc generalnie od republikańskiej zasady kolegialności na rzecz urzędów jednoosobowych. Wreszcie nastąpiła większa profesjonalizacja urzędów, a drogą do tego było m.in. odejście od zasady honorowego piastowania urzędów na rzecz urzędów płatnych. W ten sposób, także wobec zwiększonych wymagań ze strony imperatorów bezpośrednio doglądających funkcjonowania maszyny urzędniczej i nieobawiających się, że na bazie ich może im

wyrosnąć konkurencja czy zagrożenie, powstały warunki do stworzenia zdecydowanie bardziej fachowego aparatu administracyjnego państwa niż w okresie republiki.

Najważniejszym ośrodkiem kierującym całą machiną administracyjną państwa stała się **kancelaria cesarska**. W jej ramach funkcjonowały komórki organizacyjne określane jako biura. Wśród nich znajdowały się: biuro zajmujące się sprawami korespondencji cesarskiej, biuro przygotowujące wystąpienia publiczne imperatora, biuro zawiadujące finansami cesarskimi i mające kompetencje kontrolne w zakresie skarbowym, biuro przygotowujące opinie prawne oraz biuro przygotowujące odpowiedzi na wnoszone przez obywateli do cesarza skargi czy problemy. Cesarz, mający codzienny kontakt z kancelarią, mógł przez nią zawiadywać wszystkim instytucjami państwowymi.

Oprócz kancelarii wykształciło się również szereg nowych urzędów. W pierwszym rządzie wskazać tu należy **prefekta pretorianów** (*praefecto praetorio*). Początkowo był to tylko dowódca gwardii przybocznej cesarza, jednak decydujący wpływ właśnie owej pretorii na elekcje kolejnych cesarzy, jak również fakt permanentnego przebywania jej dowódcy u boku cesarza, powodowały, że systematycznie prefekci ci przejmowali coraz większy zakres uprawnień. Oprócz zatem zwierzchnictwa wojskowego w Rzymie, do kompetencji prefektów pretorii doszło dowodzenie wszystkimi w zasadzie wojskami rzymskimi, a następnie faktyczne zwierzchnictwo nad administracją terytorialną i wyrokowanie w imieniu cesarza w sprawach wywołanych przezeń przed swój osąd. Olbrzymi wpływ wywierany przez tych prefektów na cesarzy skutkował również faktycznym zwierzchnictwem nad wszystkimi innymi urzędami administracyjnymi w Rzymie. W praktyce zatem *via facti* stali się prefekci pretorianów drugimi osobami w państwie. Pamiętać jednak należy, że i cesarze mieli świadomość swych uzależnień wobec prefektów, a więc nierzadko, drogą intryg dworskich, jak również przez rozliczne układy w armii i pretorii na ogół skutecznie mogli pozbywać się zbyt niebezpiecznych prefektów. Z czasem, by zmiany takie miały mniej dramatyczny i krwawy przebieg, cesarze powrócili do systemu republikańskiego, powołując po dwóch (a nawet i większą liczbę) prefektów pretorii.

Innym ważnym urzędem stał się **prefekt miejski** (*praefectus urbi*). Zastępował on cesarza podczas jego nieobecności w mieście Rzym, a ponadto miał rozliczne, systematycznie rosnące kompetencje sądownicze. Nie

mniej istotna ze względu na nastroje ludności w stolicy była funkcja *praefectus annonae*, którego zadaniem było organizowanie dostaw żywności (głównie zboża) do miasta, a także wyrokowanie w różnych, drobniejszych sprawach karnych i cywilnych. Wreszcie urzędnikiem mającym za zadanie dbać o spokój i bezpieczeństwo publiczne w mieście i w związku z tym mającym także pewne uprawnienia o charakterze sądowniczym był *praefectus vigilum*.

Ważnym uzupełnieniem tego urzędniczego otoczenia imperatora była **Rada cesarska**. Początkowo było to ciało nieformalne, zwoływane *ad hoc* przez cesarza. Miało to miejsce w sytuacjach, kiedy potrzebował on wsparcia, opinii lub rady w ważnych sprawach państwowych. Zapraszał on wtedy do wspólnego rozważania danego problemu najbliższych swych współpracowników czy najbardziej wpływowych senatorów, by wspólnie wspomogli go w podejmowanych decyzjach. Instytucją o charakterze stałym rada została w początkach II wieku. Jej znaczenie było o tyle istotne, że jej posiedzeniom z reguły przewodził prefekt pretorianów. W skład rady wchodził stali doradcy cesarscy, którzy za swój wysiłek otrzymywali również honorarium. Oprócz wskazanej funkcji doradczej radzie przysługiwało także prawo do interpretowania ustaw, co w ówczesnych realiach było bardzo istotną kompetencją.

Zmiany ustrojowe i rozwój administracji cesarskiej nie pozostały obojętne na kształt dotychczasowego zarządu terytorialnego państwa. Zmiany te jednak dotyczyły w pierwszym rzędzie obszarów tych prowincji, które położone były poza Italią właściwą. Na terenie Italii przetrwał bowiem dotychczasowy system, dający olbrzymi zakres swobód i autonomii miastom. Miały one swoje własne władze, które podejmowały najważniejsze decyzje dotyczące funkcjonowania wspólnoty lokalnej. Oprócz ciał uchwałodawczych wybierano tam urzędników, do których należało wykonywanie wspólnych ustaleń obywateli owych municypiów. Z czasem jednak ten zakres swobody zaczęto stopniowo ograniczać, cesarze patrzyli bowiem niechętnym okiem na szerokie przywileje miast, zwłaszcza ich daleko posuniętą autonomię finansową. W efekcie ustanowiono instytucję kuratorów, których zadaniem było kontrolowanie finansów miejskich. Następnie, w celu ograniczenia samodzielności miast w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości, utworzono specjalne okręgi, w których mianowani przez cesarza urzędnicy przejęli ten właśnie zakres uprawnień. Mogli też oni silniej

ingerować w finansową sferę działalności miast, a liczba nadzorujących miasta urzędników i okręgów systematycznie rosła.

W przypadku samego miasta Rzym cesarz przejął *de facto* bezpośrednio administrację jego sprawami. Uprawnienia w tym zakresie wykonywał przede wszystkim przez wspomnianego, mianowanego przez siebie prefekta miasta.

Największym zmianom uległ jednak zarząd prowincji. Dotychczasowy system zarządu, w efekcie którego prowincje dzieliły się na prokonsularne i propretorskie, zastąpiony został podziałem na prowincje senatorskie i cesarskie. Prowincji senatorskich było dziesięć i pośród nich utrzymano stary podział na propretorskie, zarządzane przez propretorów, oraz prokonsularne, zarządzane przez prokonsulów. Formalnie nadzór nad tymi prowincjami należał do senatu, jednak w praktyce zarządzający nimi namiestnicy musieli wykonywać polecenia cesarskie. W przypadku nieobecności w prowincji tychże **namiestników** ich zastępcami byli **legaci**. Legaci byli również swego rodzaju pełnomocnikami namiestników do rozpatrywania podległych im spraw sądowych w prowincjach. Za sprawy skarbowe prowincji odpowiadali zaś kwestorzy.

Natomiast prowincji cesarskich było około czterdziestu, a status taki miały w zasadzie wszystkie te jednostki, które położone były na granicy państwa. Podział ten nawiązywał zatem w istocie do zasad, wedle których oparty był pierwotny podział prowincji. Na czele prowincji cesarskich stali namiestnicy nazywani *legati Augusti pro praetore*, którym przysługiwała na podległym terenie całość władzy cywilnej i wojskowej, a także kompetencje sędownicze. Powoływał ich cesarz z grona byłych konsulów lub pretorów, jemu też przysługiwało wyłączne prawo ich nadzorowania i odwoływania. Do lepszej kontroli sytuacji w prowincjach z czasem ustanowieni zostali komisarze cesarscy, których zadaniem było weryfikowanie poczynań namiestników pod kątem ich lojalności wobec imperatora. Wyraźnym elementem różniącym obie kategorie prowincji było to, że wszelkie dochody uzyskiwane w prowincjach senatorskich kierowane były do skarbu publicznego, zaś dochody z prowincji cesarskich zasilaty bezpośrednio kasę cesarską, oddzieloną od skarbu państwa. Już sama dysproporcja w liczbie obu kategorii prowincji wskazuje na to, w jakim kierunku przepływał podstawowy strumień dochodów państwa. Z czasem jednak, mniej więcej w III w., podział między obydwoma kategoriami

provincji uległ zatarciu, a podstawowe uprawnienia w stosunku do zarządu terytorialnego przeszły na imperatora.

Warto tu wskazać, że najważniejsze miasta w poszczególnych prowincjach stopniowo uzyskały podobny status i uprawnienia jak miasta w Italii i cieszyły się stosunkowo znaczącym stopniem samorządności. Elementem dodatkowym było istnienie tzw. **concilia provinciae**, czyli zgromadzeń prowincjonalnych. Były to ciała, w skład których wchodziłi delegaci desygnowani przez władze samorządowe poszczególnych miast prowincji. Kompetencje tego zgromadzenia nie były nazbyt rozbudowane: omawiano mianowicie sprawy lokalne i w związku z tym uchwalano petycje pod adresem namiestników, zajmowano stanowisko w sprawach finansów prowincji, wreszcie w uroczystej formie oddawano cześć imperatorowi. Było to zatem swego rodzaju ciało opiniodawcze i doradcze dla namiestników, ale spełniało ważną funkcję społeczną dla elit prowincjonalnych, oddalonych od naturalnego centrum państwa, jakim było miasto Rzym.

Państwo rzymskie po okresie długotrwałej, spektakularnej ekspansji wyczerpało zdolności dalszego rozwoju terytorialnego. Wielkim i, jak się miało okazać, nierozwiązywalnym problemem, stało się stworzenie skutecznego systemu zarządzania tak gigantycznym obszarem. Równocześnie głęboki kryzys ogarnął podstawę rzymskiej dominacji – armię. Być może wynikało to z trwającego dłużej kryzysu ekonomicznego, który podcinając wpływy skarbu cesarskiego i państwowego, uderzył przede wszystkim właśnie w podstawy bardzo drogiego, bo opartego na olbrzymiej armii zawodowej, systemu wojskowego. W konsekwencji prowadziło to nie tylko do niezdolności do dalszej ekspansji zewnętrznej. Coraz bardziej widoczna była rosnąca słabość w konfrontacji z agresywnymi plemionami barbarzyńskimi zamieszkującymi na granicach imperium. Taki był kontekst podjętych na przełomie III i IV w. prób głębokiej modernizacji imperium. Efektem tego procesu było powstanie zupełnie nowej formy ustrojowej – **dominatu**.

Najistotniejsze zmiany były dziełem cesarza Dioklecjana (284–305), który po okresie osłabienia instytucji centralnych, a zwłaszcza samego urzędu cesarskiego, zdołał w oparciu o armię odbudować autorytet władzy imperatorskiej. Zmiany jego autorstwa były w istocie zinstytucjonalizowaniem faktycznego procesu ewolucji władzy cesarskiej. W ciągu III w.

nastąpił okres skrajnego upadku autorytetu i pozycji senatu. To właśnie przede wszystkim upadek tej instytucji ułatwił jednocześnie budowę ustroju opartego na niemal absolutnej władzy imperatora. Formalnym wyrazem tej ewolucji była nowa tytulatura cesarza, którego od czasów Dioklecjana nazywać miano Dominus – Pan i bóg. Dioklecjan, reprezentujący skrajnie antychrześcijańskie nastawienie w tej formule, chciał stworzyć także swego rodzaju ideologiczną przeciwwagę dla rosnących bardzo szybko w siłę zastępów wyznawców tej religii. Oznaczało to zatem przyjęcie pewnych doświadczeń wschodnich systemów autokratycznych, gdzie osoba panującego uznawana była właśnie za bóstwo. Temu bóstwu, w myśl nowych ceremoniałów, należało odtąd oddawać cześć, a wszystko, co związane było z osobą władcy, miało charakter święty.

Utrwalenie nowej formuły władzy cesarskiej miało także uzasadniać wyraźnie poszerzony zakres uprawnień imperatora, przy jednoczesnym otwartym już odejściu od republikańskiej tradycji. W nowych rozwiązaniach nie było już zatem ani miejsca, ani potrzeby, by utrzymywać swego rodzaju fikcję kontynuacji ustroju republikańskiego. Wynikało to z tego, że żywioty republikańskie w ciągu minionych niemal trzech stuleci właściwie zapomniały już, do jakiej tradycji się odwoływać.

Cesarz–Pan skoncentrował więc w sposób niepodzielny całość najważniejszych kompetencji państwowych – władzę prawodawczą, wykonawczą, sędziowską i wojskową. Stworzony też został nowy i jeszcze bardziej scentralizowany aparat administracyjny państwa, który zastąpił stare struktury. W miejsce starych instytucji republikańskich, które bądź zanikły zupełnie, bądź utrzymane zostały jedynie w formie czysto symbolicznej, stworzone zostały nowe instytucje administracyjne. Spośród nich na czoło wysuwał się **Święty Konsystorz**. Ciało to zastąpiło dotychczasową Radę Cesarską, pełniąc dalej funkcję najwyższego organu doradczego przy cesarzu. Ale jednocześnie przejęło ono istotne uprawnienia sędziowskie wykonywane w imieniu cesarza. W skład Konsystorza wchodziłi najwyżsi urzędnicy administracji cesarskiej oraz specjalnie powołani przez cesarza radcy. Powodowało to, że *de facto* właśnie Konsystorz przejmował stopniowo ciężar rządzenia państwem. Oczywiście w przypadkach przejściowego wzmocnienia władzy cesarskiej ta funkcja Konsystorza ulegała ograniczeniu. Jednak musimy pamiętać, że w ciągu ostatnich dwóch stuleci Rzym nie miał szczęścia do wielu indywidualności na tronie cesarskim. Zatem faktyczna rola Konsystorza wykraczała daleko poza jego

formalne umocowanie. Warto zwrócić uwagę na fakt dający wyobrażenie o kierunku i skali ewolucji władzy cesarskiej w stosunku do innych urzędów. Oto bowiem członkowie Konsystorza, obradując w obecności cesarza, byli zobowiązani do pozostawania w pozycji stojącej, co miało być wyrazem uszanowania dla imperatora.

Najważniejszym urzędem w administracji cesarskiej, w związku z przeniesieniem centralnego ośrodka państwa na wschód, stał się **prefekt Konstantynopola**, który w istocie objął funkcję pierwszego ministra. Poza nim funkcje ministerialne pełnili także **kanclerz** (*quaestor sacri palatii*), który jako minister sprawiedliwości przewodniczył Konsystorzowi, gdy pełnił on funkcje organu sądowego. Do zadań kanclerza należało także opracowywanie projekty aktów prawnych wydawanych przez cesarza i kontrasygnowanie tych, które cesarz zatwierdził. Ponadto członkami Konsystorza byli też m.in. **minister dworu** (*magister officiorum*), który kierował urzędami centralnymi, polityką zagraniczną oraz gwardią cesarską, dalej zarządzający skarbem centralnym **minister skarbu** (*comes sacrarium largitionum*) oraz **minister domen cesarskich** (*comes rerum privatum*) zarządzający prywatnym majątkiem cesarza, i wreszcie **magistri militum**, którzy dowodzili wojskami cesarskimi.

Reformujący państwo Dioklecjan podjął także najpoważniejszą bodaj próbę uregulowania zasad sukcesji tronu cesarskiego. Dioklecjan zdawał sobie sprawę, że od ustalenia jasnych zasad prawnych rządzących tym najważniejszym zagadnieniem ustrojowym państwa zależeć będzie przyszłość Rzymu. Zaprojektował on zatem system, który miał wprowadzić nowe reguły obejmowania tronu, a jednocześnie miał ułatwić bieżący zarząd olbrzymim obszarem państwa.

W 286 r. Dioklecjan podzielił państwo na dwie części, jednocześnie dzieląc się władzą z Maksymianem. Obaj oni mieli nosić tytuł Augustów i posiadać pozycję równorzędną. Po kilku latach Dioklecjan postanowił, że obaj Augustowie przybiorą po jednym współrządzającym cesarzem. Oprócz wspierania ich w bieżącym zarządzaniu państwem, mieli oni w odpowiednim momencie przejąć funkcję Augustów po ustąpieniu Dioklecjana i Maksymiana. Dioklecjan wyobrażał sobie, że w ten sposób następować będzie odtąd przejmowanie tronu, a jednocześnie zagwarantowana zostanie ciągłość efektywnego rządzenia państwem. System ten, zwany **tetrarchią**, nie przetrwał jednak długo. Wprawdzie Dioklecjan wraz z Maksymianem rzeczywiście ustąpili i przekazali władzę swym cesarom, ci zaś

po objęciu funkcji Augustów przybrali kolejnych cesarów, ale wkrótce cały ten system zawalił się. Nie udało się bowiem utrzymać sformułowanych przez Dioklecjana zasad, a kraj na nowo pogrążył się w walkach wewnętrznych. Po okresie konfliktów władzę zdobył Konstantyn (zwany później Wielkim), który utrwalił system jedynowładztwa i wyniósł władzę cesarską na jej szczyt. Po jego śmierci utrwalił się podział państwa na część wschodnią z Konstantynopolem, do którego przeniesiona została stolica, oraz część zachodnią z Rzymem. Odtąd obie te części były *de facto* rządzone oddzielnie przez dwóch władców, a podział państwa pogłębiał się w sposób coraz bardziej dramatyczny. Do schyłku IV w. na zachodzie utrzymywano jeszcze model względnie silnej władzy cesarskiej, jednak w V w. chaos pogłębiał się już lawinowo, a władza cesarska stała się tytułem właściwie bez żadnej treści. Natomiast na wschodzie model autokratycznej, na poty boskiej władzy cesarskiej, był tym kierunkiem ewolucji ustrojowej, który przebiegał niezależnie od wydarzeń na zachodzie.

Wśród wielu reform podjętych przez Dioklecjana na uwagę zasługuje ten element, który okazał się znacznie trwalszy niż koncepcja tetrarchii. W efekcie stopniowo wprowadzanych zmian ukształtowany został model czterostopniowego zarządu terytorialnego państwem. Jednocześnie przeprowadzony został rozdział kompetencji między administracją cywilną i wojskową, oraz wprowadzono hierarchię i podporządkowanie urzędów niższych urzędom wyższym rangą.

Na najwyższym szczeblu kraj podzielony został na **cztery prefektury z prefektami** na czele. Podstawowym zadaniem prefektów było nadzorowanie w imieniu cesarza sposobu wykonywania zarządu niższymi jednostkami terytorialnymi przez odpowiednich urzędników. O szczebel niżej kraj podzielony był na **12 diecezji z wikariuszami** na czele. Był to ten szczebel, który powstał chronologicznie prędzej niż prefektury po to, by urealnić i usprawnić nadzór władzy centralnej nad blisko **100 prowincjami**, na które w tym czasie podzielony był już Rzym. Każda diecezja obejmowała zatem po kilka lub kilkanaście prowincji. Kierownictwo administracji w prowincjach spoczywało w rękach urzędników noszących różne nazwy, a zależało to od okresu i okoliczności powstania konkretnej prowincji. Byli to zatem legaci, prezesi, prefekci, rektorzy lub sędziowie. Różnice w tytularze nie miały jednak wpływu na zróżnicowanie kompetencji i to generalnie właśnie na tym szczeblu realizowano podstawowe funkcje zarządu terytorialnego państwem. Wykonywano tu cywilną i wojskową władzę

administracyjną, przenoszono stopniowo też funkcje sądownicze. Wika-riusze i prefekci pełnili zatem odpowiednie funkcje nadzorcze i kontrolne, a w przypadku sądownictwa byli instancjami odwoławczymi od orzeczeń wydanych na najniższym szczeblu.

Wreszcie na szczeblu najniższym jednostką administracyjną był okręg – *civitas*. Po okresie wcześniejszej różnorodności ustrojów takich jednostek w ramach imperium, z czasem ujednolicono tu zasady organizacyjne i okręg stał się jednostką obejmującą większe miasto i otaczające je miasteczka oraz wsie. Jednak funkcjonujący tu pierwotnie samorząd podupadał coraz bardziej, a większy zakres dotychczasowych ich kompetencji przejmowali urzędnicy kierujący prowincjami. Trzeba też wskazać, że rozkład samorządu przyspieszany był przez postępy chrześcijaństwa. Powstające gminy chrześcijańskie przejmowały nierzadko oprócz funkcji religijnych także funkcje swego rodzaju samorządu terytorialnego, zaś osłabione przez odpływ ludności *civitates* traciły po prostu znaczenie.

Wymienionych urzędników na wszystkich szczeblach mianował i odwoływał cesarz, a nadzór nad administracją terytorialną wykonywał poprzez Święty Konsystorz oraz czterech prefektów. Stanowiska w administracji terytorialnej podlegały częstej rotacji, imperatorzy chcieli bowiem zapobiec w ten sposób nadmiernemu wzrostowi pozycji i znaczenia poszczególnych urzędników, którzy mogli to czynić, wykorzystując chaos i zawirowania w funkcjonowaniu władz centralnych.

Jak zatem widać, istotnym elementem ewolucji ustrojowej była systematyczna biurokratyzacja systemu administrowania państwem. W miejsce urzędów republikańskich, poddawanych różnorakim formom kontroli ze strony obywateli, wykształcił się model scentralizowanej, podporządkowanej jedynie cesarzowi i coraz bardziej profesjonalnej administracji. To właśnie ona, wobec postępującej słabości cesarzy, stawać się miała stopniowo ostatnim bodaj filarem Rzymu.

Administracja w starożytnych imperiach Dalekiego Wschodu

5.1. Administracja cesarska w Chinach

Do czasu skonsolidowania państwa za rządów cesarza Chenga oraz obu dynastii Han w IV–III w. p.n.e. brakowało Chinom doświadczenia scentralizowanego państwa. Zakres władzy cesarskiej był bardzo skromny i w istocie ograniczał się do niewielkiego obszaru Chin centralnych oraz prowincji północno-zachodnich. Terytoria te były podporządkowane bezpośrednio cesarzowi, a znaczącą rolę w zarządzaniu tym obszarem odgrywał również dwór cesarski. Pozostałe prowincje – w istocie „królestwa” – pozostawały w stosunku zależności wobec cesarza. Owa zależność powstawała wskutek powierzenia przez cesarza władztwa nad daną prowincją, co było zwykle formą nagrody dla przedstawicieli biurokracji dworskiej. Obdarowani w ten sposób zobowiązywali się do zachowania lojalności wobec cesarza i wspierania go w jego najważniejszych przedsięwzięciach państwowych. Z upływem czasu ukształtował się system dziedziczenia tych nadań, co skutkowało ukształtowaniem się systemu określanego jako feudalizm chiński.

Taki ustrój cesarstwa chińskiego, który można byłoby określić mianem modelowego, ukształtował się w okresie rządów dynastii Han oraz w okresie poprzedzających ją niemal bezpośrednio rządów tzw. legistów, a więc w IV w. p.n.e. Istotny dla rozwoju nowych instytucji był fakt, że w tym okresie nastąpiło niemal zupełne zdominowanie systemu prawnego, jak również w istocie całości życia społecznego, przez system etyczny stworzony przez Konfucjusza.

Interesujący nas proces charakteryzował się rozdzieleniem prywatnych instytucji cesarskich, w tym zwłaszcza dworu cesarskiego, od kształtującego się aparatu państwowego. Nowe urzędy państwowe formowały się oczywiście na bazie dotychczas istniejących instytucji dworskich, ale przez długi czas nie doszło do ich ścisłego rozgraniczenia.

W ukształtowanym modelu ustrojowym Chin najwyższą władzę w państwie posiadał **cesarz** (we wcześniejszym okresie nazywany też królem). Jednak w przeciwieństwie do znanych nam rozwiązań z kręgu śródziemnomorskiego, cesarz nie był traktowany jak istota boska. Wierzenia religijne Chińczyków odwoływały się jedynie do pozbawionego bóstw „porządku niebiańskiego”. Nie było tu zatem miejsca na taką sakralną formułę władzy cesarskiej. Niezależnie od tego cesarz pełnił funkcje kapłańskie i przewodził sprawowaniu kultu religijnego, przez co postrzegany był jako swego rodzaju postać mistyczna. Wraz z budową scentralizowanego państwa i wzmocnieniem pozycji cesarza rozbudowie uległ nie tylko centralny aparat administracyjny, ale także poszerzeniu uległy kompetencje monarchy. Poza stanowiącymi jego dotychczasową domenę funkcjami kapłańskimi i incydentalnym zwierzchnictwem wojskowym, cesarz uzyskał uprawnienia dające mu niezwykle silną pozycję w państwie. Szczególnym wyrazem tej zmiany było nowe podejście do problemu **działalności prawodawczej** cesarza. Początkowo wobec słabości aparatu centralnego oczywiste było uznawanie dominacji odwiecznego prawa niebiańskiego. Przyjmowano, że dzięki pośrednictwu władzy ludzie mogli jedynie rozpoznawać i odkrywać to prawo. Zwycięstwo konfucjanizmu niewiele tu zmieniło. W myśl zasad tego systemu istotnym zadaniem ludzi, począwszy od samego cesarza, było bowiem postępowanie etyczne, zgodne z niewzruszalnymi pryncypiami tegoż prawa. Zadaniem cesarza nie było zatem stanowienie praw, ale wzorcowe wykonywanie praw istniejących i dawanie swoim postępowaniem najlepszego przykładu poddanym.

Jednak pod wpływem wspomnianej szkoły legistów na przetomie IV i III w. p.n.e. nastąpiła radykalna zmiana. Legiści dokonali takiej interpretacji konfucjanizmu, w efekcie której powstała koncepcja „**rządzenia za pomocą ustaw**”. W myśl nowych założeń to prawo stanowione, wydawane przez cesarza i sankcjonowane jego autorytetem, miało prowadzić do poszanowania porządku i spokoju w państwie. Jednocześnie wszakże stać się miało ono najpotężniejszym instrumentem realizacji planu centralizacji kraju. Wydawane ustawy pozwoliły zatem przede wszystkim złamać w tym czasie separatyzm lokalnych księstw i zrealizować ideę zjednoczenia rozproszonych prowincji. Oczywiście należy pamiętać, że owo ustawodawstwo było w tym czasie przede wszystkim swego rodzaju zalegalizowaniem praw zwyczajowych, poddanych reinterpretacji na

użytek aktualnych potrzeb. Niemniej w stopniu nieznanym w tym czasie Chiny oparły swój system prawny na bazie prawa stanowionego.

Aparat administracyjny cesarstwa kształtować się zaczął wraz z postępowaniem procesu centralizacji – a więc od IV w. p.n.e., aby w II i I w. p.n.e. osiągnąć pewne apogeum. Urzędy centralne powstawały głównie na bazie dotychczasowych urzędów dworskich. Był to proces naturalny, choć dosyć długotrwały. Najważniejszymi stanowiskami w aparacie administracji centralnej stały się więc urzędy **Kancelerza**, **Sekretarza Cesarskiego** oraz **Komendanta Głównego**. Owi, jak ich nazywano, „Trzej Książęta” (*san-kung*) sprawowali w imieniu cesarza najwyższą władzę cywilną – kanclerz i sekretarz, oraz władzę wojskową – komendant. Wspomagało ich **dziewięciu ministrów** – w tym naczelnik kancelarii, naczelnik departamentu sprawiedliwości, naczelnik tajnego skarbcza cesarskiego, naczelnik policji, naczelnik dworu cesarskiego czy naczelnik dóbr cesarskich. Razem stanowili oni tzw. **gabinet zewnętrzny** będący swego rodzaju rządem centralnym pracującym pod kierunkiem cesarza. Niezależnie od tego cesarz, dla zapewnienia sobie lepszej kontroli w państwie, dysponował jeszcze tzw. **gabinetem wewnętrznym**. To poprzez to ciało nadzorował on prace wspomnianego gremium oraz całego aparatu państwowego. Gabinet wewnętrzny, choć nie miał charakteru formalnego, siłą swą czerpał ze ścisłego związku z cesarzem. Ten w skład gabinetu wewnętrznego powoływał najbardziej zaufanych współpracowników, a także członków najbliższej rodziny. Niezależnie od gabinetu wewnętrznego, dla kontroli całego aparatu państwowego powołana została jeszcze jedna instytucja. Była to składająca się z podporządkowanych cesarzowi kontrolerów **rada cenzury**. Zadaniem tej rady było weryfikowanie poczynań władz państwowych pod kątem ich zgodności z „porządkiem niebiańskim”. W praktyce wszakże to właśnie instytucje kontroli nierzadko przejmowały wykonywanie funkcji właściwych organom państwowym. Prowadziło to nierzadko do swoistego dublowania funkcji i zadań, co z kolei stanowiło ciągły problem i swoistą cechę charakterystyczną państwa chińskiego.

Efektywne wykonywanie władzy w tak olbrzymim państwie, jakim stały się Chiny, musiało opierać się na rozbudowanym aparacie **administracji lokalnej**. Zjednoczony kraj podzielony został na **provincje** (*wang-kuo*), które obejmowały co do zasady obszary byłych królestw lub księstw w liczbie trzydziestu jeden. Następnie jako jednostki mające podobny status co prowincje utworzone zostały **komendantury** (*chun*) w regionach

przygranicznych oraz **obwody** (*hsien*). Administracją w tych jednostkach kierowali **naczelnicy** mianowani przez władze centralne, z tym że naczelnicy w prowincjach i obwodach podlegali władzom cywilnym, natomiast w komendanturach władzom wojskowym. Ten dualizm nie sprzyjał jednolitości zarządu terytorialnego. Wszystkie te jednostki dzieliły się na mniejsze **dystrykty** (*hsiang*), te zaś na **wioski** (*li*). Naczelnicy wyposażeni byli w znaczący zakres kompetencji cywilnych i wojskowych, pełnili również funkcje sędownicze.

5.2. Administracja w starożytnych Indiach

Centralną pozycję w systemie ustrojowym starożytnych Indii zajmował **cesarz**. Ponieważ według nauk głoszonych przez braminów – kapłanów dominującej w Indiach religii – władca był „ogniem i światłem, słońcem i księżycem, źródłem sprawiedliwości i włodarzem bogactwa”, to w istocie traktowano cesarza jako bóstwo. Był on swego rodzaju łącznikiem między niebem a ziemią, posiadał pełnię władzy prawodawczej, wykonawczej i sędowniczej. Jednak rozwiązaniem charakterystycznym dla Indii było to, że cesarz nie posiadał najwyższej władzy religijnej. W tym zakresie podlegał on bowiem kapłanom bramińskim. Zważywszy na fakt, że religia odgrywała olbrzymią rolę w codziennym bytowaniu ludności Indii, *de facto* najważniejszym czynnikiem w państwie była **warstwa kapłańska**. Stąd, w porównaniu np. z Egiptem czy z Chinami, władza cesarska nie miała tak dalece despotycznego charakteru. Widać to w analizie zakresu władzy prawodawczej cesarza. Mógł on stanowić prawa dla swego ludu, ale musiał się odwoływać do pomocy kapłanów. To oni, dzięki lekturze świętych ksiąg i poprzez modlitwy, poznawali bowiem wolę bóstw, a tylko ta wola mogła stawać się obowiązującym poddanych prawem.

Cesarz współpracował z organem doradczym – **radą** (*mantripariszad*), którą tworzyli najwyżsi zaufani urzędnicy i przedstawiciele arystokracji. Rada miała jednak bardzo ograniczone kompetencje i nie mogła nawet aspirować do pozycji porównywalnej z wpływami hierarchów religijnych.

Władza cesarska wykonywana była przy pomocy olbrzymiego aparatu biurokratycznego, kierowanego przez siedmiu lub ośmiu ministrów. Ministrów mianował cesarz i tylko przed nim ponosili oni odpowiedzialność,

ale w praktyce byli oni również podatni na wpływ ze strony kapłanów. Ciekawym rozwiązaniem było istnienie swego rodzaju **rady ministrów** jako ciała kolegialnego obradującego pod kierunkiem cesarza. Na posiedzeniach rady zapadały najważniejsze decyzje państwowe dotyczące polityki zagranicznej i wewnętrznej, spraw skarbowych i podatkowych itd. Formalnie były to decyzje cesarza, jednak ministrowie mogli posiadać dzięki takiej formule pracy znaczący wpływ na kierunek przyjmowanych rozwiązań. W podejmowaniu ostatecznych decyzji cesarz zawsze współpracował z jednym z ministrów, którym był zawsze wysoki w hierarchii kapłańskiej bramin i którego opinia była niezbędna do przyjęcia rozstrzygnięcia.

Bardzo rozbudowany był w Indiach aparat **administracji skarbowej**. Na jego czele stał **główny poborca podatków**, a podporządkowana mu była olbrzymia armia urzędników podatkowych. Zbierane podatki, jak również egzekwowane z tytułu wyroków sądowych należności, przeznaczane były przede wszystkim na utrzymanie dworu cesarskiego i jego posiadłości, utrzymanie armii i aparatu administracyjnego, ale bardzo poważną pozycją wydatków państwowych było także utrzymywanie kapłanów, licznych klasztorów i świątyń bramińskich.

Także interesująco przedstawiał się **system wojskowy** Indii. Jak wspomniano, cesarz utrzymywał olbrzymią armię, a zwraca uwagę fakt, że był on w istocie nominalnym zwierzchnikiem wojska. W praktyce armią kierowało **kolegium najwyższych dowódców**, składające się z ok. 30 osób. Podobne kolegia kierowały poszczególnymi rodzajami wojsk, tworzących armię cesarską, a więc piechoty, kawalerii, oddziałów uzbrojonych słoni, floty oraz wojsk transportowych.

System administracji terytorialnej miał w Indiach dwoisty charakter. Inaczej zorganizowano aparat na terenie wiejskim, inaczej w miastach.

Wsie zorganizowane były w grupy: na czele każdej wsi stał starosta, następnie dziesięć wsi podlegało wspólnemu staroście, dalej dwadzieścia wsi posiadało kolejnego starostę, podobnie sto wsi i na koniec tysiąc wsi. Był to zatem system pięcioszczeblowy, ale pozwalał względnie efektywnie wykonywać władzę cesarską przez ową sieć starostów. **Starostowie** przede wszystkim odpowiadali za przestrzeganie przez mieszkańców podporządkowanych im wsi porządku, za wypełnianie ciężących na nich wobec państwa obowiązków, ścigali przestępców. Ich władza miała zatem charakter cywilny i policyjny.

W miastach system władzy był odmienny. Cesarz wyznaczał wprawdzie dla każdego miasta swego zarządcę, ale przy nich funkcjonowały w nich ciała kolegialne – rady – składające się z sześciu pięcioosobowych kolegiów. Kolegia rady miały ściśle określony zakres działania: pierwsze zajmowało się sprawami rzemiosła w mieście, drugie nadzorowało kupców przybywających do miasta, trzecie zajmowało się sprawami ewidencji ludności miasta i zgody na osiedlanie się w nim, czwarte regulowało funkcjonowanie handlu w mieście, zwłaszcza organizację targów, piąte nadzorowało funkcjonowanie zakładów tekstylnych, wreszcie szóste odpowiadało za sprawy skarbu miejskiego.

Administracja centralna poddawała stałej kontroli administrację lokalną i każdy okręg wiejski oraz miasto podlegało inspekcjom ze strony urzędników wysyłanych przez kolegium ministrów.

Indyjski model ustrojowy, ukształtowany w oparciu o bardzo oryginalne założenia religijne, odbiegał istotnie od modelu charakterystycznego dla kręgu śródziemnomorskiego oraz chińskiego. Udało się tu stworzyć model silnej władzy cesarskiej, wspieranej zdumiewająco rozbudowanym aparatem administracyjnym, i to tak centralnym, jak i terenowym. Ogrom zajmowanego obszaru zmuszał jednak do tego, by pozostawić pewien zakres swobody najniższym społecznościom lokalnym, zamieszkującym miasta oraz wsie, co doprowadziło do powstania swego rodzaju instytucji samorządowych.

Część II
Zarządzanie
państwem
w okresie średniowiecza

Uwagi ogólne

Okres średniowiecza obejmuje ponad dziesięć stuleci, podczas których formy ustrojowe istniejących ówczesnie państw przybierały bardzo różne postacie.

W kręgu europejskim w pierwszej fazie tego okresu zasadniczym problemem pozostawała kwestia dziedzictwa tradycji rzymskiej. We wschodniej części cesarstwa zachowano ciągłość ustrojową, poddając ją nieznacznym modyfikacjom. Ten model, określany jako bizantyński, upowszechnił się we wschodniej części kontynentu, tam gdzie sięgało oddziaływanie Konstantynopola.

Upadek cesarstwa na zachodzie Europy spowodował dalej idące konsekwencje. Początkowo ta część kontynentu stała się obszarem dominacji chaosu panującego na gruzach cywilizacji rzymskiej. Przez kilka stuleci ludy barbarzyńskie – jak określali je Rzymianie – albo zdecydowanie odcinały się od tradycji rzymskiej, albo przyjmowały ją bardzo selektywnie i wybiórczo. Jednak próby samodzielnego tworzenia nowych rozwiązań ustrojowych nie dawały trwałych rezultatów.

Pierwszy przełom dokonał się pod wpływem dwóch czynników. W pierwszym rzędzie wynikał z postępów chrześcijaństwa. W przypadku Bizancjum właśnie ewangelizacja Słowian południowych i wschodnich stanowiła punkt wyjścia do ekspansji cywilizacyjnej, której istotnym elementem było przejmowanie przez powstające państwa bizantyńskich rozwiązań ustrojowych. Na zachodzie Europy ekspansja Kościoła rzymskiego była czynnikiem wpływającym w sposób fundamentalny na stabilizację tworzonych przez plemiona germańskie i słowiańskie państw.

Oprócz aspektów ściśle religijnych, chrześcijaństwo oddawało zatem w służbie państwu swoją strukturę organizacyjną (która w istocie była jedyną istniejącą strukturą państwową) oraz wykształcone kadry, które stawały się podstawowym oparciem dla emancypujących się spod dominacji demokratycznych struktur plemiennych władców. Proces ten dokonujący się wyraźnie począwszy od VII wieku, doprowadził do stworzenia pierwszych form średniowiecznej państwowości.

Czynnikiem drugim stała się dokonana przez Karola Wielkiego swoista recepcja wzorów rzymskich w państwie frankońskim, przekształconym w cesarstwo zachodnie. Była to recepcja bardzo jeszcze ograniczona, jeśli za punkt odniesienia przyjąć ów właściwy proces recepcji tradycji rzymskiej, jaki dokonał się zwłaszcza w XII–XIII wieku. Ale naonczas było to zjawisko o wielkich konsekwencjach, zwłaszcza z punktu widzenia interesującej nas tematyki. Na przełomie VIII i IX wieku dokonał się bowiem proces budowy aparatu państwowego, którego efektem było powstanie tzw. modelu karolińskiego. Ów model zapanował na wiele wieków jako podstawa organizacji aparatu państwowego w zachodniej części kontynentu. Można jednak wskazać, że oddziaływał również – choć wybiórczo – na krąg pozaeuropejski.

Model karoliński charakteryzował się określoną strukturą urzędów istniejących w otoczeniu monarchy oraz tworzeniem różnorodnych urzędów na terenie podporządkowanym jego władzy. Urzędy te, z uwagi na ówczesny sposób pojmowania państwa jako swego rodzaju własności panującego, były w równym stopniu urzędami państwowymi, jak i urzędami prywatnymi i ściśle rozróżnienie ich właściwej natury z dzisiejszej perspektywy nastręcza wiele problemów. Elementem dodatkowym, wpływającym na zmiany funkcji tych urzędów, były zachodzące procesy społeczne i gospodarcze. Ich konsekwencją było kształtowanie się określonych zależności osobistych między władcą a jego poddanymi, czyli systemu lennego. Fakt swego rodzaju alienacji poddanych spod władzy urzędników królewskich, co było istotą nadawanych przywilejów, prowadził do stopniowego zaniku realnego oddziaływania aparatu państwowego.

Jakkolwiek więc model karoliński w swej pierwotnej postaci nie przetrwał długo, to zachowały się jako bardzo trwałe stworzone w tym czasie urzędy oraz sposób organizacji otoczenia władcy.

Zasadniczy przełom ustrojowy dokonał się między schyłkiem XI a połową XIII wieku. Był on efektem wyemancypowania się Kościoła katolickiego spod niemal nieograniczonej zależności od władzy świeckiej. Symbolizowany sporem cesarzy niemieckich z papieżami konflikt trwał przez blisko dwa stulecia. Doprowadził on do prawnego wyodrębnienia Kościoła jako struktury ponadnarodowej i ponadpaństwowej, podporządkowanej władzy papieża, a jednocześnie do daleko idącego osłabienia pozycji cesarzy niemieckich. Prawne wyodrębnienie Kościoła skutkowało powstaniem formuły państwa jako osoby prawnej, co wyrażało się w upowszechnieniu

koncepcji *Corona Regni*. Powstały także jako wyodrębnione byty prawne miasta, wsie, uniwersytety, swoistą podmiotowość jako wyodrębniona prawnie grupa społeczna uzyskali możnowładcy.

Ukształtowały się jednocześnie państwa wyraźnie identyfikujące się z określonymi grupami narodowymi. To wszystko wpłynęło na stworzenie nowych podstaw funkcjonowania aparatu państwowego. Monarchowie nie byli już odtąd traktowani jako właściciele państwa, ale jako jego dziedziczni zarządcy. Stąd aparat państwowy przestał być w istocie ich aparatem prywatnym, ale stał się narzędziem realizującym zadania i potrzeby państwa. Jednocześnie pojawił się na nowo czynnik nieznan od czasów upadku republiki rzymskiej. Otóż w różnych okolicznościach powstawać zaczęły ciała reprezentujące opinię poszczególnych grup społecznych. Oprócz współuczestnictwa tych powstających ciał w procesach decyzyjnych w najważniejszych sprawach w swych państwach, co miało oczywiście bardzo zróżnicowany charakter, instytucje te w coraz istotniejszym zakresie uzyskiwały wpływ na funkcjonowanie urzędów państwowych. Przejawiało się to albo przez współudział w powoływaniu na te urzędy, albo w kontroli ich funkcjonowania, albo w decydowaniu o finansowych podstawach takich urzędów. Jednocześnie istniejący wtedy model ustrojowy zakładała daleko idącą decentralizację kompetencji państwa. Aparat państwowy skupiał się na niewielkim zakresie spraw – polityce zagranicznej, polityce wojskowej, utrzymywaniu porządku wewnętrznego czy – w bardzo jednak ograniczonym stopniu – na tworzeniu warunków dla funkcjonowania gospodarki. Wszystkie pozostałe zadania były realizowane przez odpowiednio upoważnione grupy społeczne czy korporacje. Stąd zatem klasyczny aparat państwowy w tym okresie był właściwie w każdym kraju europejskim bardzo ograniczony.

W innych systemach pozaeuropejskich widać natomiast wyraźnie tendencje odmienne. Silna władza monarchy wspierana była licznym aparatem urzędniczym, a zakres swobód poddanych był bardzo ograniczony.

Ten siłą rzeczy bardzo ogólny opis tak długiego okresu pokazuje jednak, jak daleko idąca różnorodność form ustrojowych w nim zaistniała. Warto wskazać jednak, że wiele ówczesnie przyjętych rozwiązań sprawdziło się i stało się kilka stuleci później podstawą nowoczesnych modeli ustrojowych.

Administracja w Cesarstwie Bizantyńskim

Już w IV wieku wschodnia część imperium rzymskiego funkcjonowała *de facto* jako odrębne państwo. Silne wpływy ze strony wschodnich despotii rzutowały na kierunek ewolucji rozwiązań ustrojowych w Bizancjum. Ukształtowany tam model ustrojowy przetrwał bez poważniejszych zmian aż do upadku państwa w połowie XV wieku. Centralną postacią w systemie ustrojowym cesarstwa bizantyńskiego, w całym tym okresie, pozostawał **cesarz–autokrator**. Jednak podobnie jak w cesarstwie zachodnim, brak jasnych reguł następstwa tronu był jedną z przyczyn rozkładu państwa, w Bizancjum problem ten prowadził do wewnętrznej destabilizacji. I tu nie zostały sprecyzowane zasady prawne rządzące tym procesem, wobec czego każdy moment po śmierci cesarza stawał się okresem gwałtownych napięć i wstrząsów. Cesarze usiłowali wprowadzić zapobiegać krwawym rozgrywkom, koronując jeszcze za swego życia następców – zwykle któregoś z synów lub bliskich krewnych – ale nie zawsze udawało się zapewnić lojalność wobec tych decyzji już po ich śmierci.

Niezmiernie ważnym elementem wpływającym na kształt ustroju Bizancjum było zwycięstwo chrześcijaństwa. Wprowadziło ono pewne modyfikacje do przejętej ze wschodu nowej koncepcji najwyższej władzy. W cesarstwie bizantyńskim zatem cesarz nie był bogiem czy synem bóstw, ale przysługiwał mu tytuł pomazańca Bożego i namiestnika jedynego Boga na ziemi. To od Boga pochodziła władza, którą sprawował, to Boga reprezentował na ziemi i był swego rodzaju pośrednikiem prowadzącym do niego wszystkich swoich poddanych. Poddani, których Bóg mu powierzył, winni w nim widzieć odbicie samego Boga. Z tego powodu cesarz dzierżył nie tylko władzę w sferze świeckiej. Równie ważne było postrzeganie cesarza jako zwierzchnika chrześcijaństwa. Jako „stuga apostołów” był protektorem wszystkich chrześcijan zamieszkujących w obrębie imperium. Ale przez długi czas swego rodzaju protektorat rozpościerał również nad papieżem rzymskim, bowiem broniąc go przed najazdami barbarzyńców, faktycznie sprawował też nad nim zwierzchnictwo polityczne

i religijne. Stąd też cesarzowi oddawano cześć szczególną – tylko nieliczni wybrańcy mieli doń w ogóle bezpośredni dostęp.

Cesarz był zatem najwyższym prawodawcą, źródłem wszelkiej sprawiedliwości, kierował państwem, jego administracją, wojskiem, kierował jego polityką zagraniczną. Cesarz w efekcie rosnących wpływów greckich w imperium w VI wieku nazywany był odtąd **bazileusem**.

Niewydolność w obliczu nowych wyzwań niepodlegającego zmianom od IV wieku systemu była jedną z przyczyn wprowadzenia reform w VII i VIII w. W istocie przeprowadzone wtedy zmiany doprowadziły do ostatecznego ukształtowania **zasady jedynowładztwa**, połączonej ze **skrajnym biurokratyzmem** i **centralizmem aparatu państwowego**. Jednocześnie cesarz, jako faktyczny **zwierzchnik kościoła w państwie** – namiestnik Chrystusa – wzmacniany był autorytetem coraz bardziej dominującego we wszystkich dziedzinach życia chrześcijaństwa.

Najważniejszym narzędziem sprawowania władzy w rękach cesarza był aparat administracyjny i armia. W administracji centralnej miejsce dotychczas będącego drugą osobą w państwie prefekta Konstantynopola (przekształconego w urząd **eparchy Konstantynopola**) zaczął przejmować *logothetes ton dromon*. To on praktycznie przejął też z rąk *magistra officiorum* przewodnictwo powstałej w miejsce kolektywnego Świętego Konsystorza nieformalnej rady ministrów. Formalnie podlegały mu też sprawy zagraniczne oraz bardzo ważne z uwagi na kształt geograficzny państwa, sprawy komunikacji oraz sprawy poczty. Poza tym funkcjonowało jeszcze trzech innych ministrów, których nazywano również *logothetes*: *logothetes ton genikon*, będący głównym poborcą podatków, *logothetes ton stratotikon*, będący głównym skarbnikiem armii, oraz *logothetes ton agelon*, będący zarządcą dóbr cesarskich.

Oprócz nich ważną rolę odgrywali w administracji centralnej *sakellarios*, odpowiadający za funkcjonowanie całego aparatu skarbowego państwa, oraz kierujący cesarską kancelarią *protoasekretis*. W XII w. zwierzchnictwo nad administracją skarbową z rąk *sakellariosa* przejął *megas logoriastes*. Ważną funkcję w systemie władz państwowych pełnił również *protoprepositus*, który był urzędnikiem nadwornym i mistrzem ceremonii, co w istniejącym systemie nieustannego oddawania czci cesarzowi dawało w jego ręce olbrzymią nieraz władzę. Wreszcie centralne kierownictwo wojskowe należało do *domestikoi* i *stratarchai*.

W przeciwieństwie do okresu rzymskiego w cesarstwie bizantyńskim zdołano stworzyć scentralizowany i sprawny aparat administracji terytorialnej. Powrócono w nowej koncepcji urzędów terytorialnych do skoncentrowania w jednych rękach kompetencji w zakresie administracji wojskowej i cywilnej. Podwaliny dla tego systemu zbudował jeszcze w początkach VII w. cesarz Herakliusz, za którego rządów powstało około 10 takich jednostek zarządu terytorialnego, natomiast z czasem ich liczba wzrosła do ponad 30. Powstały wtedy nowe okręgi administracyjne w postaci themów, które utworzono na bazie od jednej do kilku dotychczasowych prowincji.

Thema była greckim określeniem korpusu armii, który nazwany był też po łacinie *numerus*. Na czele themów stali strategowie, mający przede wszystkim pełnię władzy wojskowej, ale też władzę cywilną. Obok nich pozostali jako podporządkowani im zwierzchnicy władz cywilnych w poszczególnych prowincjach wchodzących w skład themów prokonsulowie. Utworzenie themów związane było ściśle z wymogami obronności państwa i stąd podporządkowanie władzy wojskowej całości życia w ramach tych jednostek. Zauważyć tu trzeba, że kształt terytorialny cesarstwa powodował, iż w istocie każdy z jego obszarów narażony był na najazdy zewnętrzne. Stąd istniała potrzeba takiego zorganizowania systemu obronnego, by był on zdolny do stałego odpierania zagrożenia.

Oprócz podporządkowania władzy wojskowej stratega całości niemal życia, *themy* były także terenem zupełnie nowej organizacji społecznej. W *themach* osiedlano bowiem ludność napływową, której nadawano ziemię w dziedziczne posiadanie. W zamian za to nadanie posiadaczce ziemi zobowiązani byli do służby wojskowej na wezwanie stratega. Korzyścią dodatkową był fakt, że obdarowani ziemią posiadaczce byli w oczywisty sposób dodatkowo motywowani do obrony kraju. Chodziło bowiem także o ochronę ich własnych posiadłości. Ten system był zatem modelem, który upowszechnił się później w ramach systemu feudalnego także w Europie zachodniej. Nowy system wojskowy miał jeszcze jedną, bardzo ważną zaletę. Był on mianowicie o wiele mniej kosztowny niż system dotychczasowy. Odtąd nie trzeba już było łożyć wielkich kwot na utrzymanie olbrzymiej, stałej i zawodowej armii, która nieopłacana, stawała się źródłem stałego, niebezpiecznego fermentu wewnętrznego w państwie. To rozwiązanie pozwoliło zatem bez wątpienia na istotną modernizację systemu skarbowego państwa, w szczególności zaś odejście od modelu skrajnego fiskalizmu stworzonego jeszcze za czasów Dioklecjana.

Administracja w imperium islamskim

Kształt ustrojowy imperium islamskiego określony został po okresie zamętu, jaki powstał po śmierci Mahometa. Nowy system w tworzącym się państwie oparł się na instytucji kalifatu. Tytuł **Kalifa** (hallifat) otrzymał po raz pierwszy Abu Bekr, ojciec żony Mahometa i jeden z jego najbliższych współpracowników. Tytuł ten określać miał go jako następcę Poستاńca Allacha (*hallifat Rasul Allah*). Nadany on został Abu Bekrowi przez skupioną wokół Mahometa starszyzną plemion arabskich. Następstwo owo odnosiło się do wszystkich wykonywanych przez Mahometa obowiązków, za wyjątkiem misji proroczej. Po śmierci pierwszego kalifa funkcję tę objął Omar. Został on wyznaczony przez Abu Bekra, a desygnację tę potwierdziła starszyzna arabska. W ten sposób ukształtował się system przejmowana funkcji Kalifa.

Początkowo kalif odpowiadał przede wszystkim za rozwój wspólnoty islamskiej, a więc była to funkcja głównie o religijnym charakterze. Jednak głębokie przenikanie życia politycznego przez islam skutkowało rozwojem tej instytucji także w sferze pozareligijnej. W praktyce to kalifowie określali kierunki rozwoju nowego państwa, nadając swym dyspozycjom sankcję profetyczną. Warto wszakże wskazać, że kształtowanie się ustroju imperium arabskiego dokonywało się pod dużym wpływem doświadczeń perskiej monarchii Sassanidów.

Kalif łączył władzę religijną i władzę polityczną w państwie. Zgodnie z kształtującymi się zasadami doktrynalnymi islamu całe życie polityczne podporządkowane było w pełni religii. Kalif koncentrował zatem w swych rękach całość władzy w państwie, a wykonywał on ją w oparciu o wskazania świętej księgi islamu – Koranu. **Koran**, prócz dyspozycji ściśle religijnych, zawierał także bardzo precyzyjne zalecenia dotyczące modelu życia społecznego, gospodarczego czy kulturalnego. Kalif, wraz ze swymi współpracownikami, mógł w oparciu o Koran wydawać nowe prawa, odnoszące się jedynie do tych kwestii, których nie rozstrzygał Mahomet.

Władzę administracyjną, sądowniczą i wojskową kalif wykonywał przez podległych sobie, najwyższych urzędników. Jego najbliższym współpracownikiem stał się z czasem **wezyr** (*wazir*). To na ten urząd przeniesiona została z rąk kalifa w praktyce całość władzy cywilnej. Wezyr kierował ciałem kolegialnym, w skład którego wchodził kierownicy najważniejszych resortów ministerialnych, zwanych wzorem perskim **dywanami**. Była to zatem swego rodzaju rada ministrów.

Na wniosek wezyra kalif mianował cywilnych urzędników centralnych i terenowych. Również wezyr odgrywał kluczową rolę w zakresie kierowania polityką zewnętrzną państwa.

Zanim jednak ugruntowana została pozycja wezyra, powstały w otoczeniu kalifa inne, ważne urzędy centralne, podporządkowane później wezyrom. Główne funkcje pełnili tu zatem: sędzia, zwany **Kadi**, **komentant policji**, **skarbnik** oraz **naczelnik poczty**. Arabowie rozbudowali znacząco system skarbowy, którym kierował skarbnik. Biuro skarbu państwa dzieliło się z czasem na cztery dywany: utrzymania wojska, podatków, utrzymania urzędników oraz kontroli skarbowej. Obowiązki podatkowe na rzecz państwa miały tu charakter przede wszystkim zobowiązania o charakterze religijnym, posiadającego sankcję koraniczną. Ludność arabska i muzułmańska obłożona była podatkiem o nazwie **cakat**, zaś ludność niearabska i niewierna płaciła dwa podatki – **charadź** i **dżyzję**.

Na niespotykaną dotąd skalę rozbudowane zostały przez Arabów struktury policyjne i pocztowe. Łączne zestawienie obu tych rodzajów służb państwowych może dziwić. Jednak u Arabów poczta pełniła *de facto* funkcje wywiadu wewnętrznego w państwie. Kierownicy biur pocztowych rozprzeszczerzonych w całym imperium pełnili funkcje wywiadowczo-inwigilacyjne. Informowali oni władze centralne za pośrednictwem swego naczelnika o położeniu ludności, stanie finansowym poszczególnych prowincji, o poczynaniach urzędników, wreszcie o stopniu poszanowania wskazań religijnych Mahometa i Koranu. Poczta była zatem swego rodzaju narzędziem służącym szybkiemu przekazywaniu właściwym ośrodkom władzy ważnych informacji dotyczących funkcjonowania państwa.

W ramach urzędów centralnych istniało też **biuro inspekcji i skarg**, które pełniło też funkcję swego rodzaju sądu apelacyjnego dla rozstrzygnięć podjętych na niższych szczeblach. Co ciekawe, do urzędu tego mogli odwoływać się też ci, którzy uważali się za pokrzywdzonych decyzjami

władz administracyjnych. Można zatem widzieć w tej instytucji namiastkę sądu administracyjnego.

Wreszcie oddzielona też została na szczeblu najwyższym władza wojskowa od władzy cywilnej. Odpowiedzialność za funkcjonowanie systemu wojskowego spoczywała na Amirze. **Amir** w imieniu kalifa organizował armię, kierował obroną czy akcjami zaczepnymi, wyznaczał dowódców poszczególnych jednostek. Arabowie początkowo nie stworzyli znaczącej liczebnie armii stałej. Niewielkie stałe oddziały służyły chronić kalifa i instytucje centralne. Podstawą zaś systemu wojskowego było pospolite ruszenie. Służba wojskowa została uznana przez Mahometa jako jedno najważniejszych zobowiązań religijnych każdego muzułmanina, a śmierć poniesiona w walce dla Allacha otwierała od razu „bramy raju”. Nie było tu zatem nigdy problemów z szybkim zmobilizowaniem dla potrzeb wojennych, olbrzymich zastępów zbrojnych. Dopiero konieczność utrzymania wielkich zdobyczy terytorialnych wymusiła coraz większy rozwój stałych jednostek wojskowych, do których zresztą z czasem powoływano nie tylko Arabów. Służba ta była płatna, a rosnące koszty utrzymania rozwijającej się armii stałej zmuszały niejako do pogłębiania fiskalizmu, co w efekcie doprowadziło do kryzysu imperium.

Fundamentem skutecznego realizowania polityki państwowej była administracja terytorialna. Opierała się ona na instytucji emira. **Emir**, podobnie jak kalif, łączył na podległym sobie obszarze emiratu przede wszystkim funkcje władzy religijnej z władzą cywilną. Przewodził więc wspólnocie religijnej, pełniąc czynności zwierzchnika zamieszkujących teren emiratu muzułmanów. Emir wykonywał jednak również czynności administracyjne w stosunku do wszystkich, a więc i niemuzułmańskich mieszkańców podległego sobie obszaru. Jego władza obejmowała też funkcje wojskowe. Te ostatnie w prowincjach nadgranicznych miały tak rozległy charakter, że pozwalały nawet na prowadzenie samodzielnych wojen zaczepnych. Na terenach emiratów działały też struktury podlegające bezpośrednio władzom centralnym – administracja podatkowa oraz poczta – wywiad. Jednak emirowie mieli także pewien wpływ na ich funkcjonowanie. Arabowie pozostawili duży zakres samorządności wspólnotom zamieszkującym miasta i osady. Egzekwowano jedynie wykonywanie nałożonych zobowiązań podatkowych, a w sprawy wewnętrzne tych wspólnot ingerowano rzadko, w sytuacjach nadzwyczajnych.

Administracja w średniowiecznych imperiach azjatyckich

4.1. Administracja w cesarstwie chińskim

Obejmujące okres od VII do X wieku rządy dynastii Tang doprowadziły do ukształtowania podstaw ustrojowych państwa chińskiego. Przyjęte rozwiązania przetrwały bez większych zmian aż do upadku cesarstwa w XX wieku. W ten sposób stały się one rozwiązaniem o charakterze modelowym, określając kształt ustrojowy cesarstwa. Jednocześnie stały się one określonym wzorem i punktem odniesienia dla całego regionu Azji Wschodniej i Południowej i były w różnych formach powielane w funkcjonujących w tych krajach modelach ustrojowych.

Cesarze z dynastii Tang realizowali podstawowy cel – zjednoczenie państwa i zapobieżenie jego dalszym podziałom w przyszłości. Wobec tego dążyli oni przede wszystkim do zlikwidowania daleko idącej samodzielności, wręcz autonomii, niezliczonej ilości księstw feudalnych funkcjonujących na obszarze cesarstwa. Stanowiąca zatem czynnik o charakterze odśrodkowym grupa dotychczasowych arystokratów miała zostać zastąpiona lojalnymi urzędnikami cesarskimi. Ci, podporządkowani jedynie dyspozycjom płynącym od ośrodka centralnego, stali się głównym narzędziem realizacji procesu centralizacji zarządu państwem.

Nowi urzędnicy mieli reprezentować nie tylko odpowiedni poziom fachowości i wykształcenia, ale również, czy może przede wszystkim, odpowiednie predyspozycje moralne. Ponieważ omawiany okres charakteryzował się intensywną rekonfucjanizacją wszelkich obszarów życia w Chinach (co następowało po epoce znaczących sukcesów buddyzmu), właśnie weryfikacja kandydatów do urzędów z punktu widzenia reprezentowanych przez nich predyspozycji moralnych i etycznych odgrywała olbrzymią rolę. Instrumentem, który miał służyć skutecznemu weryfikowaniu przydatności kandydatów do służby państwowej, stać się miały **egzaminy państwowe**. Właśnie ten system tworzenia personalnej obsady urzędów administracyjnych stał się fundamentem funkcjonowania

ustroju chińskiego. Ten model stał się tak silnie zakorzeniony, że nawet rządy obcych dynastii nie zdecydowały się na próbę wyeliminowania go, czy choćby jego ograniczenia. Przeciwnie, szybko uświadamiały sobie, że element ten stał się tak ważnym składnikiem funkcjonowania państwa, iż nie widzieli sensu podważania go bez uszczerbku dla skutecznego zarządzania imperium. Zatem fundamentem nowego modelu ustrojowego Chin stała się, obok dominującej we wszystkich obszarach życia etyki konfucjańskiej, skrajnie scentralizowana i zbiurokratyzowana administracja. Dostęp do tej administracji warunkowany był przejściem określonej procedury weryfikacyjnej (w postaci egzaminu państwowego) pod kątem przydatności moralnej i fachowej.

W ramach administracji centralnej dynastia Tang przywróciła rozwiązania znane z okresu rządów dynastii Han. A zatem było to dziewięć głównych urzędów, czyli **trzej książęta** (*san-kung*) oraz **sześciu ministrów** (*liu-pu*). Ci trzej książęta, którzy otrzymali tytuł **trzech nauczycieli cesarskich** (*san-shih*), stanowili również swego rodzaju ścisłą **radę cesarską**. Ciąto to pełniło funkcje doradcze, ale nie posiadało kompetencji związanych z zarządzaniem sprawami państwa.

Natomiast faktyczny zarząd sprawami państwa przejęły trzy ośrodki, czyli tzw. **trzy urzędy**: **ministrów** (*shang-shu-sheng*), **kancelaria państwa** (*men-hsia-sheng*) oraz **sekretariat państwa** (*chung-shu-sheng*).

Urząd ministrów kierowany był przez premiera i dzielił się na sześć ministerstw, poddanych władzy ministrów. **Ministerstwo urzędników** (*li-pu*) przede wszystkim zajmowało się funkcjonowaniem wszystkich urzędów w państwie i organizowaniem systemu egzaminów państwowych. **Ministerstwo rytów** zajmowało się kontrolowaniem przestrzegania określonych ceremoniałów dworskich, porządku uroczystości państwowych, przyjmowania gości zagranicznych etc. **Ministerstwo robót publicznych** (*kung-pu*) zajmowało się prowadzeniem najważniejszych inwestycji państwowych i w pewnym sensie koordynowało politykę gospodarczą państwa. **Ministerstwo sprawiedliwości** (*hsing-pu*) wydawało prawa, ustalało system kar, określało procedury sądowe itp. **Ministerstwo finansów** (*hu-pu*) odpowiadało za system skarbowy państwa, określało podatki, zarządzało dobrami państwowymi. Wreszcie **ministerstwo wojny** (*ping-pu*) odpowiadało za obronność kraju, zaopatrzenie i wyposażenie wojska, politykę personalną w armii.

Kancelaria państwa pełniła funkcje swego rodzaju osobistej kancelarii cesarskiej, zaś **sekretariat państwa** przygotowywał edykty cesarskie i kierował tajnym archiwum państwowym.

Bardzo ważną funkcję w stworzonym modelu ustrojowym pełniła **rada cenzorów**, której zadaniem było badanie urzędników państwowych pod kątem ich moralnej przydatności do pełnienia urzędów. Oczywiście weryfikacja ta dokonywana była z punktu widzenia wskazań zasad konfucjanizmu. W skład rady wchodził prezydent, dwóch wiceprezydentów, sześciu cenzorów dworskich i piętnastu cenzorów inspekcyjnych.

Innym ważnym elementem tego systemu ustrojowego była **akademia cesarska**, której zadaniem było kształcenie fachowych i moralnie zweryfikowanych kadr dla administracji państwowej. W jej ramach było sześć fakultetów przygotowujących do służby na określonych stanowiskach (trzy fakultety szkolące na określony poziom urzędów i trzy dające wykształcenie fachowe, ściślej branżowe).

Przejęty został przez dynastię Tang, jako sprawdzony, system podziału administracyjnego państwa na **departamenty** (chou), których było około 300. Każdy z nich dzielił się przeciętnie na 5 **okręgów** (hsien), których liczba urosła do ponad 1500. Jednak dla podniesienia efektywności zarządu tak dużą liczbą jednostek administracyjnych, utworzono jednostki kontrolne (inaczej okręgi regencyjne) **tao**. Były to jednostki (najpierw 10, potem 15), na których operowali w charakterze kontrolerów cesarscy inspektorzy. Inspektorzy nie dysponowali rozbudowanymi aparatami organizacyjnymi, ale stali się niezwykle efektywnym narzędziem kontroli nadzoru nad funkcjonowaniem zarządu terytorialnego.

Oczywiście rozmiary terytorialne państwa, jak i olbrzymia jak na owe czasy liczba ludności (ponad 50 milionów) powodowały, że stworzony model nie do końca był w stanie efektywnie zapanować nad wszystkimi pojawiającymi się problemami. Stąd, mimo istnienia scentralizowanej administracji i rozwiniętego systemu kontroli, a także określonego ceremoniału dworskiego, czyniącego z cesarza osobę niemal boską, w rzeczywistości wiele obszarów i wiele grup ludności nie odczuwało daleko idących, bezpośrednich dolegliwości ze strony władzy cesarskiej. W istocie największy wpływ na utrzymanie spójności państwa oraz utrzymanie lojalności olbrzymich rzesz ludności miało bardzo głębokie zakorzenienie konfucjanizmu. To właśnie konfucjanizm tworzył daleko idące zobowiązania moralne w zakresie przestrzegania określonych zasad w życiu

publicznym i to bardzo ułatwiało wykonywanie efektywnej władzy organom państwa.

W okresie rządów mongolskich w Chinach między a wiekiem najeźdźcy pozostawili zasadnicze instytucje administracyjne bez większych zmian. Oddzielili oni jednak administrację cywilną od administracji wojskowej, nad którą przejęli całkowitą kontrolę. Natomiast w zakresie administracji cywilnej wprowadzili dualizm polegający na tym, że stanowiska kierownicze obsadzone były przez Mongołów, natomiast pozostałe przez Chińczyków. Taki system miał stanowić swego rodzaju mechanizm kontrolny w stosunku do instytucji administracyjnych.

Jednocześnie dla lepszej kontroli administracji terenowej Mongołowie utworzyli nową jednostkę podziału administracyjnego ponad dotychczasową prowincją, nazwaną **provincją (sheng)**. Ta nowa jednostka, podlegająca bezpośrednio centralnym władzom państwa, stała się znakomitym instrumentem służącym złamaniu siły i znaczenia ciągle znaczących lokalnych elit arystokratycznych. Jednocześnie za rządów dynastii Ming likwidacji uległy departamenty (*chou*), zaś szczeblem pośrednim między okręgami regencyjnymi a okręgami stały się **prefektury (fu)**.

Warto jeszcze wspomnieć o najniższym szczeblu zarządu państwem na poziomie wiejskim. Był to tzw. system *li-chia*, rozszerzony później o system *pao-chia*. Pierwszy z nich polegał na zgrupowaniu rodzin wiejskich w liczbie 110 (w tym 10 rodzin wiejskiej elity) i przydzielaniu na rok (rotacyjnie między przedstawiciele 10 rodzin elitarnych), swoistego przewodnictwa tej wspólnoty. Rodzina kierująca wspólnotą przede wszystkim odpowiadała za zbieranie podatków na rzecz państwa oraz zapewniała zrealizowanie odpowiednich świadczeń w ramach robót publicznych. System *li-chia* opierał się na naturalnych wspólnotach wiejskich. Natomiast system *pao-chia*, który obejmował już dużo większe społeczności – 1000 rodzin podzielonych na bloki wyższe (10), te zaś na bloki (każdy blok wyższy to 10 bloków), był w pewnym sensie sztucznym tworem administracji, wyznaczającej te struktury w oderwaniu od naturalnych więzów i skupisk ludzkich. W praktyce wszakże to właśnie owe struktury zapewniały efektywne zarządzanie państwem przez władze centralne i terenowe. Lojalność wobec tych władz, wynikająca ze wspomnianych wskazań konfucjanizmu, pozwalała zatem na kontrolę niemal wszystkich obszarów życia poddanych cesarza Chin.

4.2. Administracja w imperium indyjskim

Istniejące między IV a VIII wiekiem imperium Guptów odziedziczyło w gruncie rzeczy rozwiązania ustrojowe okresu wcześniejszego. Charakteryzowały się one istnieniem silnej, scentralizowanej władzy cesarskiej, dziedziczonej w obrębie rodziny panującej. Władza ta była połączona z mocno rozbudowanym, scentralizowanym aparatem administracyjnym, co zapewniało sprawne rządzenie olbrzymim obszarem.

Rozpad państwa Guptów i powstanie dziesiątek państw indyjskich zaowocował próbą powielenia tego modelu ustrojowego w ramach nowych organizmów. Jednak brak istotnych modyfikacji ustrojowych oraz niemożność stawienia czoła ekspansji zewnętrznej ujawniły z całą mocą, że system sprawdzający się w starożytnych realiach nie miał już szans powodzenia w konfrontacji z modelem ustrojowym reprezentowanym przez muzułmanów arabskich. Był to jeden z czynników, który ułatwił stopniowe zdominowanie Indii przez Arabów. Ich pierwszym poważniejszym przedsięwzięciem ustrojowym na terenie Indii był sułtanat Dehlijski.

Państwo to kształtowało nowe rozwiązania w warunkach stosunkowo ostrej konfrontacji z ludnością rodzimą. Podłożem tej konfrontacji był zasadniczy konflikt religijny islamu i brahmanizmu, ale także zupełnie odmienna tradycja kulturowa i cywilizacyjna. Z drugiej strony pewna wyższość kulturowa mieszkańców Indii i trwałość pewnych rozwiązań prowadziły do swoistej syntezy rozwiązań arabskich i indyjskich, owocujących w oryginalnych rozwiązaniach ustrojowych.

Tak zatem centralny aparat państwowy zorganizowany został wedle zasad znanych z państw islamskich. Na czele państwa stał **sułtan**, który łączył władzę świecką i religijną. Także sułtan pozostawał bowiem najwyższym zwierzchnikiem wspólnoty muzułmańskiej. Jego najważniejszym współpracownikiem był **główny wezyr**. Zastępował on sułtana w szczególności w wykonywaniu zarządu wewnętrznego państwa. Ważnym uzupełnieniem władzy głównego wezyra był rozbudowany aparat skarbowy, pobierający bardzo liczne zobowiązania na rzecz państwa. Wspomnieć należy także o rozbudowanym systemie organizacji wojskowej, dającym sułtanatowi niezwykłą siłę militarną, zdolną nie tylko odpierać zagrożenia wewnętrzne ze strony rodzimych księstw indyjskich z południa, ale i systematycznie rozszerzać obszar państwa.

Obszar podporządkowany Arabom podzielono na **provincje** (ponad 20). Zarząd tych jednostek sułtan powierzał **namiestnikom** (*wali*). Namiestnikami zostawali albo członkowie rodziny sułtana, albo osoby wywodzące się z elity muzułmańskiej. *Wali* posiadał całość władzy administracyjnej, wojskowej i sądowniczej w prowincji, był też zwierzchnikiem religijnym na tym obszarze, co stanowiło w pewnym sensie główne źródło jego umocowania. Pozycja namiestników była tak silna, że nierzadko w chwilach słabości władzy centralnej, osiągalni oni nawet znaczny stopień samodzielności i niezależności.

Prowincje dzieliły się na **okręgi** (*pargany*), na czele których stali wyznaczani przez namiestników starostowie. I w tym wypadku stanowiska te zastrzeżone były dla osób wyznających islam. Natomiast na najniższym szczeblu, we wsiach, pozostawiono stary system indyjski, dopuszczający tam funkcjonowanie pewnego rodzaju wspólnoty samorządowej.

Po podboju Indii przez Mongołów i zorganizowaniu przez nich tam swojego państwa, utrzymano do pewnego stopnia dotychczasowy model ustrojowy. Centralną rolę zaczęła w nim wszakże odgrywać arystokracja mongolska, wywodząca się z dotychczasowych elit rodowo-plemiennych.

Najwyższą władzę w państwie posiadał **cesarz-imperator**. W urzędzie tym koncentrowały kompetencje prawodawcze, wykonawcze, sądownicze, religijne i wojskowe. Ta formuła silnego, do pewnego stopnia despotycznego władcy, wpływała na ograniczenie roli dotychczasowych urzędów, w tym w pierwszym rzędzie urzędu wezyra. Powstały natomiast urzędy czterech ministrów sprawujących zarząd najważniejszymi resortami państwa. I tak byli to: *dywan*, który zarządzał sprawami finansowymi, *mir bachsza*, który zarządzał sprawami wojskowymi, *mir saman*, który był swego rodzaju ministrem do spraw gospodarki (rzemiosła i handlu) oraz *sadr-us-sudur*, który był odpowiedzialny za funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości.

Mongołowie dokonali niezwyklej rozbudowy aparatu państwowego, czego jednym z wyrazów była lista stanowisk administracyjnych, która obejmowała ponad 30 różnych rang. Warto też wskazać, że obejmujący urzędy otrzymywali ówczesnie gigantyczne uposażenia, toteż funkcjonowanie tej olbrzymiej biurokracji wymagało nie tylko bardzo rozbudowanego ale i wyjątkowo sprawnego aparatu skarbowego.

Wielkiej rozbudowie uległa również administracja w terenie. Liczba **provincji** (*suba*) zmniejszono została do 15, a jednocześnie znacząco zwiększono obejmowany przez nie obszar. Na czele prowincji stał *nazim*,

który wspierany był również przez czterech urzędników: poborcę podatków, dowódcę wojskowego, zwierzchnika sądowego i wreszcie urzędnika odpowiedzialnego za porządek publiczny w prowincji. Jednocześnie Mongołowie rozbudowali system kontroli prowincji przez sieć urzędników podporządkowanych bezpośrednio centrali. Niemniej kierujący prowincjami uzyskali bardzo silną pozycję i władze centralne stopniowo traciły realny wpływ na panującą tam sytuację. Osłabienie władz centralnych doprowadziło zatem z czasem do faktycznego ukształtowania się niemal niezależnych państw.

Olbrzymie rozmiary stworzonego przez Mongołów aparatu państwowego, a zwłaszcza gigantyczne koszty jego utrzymania, były jedną z głównych przyczyn późniejszego upadku imperium. Osłabione państwo, z czasem rozbite na szereg uniezależniających się władztw terytorialnych, nie było w stanie skutecznie oprzeć się presji dużo lepiej zorganizowanych Europejczyków, zwłaszcza Anglików. Skutkowało to kompletnym upadkiem państwowości indyjskich, stworzonych przez muzułmańskich najeźdźców.

4.3. Administracja w cesarstwie japońskim

Japonia jako jednolite państwo, obejmujące szereg niezależnych dotąd państweczek, zaistniała stosunkowo późno, bo dopiero w VII–VIII wieku. Ustrój zjednoczonej monarchii w pierwszym okresie jej istnienia jako zjednoczonego państwa charakteryzował się stosunkowo silną władzą centralną należącą do **cesarza (tenno)**. Istotną rolę zachowała jednak starszyzna rodowo-plemienna, w oparciu o którą ukształtowała się nowa elita arystokratyczna. Elementem charakterystycznym było to, że w efekcie ciągłych zmagających wewnętrznych oblicze tej elity miało charakter ściśle wojskowy. Jednocześnie owa elita wojskowa zachowała swoją kluczową pozycję przez bardzo długi czas.

Właśnie olbrzymia rola **arystokracji wojskowej** jest jedną z najbardziej charakterystycznych cech ustroju japońskiego na przestrzeni ponad tysiąca lat. W istocie rola stosunkowo licznej arystokracji wojskowej była tak znacząca, że w praktyce uniemożliwiła ona wykrystalizowanie się stałego ośrodka silnej władzy cesarskiej. Z drugiej strony spowodowało to stan niemal permanentnego rozbitcia wewnętrznego państwa, którego kres nastąpił dopiero w XVIII–XIX wieku.

W okresie walki o zjednoczenie państwa władza cesarzy z rodu Yamato miała charakter zbliżony do sytuacji znanej nam z Europy. Cesarz przede wszystkim był najwyższym dowódcą wojskowym, kierował w niezbędnym zakresie sprawami państwowymi tak w zakresie polityki wewnętrznej, gdzie załatwiał głównie sprawy sądownicze, jak również w zakresie polityki zagranicznej. W przeciwieństwie jednak do modelu europejskiego nie ukształtował się tu nawet w okresie plemiennym system demokracji bezpośredniej. Przeciwnie, przeważał raczej model dominacji wąskich warstw przywódczych – patriarchów rodowych, władców plemiennych, a później starszyny rodowo-plemiennej, przekształcającej się w starszyzną – arystokrację wojskową. To od ich opinii i zdania cesarz był w istocie bardzo uzależniony, a próby lekceważenia takich wskazówek ze strony owej starszyny kończyły się w najlepszym razie walkami wewnętrznymi.

Zasadniczy wpływ na ukształtowanie się aparatu państwowego miały tzw. reformy Taika z połowy VII wieku. Wzorował się on ewidentnie na znanych doświadczeniach chińskich. Przede wszystkim dokonał on upaństwowienia całej ziemi i odtąd tylko cesarz miał być źródłem prawowitych jej nadań. Jednocześnie wprowadzono zasadę powszechnego poddaństwa cesarzowi (co miało osłabić największych feudałów), a formalnym wyrazem owego poddaństwa miało być świadczenie określonych danin na rzecz dworu cesarskiego. Wreszcie przystąpiono do budowy aparatu państwowego. Na szczeblu centralnym składać się on miał z **ośmiu ministerstw** (utworzonych wzorem chińskim) kierowanych przez cesarza za pośrednictwem kanclerza. **Kanclerz** miał być w ten sposób drugą osobą w państwie i faktycznym zwierzchnikiem aparatu administracyjnego. Teren państwa miał być podzielony na prowincje i okręgi, z urzędnikami mianowanymi i podporządkowanymi władzy centralnej. Ten model silnie scentralizowanej i dyspozycyjnej wobec cesarza administracji nie utrzymał się jednak długo wobec rosnącej siły wspomnianej arystokracji wojskowej.

Nowy model ustrojowy, będący już codziennym wytworem japońskim, ukształtował w X–XII wieku jako tzw. shogunat. Główną instytucją stał się w nim *shogun*, czyli najwyższy dowódca wojskowy. Pierwotnie *shogun* był powoływany przez cesarza dla walk z barbarzyńcami (czyli wrogami cesarstwa). Shogunów cesarze powoływali już od VIII wieku, ale ich dominująca rola datuje się od schyłku XII wieku. Zdecydowało o tym to, że od 1192 r. tytuł shoguna stał się dziedziczny. Shogunowie, wspierając się na ukształtowanej arystokracji wojskowej, a zwłaszcza na szerokich rzeszach

rycerskich – szlacheckich, tzw. **samurajach**, stali się główną instytucją państwa. Faktycznie shogunowie odsunęli w cień cesarzy, którzy odtąd pełnili rolę czysto formalną. Ten system rządów shogunów określany jest jako **bakufu**. Warto jeszcze wskazać, że w XIV wieku najsilniejsi przedstawiciele arystokracji wojskowej usamodzielnili się tak dalece, iż stali się warstwą książęcą, z przystępującymi jej tytułami **daimyo**.

Ta forma ustrojowa – swego rodzaju **arystokratyczna republika wojskowa** – przetrwała w Japonii bez istotniejszych zmian, mimo pojawienia się wpływów europejskich, właściwie do schyłku XVIII wieku.

4.4. Administracja w imperium perskim

Monarchia perska po okresie rządów hellenistycznych została odbudowana w II w. p.n.e. przez Partów. Właśnie Partowie w naturalny sposób odwoływali się do nie tak w końcu odległych rozwiązań ustrojowych z epoki władców z rodziny Achemenidów (czyli z okresu od IX do IV w. p.n.e.). Ale też nie sposób było nie zachować pewnych instytucji z okresu dominacji Greków i Macedończyków. Toteż ustrój odnowionej Persji był swoistą mieszanką rozwiązań rodzimych i hellenistycznych.

Przede wszystkim ustrój monarchiczny skonstruowany przez Partów nie posiadał już tak bardzo wyraźnie scentralizowanego, podporządkowanego w sposób bezwzględny władzy królewskiej charakteru. **Władza królewska** zachowała oczywiście szereg istotnych kompetencji, zwłaszcza w zakresie dowództwa wojskowego, kierownictwa ogólnego polityki państwowej czy w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Jednak pojawił się tu element nowy, nieznanymi we wcześniejszych rozwiązaniach perskich. Były to pewne kolegialne ciała doradcze, funkcjonujące u boku monarchy i do pewnego stopnia reprezentujące jego poddanych. Właśnie ten element wskazuje na silne przenikanie elementów greckich.

Powstały zatem u boku króla dwa ciała doradcze. Była to **rada** członków domu panującego, składająca się ze spokrewnionych z panującym, oraz **senat**, w skład którego wchodziłi dostojnicy państwowi, królowie podporządkowanych Persji państw i przedstawiciele najważniejszych rodów w monarchii. Oprócz pełnienia funkcji doradczych, ważnym uprawnieniem obu tych ciał było zatwierdzanie po śmierci króla osoby jego

następcy. Zwyczajowo to panujący wyznaczał swego następcę ze swego rodu, zaś ten wybór potwierdzały właśnie wskazane ciała.

Szczególną pozycję w państwie posiadała grupa tzw. **magów**, a więc warstwa kapłańska. Religia odgrywała bowiem o wiele większą rolę w państwie w tym okresie niż w okresie przedhelleńskim. Magowie wchodziłi w skład senatu i w dużej mierze decydowali o jego obliczu.

Zarząd terytorialny opierał się na znanej instytucji satrapów, którą przejęto również w okresie hellenistycznym. Jednak oprócz prowincji podlegających władzy starapów, wiele obszarów państwa pozostawało w luźniejszych związkach z ośrodkiem centralnym. Relacje w tym wypadku kształtowane były tak jak w późniejszym stosunku lennym. Dany obszar posiadał zatem duży zakres autonomii wewnętrznej, ale jednocześnie ciążyły na nim obowiązki wykonywania na rzecz króla określonych świadczeń. Zwykle było to opłacanie określonego trybutu oraz wystawianie określonych kontygentów wojskowych. Jednocześnie większość miast, zdominowanych w okresie hellenistycznym przez żywoity greckie, uzyskało daleko idącą autonomię wewnętrzną. Dysponowały one własnym samorządem, a ich relacje z ośrodkiem centralnym kształtowały się na podobnych zasadach, jak to miało miejsce w przypadku wskazanych wyżej autonomicznych prowincji. Wreszcie daleko idącą autonomię uzyskała także licznie zamieszkująca imperium ludność żydowska, zamieszkująca w zwartych grupach najczęściej w miastach.

Po przejęciu władzy przez Sassanidów w III wieku model ustrojowy Persji uległ zasadniczym zmianom. Przede wszystkim nastąpiło generalne odejście od istniejących dotąd rozwiązań ustrojowych na rzecz wyraźnego wzmocnienia władzy królewskiej. Sassanidzi powrócili do takiego modelu ustrojowego monarchii perskiej, który charakteryzował się istnieniem silnie scentralizowanego aparatu państwowego. Władza królewska przybrała ponownie w istocie nieograniczony charakter, a wspierana była w tym wypadku przez elity arystokratyczne i warstwę kapłańską dominującej religii – mazdeizmu. To właśnie koncepcje religijne mazdeizmu były jednym z głównych filarów koncepcji państwa scentralizowanego i tworzyły uzasadnienie bardzo rozbudowanej władzy królewskiej. Funkcjonowanie monarchy i jego dworu poddane zostało rygorystycznym regulacjom, co powodowało, że w praktyce dostęp do osoby monarchy stał się bardzo limitowany. Tylko wąskie grono dostojników religijnych i państwowych miało doń dostęp, a w kraju oddawano mu część boską, władca traktowany był bowiem jako bóg.

Ten despotyczny model monarchii mógł jednak ulegać istotnemu ograniczeniu. Istniejący obyczaj prawny zezwalał bowiem w wyjątkowych sytuacjach dokonać detronizacji władcy, a nawet skazać go na śmierć. Z czasem ukształtował się też model elekcji władcy w obrębie rodziny królewskiej, przez określone grono najważniejszych dostojników państwowych. Elementy te do pewnego stopnia ograniczały skrajny i nieograniczony despotyzm monarszy.

Szczególną pozycję w państwie ugruntowała w tym okresie warstwa kapłańska, wywodząca się w swym trzonie z medyjskiego rodu Magów. Warstwa kapłańska stała się też najbardziej uprzywilejowanym z punktu widzenia majątkowego stanem w państwie. Miarą pozycji tej grupy był fakt, że najważniejszą osobą w państwie obok monarchy stał się **naczelnny mag** (*mobadan mobad*).

Organizacja państwa została podporządkowana potrzebom militarnym. Przede wszystkim dolegliwy dla ludności system skarbowy musiał zapewnić materialne podstawy utrzymania rozbudowanych stałych oddziałów, zwłaszcza ciężkiej jazdy, z której słynęła Persja. Podstawą finansów państwa stał się podatek gruntowy, który opłacać musieli wszyscy posiadacze ziemi.

Najważniejszymi obok kapłanów urzędnikami państwa byli **główny sekretarz** (*eran dibirbed*) i **naczelnny dowódca** (*spahbedan spahbed*). Z uwagi na obowiązujący model stosunku do władcy ważną funkcję pełnili **mistrz ceremonii** oraz **majordomus**, będący zwierzchnikiem służby dworskiej. Podobnie istotna rola była **sekretarza króla**, który protokołował wypowiedzi i decyzje władcy. Sekretarz był również szefem kancelarii i archiwum. Zwierzchnikiem administracji cywilnej w państwie był **pierwszy minister** (*framatar*), później zastąpiony przez urząd **wielkiego ministra** (*wuzurk framatar*). Podlegali mu naczelnicy trzech pionów administracji: **dapirtat**, kierujący sekretarzami (ministrami resortowymi), **hargupat**, naczelnik pionu podatkowego, oraz **szahrhamarkar**, zwierzchnik swego rodzaju elity urzędniczej.

Zmianie uległ system zarządu terytorialnego. Istniejący we wcześniejszym okresie znaczący zakres autonomii części prowincji, miast oraz wybranych grup ludności został zlikwidowany na rzecz odbudowy pozycji satrapów. Ci, ściśle podporządkowani władzy centralnej, stali się ponownie głównym instrumentem realizowania polityki państwowej w terenie.

Administracja w cesarstwie karolińskim

Państwo Franków, zanim przybrało postać swoistej formy kontynuacji cesarstwa rzymskiego, przechodziło długotrwałą ewolucję ustrojową. Proces ten polegał na wzmocnieniu pozycji i zakresu uprawnień monarchów. Swe apogeum proces ten osiągnął w okresie panowania Karola Wielkiego. Ułatwione to było tym, że tron frankoński był w zasadzie dziedziczny, przy czym z dziedziczenia wyłączone były kobiety.

W początkowym okresie istnienia państwa tron obsadzany był w następstwie decyzji wiecu, wyniesienia na tarczy wybranego wodza. W okresie kształtowania się zasady dziedziczości tronu refleksem tej starej instytucji było tzw. wyniesienie na tron (*elevatio*). Za rządów Karolingów zwyciężyła już w pełni zasada dziedziczości, a generalnie tron obejmował najstarszy syn zmarłego władcy. Obowiązywała jednak zasada konieczności wydzielenia pozostałym synom władcy określonych prowincji. Konsekwencją tego były ciągłe problemy z utrzymaniem jedności państwa oraz zagwarantowaniem lojalności pozostałych spadkobierców.

Najważniejszym zadaniem panujących było utrzymanie spokoju i porządku w państwie. Stare, obowiązujące jeszcze bez większych zmian zasady prawne oparte o odpowiedzialność zbiorową i krwawą zemstę, prowadziły do ciągłych walk rodowych, szczepowych czy plemiennych. Monarcha stale zmuszany był do ingerowania w te spory i do godzenia zwaśnionych stron. Stąd wraz ze stabilizowaniem się państwa i władzy królewskiej rosły też oczekiwania ludności na zachowanie większego spokoju. Oprócz stopniowej ewolucji prawa zwyczajowego, idącej w kierunku indywidualizowania odpowiedzialności, oczekiwano też, że podstawowym strażnikiem pokoju w państwie będzie właśnie panujący. Instrumentem, przy pomocy którego monarchowie frankońscy mieli spełniać powyższe oczekiwania, stał się tzw. **bannus królewski**. Było to prawo do wydawania nakazów lub zakazów sankcjonowanych określonymi grzywnami. Rozbudowa uprawnień królewskich w tym zakresie była narzędziem stopniowego cywilizowania stosunków wewnętrznych

w państwie. Ale jednocześnie w ten sposób rozpoczął się proces stopniowego odchodzenia od dotychczasowej zasady niepodejmowania przez panującego działań w zakresie tworzenia prawa. Przeświadczenie panujące w mijających czasach, że stare prawa odpowiadają na wszystkie potrzeby ludności i państwa, zaczęło powoli odchodzić do przeszłości. Monarcha zaś, gdy raz wkroczył na drogę ustalania nowych praw dla swych poddanych, nie chciał już z niej zawracać. Okazało się bowiem, że był to znakomity instrument do jeszcze wydatniejszego wzmocnienia pozycji panującego.

Za panowania Karola Wielkiego w okresie 789–806 wydany został przezeń cykl **kapitularzy**, które stały się podstawowym instrumentem jego działalności prawotwórczej. Formalnie nie miały one ujednocionej postaci i były protokołami zebrań urzędników bądź duchownych, zapiskami poleceń dla urzędników, a także uzupełnieniami spisanych w kodeksach (Franków Salickich i Franków Rypuarskich) praw. Stanowiły one przede wszystkim zapisy wypowiedzi królewskich, a ponieważ król przedstawiał swe decyzje w różnych miejscach i różne osoby je zapisywały, stąd wynikała zróżnicowana ich forma. Wszystkie je łączył jednak wspólny cel – były one wyrazem prawotwórczej woli panującego, dążącego do uregulowania w nowy sposób kwestii, na które odpowiedzi nie dawały istniejące zwyczaje prawne.

W 792 r., po zlikwidowaniu wymierzonego przeciw sobie spisku, Karol Wielki wprowadził nowy, niezmiernej wagi obowiązek dla swych poddanych. Odtąd biskupi i kapłani, hrabiowie i właściciele ziemscy, w zasadzie wszyscy sprawujący jakiegokolwiek urzędy w państwie, mieli składać przysięgę wierności wobec panującego. W ten sposób powstać miał nowy rodzaj osobistego podporządkowania władcy, który tym samym uzyskiwał tytuł do egzekwowania lojalności wobec siebie ze strony praktycznie wszystkich poddanych.

Rozwój państwa – tak terytorialny, jak i ludnościowy – wraz ze wzmocnieniem władzy królewskiej spowodowały, że stare formy reprezentowania opinii przez wiec zastąpione zostały nowymi. Pozostałością były odbywane raz do roku tzw. pola marcowe (a następnie majowe), na których monarcha jednak nie tyle konsultował się z poddanymi, ile raczej komunikował im swoje najważniejsze decyzje. Pojawiła się jako nowa formuła, obejmująca kształtujące się nowe elity, instytucja zebrań nadwornych. Odbywały się one dwa razy do roku i były swego rodzaju formą konsultacji

panującego z najważniejszymi dygnitarzami w państwie. Wreszcie jako stała forma konsultowania z najbliższymi współpracownikami monarchy pojawiła się instytucja placitum.

W okresie panowania Karola Wielkiego rozwinął się także w sposób bardzo istotny aparat urzędniczy w państwie. Początkowo, jeszcze za Merowingów, najważniejszą funkcją w administracji królewskiej był urząd majordoma. W okresach rozpadu państwa ten typowo związany z osobą władcy urząd funkcjonował właściwie we wszystkich prowincjach, na które rozpadało się państwo. Po przejęciu władzy przez Pepina urząd ten został zlikwidowany. Za Karolingów wzrastało znaczenie urzędów dworskich, spośród których faktycznie miejsce majordoma zajął urząd seneusza. **Seneszal**, jako zarządca dworu królewskiego, odgrywał rolę wiodącą obok kanclerza, który stanął na czele kancelarii królewskiej. Właśnie rozwój kancelarii, w której pracowali referendarze i notariusze, był charakterystyczny dla rządów Karola. Wraz z rozwojem funkcji królewskich kancelaria stopniowo stawała się głównym ośrodkiem, przez który realizowane były zadania państwa. Z uwagi na rosnącą liczbę spraw sądowych trafiających przed oblicze władcy powołany został urząd palatyna. Sąd palatyna przejął zatem z rąk panującego orzekanie w większości spraw sądowych.

Zarząd terytorialny państwem opierał się na nawiązujących bądź do rzymskich prowincji, bądź do germańskich okręgów (*pagus*) – hrabstwach (*comitatus*). Na ich czele stali hrabiowie (*comes, grafio*), którzy byli powoływani i odwoływani przez króla i w jego imieniu dysponowali władzą administracyjną cywilną i wojskową, realizowali funkcje skarbowe i wykonywali funkcje sędownicze. Hrabiowie zyskali z czasem silne uprawnienie do nakładania grzywny w celu wyegzekwowania swych poleceń. Hrabstwa dzieliły się na setnie (*Centemy*) z setnikami na czele (*centenarius*), te zaś na wikariaty (*vicaria*) z wikariuszami (*vicarii*). Urzędnicy ci na powierzonych sobie obszarach posiadali zakres władzy analogiczny do hrabiów. Wraz z podporządkowywaniem sobie nowych prowincji, wobec stałego narażenia ich na naciski zewnętrzne, powołane zostały nowe jednostki w postaci marchii z margrabiami na czele (*marchio*). Margrabiowie, właśnie z uwagi na owo zagrożenie, uzyskiwali szerszy zakres kompetencji wojskowych w celu efektywniejszego zwalczania zagrożeń. Wreszcie pojawiła się też jeszcze jedna jednostka w postaci województwa (*ducatus*). Województwo obejmowało kilka hrabstw, a stojący

na jego czele wojewoda (*dux, Herzog*) uzyskiwał uprawnienia do koordynacji działań wojskowych na tym terenie, co jednak nie wykluczało realizowania pozostałych kompetencji przez hrabiów na podległych im obszarach.

Karol Wielki wprowadził też nową instytucję o charakterze swego rodzaju inspekcji. Była to instytucja wysłanników królewskich (*missi*), która występowała w dwóch postaciach. *Missi ad hoc* powoływani byli do zrealizowania nadzwyczajnych, z reguły jednorazowych inspekcji w danych hrabstwach i markach. *Missi dominici* mieli charakter stały. Wraz z rozpowszechniającym się dziedziczeniem urzędów hrabiowskich i margrabiowskich, właśnie wysłannicy królewscy mieli być instytucją, przez którą panujący mógł weryfikować stopień lojalności wobec siebie ze strony tychże osób. Wysłannicy otrzymywali odpowiedzialność za określony teren (*missatica*) obejmujący pewną liczbę hrabstw i mark, a oprócz kontrolowania urzędników przekazywali im też na bieżąco polecenia królewskie.

Stworzony przez Karola Wielkiego model organizacji aparatu państwowego stał się wzorem, wedle którego tworzono centralne i terenowe struktury w powstających na gruzach imperium państwach. Także w państwach z kręgu pozakarolińskiego przyjmowano powyższe doświadczenia i na przeciąg wielu stuleci nawet tytulatura urzędów w łacińskiej Europie wykazywała cechy daleko idących podobieństw. Z tego punktu widzenia dokonania Karola Wielkiego wyznaczyły określony wzorzec organizacyjny w stopniu niemal niespotykanym w dziejach.

Administracja Rzeszy Niemieckiej

Królestwo, a następnie cesarstwo niemieckie, ukształtowało się jako związek szeregu germańskich państw plemiennych. Proces integracji plemion podporządkowanych dotąd Karolowi Wielkiemu objął wschodnią część władztwa Karolingów. W okresie formowania się królestwa i cesarstwa podstawowe znaczenie miało tu pięć księstw: Szwabia, Lotaryngia, Bawaria, Saksonia i Frankonia. To władcy tych państw odgrywali decydującą rolę w funkcjonowaniu związku w pierwszym okresie jego istnienia. Z upływem czasu, wraz z rozwojem terytorialnym państwa, ale jednocześnie wraz postępującym procesem wyodrębniania się nowych, samodzielnych jednostek państwowych – księstw świeckich czy kościelnych, wolnych miast, hrabstw etc. – liczba podmiotów tworzących ów związek wzrosła u schyłku XII wieku do ponad 100. Tak duża liczba podmiotów tworzących związek wpływała istotnie na sposób funkcjonowania tego państwa. Królestwo Niemieckie, a w ślad za nim cesarstwo, było zatem konfederacją – rzeszą państw, przy czym zakres samodzielności każdego z podmiotów był stosunkowo znaczny, a władza centralna nie odgrywała właściwie poważniejszej roli wewnętrznej. Jest zatem Rzesza Niemiecka z tego punktu widzenia interesującym przykładem istnienia państwa o charakterze konfederacyjnym we wczesnym średniowieczu.

Na czele państwa stał **cesarz–król**, który był wybierany w drodze elekcji. Było to swego rodzaju kontynuacją obyczaju charakterystycznego dla germańskich wspólnot plemiennych. Utrwalił się jednak zwyczaj dokonywania wyboru spośród kandydatów, wywodzących się z rodziny panującego (tzw. *prawo krwi* – *Geblütsrecht*), a działało się to jeszcze za jego życia. Istnienie tego zwyczaju spowodowało, że na tronie cesarsko-królewskim zasiadało kilka dynastii panujących. Początkowo prawa elekcyjne przysługiwały książętom wspomnianych pięciu głównych państw. Z czasem wszakże formalnie prawa te rozciągnięto na wszystkich bezpośrednich wasali królewskich. Jednak w praktyce, wobec rosnącej liczby uprawnionych, decydujący wpływ na elekcję uzyskali najwyżsi urzędnicy dworscy oraz kilku najwyższych rangą duchownych. W związku z konfrontacją z papieżem w XI i XII wieku, chcąc wykluczyć udział papieża w elekcji

cesarzy, niemieccy władcy świeccy i duchowni w początkach XIII wieku uznali, że wybór dokonany przez uprawnionych elektorów jest wystarczający do udzielenia elektowi pełni praw cesarskich. Konieczne namaszczenie papieskie miało zaś odtąd polegać jedynie na nadaniu tytułu cesarskiego. Ustalono również wtedy, a potwierdzono to w połowie XIV wieku w **Złotej Bulii**, ograniczony krąg uprawnionych elektorów. Wybór miał być dokonywany zatem przez siedmiu elektorów: czterech świeckich (Król Czech, Palatyn Reński, Książę Saski i Margrabia Brandenburski) oraz trzech duchownych (Arcybiskupi Moguncji, Kolonii i Trewiru). Później skład kolegium elektorskiego ulegała nieznacznym zmianom. Wraz z objęciem tronu cesarskiego przez Habsburgów utrwalił się zwyczaj, że następca tronu w Austrii przyjmował tytuł króla rzymskiego i jako taki wybierany był później na tron cesarski.

Początkowo elekcja dotyczyła tronu królewskiego Niemiec. Wybrany król musiał dla objęcia tronu cesarskiego udać się do Rzymu i tam dokonać odrębnej koronacji. Jednak dla podkreślenia swych uprawnień do tronu cesarskiego, królowie niemieccy przyjmowali równolegle tytuł króla włoskiego. Powodowało to jednak, że częstokroć koronację królewską i cesarską dzielił znaczny okres czasu, a dodatkowo wypełniony on był nierzadko koniecznością prowadzenia wojen, skomplikowanych rozgrywek dyplomatycznych czy w końcu wymagał pozyskania sympatii wielu ośrodków na terenie Italii. Dopiero w 1338 roku elektorzy przyjęli ustalenie, w myśl którego dokonywana przez nich elekcja oznaczała jednocześnie wybór na tron królewski i cesarski.

Władza królewska i cesarska miały bardzo ograniczony zakres. Wynikało to w głównej mierze z charakteru Rzeszy jako luźnego związku państw. Jedynie przejściowo udawało się na krótkie zresztą okresy monarchom zdobyć silniejszą pozycję wobec poddanych książąt. Wywoływało to jednak zwykle bardzo szybką reakcję, efektem czego było ponowne osłabienie władzy cesarskiej.

Przed wszystkim zatem cesarz-król był **realizatorem wspólnej polityki zagranicznej** Niemiec i to on określał jej podstawowe kierunki. Jako zwierzchnik lenny książąt Rzeszy miał prawo wzywania ich do pełnienia obowiązków wojskowych. Pozostawał on w związku z tym także **najwyższym dowódcą wojskowym** sił zbrojnych Rzeszy. Cesarz był najwyższym strażnikiem pokoju w państwie. W Rzeszy, gdzie ciągle żywe były stare

antagonizmy, funkcja ta miała olbrzymie znaczenie i pozwalała uzyskać przejściowo silniejszą pozycję panującym.

Król był **właścicielem dóbr**, które uznane zostały za dobra Rzeszy. Właśnie wyodrębnienie majątkowe dóbr państwowych, będąc jedną z konsekwencji procesu wywołanego emancypacją prawną Kościoła, stało się elementem kształtowania się koncepcji państwa jako wyodrębnionej z prywatnej własności monarchy, osoby publicznoprawnej. Charakter władzy cesarzy niemieckich powodował, że nie było szans na wytworzenie trwałej jej przewagi w relacjach wewnętrznych z uwagi na kształt systemu lennego, jaki uformował się w tym kraju. Istniała tam bowiem **zasada przymusu lennego** (*Leihezwang*), w myśl której wszystkie największe lenna, które zostały opróżnione (a takimi były co do zasady lenna zależne bezpośrednio od cesarza), nie mogły powiększać domeny cesarskiej, ale musiały być nadawane nowym lennikom. W przeciwieństwie zatem do innych państw (np. Francji), zasada ta uniemożliwiła faktycznie przewyższenie głębokich podziałów wewnętrznych. Petryfikowało to zatem występowanie bardzo silnych tendencji odśrodkowych, przeciwnych budowaniu wzmocnionego ośrodka centralnego.

Słabość pozycji cesarza wynikała w istocie z braku rozbudowanych instytucji centralnych w państwie. Powstała wprawdzie **kancelaria Rzeszy** i podlegała ona nominalnie noszącemu tytuł **arcykanclerza** elektorowi – arcybiskupowi Moguncji. W praktyce jednak jej bieżące kierownictwo należało do wyznaczanego przez cesarza wicekanclerza. Z czasem wobec osłabienia pozycji cesarza prawo mianowania wicekanclerza przeszło na arcykanclerza. Kancelaria nie była jednak organem o rozbudowanych uprawnieniach i rozbudowanej strukturze wewnętrznej. Przeszkadzało temu m.in. także brak ośrodka stołecznego w państwie oraz zmienność dynastii piastujących tron cesarski.

Z uwagi na konfederacyjny charakter państwa nie doszło też praktycznie do powstania żadnego podlegającego cesarzowi aparatu administracyjnego w terenie. Dopiero w początkach XVI wieku wprowadzony został podział Rzeszy na sześć, a z czasem na dziesięć specjalnych **okręgów** (Austria, Bawaria, Frankonia, Szwabia, Burgundia, Górna Nadrenia, Nadrenia Elektorska, Dolna Nadrenia – Westfalia, Dolna Saksonia oraz Górna Saksonia) dla potrzeb funkcjonowania systemu sądowniczego oraz skarbowego. W okręgach tych zwoływane miały być sejmiki, których zadaniem

było typowanie kandydatów na sędziów Sądu Kameralnego oraz ustalanie podatków związanych z funkcjonowaniem tego ciała.

O słabości władzy centralnej decydował brak poważniejszych odrębnych, przypisanych jedynie koronie statych wpływów skarbowych. Posiadane pierwotnie rozliczne regalia monarsze zostały w drodze przywilejów stopniowo rozdysponowane między wasali królewskich. Także dochody z należących do domeny cesarskiej miast i wsi ulegały stopniowej alienacji. Jednocześnie władza centralna nie dysponowała uprawnieniami do nakładania na rzecz mieszkańców Rzeszy podatków bezpośrednich. Stąd i słabość w tej dziedzinie miała istotny wpływ na niemożność wzmocnienia władzy cesarskiej w wymiarze wewnętrznym.

U boku cesarza, wzorem czasów plemiennych, jako ciało doradcze funkcjonowała **rada nadworna** (*Hofrat*). W jej skład wchodził najbliższy współpracownicy monarchy, wywodzący się jeszcze z elit szczepowo-plemiennych. Niezależnie, w najważniejszych sprawach państwowych, cesarz zwykł rozstrzygać po wysłuchaniu możliwie najszerszej grupy swych wasali świeckich i duchownych. Zgromadzenia takie nazywane były **zjazdami nadwornymi** (*Hoftag*). W XIII wieku Zjazdy Nadworne zwolywane przez cesarza przekształciły się w stały organ reprezentacyjny w postaci **sejmu Rzeszy** (*Reichstag*). Jednak w przeciwieństwie do podobnych, kształtujących się ówczesnie w Europie organów reprezentacyjnych, Sejm Rzeszy nie był klasyczną reprezentacją stanów Rzeszy. W pierwszym rzędzie był on reprezentacją jednostek terytorialnych – państw wchodzących w skład Rzeszy, a więc odpowiadał on w swej konstrukcji konfederacyjnemu charakterowi cesarstwa. Sejm składał się z trzech kolegiów – kurii: 1) elektorów, 2) książąt i panów Rzeszy, oraz 3) miast. Ostatnie z kolegiów ukształtowało się jednak dopiero w drugiej połowie XV wieku.

Sejm miał prawo podejmować decyzje o wojnie i pokoju, o zawarciu umów międzynarodowych czy o utworzeniu nowych jednostek terytorialnych. Nie był to zatem szeroki zakres uprawnień, a brak tu też było w istocie uprawnień do decydowania w sprawach podatkowych, co we wszystkich innych krajach było niemal podstawowym uprawnieniem reprezentacji stanowych.

Pamiętać należy również, że państwa wchodzące w skład Rzeszy zachowywały daleko idącą swobodę w kształtowaniu wewnętrznych urządzeń ustrojowych. Władcy tych państw w praktyce nie musieli respektować

żadnych wpływów zewnętrznych, zwłaszcza ze strony cesarza. Spowodowało to olbrzymie zróżnicowanie form ustrojowych na terenie państw niemieckich.

Na tle zatem innych państw europejskich Rzesza Niemiecka była państwem wyjątkowym. Tylko w pierwszych niespełna trzech stuleciach swego istnienia zdołała odegrać wiodącą rolę polityczną na kontynencie. Osłabiona w efekcie długotrwałej konfrontacji z papieżem, została jednak stopniowo zepchnięta na pozycję organizmu o bardzo ograniczonym wpływie na politykę europejską. Jednocześnie brak silnej władzy centralnej w wytworzeniu instrumentów ujednociających różnorodność wewnętrzną Rzeszy i silne tendencje decentralizacyjne nie pozwoliły na takie zmiany, które przekształciłyby luźną w istocie konfederację wielu państw niemieckich w bardziej zunifikowany organizm państwowy.

Administracja monarchii francuskiej

Państwo francuskie powstało na gruzach zachodniej części monarchii frankońskiej. Jednak w następstwie rządów ostatnich potomków Karola Wielkiego doszło do daleko idącej dekompozycji państwa. Nastąpiło zatem rozbitcie na szereg w istocie autonomicznych prowincji, zarządzanych przez uniezależnionych dotychczasowych urzędników królewskich (hrabiów, margrabiów, wicehrabiów). Po śmierci ostatniego z Karolingów bezpośredni wasale królewscy zdecydowali się jednak wysunąć na tron Hugona Capeta – hrabiego Paryża i Orleanu.

Władcy z nowej rodziny panującej – Kapetyngów – świadomi byli słabości nie tylko własnej pozycji w państwie, ale zwłaszcza właśnie instytucji centralnej władzy królewskiej. Podjęli oni wszakże wysiłek odbudowania jednolitej monarchii z silną pozycją ośrodka centralnego. Punktem odniesienia, skądinąd naturalnym, był kształt ustrojowy monarchii Karola Wielkiego. Swoistym impulsem w realizowaniu tego celu były również sukcesy cesarzy niemieckich, którzy w tym czasie zdołali doprowadzić do odbudowania powagi władzy centralnej we wschodniej części jednego niegdyś państwa. długo, ale doprowadził do ukształtowania czołowego mocarstwa europejskiego.

Kapetyngowie, podejmując to zamierzenie, mieli jednak utrudnione zadanie. Po ich wyborze na tron królewski doszło do faktycznego zerwania więzi z południem kraju. Obszary te na blisko dwa stulecia zostały odcięte się od spraw księstw północnych. Na pozostałym obszarze występowało natomiast dodatkowe, bardzo poważne utrudnienie. W ukształtowanym we Francji systemie lennym obowiązywała zasada: „wasal mojego wasala nie jest moim wasalem”. Oznaczało to zawężenie możliwości oddziaływania króla w istniejącej hierarchii lennej jedynie do grupy nielicznych, ale bardzo już silnych, bezpośrednich jego wasali. Grupa ta była dodatkowo świadoma swoich wspólnych interesów i posiadała szereg ugruntowanych przywilejów, których zdecydowana była solidarnie ich bronić.

Kapetyngowie wykorzystali jednak fakt, że we Francji – w przeciwieństwie do Niemiec – nie obowiązywała zasada przymusu lennego. Dzięki umiejętnej polityce przejmowania opróżnionych lenn spowodowali

znaczącą rozbudowę swego stanu posiadania. W ten sposób zdobyli pozycję niekwestionowanych władców państwa. Do końca XII wieku zdołali bowiem podporządkować sobie bezpośrednio znaczącą część terytorium królestwa i w oparciu o tak silne zaplecze utrwaliли swą dominującą w nim pozycję.

Tron francuski formalnie aż do początku XIII wieku obsadzany był w drodze elekcji. Jeszcze Hugo Capet w X wieku, wzorem swych frankońskich poprzedników, wprowadził praktykę desygnowania następcy jeszcze za swego życia. Spowodowało to, że rzeczywisty wpływ elektorów na wybór króla został sprowadzony do potwierdzenia decyzji urzędującego monarchy. Na początku XIII wieku Filip II August zaniechał desygnacji za swego życia następcy. Uznał on, że ugruntowany został obyczaj obejmowania tronu przez pierworodnego syna króla. Ponieważ wraz z jego śmiercią – wobec świadomego niedesygnowania przezeń za życia następcy – tę decyzję Filipa II faktycznie potwierdzono, odtąd właśnie ta zasada stała się obowiązującą regułą normującą następstwo tronu.

Król francuski posiadał podwójną pozycję. Po pierwsze, jako *Rex Francorum* – *Król Franków*, był on najwyższym władcą w królestwie oraz najwyższym zwierzchnikiem lennym wszystkich panów – seniorów francuskich. Po drugie, jako *Dux Francorum* – *Książę Franków*, był seniorem (hrabią) Paryża i Orleanu (*Ille de France*), czyli jednym z wielu panów – seniorów lennych królestwa, dzierżącym systematycznie skądinąd powiększaną domenę królewską.

Jako książę wykonywał swoją władzę w ramach *Ille de France*, tak jak inni panowie lenni w pozostałych księstwach francuskich. Podstawą jego uprawnień w stosunku do poddanych były w tym wypadku zawarte przezeń (lub jego poprzedników) określone kontrakty lenne, czyli udzielone poszczególnym osobom bądź grupom społecznym konkretne przywileje.

Jako król był zwierzchnikiem wszystkich seniorów, a jego wpływ na sytuację wewnętrzną w ich władztwach był proporcjonalny do stopnia jego wpływu na poszczególnych seniorów. Istotnym narzędziem, przez które mógł on narzucać swą wolę, zwłaszcza w sytuacjach konfliktowych, była jego funkcja jako najwyższego strażnika pokoju. To on, określając w takich sytuacjach zasady i warunki owego pokoju, mógł wzmacniać swą pozycję. Wynikało to z przysługującego mu w takich sytuacjach uprawnienia do wymierzania sprawiedliwości wszystkim, naruszającym jego dyspozycje. W ten także sposób królowie dążyli do ograniczenia

kompetencji sędowniczych swych wasali oraz kościoła. Widoczna jest stała tendencja do rozszerzania zakresu spraw zastrzeżonych sądom królewskim. Niezależnie od tego król pozostawał cały czas strażnikiem suwerenności królestwa, zwłaszcza zaś tym, który chronił je od podporządkowania cesarstwu i papieżstwu.

Owa podwójna pozycja monarchy komplikowała organizację aparatu władzy. Faktycznie, wraz z odzyskiwaniem dominującej pozycji w państwie, dotychczasowy dwór książęcy przejmował funkcje centralnego aparatu władzy w całym królestwie. Przebywający wokół króla dygnitarze i jego najbliżsi współpracownicy tworzyli **kurię królewską** (*Curia Regis*). Ciało to stało się też swego rodzaju substytutem występującej poprzednio instytucji wiecu (potem pól marcowych i majowych). Kapetyngowie, dążąc do uczynienia z kurii instrumentu wzmacniającego ich władzę, eliminowali z niej tych dygnitarzy (czy seniorów), którzy kontestowali ich pozycję czy decyzje.

Wraz z postępem procesu wzmacniania swej pozycji i zakresu bezpośredniego oddziaływania, z kurii wyłoniły się trzy nowe instytucje. Jako organ ściśle współpracujący z monarchą w wykonywaniu jego kompetencji politycznych i administracyjnych wyłoniła się **rada królewska** (*Conseil du Roi, curia in consiliis*). Organem wykonującym kompetencje sędownicze stał się **parlament** (*curia in parlamento*). Natomiast jako ciało odpowiadające za sprawy skarbowe wyłoniła się **Izba Obrachunkowa** (*camera comptorum*).

Pierwotnie na czele całego aparatu królewskiego, w tym kurii królewskiej, stał **wielki seneszał** (*Grand Senechal*). Jednak nadmierne wzmocnienie pozycji osób piastujących ten urząd doprowadziło do likwidacji tej instytucji. Seneszał był przede wszystkim dowódcą sił zbrojnych podległych królowi, był także zwierzchnikiem urzędników królewskich w terenie. Przewodził on także w imieniu króla sądowi królewskiemu.

Po likwidacji tego urzędu kompetencje wojskowe przejęte zostały przez **konetabla** (*Connetable*), zaś cywilne przeszły na **kanclerza**. Z kolei nadmierna rola kanclerzy, zwłaszcza wobec faktu, że urząd ten powierzano wysokim rangą duchownym, doprowadziła w okresie walki o ograniczenie roli kościoła do przejściowej likwidacji tego urzędu. Kompetencje kanclerza przeszły wtedy na **strażnika pieczęci**. Po pewnym czasie odnowiono jednak urząd kanclerza, powierzając go jedynie niższemu rangą duchownym, a później także już i osobom świeckim.

Nie powstał – z uwagi na skomplikowane relacje króla z seniorami – jednolity zarząd terytorialny dla całej Francji. W praktyce zarząd taki efektywnie mógł funkcjonować jedynie na terenie domeny królewskiej. Dodać wszakże należy, że na terenach podległych seniorom generalnie przyjmowano w tym zakresie rozwiązania wprowadzane przez króla.

Początkowo funkcje hrabiów znane z monarchii karolińskiej (które stały się urzędami w istocie honorowymi) pełnili wicehrabiowie i kasztelanowie. Jednak i tu, podobnie jak w przypadku hrabiów, z czasem urzędy te przestawały być efektywne z punktu widzenia potrzeb królewskich. System wynagradzania za sprawowanie tego urzędu przez nadania ziemskie, a w ślad za tym ich dziedziczenie, prowadziło do swego rodzaju ich feudalizacji. Stąd też ustanowiono kolejny urząd terytorialny – **prewotów** (we Francji południowej jego odpowiednikiem był **bajul**). Prewoci uzyskali szeroki zakres kompetencji – wojskowe, administracyjne (w tym skarbowe) i sądownicze. Obszary podporządkowane królowi podzielone zostały na okręgi prewotalne i w tych władzę powierzano prewotom.

Jednocześnie wzorem karolińskim powstała instytucja **baliwów** (*missi curiae*), którzy początkowo byli wysłannikami kurii, nadzorującymi funkcjonowanie władz lokalnych. Pod koniec XII wieku Filip II August uczynił z baliwów urząd stały i powierzył każdemu z nich nadzór nad kilkoma prewotami. W ten sposób powstał niejako drugi szczebel podziału państwa na okręgi – baliwie. Właśnie ta instytucja była jednym z najważniejszych instrumentów wykorzystywanych przez królów francuskich dla wzmocnienia swej pozycji w państwie.

U progu wojny stuletniej, w początkach XIV wieku, monarchia francuska stała się już *de facto* państwem o charakterze publicznoprawnym. Stało się tak mimo tego, że ciągle wiele terytoriów tworzących monarchię, pozostawało jeszcze poza bezpośrednim zarządem monarchy. Okupiona wielkimi stratami długotrwała konfrontacja z Anglią rozpoczęła okres budowania potęgi królestwa, a jedną z podstaw tej potęgi był ustrój wewnętrzny zapewniający siłę władzy królewskiej. Zanim jednak do tego doszło, powstał model ustrojowy, w którym król musiał podjąć współpracę z ukształtowaną reprezentacją stanów francuskich.

Istotną modyfikacją było odejście od dotychczasowej zasady określającej ograniczenie kręgu bezpośrednich poddanych króla tylko do jego bezpośrednich wasali, na rzecz zasady poddaństwa całego narodu. Jednak rozumiano ją w tym wypadku nie w kategoriach właściwych dla stosunków

lennych, a więc relacji senior–wasal, ale w kategoriach wywodzącej się z tradycji rzymskiej koncepcji publicznoprawnego podporządkowania władzy królewskiej. Był to element sprzyjający stopniowemu wzmocnieniu pozycji władców francuskich, przełamywał bowiem dotychczasową silną pozycję panów senioralnych.

Systematycznej rozbudowie ulegał w dalszym ciągu królewski aparat władzy. **Rada królewska** składająca się ciągle z dosyć swobodnie kształtowanej przez monarchę grupy współpracowników była ciałem wspierającym go w zakresie prowadzenia polityki zagranicznej i wojskowej oraz najważniejszych spraw dotyczących zarządu krajem. W ramach rady coraz poważniejszą pozycję zdobywali sobie jej stali członkowie – **radcy królewscy**. Ta grupa królewskich funkcjonariuszy była przezeń optacana, a wywodziła się z wykształconych na uniwersytetach świeckich elit. Radcy poświęcali się już tylko służbie na rzecz korony.

Wobec sporów rady z parlamentem wokół zakresu kompetencji sądowniczych, u schyłku XV wieku wyodrębniono z niej **wielką radę** (*Grand Conseil*). Wielka rada, urzędując stale w Paryżu, opierała swój skład wyłącznie o radców królewskich i przejęła część kompetencji sądowniczych.

Stopniowo rozwijała również zakres swych zainteresowań **izba obrachunkowa**. Także jej skład ulegał stopniowej profesjonalizacji. Ta właśnie izba przejęła zarząd skarbem państwa, administrowała dobrami królewskimi oraz wykonywała funkcje sądownicze w zakresie spraw skarbowych.

Do schyłku wieku XVI nie zmienił się natomiast w sposób znaczący system zarządu terytorialnego. Jednakże i prewoci, i baliwowie utracili pewne uprawnienia na rzecz nowych urzędów. Dotyczyło to zwłaszcza spraw skarbowych, gdzie wraz z rozwojem izby obrachunkowej rozwijał się również odrębny system terenowej administracji skarbowej. Podobnie rzecz się miała w zakresie spraw wojskowych, co wiązało się z powołaniem urzędów **gubernatorów**.

Administracja w monarchii angielskiej

Szereg istniejących królestw i księstw na terenie Brytanii, przyjęto w drodze długotrwałej ewolucji formę heptarchii – siedmiu królestw, które w IX wieku podporządkowane zostały władzy jednego ośrodka kierowanego przez króla Alfreda Wielkiego. Państwo pozostawało jednak swego rodzaju federacją posiadających znaczny zakres niezależności państw, wyrastających na bazie podziałów plemiennych. Królestwa wchodzące w skład federacji były państwami, w których pozycja panującego monarchy była stosunkowo silna, ale jednocześnie trwały demokratyczne instytucje wywodzące się z okresu plemiennego. Rozbudowane elity odgrywały nierzadko bardzo ważną, nawet decydującą rolę w funkcjonowaniu tych organizmów i właśnie tradycja tego silnego współdecydowania o losach swego państwa, stała się jednym z punktów odniesienia w walce o ograniczenie samowoli królewskiej już po zdobyciu Anglii przez Normanów.

Najazd osiadłych we francuskiej Normandii Normanów pod wodzą Wilhelma Zdobywcy w 1066 roku otworzył zupełnie nowy okres w dziejach ustrojowych Anglii. Przebiegająca dotąd w sposób naturalny ewolucja ustrojowa została przerwana. Najeźdźcy, pozostając zdecydowaną mniejszością na wyspie, poddając się równocześnie procesowi asymilacji kulturowej, musieli stworzyć taki system władzy, który pozwoliłby im utrzymać dominację oraz efektywnie rządzić. Powstały zatem rozwiązania, które różniły się zasadniczo od modeli ustrojowych charakterystycznych dla tworzących się państw na obszarze byłego cesarstwa karolińskiego.

Przede wszystkim zwycięscy królowie narzucili zasadę powszechnego poddaństwa ludu angielskiego. Angielski system lenny miał taką konstrukcję, która czyniła wszystkich posiadaczy ziemi bezpośrednimi wasalami króla. W taki sposób w Anglii nie dopuszczono, by w skomplikowanych układach zależności osobistych rozmyta została podstawowa zasada powszechnego zwierzchnictwa władzy królewskiej. Choć jeszcze w sposób

nie do końca precyzyjny, właśnie powyższe rozwiązania stały się punktem wyjścia do budowania państwa, w którym *de facto* nie przyjęto formy monarchii patrymonialnej.

W początkowym okresie zdobywcy Anglii nie ustalili zasad następstwa tronu. Spory o koronę między następcami Wilhelma stały się okazją do uzyskania pierwszych ustępstw od nowych władców. W 1100 r. w zamian za poparcie swych starań o tron Henryk I nadał pierwszą kartę swobód, w której znajdowały się samoograniczenia monarchy w dziedzinie fiskalnej oraz w zakresie respektowania (jeszcze w dość jednak ograniczonym stopniu) podstawowych praw podmiotowych poddanych. Ponownie sytuacja taka miała miejsce w 1135 r., kiedy kolejny kandydat do tronu, Stefan, musiał potwierdzić prawa nadane przez swych poprzedników. Dopiero w drugiej połowie XII wieku Henryk II stworzył podstawy do traktowania tronu jako dziedzicznego, dzięki czemu jego syn, Ryszard I, już bez elekcji objął panowanie. Ta zasada ostatecznie zwyciężyła. Od 1301 r. ustalił się obyczaj powierzenia następcy tronu tytułu księcia Walii, co oznaczało niejako desygnowanie w przyszłości na tron królewski. W systemie angielskim nie wykluczano możliwości obejmowania tronu przez córki panującego (był to tzw. system kognatyczny).

Konieczność utrzymania w zależności ludności rodzimej zmuszała najeźdźców do przyjęcia rozwiązań, w których **monarcha dysponował bardzo silną władzą**. Przede wszystkim, jak wskazywano, był zwierzchnikiem lennym wszystkich mieszkańców, co zmuszało ich wszystkich do świadczeń bezpośrednio na rzecz państwa. Chodziło tu tak o zobowiązania natury finansowej – daniny i podatki – jak i obowiązek służby wojskowej na wezwanie władcy. Król, jako najwyższy strażnik pokoju wewnętrznego, był też najwyższym sędzią, stanowił niezbędne prawa, miał pełną swobodę w prowadzeniu polityki zagranicznej, polityki wojskowej, a także w powoływaniu urzędników, co dawało mu gwarancję realizowania przez nich jego dyspozycji. Król dysponował bardzo ważnym instrumentem realizacji swych uprawnień. Był to tzw. **writ (breve)**, czyli pisemny nakaz wykonania swego polecenia. Zlekceważenie takiego nakazu oznaczało przestępstwo obrazy majestatu władcy.

Kuria królewska, zwana też radą królewską, funkcjonowała w Anglii w dwóch postaciach. Jako tzw. **wielka rada** obejmowała urzędników królewskich oraz grono najważniejszych lenników korony, głównie wywodzących się spośród elit normañskich. Ciało to zbierało się trzy razy do

roku i stanowiło swego rodzaju organ doradczy panującego. Rada ściślejsza ograniczona była do najważniejszych dygnitarzy królewskich oraz wybranych przedstawicieli elit arystokratycznych. Ciało to w sposób stały współpracowało z monarchą w wykonywaniu zadań państwowych, choć co do zasady również miało tylko kompetencje opiniodawcze. Jednak fakt stałej obecności na dworze królewskim jej członków czynił z niej ważny element ustrojowy.

Najważniejszym urzędnikiem w nowej administracji angielskiej stał się **wielki justycjariusz** (*capitalis iusticiarius*). Był on głównym współpracownikiem króla i *de facto* jego zastępcą, o ile ten nie przebywał w kraju lub jeśli dokonywał objazdu kraju. Nadmierny wzrost pozycji justycjariuszy spowodował, że w początkach XIII wieku instytucję tę zlikwidowano. Jego funkcje przejął ustanowiony wtedy urząd **kanclerza**. Kanclerz początkowo był sekretarzem królewskim, a następnie zwierzchnikiem jego kancelarii. Od XIII wieku właśnie kanclerz stał się najważniejszym współpracownikiem monarchy w aparacie administracyjnym. Powołany też został urząd **skarbnika**, który stał na czele kolegijskiego kierownictwa skarbu królewskiego zwanego **Exchequer**. Odpowiadał on za całość spraw związanych z funkcjonowaniem skarbu koronnego, pełnił też funkcję sądu w sprawach skarbowych.

Kraj podzielony był, podobnie jak w okresie anglosaskim, na hrabstwa (*shire*), w których formalnie władza należała do hrabiów. Faktyczną władzę przejęli jednak **szeryfowie**, których mianował król. Normanowie wykluczili dziedziczenie tego urzędu i dzięki temu pozostał on jednym z podstawowych instrumentów wykonywania przez nich władzy. Jednocześnie prowadzili politykę powierzenia tego urzędu nie lokalnym arystokracjom, ale zależnym od siebie uboższym rycerzom. Szeryfom przysługiwały uprawnienia skarbowe, sądowe, wojskowe i administracyjno-polityczne, a podstawą ich utrzymania były nadwyżki z uzyskanych na rzecz monarchy podatków czy danin. Ich pomocnikami byli balliowie. Hrabstwa dzieliły się na setnie, te zaś na gminy.

W 1215 roku król Jan bez Ziemi, pod bardzo silnym naporem swych poddanych, zmuszony był wydać **Wielką Kartę Swobód** (*Magna Charta Libertatum*), w której zobowiązywał się do ograniczenia dotychczasowej samowoli w dziedzinie podatkowej oraz wykonywania wymiaru sprawiedliwości. Podatek tarczowy, będący substytutem obowiązku służby wojskowej, miał być odtąd ściągany jedynie za zgodą Wielkiej Rady, której

skład miał być istotnie rozszerzony (art. 12 i 14). Sprawy podlegające sądom królewskim nie mogły być odtąd przekazywane innym urzędnikom (art. 24), każdy poddany miał zaś prawo bycia sądzonym przez równych sobie (art. 21 i 39). Kary wymierzane przez sądy musiały uwzględniać konieczność pozostawienia rodzinie skazanego części majątku na jej utrzymanie (art. 20). Najważniejsze jednak, iż nad przestrzeganiem postanowień Karty czuwać miała specjalna komisja, złożona z 25 baronów (w tym mayora Londynu). Naruszenie przez władcę swych zobowiązań, mogło spowodować wezwaniem przez nią poddanych do nieposłuszeństwa wobec króla (art. 61).

Karta była punktem zwrotnym w dziejach Anglii, stworzyła bowiem podstawy do budowy systemu ustrojowego, w którym poddani wyposażeni zostali w daleko idące prawa wobec swego monarchy. Powstaniu Karty towarzyszyło kształtowanie się publiczno-prawnego charakteru państwa. Znalazło to wyraz w twórczości wybitnego prawnika H. Bractona głoszącego, że król podporządkowany jest Bogu i prawu, w tym wypadku prawu korony, w oparciu o które rządził. W efekcie doprowadziło to do powstania parlamentu, którego kompetencje ograniczać zaczęły dotychczasowe uprawnienia króla. Król zachował prawo do wydawania tymczasowych aktów prawnych w postaci ordonansów i proklamacji, miał też prawo selektywnego zawieszania postanowień uchwalonych ustaw dzięki dyspensie, ale przynajmniej do początków XVI wieku pozycja parlamentu systematycznie rosła. Wyrazem tej zasadniczej zmiany pozycji panującego, była formuła określająca go jako swoistego członka parlamentu – *The King in Parliament*.

Administracja w innych krajach europejskich

9.1. Administracja w królestwie Sycylii

Jednym z wielu sukcesów Normanów było opanowanie południa Włoch i Sycylii. Rozpoczęli oni tam budowę nowego państwa, co czynili, wykorzystując w ramach tworzonej polityczno-administracyjno-prawnej struktury instytucje ludów podbitych – głównie Bizantyńczyków, Greków i Arabów. Podobnie postępowali oni w początkach X wieku, kiedy opanowali wielką część atlantyckiego wybrzeża państwa Franków i na podporządkowanym sobie obszarze przejmowali i udoskonalili instytucje karolińskie.

Na opanowywanych obszarach zachowywali więc instytucje dotychczasowe, a nawet pozwalali sprawować dotychczasowe urzędy Arabom i Grekom. Wprowadzili jednak nowy wymóg w postaci zdania specjalnego egzaminu, którego pozytywny rezultat uprawniał do zajmowania urzędu. Jest charakterystyczne, że nie stawiali w tym wypadku żadnych warunków dotyczących pochodzenia społecznego kandydata, co otwierało możliwości awansu praktycznie każdemu poddanemu.

Władza królów sycylijskich była bardzo silna. Wzorując się na rozwiązaniach bizantyńskich i częściowo arabskich, przyjmowali oni, że są bezpośrednimi zwierzchnikami każdego poddanego. Korzystali z władzy stanowienia prawa, czego efektem była mająca olbrzymi jak na owe czasy zakres działalność w tym zakresie. Oprócz władzy administracyjnej i wojskowej, mieli oni też najwyższą władzę sądowniczą, a wzorem Bizancjum uznawali się także za zwierzchników Kościoła w swoim państwie. Choć formalnie władza królów normańskich miała charakter niemal nieograniczony i w istocie stali oni ponad prawem, to w praktyce rozwinęli system rządzenia przy pomocy i poprzez prawo. Stawiali się oni w ten sposób swoistymi prekursorami nowożytnych monarchii absolutnych.

Przy królu powstała w oparciu o istniejącą radę królewską **walna rada**. Miała ona jedynie funkcje opiniotwórcze i doradcze i nie wykształciła się

z niej, wzorem późniejszych monarchii europejskich, reprezentacja stanowa. W XIII wieku, w skład rady, oprócz dotychczasowych jej członków – dostojników kościelnych i elity arystokratycznej – weszli też przedstawiciele miast królewskich. Jednak kryzys królestwa w drugiej połowie XIII wieku uniemożliwił dalszy rozwój tego ciała.

Wzorując się zapewne na kurii papieskiej, królowie Sycylii rozbudowali kancelarię królewską, którą kierował **kanclerz**. W ramach aparatu centralnego, ważną funkcję pełnił też **naczelnny justycjariusz**, kierujący aparatem terenowym oraz sądownictwem karnym. Ważną pozycję w aparacie centralnym zajmował też **admiral**, odpowiadający za sprawy marynarki i ogólnie polityki morskiej. Natomiast wzorując się na arabskim systemie skarbowym, zorganizowali swój aparat skarbowy (**dogana**), którym kierował **naczelnny komornik**. Zorganizowane wokół tych osób aparaty urzędnicze pełniły faktycznie rolę swoistych resortów ministerialnych. Charakterystycznym elementem było tu też to, że urzędy powyższe, jak również urzędy niższe w centrali czy w terenie, Normanowie powierzali osobom z różnych warstw społecznych i tworzyli w ten sposób swoisty fachowy aparat urzędniczy, pozostający na służbie publicznej.

Państwo podzielone zostało na okręgi, w których władzę sprawowali **justycjariusze**. Byli oni podporządkowani kierownictwu naczelnego justycjariusza. Justycjariusze posiadali w okręgu pełnię władzy administracyjnej, wykonywali również funkcje sądownicze w zakresie spraw karnych. Równolegle istniała sieć **komorników**, którzy odpowiadali za funkcjonowanie systemu skarbowego, a także wykonywali funkcje sądownicze w sprawach cywilnych. Natomiast na najniższym szczeblu ustanowiono urząd **bajula** (wzorowany na rozwiązaniu frankońskim), który sprawował władzę administracyjną, skarbową i sądowniczą.

9.2. Administracja w republice weneckiej

Republika wenecka istniała ponad tysiąc lat i w tym okresie przechodziła – co oczywiste – szereg przemian ustrojowych. Charakterystyczny jednak pozostaje fakt, że w ciągu całego tego okresu faktyczne rządy w republice sprawowała stosunkowo wąska grupa najbogatszych rodzin. W pewnym sensie było to swoistą kontynuacją republikańskiego modelu rzymskiego, gdzie decydującą rolę odgrywały również rodziny arystokratyczne,

dzierżące tytuły senatorskie i konsularne. Właśnie tak pojmowany rzymski republikanizm był przez wieki swego rodzaju punktem odniesienia dla Wenecjan.

Początkowo wszakże niemal wszyscy obywatele podejmowali najważniejsze decyzje. I tak pierwszego dożę w wieku wybrał właśnie ogół obywateli zamieszkujących weneckie laguny. Mimo późniejszych prób ograniczania tej formuły wyboru, pozostała ona stałą zasadą ustrojową. Do XII wieku wyboru dokonywano na zgromadzeniu obywateli miasta – *arengo*. Zgromadzenie to mogło stanowić prawa obowiązujące w Wenecji.

Także w początkowym okresie istnienia republiki kształtować się zaczęła **rada państwowa**, składająca się najpierw z dostojników kościelnych. Z czasem jej skład ulegał sukcesywnej rozbudowie. W konsekwencji doszło do powstania **wielkiej rady** (*Maggior Consiglio*). W pierwszym okresie istnienia republiki, bardzo silną władzę posiadał doża, którego pozycję wzmocniało oparcie jego elekcji o wolę większości obywateli i sprawowanie urzędu dożywotnio.

W połowie XII wieku doszło do poważnego kryzysu ustrojowego, konsekwencją którego stały się głębokie zmiany w latach 1172–1173. Ważnym czynnikiem wpływającym na kierunek przeprowadzanych zmian był również znaczny przyrost ludności zamieszkującej republikę, a także wzrost ilości podporządkowanych jej terytoriów. Utrudniało to w sposób obiektywny funkcjonowanie jako podstawowego instrumentu ustrojowego zgromadzenia wszystkich obywateli.

W efekcie przeprowadzonych zmian, kompetencje zgromadzenia zostały ograniczone jedynie do dwóch spraw: wyboru doży oraz podjęcia decyzji o wojnie. Natomiast podstawowe uprawnienia dotychczasowego zgromadzenia przejęła **wielka rada**, działająca *de facto* jako parlament republiki.

Wielka rada była ciałem bardzo licznym. Początkowo liczyła w granicach 200–300 członków, ale z czasem jej skład urósł aż do ponad tysiąca członków, by w XVI wieku przekroczyć liczbę 1500 rajców. Pierwszy skład Wielkiej Rady wyłoniony został przez elektorów powołanych w każdej z sześciu dzielnic republiki. Natomiast kolejne kolegia elektorskie wyłaniała już sama Rada. W ten sposób skład Rady został faktycznie zamknięty, arystokracja, która zdobyła miejsca w tym ciele, zagwarantowała bowiem dla siebie praktycznie nieograniczone reelekcje. Stan taki został sformalizowany, przyjęto bowiem, że o miejsca w niej ubiegać się mogli jedynie członkowie rodów wpisanych do tzw. Złotej Księgi.

To zatem właśnie Rada stała się głównym instrumentem rządzenia Wenecją przez najbogatszych jej mieszkańców. Prezentowane zmiany złożyły bowiem w ręce rady najważniejsze kompetencje, w tym także faktyczne zwierzchnictwo nad dożą. To wielka rada uchwalała prawa obowiązujące w republice, podejmowała decyzje w sprawach podatków, decydowała o wojnie i pokoju, dokonywała wyboru doży oraz innych urzędników. Wprawdzie w przypadku uchwał dotyczących wojny i wyboru doży decyzje rady musiało zaakceptować wspomniane zgromadzenie, ale w praktyce była to zwykła formalność. Inicjatywę ustawodawczą miał w Radzie doża, jego sześciu doradców oraz niektórzy urzędnicy.

W wyniku powyższych zmian istotnemu ograniczeniu uległy kompetencje doży. Przede wszystkim powstała rada przyboczna, która wraz z dożą tworzyła **radę mniejszą** (*Minor Consiglio*), nazywaną później **siniorią** (*Serenissima Signoria Veneta*). W skład tego ciała oprócz doży wchodziło 6 doradców, najpierw wybieranych przez wielką radę, a następnie zaś desygnowanych do niej przez sześć dzielnic, na które podzielona była republika. Skład uzupełniało trzech przewodniczących tzw. rady czterdziestu. Kadencja wszystkich członków rady (poza dożą) wynosiła jeden rok, ale była możliwość ich reelekcji. Sinioria powoływana była po to, by kontrolować na bieżąco poczynania doży.

Najważniejsze decyzje państwowe doża podejmować mógł tylko we współpracy z członkami tego ciała (głównie sześcioma doradcami) i za zgodą wielkiej rady. Sinioria była też kolegialnym kierownictwem wielkiej rady i senatu.

W celu ograniczenia dotychczasowej władzy doży wyłoniono jeszcze dwa kolejne ciała kolegialne. Po pierwsze był to **senat**, składający się z dwóch kategorii członków: wybieranych przez wielką radę oraz członków wchodzących doń z urzędu (liczba senatorów doszła do ponad 300). Do zadań senatu należało prowadzenie polityki zagranicznej, zarząd finansami państwa, powoływanie dowódców wojskowych czy wreszcie odpowiedzialność za sprawy kościelno-wyznaniowe.

Drugim ciałem, będącym swoistym pośrednikiem między Wielką Radą a Siniorią, była wspomniana już **rada czterdziestu** (*Quarantia*). Złożona z mędrców wykonywała też funkcje sędownicze. Stała się ona swego rodzaju ądem najwyższym republiki. W jej składzie znajdowały się cztery sekcje: jedna rozpatrująca odwołania w sprawach karnych, trzy w sprawach cywilnych (każda dla innego obszaru republiki).

Wreszcie w XIV wieku powstało jeszcze jedno ciało kolegialne – **rada dziesięciu** (*Consiglio dei Dieci*). Zadaniem tego ciała było czuwanie, by nie następowały zamachy przeciwko republice. Radzie podlegało tzw. **kolegium trzech inkwizytorów** (*Inquisitori di Stato*), kierujące tajną policją Wenecji, a więc instytucji będącej swego rodzaju filarem rządów oligarchii w tym państwie.

Ustrój republiki weneckiej wykazywał, jak widać, bardzo wiele elementów zbieżnych z różnymi rozwiązaniami przyjętymi dużo wcześniej w republikańskim Rzymie. Odchodząc od systemu charakteryzującego się silną, nieomal absolutną władzą doży, stworzono model bazujący na wielości ciał kolegialnych, wzajemnie się kontrolujących i z przenikającymi się kompetencjami. Miało to jednak służyć nie tyle zapobieżeniu – jak w Rzymie – zwrotowi ku absolutyzmowi, ile zagwarantowaniu rządów elit arystokratycznych. Nie doszło w Wenecji do rozszerzenia instytucji republikańskich na wszystkie warstwy społeczne, ale z drugiej strony istniejące ciała dawały prawo udziału w życiu politycznym republiki bardzo licznym grupom obywateli. Z całą pewnością jednak utrzymanie takiej formy ustrojowej w tak długim okresie czasu, w otoczeniu państw o zupełnie innych rozwiązaniach ustrojowych, musi budzić wielkie uznanie.

9.3. Administracja w państwie Zakonu Krzyżackiego

Zakon krzyżacki powstał w Ziemi Świętej w XII wieku, a w początkach XIII wieku przez Węgry dotarł na ziemie polskie. Jednak do schyłku XIII wieku zakon nie traktował podbijanych terenów Prus jako swojej siedziby docelowej. Władze Zakonu przeniosły się w tym czasie do Wenecji, skąd podejmowały działania, których celem było utrzymanie Królestwa Jerozolimskiego. Kiedy jednak to upadło w 1291 r., a Krzyżacy opanowali w 1309 r. Pomorze Gdańskie, zapadła decyzja o przeniesieniu głównej siedziby Zakonu na wschód Europy. Decyzji tej towarzyszyło przeorientowanie dotychczasowego profilu zakonu – przestały dominować elementy związane z misją religijną, a w to miejsce na czoło wysunęły się zagadnienia związane z podbojem militarnym i będącą ich konsekwencją koniecznością organizacji państwa. Doprowadziło to też do pewnej zmiany w dotychczas istniejących rozwiązaniach ustrojowych.

W początkowej fazie struktura zakonu miała kształt wzorowany na innych zakonach rycerskich. Podstawowym dokumentem były **Statuty**, zatwierdzone jako **Statuty braci domu niemieckiego Panny Marii w Jerozolimie** w 1244 r. przez papieża. Dokumenty te były swoistą konstytucją zakonu, a później państwa zakonnego. Statuty składały się z trzech części: reguły, ustaw przyjętych przez kapitułę oraz orzeczeń interpretujących sytuacje sporne. Statuty szczegółowo określały ustrój władz zakonu i zakres ich kompetencji, ale także zasady członkostwa, obowiązki wojskowe rycerzy, zasady dotyczące praktyk religijnych i prowadzenia działalności charytatywnej.

Jako najwyższe ośrodki władzy określone zostały instytucje **wielkiego mistrza** oraz **kapituły generalnej**. Kapituła generalna była corocznym zgromadzeniem wszystkich urzędników zakonu i mistrzów krajowych. Wraz z rozwojem terytorialnym dodatkową formą reprezentacji opinii braci zakonnych stały się zgromadzenia w postaci **kapituł prowincjonalnych**. Głównym zadaniem kapituł generalnych był wybór wielkiego mistrza jako najwyższej władzy w Zakonie. Wybrany pełnił ten urząd dożywotnio, a jego władza miała w istocie nieograniczony charakter. Jedynie w pewnych kwestiach finansowych oraz w zakresie stanowienia przepisów wewnętrznych głos miała kapituła generalna.

Do pomocy w zarządzaniu coraz większym państwem wielki mistrz miał silnie scentralizowany aparat administracyjny. Na czele tego aparatu stał swego rodzaju „rząd” zakonu, składający się z najbliższych współpracowników wielkiego mistrza. Byli to najwyżsi urzędnicy zakonni: **wielki komtur**, będący zastępcą Wielkiego Mistrza (kierował całą administracją wewnętrzną oraz sprawami gospodarczymi Zakonu), **wielki marszałek** (odpowiedzialny za sprawy wojskowe), **wielki szpitalnik** (odpowiedzialny za działalność charytatywną), **wielki szatny** (odpowiedzialny za sprawy zaopatrzenia rycerzy) oraz **wielki skarbnik** (odpowiedzialny za sprawy finansowe i zarządzający skarbem zakonnym). Po zainstalowaniu Zakonu w Prusach pojawiły się jeszcze dwa urzędy ministerialne: **mincerz** (odpowiadający za politykę monetarną Zakonu) oraz **wielki szafarz** (odpowiadający za politykę handlową). Ów rząd wspierał Wielkiego Mistrza, zwłaszcza zaś współdziałał z nim w określaniu polityki zagranicznej Zakonu.

Posiadłości terytorialne Zakonu (będące tak efektem określonych nadań, jak i zdobyczy) nazywane były prowincjami – **baliwatami**. U schyłku XIII wieku Zakon posiadał takie prowincje na obszarze Europy

i w Azji Mniejszej (a więc w Niemczech, Włoszech, Francji, Hiszpanii, Grecji i Syrii). Z uwagi na liczbę tych baliwatów, zarządzanych przez **komturów krajowych**, dla usprawnienia zarządu utworzono nowy urząd – **mistrza krajowego niemieckiego**. Jednocześnie dla zdobytych obszarów Prus i Inflant ustanowiono wtedy porównywalne rangą urzędy **mistrza krajowego Prus** oraz **mistrza krajowego Inflant**. Najniższą jednostką administracyjną zakonu była **komturia** (komenda) z **komturem** na czele. Komturia była obszarem, którego centralnym punktem pozostawał zamek lub dom zakonny. W Prusach i Inflantach komtur był równocześnie zwierzchnikiem administracyjnym i wojskowym określonego obszaru. U boku komtura działał **konwent**, który według reguły składać się miał przynajmniej z 13 rycerzy (ale dopuszczano tu odstępstwa).

Po usadowieniu się w Prusach istotnym *novum* było ograniczenie dotychczasowej autonomii komturii. Odnosiło się to zwłaszcza do spraw gospodarczych i finansowych. Uzyskali natomiast komturowie władzę sądowniczą nad zamieszkującymi obszar komturii poddanymi. Ścisłe podporządkowana władzom zakonnym była organizacja kościelna. Biskupów ustanowionych dla terenów położonych w granicach państwa zakonnego podporządkowano wielkiemu mistrzowi, a proboszczów powstających parafii uzależniono od komturów.

Dalszy rozwój sieci komturii w Prusach, jak również nadmierna rola Mistrza Krajowego Prus, spowodowały, że ustanowiono też w to miejsce dwa nowe stanowiska – **komtura krajowego Chełmińskiego** oraz **komtura krajowego Pomorskiego**.

Zakon krzyżacki, wskutek trudności wewnętrznych, w drugiej połowie XV wieku wszedł w fazę głębokiego kryzysu. Doprowadził on w początkach XVI wieku do upadku tego państwa, a na jego pozostałościach zaczęto tworzyć nowe rozwiązania. Paradoksalnie jednak klęska tej państwowości następowała w takim momencie, gdy w Europie pod wpływem reformacji zaczęły kształtować się rozwiązania ustrojowe podobne do silnie scentralizowanego systemu państwa zakonnego.

Warto natomiast wskazać, że system organizacji administracji w państwie zakonnym był nawet dalej zaawansowany niż w państwach absolutnych, a zasada istnienia jednoosobowych urzędów administracyjnych zwycięży w Europie dopiero w początkach XIX wieku. Bez wątpienia dla nowożytnych państw w XIX wieku model administracji zakonnej był ważnym źródłem inspiracji.

Początki administracji w państwie polskim

10.1. Powstanie administracji w państwie polskim

Ukształtowany w pierwszej fazie istnienia państwa polskiego model ustrojowy charakteryzował się bardzo silną pozycją panującego. Było to w dużej mierze konsekwencją ciągłości dynastycznej, trwającej jeszcze zapewne od przełomu IX i X stulecia. Jakkolwiek w tym czasie, formalnie rzecz biorąc, pewne znaczenie miał w dalszym ciągu wywodzący się z tradycji plemiennej wiec, to jego rola sprowadzała się raczej do potwierdzania woli panującego, jeszcze za życia desygnującego swego następcę. W sytuacjach gdy dochodziło do buntów, wiece wskazywały często innego następcę, ale pochodził on z grona rodziny panujących Piastów. Panujący posiadał w swych rękach całość władzy wykonawczej w państwie, mianował urzędników centralnych i terenowych, był najwyższym dowódcą wojskowym, kierował polityką zagraniczną, posiadał najwyższą władzę sądowniczą. Coraz częściej wydawał też nowe prawa, odnoszące się wszakże głównie do spraw ogólnopaństwowych.

Systematycznie swe znaczenie u boku monarchy zwiększała **rada starszych**. Była ona złożona z najbliższych współpracowników władcy. Ci rekrutowali się przede wszystkim spośród członków rodziny panującego oraz elity drużyny książęcej. To właśnie owi wojskowi stawali się trzonem nowej arystokracji, która wchodziła nierzadko w ostre konflikty ze starą arystokracją, wywodzącą się ze struktur rodowo-plemiennych.

Bardzo ważną instytucją, która przetrwała z okresu wcześniejszego, było przystępujące ludności, a w praktyce grupie tzw. zacnych obywateli, prawo oporu wobec władcy naruszającego istniejące obyczaje lub prawa ludności. Odpowiedzią na to mogło być wypowiedzenie takiemu władcy posuszeństwa, a w konsekwencji tzw. zegnanie z tronu. Z prawa tego w okresie od XI do XIII wieku korzystano bardzo często i nierzadko prowadziło to do znaczących konfliktów wewnętrznych w państwie (np. druga

faza rządów Mieszka II oraz okres po jego śmierci czy kryzys w konsekwencji konfliktu Bolesława II z biskupem Stanisławem).

Wobec konfliktów wokół obsady tronu polskiego statut Bolesława Krzywoustego z 1138 r. był ważną próbą stworzenia nowego mechanizmu ustrojowego. Postanowienia tego aktu miały zatem gwarantować z jednej strony indywidualne prawa wszystkich członków rodziny panującej, z drugiej zaś zapewnić jedność państwa i sprawność działania jego ośrodka centralnego. Zasady **pryncypatu** i **senioratu** miały tworzyć mechanizm silnych rządów jednego z następców tronu. Istotą tego rozwiązania było to, że tron miał obejmować każdorazowo najstarszy z żyjących członków rodziny panującej. Po obaleniu tej zasady – mimo prób jej przywrócenia – nie zdołano już skonstruować żadnych innych rozwiązań zapewniających funkcjonowanie wyraźnie określonego ośrodka centralnego.

Symbolicznym wyrazem posiadania władzy miało być dziedziczenie tronu krakowskiego i dzielnicy senioralnej. Jednak faktyczne uprawnienia z tego wynikające były znikome. Senior miał zatem prowadzić politykę zewnętrzną, to on miał wpływ na nominację arcybiskupa gnieźnieńskiego, mógł wreszcie obsadzać swymi załogami twierdze w dzielnicach braci bądź kuzynów.

Żaden władca krakowski nie miał więc w okresie rozbicia państwa, istotnych instrumentów prawno-ustrojowych, przy pomocy których miałby możliwość wpływania na decyzje książąt w poszczególnych dzielnicach. Ci zaś, chcąc podkreślić swoją samodzielną pozycję, rozbudowywali dzielnicowe instytucje władzy, w tym własne aparaty administracyjne. Pogłębiało to separatyzm dzielnicowy i utrudniało przez długi czas dążenia unifikacyjne.

Odpowiadający ówczesnym wzorcom aparat państwowy zaczęto tworzyć jeszcze w X wieku. W początkowym okresie najwyższym obok księcia–króla urzędnikiem w państwie był **komes nadworny** (**żupan**). Mógł on w określonych sytuacjach (zwykle na żądanie władcy) zastępować monarchę w wybranych dziedzinach zarządu państwem. Sytuacja taka, wobec częstych podróży po kraju czy wobec dowodzenia podczas konfliktów, pojawiała się nader często.

Pojawiła się instytucja **wojewody** (*comes palatinum*), który wyznaczany był przez panującego do kierowania wojskami i dowodzenia w określonych kampaniach. Z czasem wojewoda stał się głównym urzędnikiem w państwie, a funkcje dworskie (w miejsce żupana) pomagał mu wykonywać

podkomorzy nadworny. W wykonywaniu kompetencji sędowniczych pomagał monarsze **sędzia nadworny** (*iudex curiae*), który odpowiadał za formalną stronę funkcjonowania sądu królewskiego. Wreszcie ważną pozycję na dworze zajmował **skarbnik królewski** (*thesaurarius*), strzegący nie tylko skarbu i kosztowności władcy, ale odpowiadający także za bezpieczeństwo najważniejszych dokumentów państwowych.

Wzorem niemieckim i czeskim powstawały również urzędy nadworne – cześnik, stolnik, koniuszy czy łowczy. Właśnie obsadzanie tego typu urzędów było w rękach władcy ważnym instrumentem kształtowania pożądanych przez niego, lojalnych elit.

W XII wieku pojawiła się instytucja **kanclerza**, który początkowo był strażnikiem pieczęci królewskiej (książęcej). Kanclerz przygotowywał dokumenty państwowe, a z czasem jako zwierzchnik rozbudowującej się i nabierającej coraz większego znaczenia kancelarii, stał się w praktyce najważniejszym urzędnikiem na dworze.

Rozwój terytorialny państwa zmuszał też pierwszych Piastów do tworzenia podległych sobie urzędów w terenie. Początkowo kraj dzielił się na **provincje**, zarządzane przez namiestników prowincjonalnych. Następnie prowincje przyjęły postać **dzielnic**. Liczba tych jednostek wskutek dalszych podziałów między członków rodziny piastowskiej stale rosła. Faktycznymi władcami dzielnic stawali się książęta piastowscy.

Natomiast na niższym szczeblu rozwinęła się stopniowo sieć **kasztelanii**. Kasztelanie były terenami położonymi wokół głównych grodów królewskich. Początkowo były one kierowane przez komesów grodowych, a następnie przez kasztelanów.

Ponieważ gród z zamkiem (kasztel) był podstawowym ogniwem systemu obronnego państwa, **kasztelan** wyposażony był w znaczący zakres kompetencji. Miał uprawnienia administracyjne na podległym sobie terenie, w szczególności w zakresie skarbowym. Kasztelan posiadał władzę wojskową, wykonywał też w imieniu króla określone funkcje sędownicze. Początkowo liczba kasztelanii nie była znaczna i to powodowało że kasztelanowie mieli silną pozycję. Wraz z rozwojem sieci grodów rosła liczba kasztelanii, dochodząc w XIII wieku do ponad stu. Towarzyszył temu wyraźny proces osłabienia władzy kasztelanów. W XIII wielu ugruntowała się zasada dziedziczenia urzędów kasztelańskich przez najznacześniejsze rody w poszczególnych prowincjach. Wprawdzie formalnie nominacji dokonywał monarcha, ale presja społeczności lokalnych na

powierzanie urzędów takim właśnie rodom stała się istotnym ograniczeniem kompetencji władcy w zarządzie terytorialnym.

Warto też dodać, że wokół kasztelana powstało szereg nowych urzędów. Spośród nich ważne funkcje należały do: **chorążego**, który w imieniu kasztelana odpowiadał za mobilizację miejscowego rycerstwa na wezwanie panującego, **wojskiego**, który był zastępcą kasztelana w sprawach wojskowych, **sędziego grodowego**, który w jego imieniu wykonywał różne funkcje sądownicze, czy **włodarza**, odpowiadającego za sprawy gospodarcze i skarbowe.

10.2. Zmiany w zarządzie państwie po zjednoczeniu w XIV wieku

Śmierć Kazimierza Wielkiego oznaczała kres liczących blisko pięć stuleci rządów rodziny piastowskiej. Elity ówczesnego królestwa fakt braku odpowiednich formalnych zabezpieczeń na taką ewentualność wykorzystały do tego, by utrwalić swój wpływ na obsadę tronu. Było to nawiązanie do dawnych tradycji wyboru władcy, które w symbolicznej postaci nigdy przecież nie wygasty.

Powołanie na tron Ludwika i jego córki Jadwigi, a następnie jej męża Władysława, utrwaliły w sensie prawnoustrojowym elekcję jako sposób obierania każdorazowo władcy, a nie dynastii. Elekcyjność tronu ugruntowywała jednocześnie publiczno-prawny charakter władzy królewskiej i była swego rodzaju kością rozwinięcia koncepcji Korony Królestwa Polskiego.

W tym jednak okresie – tj. w XIV i XV wieku – krąg podmiotów uprawnionych do udziału w akcie elekcyjnym był stosunkowo niewielki. Kandydata ustalała zatem najpierw rada królewska, następnie zaś odbywał się **zjazd elekcyjny**. W obradach tego zjazdu oprócz członków rady uczestniczyli też przedstawiciele szlachty i najważniejszych miast, a także duchowieństwa. Po wyborze, który w istocie polegał na zatwierdzeniu przedstawionego przez radę kandydata, odbywała się **koronacja**. Podczas tego uroczystego aktu, oprócz przyjęcia insygniów władzy państwowej król składał **przysięgę państwową**. W przysiędze tej elekt zobowiązywał się do przestrzegania dotychczasowych praw (*confirmatio iurium generalis*), do obrony granic państwa oraz do prowadzenia polityki,

której celem miało być odzyskanie utraconych ziem Korony. Od momentu zaprzysiężenia Władysława III król potwierdzał też istniejące prawa stanów.

Warto tu jeszcze wskazać, że formalnie prawo polskie nie wyłączało praw kobiet do sukcesji tronu. Mężcy potomkowie Piastówien mieli w ten sposób tytuł do tronu (Ludwik Węgierski), ale w następstwie przywileju koszyckiego wyrażona została zgoda na objęcie tronu przez kobietę. Jednak prawo kobiet do tronu miało charakter subsydiarny i wymagało odpowiedniej zgody kierowniczych czynników państwowych.

Przywileje nadawane przez monarchów na przełomie XIV i XV wieku poszczególnym grupom społecznym, w tym zwłaszcza szlachcie, w oczywisty sposób wpływały na pozycję panującego. Jednak wbrew upowszechnionym opiniom oznaczało to nie tyle ograniczenie samego zakresu władzy królewskiej, ile samowoli władcy w realizowaniu przysługujących mu uprawnień.

Król pozostawał więc zwierzchnikiem całego systematycznie rozbudowywanego aparatu państwowego. Mógł bez większych przeszkód powoływać i odwoływać urzędników i w aparacie centralnym, i w aparacie terenowym.

W XV wieku król zobowiązał się zasięgać opinii miejscowej szlachty przy powoływaniu swych urzędników w terenie, ale opinia ta nie była dlań jeszcze wiążąca. Dopiero późniejsze zobowiązanie się przez króla, że na urzędy terenowe powoływać będzie osoby zamieszkujące ten teren, wprowadziło dlań pewne ograniczenie. Faktycznie jednak nawet to ograniczenie w istotnym zakresie nie uszczuplało jego zasadniczych uprawnień.

Rozwijała się natomiast, zwłaszcza od panowania Kazimierza Wielkiego, aktywność monarchów w zakresie tworzenia nowych praw. Unifikacja, a później rozrost państwa, wchłanianie nowych obszarów, stanowiły poważne wyzwania. Pojawiające się nowe problemy ogólnopaństwowe, jak również rozwój stosunków prywatno-prawnych, zmuszały niejako panującego do coraz większej aktywności w tej dziedzinie.

Król pozostawał też najwyższym organem sądowniczym, zachowującym prawo wywołania przed swój osąd właściwie każdej sprawy. Ciągłe dla wielu spraw właściwy był tylko sąd królewski i to mimo intensywnego rozwoju sądownictwa stanowego. Był też król najwyższym zwierzchnikiem wojskowym i głównym realizatorem polityki zagranicznej państwa.

Systematycznie rosło od drugiej połowy XIV wieku znaczenie **rady królewskiej**. Powstała ona w oparciu o wcześniejszą radę starszych, ale

w ciągu XIV wieku stała się organem grupującym najważniejszych dostojników państwowych.

Najważniejszymi urzędnikami w aparacie królewskim stali się **kanclerz koronny** i **podkanclerzy**. Podział kompetencji między obydwoma kancle rzami nie był określony prawnie (formalnie różniła ich pozycja, tytułatura czy wielkość używanej pieczęci), a wynikał raczej z określonych dyspozycji ich zwierzchnika, czyli monarchy. Obaj odpowiadali zatem za wykonywanie dyspozycji królewskich tak w zakresie polityki wewnętrznej, jak i zewnętrznej. Funkcję kanclerza koronnego przejął *via facti* podkanclerzy krakowski.

Także urząd podskarbiego krakowskiego stał się faktycznie urzędem **podskarbiego koronnego**. Do niego należał zarząd skarbem państwowym, wspierał go zaś w tej pracy **podskarbi nadworny**.

Powstał też urząd **marszałka koronnego**, który zarządzał dworem monarchy i był mistrzem ceremonii na jego dworze. Oprócz tych dostojników, nazywanych coraz częściej ministrami, w skład rady królewskiej wchodził również dostojnicy kościoła – arcybiskupi i biskupi kościoła katolickiego oraz wojewodowie i ważniejsi kasztelanowie.

Najpoważniejsze wszakże zmiany zaszły w zakresie zarządu terytorialnego państwa. W ciągu XV wieku ukształtował się, głównie w oparciu o stary podział dzielnicowy, podział Korony na **województwa**. Równoległe towarzyszył temu proces przekształcania się kasztelani w **powiaty**. Powiat początkowo był tylko okręgiem sądowym, ale z czasem stał się również okręgiem administracyjnym.

W administracji terenowej najważniejszymi stały się urzędy **wojewodów**, przy czym swoiste pierwszeństwo pośród nich miał urząd **kasztelana krakowskiego**, w województwie krakowskim to on był bowiem odpowiedzialnym wojewody. Wojewoda był zwierzchnikiem rady panów województwa, stanowiącej przez długi czas trzon sejmików ziemskich. Przewodniczył on sejmikowi elekcyjnemu, wyłaniającemu kandydatów na wakujące urzędy w województwie, przewodniczył też sądowi wiecowemu. Do niego należała jurysdykcja nad ludnością żydowską, miał określone uprawnienia wobec miast królewskich (np. powoływanie części rajców, burmistrza), stracił natomiast swoje główne pierwotnie kompetencje w zakresie spraw wojskowych.

Stopniowo stracili natomiast swoje uprawnienia kasztelanowie. Było to konsekwencją emancypacji szlachty, przejmującej uprawnienia sądownicze,

jak również zaniku określonych podatków, zbieranych dotąd przez kasztelanów. Ponieważ jednak grupa kasztelanów wchodziła w skład rady królewskiej, wpływało to na zachowanie prestiżu tego urzędu.

Na przełomie XIII i XIV wieku powstała natomiast nowa instytucja – urząd **starosty**. Urząd ten ustanowili czescy Wacławowie (formalnie po raz pierwszy występuje starosta w dokumentach z datą 1290 r.). Starostowie stali się głównym instrumentem realizacji polityki tych władców na podporządkowanych im obszarach Korony. Powołanie urzędu starostów związane też było z pogłębiającą się słabością urzędu kasztelanów.

Władysław Łokietek przejął ten urząd w odbudowywanym aparacie państwowym i wykorzystał go dla utwierdzenia swej niepewnej początkowo pozycji w państwie. W ciągu XIV wieku urząd ten, określany już mianem **starosty ziemskiego**, stał się podstawą królewskiego aparatu administracyjnego w terenie. Starosta w zastępstwie monarchy wykonywał na podporządkowanym sobie obszarze jego kompetencje sędownicze. Zarządzał on tam majątkiem państwowym i przekazywał uzyskane pożytki na rzecz skarbu koronnego. Starosta był też odpowiedzialny za stan urządzeń obronnych (głównie zamki, stan ich załóg i zaopatrzenie), zwoływał pospolite ruszenie i dowodził nim do czasu oddania pod komendę króla lub wyznaczonych przez niego dowódców. Król, powołując starostów, nie był związany domicyłem kandydata, dawało mu to zatem daleko idącą swobodę w obsadzie tej funkcji.

Na przełomie XIV i XV wieku powołany został urząd **starosty prowincjonalnego** dla Wielkopolski, Rusi Halickiej i Podola.

Odmienny natomiast system zarządu funkcjonował w Małopolsce. Istniejący urząd starosty krakowskiego nie odpowiadał funkcji starosty prowincjonalnego. Na tym obszarze funkcje sędownicze (oraz prokuratorskie) wykonywał **justycjariusz – oprawca**. Za zarząd dobrami koronnymi odpowiadał tu **wielkorządca**, zaś wykonujący funkcje obronne jako dowódcy załóg w zamkach **burgrabiowie** podlegali bezpośrednio królowi. W większych miastach tej prowincji burgrabiowie przyjęli tytuł **starostów grodowych**, która to funkcja odpowiadała instytucji starosty ziemskiego.

Ważną pozycję w aparacie terenowym Korony odgrywać zaczął również **podkomorzy**. Z zarządcy skarbowego stał się on organem o charakterze sędowniczym orzekającym w bardzo ważnych sprawach związanych z oznaczaniem granic posiadłości ziemskich, uczestniczył w sprawach dotyczących nagany szlachectwa, wreszcie rozstrzygał o przynależności szlachty do określonych oddziałów ziemskich, czyli tzw. chorągwi.

Poza tym występowało szereg niższych urzędów ziemskich, mających coraz bardziej prestiżowy charakter. Wymienić tu można stolnika i podstolego, cześnika, podczaszego, łowczego i miecznika. Funkcje wojskowe przynależały nadal do chorążego i wojskiego, zaś sędownicze do podśędka i pisarza ziemskiego.

Sprawowanie najważniejszych urzędów wymagało stworzenia określonego systemu wynagradzania przez króla, który nie mógł już tak jak kiedyś cedować na ich rzecz własności dóbr koronnych. I tak wojewodowie i kasztelanowie otrzymywali je jako część wplywów z opłat targowych, ceł i opłat sądowych. Opłaty sądowe były też źródłem wynagradzania sędziów, podśędków i pisarzy ziemskich. Starostowie zaś otrzymywali zwykle w dzierżawę ziemię koronną, natomiast w Małopolsce urzędnicy uzyskiwali udziały w dochodach z eksploatacji soli.

Rozbudowywany aparat państwowy miał początkowo bardzo solidne podstawy finansowe. Istniejące regale ziemi, czyli swego rodzaju domniemanie własności monarchy w stosunku do całej, nieprzekazanej określonym osobom ziemi, stanowiło bardzo solidny fundament skarbu Korony. Na szerokich rzeszach poddanych ciążyły obowiązki w postaci składania określonych danin i zobowiązania do realizowania określonych służebności. Władcy przysługiwały też inne regalia: rybołówstwa, polowania, górnicze, grodowe, targów i karczmy. Stanowiły one, oczywiście w zróżnicowanym stopniu, znaczące źródło dochodów skarbu koronnego. Rozwijające się kontakty gospodarcze i handlowe były obciążane rozlicznymi cłami i mytami na rzecz panującego. Wreszcie niezmiernie ważnym źródłem dochodów było zwierzchnictwo mennicze, czyli prawo do bicia monety.

Intensywna działalność lokacyjna i kolonizacyjna w dobrach koronnych oraz wyraźny wzrost gospodarczy w tym czasie zapewniały również skarbowi koronnemu nowe, znaczące wpływy. Wskazać wreszcie trzeba na zwiększające się dochody z królewskich kopalni soli i metali kolorowych.

Jednak rosnąca stabilizacja finansowa monarchii nie wywoływała entuzjazmu szlachty i mieszczan. Widziano w tym, nie bez racji, wręcz zagrożenie na przyszłość i myślano o mechanizmach poddających kontroli obywatelskiej poczynania króla w dziedzinie skarbowej. Wyrazem tego były przywileje koszycki i budzki oraz późniejsze rozstrzygnięcia, nakładające na monarchów obowiązek uzyskiwania zgody szlachty i duchowieństwa (a także poważniejszych miast) na nowe zobowiązania.

Część III
Początki
adminstracji
nowożytnej

Uwagi ogólne

Początek wieku XVI przyniósł w Europie szereg ważnych zjawisk, a wśród nich istotne było rozpoczęcie procesu zasadniczej przebudowy dominujących dotąd porządków ustrojowych. Model dotąd istniejący, ukształtowany w efekcie procesów zapoczątkowanych sporem papieżstwa z cesarstwem, opierał się generalnie na istnieniu instytucjonalnych mechanizmów ograniczających samowolę królewską. Zwycięstwo koncepcji publiczno-prawnej formy państwa oznaczało bowiem podporządkowanie króla określonym prawom królestwa. Na straży tych praw stawały zaś przybierające różną postać ciała reprezentujące poszczególne grupy społeczne.

Władza królewska ograniczana była też uzyskiwanymi przez różne grupy społeczne określonych prawami oraz instrumentami ich realizacji. Ten system wymuszał zatem na panujących konieczność liczenia się ze zdaniem poddanych w realizacji różnorodnych zadań państwowych. Oznaczało to także rosnący zakres identyfikacji poddanych ze swoim państwem, za los którego ponosili współodpowiedzialność.

W ciągu XVI stulecia niemal w całej Europie ten kształt ustrojowy został naruszony, a w ciągu kolejnych wieków doszło do całkowitej przebudowy dominujących form organizacji państw. Jak zwykle w takich sytuacjach, przyczyny tego zjawiska były różnorakie, ale na dwa elementy należy zwrócić uwagę w pierwszym rzędzie.

Po pierwsze, olbrzymi wpływ na te zmiany miała reformacja. Pomijając tu kwestie ściśle religijne, wskazać należy na fakt, że doktryna wszystkich właściwie kształtujących się grup wyznaniowych zakładała ściśle podporządkowanie tych kościołów władzy świeckiej. Wyrażało się to w przyjmowaniu formalnego, a nierzadko i faktycznego przywództwa tych kościołów przez panujących. Oznaczało to w praktyce powrót do sytuacji ścisłego podporządkowania kościoła władzy świeckiej z okresu pierwszego tysiąclecia. Rok 1555 przyniósł też jako zasadę regulującą stosunki wyznaniowe, określanie religii panującej wyznaniem władcy danego państwa („*cuius regio eius religio*”). Oznaczało to w istocie ponowne uprzedmiotowienie

poddanych, których pozycja w państwie i zakres realnych swobód determinowane były przez religijne preferencje ich władców.

Towarzyszyło temu nagminne łamanie dotychczas istniejących swobód. Najpierw godziło to w prawa przeciwników religijnych. Stąd poczynania takie często zdobywały aprobatę niemających grup społecznych. Działo się tak w krajach protestanckich, gdzie skala poparcia była szersza z uwagi na zainteresowanie przejmowaniem materialnych dóbr kościoła katolickiego. Ale i w krajach katolickich zwalczanie „heretyków” wszelkimi metodami miało duże grupy sympatyków. Monarchowie jednak, uczyniwszy porządku z religijnymi przeciwnikami, nie stronili od podobnych działań wobec swych dotychczasowych popleczników. Raz naruszone swobody i przywileje wytyczyły drogę na przyszłość.

Jednocześnie pozbawianie dotychczasowych swobód i przywilejów całych grup społecznych i wspólnot rodziło konieczność przejmowania przez aparat królewski szeregu nowych zadań. Rosnącym ograniczeniom wobec poddanych towarzyszył więc równoległy proces rozbudowy aparatu państwowego. W miejsce dotychczasowej swoistej samoorganizacji całych społeczności wchodził zatem coraz bardziej zdecydowany aparat państwowy.

Element drugi widoczny jest wyraźnie na przykładzie takich państw, jak Hiszpania czy Anglia. W przypadku Hiszpanii u schyłku XV wieku zakończony został proces trwającej dość długo unifikacji wielu obszarów. Zakończenie tego dzieła przez pokonanie wroga zewnętrznego uwolniło monarchów od konieczności ścisłej współpracy z różnymi grupami poddanych, wspierającymi ten wysiłek. W Anglii natomiast podobna sytuacja wystąpiła po długotrwałym konflikcie z Francją oraz tragicznym konflikcie wewnętrznym. W obu krajach niemal równoległe uruchomiony został proces odbierania dotychczasowych wymuszonych bieżącą sytuacją przywilejów. Skutki tych poczynań łagodzone były przez niemającą do tej pory precedensu ekspansję zamorską. To tam rekompensowano sobie zawiązką utracone w metropolii swobody. Nie może zatem dziwić, że to właśnie Hiszpania i Anglia wzniosły jako pierwsze okazałe gmachy nowych rozwiązań ustrojowych, a ich śladami poszły w XVII i XVIII wieku inne państwa europejskie. Warto wszakże wskazać, że stworzony w Hiszpanii nowy model ustrojowy przetrwać miał bardzo długo, natomiast w Anglii był on zjawiskiem przejściowym. O ile zatem Hiszpania może być uznana w istocie za prekursorkę rozwiązań absolutystycznych,

o tyle Anglia tylko pozornie bliska była temu modelowi. To właśnie zdecydowało o zupełnie odmiennym kierunku ewolucji ustrojowej w tym kraju już w XVII wieku.

Także polsko-litewska Rzeczpospolita była istotnym wyjątkiem na kontynencie. Nie tylko zachowała ona swój dotychczasowy kształt ustrojowy, ale nawet pogłębiły się procesy poddawania władzy królewskiej obywatelskiej kontroli i stworzone mechanizmy instytucjonalne tej kontroli. Ten model wyprzedzał swoją epokę w sposób zdumiewający, dopiero w drugiej połowie XIX wieku w podobnej skali wpływ na funkcjonowanie swych państw uzyskali bowiem obywatele innych krajów europejskich.

Takie było tło kształtowania się modelu nowożytnej administracji, co wynikało ze wskazanego procesu przejmowania przez aparat królewski rosnącej liczby zadań. Warto wskazać podstawowe cechy charakterystyczne nowych rozwiązań.

Tworzone w nowy sposób urzędy administracyjne w stopniu nieznanym od dawna były urzędami królewskimi. Jakkolwiek w przeciwieństwie do dawnych epok nie nastąpiło sprowadzenie państwa do roli swoistej prywatnej własności monarchy, zachowywało ono bowiem ciągle status wyodrębnionej osoby publiczno-prawnej. Jednak stopień identyfikacji monarchy z państwem był bardzo daleko idący. Symbolicznym wyrazem stało się tu słynne powiedzenie Ludwika XIV („państwo to ja”). Z drugiej strony rozwijała się doktryna omnipotencji państwa, czyli królewskiej administracji, która w myśl tych założeń obejmować miała swoim zainteresowaniem wszystkie aspekty funkcjonowania państwa. Założenie powyższe rzutowały na kształt tworzonych instytucji administracyjnych. Przede wszystkim wszelkie decyzje miały być więc dziełem samego władcy. To on rozstrzygał nie tylko kwestie najważniejszej wagi, ale również peryferyjne sprawy dotyczące dalekiej prowincji czy posiadłości zamorskich. Toteż istotną funkcją instytucji administracyjnych miało być wspomoczenie monarchy w podejmowaniu decyzji. Dlatego instytucje te miały charakter **kolegialny**, taki ich wieloosobowy kształt pozwalał bowiem na najlepsze przeanalizowanie problemu i przygotowanie najlepszej wersji rozstrzygnięcia. W przeciwieństwie jednak do kolegów greckich czy rzymskich decyzje o składzie takich kolegów były wyłączną prerogatywą panującego, nie istniały bowiem żadne ciała reprezentacyjne.

Powstające urzędy miały także już bardzo **fachowy** – w porównaniu z okresem poprzednim – charakter. Ciała te składały się zatem przede

wszystkim z osób, które posiadały fachowe przygotowanie do pracy w aparacie królewskim. W coraz większym stopniu były to też osoby świeckie, a skala obecności duchownych malała wraz z rozwojem ilości wykształconych kadr na rozwijających się uniwersytetach. Specjaliści ci za swoją pracę byli wynagradzani przez monarchę, kończono tu bowiem z fikcją honorowego piastowania urzędów. Oprócz uniezależnienia się panującego od doboru osób wywodzących się z warstw arystokratycznych, co dawało o wiele wyższy stopień lojalności urzędników wobec króla, ważne było również otwarcie urzędów dla osób z niższych warstw społecznych.

Tworzone urzędy funkcjonowały w oparciu o coraz precyzyjniejsze **podstawy prawne**. Były to oczywiście określone decyzje królewskie, co więcej wcale nie oznaczało to, że mają one charakter wyjątkowo trwały. Tym niemniej wobec rosnącej ilości urzędów i konieczności wyraźnego rozgraniczania ich uprawnień było konieczne, by takie regulacje pisane stanowiły podstawę ich działania. Miało to w perspektywie przynieść pozytywne skutki, dawało to bowiem z drugiej strony pewną orientację poddanym, jakich działań ze strony określonych urzędów mogą oni oczekiwać. Umożliwiała to więc ograniczanie samowoli urzędników, a w przyszłości stanowić miało punkt wyjścia dla tworzenia systemu sądownictwa administracyjnego.

W ramach rozbudowywanego aparatu państwowego pogłębiał się również **podział poziomy i pionowy** w jego ramach. W pierwszym rządzie prowadziło to do wyraźniejszego podziału zadań między struktury funkcjonujące na szczeblu centralnym, a jednostki administracyjne tworzone w terenie. Nie oznaczało to oczywiście przenoszenia prawa do podejmowania decyzji na niższy szczebel, aparat ówczesny pozostawał bowiem skrajnie **scentralizowany**. W drugim przypadku chodziło o pogłębianie specjalizacji w ramach aparatu centralnego. Pojawiać się zatem zaczął podział resortowy, bowiem dotychczas istniejące rozgraniczenia między urzędnikami królewskimi miały bardzo płynny charakter.

W ramach struktur administracyjnych centralnych i terenowych obowiązywała również zasada bardzo ścisłego **hierarchicznego podporządkowania**. Cały ten system przybrał postać aparatu biurokratycznego i ta cecha okazać się miała najtrwalszą zdobyczą epoki. Ten kształt ustrojowy administracji przetrwać miał niemal do połowy XIX wieku.

Zarządzanie państwem w Hiszpanii i Anglii w XVI i XVII wieku

2.1. Zarząd Zjednoczonym Królestwem Hiszpanii

Hiszpania, w przeciwieństwie do Francji czy Niemiec, które w okresie rozbitcia jedności weszły już jako względnie ukształtowane jednostki polityczno-państwowe, nie miała tradycji istnienia jednolitego państwa. Królestwo Wizygotów istniało dość krótko w VI i VII wieku, a na jego gruzach powstało szereg rozdrobnionych państweczek. Te z kolei padły w VII i VIII wieku ofiarą ekspansji arabskiej i jedynie na północy półwyspu utrzymały się trzy księstwa chrześcijańskie. Nie było tu zatem podobnego jak w przypadku innych państw europejskich punktu odniesienia w postaci scentralizowanej niegdyś państwowości, którą należy odbudować. Jedynym wzorcem, do którego częściowo można było się odnosić, były przenikające przez marchię hiszpańską rozwiązania karolińskie, a więc pewien model stosunków społecznych i instytucji ustrojowych.

Po okresie funkcjonowania drobnych księstw czołową pozycję zdobyły królestwo Leon oraz Aragonia, która podporządkowała sobie Katalonię. Królestwo Aragonii, przez pierwotne związki Katalonii (Barcelony) z południem Francji, przejmowało silniej wzory z tamtego obszaru. Natomiast królestwo Leon, związane z Kastylią, tworzyło własne, oryginalne rozwiązania.

Właśnie rozwinięta organizacja wojskowa opierająca się na licznej warstwie lenników królewskich doprowadziła do szybszego niż w innych państwach europejskich ukształtowania w królestwie Leon pierwszej w gruncie rzeczy klasycznej instytucji reprezentacyjnej. Już w 1188 r. po raz pierwszy monarcha zwołał posiedzenie **Kortezów**, które powstały w następstwie rozwinięcia kurii królewskiej. W efekcie tego powstała szeroka reprezentacja szlachty królestwa (zarówno arystokracji, jak i szlachty drobnej) powiększona o przedstawicieli duchowieństwa, dotąd zbierającego się na synodach kościelnych. Już w XIII wieku, po trwałym zespoleniu

Leon z Kastylią, powstały **Kortezy generalne**, rozszerzone również o przedstawicieli miast królestwa. W ślad za Kastylią podobny kształt Kortezów przyjęty został również w królestwie Aragonii. W obu królestwach odegrać one miały bardzo ważną rolę w XIV i początkach XV wieku. Rozszerzały one wtedy swoje kompetencje w zakresie współudziału z monarchą w stanowieniu praw obowiązujących w obu królestwach i to uprawnienie wykraczało znacznie poza kwestie finansowe i podatkowe, które były tradycyjnym obszarem zainteresowania reprezentacji stanowych w tym czasie.

Po unii Kastylii i Aragonii powstały Kortezy ogólnopaństwowe. Były one trzyizbową reprezentacją szlachty, duchowieństwa i miast hiszpańskich, jednak w nowym królestwie ich rola szybko została ograniczona. Stało się tak w konsekwencji zarysowującej się od momentu zjednoczenia obu królestw polityki coraz silniejszej centralizacji władzy królewskiej. Dopóki główną misją królów poszczególnych państw było dążenie do zlikwidowania obecności muzułmańskiej na półwyspie, dopóty władcy ci musieli szukać wsparcia w jak najszerszych rzeszach rycerstwa i duchowieństwa oraz sympatii w miastach. Wojny te były przecież bardzo kosztowne i zmuszało to władców Kastylii, Aragonii i Portugalii do nadawania znaczących nieraz przywilejów swym poddanym w zamian za współfinansowanie konfrontacji z Maurami. Częściowym rozwiązaniem problemu stało się rozpoczęcie ekspansji zamorskiej, co pierwsi zaczęli czynić władcy aragońscy. Zdobycze takie stabilizowały przede wszystkim zaplecze finansowe i nie jest dziełem przypadku, że właśnie w Aragonii kształtować się zaczynały najpierw pierwsze wyraźniejsze tendencje zmierzające do centralizacji władzy i ograniczania dotychczasowych praw poddanych.

Również w ramach zjednoczonego królestwa proces ten został ułatwiony przez ekspansję zamorską. Z jednej strony zaabsorbowała ona najaktywniejszych przedstawicieli szlachty hiszpańskiej i skierowała jej zainteresowania na sprawy niedotyczące bezpośrednio metropolii. Z drugiej strony gigantyczne bogactwa, które stały się łupem korony hiszpańskiej, praktycznie uniezależniły ją od jakiegokolwiek konieczności zabiegania o przychylność Kortezów czy szerzej stanów hiszpańskich. Właśnie praktyczna likwidacja tego ciała może być uznana za początek kształtowania absolutyzmu hiszpańskiego. Tak zatem, jak stała się Hiszpania (ściślej Leon i Kastyliia) prekursorem rozwiązań wprowadzających instytucjonalne

formy reprezentacji stanowej, tak z drugiej strony najszybciej bodaj wkroczyła ona na ścieżkę budowy ustroju absolutystycznego.

Punktem wyjścia do złamania pozycji Kortezów było zniszczenie niezależności miast hiszpańskich. Okazją do tego stało się zdławienie przez Karola I ruchu miast hiszpańskich – **comuneros** – w latach 1520–1522 r. W konsekwencji zwycięstwa króla zlikwidowano autonomię miast, jednocześnie eliminując ich reprezentację z Kortezów. Tych zaś odtąd monarcha już nie zwoływał, szlachta i duchowieństwo zainteresowane były bowiem przede wszystkim współpracą z monarchą w eksploatacji gigantycznych zdobyczy kolonialnych. Ponieważ w realizacji tych aspiracji Kortezy nie odgrywały żadnej roli, więc poza miastami nie było zainteresowanych walką o ich dalsze istnienie.

Innym narzędziem utwierdzania pozycji władców hiszpańskich stała się utworzona w 1481 r. instytucja **Inkwizycji**. Jakkolwiek w późniejszych wiekach jej działanie zostało skrajnie zdemonizowane i przypisano jej nadmiar odpowiedzialności za przebieg procesów społecznych i politycznych w Hiszpanii, to pozostaje faktem, że podobnie jak angielska Izba Gwiazdzysta to ten nadzwyczajny trybunał stał się najważniejszym instrumentem łamania dotychczasowych, ukształtowanych praw podmiotowych. Formalnie ostrze inkwizycji zwrócone było przede wszystkim przeciw Moryskom (muzułmanom) i Maranom (żydom), faktycznie jednak uderzała ona we wszystkich tych, którzy kwestionowali model coraz silniejszej władzy królewskiej.

Trzecim fundamentem budowy nowego porządku ustrojowego stało się faktyczne podporządkowanie królowi hiszpańskiego kościoła. Władcy hiszpańscy uchodzili oczywiście za głównych obrońców katolicyzmu w Europie i za jego głównych krzewicieli w nowo odkrywanych ziemiach. Jednak z drugiej strony nie oznaczało to wcale poszanowania dotychczasowych swobód kościoła katolickiego we własnym kraju. Przeciwnie, wydaje się, że ta szczególna misja, którą przypisywali sobie królowie i którą Rzym w istocie akceptował, stawała się uzasadnieniem działań skierowanych przeciwko niezależności kościoła hiszpańskiego. Władcy hiszpańscy wprowadzili zasadę, że wszelkie decyzje papieskie dotyczące kościoła w ich kraju muszą uzyskać specjalną aprobatę królewską – tzw. placet – bez którego formalnie nie mogły obowiązywać. W praktyce zasada ta, odnosząca się niemal do wszystkich aspektów funkcjonowania kościoła,

czyniła zeń instytucję o statusie podobnym do kościoła sprzed reformy kluniackiej.

Wreszcie w oparciu o dotychczasowe instytucje, w tym pozostałości rady królewskiej, kształtować się zaczął nowy system administracji państwem, opierający się na kolegialnych ciałach w postaci rad. **Rady** (*Consejos*) te powstawały w ciągu XVI wieku i głównym celem ich było wspieranie („*consulte*”) monarchy w podejmowaniu przez niego decyzji. W ich skład wchodziłi dostojnicy koronni, ministrowie i sekretarze stanu, ale posiłkowano się również dużymi grupami prawników, wykształconych na znamienitych uniwersytetach hiszpańskich. Właśnie oni odgrywali wielką rolę w kształtowaniu formalnych aspektów tworzącego się modelu ustrojowego.

Pierwszym z ciał powołanym do zajmowania się całokształtem spraw związanych z polityką wewnętrzną była **Królewska Najwyższa Rada do Spraw Kastylji**. Oprócz funkcji administracyjnych rada ta pełniła również funkcje najwyższego sądu apelacyjnego w królestwie. Z uwagi na znaczącą liczbę odmienności w ustroju wewnętrznym na obszarze byłej Aragonii i Katalonii, w początkach XVIII wieku powołana została **Rada do Spraw Aragonii**. Dla koordynowania polityki metropolii w odniesieniu do obszarów kolonialnych utworzono **Radę do Spraw Indii**. Wbrew nazwie, zajmowała się ona jednak problematyką wszystkich posiadłości kolonialnych. Wreszcie powołane zostały **Rada do Spraw Flandrii** oraz **Rada do Spraw Włoch**, których zadaniem było zajmowanie się sprawami terytoriów podporządkowanych koronie hiszpańskiej.

Wymienione rady miały charakter terytorialny, natomiast druga grupa rad miała charakter funkcjonalny.

Pierwszą z nich była **Rada do Spraw Wojny**, zajmująca się sprawami wojskowymi. **Rada do Spraw Finansów** odpowiadała za całokształt polityki finansowej państwa. Specjalny charakter miała **Rada do Spraw Zakonów Rycerskich**. Jej zadaniem było zarządzanie skonfiskowanymi posiadłościami zakonów rycerskich, które odegrały niegdyś wielką rolę w walce z Arabami. Kolejne ciało – **Rada do Spraw Inkwizycji** – było specjalnym trybunałem, którego kompetencje wyżej już przedstawiłem. Ponadto rada ta zajmowała się również całokształtem spraw związanych z zagadnieniami kościelnymi. Sprawami sądowymi zajmowała się również **Rada do Spraw Sędziów**. Na przelomie XVII i XVIII wieku powstała natomiast **Rada do Spraw Handlu i Finansów**, której zadaniem było,

zgodnie z koncepcjami merkantylnymi, planowe zajmowanie się rozwojem gospodarczym kraju.

Natomiast wobec braku ośrodka, który zajmował się określaniem ogólnych kierunków działania dla wymienionych rad, powstał **Komitet Koordynacji i Arbitrażu**. Poza funkcją ogólną zajmował się on również rozstrzyganiem sporów kompetencyjnych między poszczególnymi ośrodkami. Filip II przekształcił ten komitet w **Radę Królewską w 1586 r.**, natomiast w XVII wieku przybrała ona postać swoistej **Rady Ministrów** (*Consulta*), w skład której wchodził pierwszy minister i trzech sekretarzy stanu. To właśnie ten ośrodek stawał się z czasem głównym centrum decyzyjnym kraju.

Proces centralizacji władzy dotyczył także sposobu zarządzania na szczeblach niższych. W miejsce dotychczas istniejących struktur, zachowujących dużą autonomię (zwłaszcza korporacji samorządowych w miastach oraz obszarów, które przyłączane w okresie reconquisty, uzyskiwały atrakcyjne rozwiązania o charakterze samorządowym), wprowadzono nowe urzędy, ściśle podporządkowane radom królewskim. Obszary byłych monarchii wchodzące w skład królestwa Hiszpanii – Nawarra, Aragonia i Katalonia, podporządkowane zostały **wicekrólom**, którzy skoncentrowali w swych rękach całość władzy na powierzonym sobie obszarze. W pozostałych prowincjach, podobne w istocie kompetencje przysługiwały **komisarzom**. Oba urzędy wspomagane były w sprawach wojskowych przez **kapitana**, a w sprawach sądowych przez **wizytatora**. W połowie XVIII wieku Burbonowie wzorem francuskim wprowadzili na tym szczeblu jednolity urząd **intendentów**. Natomiast na niższym szczeblu, w dystryktach, funkcjonowały urzędy pod nazwą *corregidor* i *l'alcade mayor*, później zastąpieni przez **subdelegatów**, którzy również wzorem francuskim pojawili się wraz z intendentami.

Hiszpański model silnie scentralizowanej, w istocie absolutnej monarchii, powstawał zasadniczo w początkach XVI wieku. Był on w gruncie rzeczy oryginalnym wytworem miejscowym. Kształtujący się w tym samym mniej więcej czasie system angielski, w którym podobnie występowało szereg ciał kolegialnych wspierających monarchę w zarządzaniu krajem, nie był jednak punktem odniesienia dla Hiszpanów. Także Francja w tym okresie nie mogła jeszcze emanować swoimi rozwiązaniami, te tak naprawdę zaczęły bowiem funkcjonować kilkadziesiąt lat po zaistnieniu

podobnych instytucji w Hiszpanii. W pewnym sensie to zatem Hiszpania stała się prekursorem we wprowadzaniu w życie modelu silnie scentralizowanej i silnie zbiurokratyzowanej monarchii absolutnej w Europie.

2.2. Zmiany w zarządzie Anglią od końca XV wieku

W efekcie niekorzystnego dla Anglii rezultatu wojny stuletniej z Francją oraz wewnętrznego chaosu wskutek tzw. wojny Dwóch Róż w drugiej połowie XV wieku nastąpiły zasadnicze przeobrażenia ustrojowe. Dążenie do przywrócenia silnej pozycji monarchii tak w wymiarze wewnętrznym, jak i na arenie międzynarodowej powodowało powstawanie klimatu dla wzmocnienia władzy królewskiej. Podobnie jak w kontynentalnej Europie, gdzie w XV wieku zaczęły dominować podobne tendencje i w Anglii zaczęto tworzyć podstawy dla coraz silniejszej pozycji panującego. Zbiega się to z wyraźnym kryzysem elit, które odegrały wielką rolę w nadaniu ustrojowi angielskiemu najbardziej bodaj reprezentacyjnego charakteru w ówczesnej Europie. Elity te, osłabione tragicznym uwikłaniem w spór dwóch odnóg rodziny Plantagenetów, nie były w stanie skutecznie przeciwstawić się poczynaniom nowego władcy, Henryka VII. Ten, rozpoczynając rządy rodziny Tudorów, otworzył w dziejach ustrojowych Anglii okres nazywany fazą rządów absolutnych, czy ściślej quasi-absolutnych.

Używanie w stosunku do ustroju Anglii w omawianym okresie pojęcia ustroju absolutnego z pewnością nie przystaje do kontynentalnego rozumienia tego terminu. Bardziej w systemie rządów w Anglii od schyłku XV wieku do połowy XVII wieku widać bowiem nawrót do formy rządów znanych z okresu XI–XII wieku. Okresu kiedy twarde rządy sprawowali Normañscy najeźdźcy, a ustrój oparty był o bardzo silną władzę królewską. W interesującym nas okresie najważniejszym przejawem wzmocnienia władzy królewskiej było ograniczenie roli parlamentu. Ciąło to stało się bowiem od końca XIII wieku głównym ośrodkiem, przez który dokonywał się proces stopniowego ograniczania władzy królewskiej.

Jeszcze w okresie wojny dwóch róż wyraźnie widoczne było dążenie do stopniowego odwrócenia sytuacji. Wspomniany Henryk VII, rozpoczynając swe rządy w 1485 r., rolę parlamentu systematycznie ograniczał, zaś

za rządów jego syna Henryka VIII i jego wnuczki Elżbiety I parlament stał się w istocie fasadą i narzędziem realizowania polityki królewskiej.

Jednak wyjątkowość ustroju angielskiego na tle kształtujących się skądinąd później absolutyzmów europejskich polega na tym, że nawet w okresie najbardziej silnych rządów królewskich (okres Henryka VIII i Elżbiety I), parlamentu jako instytucji reprezentacyjnej nie tylko nie zlikwidowano, ale nawet oboje władcy dokładali starań, aby najważniejsze z uwagi na znaczenie dla państwa decyzje zostały przez parlament potwierdzone. I choć była to w praktyce formalność, to paradoksalnie umacniało to przeświadczenie, że ciało reprezentacyjne jest niezbędnym elementem ustrojowym. Z tego punktu widzenia sytuacja w Anglii różniła się w sposób zupełnie zasadniczy od sytuacji w państwach kontynentalnej Europy. Wszędzie tam, gdzie zwyciężył absolutyzm, instytucje reprezentacyjne padały bowiem zwykle jako pierwsza ofiara w starciu ze wzmacniającą się władzą królewską.

Henryk VIII, jak wskazywano, od początku swych rządów wzorem swego ojca podjął swoistą konfrontację z parlamentem. W praktyce brak było w tym czasie w Anglii poważnych sił i osobistości, które chciałyby taką konfrontację z królem prowadzić. Zatem wbrew wymogom prawnym w latach 1515–1523 parlament nie był zwoływany, zaś później, po pewnych sporach z kolejnymi parlamentami po wyborze w 1529 r. takiego składu, który nie kontestował decyzji królewskich, Henryk VIII utrzymywał jego kadencję aż do 1536 r. To właśnie ten parlament odegrał kluczową rolę w potwierdzeniu królewskich decyzji o unieważnieniu małżeństwa z Katarzyną Aragońską, potwierdzeniu ślubu z Anną (1533), a w końcu i unieważnieniu tego ślubu (1536).

To właśnie parlament potwierdził na żądanie Henryka VIII ważny statut, w myśl którego o ile w okresie małoletniości przyszłych królów parlament wydałby akty prawne, na które pełnoletni król się już nie zgadzał, to miał on je prawo skasować w swej Tajnej Radzie. Postanowienie to nie miało może wielkiego znaczenia praktycznego w momencie jego przyjmowania, ale stwarzało ono bardzo niebezpieczny precedens, mocą którego sam parlament uznawał *de facto* swoistą supremację królewską nad sobą w dziedzinie stanowienia prawa.

Następnym krokiem było wydanie tzw. *Act of Proclamation w 1539 r.*, mocą którego parlament zgadzał się by król wydawał samodzielnie akty prawne obowiązujące wszystkich poddanych, bez konieczności zatwier-

dzania ich przez izby. Była to w istocie jawna już kapitulacja parlamentu, ale warto wskazać, że pewnego rodzaju uwerturą dla takiego rozwoju wydarzeń było nie mniej ważne wydarzenie wcześniejsze.

W 1534 r. Parlament zaakceptował przejście zwierzchnictwa nad kościołem angielskim, wydając *Act of Supremation*, co osłabiło jedyny w tym momencie czynnik mogący przeciwstawić się samowoli królewskiej. Zerwana została w ten sposób wcześniej obowiązująca zasada poszanowania odrębności kościoła, a nastąpiło charakterystyczne dla okresu sprzed XI/XII wieku ponowne wmontowanie kościoła w struktury państwowe. Nie oznaczało to jeszcze w tym momencie zmian doktrynalnych, dopiero w 1539 r. statut narzucony parlamentowi określił bowiem „sześć nietykalnych artykułów wiary”.

Wskazanej konfrontacji króla z parlamentem, a w zasadzie procesowi stopniowego podporządkowania królowi parlamentu, towarzyszyło rozbudowywanie aparatu wykonawczego panującego. Powstaje tu znowu pytanie, czy fakt rozbudowywania struktur administracyjnych można uznać za przejaw dążenia do kreowania ustroju absolutnego, czy była to oczywista konsekwencja wzmocnienia pozycji króla, który musiał po prostu rozbudowywać swój aparat rządzenia wobec konieczności podniesienia efektywności w zarządzie sprawami kraju. Uzasadnione wydaje się twierdzenie, że trudno byłoby widzieć w tym procesie dowód przybierania postaci monarchii absolutnej. Chodziło bowiem w tych poczynaniach raczej o stworzenie wokół monarchy wąskiego grona zaufanych wykonawców jego woli. Już sama nazwa stworzonego przez Henryka VIII ciała, wykonującego te funkcje dowodzi takiego w istocie charakteru tych zmian. Powołana została mianowicie **Tajna Rada** (*Privy Council*), która w istocie stała się kolegium ministerialnym pracującym u boku króla. W jej skład wchodził lord kanclerz, kanclerz skarbu (*Exchequer*), dwóch sekretarzy stanu oraz osoby powoływane przez króla do poszczególnych Komisji i Komitetów Rady.

Szczególnie ciekawa była pozycja obu sekretarzy stanu, który to urząd pojawił się jako nowy. Ministrowie ci, będąc dawnymi urzędnikami kancelarii królewskiej, przejęli stopniowo odpowiedzialność za politykę wewnętrzną i zagraniczną państwa. Stało się tak głównie wskutek tego, że dotychczas odpowiadający za te zagadnienia w kancelarii królewskiej kanclerz skupił się przede wszystkim na działalności w zakresie wymiaru sprawiedliwości. Opróżnione przez niego miejsce zajęli właśnie wskazani

sekretarze stanu, przy czym podział zadań między nimi miał charakter terytorialny, a nie merytoryczny. Mianowicie jeden z nich odpowiadał za realizowanie polityki królewskiej na obszarze hrabstw północnych i jednocześnie w zakresie spraw zagranicznych odpowiadał za relacje z krajami zaliczonymi do tej strefy, natomiast drugi miał analogiczne zadania w odniesieniu do hrabstw południowych i krajów południowych.

Tajna Rada nie była oczywiście klasyczną radą ministrów. Nie miała w interesującym nas okresie praktycznie żadnych związków z parlamentem. Osoby ją tworzące powoływane były i odwoływane wedle zupełnie swobodnego uznania króla. Jakkolwiek członkom Rady przysługiwały określone kompetencje, to przede wszystkim ich główną funkcją było nie tyle podejmowanie decyzji – bo to z formalnego punktu widzenia było wyłącznie uprawnieniem królewskim – ile wspomóżenie władcy w podjęciu jak najlepszej decyzji.

Wyrazem tendencji centralistycznej była także znamienita modyfikacja w systemie sądownictwa. Obok pięciu istniejących cały czas sądów westminsterskich, Henryk VIII utworzył dwa nowe trybunały – **Sąd Izby Gwiazdzistej** i **Sąd Wysokiej Komisji dla Spraw Kościelnych**.

W 1603 r. tron objął Jakub I (1603–1625) z rodziny Stuartów, którego panowanie otworzyło drogę do późniejszych zmian w angielskim modelu ustrojowym. Monarcha ten wzorem swoich poprzedników chciał rządzić w oparciu o model silnie scentralizowanej władzy królewskiej, co oznaczało faktyczne odsunięcie od wpływu na sprawy państwowe parlamentu.

Jednak w początkach XVII wieku nowy monarcha musiał stawić czoła zupełnie nowej sytuacji społecznej. Przemiany religijne, rozwój gospodarczy oraz wzrost aktywności politycznej szerokich rzesz ludności, w połączeniu z dążeniami do przywrócenia starych praw, oznaczały bardzo poważne wyzwanie. Jakub I nie cofnął się jednak jeszcze przed naporem radykalizujących się rzesz ludności. Przeciwnie, różnymi regulacjami zaostrzał sytuację, pragnąc jednocześnie utwierdzić – wzorem kontynentalnym – model zbliżający się do rozwiązań absolutystycznych. Widać to wyraźnie w sferze polityki wyznaniowej, gdzie zakazał on w 1605 r. legalnego praktykowania purytanizmu (czyli angielskiej wersji kalwinizmu), zaostrzył politykę represji wobec katolików (oskarżanych o spowodowanie zamachu na króla, tzw. spisku prochowego), wreszcie *de facto* doprowadził do swoistej adaptacji niemieckiej zasady religijnej

(„*cuius regio eius religio*”), uznając za jedynie legalne wyznanie w swej monarchii anglikanizm.

Dodatkowo Jakub I podjął szereg regulacji poddających jeszcze ściślejszej kontroli sprawy kolonialne, a jego nadmierny fiskalizm w tej sferze oburzał poddanych. Uważali zatem oni, że regulacje w tym zakresie winny mieć sankcję parlamentarną (jako wchodzące w zakres oczywistych, pierwotnych kompetencji izb) i wobec tego oczekiwali, że król takie procedury uruchomi. Jakub I nie widział jednak w tej sytuacji powodu do zwoływania parlamentu, uważał bowiem, że regulacje w tych sprawach należą do jego wyłącznych uprawnień.

Dopiero zatem jego syn Karol I (1625–1649) zmuszony nagłymi potrzebami finansowymi, związanymi z prowadzeniem różnorodnych działań w czasie wojny trzydziestoletniej, zdecydował o zwołaniu parlamentu. Także niepowodzenia Karola w wojnie ze Szkocją i w efekcie wzniesienie przez nich fermentu i niepokojów na tle religijnym w Anglii zmusiło króla niezdolnego do przeciwstawienia się rosnącej opozycji do odwołania się do współpracy parlamentu w 1640 r.

Pierwszy okres działalności tego parlamentu okazał się jednak krótki i w zasadzie od 1642 r. pogrążył się on w wewnętrznych sporach krystalizujących się w nim, zwalczających się wzajemnie różnych stronnictw polityczno-religijnych. Jednocześnie król próbował odwrócić niekorzystne dla siebie tendencje, jednak stanął wobec nowych wyzwań. Postępująca radykalizacja nastrojów nie znajdowała już odzwierciedlenia i swoistego ujścia w pogrążonym we własnych sprawach parlamencie. Narastające nastroje rewolucyjne doprowadziły do szeregu buntów wewnętrznych, w efekcie którego na czoło radykalnych propagatorów zmian społecznych, którzy osiągnęli wielką siłę militarną, stanął Oliver Cromwell.

Cromwell wraz z elitami wojskowymi nie mogli jednak uzyskać zrozumienia i akceptacji dla swych radykalnych wizji przebudowy ustroju społecznego i politycznego. Wobec takiego rozwoju wypadków w kwietniu 1653 r. Cromwell na czele wojska rozpuścił tzw. Parlament Kadłubowy.

Wojskowy przewrót Cromwella postawił przed nim problem nowego określenia ustroju republiki. Przejściowym rozwiązaniem okazał się tzw. Mały Parlament, który stał się w istocie reprezentacją elity purytańskiej, stanowiącej główne oparcie i zaplecze dyktatora wojskowego. Nie odegrał on jednak poważniejszej roli, już w grudniu 1653 r. Cromwell ogłosił

bowiem **Instrument Rządzenia** (*The Instrument of Government*) – pierwszą i jak się okazało jedyną w dziejach Anglii pisaną konstytucję.

Już sam tryb jej wprowadzenia w życie świadczył o tym, że w istocie pod fasadą demokratyzmu konstytucja stanowić miała usankcjonowanie swoistej formy republiki autokratycznej. Przewodnią myśl tego aktu polegała na określeniu zasad współdziałania wybieralnego **Lorda Protektora** i ludu reprezentowanego w parlamencie. Do parlamentu miała należeć wyłączność władzy prawodawczej, w tym prawo do nakładania podatków, jednak finanse armii i floty oraz władz wykonawczych miały być niezależne od decyzji izby. Parlament uczestniczył w tworzeniu Rady Stanu, która miała współpracować z Lordem Protektorem w zarządzaniu krajem. Lord Protektor formalnie wybieralny, choć procedury takiej nie przeprowadzono, miał zaś przede wszystkim kierować polityką zagraniczną i kierować armią.

Pozornie ograniczony zakres władzy Cromwella, który oczywiście objął urząd Protektora, faktycznie był jednak znacznie szerszy. Zwotywane przez niego Parlamenti okazywały się bowiem w efekcie wewnętrznego skłócenia niezdolne do wykonywania swych podstawowych zadań, a usiłujący porządkować sytuację Protektor łamał nadaną przez siebie konstytucję, rozpędzając kolejne parlamenti. Zniecierpliwione elity wojskowe usiłowały w 1658 r. zmusić Cromwella do przyjęcia korony, ten jednak odmówił, wprowadzając poprawkę do Instrumentu gwarantującą dziedziczność funkcji Lorda Protektora.

W praktyce zatem w ten oto sposób przywrócono ustrój monarchiczny, tyle tylko że pokryty republikańską fasadą. W istocie konstytucyjnie określona pozycja Cromwella, jako swoistego partnera ludu angielskiego i *de facto* nadrzędna rola nad parlamentem, w połączeniu ze skupieniem w swoich rękach praktycznie całej władzy wykonawczej oznaczały w sumie restytucję modelu silnie scentralizowanej monarchii angielskiej z okresu Tudorów.

Dopiero zatem śmierć Cromwella i nieudolność jego następcy i syna Ryszarda spowodowały, że powstała dogodna sytuacja do wprowadzenia trwałych zmian ustrojowych, gwarantujących kluczową pozycję parlamentu.

Po złożeniu urzędu przez Ryszarda Cromwella i obaleniu władzy dowódców wojskowych zebrał się – choć bardzo przerzedzony – „Długi Parlament”. Podjął on jedynie decyzję o samorozwiązaniu, aby w ten sposób dać legitymację dla nowego parlamentu, a dla odróżnienia od

normalnych parlamentów, zwoływanych przez króla, nazywano go Konwencją. Nowy został wybrany w 1660 r. i podjął decyzję o przywróceniu na tron Stuartów. Jako tzw. parlament kawalerski (z uwagi na dominujące w nim nastroje monarchistyczne) miał mieć bardzo kadencję, bo zakończoną dopiero w 1679 r. Koronę objął syn ściętego króla, Karol II (1660–1685), zaś rok później do Izby Lordów powrócili biskupi. Anulowano postanowienie Triennial Act, dające możliwości zwoływania parlamentu wbrew królowi.

Wydawać by się zatem mogło, że po ponad ćwierćwieczu sytuacja wracała do punktu wyjścia, przywrócony na tron król zachowywał bowiem swoje pozostałe, przedrewolucyjne kompetencje. Jednak różnica okazała się zupełnie zasadnicza. Przywracając na tron Stuartów, parlament faktycznie występował w roli **faktycznego suwerena**. To on stał się bowiem dysponentem korony angielskiej i już wkrótce zasada ta zostanie w sposób dramatyczny dla Stuartów potwierdzona. Jednocześnie potwierdzano w ten sposób sformułowane przez Coke'a i Blackstone'a – najwybitniejszych prawników epoki – koncepcje, że w Anglii to prawo w istocie ma pozycję nadrzędną nad królem i izbami (*lex est rex*). Dalsza ewolucja tej koncepcji potwierdziła dominującą pozycję parlamentu jako głównego twórcy prawa, co w systemie angielskim nie dopuściło do rozwoju nadmiernego wpływu sądownictwa na kształtowanie prawa. W praktyce również efektem rewolucyjnych przemian połowy XVII wieku było ugruntowanie się zasady zwierzchnictwa narodu reprezentowanego w parlamencie, choć ostateczne przesądzenie tego nastąpiło w konsekwencji wydarzeń przełomu lat 80. i 90. XVII wieku.

Administracja we francuskiej monarchii absolutnej

Zakończenie wojny stuletniej z Anglią w połowie XV wieku pozwoliło władcom francuskim na wyraźne wzmocnienie swej pozycji. Konsolidacji uległo niemal całe terytorium królestwa, a towarzyszyło temu rozpoczęcie procesu trwałego ograniczania pozycji Stanów Generalnych. Uchwalanie kolejno stałych podatków, zwłaszcza na realizację królewskich zamierzeń w ramach polityki wojskowej spowodowało, że u schyłku XVI wieku ciało reprezentacyjne utraciło praktyczne znaczenie ustrojowe. Wzmocnieniu pozycji monarchy służyły też w istocie krwawe zawirowania religijne w ciągu XVI wieku.

Jakkolwiek więc klasyczną postać monarchii absolutnej Francja przybrała u schyłku XVII wieku, to już dużo wcześniej tworzone były solidne podstawy pod budowę takiego ustroju.

Olbrzymią rolę w kształtowaniu ustrojowych ram tego ustroju odgrywali francuscy prawnicy, którzy w oparciu o dawne zwyczaje i normy formułowali na nowo prawne podstawy władzy królewskiej. To w myśl tych koncepcji władza króla miała być niepodzielna, a w ślad za tym monarsze przysługiwać miało prawo samodzielnych decyzji we wszystkich sprawach królestwa. Władza ta obejmowała zatem i dziedzinę stanowienia prawa, i wykonywanie wszystkich funkcji zarządu państwem i jego reprezentacji, jak również występowanie w roli najwyższego sędziego. W tej ostatniej sferze wobec rozwoju sądownictwa królewskiego samodzielne orzekanie władcy zastąpione zostało prawem do zmiany wszelkich decyzji i wyroków. Zapatrzenie w tradycję rzymską pozwalało uzasadniać ten rosnący zakres uprawnień odwołaniem się do formuły z okresu cesarstwa – „*princeps legibus solutus*”, czyli władca nie jest związany prawem.

W sposób ostateczny przesądzone zostały zasady następstwa tronu francuskiego. U schyłku XVI wieku Stany Generalne w oparciu o zasady prawa salickiego usankcjonowały przejęcie tronu przez kolejną z rodzin dynastii Kapetyngów – Burbonów. Towarzyszyło temu zinstytucjonalizowanie zobowiązania do wyznawania religii katolickiej przez panującego

i jego następcę. Następcą tronu – syn albo wnuk w linii prostej – obejmował tron w momencie śmierci panującego.

W myśl przywołanych wyżej koncepcji decyzje królewskie nie mogły być podważane przez żadne inne organy i instytucje w państwie. Jedynie tzw. **prawa fundamentalne** królestwa były obszarem niezmiennym, którego nawet król nie mógł zmieniać, co więcej musiał się podporządkowywać ich treści. Ostatecznie znane jeszcze od średniowiecza reguły jako zwarty zestaw niezmiennych praw królestwa przyjęto w końcu XVI wieku. Obejmowały te prawa określony sposób następstwa tronu, nienaruszalność terytoriów korony francuskiej i domeny królewskiej, określony status kościoła francuskiego (pozwalający na dość znaczny stopień ingerencji królewskiej w prawa kościoła, czyli tzw. gallikanizm), wreszcie zasadę niezależności króla od cesarza i papieża oraz innych potęg zagranicznych.

Król jako jedyne źródło władzy w państwie nie był oczywiście w stanie samodzielnie realizować wszystkich swoich uprawnień. Musiał zatem funkcjonować w otoczeniu rosnącej liczby współpracowników, którzy formalnie pozostawali jego doradcami, w myśl sformułowanych zasad nie mogli oni bowiem samodzielnie rozstrzygać żadnych spraw. W praktyce jednak właściwie tylko w okresie panowania Ludwika XIV możliwe było respektowanie tego założenia, ale nawet wtedy pełne zrealizowanie tej teoretycznej koncepcji nie było możliwe.

Ważnym elementem władzy królewskiej stały się samodzielne kompetencje w zakresie tworzenia prawa. Wobec całkowitego upadku znaczenia Stanów Generalnych, tylko król, wydając ordonanse, edykty i deklaracje tworzył nowe reguły prawne w dziedzinach, których nie obejmowało obowiązujące cały czas równoległe prawo zwyczajowe. W przypadku ordonansów na królu spoczywał obowiązek ich rejestracji w najważniejszych organie sądowym kraju – Parlamencie Paryskim. Ten mógł rejestracji odmówić, lecz król mógł przymusić Parlament do przyjęcia ordonansu. Było to zatem swego rodzaju weto zawieszające ze strony władzy sądowej, ale często, wobec znaczącej pozycji i prestiżu tego sądu, królowie wycofywali się z zakwestionowanych regulacji.

Najważniejszą rolę w praktycznym realizowaniu niepodzielnej władzy królewskiej odgrywała jednak **Rada Królewska**. W jej skład w początkach XVI wieku wchodziła książęta krwi, parowie Francji oraz najważniejsi urzędnicy, a także mianowani przez króla spośród duchownych i świeckich radcowie. Króla w określaniu składu Rady nie wiązały żadne reguły,

stąd jej liczebność systematycznie rosta. W początkowej fazie specjalizacji wewnętrznej Rady powstały w niej:

- **Rada Tajna** lub **Rada Ściśta**, działająca pod kierunkiem samego króla i składająca się z najbliższych jego współpracowników – zajmowała się rozstrzyganiem najważniejszych spraw królestwa,
- **Wielka Rada Sądowa**, działająca bez udziału monarchy, rozpatrywała sprawy sądowe zastrzeżone do kompetencji władcy,
- **Rada Prywatna**, rozpatrująca sprawy bieżące mniejszej wagi,
- **Rada Finansów**, zajmująca się sprawami finansowymi i gospodarczymi królestwa.

Ponadto Rada Królewska na coraz rzadszych spotkaniach plenarnych rozpatrywała zagadnienia natury ogólnej.

W związku z tym w obrębie tego ciała powstawać zaczęły ciała mniej liczne, a wobec konieczności stałej obsługi ich pracy rosnąć zaczęło również znaczenie sekretarzy stanu. Funkcja sekretarzy stanu wywodziła się z urzędu notariuszy królewskich, powoływanych w kancelarii królewskiej do załatwiania spraw ściśle tajnych. Z czasem wyłoniła się grupa **czterech sekretarzy stanu**, z których każdy ponosił odpowiedzialność za jedną z czterech części, na jakie podzielono dla tych celów kraj, jak również za stosunki zewnętrzne z określoną grupą państw. Stanowiska te stały się zatem pierwowzorem nowoczesnych ministerstw. Z upływem niedługiego okresu czasu zakres odpowiedzialności sekretarzy stanu uległ zasadniczej zmianie. W miejsce dotychczasowego podziału zadań pojawił się podział nowy, oparty już na **kryterium merytorycznym**. W ten sposób sekretarze stanu przejęli odpowiedzialność odpowiednio za: **sprawy wojny**, **sprawy zagraniczne**, **sprawy domu królewskiego** (w istocie wszystkie sprawy wewnętrzne, w tym sprawy wyznaniowe), **sprawy floty** (w tym także polityka kolonialna).

Procesowi powstawania nowych urzędów towarzyszyło zanikanie starych urzędów, których znaczenie sprowadzono jedynie do swoistych dworskich synekur. Tylko urząd **kanclerza** zachował pozycję i koncentrując się na sprawach nadzorowania sądownictwa stał się on właściwie ministrem sprawiedliwości.

Z panowaniem Ludwika XIV związany jest proces systematycznego koncentrowania władzy wokół osoby panującego i dalsza postępująca specjalizacja istniejących urzędów. Urzędy te skonstruowane zostały w oparciu o zasadę **scentralizowanej hierarchii biurokratycznej**. Tak więc

urzędy, w głównej mierze **kolegialne**, skupione były przy osobie króla, a ich głównym zadaniem było wspieranie go w podejmowaniu decyzji, a następnie, kiedy takowa została podjęta, jej precyzyjne wykonywanie. Urzędnicy pracujący w tym aparacie byli w pełni dyspozycyjni wobec osoby panującego, przez niego wynagradzani, do tego musieli reprezentować określony poziom wykształcenia, bez którego nie mogli piastować swych stanowisk. W przeciwieństwie do okresów wcześniejszych panujący miał pełną swobodę w powoływaniu i odwoływaniu z tych urzędów, a urzędy dożywotnie czy dziedziczne pozostawały tylko dostojerstwami dworskimi bądź w ogóle były likwidowane.

Ludwik XIV dokonał zasadniczej reorganizacji Rady Królewskiej jako głównego narzędzia realizacji swej polityki. W myśl omówionych wyżej zasad odsunął od niej dziedzicznych arystokratów i nadał temu ciału charakter wyspecjalizowanego organu zarządu państwem. W zależności od składu personalnego i przedmiotu obrad, rada przyjmowała następujące postaci:

- **Rady Stanu** (*Conseil d'Etat*), która była swego rodzaju kontynuacją Rady Tajnej i zajmowała się pod przewodnictwem króla najważniejszymi sprawami państwa tak w wymiarze wewnętrznym, jak i zwłaszcza zagranicznym. Skład jej był stosunkowo wąski (3 do 5 osób), zaś powoływani przez króla w jej skład otrzymywali tytuł ministrów stanu.
- **Rady Depesz** (*Conseil des Depeches*), która odpowiadała za sprawy bieżącej administracji wewnętrznej kraju. Jej decyzje kierowane do organów wykonawczych niższego szczebla miały postać depesz, stąd też pochodziła jej nazwa. Radzie przewodził monarcha albo kanclerz, a w jej obradach uczestniczyli też sekretarze stanu, generalny dyrektor finansów, intendenci oraz osoby zaproszone przez króla.
- **Rada Finansów**, która zajmowała się sprawami finansów państwa i prowadzeniem polityki gospodarczej. Działała ona przede wszystkim pod kierunkiem **Generalnego Dyrektora Finansów**.
- **Rada Stron Procesowych** (*Conseil Prive ou Conseil des parties*), która przejęła odpowiedzialność za realizację królewskich uprawnień w dziedzinie sądownictwa. Pracami tej rady kierował kanclerz, a rosnącym zakresem odpowiedzialności tej rady było rozstrzyganie sporów kompetencyjnych między sądami, ale także między organami administracyjnymi, wreszcie mogła rozpatrywać skargi na decyzje organów administracyjnych.

Rada w specjalnych sytuacjach mogła podejmować decyzje jako tzw. **Wielka Rada** (*Grand Conseil*). W jej obradach mogli brać wtedy udział ministrowie stanu, sekretarze stanu, generalny kontroler finansów, radcowie stanu i referendarze oraz książęta i parowie Francji. Była wtedy rada najwyższym organem politycznej decyzji w kraju.

Warto nadmienić, że niejednokrotnie w XVII i XVIII wieku pojawiali się w otoczeniu władcy współpracownicy noszący tytuł „pierwszego ministra”. W praktyce jednak ta instytucja nie wykształciła się w sposób stały i okazała się ona ściśle związana z wybitnymi osobistościami odgrywającymi nieprzeciętną rolę w kształtowaniu polityki królestwa (kardynałowie Richelieu i Mazarini).

Zmianom uległ też system zarządu terytorialnego królestwem. Jeszcze w XVI wieku pojawił się urząd **gubernatorów**, którzy byli dowódcami wojskowymi odpowiadającymi za bezpieczeństwo i porządek publiczny na powierzonym im obszarze. Z czasem ich uprawnienia objęły także wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych czy administrację finansową. Ponieważ znaczenie tych urzędów bardzo wzrosło, król, chcąc osłabić gubernatorów, zwiększył wyraźnie ich liczbę (zmniejszając podporządkowany im obszar) oraz powołał ich zastępców, którzy przejęli część przysługujących im kompetencji. W końcu Ludwik XIV pozbawił ten urząd znaczenia, zobowiązując gubernatorów do stałej obecności na dworze królewskim i zakazując kontaktu z podległym – już tylko teoretycznie – terenem.

W to miejsce powołany został nowy urząd – **intendentów**. Wywodzili się oni z królewskich komisarzy pierwotnie wysyłanych w teren w celu kontroli gubernatorów. Kiedy urząd ten przekształcił się w urząd stały, intendenci uzyskali kompetencje w zakresie nadzorowania wymiaru sprawiedliwości, finansów oraz całości pozostałych zagadnień, czyli, jak to wtedy określano, w zakresie policji. Oznaczało to, że rosnący zakres reglamentacji życia przez państwo, co było cechą ówczesnego systemu, w przeważającej mierze realizowany był właśnie przez intendentów. To oni wykonywali zadania dotyczące polityki skarbowej i polityki gospodarczej, przekazywane przez generalnego dyrektora finansów. To oni również załatwiali coraz większą liczbę spraw należących dotąd do kompetencji różnorodnych korporacji, które systematycznie były likwidowane przez absolutną monarchię, jak też ingerowali w codzienne życie mieszkańców królestwa. Intendenci, dla usprawnienia swego działania, powierzali odpowiedzialność za część podległego sobie obszaru swym zastępcom.

Dzięki temu olbrzymia liczba powierzanych im spraw była załatwiana skuteczniej. Jednocześnie, o ile początkowo intendenci działali głównie w oparciu o zalecenia wydawane przez władze centralne, przede wszystkim przez Radę Depesz, o tyle z czasem w coraz większym zakresie realizowali oni przedsięwzięcia w sposób samodzielny, w związku z pojawiającymi się potrzebami lokalnymi.

Stworzony we Francji model ustrojowy funkcjonował bez większych zmian – choć z coraz mniejszą skutecznością – do schyłku XVIII wieku. Poszczególne rozwiązania w mniejszym lub większym zakresie przejmowane były przez inne kraje europejskie i pozaeuropejskie. W szczególności właśnie dorobek francuski w sferze organizacji struktur zarządzających państwem stał się w istocie punktem wyjścia do tworzenia nowych rozwiązań w organizacji administracji.

Administracja w niemieckich monarchiach absolutnych

4.1. Administracja w pruskiej monarchii absolutnej w XVIII wieku

Pozostająca w składzie Rzeszy Niemieckiej Marchia Brandenburska, dzięki umiejętnej polityce swych władców z rodziny Hohenzollernów, stała się w drugiej połowie XVII wieku czołowym państwem niemieckim. Potęgą brandenburską została ugruntowana koronacją królewską w 1701 r. Nowe królestwo pruskie podjęło w XVIII wieku rywalizację z monarchią habsburską o przywództwo w Rzeszy, której zwycięski koniec nastąpił w drugiej połowie XIX wieku.

Podstawą sukcesów pruskich był system wewnętrznej organizacji państwa brandenburskiego, którego podwaliny zostały stworzone w połowie XVII wieku. W tym okresie rządzący marchią Fryderyk Wilhelm (1640–1688) zwany Wielkim Elektorem przede wszystkim zdołał złamać pozycję istniejących na podporządkowanych mu obszarach różnych zgromadzeń reprezentacyjnych. Sprzyjało temu w pewnym sensie ukształtowanie terytorialne państwa, składającego się z kilku odseparowanych od siebie obszarów. Z jednej strony pomogło to zatem sukcesywnie eliminować rozproszone siły opozycji, z drugiej zaś strony uzasadniało wszelkie poczynania, których celem było zapewnienie państwu skutecznych mechanizmów obrony istniejącego stanu posiadania. Tu podstawową rolę odgrywała zawodowa armia, którą w tak wielkiej skali właśnie władcy brandenbursko-pruscy powołali do życia jako pierwsi. Właśnie konieczność utrzymania tej armii była zachętą do współpracy części elit społecznych, ale jednocześnie w imię interesów państwa i wojska brutalnie łamano wszelkie przejawy oporu, zwłaszcza wobec narzucanych ciężarów finansowych. Choć ciężary te formalnie były bezprawne, zgody na nie powinny bowiem udzielać reprezentacje stanowe, to elektorzy, a później królowie nie wahali się przy pomocy ostrych represji wymuszać posłuszeństwo wobec swych dyspozycji.

Jednocześnie postępował proces rozbudowy aparatu państwowego. Istnienie olbrzymiej armii stałej wymuszało zupełnie nową organizację tegoż aparatu, dotychczasowe jego formy nie były bowiem w stanie sprostać pojawiającym się wyzwaniom. Wielkie masy wojska trzeba było przez cały rok koszarować (co wymagało budowy stałych garnizonów), wyżywić, zaopatrywać w odzież, a także dostarczać środków do zaprawiania się w boju etc.

Począwszy zatem od Wielkiego Elektora, władcy pruscy szukali nowych rozwiązań, a w naturalny sposób wzorowali się na dokonaniach francuskich. To właśnie rozwiązania wprowadzane przez Ludwika XIV (i jego poprzedników) rozwijane były i adaptowane do własnych potrzeb, tworząc nowy model organizacji aparatu państwowego. W XVIII wieku, zwłaszcza za rządów Fryderyka II Wielkiego (1740–1786), absolutyzm pruski przybrał postać tzw. oświeconą. Pojęcie to wyrażać miało szlachetne dążenie władców do podniesienia poziomu intelektualnego swych poddanych oraz dążenie do zerwania ze starymi wzorcami i przywiązaniami. Tworzenie nowej rzeczywistości realizowano jednak bardzo brutalnymi metodami, a państwo pruskie przypominało u schyłku XVIII wieku bardziej model rosyjskiej despotii niż monarchii oświeconej.

Podkreślić trzeba, że względnie sprawne funkcjonowanie ustroju pruskiego wynikało z nadzwyczajnych zdolności kilku kolejnych władców do osobistego ogarniania olbrzymiego zakresu spraw państwa. Właśnie ten fakt miał niebagatelny wpływ na kształt przyjmowanych rozwiązań, a słabość monarchów w początkach XIX wieku skutkowałą automatycznie poważnym kryzysem wewnętrznym i osłabieniem na arenie międzynarodowej.

Pierwsze decyzje związane z tworzeniem nowych instytucji centralnych uzasadnione były koniecznością ujednoczenia zarządu rozproszonymi prowincjami państwa. Posiadały one bowiem oddzielne i bardzo różnorodne formy rozwiązań ustrojowych, a władca jedynie nadzorował ich funkcjonowanie. Istniejąca od początków XVII wieku **Tajna Rada**, będąca organem doradczym elektorów, w połowie tegoż stulecia stała się głównym ośrodkiem koordynującym ich politykę we wszystkich posiadłościach. Rosnący zakres spraw związanych z prowadzeniem polityki fiskalnej oraz zabezpieczaniem potrzeb wojska u schyłku XVII wieku przejęły **Tajna Dworska Kamera** oraz **Generalny Komisariat Wojny**. To drugie ciało przejmowało jednak stopniowo coraz większy

zakres odpowiedzialności, stając się z czasem właściwie głównym ośrodkiem koordynującym politykę gospodarczą państwa.

Dalszym etapem porządkowania aparatu państwowego było powołanie w miejsce istniejących ciał jednego ośrodka – **Generalnego Dyrektorium Finansów, Wojen i Domen**. Dyrektorium składało się z czterech departamentów złożonych z dwóch–trzech ministrów, które początkowo wzorem Francji odpowiadały za zarząd częścią terenów królestwa oraz jednocześnie za relacje zagraniczne z wybraną grupą państw. Z czasem departamenty przejmować będą wyraźnie określony, jednolity zestaw kompetencji, stając się *de facto* merytorycznymi ministerstwami. Formalnie istniała nadal Tajna Rada, będąca organem doradczym grupującym wszystkich ministrów, ale jej rola systematycznie malała. W pierwszej połowie XVIII wieku z istniejących struktur wyodrębniono jako ściśle utajnioną komórkę **Ministerstwo Gabinetowe**, a jego zadaniem było wspieranie króla w prowadzeniu polityki zagranicznej. Powstało także pod kierunkiem wielkiego kanclerza **Ministerstwo Sprawiedliwości**, które oprócz nadzorowania w imieniu władcy systemu sądownictwa, odpowiadało również za politykę wyznaniową. W połowie XVIII wieku, dla usprawnienia funkcjonowania aparatu fiskalnego państwa, powołana została **Generalna Dyrekcja Monopoli i Ceł**, przejmując wskazane zadania od Generalnego Dyrektorium. Natomiast pewnym odstępstwem od polityki tworzenia ogólnopaństwowych, coraz bardziej wyspecjalizowanych organów zarządu krajem było powołanie po zdobyciu Śląska odrębnego **ministerstwa**, które zajmować się miało całością spraw dotyczących tej prowincji.

Zmianom na szczeblu centralnym towarzyszyły zmiany dotyczące zarządu terytorialnego. Powołane zostały nowe jednostki podziału terytorialnego, przełamujące niejako istniejące pozostałości dawnych podziałów, w postaci okręgów o nazwie **Kamery Wojny i Domen**. Kolegialne kierownictwa tych okręgów, czyli **Departamenty**, przejęły uprawnienia dotychczasowych lokalnych zarządów domen i komisariatów wojny i podlegały one Generalnemu Dyrektorium. Jednocześnie na niższym szczeblu stopniowo upowszechniły się jako jednostki podziału terytorialnego **powiaty**. Na szczeblu powiatowym pozostawione zostały sejmiki jako reprezentacja miejscowej szlachty. Posiadały one istotne kompetencje dotyczące swego terenu, a najważniejszym uprawnieniem było prawo przedstawienia kandydatów na **landratów** mianowanych przez króla.

Landraci, czyli starostowie, kierowali wykonywaniem w powiecie zarządzeń władz wyższego szczebla.

Przedstawiony model organizacji administracji państwa pruskiego przetrwał bez większych zmian do początków XIX wieku. Kryzys wywołany klęskami w starciach z napoleońską Francją doprowadził do istotnych zmian wewnętrznych. Niemniej sprawność pruskiej administracji zwłaszcza w XVIII wieku budziła podziw w Europie. Z drugiej wszakże strony metody realizowania zadań stawianych przez monarchów przez tę administrację i panujące w niej relacje wewnętrzne powodowały, że mimo wspomnianego podziwu nie było powszechnych skłonności do naśladowania pruskiego modelu organizacji administracji.

4.2. Administracja w habsburskiej monarchii absolutnej w XVIII wieku

Rodzina Habsburgów w XVI i XVII wieku zdominowała scenę europejską. Jej przedstawiciele z linii austriackiej i hiszpańskiej rozszerzyli swe domeny daleko poza granice macierzystych posiadłości, a skutkowało to m.in. w pewnym sensie osłabieniem zainteresowania wyłącznie sprawami niemieckimi. Właśnie cesarski tron niemiecki był pierwszym co do rangi tytułów Habsburgów, ale kompletna dezintegracja Rzeszy w następstwie wojen religijnych XVI wieku pozbawiła go niemal całkowicie realnego znaczenia. Niepowodzenia Austrii w wojnie trzydziestoletniej osłabiły jeszcze bardziej pozycję jej władców w Rzeszy. Mimo ostatecznego powodzenia w konfrontacji z Turcją, Austria jeszcze bardziej osłabła, wobec czego w XVIII wieku konieczne stały się głębokie przeobrażenia ustrojowe. Ich efektem stało się zbudowanie nowego ustroju wewnętrznego ze znacząco wzmocnioną pozycją panującego oraz rozbudowanym aparatem administracyjnym. Austria podobnie jak Prusy czerpała tu wzory od swego największego wroga, Francji.

Austria również była konglomeratem szeregu różnorodnych posiadłości, a w każdej z nich istniały zróżnicowane modele ustrojowe. Wspólną cechą tych jednostek były rozwinięte reprezentacje stanowe i w nie w pierwszym rzędzie uderzali Habsburgowie. Generalnie udało im się doprowadzić do likwidacji tych ciał, choć nie wszędzie (np. w królestwie

węgierskim pozostał, odgrywając istotną rolę, sejm). Najważniejszym jednak zadaniem było przeprowadzenie unifikacji i pogłębienia centralizacji zarządu państwem.

Proces ten zapoczątkowany został jeszcze w XVII wieku, ale najważniejsze decyzje zapadały w drugiej połowie XVIII wieku. Jeszcze w początkach XVII wieku z Kancelarii Nadwornej Rzeszy wyodrębniona została **Kancelaria Nadworna Austriacka**, której zadaniem miało być koordynowanie ogólnego zarządu państwem. Dla ściślejszej współpracy z monarchą w prowadzeniu polityki zewnętrznej z Tajnej Rady wyłoniona została **Tajna Konferencja**. Funkcjonowały w dalszym ciągu jako organ odpowiadający za całokształt polityki finansowej monarchii **Nadworna Izba Skarbowa**, zaś jako organ odpowiadający za politykę wojskową **Nadworna Rada Wojenna**. Jednocześnie sukcesywnie organizowane były we Wiedniu nadworne kancelarie odpowiadające za zarząd poszczególnych posiadłości habsburskich. Wszystkie te organy miały charakter ciał kolegialnych.

Dalsze zmiany i centralizację zarządu państwem przyniosły panowanie Marii Teresy i Józefa II w latach 1740–1790. Nowym organem administracyjnym powstałym w tym czasie była **Zjednoczona Kancelaria Nadworna Czesko-Austriacka**, przy czym pozostały oddzielne ciała zarządzające dla pozostałych posiadłości (np. Węgier, ziem włoskich czy po rozbiorach Polski dla tzw. Galicji). Z gestii Zjednoczonej Kancelarii wyłączone zostały sprawy zagraniczne, a przejęte one zostały przez **Kancelarię Stanu**. Na czele kancelarii stał **kanclerz**, który stał się tym samym najważniejszym urzędnikiem i drugą osobą po cesarzu w hierarchii władz państwowych. Dla realizowania cesarskiej polityki w zakresie sądownictwa, powołana została **Najwyższa Izba Sprawiedliwości**, zaś cesarskim organem doradczym pozostawała **Rada Stanu**.

Ważnym przedsięwzięciem było zreorganizowanie zarządu terytorialnego (choć zmiany nie objęły wszystkich posiadłości). Kraj podzielony został na **gubernie**, na czele których postawieni zostali **gubernatorzy** podlegający Zjednoczonej Kancelarii. Do pomocy mieli aparat urzędniczy funkcjonujący w ramach tzw. gubernium. Gubernie dzieliły się na mniejsze jednostki terytorialne w postaci **cyrkułów** (powiatów), na czele których postawiono **starostów**. Wszystkich gubernatorów i starostów mianował cesarz, a więc w przeciwieństwie do Prus nie było tu udziału żadnego czynnika społecznego.

Mimo przeprowadzonych szerokich zmian centralizacja władzy w cesarstwie austriackim nie poczyniła takich postępów jak we Francji czy Prusach. Ważnym czynnikiem utrudniającym zasadniczą przebudowę imperium był fakt zamieszkiwania go przez olbrzymią liczbę ludności nieniemieckiej. To w konsekwencji doprowadziło z czasem do kolejnego poważnego kryzysu wewnętrznego i wymusiło kolejne, idące już w zupełnie innym kierunku zmiany.

Administracja w państwie moskiewsko-rosyjskim

5.1. Zarząd państwem w okresie XVI i XVII wieku

W ciągu XVI wieku Wielkie Księstwo Moskiewskie, a od 1547 r. cesarstwo rosyjskie, przeżywało okres znaczącego rozwoju terytorialnego. Towarzyszyło temu procesowi systematycznie wzmacnianie władzy wielkksiążęcej, a następnie cesarskiej. Jednak mniej więcej do połowy XVII wieku ustroj państwa moskiewskiego i rosyjskiego wykazywał ciągle jeszcze wiele elementów charakterystycznych dla monarchii stanowej. Była to więc swego rodzaju hybryda kształtującej się monarchii samodzielnawnej i monarchii stanowej. Dopiero w połowie XVII wieku te elementy ustrojowe, które zawierały prawne gwarancje uczestnictwa części ludności w funkcjonowaniu najważniejszych instytucji ustrojowych, zostały zlikwidowane, a cesarstwo wkroczyło na drogę budowania modelu skrajnie despotycznego.

Od razu nadmienić należy, że ów rosyjski model absolutyzmu, określany mianem *samodzierżawia*, tylko pozornie jest zbliżony do modelu ustroju absolutnego w państwach europejskich. W istocie pozycja monarchy w modelu rosyjskim nie miała żadnych ograniczeń prawnych. Nie ponosił on odpowiedzialności przed żadnym ośrodkiem, przed nikim nie musiał rozliczać się z podejmowanych decyzji. Jednocześnie zdecydowana supremacja nad kościołem prawosławnym powodowała, że nawet w sferze duchowej nie było żadnego czynnika niezależnego od monarchy. Stąd nie było wobec panujących żadnych praktycznie możliwości kontroli sposobu wykonywania przez nich przystługujących im olbrzymich kompetencji. Jednocześnie zakres ich uprawnień obejmował właściwie wszystkie obszary życia państwowego, sięgając także bardzo daleko w życie osobiste poddanych. Tak silna pozycja monarchy nie jest z pewnością znana nigdzie w Europie i bardziej zbliżona była w istocie do modelu despotii wschodnich czy modelu chińskiego.

Do czasu panowania Iwana IV Groźnego władcy nosili tytuł **Wielkich Książąt Moskiewskich**. Od koronacji Iwana IV, przyjęty został tytuł **Cara**, natomiast od Piotra I tytułowano władców rosyjskich mianem „**Carów Wszechrosji**”. Ta formuła, oprócz nawiązania do tradycji ciągłości cesarstwa rzymskiego i bizantyjskiego w „Moskwie – Trzecim Rzymie” – miała jednocześnie stanowić podstawę do roszczeń wobec wszystkich ziem ruskich, niewchodzących w tym momencie w skład państwa rosyjskiego. W szczególności odnosić się to miało do ziem ruskich wchodzących w skład Wielkiego Księstwa Litewskiego, a od 1569 r. także w skład Korony Polskiej.

Przyjęcie nowej tytułatury nie oznaczało jednoczesnego uregulowania zasad następstwa tronu. W sensie prawnym problem ten nie został rozwiązany aż do końca XVIII wieku. Wtedy to właśnie Paweł I ustanowił w dziedziczeniu tronu zasadę primogenitury, w której pierwszeństwo miała linia męska. W myśl przyjętych reguł żyjący car wyznaczał następcę spośród swych synów, ale nie było obowiązku, by był to syn najstarszy. Ponadto z dziedziczenia nie były wyłączone kobiety, a więc tron kilkakrotnie obejmowały córki bądź żony carów. Fakt, że najpierw nie istniały reguły prawne rządzące zagadnieniem sukcesji, następnie zaś istniała duża dowolność w wyznaczaniu następcy tronu, był także istotnym wyróżnikiem rosyjskiego modelu ustrojowego na tle absolutyzmów europejskich. Jednocześnie przynosił bardzo nieraz dramatyczne konsekwencje w postaci krwawych walk o tron, nierzadko jeszcze za życia cara.

Nowa tytułatura przyjęta przez Iwana IV nie spowodowała też od razu istotnych zmian ustrojowych, zwłaszcza odnoszących się do funkcjonowania istniejących już instytucji reprezentacyjnych. Z carem zatem bardzo blisko współpracowała **Duma Bojarska**. Ciało to pełniło funkcję organu doradczego i swoistej rady cesarskiej. W jej skład wchodziłi bojarzy dumni, jako elita arystokratyczna, przedstawiciele drobnej szlachty, czyli dworian, a także urzędnicy cesarscy – diakowie. O rozwoju Dumy świadczy fakt, że za czasów Iwana IV liczba jej członków oscylowało wokół 30 osób, zaś w XVII wieku wzrosła do ponad 150 osób.

Duma nie miała z góry oznaczonych kompetencji, ale zajmować się mogła praktycznie wszystkimi sprawami, o ile zadanie takie powierzył jej monarcha. Z czasem, głównie wskutek liczebnego rozwoju składu tego organu, w ramach Dumy pojawiło się ciało, z którym car współpracował ściślej. Była to złożona z najbliższych współpracowników monarchy tzw.

Bliźniaja Duma. Jednocześnie w XVII wieku, z Dumy wykształcił się odrębny organ sądowniczy – *Rasprawnaja Pałata*. Ten organ orzekał w sprawach najcięższych przestępstw przeciwko państwu, a także był trybunałem apelacyjnym od wyroków wydanych przez pewne sądy w określonych sprawach. Choć zatem formalnie pozycja Dumy nie była silna, to jej rola była faktycznie bardzo istotna, a szczególnie ważna w okresach bezkrólewia i walki o władzę po zmarłym carze.

Jednocześnie od połowy XVI wieku (pierwsze udokumentowane posiedzenie to 1566 r.) funkcjonować zaczął w cesarstwie nowy organ, mający charakter reprezentacji stanów rosyjskich, **Sobór Ziemski**. Szczególną rolę ciała to odegrać miało w pierwszej połowie XVII wieku, w okresie walk o tron po wygaśnięciu rodziny Rurykowiczów. Sobór był ciałem reprezentującym bardzo szerokie spektrum ówczesnych mieszkańców Rosji. Obok duchowieństwa, bojarów i dworjaństwa uczestniczyli w nim także mieszczanie, a nawet – choć krótko – przedstawiciele chłopów (uczestniczyli w Soborze w 1613 r.).

Sobory zwoływał car, a podczas bezkrólewia Duma Bojarska. W pierwszej połowie XVII wieku Sobór osiągnął szczytowe znaczenie z uwagi na dokonywanie wyboru carów. Wyrazem tego znaczenia było wprowadzenie obowiązku zaprzysiężenia przez wybranego cara określonych praw podmiotowych ludu rosyjskiego.

Utwierdzenie pozycji przez nową rodzinę panującą Romanowów spowodowało jednak, że w drugiej połowie XVII wieku Sobór niezwoływany przez carów praktycznie przestał istnieć.

Władza wielkksiążęca w księstwie moskiewskim, a następnie cesarska w Rosji, oznaczała niekontrolowaną przez żaden czynnik w państwie możliwość rządzenia. Car posiadał w ramach swych uprawnień wszelkie kompetencje prawodawcze, jedynie czasowo częściowo ograniczone na rzecz wspomnianego Soboru. Miał on zupełną swobodę w kształtowaniu polityki wewnętrznej i zewnętrznej, nie był ograniczony w doborze współpracowników i urzędników, których skład mógł kształtować w sposób zupełnie dowolny. Car posiadał pełnię kompetencji w zakresie władzy sądowniczej, był najwyższym zwierzchnikiem armii imperium, wreszcie posiadał pozycję nadrzędną nad kościołem prawosławnym, którego był faktycznym zwierzchnikiem. Od momentu ustanowienia patriarchy prawosławnego w Moskwie w 1589 r., uroczystej koronacji cesarskiej dokonywał właśnie patriarcha moskiewski.

W interesującym nas okresie, pomocy w zarządzie państwem udzielały carowi *prikazy*, a więc będące w coraz większym stopniu odpowiednikami resortowych ministerstw ośrodki, na których spoczywał ciężar funkcjonowania określonych dziedzin życia w państwie. W XVII wieku liczba *prikazów* wzrosła do niemal 40 i można w tym czasie uporządkować je w cztery grupy resortów. Po pierwsze były *prikazy wojskowe* (strzelecki, wojsk cudzoziemskich, artyleryjski), dalej *prikazy specjalne* (poselski, czyli spraw zagranicznych, aptekarski), *prikazy dworsko-skarbowe* (wielkiego dworu, wielkiego skarbu, wielkiego dochodu, łowiecki, stajenny) oraz *sądowe* (kilka *prikazów* dla różnych spraw cywilnych i różnych grup ludności i podobnie dla spraw karnych). Oddzielną grupę stanowiły *prikazy terytorialne*, które łączyły pewne kompetencje władz centralnych (zwykle sądowe i skarbowe) z prawem bezpośredniego zarządu pewnymi częściami państwa (syberyjski, małorosyjski – dla zdobytych kosztem Rzeczypospolitej terenów lewobrzeżnej Ukrainy, kazański, astrachański).

W organizacji *prikazów* dominowała raczej bieżąca praktyczna potrzeba niż jednolita, raz określona myśl ustrojowa. Nie ulega jednak wątpliwości, że Rosja stosunkowo wcześniej zdołała wytworzyć bardzo rozbudowany system organów administracji centralnej i to w stopniu dalece większym niż miało to miejsce nawet później w rozwiniętych monarchiach absolutnych.

Interesującym elementem ustrojowym w państwie Iwana IV stały się nowe ośrodki władzy w terenie. Stały się nimi tzw. **Izby Gubne**, realizujące zadania w zakresie sądownictwa, oraz **Izby Ziemskie**, mające kompetencje administracyjne, policyjne i skarbowe. Na czele obu rodzajów izb stali bojarzy (starosta gubny i starosta ziemski), których wyboru dokonywała miejscowa szlachta. Ich zastępców i pomocników – przysięgłych, mogli już jednak wybierać także miejscowi mieszczanie i chłopi. Izby stały się zatem swego rodzaju władzą samorządową i wyrazicielem interesów wspólnot lokalnych.

Państwo podzielone zostało w tym czasie na szczeblu najniższym na **Ziemie, Guby i Ujezdy**. Jednocześnie wszakże dla jednostek tych car powoływał namiestników, zwanych od czasów Iwana IV **wojewodami**. Ich zadaniem było nadzorowanie w imieniu cara sposobu funkcjonowania izb, ale przede wszystkim w zakresie ich odpowiedzialności znajdowały się sprawy wojskowe, policyjne skarbowe oraz sądowe. W prowincjach nadgranicznych nierzadko w zakresie ich uprawnień znajdowało się rów-

niez prowadzenie polityki zagranicznej w odniesieniu do krajów sąsiadujących. Wojewodów car powoływał na krótki (zwykle dwuletni) okres. Zapewniało to z jednej strony dużą dyspozycyjność wojewodów wobec monarchy, a z drugiej strony zapobiegało też powstaniu nadmiernych związków wojewodów z terenem, na którym mieli działać, a zwłaszcza pojawianiu się ich związków z miejscowymi elitami.

5.2. Zmiany ustrojowe w XVIII i w XIX wieku

Spektakularny rozwój terytorialny państwa rosyjskiego w ciągu XVII wieku oraz głębokie przemiany ustrojowe w ówczesnej Europie były czynnikami decydującymi o podjęciu przez Piotra I decyzji o zasadniczych zmianach ustrojowych na przełomie XVII i XVIII wieku.

Rozwój państwa powodował, że istniejące instytucje i urzędy nie były w stanie zapewnić efektywnego działania władz centralnych. Jednocześnie obserwowane przez cara zmiany na zachodzie Europy, pokazujące prostą zależność między efektywnymi rozwiązaniami ustrojowymi a siłą państwa, bardzo mocno zachęcały go do zmodernizowania istniejącego systemu władzy. Oczywiście reformy Piotra I nie mogły dotyczyć samej pozycji panującego. Istniejący zakres władzy cesarskiej był tak rozległy, że nie wchodziło w grę o ich poszerzenie. Motywem działania było raczej stworzenie takiego systemu instytucji państwowych, który pozwalałby maksymalnie efektywnie realizować istniejące uprawnienia. Oprócz zatem przesądzenia losu Soboru Ziemskiego, który ostatecznie przeszedł do historii, car podjął decyzję o likwidacji Dumy Bojarskiej, a w ślad za tym centralnych urzędów władzy wykonawczej, prikazów. W to miejsce zbudował on opartą na modelu biurokratycznym i centralistycznym administrację państwową.

Najważniejszą rolę w tworzonego nowego systemu instytucji państwowych odgrywać miał **Senat Rządzący**. Było to ciało rządowe, składające się początkowo z dziewięciu osób, ale jego rola, wzorem rozwiązań zachodnich, polegała na doradzaniu monarsze w podejmowaniu przezeń jak najlepszych decyzji. Ponadto Senat nadzorować miał działalność administracji i sądownictwa oraz dbać o podniesienie efektywności działania aparatu skarbowego.

Senat uczestniczył również w procesie stanowienia prawa. Przygotowywał projekty ustaw, a w nagłych sytuacjach mógł je także wydawać jako obowiązujące prawo, wreszcie nadzorował wprowadzanie w życie wydanych praw. Senat posiadał własną kancelarię z obersekretnym na czele, która obsługiwała jego prace.

W skład Senatu po utworzeniu kolegiów ministerialnych wchodził prezesi tych kolegiów w liczbie dwunastu. Stał się wtedy Senat swego rodzaju koordynatorem prac ciał wykonawczych. Po pewnym czasie miejsce w nim zachowali jednak tylko prezesi najważniejszych kolegiów (wojskowego, marynarki i spraw zagranicznych). Warto też nadmienić, że podczas długich nieobecności w stolicy Piotra I to właśnie Senat w praktyce wykonywał władzę w państwie.

Kolegia ministerialne były ciałami wykonawczymi odpowiadającymi za poszczególne dziedziny funkcjonowania państwa. Początkowo ustanowiono ich dziewięć (1. Spraw wojskowych, 2. Spraw marynarki, 3. Spraw zagranicznych, 4. Wymiaru sprawiedliwości, 5. Spraw handlu, 6. Spraw Górnictwa i przemysłu, 7. Spraw wydatków państwowych, 8. Spraw dochodów państwowych, 9. Spraw kontroli dochodów i wydatków), później liczba kolegiów sukcesywnie wzrastała (np. Kolegium ds. Duchownych czy też ds. Małej Rosji czyli Ukrainy). Każde z kolegiów kierowane było przez prezesa, wiceprezesa, radców i asesorów, oraz miało do dyspozycji własną kancelarię.

Dla zapewnienia sobie bezwzględnej lojalności urzędników car powołał też **prokuraturę**. Na czele jej stał podlegający carowi **generał-prokurator**, a zadaniem tej struktury było kontrolowanie administracji centralnej (kolegiów) oraz administracji terenowej. Zakres uprawnień prokuratorów był bardzo szeroki, obejmował on bowiem nawet możliwość zmiany decyzji podejmowanych przez kompetentne jednostki administracyjne.

Piotr I zlikwidował samorząd gubny, a następnie także samorząd ziemski. Kraj podzielił on (kilkoma reformami) na nowe jednostki administracyjne: **gubernie, prowincje i dystrykty**. Na czele tych nowych jednostek postawieni zostali urzędnicy podporządkowani pionowo carowi, przez odpowiednie kolegia. Byli to: **gubernatorzy, wojewodowie i komisarze ziemscy**. Każdy z nich na powierzonym sobie terenie posiadał kompetencje w zakresie władzy administracyjnej, sądowej i wojskowej. Jednocześnie Piotr I zmodernizował i ujedynolicił ustrój miast, określając ich władze

uchwałodawcze (ogólne zebranie obywateli oraz Duma Powszechna jako rada miejska) i zarządzające (Duma Sześciu Radnych).

Poważne zmiany do modelu stworzonego przez Piotra I wprowadziła u schyłku XVIII wieku caryca Katarzyna II. Na szczeblu centralnym doprowadziła do zmiany roli Senatu Rządzącego, który stał się odtąd najwyższą instancją sądowniczą w systemie wymiaru sprawiedliwości Rosji. Jednocześnie przejęła ona bezpośrednio kierownictwo pracami poszczególnych kolegiów, które coraz bardziej przybierały kształt nowożytnych ministerstw resortowych.

Nastąpiły zmiany w systemie podziału administracyjnego kraju oraz sposobie zarządu państwem. Wobec zbyt dużej ilości guberni podlegających władzy centralnej ustanowiła ona **generał-gubernie** z **generał-gubernatorami** na czele. Urzędnikom tym przysługiwał duży zakres władzy nad grupą podporządkowanych im guberni. Byli oni bezpośrednio podporządkowani carowi, który w ten sposób uzyskiwał już bez pośrednictwa kolegiów wgląd w funkcjonowanie administracji terytorialnej. Natomiast w miejsce dwóch najniższych szczebli, prowincji i dystryktów Katarzyna utworzyła **powiaty**, na czele których postawiła **isprawników**.

Ważną modyfikacją ustrojową była próba odbudowania pewnej formy samorządu i reprezentacji stanowej. Przywrócony został samorząd szlachecki w powiatach i w guberniach, zadaniem którego było prezentowanie opinii szlachty, podejmowanie decyzji w pewnych, niezbyt skądinąd licznych dziedzinach życia wspólnoty lokalnej, wybór marszałka szlachty w danej jednostce, a także wybór kandydata na isprawnika w każdym powiecie. Funkcjonowanie samorządu szlacheckiego, jak również samorządów miejskich poddane zostało jednak dosyć rygorystycznej kontroli generał-gubernatorów.

Kolejne, niewielkie już jednak zmiany nastąpiły w XIX wieku, zwłaszcza za rządów Aleksandra I i Aleksandra II. Wskazać jednak trzeba, że nie doprowadziło to do zasadniczej przemiany charakteru państwa, które pozostało monarchią samodzierżawną, a stan taki trwać miał aż do początków XX wieku.

Aleksander I powołał w 1810 r. **Radę Państwa** (*Gosudarstwiennyj Sowiet*), której zadaniem miało być doradzanie carowi, zwłaszcza w zakresie stanowienia przezeń prawa. Było to ciało liczne, około stuosobowe, i dzieliło się na departamenty. Aleksander I odszedł również od modelu

kolegialnych ministerstw i od 1802 r. powoływał **ministrów**, którym powierzał określone dziedziny życia państwowego. Rozszerzył też zakres uprawnień Senatu, który oprócz funkcji sądowniczych uzyskał także uprawnienia nadzorcze wobec ministrów. Jednocześnie wskutek wprowadzenia możliwości weryfikowania przez to ciało decyzji podejmowanych przez organy administracyjne, stał się też Senat z czasem trybunałem administracyjnym.

Aleksander II był autorem wielkiej reformy społecznej w Rosji. Uwłaszczenie chłopów w imperium otworzyło też drogę do uruchomienia powszechnego samorządu terytorialnego na najniższym szczeblu w państwie.

Odpowiednie regulacje wydane tu zostały w 1861 r. dla **samorządu wiejskiego**, w 1864 r. dla samorządu ziemskiego i w 1870 r. dla **samorządu miejskiego**.

Szczególne znaczenie miało tu wprowadzenie samorządu dla ludności włościańskiej, tworzącej wspólnoty (*obszcziny*) oraz gminy (*wołosti*), które to ciała ponosiły odpowiedzialność za powierzone im sprawy publiczne.

Samorząd ziemski funkcjonować miał nadal na poziomie guberni i powiatów i gromadził przede wszystkim szlachtę, zaś w miastach częściowo zmodernizowano funkcjonowanie samorządu miejskiego. Jakkolwiek wysokie cenzusy majątkowe ograniczały (zwłaszcza za rządów kolejnych carów) zakres osób uprawnionych do czynnego udziału w życiu tych wspólnot, to niewątpliwie ich powstanie było bardzo ważną zmianą dającą w choćby minimalnym stopniu możliwości udziału w życiu publicznym kraju.

Zarząd imperium ottomańskim

Pierwsze stulecia istnienia państwa tureckiego, a więc od momentu stworzenia jego podstaw przez Osmana I w XIV wieku, naznaczone były wielkim wpływem cywilizacji islamskiej i stworzonego w imperium arabskim modelu ustrojowego. Turcy przyjęli islam, a wraz z nim całkowicie i w istocie dosyć bezkrytycznie przyjmowali arabski model organizacji państwa. W początkowej fazie tworzenia państwa, zwłaszcza w okresie konfrontacji z Bizancjum, ten model okazywał się wystarczający.

Jednak po upadku Konstantynopola i uzyskaniu olbrzymich zdobyczy terytorialnych w Europie południowo-wschodniej, na Bliskim Wschodzie i Afryce Północnej, władcy Turcji stanęli wobec konieczności znalezienia nowszych form organizacji swego państwa. Znane im dotychczasowe rozwiązania okazywały się bowiem już wysoce niewystarczające wobec nowych potrzeb. Dzieła przebudowy ustrojowej państwa dokonali głównie Mehmed II i Sulejman II w XV i XVI wieku.

Do czasu tych reform było zatem państwo tureckie przede wszystkim wspólnotą religijną Turków wyznających islam, na czele których stał **kalif**, uznający się za następcę Abbasydów. Władca ten był i przywódcą religijnym i świeckim, zaś wszystkie władze administracyjne w państwie łączyły funkcje religijne i świeckie.

Nowa sytuacja wymuszała zmiany przede wszystkim dlatego, że w ramach państwa tureckiego znalazły się olbrzymie rzesze wyznawców chrześcijaństwa (a także duża liczba Żydów). Władcy tureccy zrozumieli, że polityka przymusowej islamizacji wobec tak wielkich rzesz ludności nie miała żadnych szans powodzenia i musiałaby prowadzić (przy próbie zastosowania represji) do ciągłych niepokojów wewnętrznych, a w efekcie do osłabienia państwa. Stąd z jednej strony przyjęto orientację na politykę tolerancji religijnej wobec wyznawców chrześcijaństwa i judaizmu, z drugiej zaś strony przeprowadzono takie reformy w administracji i prawie, które zrywały z radykalnym i bezwarunkowym podporządkowaniem wszystkich obszarów życia prawu koranicznemu.

Rozstrzygnięcia powyższe pozwoliły usprawnić struktury państwa, a jednocześnie włączyć chrześcijan i Żydów w służbę państwu tureckiemu. Uzyskali oni zatem nie tylko prawo do swobodnego wyznawania swego kultu. Jednocześnie przepisy prawa koranicznego zostały zinterpretowane w taki sposób, że pozwalały one wyłączać każdorazową odpowiedzialność osób niebędących wyznawcami islamu na podstawie przepisów tego prawa (wyjąwszy sprawy najcięższych przestępstw przeciwko państwu).

Władca Turcji przyjął nowy tytuł – **Sułtana**. Sułtan był dziedzicznym władcą mającym pozycję w istocie despotyczną. Tron obejmował zawsze jeden z synów sułtana, ale wobec praktyki wielożeństwa, zasady sukcesji w praktyce były przedmiotem niezliczonych intryg dworskich i nierzadko prowadziły do dramatycznych napięć w okresach bezkrólewia.

Sułtan posiadał pełnię władzy prawodawczej, wykonawczej, sądowniczej, wojskowej, realizował w całości politykę zagraniczną. Władca zachowywał także najwyższą godność religijną wobec wyznawców islamu w państwie, a olbrzymią rolę odgrywała grupa jego religijnych współpracowników. Szczególną pozycję wśród nich posiadał **mufti Sztambułu**, który przewodził grupie doktorów prawa koranicznego, sędziów. Przy wykonywaniu uprawnień prawodawczych sułtan w dużej mierze korzystał z ich współpracy, a w istocie to oni byli głównymi twórcami czy interpretatorami Koranu dla aktualnych potrzeb państwa.

System zarządu państwem został przez Mohameda II ukształtowany wedle unikalnych (jak na ten okres) zasad. Utworzony został *de facto* rząd – wzorem rozwiązań perskich i arabskich nazywany **Dywanem**. Ciałem tym kierował jako premier mający formalnie pozycję drugiej osoby w państwie **Wielki Wezyr**.

Dywan koncentrował całość władzy wykonawczej w państwie i stanowił też faktycznie najwyższy organ w systemie sądownictwa sułtańskiego. W jego skład wchodził oprócz Wezyra najwyżsi dostojnicy wojskowi: dowódca wojsk lądowych (*beylerbey*), dowódca korpusu janczarów (*aga*), dowódca floty (*beylerbey morski*) oraz ministrowie służb cywilnych: *kahya bey* (odpowiadający za sprawy wewnętrzne), *defterdar* (odpowiadający za sprawy skarbowe), *reis efendi* (szef kancelarii sułtana), *nichandji* (strażnik pieczęci).

Ponadto w szerokim składzie Dywanu byli również duchowni muzułmańscy pełniący funkcje najważniejszych sędziów, sędziów wojskowych, oraz kadi (a później mufti) Stambułu.

Trzeba pamiętać – świadczy o tym skądinąd skład dywanu – że głównym kierunkiem jego zainteresowań było organizowanie systemu wojskowego państwa i zapewnienie mu maksymalnej sprawności. Sam Wielki Wezyr pełnił równocześnie funkcję najwyższego dowódcy wojskowego i dowodził wojskami sułtana podczas najważniejszych wypraw wojennych. Funkcjonowanie poszczególnych resortów, w tym w głównej mierze systemu skarbowego, a także wymiaru sprawiedliwości, było również podporządkowane w pierwszym rzędzie potrzebom wojskowym.

Dla potrzeb wojskowych zreorganizowano również system administracji terytorialnej. Poza częścią obszarów, które pozostawiano jako względnie niezależne obszary będące w zależności lennej od Sułtana (Maroko, Mołdawia, Wołoszczyzna), pozostałe tereny uzyskały status **provincji**. Na ich czele stali wspomniani beylerbeyowie, koncentrujący władzę wojskową i cywilną. Prowincje dzieliły się na **gubernie** z **paszami** na czele, te zaś na **dystrykty** którymi kierowali *soubachi*. Wszyscy oni posiadali podobną pozycję i koncentrowali na powierzonym sobie terenie władzę wojskową i cywilną.

W feudalnej zależności pozostawały rzesze **sipahów**, którzy przede wszystkim byli zobowiązani do służby wojskowej, a w celu zagwarantowania podstaw majątkowych dla tej służby, uzyskiwali oni od sułtana określone nadania ziemskie. Przy wszystkich urzędnikach w tej hierarchii działali też współpracownicy religijni – kadi i mułlowie, którzy przewodzili muzułmańskiej wspólnoty religijnej na danym obszarze, a jednocześnie współuczestniczyli w wykonywaniu funkcji sędziowskich.

Imperium tureckie było zatem zjawiskiem wyjątkowym w ramach cywilizacji zdominowanej przez islam. Nie tylko z punktu widzenia bardzo tolerancyjnej polityki wyznaniowej, ale także z punktu widzenia stworzenia wyjątkowego dla tego obszaru modelu ustrojowego. Selektywne w istocie przyjmowanie zapisów prawa koranicznego w odniesieniu do problematyki ustrojowej, zaowocowało stworzeniem organizmu, który mimo późniejszych problemów przetrwał jako imperium najdłużej ze wszystkich państw islamskich.

Zarząd państwem w Republice Niderlandów

Republika niderlandzka powstała w 1579 r., a tworzącym ją aktem była **Unia w Utrechcie**, będąca formalnie paktem obronnym zawartym między siedmioma prowincjami niderlandzkimi przeciwko armii Filipa II, króla Hiszpanii. Pakt ten respektował suwerenność każdej z podpisujących go prowincji i ta zasada nigdy w czasie trwania Unii nie uległa zmianie. Traktat gwarantował swobodę wyznania w każdej z republik, a również pokój religijny był jednym z najważniejszych fundamentów tego związku państw. Wreszcie trzecią podstawą unii były gwarancje poszanowania dotychczasowych praw i przywilejów regionów, miast i korporacji, ukształtowanych jeszcze w okresie średniowiecznym.

Jakkolwiek brak było w tym dokumencie postanowień określających organy władzy powstającej wspólnoty i ich kompetencje, co nie pozwala go uznać za klasyczną konstytucję, to jednak stanowi on w istocie akt o takim właśnie charakterze. Jednocześnie formuła leżąca u źródeł powstania tego nowego bytu państwowego, a więc swobodne porozumienie – umowa społeczeństw suwerennych prowincji, ustanawiających nad sobą władzę, których pozycję i zakres kompetencji same określały, była swego rodzaju umową społeczną. Już wkrótce niderlandzki myśliciel Grocjusz, niewątpliwie inspirowany tym wydarzeniem, stworzyć miał teoretyczne podstawy koncepcji umowy społecznej, będącej nowym spojrzeniem na problem legitymacji władzy w państwie.

Powstająca Republika Niderlandzka była oczywiście swoistym rodzajem państwa republikańskiego, w jej skład wchodziły bowiem prowincje rządzone przez monarchów. Ponadto kluczową rolę w jej funkcjonowaniu odgrywała rodzina książąt Orańskich, dzierżąca jako dziedziczne prowincje Holland i Zealand. Przedstawiciele tej rodziny jeszcze w okresie dominacji burgundzkiej i hiszpańskiej pełnili rolę swego rodzaju pełnomocników, czy namiestników Niderlandów – *Stathouder* – i tytuł ten przysługiwał im jako dziedziczny. W republice mieli zatem pozycję szczególną, swoistych

protektorów, a w pewnych okresach, zwłaszcza w początkach XVIII wieku, w istocie pełnili funkcję monarchów.

Innym problemem, nie do końca rozstrzygniętym, pozostaje, czy republika miała charakter konfederacji czy federacji. Za konfederacją przemawia fakt, że poszczególne prowincje zachowywały cały czas status suwerennych państw, a w ślad za tym praktycznie w każdej z nich panował odrębny ustrój wewnętrzny. Z drugiej jednak strony wskazuje się na istnienie rosnącej ilości instytucji wspólnych i coraz silniejszą pozycję władz republiki, koordynujących rosnącą liczbę spraw. Wydaje się jednak słuszne przyjęcie, że początkowo luźna formuła ligi obronnej ulegała systematycznemu przekształcaniu w państwo o charakterze federacyjnym.

Najważniejszym organem wspólnym republiki były **Stany Generalne**. Było to zgromadzenie przedstawicieli wszystkich prowincji tworzących republikę, przy czym każda z prowincji bez względu na wielkość, liczbę ludności czy pozycję ekonomiczną dysponowała w zgromadzeniu jednym głosem. Decyzje o kształcie tej reprezentacji pozostawiano ciałom przedstawicielskim w każdej z prowincji tworzących republikę.

Stany Generalne podejmowały decyzje w sprawie wojny i pokoju oraz nakładania podatków na realizację wspólnych celów. W obu tych przypadkach wymagana była jednomyślność zgromadzenia. W praktyce jednak także niemal wszystkie pozostałe decyzje (zarząd sprawami wspólnymi oraz zarząd ziemiemi wspólnymi) Stany podejmowały jednomyślnie. Jednocześnie reprezentantów poszczególnych prowincji wiązały bardzo precyzyjne instrukcje formułowane przez ich macierzyste ciała przedstawicielskie. Stany Generalne były ciałem mającym charakter niekadencyjny, a więc w praktyce były one gotowe do pracy w każdej chwili. Stały się one najważniejszym organem republiki i jej reprezentantem, zwłaszcza w stosunku do czynników zewnętrznych.

Organem wykonawczym Stanów Generalnych była **Rada Państwa**, kierująca polityką wewnętrzną w zakresie spraw wspólnych republiki. W jej skład wchodził także reprezentanci każdej prowincji, a jej kompetencje szczegółowo określały Stany. Taka konstrukcja tego ciała spowodowała, że nigdy nie odgrywało ono istotniejszej, samodzielnej roli i zawsze pozostawało w cieniu zgromadzenia. Rada posiadała stałego **Sekretarza**, organizującego jej prace, **Skarbnika Generalnego** unii, **Głównego Archiwistę** unii, oraz ministra spraw zagranicznych unii **Wielkiego Pensjonariusza** (*Grand*

Pensionnaire) – wszyscy oni nosili tytuły ministrów. Rada dysponowała też nieliczną grupą urzędników, ale ci wraz z ministrami nigdy nie odgrywali w republice samodzielnej roli. Utworzono też **Główną Izbę Rachunkową**, która była odpowiedzialna za skarb republiki, oraz **Izbę Monetarną Stanów Generalnych**, która prowadziła wspólną politykę monetarną. Budżet republiki powstawał w oparciu o wpłaty poszczególnych prowincji, a wysokość świadczeń uzależniona była od wielkości i siły ekonomicznej prowincji. Projekt budżetu przygotowywała Rada Państwa w postaci tzw. Generalnej Petycji, której towarzyszyło coroczne sprawozdanie o stanie państwa. Wspólnym organem obronnym były **Admiralicje** (w liczbie pięciu) z **Głównym Kapitanem** i **Głównym Admiralem** na czele, w szczególności odpowiadające za bezpieczeństwo interesów morskich republiki oraz politykę kolonialną. Republika nie posiadała oddzielnej najwyższej władzy sądowniczej, ale w praktyce funkcję tę zaczął przejmować sąd apelacyjny dla prowincji Holland i Zealand, nazywany **Wysoką Radą**.

Początki nowożytnej administracji w Rzeczypospolitej

8.1. Władza królewska w Rzeczypospolitej w XVI i XVII wieku

Panuje powszechny niemal pogląd, że okres istnienia Rzeczypospolitej szlacheckiej charakteryzował się znaczącym osłabieniem władzy królewskiej. Nierzadkie są twierdzenia o niemal ubezwłasnowolnieniu króla polskiego, co miało z czasem skutkować między innymi upadkiem państwa, pogrążonego w anarchii wywołanej nadmiarem władzy Sejmu.

Jest prawdą, że rozwój parlamentaryzmu polskiego skutkowało równoległym ograniczaniem kompetencji władzy królewskiej, co jest zjawiskiem naturalnym. Oczywiście jest też, że na tle rodzących się w XVII i XVIII wieku reżimów absolutystycznych, władza królów polskich była dalece bardziej limitowana. Faktem jest, że znaczna część narodu dysponowała rozbudowanymi możliwościami kontroli poczynań władzy królewskiej i z tego punktu widzenia był to ewenement ustrojowy w ówczesnym świecie.

Nie ulega jednak najmniejszej wątpliwości, że nawet w XVII i w XVIII wieku królowie Polski zachowali wystarczająco wiele kompetencji, aby efektywnie wykonywać swoją władzę w państwie. Jeśli tak nie było, to wynikało to nie z niedostatków regulacji ustrojowych, ale zwykle z ich osobistej słabości i niezdecydowania, chwiejności charakterów i przechodzących nierzadko w swoistą obsesję aspiracji do zapewnienia ciągłości dynastycznej na elekcyjnym tronie polsko-litewskim. Takie problemy nurtowały niemal wszystkich polskich monarchów w XVII i w XVIII wieku, niemal wszyscy też w wyjątkowo nieumiejętny sposób prowadzili sprawy finansów państwa. W połączeniu z rosnącymi problemami zewnętrznymi powodowało to słabość tej instytucji w wymiarze raczej osobistym niż instytucjonalnym.

W końcu XVI wieku wraz ze śmiercią Zygmunta Augusta określone zostało uprawnienie do udziału w elekcji monarchy całego stanu szlacheckiego. Elekcja *viritim* służyć miała przede wszystkim politycznej aktywizacji całego

stanu i była zwycięstwem średniej szlachty. Ale w XVIII wieku właśnie ta formuła zgromadzeń elekcyjnych otworzyła drogę do ingerowania obcych państw w ten najważniejszy akt ustrojowy Rzeczypospolitej.

Na czele państwa w okresie bezkrólewia stawał Prymas Polski – Arcybiskup Gnieźnieński, zwany z tego powodu *interrexem*. Miał on prawo do reprezentowania państwa w tym czasie w stosunkach zewnętrznych oraz do kierowania całym aparatem państwowym. W okresie bezkrólewia dla zapewnienia bezpieczeństwa i porządku wewnętrznego w kraju zawiązywane były konfederacje. Prymas Polski zwoływał kolejno: **sejm konwokacyjny, sejm elekcyjny i sejm koronacyjny**.

Posłowie zgromadzeni na sejmie konwokacyjnym zawiązywali konfederację generalną i zatwierdzali skład funkcjonujących w czasie bezkrólewia nadzwyczajnych sądów kapturowych. Sejm konwokacyjny obradujący pod wężem konfederacji nie mógł zostać zerwany, stąd często jego obradom towarzyszyło podejmowanie zaległych wskutek zerwania poprzednich sesji sejmowych decyzji

Następnie przeprowadzano sejm elekcyjny. Odbывał się on przede wszystkim w celu wysłuchania kandydatów do tronu. Opinia wyniesiona z takich przesłuchań kandydatów (głównie z zagranicy) nie miała mocy wiążącej dla szlachty zgromadzonej na elekcji, ale w praktyce miała dla dokonywanego wyboru istotne znaczenie. Sejm elekcyjny układał też *pacta conventa*, które miały być przedstawione wybranemu królowi.

Elekcja podobnie jak Sejm elekcyjny odbywała się w Warszawie i miał w niej prawo uczestniczyć każdy szlachcic. Oczywiście w praktyce tylko nieliczna część szlachty przybywała na obrady tego zgromadzenia. Podczas elekcji oddzielnie głosowali przedstawiciele Litwy, Małopolski i Wielkopolski. W ramach trzech niejako zgromadzeń decyzje podejmowano, ustalając większość spośród zebranej na nich szlachty. Po zebraniu stanowisk województw przez marszałka prymas ogłaszał trzykrotnie wynik przeprowadzonego głosowania i pytał elekta (lub jego przedstawiciela), czy przyjmuje wybór. Po zaakceptowaniu marszałek ogłaszał zgromadzonej szlachcie jeszcze raz wynik wyborów.

Po zakończeniu tej procedury i obiorze króla odbywał się w Krakowie sejm koronacyjny. Wybrany król związany był przede wszystkim treścią **Artykułów henrykowskich**, stanowiących swego rodzaju konstytucję Rzeczypospolitej, oraz wspomnianych już postanowień sformułowanych w *pactach conventach*.

W Artykułach henrykowskich, przygotowanych w okresie bezkrólestwa po śmierci Zygmunta Augusta, sformułowane zostały prawa fundamentalne państwa, których przestrzeganie było obowiązkiem panującego. Obejmowały one:

- 1) wolną elekcję jako sposób obsady tronu polsko-litewskiego (czyli król nie jest dziedzicem królestwa polskiego a elektem narodowym),
- 2) zobowiązanie panującego do konsultowania spraw wojny i pokoju z Senatem,
- 3) uznanie panującego, że pospolite ruszenie może być zwoływane jedynie za zgodą Sejmu, zaś służba poza granicami kraju musi być przez monarchę wynagradzana,
- 4) zobowiązanie monarchy do utrzymywania tzw. wojska kwarcianego,
- 5) zobowiązanie panującego do zwoływania zwyczajnych sesji sejmowych przynajmniej co dwa lata, a jeśli tego nie uczyni, może to za niego zrobić prymas, oraz
- 6) zobowiązanie do stałego kontaktowania się panującego z tzw. radą senatorów rezydentów, głównie w sprawach polityki zagranicznej.

Artykuły henrykowskie uprawniały szlachtę do wypowiedzenia monarche posłuszeństwa, gdyby naruszył on któreś z powyższych postanowień lub zobowiązań przyjętych przez siebie w *pactach conventach*.

Pacta conventa były układane każdorazowo przez sejm elekcyjny i miały charakter umowy między obieranym królem a stanem szlacheckim. Dotyczyły one przede wszystkim zasad polityki zagranicznej, wojσκowej oraz kwestii skarbowych (zwłaszcza podatkowych).

Po koronacji król składał przysięgę koronacyjną i wydawał generalne potwierdzenie praw. Król przekazywał także informację o swej koronacji na zagraniczne dwory.

Krół mimo rosnących ograniczeń zachowywał istotne kompetencje w zakresie stanowienia prawa. Miał więc prawo do składania projektów konstytucji, czyli ustaw, Sejmowi, miał prawo ostatecznego zatwierdzenia uchwał sejmowych (*veto* stanowcze), a nawet określania treści i interpretowania poszczególnych ustaleń. Wynikało to z przysługujących mu uprawnień w zakresie publikacji konstytucji sejmowych. Król posiadał też wyłączne kompetencje prawodawcze w odniesieniu do miast królewskich i posiadłości koronnych oraz wobec ludności tam

zamieszkującej. Oznaczało to, że wielka część mieszkańców Rzeczypospolitej nie podlegała prawom uchwalanym przez Sejm.

Król pozostawał najwyższym zwierzchnikiem aparatu administracyjnego państwa. Wprawdzie Sejm przyjmował różne rozwiązania, które miały ograniczać zupełną swobodę monarchy w tym obszarze, ale w praktyce kompetencje królewskie nie ulegały tu uszczupleniu istotnemu. Także, mimo pewnych zmian, pozostawał król najwyższym źródłem sprawiedliwości i stąd był zwierzchnikiem całego systemu wymiaru sprawiedliwości.

W końcu XV wieku ukształtował się ostatecznie parlament jako struktura składająca się z trzech stanów sejmujących: **Króla, Senatu i Izby Poselskiej**. Było to rozwiązanie takie samo jak przyjęty wcześniej model angielski. Oznaczało to *de facto*, że monarcha nie stoi ani ponad prawem, ani ponad instytucjami publicznymi Rzeczypospolitej, a jest po prostu ich elementem. Senat jako izba wyższa powstał na bazie rozszerzonej rady królewskiej, natomiast Izba Poselska stała się ogólnopaństwową reprezentacją sejmików ziemskich.

Równocześnie Sejm rozszerzał kontrolę nad władzą królewską. Po pierwsze zatem wprowadzono obowiązek, by podskarbiowie prezentowali w imieniu króla sprawozdania finansowe. Następnie powstała instytucja senatorów-rezydentów. Powoływano ich szesnastu na dwa lata, przy czym po czterech z nich miało przez pół roku przebywać permanentnie u boku króla, udzielając mu rad. W 1641 r. liczbę senatorów-rezydentów zwiększono do dwudziestu ośmiu i w ten sposób wykształciła się nieformalna rada senatu. W jej skład oprócz senatorów-rezydentów oraz senatorów obecnych na dworze królewskim wchodziły także osoby spoza Senatu.

W 1538 r. przyjęte zostało przez Sejm rozwiązanie, że król nie może samodzielnie tworzyć urzędów o charakterze państwowym. Odtąd nowe urzędy w strukturach władz administracyjnych Korony, a później Rzeczypospolitej w zasadzie nie powstawały.

Najwyższymi urzędnikami w aparacie administracyjnym Rzeczypospolitej pozostali kanclerz (wielki kanclerz koronny i wielki kanclerz litewski) i podkanclerzy (również dwóch). Posiadali oni uprawnienia tak w sprawach polityki zagranicznej, jak i polityki wewnętrznej. Od XVI wieku utrwaliła się zasada, w myśl której przynajmniej jeden z piastujących funkcje kanclerskie urzędników musiał być osobą świecką. Kierowali oni kancelarią królewską, mieli też prawo weryfikowania zgodności z prawem dokumentów opuszczających ten urząd.

Podskarbi koronny i podskarbi nadworny (jak również podskarbiowie litewscy) odpowiadali za stan kasy państwowej i wydatki państwowe. Podskarbi nadworny zarządzał też gospodarką finansową monarchy i dworu królewskiego.

Wymienieni wyżej urzędnicy nazywani byli ministrami. Tytuł ten przysługiwał także urzędnikom nadwornym, a więc marszałkowi wielkiemu koronnemu i jego zastępcy, marszałkowi nadwornemu. Zarządzali oni dworem królewskim, odpowiadali za wykonywanie kompetencji sądowych króla w miejscu ich pobytu, pełnili funkcje tzw. mistrzów ceremonii, byli wreszcie odpowiedzialni za merytoryczną stronę finansów dworu.

W połowie XVI wieku pozycja marszałka wielkiego koronnego uległa wzmocnieniu o kompetencje niezwiązane z funkcjonowaniem dworu królewskiego. Mógł on mianowicie określać przepisy karne obowiązujące podczas obrad Sejmu, zapewniające bezpieczeństwo w miejscu tych obrad. Egzekwowanie tych przepisów zwanych artykułami marszałkowskimi, zapewniała podlegająca marszałkowi specjalna formacja zbrojna – straż marszałkowska.

Na przełomie XV i XVI wieku pojawił się urząd hetmanów. Później byli to hetmani wielcy (koronny i litewski) oraz hetmani polni (koronny i litewski). Stopniowo urząd ten przejął faktycznie dowodzenie nad wojskami koronnymi i litewskimi (choć początkowo dowodzili tylko wojskami zaciężnymi). W przypadku opróżnienia urzędów hetmańskich królowie mogli ustanawiać regimentarzy.

Wreszcie ostatnim urzędem centralnym, który wykształcił się w XVI wieku, był urząd referendarzy. Było ich na ogół dwóch (świecki i duchowny) i przejęli oni orzekanie w niektórych sprawach (dotyczących głównie skarg chłopów z królewszczyzn), z zakresu sądowych kompetencji królewskich.

Jak już wspominałem, od końca XVII wieku postępował wyraźnie proces osłabiania struktur terenowej administracji państwa. Szczególnym objawem tego procesu było zminimalizowanie roli urzędu starosty, który to urząd w XVI wieku został właściwie podporządkowany sejmikom ziemskim.

Jedną z przyczyn osłabienia terenowej administracji królewskiej było utrwalenie zasady dożywotniego piastowania urzędów, a z czasem także ich dziedziczenia. Upowszechniała się też praktyka sprzedawania urzędów, a konieczność akceptacji królewskich dla takich transakcji, stawała się coraz bardziej tylko zwykłą formalnością. Efektem tych zmian było ustawowe określenie hierarchii urzędów ziemskich. W 1611 r. Sejm ustalił

w wydanej konstytucji kolejność – porządek starszeństwa urzędów ziemskich oraz wyznaczały faktycznie kolejność, wedle której możliwe było obejmowanie urzędów ziemskich. I tak określono następujący porządek, poczynając od najniższego do najwyższego urzędu: miecznik, pisarz, wojski, łowczy, cześnik, podstoli, podsędek, podczaszy, stolnik, sędzia ziemski, chorąży, starosta, podkomorzy.

8.2. Powstanie nowożytnej administracji w Rzeczypospolitej

Od połowy XVIII wieku zaczął narastać w Rzeczypospolitej coraz silniejszy ruch grupujący zwolenników modernizacji niewydolnego ustroju państwowego. Nie pojawiła się jednak żadna poważna grupa czy stronnictwo, które dążyłoby do zaprowadzenia w Polsce rozwiązań modnych w ówczesnej Europie, a charakterystycznych dla monarchii absolutnych.

Świadomość konieczności usprawnienia instytucji publicznych była wszakże w tym czasie niemal powszechna. Okazją do podjęcia prób realizacji tych zamierzeń stał się sejm konwokacyjny odbywający się po śmierci Augusta III. Obowiązujący podczas tych obrad węzeł konfederacji pozwalał na obradowanie niezagrożone możliwością zerwania Sejmu. Jednocześnie wybór nowego władcy po okresie beznadziejnie słabych władców saskich stwarzał nadzieję na oczekiwane skuteczniejsze rządzenie państwem.

Oczywiście podstawowym problemem Rzeczypospolitej pozostawała stała obecność Rosji ingerującej w jej wewnętrzne sprawy, wzmocniona stacjonowaniem na ziemiach państwa polsko-litewskiego wojsk rosyjskich. Jednak wybrany w 1764 r. królem Stanisław August Poniatowski, dzięki swoim związkom a carycą Katarzyną II i uzyskanemu zaufaniu, mógł przez pewien czas stać na czele obozu politycznego skutecznie wprowadzającego zmiany ustrojowe.

Wspomniany sejm konwokacyjny obradujący w 1764 r. podjął próbę usprawnienia funkcjonowania Sejmu oraz podniesienia efektywności władz rządowych. Przede wszystkim postanowiono wprowadzić pewne zabezpieczenia, które miały uniemożliwić dotychczasowe, patologiczne stosowanie zasady *liberum veto*, paralizujące funkcjonowanie najważniejszej

instytucji ustrojowej Rzeczypospolitej. Dotychczasowy aksjomat zakładający konieczność jednomyślnego zgody posłów we wszystkich sprawach związanych z funkcjonowaniem Sejmu został przelamany. Zwyciężyła świadomość, że obowiązujący dotąd model dopuścił do odgrywania pierwszorzędnej roli politycznej przez zwykłych warchołów i ich należało w pierwszym rzędzie pozbawić możliwości działania.

Doszedł do tego jeszcze jeden element porządkujący funkcjonowanie całego systemu politycznego Rzeczypospolitej. W latach 1764–1766 dokonał się proces formalnej eliminacji z sejmików ziemskich szlachty nieposesjonatów (czyli potocznie gołoty). Tym samym utrudnione zostały podstawy funkcjonowania dotychczasowych koterii magnackich, dla których nieposesjonaci byli główną klientelą i głównym narzędziem realizowania partykularnych interesów.

Sejm konwokacyjny podjął także próbę usprawnienia sposobu zarządzania państwem. Wyraziło się to w ustanowieniu pierwszych instytucji ministerialnych, odpowiadających swoim kształtem dominującej ówczesnie formie urzędów centralnych. Były to **komisje wojskowe** i **komisje skarbowe**, ustanowione oddzielnie dla Królestwa i dla Wielkiego Księstwa. Komisje były zatem kolegialnymi ministerstwami – w czym podobne były do odpowiednich ciał w innych krajach – ale ich ustrojowe usytuowanie było zupełnie inne. Było to konsekwencją specyfiki ustrojowej Rzeczypospolitej. W przeciwieństwie bowiem do dominującej tendencji europejskiej, gdzie kolegialne ministerstwa były organami ściśle podporządkowanymi monarchom i gdzie nie było żadnej kontroli parlamentarnej, bo instytucje takie praktycznie nie istniały, w Rzeczypospolitej komisje powoływane miały być właśnie przez Sejm i wobec niego miały ponosić odpowiedzialność za swoją działalność.

Komisje były zatem powoływane przez Sejm przy udziale króla, przedstawiającego izbom kandydatów. Kadencja członków komisji wynosiła dwa lata, a ze swej działalności musiały one składać sprawozdania Sejmowi. Na czele komisji stali odpowiednio podskarbi koronny i litewski oraz hetman koronny i litewski, przy czym decyzje, którzy z nich obejmować mieli przewodnictwo, podejmował w zasadzie król. Komisje zapadały jednak większością głosów na posiedzeniach plenarnych, a rola przewodniczących wzrastała tylko w przypadku równego rozłożenia głosów.

Wielką rolę odegrały komisje skarbowe, zwłaszcza zaś Komisja Skarbowa Koronna. Już od 1768 r. przygotowywała ona budżet państwa,

pozwalający zracjonalizować gospodarkę finansową Korony, doprowadziła też do uporządkowania gospodarki w dobrach koronnych (królewszczyznach). Komisja zreformowała system celny i podjęła szereg działań związanych z rozwojem przemysłu. Przyczyniło się to wszystko do wzrostu dochodów skarbowych, a jednocześnie nie drażniło szlachty, nie wynikało bowiem z nadmiernego fiskalizmu. Lata siedemdziesiąte i osiemdziesiąte przyniosły zatem ogólny, odczuwalny wzrost poziomu gospodarczego i poziomu życia na ziemiach Rzeczypospolitej, a co za tym idzie wzrost poziomu życia wszystkich grup społecznych. Niemala część zasług związanych z osiągnięciem takich efektów przypadała w udziale właśnie komisjom skarbowym.

Na tym tle osiągnięcia komisji wojskowych jawią się o wiele skromniej. Zdominowane przez niechętnie głębszym reformom stronnictwa hetmańskie nie rozwinęły szerokiej działalności. Byłoby jednak niesprawiedliwe, gdyby ocena ich funkcjonowania była wyłącznie negatywna. Po okresie zupełnego rozkładu armii udało się w tym czasie wreszcie zrealizować postanowienia Sejmu z 1717 r. o istnieniu stałej, dwudziestoczytosięcej armii polsko-litewskiej. Jakkolwiek na tle potencjału militarnego ówczesnych sąsiadów nie była to wielkość imponująca, to przecież liczba ta obejmowała w istocie tylko kadry (głównie oficerskie). Dawało to zatem szansę, że w przypadku zagrożenia państwa, po powołaniu większej ilości żołnierzy, będą już dobrze przygotowane do dowodzenia nimi kadry dowódcze. Zastugą komisji wojskowych było więc urealnienie owych postanowień sprzed pół wieku, ale też stworzenie dla tej stałej armii całego, koniecznego zaplecza. Powstawały więc garnizony, stałe systemy aprowizacyjne, rozwijano systemy zaopatrzenia w nowocześniejsze uzbrojenie, powstawał wreszcie system szkolenia żołnierzy.

Reformy sejmu konwokacyjnego miały zatem wielkie znaczenie. Obok wskazanych, praktycznych pozytywnych następstw w stosunkowo szybkiej perspektywie, były one przede wszystkim dowodem tego, że po okresie głębokiej słabości Rzeczypospolita może własnym wysiłkiem podnosić się z upadku. Był to dowód mądrości elit politycznych zrywających z fatalnymi w skutkach słabościami swych ojców, a jednocześnie świadectwo rzeczywistej siły tkwiącej w demokratycznych instytucjach Rzeczypospolitej.

Nie mogło to ująć uwadze Rosji, która dążąc do podporządkowania sobie całej wspólnoty polsko-litewskiej, była zainteresowana utrzymaniem słabości wewnętrznej tego państwa. Wyrazem tego dążenia było

narzucenie sejmowi w 1768 r. przyjęcia tzw. **Praw kardynalnych** i zmuszenie go do uznania właśnie w Rosji gwaranta wewnętrznych rozwiązań ustrojowych. Prawa kardynalne w istocie nie wносиły nic nowego do dotychczasowego kształtu ustrojowego Rzeczypospolitej. Były swego rodzaju rozwinięciem *Artykułów henrykowskich*, potwierdzającym główne podstawy ustroju państwa, a ze względu na obszerność tego aktu można byłoby uznać go za *sui generis* pierwszą konstytucję w rozumieniu zbliżonym do obowiązującego już w ówczesnej epoce. Jednak okoliczności przyjęcia tego, aktu, rola Rosji jako gwaranta i jego bezpośrednie konsekwencje w oczywisty sposób dezawuuują doniosłość tej decyzji Sejmu.

Dokument ten składał się z dwóch części: *Leges cardinales* oraz *Materiae status*. Część pierwsza potwierdzała przede wszystkim, że wszelkie prawa Rzeczypospolitej stanowić może jedynie Sejm za zgodą swych trzech stanów – królewskiego, senatorskiego i rycerskiego. Potwierdzano dalej zasadę, że w sprawach ustrojowych decyzje Sejmu wymagają jednomyślności, zaś w sprawach pozostałych (czyli tzw. sprawy ekonomiczne) głosowania mają być większościowe. Wyznanie rzymskokatolickie uznane zostało jako religia panująca i *wieczyscie będzie panującą*, zaś odstępstwo od niej miało być karane wygnaniem z kraju. Potwierdzono, że królem Polski zostać mógł tylko katolik. Jednocześnie gwarantowano jednak *dysydentom i nie-unitom Grekom orientalnym* pełne poszanowanie ich religii i równej pozycji w państwie.

Prawa kardynalne potwierdzały dalej tryb wyboru króla na wolnej elekcji, gwarancje spokojnego dzierżenia posiadanych urzędów, prawa i przywileje wszystkich prowincji Rzeczypospolitej, związek Polski i Litwy oparty na równości stron, poszanowanie własności szlacheckiej, wreszcie określone ramy czasowe dla trwania obrad sejmów zwyczajnych (sześć tygodni) i nadzwyczajnych (dwa tygodnie).

Część druga wymieniała sprawy niemające rangi ustrojowej, ale które dla skutecznej decyzji Sejmu wymagały także zachowania jednomyślności. Były to: wszelkie kwestie związane z nowymi podatkami, ustalenia dotyczące stałego kontyngentu wojskowego, wyrażanie zgody przez izby na traktaty i przymierza międzynarodowe oraz wypowiedanie wojny czy zawieranie pokoju, nadawanie przez Sejm nobilitacji i indygenatów, ustalanie zakresu kompetencji ministrów, porządek sejmowania i sejmikowania i wreszcie zwoływanie pospolitego ruszenia.

Prawa kardynalne, w podobnych okolicznościach (ingerencja Rosji) jak omawiane wyżej, uzupełnione zostały o kilka jeszcze istotnych kwestii w 1775 r. dokumentem o podobnej nazwie. Przede wszystkim wprowadzono w nim istotne ograniczenia dotyczące kręgu uprawnionych do ubiegania się o tron po śmierci Stanisława Augusta. Z jednej strony ustalono zatem, iż kandydatem do tronu w przyszłości może zostać *tylko Piast, rodowity szlachcic i posesjonat*, ale jednocześnie wykluczono możliwość ubiegania się o tron synów i wnuków zmarłego władcy, chyba że ich wybór poprzedziłoby panowanie przynajmniej dwóch innych władców. Jednocześnie stwierdzając, że rząd w Rzeczypospolitej opiera się na współpracy trzech stanów, konstатовano, że stan rycerski *był zawsze oddalony od rządu w czasie między sejmami*. Stąd *chcąc temu zapobiec i w całości przywrócić tę równość władzy i influencji w interesie, równie jak i egzekucję ścisła praw ubezpieczyć*, stany Rzeczypospolitej postanowiły powołać **Radę Nieustającą**. Określano, że zadaniem nowego ciała ma być *czuwanie nad egzekucją praw już ustanowionych*, z jednoczesnym zastrzeżeniem, *aby nie mogła pod jakimkolwiek pretekstem wdawać się w legislację, albo we władzę sądenia praw*.

Rada miała być ciałem stałym składającym się z króla jako przewodniczącego oraz przedstawicieli Senatu i Izby Poselskiej w równych ilościach. Mieli oni być wybierani w poszczególnych izbach większością głosów.

Koncepcja utworzenia Rady Nieustającej stanowiła wyraz dążenia do trwałego podporządkowania sobie przez Rosję instytucji publicznych Rzeczypospolitej. Powołanie tego ciała było jednak również wyrazem braku zaufania Rosjan w pierwszym rządzie do króla, ale też w stosunku do lojalnych dotąd elit prorosyjskich. Rada zatem miała być instrumentem realizacji interesów rosyjskich w Rzeczypospolitej łatwiejszym w bezpośrednim sterowaniu niż instytucje dotychczasowe.

W praktyce wszakże powołanie Rady przyczyniło się istotnie do usprawnienia systemu zarządu państwem, obiektywnie wzmocniło też króla. Ten bowiem dzięki zręcznej polityce faktycznie stał się czynnikiem określającym w sposób decydujący kierunek jej prac. Była zatem Rada Nieustająca w pierwszym okresie swego istnienia, a więc do 1789 r., czynnikiem niestęchanie pozytywnym dla kontynuowania procesu naprawy Rzeczypospolitej. Stało się tak wbrew zamierzeniom i oczekiwaniom Rosjan. Rada stała się też pierwszym polskim rządem centralnym, nie tylko

spełniającym ówczesne standardy nowoczesności, ale nawet wyprzedzającym rozwiązania przyjęte w innych krajach europejskich.

Wprowadzenie mechanizmu politycznej odpowiedzialności Rady Nieustającej przed Sejmem było rozwiązaniem na wskroś nowoczesnym, nie ukształtowanym w tak wyraźny i precyzyjny sposób nawet w ówczesnej Anglii. Toteż mimo wskazanych wyżej uwag dotyczących kontekstu politycznego przyjętych rozwiązań nie można nie dostrzegać w decyzjach z 1768 i 1775 r. ważnego kroku w procesie przebudowy ustroju wewnętrznego Rzeczypospolitej w pozytywnym kierunku.

Wspomniana Rada Nieustająca składała się oprócz króla jako przewodniczącego z 36 członków. Byli oni wybierani w równej ilości przez Senat i Izbę Poselską na dwuletnią kadencję. Po upływie kadencji 12 członków Rady – dla utrzymania ciągłości jej prac – pozostawało w jej składzie. Wybierano więc w praktyce 24 członków (po dwunastu w każdej izbie). Spośród członków Rady wybierano marszałka Rady, który w przypadku nieobecności króla przewodniczył jej posiedzeniom. Marszałka wybierano spośród nominatów Izby Poselskiej. Członkowie Rady nie ponosili politycznej odpowiedzialności przed Sejmem. Mogli być natomiast pociągani do odpowiedzialności prawnej przed sądem sejmowym, o ile w swych poczynaniach złamali prawo.

Rada była rządem centralnym, który podejmował decyzje na posiedzeniach plenarnych, a w sprawach szczegółowych również na posiedzeniach Departamentów. Dla ważności uchwały Rady i Departamentu wymagały większości bezwzględnej, a w przypadku równego rozkładu głosów decydował głos króla lub przewodniczących Departamentów.

Departamenty były kolegialnymi ministerstwami, odpowiedzialnymi z ramienia Rady za realizację polityki państwowej w określonych dziedzinach jego funkcjonowania. Powstało pięć Departamentów: Wojska, Skarbu, Sprawiedliwości, Policji (Dobrego Porządku) oraz Interesów Cudzoziemskich. W skład każdego z Departamentów wchodziło po ośmiu członków Rady, zaś w przypadku ostatniego – Interesów Cudzoziemskich – było ich czterech. Na czele tych kolegiów stali ministrowie, którzy mimo powołania Rady zachowali swe funkcje. Ograniczeniu jednak uległy ich samodzielne kompetencje, które odtąd mogli wykonywać jedynie przez kolegia ministerialne. Poszczególnymi Departamentami kierowali zatem: hetman (Departament Wojny), podskarbi (Departament Skarbu), kanclerz (Departament Sprawiedliwości), marszałek (Departament Policji)

oraz król, który przewodził Departamentowi Interesów Cudzoziemskich. Decyzje – uchwały Rady, podpisywane były przez króla, marszałka oraz najwyższego rangą z senatorów spośród wchodzących w jej skład.

Dodać trzeba, że wraz z utworzeniem Rady, likwidacji uległy wspomniane Komisje Wojskowe, a ich zadania i dotychczasowy dorobek przejął Departament Wojny. Natomiast Komisje Skarbowe pozostały dalej jako swego rodzaju instrument, przez który zadania swe realizował Departament Skarbu.

Status odrębnego resortu ministerialnego miała też *de facto* powołana wcześniej niż Rada Nieustająca – w 1773 r. – **Komisja Edukacji Narodowej**. Utworzenie takiego ciała wymusiła niejako sytuacja, będąca następstwem kasaty zakonu jezuitów. Z jednej strony zakon pozostawił bowiem dużą sieć placówek edukacyjnych, z drugiej zaś przejętych zostało wiele dóbr zakonu. Komisja zatem przejąć miała odpowiedzialność za te szkoły, jak również źródła ich finansowania. W praktyce jednak powierzono jej odpowiedzialność za rozwój systemu edukacyjnego w całym państwie. Na czele komisji – co świadczy o jej randze – stać miał król, który też powołał pierwszy skład tego ciała. Kolejne jednak decyzje dotyczące składu Komisji podejmował już Sejm. Efektem działalności Komisji było uporządkowanie systemu oświatowego w skali całego państwa i nadanie mu wyjątkowo nowoczesnego jak na owe czasy kształtu.

Wracając zaś do Rady Nieustającej, wskazać trzeba na jej rosnącą pozycję. W 1776 r., wbrew pierwotnym założeniom, że jej działalność nie powinna wkraczać w sferę związaną z prawodawstwem, Rada uzyskała niezmiernie ważne uprawnienie – możliwość dokonywania urzędowej interpretacji ustaw sejmowych. Narzędzie to dawało Radzie bardzo poważne uprawnienia związane z faktycznym nadawaniem rozstrzygnięciom Sejmu, wiążącego powszechnie kierunku. Podkreślić należy raz jeszcze, że Rada Nieustająca – niezależnie od swoich związków z Rosją – odegrała wielką rolę jako ciało porządkujące system zarządu centralnego w Rzeczpospolitej. Pamiętać też trzeba, że negatywne oceny tej instytucji wynikają z bardzo złej roli jaką ciało o podobnej nazwie odegrało w Rzeczpospolitej po obaleniu dzieła konstytucji majowej.

Część IV
Administracja
w państwach
konstytucyjnych

Uwagi ogólne

W poprzedniej części opisany został proces rozprzestrzenienia się w siedemnastowiecznej Europie absolutyzmu jako dominującego modelu ustrojowego. Wraz z tym szeroko upowszechnił się nowy model administracji, która stała się głównym narzędziem realizacji programów budowy silnie scentralizowanych monarchii. Nie wszędzie jednak tworzenie tej nowej rzeczywistości w oparciu o doświadczenia hiszpańskie, francuskie czy pruskie stawało się dominującą tendencją.

Przede wszystkim tendencjom absolutystycznym przeciwstawiła się w sposób bardzo zdecydowany polsko-litewska Rzeczpospolita. Jednak silny kryzys wewnętrzny, jaki przechodziła ona na przełomie XVII i XVIII wieku, nie czynił z niej atrakcyjnego kontrpunktu dla dominujących tendencji absolutystycznych. W Anglii także u schyłku XVII wieku skutecznie zdemontowano ostatnie próby przywrócenia scentralizowanego, *quasi*-absolutnego modelu ustrojowego. Jednak z różnych względów przez długi czas nie stanowiła ona jeszcze pozytywnego wzorca na kontynencie. Przeciwnie – królobójstwo, okres republikańskiej anarchii i chaosu i wreszcie ponowne zdetronizowanie restytuowanych Stuartów – to wszystko składało się raczej na model negatywny i mało atrakcyjny dla potencjalnych naśladowców.

Kiedy więc w XVII wieku czy w początkach XVIII wieku pojawiały się idee będące radykalnym zaprzeczeniem kształtującego się ciągle jeszcze nowego w tym czasie porządku ustrojowego, to ich oddziaływanie natrafiało ciągle na mur obojętności czy wręcz niechęci. Działo się tak nie tylko ze strony samych władców, co uznać należy za fakt najzupetniej oczywisty. Także elity ówczesnych społeczeństw nie miały w tym czasie żadnego zainteresowania, by nowinki ideowe traktować jako coś więcej niż przedmiot intelektualnej rozrywki. Niemniej znaczenie tej twórczości było wielkie, bowiem mimo przejściowych tendencji, pamięć o „starych wolnościach” nigdzie przecież nie zanikła. Przeciwnie, jak pokazywał przykład Anglii, właśnie owa pamięć i przywiązanie do zdobyczy swoich przodków była głównym motorem zmian. Opracowania nowych myślicieli wykorzystywały owe stare instytucje jako punkt wyjścia dla powstających

koncepcji. Tworzyły one zatem program zmian na przyszłość, mimo że „dzis” uznawano je w najlepszym razie za swoistą mrzonkę.

Punktem wyjścia dla pierwszego z wielkich myślicieli epoki **Hugo de Groota (Grocjusza)** był sposób powstania Republiki Zjednoczonych Prowincji Niderlandzkich. Grocjusz zastąpił zatem jako twórca teorii **umowy społecznej**, w której inspirując się niewątpliwie porozumieniem niderlandzkich państweczek, uznawał, że właśnie tego rodzaju swobodne umowy leżały u źródeł powstania każdego państwa. W owych umowach społecznych przedstawiciele określonych zbiorowości ustalali zasady, wedle których funkcjonować miała powoływana wspólnota oraz kto i na jakich warunkach miał wykonywać w jej ramach funkcje władcze. Żaden więc monarcha nie mógł tym ustalonym zasadom funkcjonowania wspólnoty zaprzeczać, tym bardziej powołując się na umocowanie wynikające z praw Bożych. Bóg bowiem, choć stworzył określony porządek, to żadnego władcy nie legitymizował według Grocjusza indywidualnie, a już zwłaszcza nie upoważnił do wykonywania w swoim imieniu władzy godzącej w prawa jednostek.

W Grocjuszowskim ujęciu to właśnie owa wspomniana umowa społeczna stać miała ponad władcą i to ona w istocie legitymizowała jego pozycję. Zatem pojęcie „*lex est rex*”, znane i ugruntowane już w Rzeczypospolitej, a wkrótce też z całą mocą potwierdzone w Anglii, miało w myśl koncepcji niderlandzkiego myśliciela wypierać będącą podstawą modelu absolutystycznego zasadę „*rex est lex*”.

Koncepcja opierająca się zatem na twierdzeniu, że jedynym źródłem władzy w państwie może być mająca określony wyraz wola społeczna, nie dawała się pogodzić z przeświadczeniem, że monarchowie są omnipotentnymi „pomazańcami Bożymi”. Tak więc spór tych dwóch diametralnie odmiennych sposobów widzenia źródeł porządku władzy w państwie miał być jedną z podstawowych osi konfliktów wewnętrznych od schyłku XVIII wieku.

Nie był to wszakże problem jedyny. Stan swoistej akceptacji starych i nowych elit dla niczym w istocie nieograniczonych metod sprawowania władzy, zwłaszcza zaś tolerancja czy przyzwolenie dla permanentnego łamania praw jednostkowych, nie mogły trwać bez końca. Przeciwnie, w sposób coraz bardziej widoczny zaczynał narastać opór wobec niechęcych respektować jakichkolwiek uprawnień swych poddanych, monarchów. U schyłku XVIII wieku utrzymanie sytuacji, w której władca nie

podlegał żadnym prawnym ograniczeniom w swoich stosunkach z poddanymi, nie mogło trwać już dłużej. Coraz bardziej oddziaływał przykład Anglii, która z powodzeniem przełamała niemoc wewnętrzną, ustabilizowała swój ustrój i podjęła ekspansję zewnętrzną, zachowując, a nawet rozbudowując, zakres swobód jednostek. Towarzyszyło temu pisarstwo wielu myślicieli politycznych epoki, spośród których na czoło wybijał się bez wątpienia swego rodzaju twórca nowoczesnego kanonu praw i wolności jednostki – **John Locke**.

Na bazie koncepcji umowy społecznej i przy wykorzystaniu rozwijających się koncepcji liberalnych możliwe było sformułowanie przez **Charles Louis Montesquieu (Monteskiusza)** dojrzałej zasady **suwerenności narodu**. Montesquieu, formułując swój pogląd na źródła władzy w państwie, odniósł wizję Grocjusza do warunków i realiów konkretnych państw. Uznał, że źródłem władzy w każdym państwie (a więc stroną umowy społecznej) jest zamieszkujący to państwo naród. To on jest suwerenem i określa warunki funkcjonowania państwa oraz zakres panujących w nim swobód.

Koncepcji zwierzchnictwa narodu konkretnym państwie przeciwstawiła się wizja **Jeana Jaquesa Rousseau**. Ten z kolei odwoływał się do pierwotnych stanów ludzkości, widząc w nich „idealny początek” i do tego początku ludzkość winna powracać. Rousseau twierdził, że stroną pierwotnie zawartej umowy społecznej, a więc suwerenem, jest lud, będący najlepszym odbiciem ludzkości w owym idealnym stanie początkowym. Była to jednak wizja niestety abstrakcyjna, toteż **suwerenność ludu** tworzyła wielką przestrzeń dla rozmaitych kontynuatorów tego myśliciela, którzy z łatwością dostosowywali go do różnych warunków w poszczególnych krajach.

Te dwie koncepcje francuskich myślicieli w sposób decydujący określiły charakter przemian społecznych i ustrojowych od schyłku XVIII wieku.

Pierwszy stał się źródłem inspiracji dla wszystkich tych, którzy chcieli przemian, nie burząc dotychczasowego dorobku narodów. Przeciwnie – szukać chcieli w tej właśnie tradycji punktów odniesienia, a doświadczenia przeszłości miały pobudzać do tworzenia sprawdzonych i w jakiejś mierze zweryfikowanych już przez życie pokoleń rozwiązań.

Drugi pobudzał przede wszystkim tych, którzy zastany porządek odrzucali w całości. Uważali, że taki właśnie zastany porządek jest obciążeniem dla przyszłości, przeszkodą niepozwalającą zbudować całkowicie nowego, co oczywiste, idealnego ładu.

Montesquieu podjął również próbę analizy istniejących rozwiązań ustrojowych po to, by zastanowić się, jakie zabezpieczenia w maksymalnym stopniu chroniłyby każdy naród przed ustrojami dyktatorskimi. Skupił się on i w tym przypadku nie na tworzeniu idealnych, ale siłą rzeczy abstrakcyjnych konstrukcji. Natomiast w oparciu o doświadczenia minione i współczesne próbował formułować zasady uniwersalne.

Wskazywał zatem, że władza w państwie opiera się na trzech głównych elementach: stanowieniu praw, zarządzaniu sprawami wspólnymi oraz na egzekwowaniu istniejących praw. Ów **trójpodział władzy** na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą miał być zatem podstawą każdego ustroju.

Monteskiusz zauważał, że koncentracja w jednym ośrodku nadmiernej ilości kompetencji, zwłaszcza zaś łączenie kompetencji z dwóch lub trzech wskazanych wyżej obszarów, zawsze prowadziło w efekcie do zachwiania równowagi w państwie. Efektem były ustroje, w których prawa jednostkowe ulegały ograniczeniu, czy szły w ogóle w zapomnienie. Stąd dla zagwarantowania wolności narodu, ale też dla utrzymania ładu i harmonii wewnętrznej w państwie, najlepszy jego zdaniem był model dzielący te trzy elementy władzy między wyraźnie oddzielone od siebie ośrodki. Co więcej, optymalne miało być rozwiązanie, które każdemu z tych ośrodków dawałoby instrumenty pewnej – ograniczonej – kontroli poczynań pozostałych ośrodków. Owe „hamulce” miały być dodatkowym zabezpieczeniem **równowagi trzech władz**.

Ideowi przeciwnicy tej koncepcji spod znaku Rousseau wywodzili jednak, że zasada trójpodziału zrównoważonych władz była w istocie próbą utrzymania starego porządku, tyle że w nowych ramach. Stąd opowiadali się za **skoncentrowaniem władzy** w państwie w jednym ośrodku tak, aby zapewnić mu maksymalne zdolności dla wprowadzania nowego ładu. Wzorem starożytnych myślicieli greckich podnosili, żeiz taki ośrodek winien być kierowany przez elity świadome swoich celów. Właśnie owa „szlachetność mędrców” miała być wystarczającą gwarancją tego, że żadne wynaturzenia w funkcjonowaniu tego ośrodka władzy nie będą mogły mieć miejsca.

Tak zatem w ciągu XVIII stulecia opisane wyżej zasady i koncepcje złożyły się na podstawy programu politycznego, którego celem miało być obalenie „*ancien regime*”. Swoistym uzupełnieniem tych założeń była idea konstytucji, która w nowym rozumieniu pojawiła się właśnie u schyłku XVIII wieku.

Dotychczas konstytucje (choć nazwa ta nie była w powszechnym użyciu) jako pewien zbiór praw o charakterze zasadniczym (teoretycznie niezmiennym) już występowały. Takimi były w istocie Artykuły henrykowskie w Rzeczypospolitej polsko-litewskiej (a później prawa kardynalne), taką funkcję pełnił akt unii utrechckiej dla Republiki Niderlandzkiej, francuskie prawa fundamentalne czy ukształtowany już u schyłku XVII wieku zbiór głównych praw Anglii z Wielką Kartą Swobód i Zestawieniem (Billem) Praw na czele.

W nowym rozumieniu konstytucji chodziło przede wszystkim o akt, który miał być odzwierciedleniem wspomnianej umowy społecznej. Wydawane dotychczas akty prawne były bowiem w pewnym sensie produktem „łaski królewskiej”. Choć wydawane zwykle w obliczu zorganizowanego nacisku, opierały się przede wszystkim na dobrej woli panującego. Ta zaś bywała zmienna, a już bardzo rzadko okazywała się wśród monarchów cechą dziedziczną, co powodowało nierzadko konieczność wydawania różnych „potwierdzeń” przywilejów. Niemniej stan taki oznaczał dużą łatwość wycofywania się monarchów z tych jednostronnych w istocie przywilejów, czego ilustracją był sposób budowy reżimów absolutnych.

To właśnie chęć zabezpieczenia się przed podobnymi wydarzeniami w przyszłości kazała elitom politycznym forsującym nowe rozwiązania, właśnie w konstytucji widzieć swoiste zabezpieczenie praw na przyszłość. Konstytucja zatem jawiła się w tym rozumieniu jako pisemne potwierdzenie treści umowy społecznej, której stroną mógł być monarcha, ale któremu to zapisowi – w myśl wspomnianej zasady „*lex est rex*” – winien się podporządkowywać.

W pierwszej połowie XIX wieku idea konstytucyjnego określenia podstaw ustrojowych okazała się dominująca w zasadzie w całej Europie. Zarysowały się jednak wtedy dwa wyraźnie różne stanowiska i koncepcje pojmowania konstytucji.

Pierwsze, nawiązujące do wskazanego wyżej rozumienia oraz do praktycznych już doświadczeń angielskich, amerykańskich i rewolucyjnej francuskiej. W tych rozwiązaniach konstytucję widziano jako akt będący wyrazem formalnym idei umowy społecznej i potwierdzającym zasadę suwerenności narodu.

Ale pojawiło się też podejście drugie, nawiązujące do swoiście zmodernizowanych starych ujęć. Było ono reprezentowane zwłaszcza przez restytuowanych przez Kongres Wiedeński konserwatywnych monarchów

europczyjskich, żyjących jeszcze przyzwyczajeniami do modelu absolutnego. Nadawali oni zatem w nowej sytuacji akty konstytucyjne – tzw. konstytucje oktrojowane – w swoich krajach, jednak po to tylko, by potwierdziły one ich wyjątkową, suwerenną pozycję i ich zwierzchnictwo nad wszystkimi innymi instytucjami publicznymi.

Istotną zmianę przyniosły wydarzenia 1830 r. Rewolucja paryska, która obaliła dotychczasowy kształt monarchii konstytucyjnej we Francji, przyniosła jednocześnie potwierdzenie idei suwerenności narodu zapisanej w nowej konstytucji. Podobnie uzyskująca niepodległość Belgia przyjęła rozwiązania konstytucyjne tworzące liberalną monarchię konstytucyjną. Było to zjawisko zupełnie nowe w tym sensie, że od tej pory i na kontynencie wzorem brytyjskim upowszechnić się zaczął model ustrojowy, w którym monarcha usuwał się wyraźnie w cień innych instytucji publicznych, przejmujących pełną odpowiedzialność za funkcjonowanie państwa.

Zasadniczy jednak przełom przyniosła europejska Wiosna Ludów, która była swoistą eksplozją nowych sił społecznych, dążących w sposób zdecydowany do upodmiotowienia w ramach zbyt wolno demokratyzujących się modeli ustrojowych. Wielką rolę odegrała tu znowu Francja, w której właśnie w efekcie Wiosny Ludów po raz pierwszy wprowadzono w życie taki kształt prawa wyborczego, który zapewniał niemal powszechną możliwość głosowania przez obywateli. Od tej pory właściwie w każdym kraju rozgorzała batalia o takie reformy prawa wyborczego, które zagwarantowałyby jak najszerzy ich zasięg.

W tym kontekście ustrojowym widzieć trzeba przemianę, jakie dokonały się w kształcie administracji od schyłku XVIII wieku. Już nawet wcześniej, wraz z tworzeniem się w Anglii systemu parlamentarno-gabinetowego, pojawiły się nowe tendencje dotyczące usytuowania ośrodków zarządzających państwem oraz ich wewnętrznej struktury. Gabinet angielski **poddany został kontroli politycznej** sprawowanej przez parlament, będący odbiciem określonych preferencji społecznych wyrażonych w wyborach. Stopniowo malejący wpływ panującego nie tylko na kształt ośrodka rządowego, ale również nie kierunki jego działalności, a jednocześnie rosnąca w tych obszarach rola ciała reprezentacyjnego, okazały się trwałą tendencją ustrojową.

Towarzyszyło temu coraz dalej idące określenie **prawnych podstaw** funkcjonowania ośrodków administracyjnych. Już nie niczym nieograniczona

wola panującego stanowiła podstawę ich działania, ale uchwalane przez reprezentacje narodowe normy prawne.

Konsekwencją takiego ujęcia stało się powstanie wyspecjalizowanego **sądownictwa administracyjnego**, które czuwało nad przestrzeganiem przez organy administracyjne norm, stanowiących podstawę ich działania. Zakres tej formy kontroli pracy administracji rósł wraz z rozwojem aktywności coraz szerszych obywateli. Właśnie aktywność obywatelska była coraz ważniejszym czynnikiem wpływającym na kształt i funkcjonowanie administracji.

Ważna zmiana zaszła w ogólnej konstrukcji organów administracyjnych. W miejsce dotychczas dominujących form kolegialnych, pojawiać się zaczęły, zrazu jako wyjątki, później już jako reguła, **organy jednoosobowe**. Wynikało to przede wszystkim ze zmiany podstawowej funkcji tych organów – z ciał wspierających władcę w podejmowaniu decyzji i wykonujących jego decyzje, stały się one organami decydującymi w poszczególnych kwestiach. Jako takie skuteczniejsze musiały być ciała jednoosobowe. Ponadto wykonywanie skutecznej kontroli politycznej i prawnej nad organami administracyjnymi możliwe było właśnie w odniesieniu do urzędów jednoosobowych. Taka formuła urzędów stopniowo zwyciężyła w Anglii, pojawiła się w Stanach Zjednoczonych, wreszcie zaprowadzona została w napoleońskiej Francji. W ślad za tymi krajami stała się właściwie obowiązującym wzorcem w XIX wieku.

Ważnym faktem decydującym o kształcie administracji w XIX wieku było wyraźne rozszerzanie zakresu zainteresowania państwa i jego organów na coraz większą liczbę zagadnień. Rewolucja przemysłowa i techniczna z pierwszej połowy XIX wieku zmuszała władze państwowe do zainteresowania nowymi sferami życia. Problem rozwoju komunikacji lądowej i śródlądowej, rozwoju przemysłu, rolnictwa, a w ślad za tym rozwój problematyki społecznej wynikającej z rosnącej ilości klasy robotniczej w miastach powodowały dalszą specjalizację w ramach istniejących organów administracyjnych. O ile jeszcze w XVIII wieku właściwie całością zagadnień wewnętrznych zajmował się jeden resort ministerialny, o tyle w XIX wieku **liczba tych resortów znacząco wzrosła**.

Wreszcie rozpoczął się proces stałej **decentralizacji** władzy, co wynikało z niemożności utrzymania modelu, w którym organy centralne podejmowały decyzje w zdecydowanej większości spraw. Właśnie wobec rosnącego zakresu odpowiedzialności aparatu państwowego konieczne

stało się przenoszenie szeregu kompetencji na organy terytorialne. Były to początkowo jedynie organy podporządkowane aparatowi rządowemu. W drugiej połowie XIX wieku, pod wpływem wspomnianego procesu upodmiotowienia coraz większej liczby obywateli, ożywiona została idea samorządu określonych grup, spośród których podstawowe funkcje zarządu na niższych szczeblach przejmował **samorząd terytorialny**.

U schyłku XIX wieku administracja publiczna w demokratycznych państwach europejskich uzyskała w zasadzie postać, w której przetrwała bez większych już zmian do czasów współczesnych. Stąd okres ten w dziejach rozwoju administracji zajmuje miejsce szczególne.

Model administracji w demokratycznych państwach konstytucyjnych

2.1. Administracja w monarchii brytyjskiej

Przywrócenie tronu Stuartom miało zakończyć okres wielkiego chaosu wewnętrznego w Anglii. Restytuowani monarchowie źle jednak odczytali motywy leżące u źródeł decyzji o ponownym powierzeniu im tronu. Przywódcy parlamentu chcieli bowiem w sposób symboliczny zakończyć okres wewnętrznych konfrontacji, a najlepszą w ich ocenie drogą do tego miał być powrót do normalnego w tym okresie modelu ustrojowego – monarchii. Przywrócenie monarchii nie miało jednak oznaczać zgody na powrót do takich rozwiązań ustrojowych, w których pozycja panującego wysuwała się przed parlament i gdzie monarcha miał nazbyt silną pozycję w państwie.

Tymczasem Stuartowie byli przekonani, że ich restytucja jest oznaką słabości i bezsilności elit rządzących Anglią. Byli zatem przekonani, iż po swym powrocie będą mogli rządzić przy pomocy tych samych metod co ich poprzednicy.

Właśnie owo dramatyczne niezrozumienie wzajemnych intencji było przyczyną tego, że kolejne dziesięciolecia stały się ciągiem dalszym dotychczasowego sporu. Istotną różnicą było to, że przebieg wydarzeń nie był już tak krwawy jak w okresie lat czterdziestych i pięćdziesiątych XVII.

Karol II i Jakub II, podejmując walkę z parlamentem, wykorzystywali przede wszystkim stare instrumenty władzy królewskiej, przy pomocy których paraliżowali skuteczność decyzji parlamentu – **prawo suspensy** (*suspendig power*), czyli prawo do zawieszania ustaw, oraz **prawo dyspensy** (*dispensing power*), czyli prawo do uwalniania poszczególnych osób z ich zobowiązań na rzecz królestwa (co było swoistą wersją władzy przebaczenia czy ułaskawiania – *pardoning power*).

Dopiero u schyłku rządów Karola II nastąpiło zaostrzenie temperatury wzajemnych sporów, a głównym tego powodem było dążenie parlamentu do uniemożliwienia objęcia tronu przez Jakuba, brata rządzącego Karola II. Jakub był bowiem katolikiem i jego ewentualne wstąpienie na tron jawiło się elitom parlamentarnym jako wielkie zagrożenie restauracją katolicyzmu w Anglii.

W kontekście sporu wokół następstwa tronu doszło parlamencie do podziału na dwa ugrupowania, w zależności od stosunku do tego właśnie problemu. Pierwsze ugrupowanie uznawało, że prawa do tronu mają charakter przyrodzony i nienaruszalny i stąd nie można ich nikogo pozbawić nawet decyzją parlamentu. Jedynie jeśli panujący złamałby prawa królestwa, to wtedy przysługuje poddanym prawo do oporu wobec władcy. Drugie ugrupowanie uznawało natomiast, że władza parlamentu jest tak duża, iż może on w drodze ustawy pozbawić tronu kandydata, który zagrażałby porządkowi w państwie. Zwolennicy każdej ze stron nadali przeciwnikom obraźliwe określenia – pierwszych przezwano **torysami**, drugich **wigami**, a nazwy te przetrwać miały do czasów dzisiejszych. W taki sposób kształtować się zaczęła pierwsza z fundamentalnych zasad angielskiego ustroju politycznego, **system dwupartyjny**.

Jakub II objął jednak tron angielski w 1685 r. i zgodnie z oczekiwaniami podjął próby nie tylko dalszego wzmocnienia swojej władzy, ale również odbudowy pozycji katolicyzmu w Anglii. Dążenia Jakuba II na tle sytuacji w kontynentalnej Europie, gdzie triumfy odnosił absolutyzm, nie mogą specjalnie dziwić. Ale przecież w Anglii klimatu dla takich prób już od dawna nie było i musiały się one skończyć w sposób dla króla dramatyczny.

Wiosną 1687 r. Jakub II wydał **Deklarację o pobłażliwości** (*Declaration of indulgence*), w której w ramach swych prerogatyw wynikających z prawa suspensy zawiesił stosowanie wszystkich restrykcyjnych zarządzeń wobec katolików. Chodziło tu o możliwość stosowania różnych represji karnych oraz zwłaszcza skutków wynikających z wydanego przez parlament w 1673 r. tzw. *Test act*, który zamykał drogę katolikom do wszelkich urzędów publicznych w państwie. Kiedy do tego w połowie 1688 r. król doczekał się męskiego potomka, który także był katolikiem, uznano, że trzeba Jakuba II pozbawić jak najszybciej tronu, bowiem grozi Anglii trwałe ugruntowanie wpływów katolickich. Oba stronnictwa parlamentarne były w tym wypadku zgodne i wezwały siostrę króla, protestantkę Marię, i jej męża, statthoudera Holandii Wilhelma Orańskiego, do obrony

protestantyzmu w Anglii. Wilhelm wylądował w Anglii w listopadzie 1688 r., a wysłane przeciw niemu wojska Jakuba II przeszły na stronę sił interweniujących. W efekcie ks. Wilhelm w grudniu wkroczył do Londynu, zaś Jakub II zbiegł z rodziną do Francji.

Wydarzenia te postawiły ponownie na porządku dziennym problem sposobu legitymizowania nowego władcy. Ks. Wilhelm zwołał zatem tzw. **Konwent** (*Convention*), w skład którego weszli członkowie Izby Gmin wybrani do niej za czasów Karola II, grupa lordów oraz członków rady miejskiej Londynu i to właśnie to ciało uznało ucieczkę Jakuba II jako akt jego abdykacji i powierzyło tron Marii i Wilhelmowi. Nowi władcy uznali następnie Konwent za parlament, a ten przyjął z kolei szereg ważnych dla rozwoju ustroju angielskiego kolejnych decyzji. Uznał zatem najpierw wyłączenie praw do tronu angielskiego katolików, następnie zmienił rotę przysięgi na wierność królowi, osłabiając jej dotychczasowy, bardzo zdecydowany element podporządkowania władzy monarchy.

Najważniejszą jednak decyzją tego parlamentu było sformułowanie **Zestawienia Praw** (*Bill of Rights*) z **lutego 1689 r.**, który zaakceptowany następnie przez Marię i Wilhelma, uchwalony został już jako ustawa w 1690 r. przez kolejny parlament. Choć sam Wilhelm w swoim kraju uchodził za zwolennika rozwiązań absolutystycznych w Anglii nie próbował nawet podejmować konfrontacji z parlamentem, który z łatwością rozprawiając się z o wiele w końcu silniejszym Jakubem II, pokazał, jaki był rzeczywisty układ sił w królestwie angielskim. Stąd z tej strony nie było żadnego oporu wobec takich postanowień Billu, które ewidentnie godziły w dotychczasowe prerogatywy monarchy.

I tak, wyliczając najpierw popełnione przez Stuartów nadużycia, uznawano w konkluzji, że władza suspensy i dyspensy była nielegalna i zabraniano monarchom jej stosowania w przyszłości. Przypominano, że jakiegokolwiek próby ściągania pieniędzy na rzecz korony bez zgody parlamentu, podobnie jak zwiększanie lub utrzymywanie stałej armii na terenie królestwa w czasie pokoju także bez zgody izb, są w obydwu przypadkach bezprawne. Poddani mieli prawo wnoszenia prośb (petycji) do monarchy, a wszelkie prześladowania z tego tytułu były także bezprawne. Wybory do Izby Gmin miały być wolne, a nikt z posłów nie mógł podlegać szykanom z uwagi na prowadzoną przez siebie działalność w parlamencie. Parlament wreszcie miał być zwoływany często, w celu wzmocnienia i ochrony praw ludności. Ten istotny katalog praw utwierdzał nie tylko pozycję

parlamentu w relacji do króla. W kontekście wydarzeń przelomu 1688 i 1689 r. wyraźnie widać zdecydowane przesunięcie ośrodka władzy suwerennej w państwie na rzecz parlamentu, który potwierdził, ponownie decydując o obsadzie tronu, swoją zdecydowaną supremację w państwie. W ten sposób stworzone zostały podstawy dla budowy ustroju parlamentarno-gabinetowego, który wyłonić się miał w ciągu kolejnych kilku dekad. Był to efekt dramatycznego sporu parlamentu z królem, który jednak w tym wypadku nie przybrał postaci krwawej. Stąd, dla odróżnienia od bezwzględnej w swych przejawach rewolucji z połowy stulecia, wydarzenia lat 1688 i 1689 nazwane zostały **Chwalebną Rewolucją** (*Glorious Revolution*).

W 1701 r. wobec rysującego się kryzysu wokół następstwa tronu po Marii i Wilhelmie przyjęto ustawę o **następstwie tronu** (*Act of Settlement*), na mocy którego zagwarantowano ponownie wyłączenie możliwości dziedziczenia potomków katolickich z domu Stuartów. Faktycznie wskazania przyjęte w ustawie pozwoliły na objęcie tronu przez władców hano-werskich, skoliigaconych ze Stuartami. Zalecano też w akcie, aby wszystkie sprawy leżące w kompetencji Tajnej Rady były przez nią załatwiane i podpisywane przez tych jej członków, którzy w posiedzeniu na którym decyzję podejmowano uczestniczyli. Był to swoisty refleks sytuacji, kiedy jeszcze za Karola II i Jakuba II szeroko już rozbudowana w sensie składu osobowego Rada była jako nieefektywna, faktycznie lekceważona i pomijana w decyzjach dotyczących spraw państwa.

Jeszcze za rządów Wilhelma Orańskiego kształtować się zaczęła nowa zasada odnosząca się do sposobu funkcjonowania Tajnej Rady. Wobec faktu, że w tym czasie ciało to liczyło już ponad pięćdziesiąt osób i składało się z wielu nieefektywnych komisji, komitetów i rad, dla lepszego zagwarantowania wykonywania funkcji zarządzania państwem król kompetencje w tym zakresie wykonywać zaczął w węższym gronie najbardziej zaufanych współpracowników. Taki sposób działania znany był już w okresie rządów Karola II i wyłaniane w ten sposób grono uzyskało wtedy nazwę **gabinetu** (*cabinet*). Nazwa ta związana była z tym, że grono to spotykało się zwykle w gabinecie królewskim i tam podejmowało decyzje wraz z królem. Początkowo rozwiązanie to nie cieszyło się popularnością, czego wyrazem był wspomniany zapis ustawy sukcesyjnej żądającej, by ważne decyzje zapadały w Tajnej Radzie. Ale Wilhelm świadom niezadowolenia parlamentu z przyjętego sposobu działania wprowadził obyczaj,

aby w skład gabinetu powoływać osoby związane z tym ugrupowaniem parlamentarnym, które aktualnie posiadało przewagę w Izbie Gmin. To rozwiązanie miało uspokajać postów, których zaufanie do członków gabinetu warunkowało w istocie sprawne funkcjonowanie władz wykonawczych. Jakkolwiek zatem początkowo ten system działania nie spotkał się z entuzjazmem postów, już wkrótce stał się on podstawą nowego modelu ustrojowego.

Zadecydowały o tym fakty, jakie miały miejsce za rządów dwóch kolejnych władców z rodziny hanowerskiej – Jerzego I (1714–1727) i Jerzego II (1727–1760). Obaj władcy byli wyjątkowo słabo zorientowani w sprawach kraju, którego koronę – w istocie dużym przypadkiem – otrzymali. Ów brak orientacji potęgowany był tym, że nie znali oni nawet języka angielskiego, a wszelkie dokumenty królestwa poznawali jedynie wtedy, gdy kancelaria przygotowała również ich wersję łacińską. Jest zatem zrozumiałe, że w takiej sytuacji władcy niechętnie lub zgoła wcale uczestniczyli w posiedzeniach swego gabinetu, pozostawiając swym ministrom praktycznie całości odpowiedzialności za kraj.

Szczególne znaczenie miał tu okres lat 1721–1742, kiedy to urzędujący w tym czasie jako Pierwszy Lord Skarbu Robert Walpole osiągnął pozycję faktycznego **pierwszego ministra** – **premiera**, kierującego pracami gabinetu. Ugruntowała się w tym czasie również zasada, że w skład gabinetu wchodzi obdarzeni **zaufaniem parlamentu** przedstawiciele ugrupowania posiadającego większość miejsc w Izbie Gmin.

Zatem gabinet kształtował się w tym czasie jako ciało praktycznie niezależne od monarchy, obradujące już bez jego obecności pod kierunkiem premiera. Premier zwyczajowo obejmował tekę Pierwszego Lorda Skarbu i był jednocześnie zwykle liderem większościowej grupy – partii w Izbie Gmin. Monarcha jedynie formalnie typował na premiera lidera większości, a na jego wniosek pozostających członków gabinetu. Kształtował się też zwyczaj obowiązkowego solidarnego popierania gabinetu przez większościowe stronnictwo w Izbie Gmin. Tylko takie stabilne poparcie większości parlamentarnej dawało bowiem szansę na skuteczne rządzenie, dla którego niezbędnym elementem była możliwość uchwalania przez Izby wniosków ustawowych ministrów.

W końcu XVIII wieku doszło do skonkretyzowania jeszcze jednej zasady rządzącej funkcjonowaniem gabinetu. Otóż przez cały czas obowiązywał obyczaj, że Izba Gmin może wprawdzie wyrazić brak zaufania

wobec urzędującego gabinetu, ale nie oznaczało to automatycznej rezygnacji premiera i ministrów, albo mogło to oznaczać jedynie ustąpienie premiera, przy pozostawieniu na stanowiskach pozostałych ministrów. W 1782 r. weszło w zwyczaj, że dymisja premiera oznacza automatyczną rezygnację wszystkich członków gabinetu, zaś gabinet nie może praktycznie urzędować bez zaufania Izby Gmin. W ten naturalny sposób ukształtowała się zasada **solidarnej odpowiedzialności** gabinetu przed Izłą Gmin. Warto tu bowiem dodać, że nigdy nie zdarzyło się, by jakiegokolwiek problemy dla urzędującego gabinetu wynikało z faktu ujawnionego braku zaufania doń ze strony Izby Lordów. Jednocześnie wraz z odejściem od dotychczasowej formuły rządzenia państwem przy pomocy ciał kolegialnych – Tajnej Rady oraz działających w jej ramach komisji, komitetów i rad – zaczęły kształtować się urzędy **jednoosobowe** ministrów, a ściślej sekretarzy stanu odpowiedzialnych za poszczególne obszary życia państwowego. Obok zatem dotychczasowych urzędów (wchodzących w skład Tajnej Rady i jej ciał), takich jak Lord Kanclerz, Lord Skarbu, Lord Admiralicji, pojawiać się też zaczęły urzędy nowe, zwłaszcza związane z koniecznością regulowania spraw gospodarczych, handlowych i kolonialnych.

W taki zatem sposób w drodze naturalnej ewolucji ukształtował się system opierający funkcjonowanie władzy wykonawczej monarchii na gabinecie, wyrastającym z większości parlamentarnej. Stopniowo ukształtował się też system polityczny, opierający się na pozycji dwóch dominujących ugrupowań, co zapewniało jednocześnie krajowi wyjątkową stabilność polityczną.

W drugiej połowie XIX wieku, w efekcie zmian w strukturze wymiaru sprawiedliwości (który na szczeblu terenowym był dotąd związany z organami administracyjnymi), nastąpiły zmiany w systemie administracji terytorialnej. W 1871 r. powstał centralny urząd ministerialny – Urząd do Spraw Samorządu (*Local Government Board*) – którego zadaniem było koordynowanie polityki władz centralnych w ich relacjach z władzami lokalnymi. W 1888 r. weszła w życie ustawa o zarządzie lokalnym, na mocy której w całym kraju, w ramach hrabstw, utworzone zostały organy samorządowe wybierane przez zamieszkującą te jednostki ludność w postaci **rad hrabstw**. Rady te wybierały organy zarządzające sprawami wspólnoty, przy czym zakres ich uprawnień był bardzo szeroki, Anglia pozostawała bowiem krajem o bardzo daleko posuniętej decentralizacji kompetencji.

W kilka lat później, w 1894 r., podobne rozwiązania wprowadzone zostały na szczeblu niższym – miast i wsi. Także w tych jednostkach władzę samorządową stanowić miały wybierane przez ogół mieszkańców **miejskie i wiejskie rady okręgowe** oraz wyłaniane przez nie organy wykonawcze.

2.2. Powstanie administracji w Stanach Zjednoczonych

W drugiej połowie XVIII wieku angielska metropolia znalazła się w bardzo poważnym konflikcie z grupą położonych na wschodnim wybrzeżu Ameryki Północnej trzynastu kolonii. Ten nowy, zdecydowany kurs metropolii wywoływał jednak skutki odmienne niż oczekiwano w Londynie. W ciągu kolejnych dziesięcioleci w sposób bardzo zdecydowany osłabła więź między mieszkańcami kolonii a metropolią. Ludność kolonii pochodząca z Anglii w rodzinnym. Natomiast bieżąca polityka eksploatacji i dyskryminacji kolonii, traktowanie kolonistów w sposób w ich odczuciu istotnie niewiele odbiegający od traktowania podbijanych narodów w innych koloniach, wywoływał coraz bardziej zdecydowaną niechęć wobec metropolii. Ponadto po przejściu byłych kolonii niderlandzkich, francuskich i szwedzkich, oraz wskutek napływu imigrantów z krajów niemieckich, coraz większy był też udział i znaczenie w życiu kolonii ludności niewywodzącej się z Anglii.

Nowa polityka dyscyplinowania kolonii i zaostrzenia ekonomicznych obciążeń skierowanych przeciwko kupcom i producentom z Ameryki doprowadziła do ścisłego współdziałania niemal wszystkie kolonie. W takich okolicznościach doszło na początku lat siedemdziesiątych XVIII wieku do powstania pierwszych idei choćby częściowego uniezależnienia się kolonii od angielskiej metropolii.

Wprowadzone w 1770 r. przez parlament kolejne ustawy zawierające określone restrykcje pod adresem handlu kolonialnego wywołały bardzo ostre sprzeciwy w koloniach amerykańskich. Apogeum wywołanego tymi zarządzeniami kryzysu nastąpiło w grudniu 1773 r., kiedy to w porcie w Bostonie zatopione zostały trzy angielskie statki z herbatą. W odpowiedzi na to, wiosną 1774 r., parlament brytyjski uchwalił trzy ustawy represyjne (*Coercive Acts*), przy czym ich ostrze skierowane było przede wszystkim

przeciw kolonii Massachusetts wraz z miastem Boston. Mimo tego, że ograniczenie dotychczasowych przywilejów odnosiło się tylko do tej, kolonii wywołało to w pozostałych koloniach olbrzymie wzburzenie. Efektem tego była wspólna decyzja o zwołaniu **Pierwszego Kongresu Kontynentalnego** (*The First Continental Congress*), który rozpoczął obrady w Filadelfii 5 września 1774 r.

Najważniejszym ustaleniem Kongresu stało się przyjęcie 14 października 1774 r. **Deklaracji praw i krzywd** (*Declaration of Rights and Grievances*). Deklaracja wzorowana była niewątpliwie na doświadczeniach angielskich z XVII wieku i nawiązywała do Petycji o prawa i Zestawienia Praw. Autorzy deklaracji odwoływali się w niej przede wszystkim do pojęcia praw naturalnych, ale również do postanowień podstawowych aktów konstytucyjnych Brytanii oraz treści kart nadanych poszczególnym koloniom. Formułowali jednocześnie w sposób dotąd nieznan katalog praw i wolności obywatelskich, obejmujących prawo do życia, wolności, własności, do sprawiedliwego osądu, do stowarzyszania się i przedstawiania swych petycji do króla, wreszcie prawo do posiadania własnej reprezentacji, mającej uprawnienia prawodawcze.

Jednocześnie w celu wspólnej obrony wobec restrykcji gospodarczych nałożonych przez metropolię, Kongres powołał **Stowarzyszenie bojkotowe**, którego zadaniem miało być koordynowanie poczynań wszystkich kolonii dla ograniczenia skutków zarządzeń brytyjskich. Co ważne, ustalono, że przynależność do stowarzyszenia powinna być dla każdej kolonii obligatoryjna, a wyłamanie ze wspólnego frontu w tym zakresie miało być sankcjonowane z kolei wspólnym bojkotem takiej kolonii przez pozostałe podmioty.

Odpowiedź brytyjska była jednak bardzo zdecydowana. Podjęto dalsze decyzje restrykcyjne, a kiedy usiłowano je wprowadzić w życie, doszło 19 kwietnia 1775 r. do starcia zbrojnego kolonistów z wojskami brytyjskimi pod Lexington. Brytyjczycy zostali rozgromieni, co wywołało entuzjazm w koloniach i wzburzenie w metropolii. To w istocie niewielkie starcie rozpoczęło jednak wojnę między Wielką Brytanią a jej koloniami.

Kilka tygodni później, 10 maja 1775 r., rozpoczął w Filadelfii obrady **Drugi Kongres Kontynentalny** (*The Second Continental Congress*), który przede wszystkim przystąpił do organizowania wspólnej armii, dowództwo której powierzył George'owi Washingtonowi. Początkowo także w składzie tego Kongresu dominowali lojaliści, ale nieprzejednanie wrogie

stanowisko Brytyjczyków i podejmowane przez nich działania wojskowe spowodowały stopniowe przesunięcie większości na korzyść stronnictwa niepodległościowego. Wyrażało się to m.in. w powołaniu wspólnych urzędów – Komitetu spraw zagranicznych (*Committee for Foreign Affairs*) oraz Urzędu do Spraw Wojny (*Board of war and ordnance*), a także podjęciu starań o nawiązanie kontaktów dyplomatycznych z wrogami Wielkiej Brytanii (głównie z Francją i Hiszpanią). Radykalizacja nastrojów antybrytyjskich doprowadziła do powołania w końcu w początkach czerwca 1776 r. w kongresie komitetu, któremu polecono opracowanie proklamacji o niepodległości kolonii. **4 lipca 1776 r.** uchwalona przez reprezentantów dwunastu kolonii (Nowy Jork się wstrzymał) została **Deklaracja Niepodległości** (*The Declaration of Independence*), przygotowana przez to ciało.

Deklaracja już w pierwszych swoich stwierdzeniach dawała wyraz zupełnie nowej w owym czasie filozofii politycznej. Podkreślano więc że *wszyscy ludzie stworzeni zostali jako równi sobie, że Stwórca wyposażył ich w (...) niepozbywalne prawa (...) do życia, do wolności i do poszukiwania szczęścia*. Z kolei wskazywano, że *dla zabezpieczenia wymienionych praw ustanowione zostały między nimi rządy, wywodzące swe sprawiedliwe uprawnienia ze zgody zarządzanych*. Fragment ten kończono konstatacją, że *ilekroć jakaś forma rządu zaczyna gwałcić te zasady, naród ma prawo do jej zmiany lub zniesienia i do ustanowienia nowego rządu, opartego na takich podstawach i organizującego swe władze w takiej formie, jaka wydawać się będzie najbardziej właściwa dla zapewnienia jego bezpieczeństwa i szczęśliwości* [podkreślenie moje – G.G.].

Po wyszczególnieniu „nieprawości”, jakie dotknęły kolonie ze strony metropolii, *reprezentanci zjednoczonych państw Ameryki* stwierdzali, że *kolonie mają prawo być wolnymi i niezależnymi państwami, (...) że wszelki związek polityczny między nimi a państwem Wielkiej Brytanii powinien być rozwiązany*. Jako wolne i niepodległe państwa miały mieć pełne prawo do prowadzenia wojny, zawierania pokoju, wchodzenia w sojusze i prowadzenia handlu.

Deklaracja oznaczała definitywne zerwanie związku kolonii z Wielką Brytanią, a zawarta w niej argumentacja miała już wkrótce się okazać jednym z najbardziej pobudzających do naśladowania dokumentów epoki. Efektem deklaracji było powstanie w momencie jej proklamacji trzynastu nowych, niepodległych państw. Przed nimi stanęły jednak dwa poważne problemy. Po pierwsze należało ułożyć na nowo sytuację

wewnętrzna w każdym z tych podmiotów, uwalniając się od powiązań poszczególnych kolonii – państw z metropolią, po drugie zaś konieczne było ułożenie zasad współpracy między trzynastoma niepodległymi już państwami, przede wszystkim dla obrony przed próbą restytucji starego porządku przez Brytyjczyków.

Zagadnienie pierwsze załatwione zostało stosunkowo szybko i sprawnie, niemal wszystkie kolonie w ciągu kilku kolejnych lat uzyskały bowiem nowe regulacje konstytucyjne. Zanim jeszcze uchwalono Deklarację, tymczasowe konstytucje przyjęto w stanach New Hampshire i Południowej Karolinie (ostateczne regulacje odpowiednio w 1784 i 1778 r.), zaś od razu właściwe regulacje przyjęto Wirginii i New Jersey. W 1776 i 1777 r. z wyjątkiem Massachusetts wszystkie stany miały już swoje konstytucje, zaś Connecticut i Rhode Island utrzymały obowiązywanie kart królewskich, na mocy których otrzymały w swoim czasie bardzo korzystne rozstrzygnięcia. Konstytucje te generalnie uchwały dotychczasowe zgromadzenia reprezentacyjne, przy czym w New Hampshire i Massachusetts zradykalizowane masy wymogły zwołanie specjalnych konwencji konstytucyjnych dla uchwalenia ustaw zasadniczych.

Szczególną rolę jako swego rodzaju wzór dla pozostałych regulacji odgrywała konstytucja Wirginii. Uchwalona jeszcze w czerwcu 1776 r., posiadała przede wszystkim rozbudowaną część poświęconą prawom i wolnościom obywatelskim. Wyraźnie inspirowana twórczością Locke'a, stała się zatem podstawowym punktem odniesienia w tych regulacjach stanowych, gdzie przewagę osiągnęli zwolennicy bardziej radykalnych rozwiązań społecznych. Tam, gdzie dominację zdołali utrzymać konserwatyści (głównie w stanach środkowych i południowych), deklaracji takich albo jeszcze nie uchwalano, albo przyjmowano je w o wiele bardziej ograniczonym niż w Wirginii zakresie. Niemniej najważniejszym osiągnięciem wydarzeń gorącego okresu lat 1776–1777 było ostateczne utwierdzenie przeświadczenia, że podstawą nowo kształtowanych modeli ustrojowych jest przyjęcie zasady, w myśl której wszelka władza pochodzi z woli narodu.

Jednocześnie konstytucje stanowe, odchodząc generalnie od dotychczasowego modelu ustrojowego, wprowadzały w poszczególnych państwach nowe rozwiązania, dla których podstawowym wyróżnikiem stawało się przyjęcie zasady trójpodziału władzy. Oczywiście nie były to jeszcze

w pełni ukształtowane koncepcje ustrojowe, ale właściwie wszędzie ten model rozdzielania „rządu” na trzy odrębne ośrodki został przyjęty.

O ile z problemem nowego ułożenia stosunków wewnętrznych w poszczególnych stanach poradzono sobie stosunkowo sprawnie i szybko, o tyle problem drugi, czyli ustalenie zasad współpracy niepodległych już państw, nie był zagadnieniem prostym. Dopóki trwała wojna, a więc do 1783 r. (podpisania traktatu paryskiego), współpraca stanów było nie tylko oczywista, ale i w najwyższym stopniu konieczna. Kiedy jednak zagrożenie minęło i niepodległość została obroniona, problem dalszej współpracy stał się najważniejszym zagadnieniem właściwie dla wszystkich stanów.

W tym momencie istniał już nowy podmiot, którego istnienie proklamowano 2 marca 1781 r., mianowicie **Stany Zjednoczone Ameryki** (*The United States of America*) i podmiot ten, jako **konfederacja**, posiadał kreujący go akt konstytucyjny – **Artykuły Konfederacji** (*The Articles of Confederation*). Ale było oczywiste, że istniejący stan nie ma charakteru definitywnego. W tym okresie zaznaczyły się już bowiem w sposób bardzo wyraźny dwie mniej więcej równie silne tendencje – zwolenników dalszego pogłębiania związku stanów w kierunku przekształcenia go w federację ze wspólnym rządem centralnym, oraz zwolenników zachowania niezależności i niepodległości stanów, dla których decyzja o przystąpieniu do związku konfederacyjnego była już i tak wielkim ustępstwem. Spór między tymi dwoma tendencjami był bardzo silny i trwać miał bardzo długo, a jego definitywne rozstrzygnięcie przyniosła dopiero „wojna secesyjna” w latach sześćdziesiątych XIX wieku.

Artykuły konfederacji przesądzały, że powstająca konfederacja będzie państwem o charakterze **republikańskim**, i ten charakter unii stał się elementem nieodwracalnym. Konstytucja ta określała związek niepodległych państw jako „ligę przyjaźni”, której celem istnienia miało być współdziałanie w celach obronnych. Dlatego każdy ze stanów zachowywał niepodległość i suwerenność we wszystkich sprawach. Jedyne wyraźnie określone w konstytucji sprawy powierzone zostały konfederacji, czyli Stanom Zjednoczonym w Kongresie (*the United States in Congress assembled*). Sprawami tymi miały być: utrzymywanie stosunków dyplomatycznych w imieniu konfederacji, w tym rozstrzyganie o wojnie i pokoju, oraz zawieranie związanych z tym porozumień i traktatów z zastrzeżeniem, że układy takie nie mogą godzić w interesy stanów. Choć zatem formalnie

stany zachowywały niepodległość, to w zakresie utrzymywania relacji zagranicznych godziły się na cesje swych uprawnień na rzecz organów konfederacji. Kongres miał mieć również szereg uprawnień związanych z utrzymywaniem wspólnej armii i floty (a ściślej ustalaniem poziomu wojsk utrzymywanych przez poszczególne stany dla celów wspólnej obrony) i finansowaniem wspólnych przedsięwzięć konfederacji. Jednak budżet konfederacji nie mógł pochodzić z podatków nakładanych przez Kongres (bo takich uprawnień ciało to nie uzyskało), a jedynie z określonych wpłat dokonywanych przez stany. Wreszcie kongres stał się najwyższą instancją rozjemczą w sprawach konfliktowych między stanami.

Kongres formalnie był jedyną instytucją wspólną konfederacji, ale w praktyce ukształtowały się również dodatkowe ciała. Wobec faktu, że sesje Kongresu nie odbywały się permanentnie, w czasie gdy ten nie obradował, urzędował tzw. **Komitet Stanów** (*Committee of States*). Ciało to składało się z jednego przedstawiciela każdego stanu i mogło ono na podstawie upoważnienia kongresu załatwiać określone sprawy bieżące konfederacji. Nie mogły to być jednak najważniejsze sprawy wchodzące w zakres tych kompetencji, a więc te, które dla swej ważności wymagały kwalifikowanej większości głosów.

Artykuły Konfederacji nie przewidywały też istnienia żadnych stałych władz wykonawczych. Odpowiednie funkcje w tym zakresie pełniły komitety wyłaniane przez Kongres. Rozwiązanie to miało być jedną z instytucjonalnych gwarancji tego, że konfederacja nie przekształci się dzięki istnieniu stałych władz wykonawczych w ściślejszy związek.

Jednak życie wymagało innych rozwiązań i powołanych zostało kilka **Departamentów** (m.in. Wojny, Spraw Zagranicznych czy Skarbu). Ogólna słabość instytucji konfederacji, zwłaszcza kongresu spowodowała wszakże, że także władze wykonawcze nie zdołały rozwinąć szerszej działalności.

W wrześniu 1786 r. delegaci pięciu stanów zgromadzeni w Annapolis uchwalili pod wielkim wpływem jednego z liderów stronnictwa Federalistów Aleksandra Hamiltona rezolucję, wzywającą wszystkie stany do wysłania delegacji na Konwencję, której celem miało być podjęcie problematyki usprawnienia ustroju związku.

Mimo wielu różnic między członkami zgromadzenia już w **17 września 1787 r.** Konwent uzgodnił kompromisowy projekt i przekazał go Kongresowi, gdzie przyjęto zasady, wedle których projekt konstytucji miał się stać dokumentem obowiązującym. Uchwalony projekt miał być zatem

przekazany do każdego ze stanów, gdzie akceptacji miały dokonać specjalnie wybrane konwenty stanowe. Uchwalenie projektu przez dziewięć stanów oznaczało, że konstytucja będzie obowiązywać we wszystkich trzynastu stanach. Dalej dokonane miały być wybory prezydenta i obu izb nowego Kongresu.

Proces ratyfikacji konstytucji w poszczególnych stanach był wielką batalią polityczną federalistów i antyfederalistów. Do połowy 1788 r. konstytucje ratyfikowały konwenty ośmiu stanów, a 21 czerwca 1788 decydującą uchwałę podjął konwent stanu New Hampshire (pięć dni później decyzję podjęła Wirginia). Spośród stanów, które jeszcze decyzji nie podjęły, był Nowy Jork, gdzie miała miejsce bodaj najbardziej zacięta konfrontacja obu stronnictw. Ostatecznie i tu niewielką ilością głosów konstytucję ratyfikowano w lipcu 1788 r. Warto dodać, że jako ostatni konstytucję ratyfikował Rhode Island, a stało się to wobec wezwania nowego Senatu Stanów Zjednoczonych do zerwania stosunków handlowych z tym stanem przez pozostałe stany.

Konstytucja Stanów Zjednoczonych uznana została za pierwszą nowożytną konstytucję spisaną i jest zjawiskiem wyjątkowym w dziejach konstytucjonalizmu i to nie tylko z racji owego pierwszeństwa. O jej wyjątkowości świadczy również fakt, że do dziś obowiązuje praktycznie bez poważniejszych zmian w oryginalnym brzmieniu, co dowodzi niezwykłej żywotności tego dokumentu. Jest też ona wyjątkową formą praktycznej realizacji określonej koncepcji ideowej i to w stopniu nieznanym w żadnym chyba innym akcie konstytucyjnym. Przyjęcie tej konstytucji oznaczało również, a może przede wszystkim to, że Stany Zjednoczone przekształcały się z kraju będącego luźnym związkiem niezależnych stanów, w państwo związkowe – **federację**. W nowej postaci Stanów Zjednoczonych zakres suwerenności poszczególnych stanów ulegał istotniejszemu już ograniczeniu na rzecz wspólnych urzędów federalnych. Z drugiej wszakże strony konstytucja pozostawiała w gestii stanów bardzo szeroki zakres spraw i dopiero po wojnie secesyjnej uwidoczniła się wyraźniejsza tendencja do rozbudowy kompetencji federacji. W istocie jednak, przynajmniej do lat trzydziestych XX wieku, rola władz federalnych była stosunkowo skromna.

Konstytucja oparta została na trzech podstawowych zasadach: suwerenności narodu, trójpodziału władzy oraz równowadze władz gwarantowanej mechanizmami wzajemnej kontroli. Warto od razu nadmienić,

przypominając wyrażoną już opinię, że zapisane w konstytucji mechanizmy są wyjątkową praktyczną realizacją koncepcji sformułowanych przez wielkiego myśliciela epoki Ch. L. Montesquieu.

Konstytucja składa się z siedmiu artykułów, ale kluczowe znaczenie miały trzy pierwsze artykuły poświęcone kolejno władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. Artykuł czwarty określał podstawy wzajemnych relacji stanów i federacji, zaś szósty określał hierarchię aktów prawnych, stawiając na jej szczycie konstytucję federalną. W piątym artykule zapisano zasady zmiany konstytucji, zaś artykuł siódmy zawierał przepisy końcowe. Twórcy konstytucji, jakkolwiek wzmocnili pozycję władzy wykonawczej, to jednak widać wyraźnie ich obawę przed możliwościami nadmiernego wzmocnienia pozycji tego ośrodka. Stąd dopiero z czasem skonstruowane zostały mechanizmy wzmacniające w poważniejszym stopniu pozycję egzekutywy.

Problem funkcjonowania władzy wykonawczej uregulowany został w artykule drugim Konstytucji. Powierzona ona została **Prezydentowi Stanów Zjednoczonych**, który miał wraz z wiceprezydentem sprawować swój urząd przez cztery lata. Wybory na ten urząd miały charakter pośredni i dokonywane były przez kolegium elektorów odbywające posiedzenie oddzielnie dla każdego stanu. Elektorów w ilości odpowiadającej sumie miejsc jakie każdy stan posiadał w Senacie i Izbie Reprezentantów, wybierało ciało reprezentacyjne danego stanu. Po zagłosowaniu przez elektorów w każdym stanie i przestaniu wyników na ręce przewodniczącego Senatu, na wspólnym posiedzeniu obu izb następowało przeliczenie oddanych głosów. Prezydentem zostawał ten z kandydatów, który uzyskał bezwzględną większość głosów oddanych przez wszystkich elektorów, zaś kandydat z drugą liczbą oddanych głosów zostawał wiceprezydentem. O ile nie nastąpiło rozstrzygnięcie, z kolei Izba Reprezentantów dokonywała wyboru spośród pięciu kandydatów, którzy uzyskali kolejno największą liczbę głosów. W tym głosowaniu jednak każdy stan miał jeden głos, a więc najpierw posłowie z każdego stanu odrębnie ustalali wspólne stanowisko swojego stanu. Po przyjęciu XII poprawki w 1804 r. liczba kandydatów do urzędu prezydenta wybieranych w ewentualnym głosowaniu w Izbie Reprezentantów ograniczono do trzech. Natomiast w przypadku nierozstrzygnięcia głosowania na wiceprezydenta decydującego wyboru dokonywać miał Senat.

Kandydat na urząd Prezydenta musiał mieć ukończone 35 lat, od przynajmniej czternastu lat zamieszkiwać w Stanach Zjednoczonych i być obywatelem unii.

Kompetencje prezydenta zostały ściśle określone. Miał on zatem stać na czele armii i floty Stanów Zjednoczonych oraz milicji poszczególnych stanów, przysługiwać mu też miało prawo darowania lub zawieszania kary za przestępstwo wymierzone przeciwko unii. Za radą i zgodą dwóch trzecich Senatu otrzymał on prawo zawierania traktatów międzynarodowych oraz wyznaczania ambasadorów. Podobna rada i zgoda Senatu była potrzebna dla powoływania urzędników federalnych oraz sędziów Sądu Najwyższego. W kierowaniu rządem był jednak prezydent praktycznie już nieograniczony, ministrowie i kierownicy urzędów federalnych nie ponosili bowiem odpowiedzialności politycznej przed Kongresem. Prezydent nie otrzymał bezpośredniej inicjatywy ustawodawczej, ale dysponował tu dwoma instrumentami, dzięki którym faktycznie mógł realizować określony program ustawodawczy. Po pierwsze zatem, konstytucja dała mu możliwość wygłoszenia *od czasu do czasu* (z czasem zwyczajowo na początku każdego roku) informacji o stanie unii, podczas którego mógł on *przedłożyć do rozpatrzenia środki, które uważał będzie za potrzebne i właściwe*. W tych wystąpieniach – orędziach – prezydenci mogli zatem zaproponować określone inicjatywy ustawodawcze, które zwyczajowo podejmowane były przez izby. Po drugie, określone propozycje prawodawcze prezydent mógł przedkładać swoim parlamentarzystom, należącym do tego samego obozu politycznego, a ci niejako w jego imieniu mogli formalnie już przedkładać konkretne inicjatywy.

Konstytucja określała też sposób postępowania w przypadku opróżnienia urzędu prezydenta lub wiceprezydenta wskutek usunięcia, rezygnacji, śmierci lub niezdolności do wykonywania funkcji. W przypadku gdy dotyczyło to prezydenta, urząd automatycznie przejmował wiceprezydent, zaś na opróżnione stanowisko wiceprezydenta wyboru dokonywał Senat w opisanym już trybie. O ile opróżniony został urząd wiceprezydenta, to obsady dokonywał w takim samym jak wyżej trybie również Senat. Wreszcie gdy nastąpiłoby równoczesne opróżnienie obu urzędów, decyzję o powierzeniu obowiązków Prezydenta w drodze ustawowej podejmować miał Kongres.

Przepisy konstytucji zawierały też regulacje dotyczące wspomnianych wzajemnych hamulców trzech władz, zapewniających realizację zasady

równowagi władz: *balance of powers*. I tak Kongres uzyskał możliwość wpływania na obsadę personalną stanowisk w administracji federalnej, bez jego zgody prezydent nie mógł bowiem dokonywać tutaj nominacji. Kongres mógł także uruchamiać procedurę *impeachment*, a więc pociągać do odpowiedzialności karnej prezydenta i urzędników federalnych w przypadku naruszenia przez nich prawa. Jednak pozbawiony został Kongres wpływu na bieżące funkcjonowanie władz wykonawczych, nie otrzymał bowiem prawa do pociągania do odpowiedzialności politycznej i był to wyraz zasady konsekwentnej separacji władz. W odniesieniu do Sądu Najwyższego wpływ Kongresu przejawiać miał się w wyrażaniu zgody na nominację sędziów tego sądu.

Prezydent jako władza wykonawcza uzyskał prawo weta zawieszającego w stosunku do ustaw uchwalanych przez kongres. W przypadku zastrzeżeń do uchwalonej ustawy prezydent odsyłał ją do tej izby, z inicjatywy której została uchwalona. Tam musiała w ponownym głosowaniu uzyskać dwie trzecie głosów, a następnie podobne poparcie w drugiej izbie. Jeśli tak się stało, prezydent musiał podpisać ustawę, jeśli nie, weto okazywało się instrumentem skutecznym. Nie uzyskał natomiast prezydent bezpośredniego prawa inicjatywy ustawodawczej oraz nie miał praktycznie żadnego wpływu na funkcjonowanie izb. W stosunku do władzy sądowniczej kompetencją prezydenta było prawo mianowania sędziów Sądu Najwyższego i uzyskane później prawo mianowania przewodniczącego tego sądu.

Z tego punktu widzenia najbardziej nieokreślona w konstytucji została pozycja Sądu Najwyższego i jego instrumenty wpływania na pozostałe władze ukształtowały się w praktyce konstytucyjnej. Przede wszystkim instrumentem tym stało się uprawnienie do badania konstytucyjności ustaw uchwalanych przez Kongres. Uprawnienie to, dla którego przelomowe znaczenie miało orzeczenie Sądu Najwyższego w sprawie *Marbury v. Madison* przyjęte w 1803 r., ugruntowało się w ciągu kolejnych lat jako trwałe rozwiązanie. Natomiast formalnie nie dysponował Sąd Najwyższy podobnymi, bezpośrednimi instrumentami w odniesieniu do władz wykonawczych. Jednak biorąc pod uwagę fakt, że te muszą swe działania opierać na przepisach Konstytucji i ustaw, to właśnie owa kontrola konstytucyjności ustaw oddziałuje również pośrednio na sposób funkcjonowania prezydenta i urzędów federalnych.

Omówiony powyżej system ustrojowy ukształtowany w oparciu o postanowienia konstytucyjne z 1787 r. w zasadniczym swoim trzonie nie zmienił się do dzisiaj. Pewnym nieznacznym zmianom uległy zapisy dotyczące wyboru prezydenta czy kształtowania składu kongresu, ale były one wywołane głównie rozwojem kraju. Do połowy XIX wieku liczba stanów tworzących unię przekroczyła czterdzieści, a rozwojowi terytorialnemu towarzyszył olbrzymi wzrost ludności i niebywała eksplozja gospodarcza. Musiało to wpływać na wskazane modyfikacje, ale powtórzyć trzeba, że stworzony model opierający się na harmonijnej współpracy władz federalnych między sobą oraz władz federalnych z władzami stanowymi generalnie sprawdził się.

Tym niemniej podstawowy spór ideowy i polityczny, który zarysował się w momencie powstawania federacji, mianowicie o to, czy pogłębiać unię, rozbudowując kompetencje federacji, czy utrzymywać znaczący zakres samodzielności stanów, nie tylko nie zakończył się, ale w połowie XIX wieku uległ dramatycznemu zaostreniu. Towarzyszyło temu również bardzo silne pogłębienie podziału między stanami północnymi i południowymi, którego głównym tłem było odmienne tempo i kierunki rozwoju gospodarczego oraz rosące różnice kulturowe. Kiedy doszły do tego kontrowersje wokół utrzymywania niewolnictwa w stanach południowych, to wszystkie te elementy złożyły się na gwałtowną eskalację konfliktu. Stany południowe, uznając próby przeforsowania pewnych rozwiązań przez zdominowane przez północ władze federalne za akty łamiące konstytucję, podjęły decyzję o wystąpieniu z unii. Te akty poszczególnych stanów północ uznała za nielegalne i doprowadziło to do tragicznego konfliktu zbrojnego – wojny secesyjnej. Stany południowe, podejmując konfrontację z północą, utworzyły odrębną organizację państwową, którą nazwały **Konfederacją Stanów Ameryki** (*The Confederate States of America*). Jakkolwiek podmiot ten nie został – co oczywiste – uznany przez władze federalne, to przez kilka lat występował nie tylko jako strona konfliktu zbrojnego, ale i *de facto* strona w stosunkach międzynarodowych. Konfederacja utworzyła też własne organy państwowe, których funkcjonowanie opierało się na postanowieniach przyjętej przez skonfederowane stany Konstytucji.

2.3. Konsekwencje przemian konstytucyjnych w Polsce

Narastający ruch dążący do przebudowy ustrojowej Rzeczypospolitej, wykorzystując dogodną koniunkturę międzynarodową, a zwłaszcza zaangażowanie Rosji na innych kierunkach, doprowadził do realizacji swych zamierzeń. Zebrany w 1788 r. Sejm miał przejść do historii określanej jako **Sejm Wielki**. Stało się tak nie tylko z racji ogromu dokonań wieńczących właśnie proces przemian ustrojowych w Rzeczypospolitej. Również fakt, że w 1790 r. nastąpiło podwojenie składu Izby Poselskiej, co miało zapewnić przewagę zwolenników reform, dało podstawy do takiego określenia tego zgromadzenia.

Ustawy ustrojowe przyjęte przez Sejm stanowiły niezwykle wyraz woli przebudowania państwa, w celu zapewnienia mu nowoczesnego kształtu. Dokonywano tego przy jednoczesnym zachowaniu, a nawet rozszerzeniu praw obywatelskich na szersze grupy społeczne.

Obok zatem najważniejszej, bo regulującej podstawy ustroju społecznego i politycznego **Ustawy rządowej z 3 maja 1791 r.**, zwanej potocznie Konstytucją 3 maja, uchwalono również, w marcu 1791 r. uchwalono **prawo o sejmikach**, w połowie kwietnia 1791 r. ustawę regulującą ustrój miast królewskich (*Miasta nasze królewskie wolne w państwach Rzeczypospolitej*), w połowie maja 1791 r. **ustawę o sejmach**, w czerwcu 1791 r. ustawę o Straży Praw oraz ustawę o Komisji Policji (a w październiku ustawę o Komisji Skarbowej), wreszcie 20 października 1791 r. uchwalono **Zarządzenie wzajemne obojga Narodów** regulujące na nowo zasady wspólnoty polsko-litewskiej.

Regulacje Sejmu Wielkiego odegrały olbrzymią rolę w przebudowie ustroju politycznego, ale w nie mniejszym stopniu i w przebudowie ustroju społecznego. To właśnie doniosłość zmian w tym obszarze stała się z pewnością głównym powodem niebywałej popularności ustawy majowej wśród szerokich rzesz społecznych, a pamięć o tym i tradycja były jednym z najważniejszych czynników utrzymujących świadomość narodową wśród wszystkich stanów Rzeczypospolitej już po upadku państwa. Zapewne także ten właśnie element zmian wywołanych przez ustawę majową był najpoważniejszym czynnikiem skłaniającym do zdecydowanej interwencji w Polsce carskiej Rosji, a w ślad za nią i Prus.

Ustawa rządowa rozpoczynała się od potwierdzenia *wiary świętej rzymskiej katolickiej* jako religii narodowej i panującej z zaznaczeniem, że odejście od niej *do jakiegokolwiek wyznania jest zabronione pod karami apostazji*. Jednocześnie wszakże *wszystkim ludziom jakiegokolwiek bądź wyznania gwarantowano pokój w wierze i opiekę rządową*. Kolejne trzy artykuły odnosiły się do kwestii społecznych i regulowały pozycję szlachty, mieszczan i włościan.

Przyjęte regulacje odnoszące się do podstaw ustroju społecznego dalekie były od charakterystycznego dla tej epoki rewolucyjnego ostrza. Twórcy konstytucji, utrzymując dotychczasową pozycję stanu szlacheckiego – obejmującego dziesięć procent ludności – tworzyli jednocześnie mechanizmy swoistego awansu społecznego dla licznych rzesz ludności miejskiej. To właśnie dla mieszczan otwierano stan szlachecki i w tej drodze widziano naturalny sposób ewolucji prowadzącej do stopniowego upodmiotowienia całego tego stanu. Ludność włościańska natomiast nie uzyskiwała wprawdzie pełni praw, a zwłaszcza własności ziemi, stawała się jednak obiektem opieki władz krajowych, co wyraźnie poprawiało jej pozycję prawną. Jako punkt wyjścia dla dalszych prac nad poprawą położenia tej warstwy społecznej, było to bardzo duże osiągnięcie.

Kolejne trzy rozdziały zawierały opis podstaw ustroju politycznego Rzeczypospolitej. Najpierw przyjmowano więc, że *wszelka władza społeczności ludzkiej początek swój bierze z woli narodu*. Przyjmowano tu zatem monteskiuszowską koncepcję zwierzchnictwa narodu i dalej w ślad za nim określano, że *rząd Narodu Polskiego stanowić będą trzy władze: władza prawodawcza w stanach zgromadzonych, władza najwyższa wykonawcza w królu i straży i władza sądownicza w jurysdykcjach*. Władze te miały pozostawać w równowadze, aby zapewniać w ten sposób *całość państwa, wolność obywatelską i porządek społeczności*.

Rozdział dotyczący funkcjonowania władzy prawodawczej wprowadzał istotne modyfikacje do dotychczasowego sposobu działania Sejmu. Utrzymany został oczywiście dwuizbowy kształt parlamentu z Izbą Poselską oraz kierowaną przez króla Izbą Senacką. Zapisywano jednak, że *świętynią prawodawstwa będzie Izba Poselska, której skład miał być również wyobrażeniem (...) wszechwładztwa narodowego*. Ustawa wymieniała dwie sfery, w których Izba Poselska miała mieć prawo pierwszeństwa w podejmowaniu decyzji.

Pierwsza obejmowała *prawa ogólne*, a więc konstytucyjne, cywilne, karne i podatkowe. Projekty tych praw miały być przygotowywane przez (czy w imieniu) króla, po czym przekazywane województwom, ziemiom i powiatom, w których formułować miano określone instrukcje dla reprezentujących te jednostki posłów. W oparciu o te instrukcje Izba Poselska miała decydować, przyjmując bądź odrzucając określony projekt większością głosów. Następnie projekt był przekazywany do Izby Senackiej, gdzie poddawano go głosowaniu ale – tu modyfikacja – również większością głosów. O ile większością głosów w Izbie Poselskiej projekt nie uzyskał, sprawę ponownie podejmowała Izba Poselska na kolejnej sesji, a jej ponowne uchwalenie większością głosów stawało się już decydującym rozstrzygnięciem.

W drugiej sferze obejmującej uchwały w sprawach wojny i pokoju, rozkładu wydatków publicznych, zaciągania długu publicznego, w kwestiach polityki monetarnej, ratyfikacji umów i traktatów międzynarodowych oraz nobilitacji (przedłożonych także przez króla) – projekty przekazywano do Izby Poselskiej. Po przedyskutowaniu projektów tych uchwał w tej Izbie odbywało się głosowanie, w którym wspólnie uczestniczyli posłowie i senatorowie, a ich łączna większość oznaczała przyjęcie projektu.

Tak zatem, oprócz wyraźnego wzmocnienia roli Izby Poselskiej w procesie legislacyjnym, ważnymi modyfikacjami były: odejście od konieczności jednomyślności trzech stanów sejmujących (król tracił zatem prawo sankcji) w najważniejszych sprawach ustrojowych oraz zmiana sposobu decydowania w Senacie i przyjęcie formuły weta zawieszającego (w miejsce równorzędnej pozycji do tej pory).

Zasadniczej przebudowie ulec miał sposób funkcjonowania władzy wykonawczej. Uznając, że *szczęśliwość narodów zależy od praw sprawiedliwych*, wskazywano jednocześnie, że *praw skutek od ich wykonania zależy*. Odwołując się zatem do doświadczenia, że *zaniedbanie tej części rządu nieszczęściami napełniło Polskę*, przyjmowano rozwiązania, będące niewątpliwie dalszym krokiem zmierzającym do usprawnienia władzy wykonawczej.

Konstytucja z jednej strony wprowadzała zatem bardzo wyraźne limitacje dla tej części rządu. Nie mógł on stanowić ani tłumaczyć praw, nakładać podatków, zaciągać długów publicznych, zmieniać decyzji sejmowych dotyczących rozkładu dochodów skarbowych, wydawać wojny, decydować o pokoju czy zawierać definitywnych aktów międzynarodowych.

Z drugiej strony jednak wprowadzone zostały mechanizmy, które w istotny sposób wzmacniały pozycję instytucji wykonawczych i dawały jej instrumenty do *pilnowania praw i o nich pełnienia*.

Pierwszym elementem, który miał stabilizować sytuację władz wykonawczych, było odejście od elekcyjności tronu. Argumentacja tej decyzji była wielowątkowa i warto ją przytoczyć jako swoiste podsumowanie najważniejszych problemów ustrojowych Rzeczypospolitej. Stwierdzano zatem jako skutki obowiązywania elekcyjności, a także prezentowano jako oczekiwania pod adresem nowego sposobu obsady tronu: *doznane klęski bezkrólewia, perjurycznie rząd wywracające, powinność ubezpieczenia losy każdego mieszkańca ziemi Polskiej i zamknięcia na zawsze drogi wpływom mocarstw zagranicznych, pamięć świetności i szczęścia ojczyzny naszej za czasów familij ciągle panujących, potrzeba odwrócenia od ambicji tronu obcych i możnych Polaków, zwrócenia do jednomyślnego wolności pielęgnowania* – to były wskazane argumenty. Tron po śmierci Stanisława Augusta przypaść miał więc elektorowi saskiemu Fryderykowi Augustowi, a następnie miał być dziedziczony każdorazowo przez najstarszego syna panującego.

Król, obejmując tron, każdorazowo musiał złożyć przysięgę Bogu i Narodowi, że respektować będzie konstytucję. Ten akt miał być wyrazem symbolicznym uznania przezeń zasady zwierzchnictwa narodu. Jednocześnie utrzymywano instytucję bieżących zobowiązań króla wobec szlachty – *pacta conventa* – które każdorazowo musiał on zaprzysiąc.

Przyjęta zasada dziedziczności tronu w oczywisty sposób stabilizować musiała nie tylko sytuację polityczną, ale i funkcjonowanie całego ustroju politycznego w państwie. Nie była jednak wyrazem tendencji do wzmocnienia samodzielnej pozycji króla. Przeciwnie, kolejne postanowienia były odzwierciedleniem dążenia do stworzenia takich mechanizmów, które w maksymalnym stopniu przenosiłyby ciężar bezpośredniego rządzenia krajem z króla, na instytucje rządowe, czyli Straż Praw i Komisje Wielkie.

W pierwszym rządzie wynikało to z przyjętej zasady pełnej odpowiedzialności króla za podejmowane przezeń decyzje (*Osoba króla jest święta i bezpieczna od wszystkiego*). Decyzje królewskie zapadać miały w Straży Praw i podlegały jednocześnie kontrasygnacie jednego z zasiadających w niej ministrów. W ten sposób, niewątpliwie wzorem angielskim, stworzony został mechanizm ograniczający samodzielność decyzyjną monarchy. Oczywiście nie oznaczało to automatycznego ubezwłasnowolnienia

władcy. Ale jednocześnie przesądzenie, że tron mają objąć w przyszłości Wettynowie, znani przecież z nikłego zainteresowania sprawami polskimi, pokazywało, że twórcom konstytucji wyraźnie przyświecała myśl stworzenia mechanizmu praktycznego przesunięcia ciężaru rządu na rząd centralny i kolegialne ministerstwa.

W praktyce najwyższą władzę wykonawczą konstytucja powierzała Straży Praw, na czele której stać miał Król. Obok niego w jej skład wchodzić mieli też prymas Polski, będący pierwszym senatorem i przewodniczącym Komisji Edukacji Narodowej, oraz pięciu ministrów. Funkcje ministrów pełnili: jeden z dotychczasowych kanclerzy był ministrem pieczęci (odpowiednik ministra sprawiedliwości), kolejny z kanclerzy był ministrem pieczęci do spraw zagranicznych, jeden z dotychczasowych marszałków był ministrem policji (czyli spraw wewnętrznych), jeden z hetmanów był ministrem wojny, wreszcie jeden z podskarbic był ministrem skarbu. Oczywiście konstytucja określała tylko funkcje ministerialne, natomiast powierzanie ich ministrom sprawującym dawne urzędy (a wchodzącym w skład Senatu, stąd zachowującym tytuły) było wyrazem próby zapobieżenia ewentualnym konfliktom. Ponadto w skład Straży Praw miało wchodzić jeszcze dwóch sekretarzy (odpowiadających za sprawy formalne), a także następcę tronu po uzyskaniu pełnoletniości oraz marszałek Sejmu – wszyscy oni jednak bez prawa głosu. Rola marszałka była tu istotna, był on bowiem czynnikiem swoistej bieżącej kontroli reprezentacji narodu nad władzą wykonawczą.

Ministrów zasiadających w Straży powoływać miał król, ale konstytucja wymagała, by mieli oni zaufanie Sejmu. Pojawiała się zatem instytucja politycznej odpowiedzialności ministrów przed parlamentem, co w połączeniu ze wspomnianą zasadą koniecznego kontrasygnowania decyzji królewskich przez tychże ministrów tworzyło w istocie podstawy do kształtowania systemu parlamentarno-gabinetowego. Konstytucja stanowiła więc, że minister, przeciw któremu wypowiedziało się dwie trzecie członków Senatu i Izby Poselskiej, musiał być natychmiast przez króla odwołany. Jednocześnie wprowadzono zasadę odpowiedzialności konstytucyjnej ministrów za popełnione przestępstwa. Mocą decyzji większości posłów i senatorów minister taki mógł być pociągnięty do odpowiedzialności przed sądem sejmowym.

Konstytucja *do porządnego władzy wykonawczej dopełnienia* powoływała też cztery oddzielne komisje *mające związek ze strażą i obowiązane do*

posłuszeństwa tejże straży. Miały to być Komisje: Edukacji, Policji, Wojska oraz Skarbu. Trzy z nich miały być w istocie kontynuacją istniejących już od kilkunastu lat, generalnie sprawdzonych instytucji. Komisja Policji była ciałem nowym i w istocie stanowiła ona załączek nowoczesnego ministerstwa spraw wewnętrznych. Komisje kierowane były przez przewodniczących, ale powierzenie tych funkcji ministrom sprawującym dawne urzędy, a niewchodzącym w skład Straży Praw, wywoływało pewne komplikacje w krótkim okresie funkcjonowania nowych rozwiązań. Ponadto w skład komisji wchodził komisarze wybierani przez Sejm na dwa lata (14–16) oraz po sześciu plenipotentów miejskich, wchodzących do Komisji Policji i Komisji Skarbu. Członkowie komisji reprezentowali w równych częściach trzy prowincje: Małopolskę, Wielkopolskę i Litwę. Wreszcie podporządkowane zostały też Straży Praw działające od 1789 r. komisje porządkowe wojewódzkie. Komisje te miały działać w ścisłej łączności z komisjami wielkimi, odbierając od nich rozkazy. Komisje te miały być wyłaniane co dwa lata przez odpowiednie sejmiki ziemskie. W ich skład wchodzić miało po piętnastu przedstawicieli szlachty zamieszkującej województwo, a od 1791 r. także po trzech reprezentantów miast królewskich z tego obszaru. Komisje odpowiadały za funkcjonowanie systemu rekrutacji i zaopatrzenia armii, jak również za rozszerzający się zakres funkcji cywilnych, w szczególności dotyczący rozwoju gospodarczego województwa, funkcjonowania w nim oświaty i rozwoju instytucji dobroczynnych.

Konsekwencją ustawy dotyczącej miast było także ujednoczenie ustroju miast królewskich. Odtąd miały one mieć zgromadzenia uchwałodawcze i organy wykonawcze wyłaniane wedle jednolitych reguł i funkcjonujące w oparciu o te same zasady. Miasta pogrupowane zostały w wydziały, które mogły mieć wspólne zgromadzenia wydziałowe, wybierające reprezentantów miast do komisji wielkich i komisji wojewódzkich. Ustrój miast królewskich mogły też – za zgodą właściciela – przyjmować miasta prywatne. Jednocześnie wszakże nowe prawo odbierało miastom królewskim dotychczasowe przywileje, zwłaszcza zaś uprawnienia do wydawania partykularnych, obowiązujących tylko w konkretnym mieście regulacji prawnych. Uzyskane zatem nowe uprawnienia miasta okupiły utratą dotychczasowej autonomii i niezależności.

Zawiązanie konfederacji targowickiej 14 maja 1792 r. oraz przegrana wojna polsko-rosyjska przesądziły o losie dzieła Sejmu Wielkiego. Nowy Sejm, zdominowany przez rosyjskich zauszników, podjął w Grodnie

w 1793 r. uchwały przywracające prawa kardynalne oraz Radę Nieustającą. Ciało to, opanowane w istocie przez rosyjskich agentów, zapisało się najgorzej w pamięci Polaków („zdRada Nieustająca”), grzebiąc pozytywny dorobek pierwszej Rady. Sejm grodzieński zatwierdził też drugi rozbiór Polski oraz traktaty, które czyniły z Rzeczpospolitej w praktyce rosyjskiego satelitę.

W tych warunkach Powstanie Kościuszkowskie było ostatnią próbą zrzucenia jarzma rosyjskiego, ale siły polskie były zbyt wątłe, by przeciwstawić się wspólnej interwencji Rosji i Prus. Upadek powstania spowodował, że trzeci rozbiór dokonał ostatecznego podziału ziem Rzeczpospolitej między Rosję, Austrię i Prusy. Państwo polskie przestało istnieć, a kompromitująca abdykacja Stanisława Augusta stanowiła upokarzający akt zgody na dyktat mocarstw ościennych.

Przebudowa administracji we Francji w okresie Rewolucji

We Francji w drugiej połowie XVIII wieku narastać zaczął kryzys, obejmujący życie społeczne i gospodarcze, ale w równej, a może decydującej mierze, był to także głęboki kryzys ustrojowy. Dotychczasowy model silnie scentralizowanej monarchii, również w obliczu ewidentnej słabości personalnej ówczesnego władcy Ludwika XVI, nie był w stanie znaleźć skutecznej recepty na coraz silniej występujące napięcia wewnętrzne. Król zmuszony potrzebami budżetowymi uległ naciskowi społecznemu i w 1789 r., po 175 latach, zwołał Stany Generalne, licząc, że te uchwałą oczekiwane podatki. Tymczasem pod naciskiem opinii społecznej Stany Generalne ogłosiły się Zgromadzeniem Narodowym, a opór królewski został przełamany przez zrewoltowany lud paryski, który 14 lipca opanował stolicę. Pod wpływem konstytucji amerykańskiej i polskiej Zgromadzenie postanowiło rozpocząć pracę nad podobnym aktem dla Francji, ale zanim przyjęto konstytucję, uchwalona została w dniu 26 sierpnia 1789 r. **Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela**. Oprócz określenia podstawowych uprawnień obywatelskich, co wynikało z tytułu dokumentu, zostały w nim także określone podstawowe zasady ustrojowe dla opracowywanej ustawy zasadniczej. W myśl przyjętych założeń suwerenem w państwie miał pozostawać lud francuski (*Wszelka władza społeczności ludzkiej początek swój bierze z woli ludu*). Zakładano, że tworzone prawo ma być wyrazem woli równych wobec tego prawa obywateli. Przyjmując model demokracji reprezentacyjnej, wskazywano, że *każdy przedstawiciel władzy podlega kontroli społeczeństwa*. Wreszcie podkreślano, że *społeczeństwo, w którym nie istnieje gwarancja praw ani określony podział władzy, nie posiada konstytucji*.

Oprócz Deklaracji, zanim uchwalono konstytucję, Zgromadzenie przyjęło jeszcze jeden ważny akt prawny, określający nowy kształt podziału terytorialnego i władz terytorialnych. W grudniu 1789 r. przyjęto zatem, że kraj podzielony zostanie na **departamenty**, których utworzono 83. Z czasem w ramach departamentów utworzono jeszcze szczebel pośredni

w postaci **kantonów**, a przejściowo funkcjonowały też ponad kantonami **dystrykty**.

Nowy podział kraju w radykalny sposób zrywał z podziałem dotychczasowym. Wszystkie ukształtowane w ciągu kilkunastu stuleci jednostki terytorialne zostały zlikwidowane, zaś nowe tworzone w taki sposób, by maksymalnie oderwać się od dotychczasowych granic wewnętrznych. Wraz z nowym podziałem administracyjnym rozwinięte zostały uprawnienia **organów samorządowych** w departamentach oraz w gminach i w miastach. **Rady municypalne** z obieranymi **merami** oraz nowo utworzone **rady departamentalne** ze swymi ciałami wykonawczymi w postaci **dyrektoriatów**. Organy samorządowe otrzymały szerokie uprawnienia dotyczące załatwiania spraw tychże wspólnot, a które dotąd załatwiane były przez scentralizowaną administrację królewską. Zadania te stanowiły **kompetencje własne** samorządu, zaś zadania pozostałe, zlecane przez organy rządowe, stały się **kompetencjami poruczonymi**.

Zgromadzenie Narodowe uchwaliło **konstytucję 3 września 1791 r.** Ponieważ w akcie tym uwzględniono wszystkie postanowienia Deklaracji sprzed dwóch lat, stąd konstytucja będąca wyrazem woli Narodu realizowała przede wszystkim zasadę suwerenności tegoż Narodu. Oznaczało to odejście od koncepcji suwerenności monarchy, która wraz z teokratycznym pojmowaniem jego misji stanowiła ideowy fundament monarchii absolutnej. Król odtąd miał być jedynie pierwszym urzędnikiem – w istocie sługą Narodu – zobowiązanym do wierności postanowieniom konstytucji. Zgodnie z myślą Monteskiusza, podstawową zasadą organizacji władz był ścisły podział funkcji między prawodawczą reprezentację narodową, wykonawczą władzę króla z ministrami oraz niezawisłe sądownictwo.

Reprezentacja narodowa w postaci Zgromadzenia Prawodawczego miała mieć całość uprawnień związanych ze stanowieniem prawa. Jednakże konstrukcja prawa wyborczego decydowała o tym, że w rzeczywistości wpływ na wybór reprezentantów miała tylko niewielka część społeczeństwa.

Władza wykonawcza spoczywać miała w rękach dziedzicznego monarchy. Monarcha nie ponosił odpowiedzialności za swoje działania i jego osoba miała być nietykalna. Jednakże każda decyzja królewska powinna być kontrasygnowana przez jednego z ministrów, który tym samym przejmował odpowiedzialność za skutki działań królewskich. Funkcje swe król wykonywać miał przez powoływanych przez siebie i odwoływanych

ministrów. Ci ponosili jedynie przed nim odpowiedzialność polityczną, a Zgromadzenie mogło pociągać ich do odpowiedzialności konstytucyjnej za złamanie prawa. Ministrowie w liczbie sześciu nie tworzyli rady i mieli być jedynie indywidualnymi wykonawcami woli królewskiej. Ważnym uprawnieniem królewskim pozostawało prawo zawetowania ustawy uchwalonej przez Zgromadzenie (przy czym powtórnie uchwalona wchodziła w życie).

Stworzony nowy model ustrojowy nie otrzymał szansy praktycznego sprawdzenia. Opór króla przeciwko podporządkowaniu się nowym postanowieniom z jednej strony, z drugiej zaś niezwykle szybko postępująca radykalizacja nastrojów doprowadziły po roku do obalenia monarchii. Wybrane w efekcie kolejnego przewrotu Zgromadzenie, które przyjęło nazwę **Konwentu**, 22 września 1792 r. proklamowało **republikę**. Otworzyło to okres największego chaosu wewnętrznego oraz strasznego terroru, przy pomocy którego radykalne elity intelektualne usiłowały wprowadzać zupełnie nowy porządek, zrywający z jakimikolwiek doświadczeniami przeszłości. Dominujące środowisko tzw. jakobinów z Robespierrem na czele inspirowane twórczością J.J. Rousseau doprowadziło 24 czerwca 1793 r. do uchwalenia nowej **konstytucji**.

Konstytucja jakobińska była próbą wprowadzenia ustroju, w którym zapewniono by maksymalny wpływ najszerszym rzeszom obywateli na funkcjonowanie instytucji ustrojowych. W istocie mechanizmy tej konstytucji zbliżały się do modelu demokracji bezpośredniej, ale w praktyce projektowane rozwiązania nie zostały wprowadzone w życie. W nowych regulacjach zrywano z zasadą trójpodziału władzy, a w to miejsce przyjęto swoiście pojętą koncepcję koncentracji władzy państwowej w **Ciele Ustawodawczym**. To miało być wybierane co rok w bardzo demokratycznych wyborach, ale i tak zakładano możliwość weryfikacji jego uchwał przez referendum ludowe.

Wprowadzone mechanizmy wyborcze służyć miały także wyborowi urzędników i sędziów. Wyborcy przedstawiać mieli również kandydatów na członków **Rady Wykonawczej**, która miała być kolegialnym rządem republiki. Członków Rady wybierało spośród kandydatów Ciało Ustawodawcze na dwa lata, przy czym co roku połowa składu Rady ulegać miała odnowieniu. Podobne mechanizmy występować miały w funkcjonowaniu władz niższych szczebli.

Jak wspominałem, zapisy zawarte w konstytucji jakobińskiej nie weszły w życie, bowiem wkrótce po jej zatwierdzeniu w referendum ogłoszono, że z uwagi na toczące się działania wojenne i ferment wewnętrzny, jej postanowienia ulegają zawieszeniu. Faktycznie zatem ustroj republikański miał w tym czasie charakter iście rewolucyjny. Władza koncentrowała się bowiem w wyłonionych z Konwentu **Komitecie Ocalenia Publicznego** oraz w **Komitecie Bezpieczeństwa Powszechnego**. Komitet Ocalenia składał się z 9 deputowanych Konwentu i miał formalnie jedynie nadzorować ministrów. W praktyce jednak stał się on głównym ośrodkiem rządzenia państwem, zaś Komitet Bezpieczeństwa kierował rozwiniętym na niespotykaną dotąd skalę terrorem państwowym. Z czasem faktyczną dyktaturę nad obydwoma ciałami przejął sam Robespierre. Także na obszarach na których władze sprawowały Komitety, zaprowadzono nadzwyczajne instytucje w postaci **komisarzy Konwentu**. Ci wyposażeni w pełnomocnictwa niemal nieograniczone, kierowali wszystkimi sprawami na podporządkowanym sobie terenie, a głównym instrumentem rządzenia był rewolucyjny terror. Dodać też trzeba, że niemal w każdej gminie powstawały **Komitety Rewolucyjne**, które wraz ze strukturami partyjnymi jakobińców stawały się dodatkowym elementem faktycznego zarządu krajem.

Po obaleniu rządów Robbespierra w połowie 1794 r. władza spoczywała w rękach Konwentu do jesieni 1795 r. Wtedy uchwalona została kolejna **konstytucja**, modernizująca dotychczasowy system republikański. Dążąc do uspokojenia sytuacji w kraju po rządach terroru, twórcy tego aktu pragnęli również ustabilizować zdobycze rewolucyjne w dziedzinie ustrojowej, odchodząc od nierealnych wizji. Nowe rozwiązania formułowały bardzo wyraźny rozdział kompetencji między władzą ustawodawczą a władzą wykonawczą. Legislatywa miała być dwuizbowa (Rada Pięciuset i Rada Starszych) i do niej należały wyłączne uprawnienia prawodawcze. Natomiast całość egzekutywy powierzono **Dyrektoriatowi**, składającemu się z pięciu **dyrektorów**. Dyrektorów wybierały w dość skomplikowanej procedurze obie Rady, przy czym przy pięcioletniej ich kadencji co roku miano obsadzać jedno miejsce. Dyrektoriat był kolegiąną głową państwa podejmującą decyzje wspólnie, a kierowany był rotacyjnie przez jednego z dyrektorów (zmiana następowała co trzy miesiące). Dyrektoriat do zarządzania określonymi dziedzinami życia państwowego mianował 6–8 ministrów. Ministrowie ponosili odpowiedzialność polityczną przed Dyrektoriatem,

zaś dyrektorzy ponosili jedynie odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu.

Jakkolwiek w przeciwieństwie do poprzedniej regulacji republikańskiej postanowienia tej konstytucji weszły w życie, a ustroj funkcjonował o wiele dłużej niż dyktatura jakobińska, to w końcu 1799 r. wobec niemożności rozwiązania problemów wewnętrznych Dyrektoriat został obalony przez Napoleona Bonaparte. Jeszcze w grudniu 1799 r. Napoleon ogłosił kolejną konstytucję republikańską (zaakceptowaną następnie w referendum), która po szeregu zmian obowiązywała aż do jego upadku.

Nowe rozwiązania formalnie, zachowując zasadę podziału władzy, w praktyce stworzyły swoisty mechanizm wyraźnego wzmocnienia władzy wykonawczej. Formalnie władza wykonawcza spoczywać miała w rękach kolegium trzech konsulów, w praktyce jednak przepisy konstytucyjne dawały samodzielną pozycję **Pierwszemu Konsulowi**, którym został Napoleon. Oprócz uzyskania uprawnień w zakresie samodzielnego zarządu państwem, w tym prawa do swobodnego powoływania i odwoływania ministrów, uzyskał on także daleko idący wpływ na funkcjonowanie ciał ustawodawczych (w tym prawo inicjatywy). Konsulowie nie ponosili odpowiedzialności politycznej i konstytucyjnej, zaś ministrowie oprócz odpowiedzialności politycznej przed Pierwszym Konsulem, ponosili też odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu. Napoleon zerwał z zasadą kolegialności urzędów w państwie i wszystkie one zostały oparte na zasadzie jednoosobowej. Elementem dodatkowym, wzmacniającym pozycję Pierwszego Konsula, było swoiste rozdrobnienie ciał ustawodawczych i skomplikowane zasady ich kreowania. Były to Trybunał, Ciało Ustawodawcze i Senat, a pewne uprawnienia miała również w tym zakresie Rada Stanu. Proces legislacyjny zakładał współdziałanie każdego z tych organów, ale w istocie powodowało to, że kluczową rolę odgrywał tu Pierwszy Konsul.

Warto wskazać, że późniejsze zmiany, w tym przyjęcie przez Napoleona tytułu Cesarza Francuzów, nie przyniosły jakichś zasadniczych zmian w konstrukcji ustroju republiki, która tym samym przyjęła swoistą postać zbliżoną do modelu cesarstwa rzymskiego z okresu pryncypatu.

Zasadniczej przebudowie poddał też Napoleon ustroj władz lokalnych republiki. Zachowując przeprowadzony już podział administracyjny na departamenty, ustanowił w nich nowe władze zbudowane w myśl założeń bardzo ścisłego **hierarchicznego** ich **podporządkowania** władzom centralnym.

Zmiany polegały też na odejściu od modelu urzędów kolegialnych i zastąpieniu ich urzędami **jednoosobowymi**.

Na czele administracji w departamencie stać miał odtąd **prefekt**, który podporządkowany został ściślemu nadzorowi ze strony ministra spraw wewnętrznych. Prefektowi podporządkowane zostały wszystkie sprawy administracyjne w departamencie, za wyjątkiem spraw wojskowych, poczty oraz szkolnictwa wyższego i średniego. W sprawach merytorycznych, prefekt podlegał odpowiednim ministrom. Jego zadaniem było reprezentowanie władz centralnych w departamencie, zapewnienie realizacji polityki rządowej na tym obszarze oraz zapewnienie tam ładu i porządku.

Departamenty podzielone zostały na **podprefektury z podprefektami** na czele. Podprefekci mieli kompetencje i pozycję zbliżoną do prefektów. Dotychczasowy podział na kantony utrzymany został dla potrzeb administracji sądowej oraz skarbowej. Zasadniczą jednostką podziału pozostały gminy wiejskie i miejskie, na czele których stali **merowie**. Przyjęto jednak system ich nominacji przez władze rządowe.

Jednocześnie praktycznej likwidacji uległy dotychczasowe instytucje samorządu terytorialnego. Jedynie w gminach pozostawiono z niewielkimi kompetencjami ciała obieralne, ale wpływ obywateli na ich skład był długo bardzo skromny. Działy też pochodzące z nominacji rady kantonalne (okręgowe) oraz rady departamentalne, ale posiadały one jedynie uprawnienia doradcze. Warto nadmienić, że stworzony przez Napoleona model terenowych władz administracyjnych przetrwał przy nieznacznie poszerzonych uprawnieniach ciał kolegialnych w gminach aż do drugiej połowy XX wieku.

Reformy napoleońskie doprowadziły też do ukształtowania się nowoczesnego systemu **sądownictwa administracyjnego**, którego zadaniem było poddawanie kontroli działalności organów administracyjnych. Funkcje sądownicze w tym zakresie wykonywała (obok innych kompetencji) **Rada Stanu**, której członków powoływał Pierwszy Konsul, a następnie cesarz. Natomiast w pierwszej instancji funkcje sądownicze wykonywały **rady departamentalne**, działające u boku prefektów. Początkowo właściwość tych sądów było stosunkowo ograniczona, obejmowała bowiem spory majątkowe obywateli z państwem (ale ten zakres później trafił do sądów powszechnych) oraz sprawy skarg obywateli na tzw. nadużycia władzy przez organy administracyjne. I właśnie ten kierunek aktywności

stanie się wkrótce podstawową sferą zainteresowania sądownictwa administracyjnego. Ponadto Rada Stanu rozpatrywała spory kompetencyjne między organami administracyjnymi.

Przemiany w administracji francuskiej w okresie rewolucji i okresie napoleońskim stały się w kontynentalnej Europie pewnym zasadniczym punktem odniesienia. Z jednej strony służyły one za wzór autokratycznym monarchom restaurowanym po Kongresie Wiedeńskim, z drugiej paradoksalnie były też programem różnych formacji radykalnych. Paradoks ów był jednak pozorny. Za fasadą różnorodnych deklaracji poszanowania praw i wolności, stały w istocie rozwiązania godzące w podstawowe prawa obywatelskie. W tym czasie w Anglii czy w Stanach Zjednoczonych funkcjonowały już takie rozwiązania ustrojowe, które dawały daleko bardziej rozbudowane gwarancje poszanowania tychże praw. Na kontynencie, dopiero po Wiośnie Ludów nastąpią w tym zakresie istotniejsze zmiany.

Administracja w nowych monarchiach konstytucyjnych

4.1. Administracja polska w okresie Księstwa Warszawskiego i Królestwa Polskiego

W latach 1805–1807 wojska Napoleona odniosły szereg spektakularnych sukcesów nad połączonymi siłami koalicji austriacko-prusko-rosyjskiej. Wydawało się wtedy, że powstały warunki polityczne do rozważenia możliwości restytucji w jakiejś formie państwowości polskiej. Po rozbiciu Prus w 1807 r. odbudowanie Polski wydawało się już wydarzeniem bardzo bliskim. Okazało się jednak, że sprzeciw Rosji uniemożliwił Napoleonowi przeprowadzenie tego przedsięwzięcia.

W efekcie przyjęte zatem zostało rozwiązanie, co do którego i Napoleon i, skądinąd zawiedzione, elity polskie nie miały wątpliwości, że ma charakter jedynie prowizoryczny. Wtedy to mianowicie, na mocy dwóch traktatów, powołane zostało do życia nowe państwo.

7 lipca 1807 roku podpisany został traktat francusko-rosyjski, który ustalił m.in. nowy przebieg granicy między Prusami a Rosją na ziemiach państwa polskiego. Natomiast 9 lipca 1807 roku podpisany został traktat francusko-pruski. W jego artykule XIII, Prusy zrzekły się *na zawsze posiadłości wszystkich prowincyj, które składając się niegdyś na Królestwo Polskie, po dniu 1 stycznia 1779 roku w rozmaitych czasach przeszły pod panowanie pruskie*. W kolejnym artykule XIV postanowiono, że prowincje te *przyjmą nazwę Księstwa Warszawskiego i będą posiadane prawem własności i zwierzchnictwa przez króla saskiego i rządzone będą podług Konstytucji, która wolność i przywileje ludów tego Księstwa zabezpiecza i zgadza się ze spokojnością ościennych krajów*.

Po ponad dwóch latach, 14 października 1809 roku, kolejny traktat Francji, tym razem z Austrią zawarty we Wiedniu, stał się podstawą przekazania królowi saskiemu tzw. Galicji Zachodniej (czyli ziem polskich III zaboru austriackiego). Ziemie te król saski przyłączył do Księstwa Warszawskiego.

W ten sposób mocarstwa, które dokonały rozbiorów i demontażu państwa polskiego, zgodziły się na jego swoistą restytucję. Oczywiście z prawnego punktu widzenia Księstwo Warszawskie nie było kontynuacją pań-

stwowości polskiej – było państwem nowym i także nowym podmiotem społeczności międzynarodowej, nie występowała zaś jego ciągłość prawnoustrojowa z Rzeczpospolitą, która upadła u schyłku XVIII wieku.

Nowy twór państwowy stał się jednym z podstawowych elementów porządku napoleońskiego na kontynencie. Był bez wątpienia niemal całkowicie podporządkowany realizacji interesów Francji i jej cesarza, w którym większość Polaków widziała, nie bez podstaw, największą nadzieję na odbudowę Rzeczpospolitej. Owo bezwzględne podporządkowanie interesom francuskim znalazło wyraz w ścisłym sojuszu wojskowym, którego olbrzymie koszty były wielkim obciążeniem gospodarki Księstwa przez cały czas jego istnienia. Jednocześnie drugim obszarem, na którym widać dominację francuską, było przyjęcie napoleońskich rozwiązań w dziedzinie kształtu ustroju politycznego i społecznego Księstwa.

Podstawą nowego ustroju była **Konstytucja z 22 lipca 1807 r.** Konstytucję tę nadał Księstwu Napoleon, a stało się to w Dreźnie, stanowiącym stolicę królestwa Saksonii, której władca otrzymał władzę suwerenną nad nowym państwem.

Już sam fakt, że najważniejszy akt prawny nadany został przez czynnik niemający formalnie żadnego związku z tym państwem, wyraźnie określa stopień zależności tego podmiotu od Francji. Pokazuje też, jak od samego początku fikcyjny w istocie charakter miała władza zwierzchnia Księcia Warszawskiego, a jest to konstatacja ważna dla zrozumienia faktycznej sytuacji ustrojowej w Księstwie. W rzeczywistości ustrój ukształtowany w Konstytucji, zwłaszcza w części określającej funkcjonowanie władz wykonawczych, był bowiem istotnie modyfikowany przez bieżącą politykę.

W myśl postanowień ustawy zasadniczej księstwo miało być **monarchią konstytucyjną**, w której najważniejsze uprawnienia **skoncentrowane** zostały w osobie Księcia. Akt ten tworzył też podstawy do budowy silnie scentralizowanego ustroju administracyjnego, opartego wyraźnie na wzorcach napoleońskich, przede wszystkim zrywającego z dominującą dotąd koncepcją kolegialnych urzędów administracyjnych, na rzecz urzędów jednoosobowych.

W sferze stosunków społecznych fundamentalne znaczenie miało przyjęcie w artykule czwartym Konstytucji zasady powszechnej wolności (*znosi się niewola*) oraz powszechnej równości wobec prawa. Było to postanowienie wielkiej wagi, znosiło bowiem w sposób definitywny istniejące jeszcze (choć już nie powszechnie) różne formy faktycznego znie-

wolenia dużych grup ludności chłopskiej. Jednocześnie powstawały przesłanki do politycznego upodmiotowienia szerokich rzesz obywateli Księstwa. Nie tylko szlachta dysponowała bowiem odtąd prawami politycznymi, ale również mieszczenie (i to praktycznie już bez ograniczeń), a otwarte zostały też możliwości udziału w życiu publicznym dla chłopów. W tym sensie postanowienia konstytucji miały olbrzymie znaczenie, a ich skutków w przyszłości nie dało się już odwrócić.

Jak wskazywałem, najważniejszą pozycję ustrojową w państwie zajmować miał **Książę Warszawski**. Konstytucja przesądzała, że tron warszawski jest dziedziczny, przysługuje on królom Saksonii, a do porządku dziedziczenia stosuje się prawo saskie. Formalnie zatem królestwo saskie i Księstwo Warszawskie miały pozostawać w unii personalnej, faktycznie jednak związki obu państw były znikome. Rzeczywisty protektorat francuski nad obydwoma krajami wykluczał bowiem w istocie odgrywanie poważnej, samodzielnej roli przez króla w Księstwie. Uwidocznilo się to w szczególności w ewolucji jaką przeszły władze rządowe.

Formalnie początkowo przyjęto zasadę, że *Rząd jest w osobie króla, on też sprawuje w swojej zupełności rządu władzę wykonawczą*. Swoistymi narzędziami, przez które miał on realizować swe zadania w tej dziedzinie, mieli być ministrowie. Uprawnienie do powoływania i odwoływania ministrów przysługiwało wyłącznie królowi, to on mógł pociągać ich do odpowiedzialności w związku ze sposobem wykonywania zadań. Jednocześnie wprowadzono instytucję kontrasygnaty aktów książęcych przez ministrów, co zwalniało księcia z wszelkiej odpowiedzialności za ewentualne ich następstwa. Dodatkowo pozycję Księcia wzmocniać miało to, że co do zasady porozumiewał się on z każdym z ministrów oddzielnie, a ci nie stanowili kolegium w postaci rady ministrów.

Konstytucja przewidywała jednak, że monarcha może przebywać na stałe poza Księstwem – a fakt ten miał w rzeczywistości charakter permanentny – i w związku z tym przewidziała mechanizmy kierowania pracami ciał wykonawczych w takiej sytuacji. Książę zatem mógł na taką ewentualność wyznaczyć wicekróla, na którego mógł zdać część swojej władzy, której jemu samemu przez siebie sprawować nie będzie się podobalo. Gdyby wicekróla nie powołano – co w istocie miało miejsce – możliwe było powołanie prezesa rady ministrów. W obu przypadkach konstytucja przewidywała, że gdy *interesy rozmaitych ministrów* staną się przedmiotem do rozstrzygnięcia, to będą [one] *roztrząsane w tej radzie dla przedsta-*

wienia ich królowi do potwierdzenia. I właśnie ten stan stał się praktyką konstytucyjną Księstwa przez niemal sześć lat.

W istocie od początku bieżącą odpowiedzialność za zarząd krajem przejęła Rada Ministrów z Prezesem na czele, która do tego politykę swą uzgadniała z przedstawicielami Francji, a potwierdzenie królewskie było jedynie formalnością. Kolejne regulacje prawne wzmocniły jeszcze pozycję Rady Ministrów. W 1810 r. dekret królewski uznał jej prawo do nadzoru nad pracą poszczególnych resortów i całej administracji terenowej. Jednocześnie decyzje Rady w sytuacjach szczególnych, gdy z uwagi na konieczność ich podjęcia wykluczona była możliwość uprzedniego porozumienia z królem, mogły być realizowane nawet bez uzyskania stosownej sankcji władcy. Natomiast w obliczu wielkiej konfrontacji z Rosją bez wątpienia dla ułatwienia przygotowań do niej Wielkiej Armii stacjonującej w Księstwie, dekret królewski upoważnił Radę Ministrów do wykonywania całości kompetencji związanych z zarządaniem państwem. W ramach uprawnień królewskich pozostało jedynie prawo powoływania i odwoływania ministrów. Ministrów tych było sześciu: minister spraw wewnętrznych, minister policji, minister skarbu, minister sprawiedliwości, minister wojny, oraz rezydujący w Dreźnie sekretarz stanu, zapewniający łączność króla z krajem.

Poza uprawnieniami związanymi z zarządzaniem państwem, królowi przysługiwało też szereg kompetencji dotyczących prawodawstwa. W zakresie stanowienia prawa król posiadał inicjatywę ustawodawczą (wykonywaną przez Radę Stanu), możliwość wydawania dekretów w dziedzinach nie objętych kompetencjami Sejmu, istotny wpływ na treść uchwał izb odnoszących się do jego projektów ustaw, inicjatywę w związku ze zmianą konstytucji, przewodnictwo w Senacie, możliwość określania składu Senatu i zarządzania wyborów do Izby Poselskiej, wreszcie prawo zarządzania, odraczania i zamykania obrad sejmów. Były to zatem uprawnienia ogromne, co przy konstytucyjnej limitacji zakresu merytorycznego prawodawstwa sejmowego, czyniło zeń najważniejszy czynnik dla funkcjonowania władzy ustawodawczej.

Natomiast nie uzyskał król rozbudowanych samodzielnych uprawnień w zakresie sądownictwa. Wprawdzie wyroki wydawane miały być w jego imieniu, zachował też prawo łaski, a nade wszystko prawo powoływania sędziów, to w istocie uprawnienia te były o wiele skromniejsze niż w pozostałych dwóch sferach.

Pamiętać jednak należy, że faktyczny stan rzeczy różnił się istotnie od przyjętych założeń konstytucyjnych. Wprawdzie w przypadku funkcjonowania Sejmu usamodzielnienie nie poszło tak daleko jak w przypadku Rady Ministrów, ale też i presja królewska nie była nazbyt silna na egzekwowanie wszystkich uprawnień wobec ciał reprezentacyjnych.

Już zatem sama koncepcja usytuowania króla oznaczała, że konstytucja była daleka od respektowania zasady trójpodziału władzy. To monarcha koncentrował główne instrumenty sprawowania władzy, a tylko faktyczny rozwój wydarzeń doprowadził tu do modyfikacji. Jeszcze wyraźniej widać to w kontekście konstytucyjnej pozycji i roli nowego w polskiej tradycji ustrojowej, wzorowanego na rozwiązaniach francuskich ciała, **Rady Stanu**.

Rada Stanu była zatem organem o charakterze stałym, którego zadaniem miało być przede wszystkim wspieranie króla w realizowaniu jego zadań. Stąd kompetencje Rady Stanu obejmowały sprawy z zakresu władzy prawodawczej, wykonawczej i sądowniczej.

W zakresie prawodawstwa Rada opracowywała projekty ustaw wysyłane w imieniu króla do sejmu, a także projekty dekretów królewskich. Z uwagi na swój skład, przez pewien czas pokrywający się zupełnie ze składem Rady Ministrów, Rada Stanu posiadała także kompetencje w zakresie władzy wykonawczej.

Z czasem wraz z rozbudowywaniem własnego składu z jednej strony, z drugiej zaś wskutek wspomnianego procesu usamodzielnienia się Rady Ministrów, Rada Stanu stała się pewnego rodzaju organem kontroli poczynań rządu i ministrów w imieniu króla. Ministrowie składali jej bowiem sprawozdania ze swej działalności i raporty o stanie kraju.

Posiadała wreszcie uprawnienia organu sądowniczego. W tym charakterze występowała jako trybunał kompetencyjny, rozstrzygając spory między sądami a organami administracyjnymi. Działała jako sąd administracyjny, gdzie dotyczyło to skarg obywateli na decyzje organów administracyjnych. Tu stała się w istocie sądem II instancji, podstawową jurysdykcję miały tu bowiem Rady Prefekturalne. Rada stanowiła również sąd najwyższy, rozpatrywała bowiem skargi kasacyjne od wyroków ostatniej instancji w sprawach cywilnych i karnych. Wreszcie mogła występować jako organ oskarżający urzędników publicznych o naruszenie przez nich prawa.

Skład Rady Stanu ukształtowany pierwotnie obejmował wszystkich ministrów oraz czterech referendarzy, wykonujących przede wszystkim

zadania związane z funkcją sądowniczą. Z czasem liczba jej członków wzrosła. Jeszcze w 1808 r. dekret królewski rozszerzył jej skład o sześciu radców stanu, a po przyłączeniu Małopolski w 1809 r. liczba radców wzrosła do dwunastu, a referendarzy do sześciu. Łącznie liczyła zatem wtedy Rada 23 członków. Szefem Rady był król, ale mógł on wyznaczyć na przewodniczącego wicekróla, a w jego braku wyznaczał on Prezesa Rady Stanu. Tę funkcję pełnił wszakże Prezes Rady Ministrów, co było kolejnym przejawem tendencji do koncentracji władzy państwowej w Księstwie.

Wedle modelu francuskiego zorganizowano też **administrację terytorialną**. Była ona scentralizowana i zbiurokratyzowana, a urzędy były jednoosobowe. Jednocześnie wprowadzono zasadę powierzania urzędów osobom fachowo przygotowanym do pełnienia takich obowiązków.

Podział administracyjny kraju odszedł od tradycji Rzeczypospolitej. Księstwo podzielono na sześć, a po 1809 r. na dziesięć **departamentów**. Te dzieliły się na powiaty (najpierw 60, potem 100), a w ich ramach istniały tzw. **municypalności**.

Administracją departamentu kierował **prefekt**, mianowany przez króla. Podlegały mu wszystkie sprawy administracyjne wyjąwszy sprawy wojskowe i sądownictwo. Zwierzchnikiem prefektów był minister spraw wewnętrznych. W sprawach porządku publicznego pomocnikiem prefekta był komisarz policji, podlegający ministrowi policji. Istniały też 3–5 osobowe **Rady Prefekturalne**, które stanowiły sądy administracyjne pierwszej instancji.

W **powiatach** administracją kierowali **podprefekci**, mianowani przez króla, ale podlegający prefektowi.

Municypalność stanowiła obszar większych miast z otaczającymi wsiami. Kierowali nimi burmistrzowie lub prezydenci, mianowani przez króla.

W 1809 r. dekret królewski uregulował położenie mniejszych miast i wsi. Kierowali nimi burmistrzowie (mianowani przez króla) i wójtowie (mianowani przez prefektów).

Dopuszczono możliwość istnienia rad **miejskich i wiejskich** oraz **powiatowych i departamentowych**. Te jednak pochodziły z nominacji królewskiej (departamentowe) lub prefektów (pozostałe), choć z kandydatów przedstawionych przez odpowiednie gremium. Nie miały one jednak istotnych kompetencji, a ich uchwały wymagały akceptacji odpowiednich organów administracyjnych.

Jakkolwiek w sensie formalnym Księstwo Warszawskie nie było kontynuacją Rzeczypospolitej, a jego suwerenność była w istocie iluzoryczna, to z uwagi na nadzieje na odbudowę na jego bazie Polski, jak również ze względu na szeroki udział wszystkich grup społecznych w sprawach publicznych, zapisało się ono dobrze w pamięci Polaków. Klęska Napoleona w Rosji spowodowała jednak, że w 1813 r. do Księstwa wkroczyły wojska rosyjskie i rozpoczęła się tym samym rosyjska okupacja tego państwa.

Jak wspominałem, utworzone w 1807 r. Księstwo Warszawskie z formalnego punktu widzenia było nowym podmiotem społeczności międzynarodowej i nie występowała jego ciągłość prawnoustrojowa z Rzeczpospolitą, która upadła u schyłku XVIII wieku.

W taki też sposób było ono traktowane przez cara Aleksandra I, który na czele swych wojsk wkroczył w 1813 roku na teren Księstwa po pokonaniu wojsk koalicji napoleońskiej. I z tego punktu widzenia problem rozstrzygnięcia losów Księstwa, jako odrębnego od Rzeczypospolitej bytu państwowego, rozpatrywany był podczas obrad przedstawicieli państw europejskich na tzw. Kongresie Wiedeńskim. Jednakże w czasie tych obrad, szczerze czy nieszczerze, pojawił się i problem restytucji Królestwa Polskiego. W efekcie zawitej gry dyplomatycznej, **3 maja 1815 roku** został podpisany traktat przyjaźni między cesarzem Rosji, cesarzem Austrii i królem Prus, który m.in. regulował na nowo podział ziem „dawnego Królestwa Polskiego”. Na mocy art. 3 i 5 traktatu ziemie Księstwa Warszawskiego bez tych jego części, które otrzymały Prusy i Austria, miały być połączone „nieodzownie” z Cesarstwem Rosyjskim „przez swoją konstytucję” i „posiadane po wieczne czasy” przez Cara, który przyjąć miał tytuł Króla Polskiego. Ponadto Car zobowiązywał się do nadania „temu Krajowi” oddzielnej administracji.

W ślad za tym porozumieniem 18 maja Aleksander I jako Król Polski podpisał traktat pokoju i przyjaźni z Fryderykiem Augustem jako Księciem Warszawskim. Mocą tego układu władca saski zrzekł się swojego tytułu do tronu warszawskiego i zaakceptował podział terytorium kraju. Po czterech dniach, 22 maja, Fryderyk August wydał manifest, w którym zwolnił swych poddanych z przysięgi na wierność i zobowiązał do posłuszeństwa nowemu monarsze.

9 lipca 1815 roku wszystkie te ustalenia zostały potwierdzone przez strony Kongresu Wiedeńskiego w tzw. Akcie Końcowym i stały się jednym z elementów porządku europejskiego na następne sto lat.

Jak widać, regulacje traktatowe unikały sformułowań, z których mogłoby wynikać, że nastąpiła restytucja państwa polskiego. Przyjęta formuła oznaczała faktycznie przejście suwerennej władzy nad Księstwem Warszawskim z rąk króla saskiego przez cara Rosji. Logicznie zatem „tym Krajem”, jak to określały układy, miało być nadal Księstwo, tyle że odtąd jego władca miał być tytułowany Królem Polski. Władztwo cara uwarunkowane zostało jednak w pierwszym rzędzie nadaniem konstytucji, która to miała być podstawą związku dwóch formalnie odrębnych państw. To właśnie przez przepisy konstytucyjne car Rosji, jako król Polski, wykonywać miał suwerenną władzę w „tym Kraju”.

„Ten Kraj” stał się faktycznie Królestwem Polskim, wraz z proklamacją dokonaną 20 czerwca w Warszawie, a potwierdziła to oficjalnie nadana mu przez cara w dniu **27 listopada 1815 Konstytucja**, która właśnie w swym tytule używała takiego określenia dla tego państwa. Jednak z prawnego punktu widzenia nie było żadnych elementów ciągłości prawno-ustrojowej między tym organizmem państwowym a Rzeczpospolitą, która upadła w 1795 roku.

Także szczególny charakter miał ten związek ze strony rosyjskiej. Wynikało to nie tylko z praktycznej odrębności państwowej Królestwa. Nadanie mu konstytucji stanowiło przecież niezwykły w tradycji ustrojowej Rosji eksperyment, który co ważne, stanowił podstawy owej odrębności.

W taki sposób ukształtowany został status tzw. Królestwa Polskiego oraz charakter jego związków z cesarstwem rosyjskim.

Już pierwszy artykuł konstytucji potwierdzał ścisły związek Królestwa, które miało być *na zawsze połączone z Cesarstwem Rosyjskim*, a w artykule ósmym uznawano, że *stosunki polityki zewnętrznej naszego Cesarstwa, będą wspólne naszemu Królestwu*. Zatem konstytucja utwierdzała stan zależności Królestwa od Rosji. Ale jednocześnie – w zgodzie z postanowieniami wiedeńskimi – właśnie to ten akt stawał się najważniejszym czynnikiem określającym charakter tego związku, a także czynnikiem niezbędnym czy wręcz go warunkującym. Aleksander I, w istocie niechętny takiej sytuacji i w ogóle niechętnie nastawiony do nadmiernych odrębności Królestwa, pod presją opinii międzynarodowej na takie rozwiązanie musiał po prostu przystać.

Faktycznie zatem Konstytucja potwierdzała też stan odrębności państwowej Królestwa Polskiego. Dla realizacji faktycznej dominacji Rosji w Królestwie musiały być bowiem stworzone mechanizmy pozakonstytucyjne, a właśnie ich istnienie doprowadziło w praktyce do wybuchu Powstania Listopadowego.

Ustrój polityczny Królestwa opierać się miał na bardzo silnej pozycji monarchy. Tron polski miał zatem przypadać każdorazowo carowi rosyjskiemu i porządek dziedziczenia w Rosji określać miał też następstwo w Polsce.

Faktycznie jednak Aleksander I odmówił oczekiwaniom dokonania odrębnego aktu koronacyjnego. W ten sposób dawał w istocie wyraz swojemu rzeczywistemu nastawieniu do nowego tworu. Był to dowód na to, że postanowienia wiedeńskie traktował jako wymuszone ustępstwa, i że jego dążeniem będzie ograniczanie stopnia samodzielności Królestwa. Stąd odmowa koronacji, ale też mieszczące się w tej logice rozwiązania narzucone rzeczywistym twórcom konstytucji, ograniczające stopień samodzielności wewnętrznej, wreszcie wspomniane **działania pozakonstytucyjne**, wprowadzające nieformalne ośrodki władzy czy nacisku rosyjskiego. Na tym tle na uwagę zasługuje fakt królewskiej koronacji Mikołaja II w Warszawie w 1825 r., odrębna od koronacji cesarskiej. Był to jedyny taki przypadek, później bowiem przyjęto, że koronacja cesarska oznaczała automatyczne przyjęcie tytułu króla Polski, który w hierarchii tytułów cara stał na drugim miejscu.

Król uznany został w konstytucji za główny ośrodek władzy wykonawczej (*Rząd jest w osobie Króla*), ale podobnie jak w Księstwie, należały doń istotne kompetencje w sferze prawodawczej. Oprócz kierowania całą administracją kraju, jego siłami zbrojnymi (Wojskiem Polskim odrębnym od wojsk carskich), a także prowadzeniem polityki zewnętrznej, zarządzał też budżetem państwa, który miał być przyjęty tylko za jego aprobatą. Ponadto przysługiwały mu uprawnienia nominacyjne na stanowiska administracyjne, sądowe, kościelne, jak również prawo wyznaczania senatorów. Wszystkie akty królewskie wymagały kontrasygnaty odpowiednich ministrów, co zdejmowało z władcy odpowiedzialność za ewentualne skutki tych aktów (*osoba królewska jest święta i nietykalna*).

Wobec faktu, że Król w sposób permanentny przebywał poza krajem, przewidziano możliwość powołania namiestnika, który w zakresie oznaczonym przez władcę w akcie nominacyjnym wykonywał jego obowiązki.

Władzę wykonawczą monarcha miał sprawować – niezależnie od namiestnika – przy pomocy **Rady Stanu**. Ciało to, choć miało taką samą nazwę jak w Księstwie Warszawskim, miało jednak odmienną konstrukcję. W jej skład oprócz króla jako przewodniczącego i namiestnika (przewodniczącego pod nieobecność króla) wchodzić też mieli ministrowie, radcy stanu i referendarze (czyli podobnie jak w Księstwie), ale ponadto również osoby, *które król zechce szczególnie do niej wezwać*. Rada Stanu w takim składzie dzieliła się na **Radę Administracyjną** oraz na **Ogólne Zgromadzenie**.

Rada Administracyjna kierowana przez namiestnika gromadziła ministrów *naczelników pięciu wydziałów rządowych* oraz osoby wezwane przez króla. Była ona w istocie właściwą Radą Ministrów, przy czym zastrzegano, że jej członkowie mają jedynie głos doradczy, bowiem *zdanie Namiestnika jest jedynie stanowcze*. Z drugiej strony namiestnik nie mógł podejmować decyzji inaczej jak po jej przedstawieniu i przedyskutowaniu w Radzie i za kontrasygnatą odpowiedniego ministra.

Konstytucja ustawiała równocześnie pięć wydziałów rządowych: **komisję wyznań religijnych i oświecenia publicznego, komisję sprawiedliwości, komisję spraw wewnętrznych i policji, komisję wojny oraz komisję przychodów i skarbu**. Komisje miały być kierowane przez odpowiednich ministrów, ale – wzorem ustawy majowej – były ciałami o charakterze kolegialnym. W konstrukcji resortów ministerialnych następował zatem odwrót od przyjętej w Księstwie zasady jednoosobowych urzędów administracyjnych na rzecz powrotu do formuły kolegialności.

Ogólne Zgromadzenie Rady Stanu obejmowało wszystkich jej członków i posiadało następujące zadania :

- w zakresie kompetencji kontrolnych nad władzami wykonawczymi rozpatrywanie sprawozdań wydziałów rządowych oraz stawianie pod sąd urzędników naruszających prawo,
- w zakresie kompetencji prawodawczych przygotowywanie projektów ustaw przedkładanych Sejmowi,
- w zakresie kompetencji sądowniczych rozstrzyganie sporów kompetencyjnych oraz w praktyce wykonywanie sadownictwa administracyjnego.

Ponadto Zgromadzenie miało być *sui generis* organem zaufania króla. Jej zadaniem bowiem było również *zbierać spostrzeżenia względem nadużyć i tego wszystkiego, co by mogło uwłaczać ustawie konstytucyjnej*.

W stosunku zatem do sytuacji znanej z Księstwa Zgromadzenie (Rada Stanu) utraciło przede wszystkim uprawnienia sądu kasacyjnego.

Wskazany wcześniej model władzy wykonawczej funkcjonował w pierwszych latach istnienia królestwa. Car wyznaczył namiestnika w osobie gen. Józefa Zajączka i ten kierował obydwoma postaciami Rady Stanu. Uzyskał on bardzo szerokie kompetencje, car zachował bowiem dla siebie jedynie decyzje dotyczące spraw zagranicznych, polityki wojskowej oraz zatwierdzanie budżetu (a także pewne uprawnienia o charakterze honorowym). Po śmierci gen. Zajączka urząd nie został obsadzony, a dotychczasowe jego kompetencje car przeniósł na Radę Administracyjną, która w praktyce przejęła główny ciężar rządzenia krajem.

Stan taki trwał do 4 grudnia 1830 r., kiedy ówczesna Rada przekazała swoje uprawnienia Rządowi Tymczasowemu, będącemu najwyższą władzą wykonawczą w okresie Powstania Listopadowego. Nie zostało to jednak uznane przez cara, który kolejnym namiestnikiem uczynił już po zdławieniu Powstania jego pogromcę, feldmarszałka I. Paskiewicza.

Zasadniczej przebudowie poddano **system administracji terytorialnej**. Kraj podzielono zatem ponownie na **województwa** (było ich osiem), te zaś dzieliły się na **obwody** (39). **Powiaty** w takim kształcie terytorialnym jak za czasów Księstwa utrzymane zostały tylko dla celów wyborczych (sejmiki powiatowe dla szlachty) oraz sądowych (funkcjonowały tam sądy pokoju). Poniżej obwodów były już miasta i gminy.

Organy władzy administracyjnej w województwach miały charakter kolegialny. Działały **Komisje Wojewódzkie** składające się z prezesa, pięciu **komisarzy zasiadających** oraz **komisarzy delegowanych**. Komisarze zasiadający byli odpowiednikami ministrów resortowych w Radzie Administracyjnej. Komisarze delegowani byli zaś szefami administracji w obwodach. W zależności zatem od liczby obwodów wchodzących w skład województwa (od 4 do 7) kształtowała się liczba komisarzy delegowanych w Komisji Wojewódzkiej. Komisje podejmowały główne decyzje na posiedzeniach plenarnych, zaś ich wykonywanie zapewniał prezes bądź jeden z wydziałów wojewódzkich, odpowiadających merytorycznie komisjom rządowym: wyznań religijnych i oświecenia publicznego, skarbu, wojskowy, administracji oraz policji. Wydziałami kierowali odpowiedni komisarze zasiadający.

Na szczeblu obwodów **komisarze delegowani** byli organem jednoosobowym. Ich funkcja polegała w istocie na reprezentowaniu w obwodzie komisji wojewódzkiej (stąd uczestnictwo w jej składzie i nazwa).

W miastach ustanowiono w 1818 r. **urzędy municypalne** (wcześniej funkcjonowały zwierzchności miejskie). W większych miastach na ich czele stali **prezydenci** mianowani przez króla, w mniejszych zaś **burmistrzowie** mianowani przez Komisję Spraw Wewnętrznych i Policji. Oprócz nich w skład zwierzchności wchodził ławnicy lub radni, również pochodzący z nominacji, nie powołano bowiem żadnych ciał samorządowych. Faktycznie prezydenci i burmistrzowie podlegali dyrektywom Komisji Wojewódzkich. W gminach wiejskich natomiast skonstruowano system, który w praktyce przywracał zwierzchność dominialną właścicieli wsi, przez powierzenie im zadań publicznych i eliminację samorządu włościańskiego.

Omówiony wyżej ustroj konstytucyjny był jednak w dużej mierze jedynie pewnym projektem. Cechą charakterystyczną dla Królestwa było bowiem to, że sytuacja faktyczna odbiegała znacznie od konstytucyjnych zapisów. Sejm jako reprezentacja narodowa nie mógł w praktyce odgrywać swojej roli ustrojowej, w ciągu piętnastu lat został bowiem zwołany jedynie cztery razy (1818, 1820, 1825 i 1830). Najważniejszą jednak w istocie pozycję w Królestwie zajmował brat cesarza, Wielki Książę Konstanty, formalnie piastujący funkcję Naczelnego Wodza Wojska Polskiego. Funkcja ta w okresie pokoju przecież zbyteczna, dawała mu w istocie nieograniczone możliwości działania, nielimitowane właściwie żadnymi przepisami prawnymi. Mógł on zatem w praktyce wpływać na pracę wszystkich organów władzy w Królestwie, a w szczególności na Namiestnika, Radę Administracyjną i Komisje Rządowe. Drugą postacią o podobnych rozległych, acz nieformalnych wpływach, był zaufany cesarski komisarz Nowosilcow.

Faktyczna zatem rola obu tych postaci, w istocie paraliżujących funkcjonowanie ustroju konstytucyjnego, ilustruje najlepiej charakter ustroju królestwa. Formalne zapisy konstytucyjne były dla cara od początku niepożądanym balastem. Zmuszała go do ich akceptacji jedynie konieczność wykonania międzynarodowych zobowiązań oraz pewnego rodzaju kalkulacja na uzyskanie przychylności środowisk liberalnych w Europie. To wobec nich chciał on grać rolę swoistego idola i temu służyły pozornie rozbudowane prawa wolnościowe w konstytucji. W praktyce jednak były one systematycznie gwałcone.

Oczywiście system konstytucyjny w latach 1815–1830 na tle sytuacji późniejszej, zwłaszcza po 1864 r., jawi się jako okres niezwykłych wręcz swobód i daleko idącej samodzielności. Takiej sytuacji w ramach zaboru rosyjskiego Polacy nigdy później już nie uzyskali. Ale odnosząc tę sytuację do realiów Księstwa Warszawskiego, widać wyraźny regres we wszystkich obszarach. Postanowienia konstytucyjne w Księstwie Warszawskim były bowiem z pewnością od strony formalnej (za wyjątkiem czynnych praw wyborczych) bardziej restrykcyjne, ale praktyka konstytucyjna i realia polityczne pozwoliły na maksymalne ich wykorzystywanie, a wręcz poszerzanie. W Królestwie konstytucja dawała wiele obietnic, ale w praktyce tylko w niewielkim zakresie możliwe było ich wykorzystywanie.

Upadek Powstania Listopadowego otworzył kilkudziesięcioletni proces unicestwiania Królestwa Polskiego jako formalnie odrębnego podmiotu państwowego i systematyczne wchłanianie go jako integralnej części do imperium rosyjskiego. Formalnie po zdławieniu oporu w Królestwie nie doszło jeszcze ani do likwidacji Królestwa, ani likwidacji ustroju konstytucyjnego. Przeciwnie – zmiany wprowadzone w życie miały nawet pozorne konstytucyjne umocowanie. W dniu 14 (26) lutego 1832 r. car wydał mianowicie tzw. **statut organiczny** wprowadzający nowe porządki w Królestwie. Formalnie jednak konstytucja nie dawała mu takich uprawnień. Konstytucja przewidywała możliwość wydawania takich aktów prawnych jako rozwinięcia jej postanowień, ale aby mogły one być wydane samodzielnie przez Króla, musiało to nastąpić „niezwłocznie po ogłoszeniu” Konstytucji (art. 161). W innych sytuacjach jakiegokolwiek zmiany Konstytucji mogły być dokonywane przez Króla jedynie we współdziałaniu z Radą Stanu i obiema izbami Sejmu, co wynikało jednoznacznie z artykułów 31, 90, i 163 zd. 2 Konstytucji. Z formalnego zatem punktu widzenia wydany akt miał charakter niekonstytucyjny. Ale, co oczywiste, w wymiarze wewnętrznym nie było możliwości zablokowania decyzji Mikołaja I. Oczywiście w ówczesnych warunkach nie było już komu protestować i pogwałcenie prawa nie mogło spotkać się z żadną reakcją. Sympatia dla Polaków w całej niemal Europie nie pozwalała carowi na otwartą w tym momencie likwidację Królestwa, zmuszała do pozornego utrzymywania konstytucji, będącej podstawą związku obu państw, ale nie była już w stanie skutecznie zablokować wprowadzenia w życie postanowień statutu, którego wątpliwej podstawy prawnej skądinąd nie dostrzegano.

Już pierwszy artykuł statutu stwierdzał, że *Królestwo Polskie* [jest] *przyłączone na zawsze do państwa rosyjskiego, stanowi nierozdzielną część tego państwa*. Jeszcze w styczniu 1832 r. Rosjanie twierdzili, że postanowienia wiedeńskie *przewidywały jedynie nadanie Polakom instytucji narodowych, bez określania ich formy*. Był to zatem także w jeszcze innym wymiarze początek przyzwyczajania opinii europejskiej do jednostronnej reinterpretacji istotnych ustaleń z 1815 roku.

Późniejsza praktyka, wyraźnie ukierunkowana na stopniową likwidację tej odrębności, była niewątpliwie systematycznym łamaniem ustaleń Kongresu i potwierdza, jak się zdaje, taką logikę władz rosyjskich. Taki charakter miało z pewnością zlikwidowanie w 1841 roku Rady Stanu czy dokonane w 1837 roku ujednoczenie jednostek podziału administracyjnego, przez przemianowanie województw na gubernie, a więc tak jak w Rosji.

Zasadnicze odejście od regulacji wiedeńskich dokonało się jednak po 1864 roku, to jest po zdławieniu Powstania Styczniowego. Wtedy to, nie bacząc na swe zobowiązania międzynarodowe i formalnie obowiązujące przepisy Konstytucji i Statutu z 1832 roku, rozpoczęto wprowadzanie zmian, które doprowadziły do pełnego wcielenia ziem Królestwa do Cesarstwa. Stopniowo zlikwidowane zostały wszystkie ministerialne Komisje Rządowe, zniesiono reaktywowaną na krótko Radę Stanu oraz Radę Administracyjną, zlikwidowano instytucję Namiestnika, podporządkowano centralnym władzom w Rosji wszystkie praktycznie struktury państwowe na tym terenie, wreszcie w pełni ujednoczono administrację terenową z systemem funkcjonującym w cesarstwie. W 1871 roku zaprzestano wydawania „Dziennika Praw” i można powiedzieć, że wraz z tym ostatecznie unicestwiona została symbolicznie jego odrębność.

W ten sposób między 1864 a 1871 rokiem Rosja – powtórzmy to – łamiąc swe zobowiązania traktatowe, przekształciła odrębne początkowo państwo w jedną ze swoich prowincji. Stało się tak przy milczącej akceptacji pozostałych sygnatariuszy Aktu Końcowego Kongresu Wiedeńskiego z 1815 roku, w tym zjednoczonych już przez Prusy Niemiec oraz Austro-Węgier.

4.2. Administracja w posiadłościach Habsburgów

W połowie XIX wieku państwo austriackie znalazło się w fazie bardzo głębokiego kryzysu wewnętrznego. Austria nie tylko przegrała rywalizację z Prusami o przywództwo na terenie państw niemieckich, czego wyrazem była błyskawiczna klęska w wojnie w 1866 r. Wcześniej utraciła dotychczasowe wpływy na terenie Włoch, co było efektem przegranej wojny z Francją i Piemontem w 1859 r., a przebieg powstania węgierskiego w latach 1848–1849 dowodził również, iż wewnętrzne problemy były na tyle poważne, że konieczna była pomoc obcych państw, by im zaradzić.

Dotychczasowy ustrój wewnętrzny, będący w istocie pewną niezbyt udaną modyfikacją osiemnastowiecznego modelu oświeconej monarchii absolutnej, nie był w stanie w żadnym stopniu zaradzić problemom wewnętrznym. Najważniejszym problemem, jaki stanął przed cesarzem austriackim i austriackimi elitami politycznymi w połowie XIX wieku, był fakt, że monarchia austriacka była państwem wielonarodowościowym, a element niemiecki znalazł się w niej w tym czasie w wyraźnej mniejszości, stanowiąc niecałe 25% populacji kraju. Było rzeczą oczywistą – udowodnił to przebieg powstania węgierskiego – że dalsze utrzymywanie modelu scentralizowanej monarchii absolutnej, w której dominującym czynnikiem był element niemiecki, wobec postępujących tendencji odśrodkowych także wśród ludów słowiańskich imperium (Polaków, Czechów, Słoweńców, Chorwatów i Rusinów), stał się po prostu nie do utrzymania.

Oprócz zatem zwolenników tylko kosmetycznych zmian dotychczasowego modelu ustrojowego, którzy dominowali wśród elit niemieckich, pojawiły się też dwie inne, dominujące koncepcje przebudowy imperium.

Pierwsza, określana jako **koncepcja federalistyczna**, była szczególnie promowana przez elity słowiańskie, głównie przez Czechów, Słoweńców i Polaków. Zwolennicy tej drogi wskazywali na konieczność zapewnienia wszystkim najważniejszym narodowościom zamieszkującym imperium maksymalnych warunków do rozwijania własnych instytucji narodowych w ramach jednostek autonomicznych, posiadających własne organy. Przez te organy, wyposażone w znaczący zakres kompetencji, miały być zaspokajane podstawowe aspiracje i potrzeby tych narodów, zaś władze

centralne miały zachowywać ogólną kontrolę nad nimi przede wszystkim pod kątem lojalności wobec podstawowych interesów imperium.

Druga **koncepcja** nazywana była **dualistyczną** i sformułowana została przez elity węgierskie. Jej głównym założeniem było przekonanie, że współpraca Węgrów i Niemców, stanowiących w sumie około 45% populacji imperium, może zapewnić dominację nad pozostałymi nacjami i jednocześnie zagwarantować kontynuację dotychczasowego modelu ustrojowego przy stosunkowo niewielkich zmianach. Warunkiem tego miało jednak być przekształcenie monarchii austriackiej w państwo składające się z dwóch równoprawnych elementów – cesarstwa austriackiego oraz królestwa węgierskiego. Oba państwa miały posiadać wspólnego monarchę oraz niewielki zakres spraw wspólnych, natomiast pozostałe kwestie miały należeć do samodzielnych kompetencji odrębnych organów państwowych w obu częściach.

Początkowo przewagę uzyskali zwolennicy koncepcji federalistycznej, czego wyrazem były zmiany ustrojowe przeprowadzone w latach 1860–1861. Efektem tych zmian była m.in. tzw. **konstytucja lutowa** i powstanie krajów koronnych i wyposażonych w znaczące kompetencje instytucji samorządu krajowego. Jednak w połowie lat sześćdziesiątych, w obawie przed nadmiernym wzrostem znaczenia narodów słowiańskich, szala przechyliła się ostatecznie na rzecz zwolenników koncepcji dualistycznej. W konsekwencji w 1867 r. nastąpiła zasadnicza przebudowa kształtu ustrojowego imperium.

W lutym 1867 r. zawarta została formalna **ugoda austriacko-węgierska**, w efekcie której powstać miało nowe państwo połączone unią realną, czyli **Austro-Węgry** (*Oesterreichisch – ungarische Monarchie, Osztrak – magyar – orszag*), składające się z cesarstwa austriackiego i królestwa węgierskiego. Królestwo Węgierskie zostało tym samym uznane za odrębne państwo, związane z cesarstwem austriackim osobą wspólnego władcy oraz wspólną polityką zagraniczną i obronną. W konsekwencji ugody, cesarz przywrócił swoim reskryptem obowiązywanie w królestwie konstytucji węgierskiej z 1848 r.

Także w części austriackiej przywrócono obowiązywanie zawieszonych dwa lata wcześniej konstytucji z 1861 r., a w grudniu uchwalone zostały dodatkowe ustawy zasadnicze, zwane także konstytucją grudniową. W grudniu 1867 r. cesarz austriacki koronował się na króla Węgier, a dotychczasowy obszar państwa rozdzielono na dwie części mniej więcej

wzdłuż linii rzeki Litawy. Część austriacka, nazywana odtąd również Przedlitawią (Cislitawią – *Cisleithanien*), obejmowała Górną Austrię, Dolną Austrię, Salzburg, Styrię, Karyntię, Przedarulanę, Tyrol, Krainę, Gorycję, Triest, Dalmację, Istrię, Czechy, Morawy, Śląsk, Galicję i Bukowinę. Część węgierska, nazywana Zalitawią (Translitawia – *Transleithanien*), objęła przyłączony królestwa Węgier Siedmiogród, oraz mającą specjalny status w ramach monarchii Chorwację.

Wspominane początki ustroju konstytucyjnego stanowiły dwa akty cesarskie: **dyplom październikowy z 1860 r.** oraz **patent lutowy z 1861 r.** Pierwszy z tych dokumentów stanowił podstawę autonomii krajów koronnych i wyposażał w określone kompetencje sejmy krajowe. Drugi zawierał regulacje dotyczące ustanowienia instytucji reprezentacyjnych – Izby Panów i Izby Posłów tworzących razem Radę Państwa, oraz ustalał ich kompetencje i ich stosunek do osoby cesarza. Ponadto znajdowały się tam statuty poszczególnych krajów koronnych. Uzupełnieniem tych regulacji stały się przepisy wydane w 1867 r. i one wspólnie stanowiły podstawy ustroju konstytucyjnego cesarstwa.

W konsekwencji przeprowadzonych zmian **cesarz-król** był jedną z trzech instytucji wspólnych Austro-Węgier. Sprawował on najwyższą władzę w państwie jako dziedziczny monarcha, którego osoba była *święta i nietykalna*. Warto jednak podkreślić, że w myśl konstytucji węgierskiej, związek ten miał być ściśle odniesiony do rodziny habsburskiej, a po jej ewentualnym wygaśnięciu Węgrzy mieli mieć prawo do wyboru nowej dynastii. Dopiero ustalenia z 1867 r. stwierdzały, że związek obu państw nie jest uzależniony jedynie od powiązań personalno-dynastycznych, ale ma charakter unii realnej dwu państw. W istocie pozycja monarchy polegała przede wszystkim na swoistej kontroli funkcjonowania instytucji w obu częściach monarchii tak, aby zapewnić utrzymanie jedności imperium. Był zatem strażnikiem interesów imperium, choć większość kompetencji bezpośrednio mu przysługujących odnosiła się do części austriackiej. W stosunku zaś do części węgierskiej jego pozycja była bardziej ograniczona, zwłaszcza na rzecz instytucji przedstawicielskich. Przyjęte regulacje wprowadzały instytucję kontrasygnaty aktów monarchy przez odpowiednich ministrów, co było wyrazem zwycięstwa zasady nieodpowiedzialności panującego. Jednocześnie monarcha zachowywał szereg uprawnień osobistych – prerogatyw związanych z prowadzeniem spraw zagranicznych i polityki wojskowej, czy powoływaniem premierów w obu

częściach państwa i ministrów kierujących wspólnymi resortami. Miał on też również szereg uprawnień związanych ze stanowieniem prawa, odnoszących się do organów prawodawczych w obu częściach państwa (inicyjatywa ustawodawcza, prawo sankcji) czy wydawaniem aktów mających rangę ustawową. Cesarz pozostawał też najwyższym zwierzchnikiem wymiaru sprawiedliwości w całej monarchii.

W związku z określeniem we wspomnianej ugodzie spraw wspólnych funkcjonować miały trzy wspólne ministerstwa cesarsko-królewskie: ministerstwo spraw zagranicznych, ministerstwo wojny oraz ministerstwo skarbu. Zgodnie z założeniami ugody zakres działania wspólnego ministerstwa skarbu związany był przede wszystkim z koniecznością zabezpieczenia środków na realizację zadań wspólnych (a więc spraw zagranicznych i spraw wojskowych). Środki te pochodziły z wpłat obu części państwa, przy czym wkład obu stron był przedmiotem negocjowanych raz na dziesięć lat specjalnych porozumień. Niezależnie od istnienia wspólnego ministerstwa wojny, w obu częściach istniały jednak odrębne ministerstwa (obrony krajowej w Austrii i Honwedów na Węgrzech), ale wyraźnie ograniczonym zakresie działania.

Obie części państwa miały posiadać odrębne ciała przedstawicielskie i nie przewidywano istnienia wspólnego parlamentu austriacko-węgierskiego. Natomiast postanowienia ugody powołały do uchwalania regulacji prawnych koniecznych dla tworzenia podstaw funkcjonowania zagadnień wspólnych tzw. **delegacje**. Delegacje te, liczące po 60 członków z każdej strony, zbierały się co roku, na przemian w Budapeszcie i we Wiedniu, a ich skład był wybierany przez Sejm węgierski (20 przez izbę wyższą i 40 przez izbę niższą) i parlament austriacki (20 przez izbę wyższą) oraz poszczególne kraje koronne (40 miejsc obsadzanych w ilości od 1 do 10 miejsc przez poszczególne sejmy krajowe). Obie delegacje obradowały oddzielnie, a stanowiska swoje uzgadniały korespondencyjnie. O ile w danej sprawie nie doszło tą drogą do uzgodnienia stanowiska po trzykrotnej wymianie pism, delegacje odbywały posiedzenie wspólne, ale tylko w celu odbycia głosowania. Wynik tego głosowania był rozstrzygający, o ile za konkretnym rozwiązaniem wypowiedziała się zwykła większość zgromadzenia. Ustalenie delegacji dla swej ważności wymagało również sankcji cesarza. W posiedzeniach delegacji mieli prawo udziału ministrowie resortów wspólnych. Członkowie delegacji mogli kierować pod ich adresem zapytania i interpelacje, mogli także pociągać ich do

odpowiedzialności politycznej, uchwalając wobec nich votum nieufności. W takich sytuacjach cesarz musiał dokonać zmiany zakwestionowanego w ten sposób ministra.

Cesarstwo austriackie, określane w oficjalnych dokumentach jako **Królestwa i Kraje reprezentowane w Radzie Państwa** (*Die im Reichsrat vertretenen Königreiche und Länder*), otrzymało ustrój konstytucyjny opierający się na regulacjach z 1861 i 1867 r. Na ich mocy najwyższą władzę w cesarstwie sprawował dziedziczny cesarz, stojący ponad wszystkimi pozostałymi organami centralnymi. Przede wszystkim w sprawach dotyczących cesarstwa cesarz stał ponad ciałami reprezentacyjnymi, mającymi kompetencje ustawowe, oraz ponad organami władzy wykonawczej.

Władzę ustawodawczą sprawowała wraz z cesarzem **Rada Państwa** (*Reichsrat*), składająca się z dwóch izb – niższej **Izby Deputowanych** (*Haus der Abgeordneten*) oraz wyższej **Izby Panów** (*Herrenhaus*).

Rada Państwa posiadała uprawnienia związane z uchwalaniem ustaw obowiązujących w cesarstwie, przy czym zakres jej kompetencji ulegał systematycznemu ograniczaniu na rzecz rozbudowywanych kompetencji prawodawczych sejmów krajowych. Dla uchwalenia ustawy konieczna była zgoda obu izb Rady Państwa, obie izby posiadały też inicjatywę ustawodawczą.

Istotny wpływ na proces legislacyjny zachował cesarz. Miał on prawo sankcji wobec uchwał Rady Państwa, a w okresach gdy nie odbywały się jej zgromadzenia, mógł on wydawać rozporządzenia mające moc ustawy. Rozporządzenia te przyjmowane były za kontrasygnatą Rady Ministrów i musiały być przedstawione przez nią do zatwierdzenia Radzie Państwa podczas najbliższego posiedzenia.

Władzę wykonawczą sprawowała w cesarstwie **Rada Ministrów** pod kierunkiem **Prezesa**. Prezesa Rady Ministrów powoływał cesarz, a na wniosek premiera powoływani byli też przez cesarza ministrowie. Rada Ministrów musiała jednak posiadać zaufanie Rady Państwa, a cesarz, ustalając skład gabinetu, musiał liczyć się z istnieniem określonej większości zwłaszcza w Izbie Posłów. Niemniej silne zróżnicowanie narodowościowe posłów, do którego doszedł później coraz wyraźniejszy podział na różne organizacje polityczne, powodowały, że główną rolę w kształtowaniu składu gabinetu posiadał cesarz, którego autorytet pozwalał poszczególnym rządóm uzyskiwać poparcie rozdrobnionego parlamentu.

Odrębnym zagadnieniem był kształt instytucji ustrojowych w terenie. Jak wspomniano, jeszcze w październiku 1860 r. część austriacka została podzielona na 17 **krajów koronnych** (*Kronelander*), w których powołano do życia organy uchwałodawcze i wykonawcze, wyposażając je w znaczący zakres uprawnień. Stopniowo zakres kompetencji władz krajowych wzrastał i faktycznie u schyłku XIX wieku z monarchii scentralizowanej Austria przekształciła się w zdecentralizowaną federację autonomicznych krajów koronnych.

Najważniejszą instytucją władz krajowych był jednoizbowy **Sejm Krajowy**, który uzyskał kompetencje stanowienia prawa w zakresie tzw. kultury krajowej. Sejmy początkowo wybierano wedle zasad zbliżonych do wyboru posłów, a w więc przez 4, a następnie 5 kurii. Od początków XX wieku i tu wprowadzono wybory powszechne dające szerokie uprawnienia obywatelom cesarstwa.

Sejm dokonywał wyboru tzw. **Wydziału Krajowego**, składającego się z marszałka koronnego i członków Wydziału. Marszałek równocześnie był przewodniczącym Sejmu. Wydział był organem wykonawczym Sejmu i kierował administracją krajową. Nad zapewnieniem lojalności władz krajowych wobec cesarstwa czuwał w każdym kraju koronnym bezpośredni przedstawiciel cesarza, noszący tytuł **namiestnika** (a w mniejszych krajach **prezydenta krajowego**). Namiestnik (prezydent) był reprezentantem cesarza i rządu austriackiego na terenie kraju, z drugiej strony działał jako pierwsza instancja administracyjna w sprawach uznawanych jako kompetencja administracji rządowej. Przysługiwało mu prawo ingerencji w prace władz krajowych pod kątem zgodności ich decyzji z interesem cesarstwa. Do niego należało przede wszystkim przedkładać cesarzowi praw uchwalonych przez sejm krajowy wraz z sugestią udzielenia im (lub nie) sankcji. Namiestnicy mieli też prawo inicjatywy ustawodawczej w sejmie krajowym, przez co mogli przedkładać tą drogą władzom krajowym leżące w interesie ogólnym sprawy do załatwienia. W sytuacjach szczególnych namiestnicy mogli uzyskać również specjalne uprawnienia ze strony cesarza lub rady ministrów. Z drugiej strony sejm krajowy uzyskał prawo składania interpelacji pod adresem namiestnika, przez co jego działalność poddana została pewnej, choć ograniczonej kontroli krajowej.

Postępująca decentralizacja zarządu państwem znalazła wyraz także w zmianach dotyczących funkcjonowania niższych szczebli administracji. Istniejący do 1867 r. podział krajów koronnych na obwody ze starostami

obwodowymi na czele i powiaty (cyrkuły) ze starostami powiatowymi na czele zastąpiony został jednolitą organizacją **powiatów** (*Bezirk*). Jednocześnie stopniowo wprowadzono na szczeblu powiatowym w kilku krajach instytucje samorządowe. Stało się tak w Galicji, Czechach, Tyrolu i Styrii. Obok zatem starosty powiatowego, który w powiatach we wszystkich krajach był reprezentantem rządu centralnego, we wspomnianych czterech krajach koronnych istniały wybieralne **rady powiatowe**, jako organy uchwałodawcze i kontrolne, oraz **wydziały powiatowe** jako organy wykonawcze.

Wprowadzony też został **system samorządowy** na szczeblu podstawowym – w **miastach i gminach wiejskich**. Na terenach wiejskich ciałem uchwałodawczym była obieralna rada gminna licząca w zależności od wielkości gminy od 8 do 36 członków, zaś jej organem wykonawczym była zwierzchność gminna. W miastach organem uchwałodawczym były rady miejskie, zaś wykonawczym magistraty z burmistrzami, a w wielkich miastach z prezydentami na czele. W rozwiązaniach określających kompetencje władz samorządowych najniższego szczebla przyjęto rozwiązanie, w myśl którego część uprawnień tych organów stanowiło tzw. kompetencje własne, inne zaś stanowiły tzw. zadania poruczone przez władze rządowe.

Jednym z krajów koronnych utworzonych decyzją cesarza austriackiego w 1861 r. była **Galicja**, obejmująca tereny zaborów austriackich z Krakowem i Lwowem. Dla polskich elit była to wtedy zapowiedź szansy na uzyskanie w ramach cesarstwa austriackiego znacznego zakresu autonomii, stąd wiele osób bardzo zaangażowało się w tworzenie nowych instytucji. Nawet zawód wywołany ostatecznym przesądzeniem kierunku przebudowy państwa na dualistyczną monarchię austro-węgierską nie spowodował jednak upadku zaangażowania w wypełnianie treścią uzyskanych przywilejów. Zapewne pod wpływem atmosfery związanej z wybuchem i przebiegiem Powstania Styczniowego, jeszcze w 1865 i 1867 r. cesarz wydał przepisy prawne – w tym statut krajowy – będące podstawą autonomii galicyjskiej, wyprzedzając podobne uregulowania dla pozostałych krajów koronnych.

Podstawą ułożenia relacji między utworzonymi mocą wspomnianych przepisów władz krajowych a władzami rządowymi było z jednej strony wyposażenie w określone uprawnienia nadzorczo-kontrolne przedstawiciela cesarza, z drugiej zaś strony przekazanie organom autonomicznym określonych uprawnień.

Organem reprezentującym cesarza i rząd austriacki na terenie Galicji był **namiestnik**, który był powoływany przez cesarza na wniosek ministra spraw wewnętrznych. Namiestnikowi podlegały na terenie kraju koronnego wszystkie organy rządowe i w imieniu rządu koordynował ich działalność we wszystkich sferach za wyjątkiem spraw wojskowych. Podlegali im również **starostowie powiatowi**, którzy na terenie powiatów byli podobnie reprezentantami rządu. Oprócz reprezentowania rządu i załatwiania na podległym sobie terenie spraw wchodzących w zakres kompetencji administracji rządowej namiestnicy i starostowie wykonywali również w imieniu tych władz funkcje kontrolne wobec władz samorządowych.

Najważniejszą władzą samorządową w Galicji był **Sejm Krajowy**. Na podstawie przeprowadzonego podziału kompetencji w zakresie stanowienia prawa między Radą Państwa i Sejmem Krajowym, władza krajowe uzyskały następujące kompetencje: 1) wyłączność uprawnień w zakresie tzw. kultury krajowej, co obejmowało przygotowanie budżetu krajowego, sprawy związane z budową i utrzymywaniem budowli publicznych, prowadzeniem działalności opiekuńczej (dobroczynnej), całość problematyki rolnictwa i leśnictwa oraz gospodarki krajowej, 2) regulowania własnymi przepisami problemów „dobrobytu lub potrzeb kraju”, ale w granicach przekazanych przez władze wiedeńskie, oraz 3) uzupełniania w drodze własnych regulacji ustaw ogólnopaństwowych, w odniesieniu do obszarów kraju koronnego w szczególności w zakresie samorządu terytorialnego, spraw oświaty i wychowania, sądownictwa oraz spraw wyznaniowych. Sejm krajowy mógł także występować do Rady Państwa z wnioskiem o ustawowe uregulowanie określonych kwestii dotyczących kraju, ale przekraczających własne kompetencje prawodawcze. Każda ustawa uchwalona przez sejm krajowy wymagała dla swej ważności sankcji cesarskiej, ale kluczową rolę pełnił odgrywał w tym wypadku namiestnik, sugerujący określone stanowisko władcy. Namiestnik mógł również występować z inicjatywą ustawową uregulowania określonych kwestii pod adresem sejmu, o ile wymagał tego interes ogólnopaństwowy a sprawa leżała w gestii władz krajowych. Ważną kompetencją sejmu stało się prawo do ograniczonej kontroli poczynań namiestnika, który był zobowiązany do udzielania odpowiedzi na przedkładane przez postów zapytania dotyczące swoich decyzji.

Organem wykonawczym władz krajowych był **Wydział Krajowy**, składający się z siedmiu osób. Kadencja Wydziału, podobnie jak Sejmu wynosiła

6 lat. Na jego czele stał **marszałek krajowy**, którego powoływał cesarz spośród członków sejmu. Marszałek oprócz kierowania wydziałem krajowym był również przewodniczącym sejmu. Obok niego w skład wydziału wchodziło sześciu członków wybieranych również spośród postów, przy czym przestrzegano, by każda kuria posiadała przynajmniej jednego członka wydziału. Wydział odpowiadał za bieżącą realizację wszystkich zadań powierzonych kompetencji władz krajowych. Jednocześnie kierował w istotnym zakresie pracami sejmu, którego obszary zainteresowania decydująco określał. Wydział reprezentował też bezpośrednio władze krajowe wobec rządu centralnego, sprawował wreszcie kontrolę nad funkcjonowaniem instytucji samorządowych na niższych szczeblach.

Szczególną rolę pośród władz galicyjskich miała **Rada Szkolna Krajowa**, której zadaniem było kierowanie całym systemem oświaty na terenie kraju, wyjąwszy szkolnictwo wyższe. Rada była organem specyficznym, łączyła ona bowiem status ciała rządowego i ciała samorządowego – krajowego. Na czele Rady stał namiestnik, natomiast w jej skład wchodził mianowani przez cesarza dwaj przedstawiciele profesury lwowskiej i krakowskiej, pięciu duchownych trzech kościołów katolickich oraz reprezentanci Wydziału Krajowego i rad miejskich Lwowa i Krakowa. Faktycznie pracami rady kierował jej wiceprzewodniczący wyznaczany również przez cesarza. Odpowiedniki rady krajowej utworzone zostały także na niższych szczeblach – rady powiatowe i rady gminne działały w powiatach i gminach wiejskich i miejskich.

Galicja była jednym z czterech krajów koronnych, w których wprowadzony został samorząd powiatowy po zmianach podziału administracyjnego w cesarstwie. Także zatem na tym szczeblu występował specyficzny związek między władzami rządowymi, a więc podległym przez namiestnika rządowi wiedeńskiemu **starostą powiatowym** a organami samorządowymi. Starosta oprócz wykonywania zadań rządowych na terenie powiatu przewodniczył również z urzędu Radzie Szkolnej Powiatowej. Organami samorządu terytorialnego w powiecie były **rada powiatowa** oraz wybierany przez nią wydział powiatowy jako organ wykonawczy z prezesem (marszałkiem powiatu) na czele i sześcioma członkami. **Wydział powiatowy** pozostawał bliskich związkach ze starostą powiatowym, realizując zadania administracyjne. Rada powiatowa pochodziła z wyborów kurialnych (kurie odpowiadały w tym wypadku podobnym podziałom w wyborach do Sejmu Krajowego), które odbywały się co sześć lat.

Wreszcie na szczeblu najniższym funkcjonowały już tylko jednostki samorządu terytorialnego i nie występowały tam władze rządowe. W miastach były to obieralne rady miejskie będące wybieralnymi ciałami uchwałodawczymi oraz magistraty z burmistrzami (a we Lwowie i Krakowie z prezydentami) na czele. W gminach wiejskich ciałami uchwałodawczymi były wybieralne rady gminne, zaś organami wykonawczymi były zwierzchności gminne z wójtami i przysiężnymi w składzie.

W przeciwieństwie do terenów cesarstwa, gdzie stopniowo i systematycznie wprowadzano rozwiązania decentralizujące system władzy i rozbudowujące rolę instytucji o charakterze samorządowym, na obszarach **królestwa węgierskiego** tendencji takich nie było. Węgrzy nie przejawiali żadnej chęci wprowadzenia podobnych rozwiązań, dających innym narodom zamieszkującym królestwo szansę na elementarne zaspokojenie własnych aspiracji. Oprócz Chorwatów, którym przyznano pewien zakres autonomii, pozostałe duże grupy ludności – Słowacy, Serbowie i Rumuni – nie tylko nie uzyskali żadnych szans na własne instytucje autonomiczne, ale przeciwnie, byli przedmiotem bardzo represyjnej polityki ze strony Budapesztu.

Centralną pozycję pośród instytucji ustrojowych Węgier pełnił **król**, którego kompetencje były podobne jak cesarza w części austriackiej. Pełnił on zatem taką samą funkcję – swoistego superarbitra nad wszystkimi pozostałymi instytucjami ustrojowymi królestwa.

Najważniejszą spośród nich był dwuizbowy **Sejm**, składający się z izby wyższej, czyli **Izby Magnatów**, oraz izby niższej czyli **Izby Posłów**.

Władza wykonawcza na Węgrzech leżała w gestii **Rady Ministrów** z **Prezesem** na czele. I tu kluczową rolę w powoływaniu Premiera i ministrów odgrywał król, ale rząd ponosił również odpowiedzialność polityczną przed Sejmem. Z uwagi na większą jednorodność parlamentu węgierskiego mechanizm odpowiedzialności politycznej rządu przed parlamentem był tu o wiele silniejszy niż w Austrii i skutkowało automatycznie mniejszą rolą króla we wpływanie na skład rządu i kierunki jego działalności. Zresztą z zasady cesarz Franciszek Józef w sposób o wiele bardziej ograniczony angażował się bezpośrednio w sprawy węgierskie i to powodowało również o wiele większą rolę w bieżącym zarządzaniu krajem odgrywaną przez rząd węgierski.

Zarząd lokalny oparty został na starych instytucjach, których miejsce zostało jednak określone w sposób nowy. Podstawowy podział kraju

oparty został o starą organizację **komitatów**. W komitatach najwyższą władzę sprawowali **nadzupanowie**, których powoływał król na wniosek ministra spraw wewnętrznych. Nadzupanowie byli reprezentantami króla w komitacie i podlegając rządowi, realizowali w okręgu jego zalecenia. Ich zastępcami byli **wicezupanowie**, których z kolei wybierała jako swój organ wykonawczy **rada komitatuwa**. Rada ta była ciałem samorządowym, choć wybory do niej także przez długi czas były limitowane ograniczeniami kurialnymi i majątkowymi (część jej członków stanowili też wiryliści). W każdym razie na szczelbu komitatów występowało powiązanie z jednej strony administracji rządowej, z drugiej zaś administracji samorządowej. Niższym szczeblem podziału administracyjnego były powiaty, w których władzę sprawowali starostowie wybierani przez rady komitatuowe. Natomiast w większych miastach funkcjonowała tzw. municypalność, częściowo obieralna, częściowo mianowana przez nadzupanów, a ciałami wykonawczymi były tam wydziały wykonawcze.

W 1868 r. zawarta została ugoda węgiersko-chorwacka, na mocy której **Królestwo Chorwacji i Sławonii** uzyskało daleko idącą autonomię w ramach Korony św. Stefana. Królestwo uzyskało prawo do posiadania własnego organu ustawodawczego w postaci dwuizbowego **Sejmu** rezydującego w Zagrzebiu i szereg kompetencji dających możliwości samodzielnego rozwoju wewnętrznego kraju. Węgry przyznały Chorwacji autonomię w zakresie administracji wewnętrznej, spraw wyznaniowych, oświaty oraz sądownictwa. W tym zakresie wyłączność ustawodawstwa należała do Sejmu chorwackiego. Delegacja sejmu chorwackiego, jak wspominałem, uczestniczyła w pracach sejmu węgierskiego, zaś władza wykonawcza w Chorwacji należała również do instytucji wybieranych przez własny sejm. Na czele chorwackich władz wykonawczych stać miał zależny bezpośrednio od króla i przez niego mianowany (choć za kontrasygnatą węgierskiego premiera) **Ban Chorwacji, Sławonii i Dalmacji** (czyli odpowiednik premiera) oraz ministrowie rządu chorwackiego.

Król węgierski, a ściślej Rada Ministrów zachowywała jednak instrumenty kontroli lojalności poczynań władz chorwackich, m.in. posiadając prawo sankcji wobec praw stanowionych przez sejm chorwacki.

Wreszcie specjalny status w ramach monarchii austro-węgierskiej posiadała anektowana w 1908 r. **Bośnia i Hercegowina**. Przez pierwsze dwa lata obszary te podlegały specjalnemu zarządowi okupacyjnemu, a w 1910 r. przyjęte zostały regulacje o charakterze konstytucyjnym wobec

tej prowincji. Obszar ten uzyskał status odrębnego obszaru administracyjnego w ramach federacji, bowiem nie wszedł ani w skład cesarstwa austriackiego, ani królestwa węgierskiego. Formalnie podlegał on najwyższemu suwerenowi monarchii czyli cesarzowi–królowi, a w jego imieniu zwierzchnictwo nad tym obszarem wykonywał federalny minister skarbu.

Ludność Bośni i Hercegowiny posiadała odrębną przynależność państwową i, przynajmniej teoretycznie, posiadała własne, odrębne instytucje ustrojowe. Najważniejszą z nich był **Sejm Bośniacki**, który częściowo pochodził z wyborów, częściowo zaś z nominacji. Sejm nie miał jednak istotnych kompetencji. Istniały też władze wykonawcze krajowe, w postaci **rządu krajowego** (*Zamalijska Vlada*) oraz stojącego na jego czele **premiera** (*Zamalijski poglavor*). Jednakże rząd ten nie ponosił odpowiedzialności przed sejmem bośniackim, ale przed cesarzem, a faktycznie przed wspomnianym ministrem nadzorującym. W praktyce jednak dostęp ludności miejscowej do stanowisk rządowych czy poselskich był bardzo ograniczony. Większość funkcji spoczywała w rękach wysyłanych tu Niemców i Węgrów, a także zamieszkujących Bośnię Chorwatów. Natomiast ograniczano wpływ muzułmanów zamieszkujących te obszary, a już szczególnej presji poddawano bośniackich Serbów. Z drugiej jednak strony trudno oceniać jednoznacznie ten eksperyment, jego trwałość była bowiem bardzo ograniczona czasowo.

4.3. Administracja w Prusach i zjednoczonych Niemczech

Sukcesy napoleońskiej Francji w konfrontacji z Austrią, Prusami i innymi państwami niemieckimi zaowocowały przyłączeniem w 1801 r. do Francji części obszarów Rzeszy Niemieckiej, położonych na lewym brzegu Renu. Otworzyło to proces trwałej destrukcji Świętego Cesarstwa Rzymskiego Narodu Niemieckiego. Wyraźnym dowodem na to, że dotychczasowy kształt ustrojowy i polityczny cesarstwa nie ma już żadnych perspektyw, było przyjęcie w 1804 r. przez habsburskiego cesarza odrębnego tytułu cesarza Austrii. Po kolejnych klęskach koalicji antynapoleońskiej w kampanii 1805 r. Napoleon postanowił doprowadzić do trwałego unicestwienia Rzeszy. **12 lipca 1806 r.** z inicjatywy cesarza Francuzów

16 krajów niemieckich ogłosiło zerwanie wszelkich swoich dotychczasowych związków z cesarstwem niemieckim, a jednocześnie proklamowały one utworzenie nowego podmiotu – **Związku Reńskiego** (*Rheines Bund*). Proklamacji tej towarzyszyło przyjęcie Aktu Związkowego, który stanowił konstytucyjną podstawę funkcjonowania tego tworu. Jednocześnie pod wpływem tego faktu ostatni cesarz rzymski narodu niemieckiego złożył koronę cesarską i w ten sposób także od strony formalnej I Rzesza Niemiecka przeszła do historii.

Nowy związek miał charakter bardzo luźnej **konfederacji** państw niemieckich, zgodnie z postanowieniami aktu związkowego każdy podmiot wchodzący w jej skład miał bowiem zachować „pełnię suwerenności”. W istocie związek powstały z inicjatywy Napoleona nie miał być w żadnym razie próbą stworzenia organizmu, który byłby zdolny do samodzielnego funkcjonowania, a już tym bardziej do odgrywania samodzielnej roli politycznej. Przeciwnie, założeniem podstawowym leżącym u źródeł powołania tego związku było stworzenie przymierza *na podstawie którego każda wojna kontynentalna prowadzona przez jedną z umawiających się stron staje się niezwłocznie wspólną dla wszystkich pozostałych* (art. 35). Dlatego najważniejszym w istocie rozstrzygnięciem aktu było stwierdzenie, że **Protektorem Konfederacji** (*Bundesprotektor*) będzie, jak pisano dosłownie, cesarz Francuzów (art. 12).

Także akt związkowy rozstrzygał kolejną kwestię związaną z funkcjonowaniem przymierza zbrojnego. Określał mianowicie kontyngenty wojsk, jakie każdy z członków musiał wystawić w przypadku zaistnienia konfliktu zbrojnego angażującego te państwa.

Nie dziwi zatem fakt, że w istocie rzeczy związek pozostał w sferze ogólnego projektu politycznego i jedynie postanowienia dotyczące spraw wojskowych, dzięki egzekwowaniu ich przez Napoleona i francuskich urzędników, były w praktyce realizowane. Pozostałe instytucje związku w rzeczywistości nie podjęły działalności i okazały się fikcją. Formalnie tytuł **Księcia – Przewodniczącego** (*Prince – Primat, Furstprimas*) przysługiwać miał Arcybiskupowi Moguncji, byłemu Arcykanclerzowi Rzeszy. Ale jak stwierdzano (art. 4) *tytuł Księcia – Przewodniczącego nie daje żadnych szczególnych uprawnień sprzecznych z pełnią suwerenności przysługującej każdemu członkowi konfederacji*.

„Sprawy wspólne” konfederacji miały być przedmiotem obrad **Sejmu Związkowego** (*Bundestag*), mającego siedzibę we Frankfurcie. Sejm miał

składać się z dwóch izb – Kolegium Królów oraz Kolegium Książąt. Do zadań Sejmu należeć miało również rozpatrywanie sporów między państwami skonfederowanymi. Ale jednocześnie akt związkowy nie określił żadnych „spraw wspólnych”, które miały pozostawać w kompetencji Sejmu, co spowodowało, że w gruncie rzeczy nie było nawet powodu, by cięło to odbywało swoje posiedzenia. Nie było także w istocie spraw spornych między członkami związku, bowiem kiedy te się pojawiały, to funkcję faktycznego mediatora pełnił Protektor Konfederacji.

Związek Reński w 1812 r. objął *de facto* niemal wszystkie państwa Rzeszy. Jedynie Prusy, Austria, Pomorze Szwedzkie i Szlezwik pozostały poza związkiem, jednak klęska Napoleona w Rosji, a w ślad za tym wkroczenie wojsk rosyjskich na teren państw niemieckich, doprowadziły do praktycznej destrukcji tego porozumienia. Związek Reński nie wypełnił luki po upadku cesarstwa niemieckiego, ale nigdy nie miał ani takich celów, ani ambicji. Był on powołany wyłącznie dla potrzeb realizacji zamierzeń polityki francuskiej i kiedy te ustały, nie było dalszego powodu istnienia tej konfederacji.

Jednak mocarstwa europejskie usiłujące na Kongresie Wiedeńskim stworzyć na nowo podstawy porządku na kontynencie miały świadomość, że powinna powstać jakaś forma wspólnej organizacji państw niemieckich, aby istniejąca próżnia polityczna na tym obszarze nie doprowadziła do sporów mogących przekształcić się w konflikt na miarę wojny trzydziestoletniej. Efektem tego dążenia było proklamowanie **8 czerwca 1815 r.** kolejnego podmiotu łączącego państwa niemieckie – **Związku Niemieckiego** (*Deutscher Bund*). Związek Niemiecki był porozumieniem trzydziestu dziewięciu podmiotów – trzydziestu pięciu suwerennych państw i czterech wolnych miast. To te podmioty przyjmowały jako podstawę funkcjonowania swego związku tzw. Niemiecki Akt Związkowy, będący dalece precyzyjniejszym niż akt przyjęty przez Związek Reński.

Jednak i te rozstrzygnięcia okazały się zbyt ogólne i ich doprecyzowaniem stał się tzw. wiedeński **akt końcowy konferencji ministrów z 15 maja 1820 r.**, zawierający definitywne postanowienia. Przede wszystkim nastąpiło ostateczne przesądzenie charakteru Związku Niemieckiego, który w następstwie postanowień podjętych w 1815 r. nie przybrał jeszcze takiego kształtu. Już pierwsze postanowienie porozumienia z 1820 r. zawierało sformułowanie, że *Związek Niemiecki jest w rozumieniu prawa międzynarodowego związkiem niemieckich suwerennych książąt i wolnych*

miast zawartym dla utrzymania niezawisłości i nienaruszalności ich państw (...) oraz dla zachowania wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa Niemiec. To ustalenie było efektem nierozstrzygnięcia sporu austriacko-pruskiego o faktyczne przywództwo w Związku. Brak wyłonienia zdecydowanego lidera w tym zakresie powodował, że wybrać musiano wersję kompromisową, oznaczającą luźny związek państw zachowujących dotychczasową suwerenność. W konsekwencji, mimo bardzo wielu praktycznych zapisów obu wspomnianych dokumentów, obustronna obstrukcja instytucji związkowych ze strony Austrii i Prus spowodowała, że organy związkowe praktycznie nie wypełniały swoich zadań.

Związek w istocie przybrał postać porozumienia, którego zadaniem głównym miało być zapewnienie sobie przez państwa niemieckie bezpieczeństwa przed zagrożeniem zewnętrznym, a jednocześnie stworzenie mechanizmów gwarantujących istnienie określonych porządków wewnętrznych w krajach członkowskich. Mówił o tym wyraźnie art. 2 aktu związkowego: *Celem (...) jest utrzymanie zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa Niemiec i niepodległości i nietykalności poszczególnych państw niemieckich.* Zwłaszcza problem zabezpieczenia porządku wewnętrznego w państwach członkowskich był niezmiernie ważny, wobec postępującej radykalizacji nastrojów społecznych dawało to bowiem prawo ingerencji przez państwa członkowskie w rozwój wydarzeń wewnętrznych w innych krajach. Bardzo daleko idące konsekwencje w tym zakresie wynikały z treści art. 26 postanowień z 1820 r. *„Jeżeli w jakimś państwie należącym do Związku na skutek powstania poddanych przeciw władzy zostanie bezpośrednio zagrożony pokój wewnętrzny i należy obawiać się rozszerzenia buntowniczych rozruchów, (...) a rząd sam, po wyczerpaniu środków konstytucyjnych i ustawowych wzywa pomocy Związku – Zgromadzenie Związkowe winno w celu przywrócenia porządku udzielić natychmiastowej pomocy.* Akt związkowy zobowiązywał też wszystkich członków związku do wzajemnej obrony w przypadku zagrożenia poszczególnych państw oraz do nieuczestniczenia w takich porozumieniach, w efekcie których mogło dojść do naruszenia interesów związku bądź jego poszczególnych członków.

Najważniejszym ciałem związkowym było **Zgromadzenie Związkowe** (*Bundestag*), którego siedzibą miał być Frankfurt nad Menem. W skład Zgromadzenia wchodzić miały delegacje wszystkich państw członkowskich, przy czym wielkość tych reprezentacji uzależniona była od wielkości

i rangi państwa. Grupa najważniejszych państw Związku (Austria, Prusy, Saksonia, Bawaria, Hanower i Wirtembergia) reprezentowana była przez czterech delegatów, pozostałe kraje miały delegacje liczące od trzech do jednego posła. Decyzje Zgromadzenia dla swej ważności wymagały w pierwszym głosowaniu większości absolutnej, w drugim głosowaniu większości dwóch trzecich. Natomiast decyzje dotyczące zmian aktów konstytucyjnych, „urządzeń zasadniczych związku” oraz spraw związanych z religią wymagać miały jednomyślności. Przewodnictwo w pracach Zgromadzenia akt związkowy przyznawał Austrii.

Dla usprawnienia prac Zgromadzenia, powstać miała tzw. **Rada Ścisłjsza** (*Engerer Rat*), której skład ograniczony został do siedemnastu członków. Najważniejszych jedenaście państw członkowskich Związku uzyskało po jednym miejscu w Radzie (głosy wirylnie), natomiast pozostałych sześć miejsc obsadzanych było w drodze uzgodnień między odpowiednio pogrupowanymi państwami mniejszymi (głosy kurialne, obsadzone zwykle w drodze rotacji). Rada Ścisłjsza miała przede wszystkim przygotowywać projekty ustaw i przedstawiać je plenarnemu posiedzeniu Zgromadzenia w formie gotowej do przyjęcia lub odrzucenia. Tylko najważniejsze decyzje dotyczące treści postanowień konstytucyjnych stawać musiały od razu na Zgromadzeniu plenarnym.

Ważnym ustaleniem było to, że Zgromadzenie jest ciałem stałym, a więc gotowym do pracy w każdym momencie, a odroczenie jego obrad nie mogło przekraczać czterech miesięcy.

Akt związkowy przewidywał też, że wszystkie państwa związkowe zaprowadzą odpowiednie rozwiązania konstytucyjne na własnych terytoriach, a jednocześnie stworzone zostaną warunki do swobodnego nabywania nieruchomości przez obywateli państw niemieckich we wszystkich państwach związku, oraz że nie będzie różnicowania tych obywateli z punktu widzenia regulacji podatkowych. Państwa miały wzajemnie zagwarantować sobie swobodę migracji i osiedlania dla swoich obywateli oraz swobodę wstępowania na służbę cywilną i wojskową w państwach związkowych (pod warunkiem niezmuszania takich osób do występowania przeciw swojej ojczyźnie). Przewidywano też, że zadaniem Związku będzie usprawnienie wzajemnej komunikacji między państwami związkowymi. Zakładano wreszcie, że zostaną stworzone wspólne regulacje dotyczące wolności prasy.

Związek Niemiecki przetrwał do 1866 r., kiedy to rozwiązany został w efekcie wojny prusko-austriackiej. Był to okres, kiedy Prusy zdecydowanie umocniły swoją pozycję na terenie państw niemieckich i dysponowały już innymi formami ściślejszych porozumień. Związek Niemiecki nigdy nie działał sprawnie i nie wykonywał w zasadzie zadań, dla których został powołany. Próby jego reformy podejmowane zwłaszcza w okresie Wiosny Ludów przez ogólnoniemiecki parlament pochodzący z wyborów – Zgromadzenie Narodowe – nie powiodły się. Uchwalony przez to Zgromadzenie projekt konstytucji przekształcającej dotychczasowy Związek Niemiecki w ściślejszą federację państw niemieckich nie został ostatecznie wprowadzony w życie. Zadecydował tu opór Prus i Austrii, których monarchowie nie byli zwolennikami uważanych za nadmiernie radykalne propozycji wypracowywanych przez frankfurckie zgromadzenie.

Pierwszym instrumentem, przy pomocy którego Prusy zaczęły przejmować wiodącą rolę na terenie państw niemieckich, stał się **Związek Celny** (*Deutscher Zollverein*), utworzony w 1834 r. Związek początkowo objął osiemnaście państw położonych w północnych Niemczech, gospodarczo powiązanych z Prusami. W połowie lat sześćdziesiątych XIX wieku w skład unii celnej wchodziły już prawie wszystkie państwa niemieckie. Jedynie Austria i państwa nadmorskie: Meklemburgia, Hanower, Holstein, Oldenburg oraz miasta portowe Hamburg, Brema i Lubeka nie weszły do Związku Celnego. Zniesienie barier celnych otworzyło nie tylko drogę do pogłębienia związków między państwami niemieckimi na płaszczyźnie ekonomicznej. Utrwaliło to także dominację gospodarczą Prus, w ślad za tym ugruntowało ich pozycję politycznego lidera na terenie niemieckim. Związek Celny stworzył zatem bardzo solidne podstawy pod pogłębienie integracji państw niemieckich także w obszarze politycznym, a najlepsza okazja do tego powstała po ostatecznym wyeliminowaniu wpływów Austrii z obszaru niemieckiego i zlikwidowaniu utworzonego w 1815 r. Związku Niemieckiego.

W to miejsce Prusy powołały w 1867 r. nowy podmiot – **Związek Północnoniemiecki** (*Norddeutscher Bund*), do którego weszły 22 mniejsze państwa niemieckie. Nie weszły doń natomiast państwa większe – oprócz Austrii i Bawarii, tradycyjnych rywali Prus, także Badenia, Wirtembergia, Luksemburg i Hesja.

Powołany związek był jednak zupełnie nową jakością w stosunku do wcześniejszym form współpracy państw niemieckich. Nowy związek był bowiem **federacją** państw, które zdecydowały się na przystąpienie do niego. Były to głównie te państwa, które pozostawały w ścisłych związkach z Prusami od kilkudziesięciu już lat w ramach Związku Celnego. Oprócz zatem bardzo głębokich więzi ekonomicznych, a także faktu, że niemal wszystkie tworzące związek kraje zdominowane były przez protestantyzm, dochodziło też to, że państwa te od lat pogodzone były już i z polityczną dominacją i przywództwem Prus. Stąd wejście w skład nowego podmiotu, z którym to wejściem wiązała się również decyzja świadomej rezygnacji z dotychczasowej suwerenności każdego z tych państw, nie było wielkim problemem. Drugim elementem nowym był fakt, że związek objął nie tylko tereny stanowiące historyczny obszar Rzeszy Niemieckiej, ale także zdobycze terytorialne Prus poza tym obszarem. W szczególności chodziło tu o tereny Prus Wschodnich oraz posiadanego kosztem Polski Poznańskiego i Pomorza Gdańskiego.

Państwa przystępujące do związku wyłoniły przedstawicieli, którzy przygotowali projekt konstytucji. Następnie odbyły się w tych państwach powszechne i bezpośrednie wybory, które doprowadziły do wyłonienia Sejmu Konstytucyjnego, na którym **17 kwietnia 1867 r.** przyjęto przygotowany projekt konstytucji. Projekt ten po dokonaniu ratyfikacji przez poszczególne kraje członkowskie wszedł w życie 1 lipca 1867 r.

Przyjęte rozwiązania ustrojowe gwarantowały konstytucyjnie pierwszorzędną pozycję Prus, które skądinąd dominowały tak ze względu na wielkość swojego terytorium, liczbę ludności, jak i poziom gospodarczy. I właśnie ta przewaga faktyczna znalazła też formalne odzwierciedlenie w postanowieniach konstytucyjnych. Na czele związku stać miał jako jego **przewodniczący**, dziedziczny król pruski. Organami reprezentacyjnymi Związku Północnoniemieckiego były **Rada Związku** (*Bundesrat*) oraz **Sejm Rzeszy** (*Reichstag*).

Oba organy uzyskały uprawnienia prawodawcze w zakresie tych spraw, które uznane zostały za sprawy wspólne, czyli federacji. Sprawy te zostały zapisane w konstytucji i oprócz kwestii związanych ze wspólną polityką zagraniczną i polityką obronną, były to kwestie dotyczące m.in. wspólnej polityki gospodarczej w określonych obszarach, wspólna polityka w odniesieniu do transportu lądowego, śródlądowego i morskiego, sprawy

poczty oraz kwestie związane ze swobodnym przemieszczaniem się czy nabywaniem własności na obszarze federacji.

Organem wykonawczym związku było **Prezydium Rady Związkowej**, wyłaniane przez Radę Związkową, a kierowane przez **premiera pruskiego – kanclerza**, wyznaczanego przez króla pruskiego. Prezydium miało bardzo rozległe uprawnienia, oprócz kompetencji wykonawczych kierowało bowiem pracami Rady i Sejmu zwołując ich posiedzenia i faktycznie decydując o przedmiocie ich obrad. W praktyce decyzja o obsadzie miejsc w Prezydium Rady i obsadzie stanowisk w administracji federalnej należała do władcy Prus.

Utworzenie Związku Północnoniemieckiego utwierdziło dominację Prus na terenie niemieckim i otworzyło drogę do podporządkowanie sobie przez nie pozostałych, dotąd niezależnych państw. Sposobnością do tego stało się zwycięstwo Prus w wojnie z Francją w 1870 r. Błyskawiczny sukces, w efekcie którego pokonane zostało czołowe mocarstwo europejskie, wobec osłabienia Austrii, pozwoliło Prusom zrealizować ideę sfederowania już niemal wszystkich państw niemieckich.

Powołanie nowego podmiotu państwowego nie spowodowało jednak likwidacji wewnętrznych rozwiązań pruskich. Tu zaś od Wiosny Ludów obowiązywał ustrój oparty o rozwiązania konstytucyjne. W końcu 1848 r., pod naporem zrewoltowanych rzesz obywateli, król Fryderyk Wilhelm IV nadał dosyć liberalną konstytucję, ale po zdławieniu niepokojów akt ten w swoich najważniejszych postanowieniach został zdezawuowany. **31 stycznia 1850 r.** wydana została **konstytucja Prus** w nowym brzmieniu, która stała się podstawą funkcjonowania zmodernizowanej monarchii absolutnej. Najważniejsze kompetencje w myśl jej postanowień zachowywał **król** jako dziedziczny władca Prus. Do pomocy posiadał on rząd, składający się z premiera i ministrów. Członków rządu powoływał i odwoływał król, przed nim też ponosili oni wyłączną odpowiedzialność. Król nie ponosił odpowiedzialności za swoje akty, obowiązywała bowiem instytucja ich kontrasygnaty przez odpowiednich ministrów. Monarcha miał podstawowe uprawnienia związane z prowadzeniem polityki zagranicznej i wewnętrznej, był zwierzchnikiem sił zbrojnych, miał wreszcie poważny zakres uprawnień związanych ze stanowieniem prawa. To on zwoływał bowiem posiedzenia parlamentu, posiadał prawo rozwiązania parlamentu, miał inicjatywę ustawodawczą, jak również prawo sankcjonowania ustaw uchwalanych przez parlament.

Powołanie parlamentu było istotnym elementem nowym w ustroju pruskim. Składał się on z dwóch izb – wyższej **Izby Panów** (*Herrenhaus*) oraz niższej **Izby Poselskiej**. Rola izb w ustawodawstwie była ograniczona jednak wspomnianymi kompetencjami królewskimi.

Zwycięstwo w wojnie z Francją w 1870 r. uczyniło z Prus pierwszorzędne mocarstwo europejskie i światowe i postawiło na porządku dziennym możliwość ostatecznego zjednoczenia Niemiec. Dzięki porozumieniu króla pruskiego z władcami Bawarii, Badenu i Wirtembergii, a więc tych państw, które w tym momencie pozostawały poza Związkiem Północnoniemieckim, możliwe było dokończenie procesu unifikacji państw niemieckich. Proces ten nie objął Austrii, pozostającej poza zainteresowaniem Prus, a formalnym uzasadnieniem było tu jej pozostawanie od kilku lat w równoprawnym związku z Węgrami.

1 stycznia 1871 r. proklamowano powstanie **II Rzeszy Niemieckiej**, a wkrótce potem król pruski został ogłoszony jako cesarz niemiecki władca nowego podmiotu państwowego. Po kolejnych kilku tygodniach, **16 kwietnia 1871 r.**, przyjęta została konstytucja II Rzeszy, w której wstępie stwierdzano, że państwo to powstało jako *wieczysty związek dla obrony terytorium związkowego i obowiązującego na nim prawa, jak również dla zabezpieczenia dobrobytu narodu niemieckiego*. II Rzesza w myśl konstytucji miała być federacją składającą się z 25 podmiotów – 22 państw i 3 wolnych miast. Wśród nich najważniejszą pozycję posiadały cztery państwa, które miały status królestw – a więc obok Prus i Bawarii także Saksonia i Wirtembergia. W 1911 r. 26 krajem związkowym stały się Alzacja i Lotaryngia, zdobyte w 1871 r. na Francji, które do tego czasu stanowiły tzw. wspólny kraj Rzeszy.

Przyjęcie do nowej formy związku wspomnianych państw południowych istotnie zmieniło układ sił wewnętrznych w porównaniu z sytuacją w Związku Północnoniemieckim. Pewnemu zmniejszeniu uległa bowiem rola Prus, co stanowiło w istocie warunek zgody tych państw na ich wejście w skład Rzeszy. Wyrażało się to w mniejszym udziale Prus w ciałach wspólnych cesarstwa, zwłaszcza organach reprezentacyjnych, władze wykonawcze pozostały bowiem ciągle w dużym stopniu przez nie zdominowane.

II Rzesza, jako federacja, uznawała w dalszym ciągu stosunkowo poważny zakres wewnętrznej autonomii tzw. krajów związkowych. Wyrażało się to przede wszystkim w przyjętej formule, w myśl której konstytucja

ściśle określała zakres spraw wspólnych Rzeszy. Tylko zatem w obrębie tych spraw Rzesza wykonywała władzę ustawodawczą przez swe organy, a ustawy Rzeszy w tym zakresie miały pierwszeństwo przed prawami krajowymi. W myśl postanowień artykułu czwartego *nadzorowi ze strony Rzeszy i jej ustawodawstwu* podlegać miały m.in. sprawy obywatelstwa, swobody przemieszczania się, osiedlania i uprawiania zawodu, sprawy ceł i handlu oraz podatków przeznaczanych na realizację celów Rzeszy, ustanowienie regulacji dotyczących wspólnych miar, wag i systemu monetarnego, funkcjonowania systemu bankowego, prawa wynalazczego i ochrony własności umysłowej, sprawy transportu lądowego i śródlądowego oraz poczty, ujednoczenie przepisów prawa karnego i cywilnego oraz procedur sądowych, wreszcie sprawy sił zbrojnych i marynarki.

Jak widać, sprawy te koncentrowały się przede wszystkim na dalszym pogłębieniu związków państw niemieckich w zakresie swobody przepływu ludności i ujednoczenia obszaru gospodarczego i przestrzeni prawnej. W celu realizacji wspólnej obrony, koordynacji ulegać miała polityka zewnętrzna i wojskowa, ale w obu zakresach ciągle pewien zakres samodzielności zachowywały wspomniane trzy kraje. Wyrażało się to w uprawnieniu do utrzymywania przez nie własnych placówek dyplomatycznych oraz w podległości własnym władcom ich jednostek wojskowych. Formalnie zatem obszar spraw wspólnych, mając ściśle ograniczony zakres, pozostawiał jednocześnie bardzo dużą przestrzeń do samodzielnego załatwiania przez działające nadal władze krajowe.

W praktyce jednak presja Prus – zwłaszcza przez organy wykonawcze związku – była coraz silniejsza i odrębności poszczególnych krajów były systematycznie ograniczane. Przede wszystkim odnosiło się to do katolickich państw południowych, wobec których skierowanych było główne ostrze tzw. Kulturkampf. Mimo zaostrzenia polityki pruskiej wobec nich, na przełomie XIX i XX wieku sytuacja uległa uspokojeniu i później nie odchodziło już do tak gwałtownych prób narzucania porządków pruskich wszystkim członkom związku. Nie ulega wszakże wątpliwości, że przewaga ludnościowa i dominacja ekonomiczna Prus w Rzeszy czyniła z nich czynnik pierwszorzędny. Od początku XX wieku wiodąca rola Prus utrwaliła się na tyle, że nie musiały już one uciekać się do przymusowego narzucania swej woli, pozostałe podmioty związku generalnie pogodziły się bowiem z istniejącą sytuacją.

Wskazane kompetencje ustawodawcze związku wykonywać miały wspólne organy ustawodawcze w postaci **Rady Związku** (*Bundesrat*) i **Sejmu Rzeszy** (*Reichstag*).

Sejm Rzeszy pochodzić miał z powszechnych i tajnych wyborów, odbywanych w okręgach jednomandatowych. **Rada Związku** była natomiast ciałem reprezentującym państwa wchodzące w skład związku. Konstytucja określała, że w jej skład wchodzić miało 58 członków (od 1911 r. 61 członków) będących przedstawicielami rządów krajowych. Reprezentacja każdego państwa zobowiązana była do tego, by w każdej sprawie zajmować jednolite stanowisko, a więc konieczne było w praktyce przekonywanie rządów wysyłających przedstawicieli do określonych rozwiązań.

Oba ciała miały równą pozycję w procesie stanowienia prawa, ale Radzie Związku przysługiwały jeszcze dodatkowe kompetencje. Była ona zatem swego rodzaju sądem rozjemczym dla państw związkowych, a ponadto mogła zarządzać wszczynanie postępowań egzekwujących stosowanie się poszczególnych państw związkowych do ustaleń ciał wspólnych. Rada mogła wreszcie wydawać zarządzenia wykonawcze do ustaw Rzeszy.

Władza wykonawcza Rzeszy, określona w konstytucji jako Prezydium, przyznana została królowi Prus, który miał nosić tytuł **Cesarza Niemieckiego**. Do zadań cesarza, którego pozycja w istocie stawiała się kluczowa dla funkcjonowania wszystkich organów wspólnych Rzeszy, należało reprezentowanie państwa w jego stosunkach wewnętrznych i prowadzenie jego polityki zagranicznej i obronnej. Bardzo istotnym uprawnieniem cesarza było prawo zwoływania i zamykania obrad obu ciał reprezentacyjnych. Sesje tych ciał zwoływane miały być przez niego raz do roku, przy czym posiedzenie Rady mogło być ponadto zwoływane niezależnie od Sejmu. Natomiast Sejm nie mógł być zwoływany bez równoległego zwołania posiedzenia Rady. Cesarz musiał też zwołać posiedzenie Rady na wniosek jednej trzeciej reprezentowanych w niej głosów. Cesarz miał wraz z Radą kluczową pozycję w procesie uchwalania ustaw. Projekty ustaw wnoszone były bowiem przez Radę Związku w imieniu cesarza do Sejmu. W istocie kluczowe stanowisko miał tu przewodniczący Radzie Związku kanclerz, przygotowujący w praktyce odpowiednie projekty, a następnie przekazujący je po akceptacji cesarskiej Radzie, a dalej Sejmowi. Projekt ustawy przekazany do Sejmu miał być w nim popierany przez wyznaczonych w Radzie tzw. komisarzy. Cesarzowi przysługiwało też prawo *ostatecznego przygotowania* i ogłaszania ustaw Rzeszy. Nie

było to zatem prawo sankcji wobec uchwał Sejmu, ale dawało to jednak pewne możliwości wpływania na ostateczną wersję uchwalanych praw. Cesarzowi przysługiwało też prawo mianowania urzędników na stanowiska w administracji związkowej, w tym przede wszystkim prawo mianowania kanclerza.

Kanclerz Rzeszy wykonywał w imieniu cesarza najwyższą władzę administracyjną w państwie. Konstytucja w istocie bardzo wąsko regulowała podstawy funkcjonowania urzędu, co jak się zdaje, było zamierzonym rozwiązaniem rzeczywistego twórcy II Rzeszy kanclerza Bismarcka. Ta nieokreślona ściśle pozycja, uzależniająca kanclerza tylko od cesarza, miała być dla niego gwarancją samodzielnej w istocie pozycji ustrojowej. Kanclerz zatem ponosił odpowiedzialność tylko przed cesarzem, nie miał on żadnych związków z Sejmem Rzeszy. Jego pozycję wzmocniał fakt, że z urzędu stał on na czele Rady Związku, jako przedstawiciel najsilniejszej reprezentacji w tym ciele – reprezentacji pruskiej. W praktyce kanclerz Rzeszy łączył ten urząd z urzędem premiera królestwa pruskiego. Przez dłuższy czas nie wykształciły się oprócz kanclerza żadne inne organy ministerialne Rzeszy. Swoistym ich substytutem były ciała kolegialne w postaci stałych komisji Rady Związku. Takich komisji było osiem: wojska i twierdz, morza, cła i podatków, handlu i obrotu, kolei żelaznych, poczt i telegrafu, sprawiedliwości, finansów oraz spraw zagranicznych. Z czasem powstawać zaczęły związkowe ministerstwa, które zapewniały wykonywanie kompetencji Rzeszy w poszczególnych obszarach i łącznie do wybuchu I wojny utworzono ich 12. Pracami tych resortów nie kierowali jednak ministrowie, co miało zapewnić niezależność ich funkcjonowania od ciał reprezentacyjnych, zwłaszcza Sejmu, przed którym mogliby ponosić polityczną odpowiedzialność. Na ich szefów kanclerz wyznaczał zatem sekretarzy stanu, co zapewniało mu pełną swobodę i praktyczny brak odpowiedzialności politycznej za funkcjonowanie rzeczywistego rządu federalnego. Jedynym czynnikiem, z którym musiał liczyć się zatem kanclerz, pozostawał cesarz.

Konstytucja powoływała też organ sądowy dla całej federacji w postaci **Sądu Rzeszy** (*Reichsgericht*). Był on w praktyce kontynuacją Sądu Apelacyjnego Związku Północnoniemieckiego, ale jego rola zasadniczo wzrosła, kiedy do końca XIX wieku ujednoczono prawo materialne i procesowe, tak cywilne, jak i karne dla całej Rzeszy. Był on odtąd zatem nie tylko

organem rewizyjnym dla najwyższych sądów krajowych, ale stał się też swego rodzaju interpretatorem wszystkich praw związkowych.

Natomiast nie wkraczała konstytucja Rzeszy w żadnym razie w regulowanie wewnętrznych rozwiązań ustrojowych poszczególnych krajów związkowych. Te zachowywały prawo – podobnie jak w Związku Północnoniemieckim – utrzymania własnych rozwiązań i instytucji. Stąd też konstytucja nie przewidywała tworzenia jakichkolwiek organów związkowych na niższych szczeblach. Organy związkowe działać miały tylko na szczeblu centralnym i to wyłącznie w określonym obszarze spraw wspólnych, natomiast wszelkie pozostałe sprawy pozostawać miały w gestii krajów związkowych i funkcjonujących w nich instytucji ustrojowych. To rozwiązanie stanowiło bez wątpienia gwarancję rzeczywistego poszanowania samodzielności poszczególnych krajów związkowych i mimo pewnej przewagi Prus, wynikającej z ich faktycznej dominacji ludnościowej, terytorialnej czy gospodarczej, nie mogły one nadmiernie ingerować w sprawy wewnętrzne poszczególnych państw niemieckich. Jednocześnie przy obowiązującej wolności migracji i osiedlania istnienie dalece bardziej liberalnych rozwiązań w niektórych państwach niemieckich w naturalny sposób zmuszało same Prusy do systematycznego modernizowania obowiązujących w nich regulacji.

W każdym razie ustroj II Rzeszy Niemieckiej był bardzo interesującą próbą pogłębienia dotychczasowych związków państw niemieckich, wydobycia ich wielowiekowego rozbicia politycznego, gospodarczego i kulturalnego. Jednocześnie wprowadzał bardzo ciekawy model federacji posiadającej z jednej strony stosunkowo silne władze związkowe realizujące zadania wspólne, a z drugiej strony gwarantującej maksymalny, jak się zdaje, możliwy zakres poszanowania dotychczasowych odrębności wewnętrznych. Bez wątpienia to właśnie ów harmonijny układ relacji wewnętrznych był źródłem spektakularnego wzrostu pozycji zjednoczonych Niemiec na arenie międzynarodowej na przelomie XIX i XX wieku.

Administracja w krajach despotycznych

5.1. Administracja w Turcji

Rok 1876 oznaczał zasadniczy przełom w wewnętrznych dziejach ustrojowych imperium tureckiego. Po śmierci sułtana Abdülaziza i następnie detronizacji Murada V, tron objął Abdülhamid II, który miał sprawować władzę do 1909 r. Nowy sułtan był zdecydowanym zwolennikiem oparcia ustroju wewnętrznego państwa na podstawie konstytucyjnej, co ogłosił w specjalnym rozporządzeniu z 7 października 1876 r. Szczególną rolę w procesie uchwalania konstytucji odgrywał Midhat pasza, będący liderem środowisk liberalnych, zmierzających do zasadniczej przebudowy państwa, w tym istotnego ograniczenia pozycji sułtana. Tekst konstytucji przygotowała 28-osobowa rada pod przewodnictwem Midhata paszy, proponując ograniczenia władzy sułtana na rzecz mającego powstać dwuizbowego parlamentu. Ostatecznie, po wielu sporach i dyskusjach między obozem skupionym wokół sułtana i reformatorami skupionymi wokół Midhata paszy, sułtan proklamował w **październiku 1876 r.** konstytucję.

Konstytucja potwierdzała jednak ścisły związek władzy świeckiej sułtana z władzą religijną, stwierdzając, że *suwerenność osmańska, która łączy się w osobie Monarchy z kalifatem islamu, należy do najstarszego księcia z dynastii Osmana*. Osoba sułtana miała być w myśl postanowień konstytucji święta i nietykalna, zatem nie ponosił on żadnej odpowiedzialności za swoje akty. Jak dalece sięgała władza osobista sułtana, świadczy fakt, że miał on prawo na podstawie art. 113 konstytucji uwięzić lub zesać każdego poddanego, który uznany byłby za niebezpiecznego dla państwa. Jednocześnie wszakże istotnym *novum* było zapisanie w konstytucji szeregu praw i wolności obywatelskich, dla których wzorem była konstytucja belgijska. Znoszono też nierównoprawne traktowanie poddanych sułtana ze względu na przynależność wyznaniową. Konstytucja stwierdzała mianowicie, że wszyscy Osmanie cieszą się wolnością osobistą, zaś Osmanem jest każdy poddany Imperium bez względu na wyznawaną

religię. Każdemu Osmanowi miały zatem przysługiwać równe prawa i obowiązki wobec kraju bez względu na wyznawaną religię.

Sułtan zachowywał kluczowe instrumenty władzy. To on był najwyższym zwierzchnikiem religijnym, dowódcą armii, kierował polityką wewnętrzną i zewnętrzną. Zadania te realizował przez ministrów, których powoływał i odwoływał wedle własnego uznania, a ci tylko przed nim ponosili odpowiedzialność. Sułtan był też w istocie zwierzchnikiem władzy ustawodawczej. To on w całości powoływać miał bowiem na wniosek wezyra skład izby wyższej – **Senatu** – (30–50 osób, a nominacje w praktyce były dożywotnie) oraz zarządzać wybory do **Izby Deputowanych**.

Sułtan w każdym momencie, bez podawania powodów, mógł rozwiązać parlament, przysługiwało mu także bezwzględne prawo sankcji wobec wszystkich ustaw uchwalanych w izbach. Szeroko ujmowano inicjatywę ustawodawczą, która oprócz sułtana przysługiwała też wezyrowi i ministrom oraz członkom obu izb. Jedynie w kwestiach finansowych konstytucja wzmacniała pozycję parlamentu, rząd musiał bowiem corocznie występować o uchwalenie budżetu i tylko na tej podstawie mógł dokonywać wydatków publicznych lub pobierać podatki.

Konstytucja utrzymywała istniejący dotąd organ w postaci **Rady Stanu**, która była ciałem doradczym sułtana, ale jednocześnie występowała jako najwyższy sąd apelacyjny. W imieniu monarchy realizowała też prawo inicjatywy ustawodawczej. Ponadto konstytucja ustanawiała również **Sąd Najwyższy**, który miał być powoływany przez sułtana w sytuacjach, gdy należało osądzać przestępstwa popełniane przez najwyższych urzędników państwowych.

Dokonany w kwietniu 1909 r. przewrót przez stronnictwo młodotureckie doprowadził do abdykacji sułtana Abdülhamida II, a wydarzenie było to o tyle ważne, że jakkolwiek nie oznaczało to jeszcze obalenia sułtanatu, to w praktyce pozycja sułtana od tej pory stała się czysto symboliczna. Dominacja młodoturków zepchnęła bowiem do defensywy siły konserwatywne, związane sułtanatem, czego wyrazem stały się **zmiany konstytucji** przyjęte w sierpniu 1909 r. Sułtanowi pozostawiono w istocie jedynie kompetencje dotyczące sfery religijnej, a symbolicznym wyrazem zmiany systemu rządów było konstytucyjne zobowiązanie go do składania przy obejmowaniu tronu przysięgi na wierność konstytucji. Jednocześnie sułtan utracił swe uprawnienia dotyczące parlamentu, procesu legislacyjnego i wpływ na funkcjonowanie rządu. Poza tym ministrowie mieli być

już odtąd odpowiedzialni politycznie przed parlamentem. Zmiany z 1909 r. otworzyły w istocie drogę do przekształcenia Turcji w monarchię o charakterze parlamentarno-gabinetowym, na wzór rozwiązań europejskich.

5.2. Administracja w Japonii

Konstytucję modernizowanego państwa japońskiego wprowadzono w życie w 1889 r., jednak już wcześniej pojawiły się podstawy prawne nowego ustroju.

Cesarz Japonii, który stopniowo przejął z rąk *shoguna* ciężar odpowiedzialności za kierowanie sprawami państwa, wydał kolejno trzy akty prawne, które zmieniały dotychczasowe zasady funkcjonowania państwa. Były to reskrypty cesarskie: z kwietnia 1868 r. – tzw. **Karta przysięgi**, z czerwca 1868 r. – tzw. **Księga struktury rządu**, oraz ze stycznia 1875 r., w którym zapowiedziane zostało utworzenie senatu. Z tego punktu widzenia wydanie przez cesarza konstytucji w 1889 r. było zwieńczeniem procesu przebudowy państwa, zawierającym już jednak pewne elementy wcześniej wprowadzonych postanowień.

Konstytucja przede wszystkim potwierdzała boskie pochodzenie cesarza (*Tenno* – czyli ściślej syn *niebios* lub *Mikado*), który nie tylko pozostawał najwyższym suwerenem, ale wręcz był wysłannikiem bóstw na ziemi. W tym sensie postanowienia te były zupełnie spektakularnym wyrazem prawnego usankcjonowania od czasów starożytnych przeświadczenia pozaziemskiego pochodzenia monarchy. Konstytucja potwierdzała też dziedziczność tronu cesarskiego.

Konsekwencją takiego usytuowania cesarza było przyjęcie modelu ustrojowego, w którym to jego osoba pozostawała głównym ośrodkiem koncentrującym najważniejsze kompetencje związane z funkcjonowaniem państwa. Znajdowało to wyraz w swoistych rozwiązaniach ustrojowych, bowiem oprócz instytucji przewidzianych w konstytucji działały też przy cesarzu nieformalne ciała odgrywające kluczową rolę w określaniu kierunku działania władz publicznych.

Takim najważniejszym nieformalnym ośrodkiem była grupa doradców cesarza, tzw. *Genro*, w skład której wchodziłi najbardziej zaufani jego współpracownicy. Równie ważnym i wpływowym ciałem była Tajna Rada (*Sonmitsuin*) mająca już jednak formalną pozycję. W jej skład wchodziłi

książęta domu panującego oraz 24 członków mianowanych przez cesarza. Ciało to pełniło również funkcje doradcze, ale mogło też wykonywać w imieniu cesarza jego niektóre uprawnienia. Cesarz, oprócz zwierzchnictwa nad prowadzeniem polityki zagranicznej oraz kierowania siłami zbrojnymi, był także zwierzchnikiem Rządu, realizującego zadania związane z bezpośrednim zarządzaniem krajem. Rząd składał się z jedenastu ministrów, w tym pierwszego ministra, których powoływał cesarz. Ministrowie ponosili odpowiedzialność wyłącznie przed cesarzem, a praktycznie nie występowały żadne elementy ich podporządkowania czy odpowiedzialności przed parlamentem do czasu klęski Japonii w II wojnie światowej. W myśl koncepcji nieodpowiedzialności cesarza za jego akty (w myśl art. III osoba cesarza była *święta i nietykalna*) przyjęto zasadę kontrasygnowania wszystkich decyzji przez ministrów.

Konstytucja wprowadzała ciało reprezentacyjne – cesarski parlament (*Kokkai*), składający się z dwóch izb – **Izby Arystokratów** oraz **Izby Reprezentantów**. Pierwsza izba pochodziła z nominacji cesarskiej, ale w jej skład wchodził też dziedzicznie przedstawiciele najbardziej zamożnych rodów szlacheckich. Natomiast druga izba była wybierana w wyborach, ograniczonych jednak różnorodnymi cenzusami.

Konstytucja, stojąc na gruncie koncentracji władzy cesarskiej, przewidywała, że to on właśnie jest ośrodkiem stanowienia prawa, natomiast zmiana polegała na tym, że musiał to odtąd czynić za zgodą parlamentu. Stąd cesarz zachował istotne uprawnienia wobec parlamentu. To on zwoływał, odraczał i zamykał obrady izb oraz zarządzał wyborami (obok mianowania składu izby wyższej) do izby niższej. Jedynie wszakże ustawy podatkowe mogły być skutecznie blokowane przez parlament, natomiast pozostałe akty przedstawiane przez cesarza, o ile zostały przezeń potwierdzone, stawały się obowiązującym prawem (parlament miał prawo weta zawieszającego).

Dokonano także modernizacji podziału administracyjnego kraju. Kraj podzielono na blisko pięćdziesiąt Obwodów, w tym odrębnie traktowano Obwody stołeczne (*Fen*) oraz Obwody prowincjonalne (*Ken*). Na ich czele stali gubernatorowie mianowani i odwoływani przez cesarza. Obwody dzieliły się na powiaty (*Gun*), te zaś na miasta (*Machi*) oraz wsie (*Mura*).

Wskazany wyżej model ustrojowy przetrwał praktycznie bez większych zmian aż do 1945 r., kiedy to pod naciskiem okupujących Japonię Amerykanów przyjęta została nowa, demokratyczna konstytucja.



Część V
Przemiany
w administracji

Uwagi ogólne

O ile w początkach XIX wieku ustroje tylko nielicznych państw opierały się o regulacje konstytucyjne, o tyle sto lat później stan taki był praktycznie obowiązującą normą niemal we wszystkich krajach. W Europie jedynie Rosja pozostawała przy swoim anachronicznym modelu ustrojowym, ale i tu po 1905 r. stworzone zostały *quasi*-konstytucyjne podstawy ustrojowe. Poza kontynentem europejskim większość nawet despotycznych monarchii przyjęło regulacje konstytucyjne i jedynie Chiny jeszcze przez pewien czas pozostawały poza tym procesem. I tam wszakże po obaleniu cesarstwa stworzono swoiste prowizorium konstytucyjne w 1912 r.

Można zatem powiedzieć, że wiek XIX był w interesującym nas zakresie czasem triumfu idei oparcia podstaw prawnych funkcjonowania państwa o regulacje mające charakter konstytucyjny.

Należy jednak od razu zastrzec, że były to konstytucje bardzo różne. Znaczna ich część utwierdzała tylko istniejące niedemokratyczne reżimy. Sankcja konstytucyjna służyć miała jedynie stworzeniu iluzji obowiązywania cywilizowanych, nowoczesnych rozwiązań.

Były regulacje, które wprowadzały rozwiązania nowe, gwarantujące poszanowanie praw obywateli, jednocześnie zaś nadawały istniejącym instytucjom publicznym bądź tworzonemu nowym rozwiązaniom bardziej demokratyczny charakter.

Niezależnie jednak od charakteru wprowadzanych nowych rozwiązań, ich pojawienie się w każdym kraju stanowiło właściwie ważne, kluczowe wręcz wydarzenie dla określenia dalszego kierunku ewolucji ustrojowej.

Jest zatem istotne, by w tym miejscu zastanowić się nad trwałymi tendencjami, które wyraźnie ukształtowały się w ciągu XIX wieku w ramach istniejących systemów konstytucyjnych. Chodzi o takie elementy, które posiadały taki trwały charakter bez względu na przejściowe próby powstrzymania zmian podejmowane ciągle w różnych państwach.

Nie ulega wątpliwości, że najważniejszą spośród takich tendencji było stałe dążenie do demokratyzowania instytucji publicznych oraz rozszerzania gwarancji poszanowania podstawowych praw obywatelskich. Z tego punktu widzenia podstawowe znaczenie zdobywały sobie takie

rozwiązania, które w coraz szerszym zakresie gwarantować miały swobody religijne, prawo zrzeszania się, wolność zgromadzeń, wolność słowa czy prowadzenie prawidłowych postępowań sądowych.

Jednak dla upodmiotowienia politycznego szerokich rzesz ludności z pewnością najważniejsze znaczenie miała kwestia systematycznego poszerzania zakresu przysługującego obywatelom czynnego prawa wyborczego. Było to oczywiście konsekwencją postępującego zorganizowania różnych grup społecznych. Kluczowe znaczenie miało tu bez wątpienia powstanie zorganizowanego jako siła polityczna ruchu socjalistycznego, opierającego się wtedy głównie na rosnących szybko szeregach świata pracy. W wielu krajach podobne znaczenie miało organizowanie się w nowoczesne stronnictwa polityczne rzesz ludności wiejskiej, dotąd niemającej istotnego wpływu na funkcjonowanie instytucji publicznych.

To właśnie aktywizacja szerokich mas ludowych wymuszała niemal wszędzie stopniowe reformy prawa wyborczego w kierunku jego powszechności, z jednoczesnym systematycznym osłabianiem znaczenia ograniczeń majątkowych, warunkujących czynny udział w życiu publicznym.

Oczywiście walka o prawa wyborcze nie była łatwa i niemal wszędzie podejmowane były próby utrzymywania różnorodnych ograniczeń w tym zakresie. Jednak u progu I wojny światowej prawie wszystkie kraje europejskie wprowadziły regulacje dające czynne prawo wyborcze większości zamieszkującym je mężczyznom. W tym czasie w niektórych krajach czynne prawo wyborcze uzyskały już także kobiety, ale prawdziwie **powszechny zakres czynne prawo wyborcze** w niemal wszystkich krajach (nie tylko już europejskich) uzyskało po I wojnie światowej. Należy jednak odnotować, że istniejąca w różnych państwach praktyka polityczna często ograniczała rzeczywisty zakres oddziaływania tej zasady. Służyło temu szereg różnych, coraz bardziej wyrafinowanych rozwiązań, wprowadzających ukryte cenzusy. Niemniej jako zasada konstytucyjna formuła ta ostatecznie ugruntowała swoją obecność.

Postęp w tej dziedzinie był w istocie ściśle związany z upowszechnianiem się zasady **zwierzchnictwa narodu (suwerenności narodu)** w poszczególnych krajach. Mimo oporu różnych reżimów, które konstytucji używały jedynie jako fasady mającej maskować w istocie zmodernizowane wersje różnych modeli absolutystycznych, monteskiuszowskie pryncypium stopniowo opanowywało poszczególne kraje. Podstawowym

wyrazem tej właśnie zasady było poszerzanie skali partycypacji obywateli w życiu publicznym.

Towarzyszyło temu formowanie się nowoczesnych stronnictw politycznych. Wspomniana została wyżej rola, jaką w tym procesie odegrały ruch socjalistyczny i ruch ludowy. Niemniej istotną pozycję zajmował tu ruch liberalny czy organizujące się w różne formacje środowiska konserwatywne. Zjawiskiem towarzyszącym kształtowaniu się ruchu socjalistycznego, mającego jako jedną ze swoich podstawowych zasad programową niechęć do chrześcijaństwa, było formowanie ruchu chrześcijańsko-społecznego, inspirowanego wyraźnie nauczaniem społecznym Kościoła katolickiego. Podobnie jak ruch socjalistyczny, ruch chrześcijańsko-społeczny kształtował się przede wszystkim w warunkach nacisku zewnętrznego tam, gdzie istniejące reżimy podejmowały programową konfrontację z katolicyzmem (ugrupowania katolików belgijskich w Holandii przed 1830 r., stronnictwo katolików holenderskich, Partia Centrum w zjednoczonych Niemczech czy partie katolickie w zjednoczonych Włoszech). Te formacje polityczne w sposób bardzo wyraźny aktywizowały wielkie grupy społeczne do czynnego udziału w życiu politycznym i w tym sensie sytuacja w początkach XX wieku wyglądała już zupełnie inaczej niż sto lat wcześniej, gdy zaangażowanie polityczne było cechą jedynie bardzo wąskich elit.

Kolejną konsekwencją wspomnianej zasady suwerenności narodu stało się istotne przekształcanie struktur wewnętrznych poszczególnych parlamentów. Przede wszystkim jako ta część, która stanowiła rzeczywistą reprezentację narodową (choć zwykle formalnie występująca jako izba niższa), funkcjonowała izba wybierana w wyborach powszechnych. To te izby stopniowo niemal wszędzie przejmowały zasadniczą inicjatywę w zakresie odpowiedzialności za przebieg procesu legislacyjnego, jak również były głównym forum, wobec którego odpowiedzialność ponosiły rządy czy ministrowie.

Towarzyszyło temu procesowi stopniowe wzmacnianie pozycji parlamentu względem monarchów, którzy godzili się z coraz mniejszym zakresem uprawnień w stosunku do ciał reprezentacyjnych. Ograniczeniom ulegało zatem przede wszystkim ich prawo do swobodnego decydowania o rozwiązywaniu parlamentów, prawo wyłączności inicjatywy ustawodawczej czy prawo sankcji wobec ustaw uchwalanych w parlamentach.

Jednocześnie wzmocnione ciała reprezentacyjne sukcesywnie zwiększały swoje uprawnienia kontrolne wobec powoływanych przez monarchów ich współpracowników w wykonywaniu zadań związanych z bezpośrednim zarządem państwem. Przede wszystkim ograniczeniem tym była kształtująca się zasada **politycznej odpowiedzialności ministrów przed parlamentem**. Upowszechnianie tej zasady zmuszało monarchów do coraz poważniejszego respektowania zdania i woli kształtujących się stronnictw parlamentarnych. W powiązaniu z rozwijającą się instytucją kontrasygnaty aktów królewskich, mających zapewnić nieodpowiedzialność władców za ich decyzje, proces ten w istocie oznaczał stopniowe odsuwanie monarchów od bieżącego zarządu państwem.

Rolę władców w zarządzaniu państwem przejmowały natomiast **rady ministrów** jako kolegialne ciała kierujące bieżącą administracją państwa. Jednocześnie zamiast nadzoru i kontroli wykonywanych przez monarchów nad ministrami i administracją, upowszechniła się kontrola parlamentarna. W świetle opisanych procesów demokratyzacji parlamentów i rozszerzania ich reprezentatywności, w istocie kontrola parlamentarna rządu i administracji była elementem **obywatelskiej kontroli administracji**.

Ów proces stopniowego przesuwania się coraz większej odpowiedzialności za całość spraw państwowych na ciała reprezentacyjne był wyraźną tendencją u progu XX wieku, aczkolwiek stopień jego zaawansowania w różnych krajach był bardzo zróżnicowany. Nie ulega jednak wątpliwości, że swoiste doświadczenia angielskie z XVIII wieku, kiedy kształtował się tam model parlamentarno-gabinetowy, były zasadniczym punktem odniesienia i wzorem do naśladowania.

W obrębie samej administracji na uwagę zasługuje postępujący **proces specjalizacji organów ministerialnych** na szczeblu centralnym. Wymuszone aktywnością mas robotniczych i ludowych większe zaangażowanie aparatu państwowego w zagadnienia polityki społecznej wymuszało tworzenie odpowiednich mechanizmów i instrumentów realizacji tych zadań. Stąd powstawały już powszechnie u progu XX wieku resorty społeczne, prowadzące rozbudowane programy socjalne. Drugim elementem było rozbudowywanie resortów odpowiadających za realizację polityki gospodarczej państwa w coraz większej ilości obszarów. Stąd, o ile ciała ministerialne u progu XIX wieku liczyły zwykle poniżej dziesięciu ministrów, to sto lat później normą były ciała liczące przynajmniej około dwudziestu ministrów.

Rosnąca liczba zadań administracji państwowej wymagała – dla skutecznego ich realizowania – świadomego **procesu dekoncentracji i decentralizacji**. Przebiegał on na dwóch płaszczyznach. Po pierwsze zatem przez rozbudowę aparatu administracyjnego podporządkowanego władzom centralnym, a więc terenowej administracji rządowej. Jednocześnie wobec wspomnianego procesu upodmiotowienia szerokich rzesz społecznych, naturalnym dążeniem było poddawanie ściślejszej kontroli obywatelskiej funkcjonowania aparatu państwowego na niższych szczeblach. Konsekwencją tego zjawiska stał się dynamiczny **rozwój samorządu terytorialnego**, przejmującego z rąk ośrodków rządowych coraz większą liczbę uprawnień i kompetencji. W ślad za tym pojawiła się w o wiele większym stopniu niż dotąd administracja samorządowa, poddana w ściślejszym zakresie kontroli społeczności lokalnych.

Rezultatem I wojny światowej było zwycięstwo Aliantów zachodnich – Francji, Wielkiej Brytanii i Stanów Zjednoczonych. Reprezentowane przez te kraje modele ustrojowe, zwłaszcza rozwiązania francuskie, stały się zasadniczym punktem odniesienia dla większości powstających po wojnie, na podstawie postanowień Traktatu Wersalskiego, nowych państw. Zjawisko to dotyczyło zresztą nie tylko państw położonych w Europie. W Europie powstały wtedy Jugosławia, Czechosłowacja, Polska, Finlandia, Litwa, Łotwa i Estonia oraz Irlandia, a na gruzach carskiej Rosji Związek Sowiecki. Za wyjątkiem tego ostatniego, pozostałe kraje swe podstawy ustrojowe ukształtowały w oparciu o wzorce płynące z wymienionych krajów zwycięskich.

Francuski model ustrojowy bazował z jednej strony na wielopartyjnym systemie politycznym, a jednocześnie charakteryzował się daleko idącym uzależnieniem władzy wykonawczej od ośrodka parlamentarnego. Konsekwencją tego był, podobnie jak w III Republice, brak stabilizacji politycznej i niezdolność słabych na ogół rządów do rozwiązywania skomplikowanych problemów społecznych i gospodarczych w poszczególnych państwach. Wieloletnie przyzwyczajenie francuskiej opinii publicznej do owego braku stabilności politycznej nie powodowało jednak w tym kraju gwałtownych napięć społecznych i nie tworzyło przestrzeni dla organizacji skrajnych. Demokracja była bowiem już zjawiskiem ugruntowanym i silnie zakorzenionym w społeczeństwie francuskim.

Natomiast w państwach nowych, w których tradycja demokratyczna była siłą rzeczy bardzo krótka, a w ślad za tym wyraźnie brakowało umiejętności

poruszania się elit politycznych w nowej rzeczywistości, skutki przyjęcia tych rozwiązań okazywały się negatywne. Brak ustabilizowanych sił politycznych, zdolnych do wyłaniania trwałych ośrodków rządowych, prowadził do poważnych zaburzeń sytuacji wewnętrznej. Dla wielu krajów wielkim wyzwaniem stała się konieczność budowania podstaw społeczno-gospodarczych na gruzach pozostawionych przez działania wojenne. Wspomniany brak stabilności ośrodków rządowych wyraźnie przeszkadzał osiągnięciu w tym zakresie poważniejszych sukcesów.

Właśnie nieumiejętność sprostanie następstwom wojny stała się przyczyną kryzysu demokracji włoskiej w latach dwudziestych. To w tym kraju, wykorzystując zniecierpliwienie społeczne i zapotrzebowanie na silne, stabilne i zdolne do rozwiązywania dramatycznych problemów społecznych rządy, dokonał się proces przejmowania władzy przez ugrupowanie o charakterze skrajnym – ruch faszystowski. Włochy tym samym wkroczyły na drogę przebudowy ustroju wewnętrznego, a przyjęty kierunek zaprowadzić je miał do stworzenia nowego modelu państwa, bliskiego koncepcji klasycznego **państwa totalitarnego**.

Wcześniej już, w następstwie rewolucyjnych przewrotów 1917 r., komuniści rosyjscy rozpoczęli budowę podstaw nowej państwowości, której charakter – mimo pozornych, mających raczej wymiar propagandowy różnic – był w istocie bardzo bliski totalitarnemu modelowi tworzonemu faszystów włoskich. W krótkim zresztą czasie model sowiecki stał się pewnego rodzaju wzorem państwa totalitarnego, który – bez względu na różnice ideologiczne – stawał się wzorem dla tego typu rozwiązań także w innym państwach.

Właśnie sytuacja we Włoszech i niewątpliwe sukcesy nowej formacji rządzącej w rozwiązywaniu wielu skomplikowanych wewnętrznych problemów społecznych czy gospodarczych skłaniały do naśladowania tamtejszych rozwiązań. W połowie lat dwudziestych w Europie dokonała się zatem pierwsza faza przemian wewnętrznych w wielu krajach (np. Hiszpanii – przewrót gen. Primo de Rivery, na Litwie – przejście władzy przez Smetonę, czy w Polsce – przewrót marsz. Piłsudskiego). To w efekcie przeprowadzonych tam zmian ustrojowych dotychczasowe instytucje demokratyczne zostały bądź zlikwidowane, bądź poddane bardzo silnej dominacji nowo powstających formacji politycznych, skupionych wokół wybitnych osobistości bądź radykalnych programów. Ten okres jednak, biorąc pod uwagę perspektywę zjawisk, które miały dopiero przyjść, nie

charakteryzował się jeszcze jednoznacznym odwróceniem od rozwiązań demokratycznych, czy daleko posuniętą opresywnością nowych reżimów.

Zasadniczą zmianę przynieść miały dopiero dramatyczne konsekwencje Wielkiego Kryzysu przełomu lat dwudziestych i trzydziestych. Katastrofa gospodarcza i społeczna dotykająca praktycznie wszystkie państwa europejskie obnażyła w sposób bardzo wyraźny zupełną niemal niezdolność istniejących instytucji demokratycznych i stojących za nimi sił politycznych w nowo powstałych państwach europejskich, do przeciwstawienia się skutkom rozwoju wydarzeń. Otworzyło to przestrzeń dla formacji radykalnych, które z jednej strony formułowały programy nawołujące do naśladowania modelu sowieckiego, z drugiej strony do adaptowania doświadczeń włoskiego faszystwu.

Największe znaczenie, jak się okazało, miało faktyczne obalenie demokracji w Niemczech i zdobycie dominującej pozycji przez formację naziistowską, reprezentującą pewną próbę pogodzenia postulatów socjalnych z radykalną frazeologią nacjonalistyczną. Niemiecki nazizm w stopniu nieznanym we Włoszech stworzył model państwa totalitarnego, przy czym pamiętać należy, że konstrukcja ta (o czym szerzej niżej) wykazywała cechy daleko idącego podobieństwa z kształtującym się równolegle stalinowskim modelem totalitarnym Związku Sowieckiego.

Początek lat trzydziestych to jednak nie tylko przemiany w Niemczech. Formacje radykalne, na fali społecznego poparcia, zdobywały władzę w większości krajów europejskich, a w pełni demokratyczne rozwiązania ustrojowe obroniły się jedynie w Skandynawii, Belgii, Holandii, Francji i Wielkiej Brytanii.

Można zatem powiedzieć, że w połowie lat trzydziestych XX wieku kraje europejskie zdominowane zostały przez rozwiązania mniej bądź bardziej otwarcie negujące model demokratyczny, a towarzyszyły temu różne koncepcje dotyczące konstruowania określonych rozwiązań ustrojowych. Jakie były cechy charakterystyczne pojęcia państwa totalitarnego, kształtującego się w tym czasie i czy uzasadnione jest rozciąganie tego pojęcia na wszystkie te kraje ówczesnej Europy, które model demokratyczny w jego dominującej wtedy postaci zakwestionowały? Definicje państwa totalitarnego występują oczywiście w dużej liczbie i charakteryzują się różnorodnymi podejściami do tego problemu, ale można, jak się zdaje, pokusić się o pewne ujęcie syntetyczne tego zagadnienia. Zatem państwo totalitarne charakteryzowało się:

1. dominacją jednej formacji politycznej, koncentrującej w swoich rękach nie tylko faktyczny zarząd wszystkimi klasycznymi obszarami funkcjonowania władz publicznych (legislacja, egzekutywa, sądownictwo), ale również wyłącznością określania perspektywicznych celów funkcjonowania danej społeczności narodowej czy wspólnoty państwowej,
2. brakiem jakichkolwiek instrumentów niezależnej kontroli wskazanego wyżej ośrodka,
3. wspieraniem tej dominacji przez podporządkowane wskazanemu wyżej ośrodkowi tajne struktury bezpieczeństwa, ingerujące w stopniu bodaj dotąd nieznanym w dziejach w prywatne sprawy zamieszkujących dany kraj obywateli,
4. nieznaną dotąd skalą obecności podporządkowanej wskazanemu ośrodkowi dyspozycyjnemu propagandy państwowej, narzucającej określoną wizję świata i celów danej społeczności, z całkowitym wyłączeniem jakichkolwiek ośrodków, mogących kreować opinie niezależne od siły dominującej,
5. całkowitą fasadowością istniejących instytucji ustrojowych i wprowadzeniem ich do roli służącego propagandzie narzędzia potwierdzania decyzji ośrodka dominującego.

Z punktu widzenia dziejów administracji podkreślić należy jeszcze kilka charakterystycznych elementów. Administracja zatem w szczególnie sposób poddana została kontroli i dyspozycji ze strony ośrodków partyjnych („partia kieruje, rząd rządzi”). Formalnie utrzymywano zasadę podporządkowania administracji ciałom reprezentacyjnym, była to jednak tylko fasada faktycznego kierownictwa ze strony partii komunistycznych lub faszystowskich. Dla pogłębienia dyspozycyjności ośrodków administracyjnych w sposób skrajny scentralizowano ich struktury. Z drugiej strony towarzyszyła temu likwidacja pojęcia samorządu terytorialnego, identyfikowano go bowiem jako ośrodek potencjalnie przeciwstawny „ludowemu” aparatowi państwowemu. Ważnym momentem jest również dostrzeżenie, że przyjmowanie omnipotencji „ludowego” państwa musiało wymagać w niespotykanej dotąd skali rozwój struktur administracyjnych na szczeblu centralnym. To właśnie niezliczone ministerstwa i urzędy są jedną z ważniejszych cech charakterystycznych państwa totalitarnego. To przez sieć tych instytucji poddawano coraz bardziej rozbudowanej kontroli niemal wszystkie obszary życia społecznego.

Wskazane wyżej elementy występowały oczywiście w różnych systemach w różnym stopniu. Bez wątpienia w największym znaleźć je można występowały w dwóch krajach – Związku Sowieckim i w Niemczech. Oba te kraje dodały elementy niewystępujące w istocie w innych modelach totalitarnych tej epoki, mianowicie niemające odpowiednika w dziejach masowe ludobójstwo. Ale i między nimi występowały różnice. W modelu sowieckim dominacji partii i państwa poddane zostały praktycznie wszystkie bez wyjątku obszary życia, w Niemczech zaś pewne obszary czy struktury pozostały do pewnego stopnia niezależne od wszechogarniającej obecności państwa (były to np. nieupaństwowiona gospodarka czy wspólnoty kościelne, zachowujące pewien stopień autonomii).

Na tym tle uzasadnionym wydaje się przyjęcie twierdzenia, że klasyczny model państwa totalitarnego, występujący w Związku Sowieckim czy Niemczech, nie jest właściwym określeniem dla takich systemów ustrojowych, które powstały w innych krajach europejskich na fali przemian w latach trzydziestych. Już sam model włoski wykazywał daleko idące różnice od dwóch wskazanych, natomiast rozwiązania ustrojowe przyjmowane w Hiszpanii, Portugalii, na Węgrzech czy w Polsce, w żadnym razie nie mogą być z nimi zestawiane. Stąd jako inny model ustrojowy przyjęto się określenie modelu **państwa autorytarnego**, co wskazywać miało na decydującą rolę wybitnych jednostek w tworzeniu określonych rozwiązań ustrojowych. Rozwiązania te zaś w istocie koncentrowały podstawowe elementy władzy państwowej w rękach tychże jednostek. Taką pozycję mieli przecież hiszpański gen. Franco, portugalski premier Salazar, węgierski regent adm. Horthy, czy polski marsz. Piłsudski.

Ale i w powyższych przypadkach wydaje się, że przyjęte określenie jest jedynie pewnym zabiegiem uogólniającym, niemającym nadmiernie rozbudowanych realnych podstaw. Jest faktem, że przemiany ustrojowe w tych krajach spowodowały generalnie wyraźne wzmocnienie władzy wykonawczej, skoncentrowanej w rękach wybitnych osobistości (bezpośrednio lub nieformalnie – jak w Polsce). Odbyło się to kosztem pewnego ograniczenia roli i znaczenia parlamentu. Ale w istocie więcej było między konkretnymi rozwiązaniami w tych krajach różnic niż podobieństw.

Dość wskazać, że model hiszpański cechował się przez długi czas daleko idącą opresywnością wobec formacji związanych z obalonym reżimem lewicowym, co uzasadnione było dramatycznym przebiegiem wojny domowej. Z pewnością inny charakter miał reżim portugalski,

w którym podjęto próbę budowy ustroju opierającego się w dużym stopniu na roli różnorodnych instytucji korporacyjnych. Model polski charakteryzował się utrzymaniem pluralistycznej sceny politycznej, mającej daleko idącą możliwość czynnego udziału w życiu publicznym i bardzo niskim stopniem represji. Podobnie wyglądała sytuacja na Węgrzech. Wszędzie wreszcie podstawy ideowe były wbrew pozorom bardzo odmienne. W Hiszpanii dominowały koncepcje nacjonalistyczne, w Portugalii koncepcje korporacjonizmu chrześcijańskiego, w Polsce swego rodzaju ideologia państwowa.

W krajach pozaeuropejskich pewne rozwiązania europejskie stawały się źródłem inspiracji, w ograniczonym jednak zakresie. Ścisłe związki Japonii z Niemcami rzutowały do pewnego stopnia na sytuację w tym kraju, ale i bez inspiracji niemieckim modelem państwa totalitarnego ustrój japoński charakteryzował się daleko idącymi podobieństwami do tych rozwiązań. Ameryka Łacińska, w której rozwiązania demokratyczne przyjmowane pierwotnie przy powstawaniu tamtejszych państw szybko, i to niemal powszechnie, stawały się swego rodzaju ofiarą różnorodnych dyktatur wojskowych, były dobrym miejscem do przejmowania wielu rozwiązań europejskich. Było to wszakże przejmowanie o charakterze selektywnym i w rzeczywistości o wiele większy wpływ na przyjmowane tam rozwiązania miały doświadczenia obserwowane w pozostających w ścisłych związkach kulturowych z tym obszarem byłych metropoliach, a więc w Portugalii i Hiszpanii. Można też wskazać na swoistą rywalizację tych koncepcji, z ciągle ponawianym oddziaływaniem modelu przyjętego w Stanach Zjednoczonych.

Kolejny wielki konflikt zbrojny – II wojna światowa – była z całą pewnością starciem zepchniętego do defensywy obozu demokracji z państwami opierającymi swoje ustroje na podstawie totalitarnej. Nie zmienia tej konstatacji fakt, że po stronie obozu demokratycznego wystąpił Związek Sowiecki, był to bowiem czynnik niezbędny dla pokonania nazistowskiej Rzeszy i jej sojuszników. O tym, jak przejściowy charakter miał ówczesny sojusz demokratycznych państw sojuszniczych z totalitarnym Związkiem Sowieckim, świadczy fakt, że niemal natychmiast po pokonaniu Niemiec rozpoczęła się konfrontacja byłych sojuszników, będąca w istocie kontynuacją dotychczasowego starcia, toczoną jedynie przy pomocy mniej drastycznych środków.

Wynik II wojny światowej doprowadził do trwającego niemal pół wieku podziału w Europie, a w istocie i na świecie. Wielkim osiągnięciem Związku Sowieckiego stało się to, że po zakończeniu wojny reprezentowany przezeń model ustrojowy udało się zainstalować w wielu krajach świata. Ale z drugiej strony i rozwiązania demokratyczne na obszarze, który nie znalazł się w sferze oddziaływania Związku Sowieckiego, stopniowo, choć nie bez kłopotów, coraz szerzej stawały się zjawiskiem normalnym. W praktyce jednak wskazać trzeba, że dopiero w pół wieku po zakończeniu wojny, po spektakularnym upadku Związku Sowieckiego, model demokratyczny stał się niemal powszechnie obowiązującym standardem.

Przyniosło to wszakże nowe wyzwania – konieczność odbudowy demokracji w warunkach skrajnego upadku ekonomicznego (bądź w efekcie przegranej wojny – Niemcy, Austria, Włochy, Japonia, bądź w efekcie krachu gospodarki centralnej sterowanej – kraje obozu sowieckiego). W podzielonym na dwa bloki świecie w krajach Europy Zachodniej dzięki wsparciu Stanów Zjednoczonych proces ten został szybko przeprowadzony i przyniósł zdumiewająco pozytywne rezultaty. W krajach, które w latach 90. XX wieku zrzuciły dominację sowiecką, procesy te przebiegają jednak o wiele trudniej. Okazało się, że model sowiecki poczynił o wiele większe spustoszenia we wszystkich dziedzinach życia i budowa na jego gruzach systemów demokratycznych opierających się na zdrowych podstawach ekonomicznych i społecznych, była zadaniem o wiele trudniejszym niż przeprowadzenie podobnych zmian na gruzach totalitaryzmów faszystowskiej proweniencji.

Jednym z elementów tych zmian okazała się konieczność odbudowy opartego o racjonalne zasady aparatu państwowego. Jak pokazują to przykłady niemal wszystkich krajów postsowieckich, właśnie ten obszar stał się jednym z najtrudniejszych do przebudowania, a jednocześnie jednym z najodporniejszych na konieczność dostosowywania się do nowych realiów i nowych wyzwań.

Przemiany w administracji w państwach demokratycznych

2.1. Anglia

Zjednoczone Królestwo było u progu XX bez wątpienia największą potęgą polityczną i gospodarczą świata. Posiadłości imperium obejmowało olbrzymie terytoria na wszystkich kontynentach. Ten spektakularny sukces odniosło ono w dużej mierze dzięki rozwiązaniom ustrojowym, które stworzyły konstytucyjną monarchię gwarantującą rozbudowane swobody dla mieszkańców metropolii.

Paradoksalnie jednak zdemokratyzowany ustroj wewnętrzny u progu nowego stulecia jawił się na tle wielu innych krajów jako coraz mniej atrakcyjny. Nie chodziło tu nawet o fakt, że większość mieszkańców posiadłości zamorskich nie miało nie tylko praw politycznych, bo losem ludów afrykańskich czy azjatyckich specjalnie się nie przejmowano. Ten problem starano się zresztą rozwiązywać, poszerzając stopniowo zakres uprawnień tworzonych w poszczególnych posiadłościach instytucjach samorządowych, czy doprowadzając wręcz do uzyskiwania przez nie statusu zbliżonego do pozycji niepodległego państwa (Kanada, Australia, Afryka Południowa). Problemem pozostawało to, że zakres praw politycznych wśród mieszkańców metropolii był ciągle bardzo ograniczony. Mimo niewątpliwego bogacenia się szerszych rzesz ludności, a tym samym osiągnięciem określonych cenzusów majątkowych warunkujących posiadanie czynnego prawa wyborczego, następował jednocześnie dynamiczny wzrost liczby ludności. Wobec tego w wymiarze proporcjonalnym liczba uprawnionych do głosowania nie tylko nie rosta, ale wręcz malała.

W początkach XX wieku, w efekcie poważnych zmian prawa wyborczego, uprawnienia w tym zakresie uzyskały wreszcie bardzo szeroki charakter, obejmując znaczącą większość wszystkich mężczyzn. W ślad za tym doszło do zasadniczego przetasowania na scenie politycznej. Polegało ono na stopniowym wyparciu z pozycji drugiej obok konserwatystów siły politycznej liberałów przez Partię Pracy. Konsekwencją tego była również

zasadnicza zmiana oblicza Izby Gmin. Stała się ona nie tylko bardziej radykalna w realizacji określonych programów politycznych, zwłaszcza w przyjmowaniu rozbudowanego ustawodawstwa socjalnego. Przede wszystkim jednak nabrała ona cech **szerokiej reprezentacji narodowej**. Na tym tle Izba Lordów jawiła się jako ciało o wyjątkowo anachronicznym charakterze. Zmiany prawa wyborczego w XIX wieku dodatkowo silnie ugodziły w dotychczasową pozycję lordów, którzy utracili dominujący wpływ na obsadę znaczącej części miejsc w Izbie Gmin.

Wokół tych problemów w latach 1906–1911 doszło do bardzo poważnego konfliktu między obydwoma izbami. W tym okresie prace parlamentu zostały niemal sparaliżowane. Efektem sporu był wydany w 1911 r. *Parliament Act*, na mocy którego Izba Lordów utraciła pozycję równorzędną wobec Izby Gmin.

Konsekwencje trwającego przez pięć lat sporu doprowadziły do pojawienia się nowej, bardzo wyraźnej tendencji ustrojowej – **systematycznego wzmocnienia pozycji Gabinetu**.

Do czasu konfliktu między izbami, w którego rozstrzygnięciu właśnie Gabinet był, jako strona inicjująca spór, najbardziej zainteresowany, ciało rządowe zmuszone było do ścisłej współpracy z obydwoma izbami. Jakkolwiek więc Gabinet opierał się na zaufaniu Izby Gmin, to konieczne było także pozyskiwanie przezeń lordów. Bez pozytywnego stanowiska izby wyższej nie było bowiem szans na sprawne realizowanie programu legislacyjnego. Jeśli dodać do tego fakt, że niemal do końca XIX wieku dzięki kształtowi prawa wyborczego lordowie zachowywali wielki wpływ na skład Izby Gmin, to wskazaną podwójną zależność widać jeszcze wyraźniej.

W istocie zatem do początków XIX wieku Gabinet pozostawał faktycznie w daleko idącej zależności od obu izb parlamentu i ustroj brytyjski słusznie nazywano parlamentarno-gabinetowym, co było symbolicznym wyrazem owej zależności.

Wspomniane zmiany otworzyły proces kształtowania się sytuacji odwrotnej – faktycznej dominacji Gabinetu i przekształcenia go w formę **gabinetowo-parlamentarnego**.

Punktem wyjścia dla tego procesu były zasygnalizowane przekształcenia prawa wyborczego, zmieniające oblicze Izby Gmin, a prowadzące w dalszej konsekwencji do złamania równorzędnej pozycji Izby Lordów. Gabinet stał się w konsekwencji faktyczną emanacją politycznej większości

w Izbie Gmin. W ślad za tym to właśnie Gabinet zaczął *de facto* określać kierunek prac tej izby.

Ważnymi momentami dla przebiegu tego procesu były obie wojny światowe, które w naturalny sposób przesunęły główny ciężar decyzji państwowych na tzw. **gabinet wojenny** (*War Cabinet*).

Innym elementem sprzyjającym wzmocnieniu pozycji gabinetu był fakt, że stanowiska ministerialne obejmowali tylko członkowie Izby Gmin. Rozwiązanie to miało ułatwić koordynację wysiłków ugrupowania większościowego i eliminację ewentualnych nieporozumień między rządem a Izbą. Jednak rosnące rozmiary ośrodka rządowego powodowały, że w praktyce niemal wszystkie czołowe osobistości ugrupowania większościowego stawały się jego członkami.

Gabinet jako ciało grupujące najważniejsze postacie partii rządzącej był organem ścisłego i stałego zarządu państwem, działającym pod kierunkiem **premiera**. Premier, jako lider ugrupowania większości parlamentarnej i lider partii, skupił najważniejsze instrumenty rządzenia. W skład Gabinetu wchodził zatem:

- **sekretarze stanu**, jako najwyżsi rangą ministrowie (ds. zagranicznych, ds. wewnętrznych, ds. wojny i ds. marynarki),
- **ministrowie**, kierujący resortami rządowymi, a także ministrowie noszący tytuły historyczne (np. Lord Kanclerz, Kanclerz Skarbu),
- **ministrowie**, mający historyczne tytuły, ale niemający już aktualnego zakresu zadań (np. Lord Strażnik Tajnej Pieczęci, Lord Przewodniczący Tajnej Rady).

Ponadto wykształciły się dodatkowe grupy ministrów:

- **radcowie prawni**, czyli doradcy króla i premiera, którzy także mogli reprezentować koronę np. w sprawach sądowych,
- **ministrowie stanu**, powoływani w resortach, dla kierowania wyodrębnionymi działami administracji, dla odciążenia ministrów resortowych,
- **ministrowie młodszy**, reprezentujący ministra w parlamencie.

Dodać też trzeba, że poza powyższymi kategoriami ministrów, którzy stanowili tzw. polityczną część rządu, ukształtowało się stanowisko **stałych podsekretarzy stanu**, którzy mieli gwarantować apolityczność aparatu urzędniczego i ciągłość prac państwowych.

Łącznie obie kategorie ministrów składały się na pojęcie **Rządu**. Jednak rząd brytyjski był bytem w pewnym sensie umownym, nie stanowił on

bowiem organu rządowego *sensu stricto*. W tym składzie rząd nigdy się nie spotykał, a ministrowie drugiej kategorii podporządkowani zostali bezpośrednio Premierowi bądź ministrom wchodzącym w skład Gabinetu.

Tak pojęty Rząd mógł obejmować łącznie kilkudziesięciu członków, co oznaczało, że trzon większości parlamentarnej stanowili w gruncie rzeczy urzędnicy podlegający premierowi.

W tych warunkach w istocie to premier stawał się decydującym czynnikiem ustrojowym, w praktyce to on decydował bowiem o składzie Gabinetu. O ile potrafił on zapewnić sobie stabilne przywództwo w swojej partii, jego pozycji nic już nie mogło zagrozić. Zdominowana przez jego ministrów większość parlamentarna nie mogła bowiem przecież wbrew swemu przywódcy przegłosowywać wotum nieufności.

Taki model ustrojowy przybrał kształt definitywny po II wojnie światowej, ale i wcześniej – w okresie międzywojennym – widać było wyraźną tendencję wzmacniania pozycji Gabinetu i Premiera. W taki zatem sposób doszło do wspomnianego wyżej przeniesienia ciężaru odpowiedzialności za państwo z parlamentu na ośrodek rządowy.

2.2. Stany Zjednoczone

Na ostateczne uformowanie się amerykańskiego systemu konstytucyjnego zasadniczy wpływ miały dwa czynniki. Z jednej strony było to ukształtowanie się dwupartyjnego systemu politycznego, z drugiej zaś strony konsekwencje Wojny Secesyjnej, przesądzające definitywnie federalny charakter państwa. Warto zauważyć, że powyższe fakty nie znalazły odzwierciedlenia w zapisach konstytucyjnych, tylko dwie poprawki miały bowiem zasadnicze znaczenie ustrojowe – wprowadzenie bezpośrednich wyborów do Senatu oraz ustalenie nowych zasad określania składu liczbowego Izby Reprezentantów. W praktyce zatem miało tu miejsce odpowiednie ukształtowanie praktyki konstytucyjnej, a nie modernizowanie konkretnych regulacji konstytucji. Niebagatelne znaczenie miało też odpowiednie wkraczanie w sytuacjach spornych przez federalny Sąd Najwyższy. Rola tego ciała, jako nie tylko strażnika poszanowania konstytucji, ale także głównego czynnika dostosowującego jej zapisy do zmieniających się warunków społecznych czy gospodarczych, została u schyłku XIX wieku ostatecznie ugruntowana.

Zasadnicze rozstrzygnięcia ustrojowe dotyczyły dwóch kwestii, stanowiących problem dyskusyjny od początku powstania Stanów Zjednoczonych i uchwalenia konstytucji. Był to zatem po pierwsze problem relacji między władzą ustawodawczą a władzą wykonawczą, zaś po drugie problem relacji między federacją a stanami.

Ukształtowany w oparciu o pierwotne postanowienia konstytucyjne model relacji między legislatywą i egzekutywą zakładał równowagę obu składników rządu, choć niewątpliwie silna była w pierwszym okresie istnienia unii obawa przed nadmiernym wzmocnieniem egzekutywy. Stan takiej równowagi, a w istocie pewnej przewagi Kongresu, trwał do czasu Wojny Secesyjnej. Właśnie okres wojenny ujawnił pierwszą prawidłowość – w naturalny sposób prowadził on do wzmocnienia pozycji Prezydenta, kierującego zbrojnym wysiłkiem państwa i określającego w związku z tym w decydującym stopniu charakter bieżących potrzeb wojennych, które musiały być realizowane przez Kongres. Sytuacja ta znalazła potwierdzenie w czasie I i II wojny światowej.

Abraham Lincoln w trudnym dla unii okresie tragicznego konfliktu wewnętrznego zdołał w sposób wyraźny zdominować władze federalne i godził się na to w istocie Kongres, zainteresowany skutecznym rozprawieniem się z „buntownikami”. Jednak po śmierci Lincolna przez niemal pół wieku urząd Prezydenta nie był obsadzany przez wybitne osobistości. Można więc mówić, że do prezydentury W. Wilsona pewną przewagą ponownie uzyskał Kongres.

Przełom XIX i XX wieku, a więc okres najbardziej spektakularnego z uwagi na swą dynamikę rozwoju wewnętrznego USA, odbywał się w istocie przy stosunkowo dużej bierności egzekutywy federalnej. O wiele większą rolę dla określenia prawnych warunków i ograniczeń wspomnianego procesu odgrywał z pewnością Kongres.

Pewnym wyłomem była tu tylko prezydentura Theodora Roosevelta, który niejednokrotnie wchodził w konflikt z Kongresem. To on próbował nadać swemu urzędowi pozycję nadrzędną, powołując się na siłę swego mandatu uzyskiwanego od całego Narodu. Wskazywał on, że kongresmeni są jedynie reprezentantami małych społeczności, stąd to prezydent miał mieć zdecydowaną przewagę. To jego ideą była próba niezwykle szerokiego potraktowania kompetencji Prezydenta. Th. Roosevelt twierdził bowiem, że Prezydentowi przysługują nie tylko kompetencje wyraźnie określone w konstytucji, ale że z jego mandatu wynika to, iż dla realizacji

interesów narodowych, może czynić on wszystko, czego konstytucja mu wyraźnie nie zakazuje. Tej niewątpliwej nadinterpretacji nie mógł on jednak oczywiście przeforsować nie tylko przez Kongres, ale przede wszystkim przez Sąd Najwyższy.

Wzmocnienie pozycji W. Wilsona było podobnie jak w przypadku Lincolnna zjawiskiem przejściowym, uwarunkowanym wyraźnie zaangażowaniem w konfrontację wojenną. Już zresztą w końcowej fazie wojny i tuż po jej zakończeniu Kongres zdołał skutecznie sparaliżować niemal wszystkie zamierzenia tego przywódcy.

Zasadniczy przełom przyniosła tu zatem prezydentura F. D. Roosevelta. Przejął on szereg pomysłów i koncepcji ustrojowych wskazanych przez swego imiennika, Th. Roosevelta. F. D. Roosevelt objął urząd z początkiem 1933 r. z programem „*New Dealu*”, który miał być głównym narzędziem służącym przezwyciężeniu Wielkiego Kryzysu. Program ten zakładał nie-spotykaną dotąd ingerencję władz federalnych w kształtowanie procesów gospodarczych i polityki społecznej. Z tego punktu widzenia w swych podstawowych założeniach wykraczał on daleko poza określony konstytucyjny zakres uprawnień Prezydenta. Zdecydowana wola administracji F. D. Roosevelta realizowania tego programu musiała zatem w sposób zupełnie oczywisty prowadzić do poważnych sporów o interpretację Konstytucji.

Owa determinacja F. D. Roosevelta i presja społeczna były głównymi elementami decydującymi o przeforsowaniu podstawowych celów nowej polityki. W pierwszym okresie, kiedy stronnicy prezydenta z Partii Demokratycznej posiadali przewagę w Kongresie, głównym oponentem dla ich poczynań był Sąd Najwyższy. Próby hamowania przez Sąd mających coraz szerszy – w istocie daleko wykraczający poza ramy konstytucyjne – zakres regulacji ustawowych, wzmacniających pozycję prezydenta w kształtowaniu polityki wewnętrznej, poddawane były niezwykle silnej presji społecznej. Pojawiły się też groźby takich zmian podstaw funkcjonowania Sądu Najwyższego, które dawałaby większy, realny wpływ prezydentowi nie tylko na skład, ale i na funkcjonowanie tego ciała. Obyło się bez realizacji tych groźb, wkrótce wobec zwolnienia części stanowisk w Sądzie F. D. Roosevelt dzięki dokonany nominacjom uzyskał bowiem przychylność tego gremium dla swoich zamierzeń.

Jednocześnie niemal stracił on jednak (a ściślej: Partia Demokratyczna) przewagę w Kongresie, co otworzyło wieloletnie konfrontacje z legislatywą. Nie mogąc już swobodnie realizować swych zamierzeń, jednocześnie

skutecznie blokował republikańską większość, dążącą do odwrócenia skutków reform z okresu pierwszej prezydentury F. D. Roosevelta. Prezydent wykorzystywał tu instytucję weta zawieszającego, które dzięki poparciu zdyscyplinowanej frakcji demokratycznej w Kongresie skutecznie uniemożliwiało większości republikańskiej realizowanie jej zamiarów. O skali tej konfrontacji dwóch obozów politycznych świadczy fakt, że F. D. Roosevelt skorzystał z tego uprawnienia więcej razy niż wszyscy jego poprzednicy razem wzięci.

Jak dalece F. D. Roosevelt zdeterminowany był w faktycznym rewidowaniu litery konstytucji i ukształtowanej tradycji konstytucyjnej, świadczy jego postawa wobec istniejącego ograniczenia ilości kadencji na tym urzędzie. Główny twórca Stanów Zjednoczonych George Washington po dwukrotnym sprawowaniu funkcji Prezydenta USA nie przyjął możliwości jej wykonywania po raz trzeci. Ten zwyczaj, utwierdzony przez T. Jeffersona, przyjęli wszyscy późniejsi prezydenci, którzy kończyli drugą kadencję. Obyczaj ten stał się na tyle ugruntowany, że nawet nie próbowano sankcjonować go odpowiednim zapisem konstytucyjnym.

Pomimo tego F. D. Roosevelt, nie bacząc na półtorawiekową tradycję i liczne krytyki, nie tylko podjął zwycięską batalię po raz trzeci, ale wygrał również swoje następne wybory, zdobywając czwartą kadencję. Postawy tej nie można było ówczesnie zakwestionować z pozycji formalnych, dopiero więc po jego śmierci przyjęto XXII poprawkę (uchwalona w 1947 r., ratyfikowana w 1951 r.), w sposób wyraźny zakazującą sprawowanie więcej niż przez dwie kadencje urzędu Prezydenta.

Owe zakończone sukcesem zmagania F. D. Roosevelta z Sądem Najwyższym i Kongresem, znaczące przedłużenie okresu urzędowania (13 lat), wreszcie sytuacja wojenna, złożyły się w sumie na bardzo istotne wzmocnienie pozycji Prezydenta. Wspierał ten proces zdominowany już przez jego zwolenników Sąd Najwyższy, rozwijając teoretyczne podstawy coraz szerszych kompetencji Prezydenta. Rozbudowana została wtedy, nawiązująca do wcześniejszych koncepcji, jeszcze z początku XIX w., później podjętych przez Th. Roosevelta, doktryna tzw. kompetencji domniemanych (*implied powers*). W myśl tej koncepcji zakładano, że Prezydentowi przysługiwać miały nie tylko te uprawnienia, o których wyraźnie mówiła konstytucja, ale również kompetencje wynikające z natury federacji i które służyły realizacji jej potrzeb oraz potrzeb narodu amerykańskiego. Modyfikacja tej wcześniejszej formuły polegała na tym, że w XIX wieku owo

domniemanie dotyczyć miało całego Rządu Federalnego, a więc łącznie Kongresu, Prezydenta i Sądu Najwyższego. W nowym rozumieniu doktryny miejsce całego Rządu zajął urząd Prezydenta.

Takie sformułowania pozwalały uzasadniać zaangażowanie unii niemal w każdą dziedzinę życia (co prowadziło do sporów ze stanami), a wyrazem tego było uruchomienie w tym okresie wielkich programów społecznych (w dziedzinie ochrony zdrowia, opieki socjalnej, czy edukacji) czy programów gospodarczych (roboty publiczne finansowane przez unię, wspieranie budownictwa mieszkaniowego czy budowa szlaków komunikacyjnych) w dziedzinach, w których Konstytucja z pewnością nie dawała żadnych podstaw do działania. Mający początkowo niewielki skład gabinet, nazywany też administracją Prezydenta, urósł stopniowo do znaczących rozmiarów. Oprócz wyłonionych jeszcze na przełomie XVIII i XIX wieku departamentów (ministerstw) stanu (czyli spraw zagranicznych, ale również zajmującego się niektórymi sprawami z zakresu polityki wewnętrznej), wojny, skarbu czy marynarki, pojawiły się sukcesywnie następne. Wyłoniły się więc kolejno departamenty: spraw wewnętrznych, sprawiedliwości (w istocie odpowiednik prokuratury generalnej), poczt i rolnictwa. Już w XX wieku, pod wpływem m.in. polityki *New Dealu*, powstały departamenty: transportu, handlu, budownictwa, pracy, edukacji, zdrowia, a w wyniku I wojny światowej departament ds. weteranów.

Niezależnie od rozwoju struktury resortów ministerialnych, w efekcie określonych koncepcji programowych realizowanych w ramach *New Dealu* pojawiła się duża liczba mających olbrzymi zasięg aktywności agend i urzędów federalnych. Obudowanie nowych sfer aktywności administracji federalnej masami urzędników utrwalało domniemanie, że są to obszary odpowiedzialności Prezydenta. Wielką pomocą w tym zakresie była możliwość niemal nieskrępowanego tworzenia finansowych podstaw tej aktywności. Była to konsekwencja postanowień XVI poprawki (uchwalonej w 1909 r., ratyfikowanej w 1913 r.). W myśl nowej regulacji Kongres uzyskał prawo *nakładania i ściągania podatków z wszelkich źródeł bez konieczności warunkowania ich stanowiskiem stanów czy uzależniania ich od potencjału poszczególnych stanów*. Było to odejście od konstytucyjnego założenia, że podatki nakładane przez Kongres muszą być rozkładane proporcjonalnie na stany po uprzednim dokonaniu określonych oszacowań lub spisów w każdym stanie. W ten sposób administracja federalna znalazła źródło bezpośredniego zasilania projektów

i programów federalnych, a to w oczywisty sposób wzmocniało pozycję Prezydenta jako głównego dysponenta tych środków i zwierzchnika rosnącej stale administracji federalnej.

Stan powyższy trwał w istocie do końca lat siedemdziesiątych XX wieku. Kryzys prezydentury R. Nixona i słabość dwóch kolejnych prezydentów znacząco wpłynęły na podniesienie stanowiska Kongresu. Wreszcie w latach osiemdziesiątych realizowany program „konserwatywnej rewolucji” administracji R. Reagana otworzył okres świadomego ograniczania zakresu działania władz federalnych, a w ślad za tym, do wyrównania pozycji obu filarów Rządu USA.

Wspomniałem, że czynnikiem, który wpływał na wzmocnienie pozycji Prezydenta, była faktyczna zmiana trybu jego elekcji, dająca w istocie możliwość powoływania się na mandat powszechny. Pomimo bowiem formalnego utrzymywania zasady, że wybory mają charakter pośredni, przeprowadzone zmiany spowodowały, że pozycja elektorów została wyraźnie ograniczona.

Przemiany te wiązały się ściśle z uporządkowaniem w połowie XIX wieku systemu politycznego, bazującego na ukształtowanych wtedy definitywnie dwóch partiach: Demokratycznej i Republikańskiej. O ile do tego czasu decydujący wpływ na wybór prezydenta mieli *de facto* liderzy pewnych nieformalnych grup w Kongresie, o tyle w nowej wersji ciężar decyzji przesunął się na kierownictwa partii. To one zaczęły desygnować swoich kandydatów na urząd prezydenta, przedstawianych we wszystkich stanach. Jednocześnie przedstawiano stojących za kandydatem elektorów, przy czym argumentem na rzecz ich wyboru była właśnie potwierdzona autorytetem partii osoba kandydata na prezydenta.

Wyborcy, choć formalnie głosowali na elektorów, w praktyce wybierali ich ze względu na określonego kandydata. Z czasem, kiedy w obrębie każdej z partii pojawiła się rywalizacja o nominację jako jedyne kandydata, rozwinęła się instytucja **praw wyborów**, a więc określonej procedury zdobywania poparcia w obrębie własnego ugrupowania. Prawyborcy prowadzone były odrębnie w każdym stanie, w celu dokonania wyboru elektorów na **krajową konwencję wyborczą**. To na tej konwencji delegaci ze wszystkich stanowych organizacji każdej partii dokonywali wyboru kandydatów partii na prezydenta i na wiceprezydenta (co było właściwie formalnością) oraz ogłaszano program wyborczy.

Nominaci obu partii podejmowali następnie walkę między sobą o głosy elektorskie. Przyjęto tu jako niemal powszechnie obowiązującą zasadę, iż zwycięstwo jednego z kandydatów w danym stanie oznacza, że zdobywa on wszystkie głosy elektorskie z tego stanu. W praktyce nowy system wyborczy spowodował niemal całkowite zdominowanie wyborców przez kandydatów dwóch najważniejszych stronnictw. Choć formalnie liczba kandydatów ubiegających się o urząd prezydenta nie została ograniczona, to w praktyce tylko kandydaci dwóch głównych partii toczą od półtora wieku decydującą rozgrywkę.

Ten system wykluczył też możliwość wybierania na urząd prezydenta i wiceprezydenta, ewentualnych przeciwników politycznych. Takie sytuacje zdarzały się często w pierwszych dziesięcioleciach, co nierzadko prowadziło do napięć w funkcjonowaniu ośrodka prezydenckiego.

Warto na tym miejscu wskazać na ewolucję regulacji określających zasady czynnego prawa wyborczego w tych wyborach. Pierwotna dyspozycja konstytucyjna, mocą której to stany miały decydować o przyznawaniu tego uprawnienia, prowadziła do wielu ograniczeń (zwłaszcza przez cenzusy majątkowe bądź dyskryminację religijną) tego prawa. Stany Zjednoczone, podobnie jak kraje europejskie, dopiero w drugiej połowie XIX wieku (ściślej: po Wojnie Secesyjnej) przystąpiły do zasadniczych zmian tych regulacji.

XIV i XV poprawki (kolejno z 1868 i 1870 r.) określały, że czynne prawo wyborcze obywateli Stanów Zjednoczonych nie będzie odtąd ograniczane przez federację oraz stany ze względów rasowych bądź pozostawania uprzednio w statusie niewolniczym. Pozwoliło to w części stanów uzyskać prawa wyborczej ludności kolorowej, ale pozostawienie różnorodnych cenzusów majątkowych (czasami też wymogów posiadania minimum wykształcenia) w istocie ciągle pozbawiało czynnego prawa wyborczego liczne grupy ludności. Praktycznie zatem dopiero w 1964 r. mocą XXIV poprawki zlikwidowano różnorakie, istniejące jeszcze ograniczenia ze względów majątkowych. Warto też dodać, że XIX poprawka z 1920 r. przyznała czynne prawo wyborcze kobietom

Wspomniany spór o zakres uprawnień egzekutywy dotyczył w istotnym zakresie również problemu uregulowania charakteru relacji między unią a stanami. Rezultat Wojny Secesyjnej ostatecznie przesądził, że rzeczywistym **podmiotem unii jest naród amerykański**, a nie poszczególne stany. Oznaczało to wyraźne ograniczenie pozycji stanów, ale wskazana

wcześniej słabość egzekutywy na przełomie XIX i XX wieku nie pozwoliła na wyciągnięcie z tego faktu praktycznych, konstytucyjnych następstw. Zatem w rzeczywistości pozycja stanów w tym czasie nie uległa istotnemu uszczupleniu.

Dramatyczny przełom spowodowały tu dopiero Wielki Kryzys i polityka *New Dealu*. Katastrofa gospodarcza doprowadziła do tego, że większość stanów stanęła u progu finansowego bankructwa. Oznaczało to, iż stany okazały się po prostu niezdolne do realizowania swoich podstawowych funkcji. Sytuacja zatem nie tylko zmuszała do korzystania z pomocy władz federalnych, ale i całkowicie usprawiedliwiała wkraczanie przez unię w szereg sfer należących tradycyjnie do kompetencji stanów. Te chcąc nie chcąc musiały więc akceptować ograniczanie swych uprawnień, licząc jednocześnie, że kiedy sytuacja gospodarcza się poprawi, to wszystko wróci do stanu wyjściowego. Tak się jednak nie stało, a rozbudowana administracja federalna nie tylko nie chciała rezygnować z uzyskanych pozycji, ale podejmowała ciągle nowe inicjatywy rozszerzające zakres swoich zainteresowań kosztem stanów. Jakkolwiek powodowało to kolejne spory, rozstrzygane zwykle w konkretnych przypadkach przez Sąd Najwyższy, to tendencja na rzecz wzmocnienia unii kosztem stanów trwała do początku lat siedemdziesiątych XX wieku. Dopiero wtedy i zwłaszcza w latach osiemdziesiątych nastąpiło wyraźne ograniczenie ekspansji administracji federalnej.

Jak zatem widać, w ramach określonych konstytucyjnie relacji podstawowych ośrodków władzy w państwie, określona praktyka konstytucyjna wprowadzała różnorakie modyfikacje. Połowa XX wieku okazała się okresem wydatnego wzmocnienia władzy wykonawczej w strukturze władz federalnych oraz w relacji do stanów. Stało się to podstawą do przyjęcia tezy o przekształceniu się ustroju amerykańskiego w model **republik prezydenckiej**. Jednak zapisane w konstytucji instytucje równowagi i hamowania (*checks and balances*) wykazywały w dłuższej perspektywie czasowej wewnętrzną zdolność tego systemu do przywracania pierwotnie zakładanej równowagi. W tym sensie założenia sformułowane przez „Ojców Założycieli” stworzenia właśnie takiego modelu ustrojowego, który gwarantowałby elementarny ład i harmonię między głównymi częściami Rządu, okazały się skuteczne. Sprawdziły się one nawet w zupełnie nowych realiach społecznych, gospodarczych, kulturalnych czy politycznych, co dowodzi ich niezwykłego geniuszu.

2.3. Francja

Restytucja władzy Burbonów w 1814 r., na krótko przerwana powrotem Napoleona, oznaczała próbę odbudowy ustroju Francji przedrewolucyjnej, tyle tylko że w sposób ograniczony już choćby normami konstytucyjnymi. Nadana przez Ludwika XVIII Karta Konstytucyjna z 1814 r. stała się w pewnym sensie wzorem dla tych reżimów absolutnych, które pod wpływem zmian, jakie niosła epoka rewolucyjna i napoleońska w Europie, rozumieli konieczność wprowadzenia choćby częściowych zmian w dotychczasowym kształcie ustrojowym.

W przypadku Francji nie nastąpiła jednak długotrwała stabilizacja wewnętrzna, a w ślad za tym następujące po sobie fale niepokojów wymuszały kolejne zmiany ustrojowe. Specyfiką francuską było jednak to, że zmiany te nie zawsze odpowiadały pierwotnym intencjom ośrodków wzniecających zaburzenia rewolucyjne. Rewolucje obejmowały bowiem głównie Paryż, zaś prowincja francuska, pamiętająca zbrodnie okresu rewolucji, zdecydowanie niechętnie odnosiła się do intelektualnych nowinek. Paradoksalnie zatem wywalczane przez radykałów zmiany prowadzące do demokratyzacji prawa wyborczego prowadziły do wybierania podczas kolejnych elekcji przedstawicieli środowisk konserwatywnych. Ta prawidłowość ujawniła się w ciągu całego XIX wieku.

Tak zatem pierwotnie określony kształt ograniczonej monarchii konstytucyjnej został zmieniony w efekcie tzw. rewolucji lipcowej 1830 r. Oznaczało to istotne zwiększenie reprezentatywności niższej izby parlamentu oraz pewne ograniczenie prerogatyw królewskich. Kolejna rewolucja 1848 r. doprowadziła do obalenia monarchii, wprowadzenia jednoizbowej reprezentacji politycznej i powszechnego wyboru prezydenta. Jednak zwycięstwo w wyborach środowisk zachowawczych, a później wykorzystanie zapotrzebowania na silną władzę jednostki, doprowadziło do proklamowania cesarstwa przez Napoleona III. Ten kształt ustrojowy upadł wraz z klęską Francji w konfrontacji z Prusami w 1870 r. Powstała III Republika, która wobec początkowej dominacji formacji monarchistycznych miała być jedynie epizodem na drodze do restytucji monarchii. W związku z tym przejściowy charakter miały też mieć regulacje konstytucyjne przyjęte w 1875 r., a ich głównym celem miało być stworzenie warunków ustrojowych dla powrotu króla. Stało się inaczej, a model ustrojowy III Republiki stał się nie tylko najdłuższym funkcjonującym w dziejach

konstytucjonalizmu francuskiego, ale też okazał się bez wątpienia jednym z najbardziej naśladowanych rozwiązań w innych krajach.

Zanim przejdziemy do bliższej analizy tych rozwiązań w kontekście usytuowania władz wykonawczych, kilka uwag na temat wcześniej istniejącej praktyki. Wspomniany akt z 1814 r. składał całą władzę wykonawczą (jak również decydujący wpływ na funkcjonowanie ciał reprezentacyjnych) w ręce władcy. To on był zwierzchnikiem ministrów, których swobodnie powoływał i odwoływał, ci zaś ponosili polityczną odpowiedzialność wyłącznie przed monarchą. Ministrowie nie tworzyli kolegium w postaci rady ministrów i byli zobowiązani do kontrasygnowania aktów królewskich. Ten stan nie zmienił się istotnie po rewolucji 1830 r., zasadnicze znaczenie miało bowiem w tym czasie wzmocnienie pozycji izb parlamentarnych. Przemiany, jakie nastąpiły w efekcie rewolucji 1848 r., utrzymały sytuację decydującego wpływu na funkcjonowanie egzekutywy ze strony najpierw prezydenta republiki, a następnie cesarza. Do 1871 r. wpływ izb parlamentarnych na funkcjonowanie ministrów był w istocie znikomy. Nie zaszły w tym okresie również żadne zasadnicze zmiany w konstrukcji władz administracyjnych w terenie, a samorząd terytorialny pozostawał odległą ideą.

Pierwotna konstrukcja przepisów konstytucyjnych z 1875 r. zachowywała kluczową pozycję prezydenta republiki w systemie władz naczelnych, ale jednocześnie wprowadzała nową w systemie francuskim **instytucję odpowiedzialności politycznej ministrów** przed obiema izbami parlamentu. Miała to być odpowiedzialność indywidualna za akty własne i solidarna za politykę całego gabinetu. Gabinet jednak, podobnie jak w modelu amerykańskim, podporządkowany był prezydentowi, który zachowywał decydujący wpływ na jego skład personalny i kierunki działania. Prezydent posiadał też kluczowe kompetencje w najważniejszych decyzjach państwa.

Jakkolwiek prezydent powoływany miał być w wyborach pośrednich przez połączone izby parlamentu, to jednak możliwość reelekcji oraz długość kadencji (7 lat) powodowały, że jego pozycja wobec parlamentu była bardzo silna (do tego nie ponosił odpowiedzialności politycznej).

Jednak praktyka ustrojowa III Republiki, zwłaszcza od schyłku XIX wieku, przyniosła całkowitą modyfikację zasad konstytucyjnych. Początkowo silna pozycja prezydentów republiki uległa zasadniczemu załamaniu. Dominującą pozycję zdobyły izby parlamentarne, które *de facto* zdominowały działalność naczelnych władz państwa. Osłabienie pozycji prezydenta

dokonało się przede wszystkim przez wyłonienie funkcji prezesa rady ministrów oraz uzależnienie możliwości funkcjonowania gabinetu od posiadania poparcia większości parlamentarnej. Dzięki umiejętnemu stosowaniu zasady politycznej odpowiedzialności ministrów przed izbami, uzyskały one decydujący wpływ na skład i program działania rządu. Jednocześnie decydujące funkcje związane z odpowiedzialnością za bezpośredni zarząd państwem przeszły na osobę premiera. Prezydenci jedynie w sensie formalnym powoływali premierów, a następnie na ich wniosek ministrów, ale decydujące znaczenie dla trwałości gabinetu miała zdolność do uzyskania dlań większości w izbach.

Jednocześnie wszakże oblicze izb parlamentarnych stało się bardzo zróżnicowane. W przeciwieństwie do Anglii czy USA, we Francji nie doszło bowiem do ukształtowania się systemu dwupartyjnego. Bogactwo życia politycznego i postaw ideowych doprowadziło do wykształcenia dziesiątek partii i formacji, a ciągle zmieniane ordynacje wyborcze utwierdzały postępujące rozbicie polityczne. Efektem tego były bardzo głębokie podziały w parlamencie, co skutkowało daleko idącą destabilizacją władz wykonawczych. Dość powiedzieć, że w okresie od 1875 do 1914 r. Francja posiadała 140 gabinetów, co pokazuje, jak dalece płynna była tam sytuacja polityczna. Dodać wszakże trzeba, że ów brak stabilności paradoksalnie wzmacniał postaci wybitne, które tak w życiu parlamentarnych jak i gabinetowym mogły odgrywać znaczącą nieraz rolę. Będący jednym z symboli III Republiki A. Briand pełnił funkcję premiera 11 razy, zaś ministra 25 razy.

Francuska opinia publiczna w pewnym sensie przywykła do takiego kształtu systemu politycznego i wskazany wyżej brak stabilizacji tak w rządzie, jak i w parlamencie nie przeszkadzał w rozwoju kraju. Odnosząc to do doświadczeń burzliwych czasów rewolucji, względny spokój był w pewnym sensie mniejszym złem. Nie od rzeczy będzie także dodać, że taki stan w istocie odpowiadał bardzo różnym organizacjom nieformalnym, często utajnionym, które w tym okresie odgrywała we francuskim życiu politycznym kluczową wręcz rolę.

Kłęska w wojnie z Prusami wymusiła także zmiany w systemie organizacji władz terytorialnych republiki. Dotychczasowy napoleoński model scentralizowanej administracji rządowej z nikłymi elementami wpływu wspólnot terytorialnych na funkcjonowanie władz lokalnych stawał się anachronizmem na tle Prus (i w ogóle państw II Rzeszy) czy Austro-Węgier,

nie mówiąc o szeregu mniejszych krajów europejskich. Stąd istniał również nacisk społeczny na przeprowadzenie pewnych zmian.

Utrzymany więc został dotychczasowy model podziału terytorialnego na departamenty, dalej okręgi (podprefektury), kantony i wreszcie gminy wiejskie i miejskie. Zachowana została silna pozycja prefektów, mianowanych przez prezydenta na wniosek ministra spraw wewnętrznych. Na kolejnym szczeblu utrzymana została instytucja podprefektów, o pozycji zbliżonej do starostów w Austrii czy Prusach. Kantony nie posiadały odrębnej władzy administracyjnej, były bowiem jednostką utworzoną dla celów funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Przy prefektach funkcjonowały dwa ciała: rada generalna oraz rada prefekturalna. Oba ciała miały charakter doradczy wobec prefekta, pierwsza zaś z nich miała uprawnienia organu *quasi*-samorządowego. Jednak rada generalna nie posiadała żadnych organów wykonawczych, stąd pozostawała w istocie w zależności od prefekta. Także stopień jej reprezentatywności (nie pochodziła z wyborów powszechnych) był bardzo ograniczony.

Zasadnicza zmiana nastąpiła na szczeblu najniższym, którego nowy ustrój władz uregulowano w 1884 r. Zmiana ta polegała przede wszystkim na wprowadzeniu powszechnych wyborów do ciał reprezentacyjnych w gminach wiejskich i miejskich, czyli odpowiednio do rad wiejskich i miejskich. Ciała te uzyskały szerokie uprawnienia dotyczące spraw swych wspólnot terytorialnych, zaś organem wykonawczym rad stał się mer wraz pomocnikami. Mer, będący dotychczas urzędnikiem rządowym, stał się wybieranym przez radę wykonawcą jej uchwał. Jednocześnie odpowiadał za realizację zadań rządowych w gminie.

Kształt władz terytorialnych republiki francuskiej okazał się dziełem jeszcze bardziej trwałym niż same regulacje konstytucyjne. W praktycznie niezmienionym kształcie administracja publiczna republiki działała przez kolejne niemal sto lat.

2.4. Czechosłowacja

Reagując na rozkład wewnętrzny monarchii Habsburgów, istniejący już wcześniej Czechosłowacki Komitet Narodowy uznał się 28 października 1918 r. za rząd tymczasowy, a jego kierownictwo objął Karel Kramar. Skład i oblicze polityczne tego rządu było odzwierciedleniem sympatii

politycznych ujawnionych w ostatnich przed wojną odbytych na terenie Czech wyborach do austriackiej Rady Państwa.

Wkrótce utworzona została na obszarach wchodzących w skład węgierskiej części imperium Słowacka Rada Narodowa, a w ślad za tym w skład Komitetu weszli również przedstawiciele Słowaków.

W początkach listopada 1918 r. po takim rozszerzeniu swego składu o reprezentantów innych stronnictw czeskich, jak i o wspomnianych przedstawicieli Słowaków, Komitet w Pradze uznał się za Zgromadzenie Narodowe. Już na pierwszym posiedzeniu Zgromadzenia 14 listopada 1918 r. przyjęto **tymczasową konstytucję** oraz wybrano **prezydenta** (w osobie T. Masaryka) oraz rząd z Kramarem na czele.

Konstytucję Republiki Zgromadzenie Narodowe uchwaliło jednogłośnie po upływie pewnego czasu **29 lutego 1920 r.** Akt ten przetrwał bez zmian aż do upadku państwa w 1939 r. Dokument ten wzorowany był na konstytucji III republiki francuskiej, która stanowiła najważniejszy punkt odniesienia niemal we wszystkich dziedzinach życia kształtującego się państwa.

Konstytucja w pierwszym artykule określała zasadę zwierzchnictwa narodu, ale suwerenem był *naród czechosłowacki*. Twórcy konstytucji i państwa uznali zatem ścisłą jedność narodów czeskiego i słowackiego, ale jak miała to wykazać przyszłość, było to założenie nadmiernie idealistyczne i nieliczące się z faktycznymi realiami.

W myśl założeń konstytucji Czechosłowacja miała być republiką demokratyczną, gwarantującą poszanowanie podstawowych swobód zwłaszcza stanowiącym olbrzymią część (blisko 50%) populacji państwa mniejszościom narodowym. Jednak i tu praktyka ustrojowa i realia dwudziestolecia międzywojennego wykazały, jak dalece życie odbiegało od formalnych zapisów.

Pierwotnie, jeszcze w postanowieniach tymczasowej konstytucji z 1918 r., kluczową pozycję w strukturze władz państwa zajmować miała Rada Ministrów i dwuizbowy parlament. Wszakże po wyborze Masaryka, wskutek jego sprzeciwu wobec zmarginalizowania w tymczasowej regulacji pozycji Prezydenta, ostateczna wersja postanowień konstytucyjnych zawierała już znaczące wzmocnienie głowy państwa.

Prezydent Republiki wybierany był zatem wprawdzie w wyborach pośrednich na siedem lat przez Zgromadzenie Narodowe, ale zakres jego wpływu na Radę Ministrów i na ustawodawstwo uległ rozszerzeniu.

Przede wszystkim uzyskał on prawo mianowania premiera oraz ministrów (choć musieli oni posiadać zaufanie parlamentu). Miał też prawo do uczestniczenia i przewodniczenia pracom rządu. W ten pośredni niejako sposób uzyskał on możliwość realizowania inicjatywy ustawodawczej, którą formalnie obok parlamentu miała tylko Rada Ministrów. Mógł on także wzywać ministrów na narady czy żądać od nich pisemnych opinii w sprawach dotyczących bieżących decyzji państwowych. Te uprawnienia były istotną modyfikacją klasycznego modelu francuskiego, zakładającego znaczącą marginalizację urzędu Prezydenta.

Władza ustawodawcza w republice należała do dwuizbowego **Zgromadzenia Narodowego**. Jego **Izba Niższa** składać się miała z 300 posłów wybieranych na pięć lat, zaś **Senat** ze 150 senatorów, wybieranych na siedem lat. Oprócz funkcji ustawowych parlament miał także rozbudowane kompetencje kontrolne tak wobec prezydenta, jak i rządu. Wobec nich mógł on zatem wszczynać w szczególnych przypadkach procedurę związaną z pociąganiem do odpowiedzialności konstytucyjnej. Premier i ministrowie mogli być też pociągani do odpowiedzialności politycznej.

Bieżący zarząd państwem należał do kompetencji **rady ministrów z premierem** na czele. Premier odpowiadał za kształt personalny rządu, do niego należało też określanie politycznego kierunku działalności rady ministrów, od tego zależało bowiem uzyskanie zaufania ze strony Izby Niższej.

Warto na tym miejscu wskazać, że olbrzymią rolę w funkcjonowaniu systemu czechosłowackiego w praktyce odgrywały czynniki nieformalne. W szczególności wykraczającą nawet poza ramy konstytucyjne rolę odgrywali obaj prezydenci republiki – Masaryk, a następnie E. Benes. To wokół nich koncentrował się nieformalny ośrodek polityczny, składający się z liderów pięciu największych ugrupowań politycznych czeskich i słowackich, decydujący praktycznie o wszystkich sprawach republiki. Funkcjonowanie tego ośrodka wynikało w pierwszym rządzie z tego, ażeby zablokować możliwość uzyskania realnego wpływu na sprawy państwowe przez reprezentacje polityczne mniejszości narodowych, zwłaszcza ugrupowania niemieckie i węgierskie, a także słowackich nacjonalistów. Właśnie niechęć do tych formacji była głównym czynnikiem cementującym współpracę prezydentów z liderami partii i pozwalała wpływać w decydującym stopniu na kierunki polityczne pracy rządu i parlamentu

Państwo czechosłowackie podzielone było na pięć **krajów**, te zaś dzieliły się na **żupy** (odpowiedniki województw) i dalej na **powiaty**. Największym

krajem były Czechy z dziewięcioma żupami, następnie Słowacja z sześcioma żupami, Morawy z czterema żupami, Ruś Zakarpacka z jedną żupą i wreszcie tzw. Śląsk Opawski z dwoma żupami.

2.5. Finlandia

Podstawy konstytucyjne Wielkiego Księstwa Finlandii sformułowane zostały jeszcze w 1772 r. przez Szwedów w postaci **Aktu o Formie Rządu**. Także i ten dokument określał podstawy funkcjonowania władz fińskich w okresie dominacji rosyjskiej, a więc po 1809 r. Jego uzupełnieniem był przyjęty w 1906 r. **Akt o Parlamencie**, regulujący zasady funkcjonowania ciał reprezentacyjnych.

W okresie walki o niepodległość, jeszcze w początkach 1917 r. Senat fiński powołał Komisję Konstytucyjną, która przygotowała projekt nowej regulacji. Został on ostatecznie przyjęty jako zasadniczy – choć nie jedyny – **akt konstytucyjny** 17 lipca 1919 r. Jego uzupełnieniem był wspomniany **akt o parlamencie**, zastąpiony nową regulacją o podobnym tytule 13 stycznia 1928 r. Ponadto jeszcze kilka innych ustaw tworzyło łącznie konstytucję Finlandii, której status jako republiki ostatecznie rozstrzygnięto również w początkach 1919 r.

Konstytucja fińska stworzyła bardzo ciekawy model ustrojowy, łączący z jednej strony stosunkowo silne uprawnienia jednoizbowej reprezentacji narodowej, z drugiej zaś daleko idące kompetencje prezydenta będącego nie tylko głową państwa, ale i realizatorem wielu istotnych funkcji w zakresie bieżącego zarządzania państwem.

Przyjęto zatem tu zasadę zwierzchnictwa narodu realizowaną przede wszystkim przez wspomniany jednoizbowy parlament – *Eduskuntę*.

Parlament posiadał władzę ustawodawczą, do niego należało wyłączne prawo do stanowienia praw pociągających za sobą obciążenia na rzecz państwa. Parlament uzyskał też **uprawnienia kontrolne** wobec rady ministrów. Rząd nie mógł bowiem funkcjonować bez posiadania zaufania ze strony większości parlamentarnej. Eduskunta, licząca 200 posłów, wybierana była na trzyletnią kadencję wedle bardzo demokratycznej ordynacji wyborczej, dającej czynne prawo wyborcze mężczyznom i kobietom powyżej 24 lat życia.

Niezwykle silną pozycję konstytucja dawała **prezydentowi**, którego wybierało specjalne kolegium elektorów, wyłaniane jednak w wyborach powszechnych. Kadencja prezydenta wynosiła 6 lat i nie było ograniczeń w liczbie sprawowanych kadencji. Prezydent nie tylko powoływał premiera, a na jego wniosek ministrów (miał też prawo ich dymisjonowania), choć musiał tu uwzględnić opinię określonej większości parlamentarnej. Prezydent kierował polityką zagraniczną państwa, kierował jego siłami zbrojnymi, miał też szereg istotnych prerogatyw w zakresie mianowania na określone stanowiska cywilne i wojskowe. Szczególnym uprawnieniem prezydenta była też możliwość bezpośredniego kierowania pracami rządu, obradującego z jego inicjatywy i pod jego prezydencją. Posiadał on także bardzo istotne kompetencje w procesie stanowienia prawa. Miał zatem obok parlamentu i prawo inicjatywy ustawodawczej (projekty przygotowywał jednak rząd), mógł wetować ustawy uchwalone przez parlament. Było to weto zawieszające, ponowne uchwalenie ustawy wyższą większością głosów obalało bowiem sprzeciw prezydenta. Miał on również bardzo istotne uprawnienie do rozwiązywania parlamentu i zarządzania wyborów, ale decyzje taką podejmować mógł jedynie na umotywowany wniosek premiera. Z drugiej strony nie ponosił odpowiedzialności politycznej przed parlamentem, mógł jedynie być postawiony w stan odpowiedzialności konstytucyjnej za naruszenie konstytucji bądź popełnienie przestępstwa. Nietypowo rozwiązano tu problem kontrasygnaty, która przyjęta nie oznaczała, że kontrasygnujący przejmował odpowiedzialność za skutki określonych aktów, ale stwierdzała jedynie formalną poprawność jego wydania.

Jak widać, w świetle powyższych uprawnień prezydenta oraz roli parlamentu pozycja **rządu** była w istocie bardzo słaba. W praktyce ustrojowej stał się on zatem swoistym narzędziem realizowania przez prezydenta bieżącego zarządu państwem przy pewnej, stosunkowo mimo wszystko ograniczonej kontroli reprezentacji narodowej. Jednak fakt umocowania prezydenta właśnie w wyborze dokonywanym w praktyce przez naród, stwarzał mu tak silną pozycję ustrojową, z którą musiał się też liczyć parlament.

Odbudowa administracji polskiej po I wojnie światowej.

3.1. Odbudowa państwa polskiego

Kiedy w początkach sierpnia 1914 r. rozpoczęły się działania wojenne, a wraz z nimi wielki konflikt europejski, z całą mocą podniesiona została na arenie międzynarodowej „sprawa polska”. Postawa dużego narodu w kluczowym miejscu Europy, zamieszkującego obszar będący jednym z głównych teatrów wojennych, nie mogła być dla mocarstw rozbiorowych obojętna. Te zaś, a zwłaszcza zgodne dotąd w sprawach polskich Niemcy i Rosja, znalazły się w przeciwnych obozach wojennych.

Mimo wielu różnic politycznych, jakie występowały w tym trudnym okresie wśród polskich elit politycznych, istniało daleko idące współdziałanie w tworzeniu i poszerzaniu marginesu swobody, a z czasem w budowaniu polskich instytucji państwowych. Politycy polscy widzieli szanse przynajmniej na poszerzenie zakresu swobody i rozbudowę instytucji narodowych i nie zamierzali tracić tak sprzyjającej okazji na zmiany. Sytuacja była wszakże mocno zróżnicowana na poszczególnych obszarach zaborczych.

Najlepiej proces ten można zaobserwować, analizując rozwój instytucji polskich na terenach tzw. Królestwa Kongresowego. Mimo pewnej liberalizacji polityki carskiej po rewolucji lat 1905–1907 i ewolucji w kierunku monarchii konstytucyjnej, Polacy nie odczuli w poważniejszym zakresie efektów tych zmian. Na uwagę zasługuje tu jedynie dosyć rozbudowana i w pewnym zakresie spolonizowana struktura samorządów wiejskich na tym obszarze. To właśnie w Królestwie od sierpnia 1914 r. tworzone były instytucje i struktury, które odegrać miały kluczową rolę w odbudowie Niepodległości.

W Małopolsce Wschodniej i Zachodniej zakres swobód był największy. Także skala rozwoju polskich instytucji, działających w ramach autonomicznych struktur państwa austriackiego, była nieporównywalna z innymi ziemiami polskimi. Podjęte zostały tu zatem działania, które były

swego rodzaju wyjściem poza ramy prawno-ustrojowe tego państwa i otwartą próbą tworzenia instytucji niepodległego państwa.

Na terenach zaboru pruskiego niemal do końca działań wojennych nie miały miejsca poważniejsze próby budowy polskich instytucji quasi-państwowych. Podobnie rzecz się miała z Kresami Wschodnimi, czyli ziemiami zaboru rosyjskiego poza Królestwem.

Już 3 sierpnia 1914 r. powstał Komitet Obywatelski miasta Warszawy. Formalnie Komitet powstał w celu zaradzenia brakom żywności, jednak w ciągu kilku kolejnych tygodni całe Królestwo pokryte zostało siecią takich komitetów we wsiach, gminach, miastach i powiatach. W komitetach działali najaktywniejsi przedstawiciele różnych polskich stowarzyszeń i związków, którzy pod pozorem załatwiania w nich spraw aprowizacyjnych, sanitarnych czy porządkowych, tworzyli całkowicie polskie struktury quasi-administracyjne i to na wszystkich szczeblach.

Zwieńczeniem tego procesu było powołanie 10 września 1914 r. **Centralnego Komitetu Obywatelskiego**. Komitet ten został zatwierdzony przez władze rosyjskie i powołał kilkanaście sekcji i departamentów, które stały się najlepszą w ówczesnych warunkach szkołą i formą pracy państwowej. Przez struktury tych komitetów przewinęły się tysiące osób, które już wkrótce stanowiąc będą trzon polskiego aparatu państwowego. Zwrócić też trzeba uwagę na fakt, że struktury komitetów objęły zakresem swego oddziaływania także te tereny Małopolski, czyli zaboru austriackiego, które w 1914 r. zostały zajęte przez wojska rosyjskie.

Komitety stopniowo rozszerzały zakres swojego oddziaływania także na płaszczyźnie rzeczowej, systematycznie rozbudowując struktury wykonawcze. Niezmiernie istotne było uzyskanie w końcu lipca 1915 r. zgody na powołanie przez komitet warszawski Straży Obywatelskiej w mieście. W ciągu kilku dni zorganizowano wielotysięczną grupę ochotników, a siłą rozpędu straż zaczęto tworzyć praktycznie w całym Królestwie. To te struktury przejmowały czynności porządkowe w momencie opuszczania przez wojska rosyjskie terenów Polski centralnej. Wspomnieć też trzeba o tym, że Centralny Komitet Obywatelski przygotował koncepcję uruchomienia polskiego sądownictwa. Opracowano nie tylko odpowiednie kwestie ustrojowe sądów pokoju i sądów wyższych instancji, ale też ustalono wszelkie kwestie personalnej ich obsady. W efekcie, nazajutrz po ustąpieniu Rosjan, podjęły one działalność.

5 sierpnia 1915 r. do Warszawy wkroczyły wojska niemieckie, a wkrótce objęły one nie tylko całość ziem Królestwa, ale także pozostałe ziemie polskie wchodzące w skład zaboru rosyjskiego. Konsekwencją tego było w pierwszym rządzie przejście inicjatywy w dalszym prowadzeniu spraw polskich przez Niemcy.

Tymczasem w zaborze austriackim jeszcze w końcu lipca 1914 r. powstał **Centralny Komitet Narodowy**, który był zdominowany przez galicyjskich narodowych demokratów. Działała też od 1912 r. **Komisja Skonfederowanych Stronnictw Niepodległościowych**, skupiająca przedstawicieli pozostałych, najważniejszych stronnictw galicyjskich. Z uwagi na to, że jak już wspominałem, zakres swobód w zaborze austriackim był w porównaniu z innymi terenami ziem polskich najszerszy, główną troską polskich elit politycznych były tu starania o zorganizowanie polskich formacji wojskowych. W efekcie wielu różnorodnych zamierzeń 16 sierpnia 1914 r. zawiązano **Naczelny Komitet Narodowy**, który miał pełnić funkcję *najwyższej instancji w zakresie spraw wojskowej, skarbowej i politycznej organizacji zbrojnych sił polskich*. Wskutek działań Komitetu utworzony został **Departament Wojskowy**, który podjął akcję formowania Legionów Wschodniego i Zachodniego.

Było to bardzo znaczące wydarzenie, oznaczało bowiem powstanie pierwszych od kilkudziesięciu lat polskich formacji wojskowych i to pod polskim dowództwem. Towarzyszyło temu tworzenie administracyjnego zaplecza dla tworzonych formacji w postaci szeregu urzędów i placówek obsadzanych i kierowanych przez Polaków już nie pod kierunkiem austriackich zwierzchników, ale w strukturze podporządkowanej polskiemu ośrodkowi dyspozycyjnemu w postaci NKN.

Tymczasem w sierpniu 1915 r. po zajęciu obszarów Polski centralnej przez wojska niemieckie i austriackie, powołane zostały generalne gubernatorstwa z generalnymi gubernatorami na czele. Ich zadaniem było wykonywanie w imieniu tych obu państw zarządu ziem okupowanych, formalnie należących do Rosji. Początkowo Niemcy nie mieli sprecyzowanej wizji swej polityki wobec Polski i Polaków i dążyli głównie do ograniczenia samodzielnej inicjatywy w tym zakresie swego austriackiego alianta. Jednocześnie, po krótkim tolerowaniu powstałych w ostatnim okresie pobytu Rosjan instytucji polskich, przystąpili do ich demontażu. Dotyczyło to przede wszystkim sieci polskich sądów, które utworzone zostały w okresie przejściowym. Udało się wszakże uratować bardzo już

rozwinęty system polskiego szkolnictwa, a nawet dzięki wysiłkowi warszawskiego komitetu obywatelskiego uruchomić 15 listopada 1915 r. Uniwersytet Warszawski i Politechnikę Warszawską.

Komitet ten rozwijał też swoją aktywność na coraz więcej obszarów życia. Kiedy więc kierujący nim ks. Z. Lubomirski 5 sierpnia 1915 r. został przez Niemców mianowany prezydentem Warszawy, komitet *de facto* przejął funkcję jego organu wykonawczego. Równocześnie okupanci wprowadzili w 21 innych miastach Królestwa *quasi*-samorządy, czyli struktury, które pochodziły z ich nominacji, ale którym przyznano znaczny zakres działania. Stopniowo struktura tych władz samorządowych rozwinięta została na obszar całego Królestwa, co było znaczącym faktem z punktu widzenia odtwarzania na tym obszarze podstawowych instytucji administracyjnych, znajdujących się w rękach polskich.

Zatem obok obszaru Małopolski (zaboru austriackiego) tereny Królestwa stały się drugą częścią Polski, na której powstały zręby polskiego aparatu państwowego. Ważnym wydarzeniem było też wprowadzenie 5 maja 1916 r. ordynacji wyborczej do samorządu Warszawy. Stało się to w następstwie mających wielki zasięg patriotycznych manifestacji z okazji rocznicy uchwalenia konstytucji majowej. Wybory odbyły się bardzo szybko, bo już 16 lipca 1916 r. Choć oparte o system kurialny, wyłoniły w centrum polskiego życia publicznego pierwszą, mającą realny mandat społeczeństwa, instytucję władzy państwowej, tym samym istotnie uniezależniając ją od dyspozycji okupanta.

Tymczasem Niemcy, pod wpływem rosnących trudności wojennych i wyczerpywania się rezerw, zwłaszcza ludzkich, a także dążąc do stworzenia rozwiązań porządkujących sytuację w Europie Środkowej w myśl ich strategicznych założeń, postanowili podjąć bardziej aktywną politykę wobec Polaków. Jej wyrazem był tzw. **akt 5 listopada**, który był formalnym odzwierciedleniem woli cesarza niemieckiego i austriackiego. W tej deklaracji stwierdzali oni, że z ziem *panowaniu rosyjskiemu wydartych* tworzą *państwo samodzielne z dziedziczną monarchią i ustrojem konstytucyjnym*. Co ważne, monarcha austriacki w tym samym dniu wydał dekret, mocą którego tereny tzw. Galicji uzyskały prawo *do samodzielnego urządzania swoich praw krajowych aż do pełnej miary tego, co z jego przynależnością do całości państwa (...) się zgadza*".

Niezależnie od oceny intencji obu zaborców, tak otwarte postawienie sprawy odbudowy polskiej państwowości, zwłaszcza przez Niemców,

nadawało temu problemowi zupełnie nową jakość. Oznaczało bowiem jednoznaczne przełamanie obowiązującego dotąd między zaborcami *consensu* co do zapobiegania wszelkim staraniom o wskrzeszenie państwa polskiego.

Akt 5 listopada, zapowiadając utworzenie samodzielnego Królestwa Polskiego, acz nie przesądzał ani jego granic, ani jego ustroju, był przełomem w procesie budowy polskiego aparatu państwowego. Stwarzał mianowicie przesłanki do uruchamiania w pełni oficjalnych już polskich instytucji państwowych. 13 listopada 1916 r. ukazało się rozporządzenie gubernatora warszawskiego gen. Besselera o utworzeniu Rady Stanu i Sejmu w Królestwie. Ponieważ jednak społeczeństwo polskie generalnie nieufnie przyjęło nową politykę niemiecką, zwłaszcza zaś równoległe zabiegi wokół zorganizowania podporządkowanych cesarzowi sił zbrojnych, do realizacji planów Besselera nie doszło. Wobec tego 6 grudnia obaj generalni gubernatorzy wydali rozporządzenie o utworzeniu **Tymczasowej Rady Stanu**, której zadaniem miało być *współdziałanie przy tworzeniu dalszych urzędów państwowych w Królestwie Polskim*, w tym zwłaszcza administracji polskiej.

Tymczasowa Rada składać się miała z 15 osób mianowanych przez gubernatora niemieckiego i 10 osób mianowanych przez gubernatora austriackiego. Jako swoje naczelne zadanie Rada uznała stworzenie podstaw *konstytucyjnego ustroju państwa (...) zbudowanego na zasadach równouprawnienia wszystkich obywateli* oraz utworzenie *licznej, bitnej a kamej armii*. Zapowiadano też organizowanie polskiej administracji, skarbowości, odbudowę gospodarki i kultury. Tymczasowa Rada Stanu sformułowała w zatwierdzonej 3 lipca 1917 r. „Tymczasowej organizacji polskich Naczelných Władz Państwowych” podstawy działania planowanej do odtworzenia polskiej administracji państwowej.

Jednocześnie przystąpiono do formowania pierwszych struktur, w oparciu o które powstać miała polska, centralna administracja państwowa. Utworzone zostały w ramach sekretariatu TRS **Departamenty** (Sprawiedliwości, Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, Skarbu, Spraw Wewnętrznych, Gospodarstwa Społecznego, Pracy oraz Spraw politycznych – zajmował się polityką zagraniczną, powstała też Komisja Wojskowa, jako surogat ministerstwa spraw wojskowych), które były odpowiednikami ministerstw.

Byt Tymczasowej Rady nie okazał się jednak długi. 25 sierpnia 1917 r. wszyscy jej członkowie złożyli swe mandaty, protestując w ten sposób przeciwko internowaniu polskich żołnierzy I i III Brygady w następstwie tzw. kryzysu przysięgowego. Okupanci, nie chcąc jednak dopuścić do próżni instytucjonalnej, zaakceptowali najpierw funkcjonowanie **Komisji Przejściowej**, która rozbudowała struktury administracyjne departamentów, a następnie przystali na propozycje środowisk polskich postulujących wyłonienie regenta i pozostałych władz państwowych.

12 września 1917 r. powołana została trzyosobowa **Rada Regencyjna** (w skład Rady weszli Abp Aleksander Kakowski, Zdzisław Lubomirski i Józef Ostrowski), którą mocą patentu obydwu cesarzy ustanowiono *najwyższą Władzą państwową w Królestwie Polskim, aż do jej objęcia przez króla lub regenta*. Powołana miała też być Rada Stanu, która wraz z Radą Regencyjną miała wykonywać władzę ustawodawczą. Zastrzegano jednak prawo okupantów do wetowania projektów ustaw i rozporządzeń. Rada nie miała również prawa do występowania jako samodzielny podmiot w stosunkach międzynarodowych aż do ustania okupacji.

Stworzenie całkowicie polskiej, najwyższej instancji władzy Królestwa, było znaczącym krokiem w kierunku odbudowy państwa. Jakkolwiek władzę tę ustanawiał czynnik obcy, który utrzymywał też tę władzę w zależności od siebie, choć zawiadywała ona terenem o nieustalonych granicach, wreszcie była ubezwłasnowolniona na terenie międzynarodowym, była to jednak pierwsza po latach, najwyższa polska władza państwowa. Zważyć też trzeba, że stopień zależności Rady Regencyjnej i innych organów przez nią później ustanowionych od okupantów systematycznie się zmniejszał. Z perspektywy czasu, zwłaszcza przez pryzmat 11 listopada 1918 r., znaczenie tego faktu w oczywisty sposób jest umniejszone. Ale w tamtym momencie było to wydarzenie wielkiej wagi. Nie wiele jeszcze zapowiadało totalną klęskę wszystkich trzech zaborców. Przeciwnie, siły niemieckie, choć osłabione na zachodzie, na wschodzie dysponowały przygniatającą przewagą.

Ale ważne było jeszcze coś innego. Do momentu powstania Rady Regencyjnej wszystkie tworzone struktury polskie miały w istocie charakter *quasi*-państwowy. Powstanie Rady Regencyjnej, później i innych instytucji, uruchomienie jakże ważnego procesu stanowienia prawa polskiego, obejmującego swym zasięgiem coraz większą liczbę spraw, było zjawiskiem zupełnie nowym. W sposób niebudzący wątpliwości zaczęto

funkcjonować państwo polskie, które choć jeszcze ograniczone swoistą kuratelą zewnętrzną, to obejmowało praktycznie wszystkie najistotniejsze obszary życia społecznego i gospodarczego. Jak wielkie to miało znaczenie, świadczy fakt, że II Rzeczpospolita w całości recypowała cały praktycznie dorobek Rady Regencyjnej i jej instytucji.

Nie od rzeczy będzie wskazanie tu, że powołanie Rady związane było także bez wątpienia z ukonstytuowaniem się w dniu 15 sierpnia 1917 r. w Paryżu **Komitetu Narodowego Polskiego** z R. Dmowskim na czele. To zdominowane przez endecję ciało uznane zostało przez rządy alianckie – Anglii, Francji, Włoch i USA, za oficjalną reprezentację polską, a więc *quasi*-rząd emigracyjny. Komitet stał się także zwierzchnikiem wojsk polskich sformowanych we Francji oraz w Stanach Zjednoczonych. Tę swoistą wyłączność uznania ze strony Aliantów Komitet zachował aż do początków 1919 r., tj. do objęcia prezydentury Rady Ministrów przez I. J. Paderewskiego.

Ważnym wydarzeniem tego okresu było ponowne przekazanie z dniem 1 września 1917 r. przez władze niemieckie i austriackie w polskie ręce całości systemu sądowniczego włącznie z polskim **Sądem Najwyższym** oraz spraw szkolnictwa.

Następnym bardzo ważnym wydarzeniem było powołanie przez Radę Regencyjną pierwszego gabinetu – **Rady Ministrów**. 7 grudnia 1917 r. urząd premiera objął Jan Kucharzewski, a następnego dnia na jego wniosek powołany został gabinet składający się z 8 ministrów (Sprawiedliwości, Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, Skarbu, Handlu i Przemysłu, Rolnictwa i Dóbr Koronnych, Opieki Społecznej i Ochrony Pracy, Spraw Wewnętrznych i Aprowizacji). Faktycznie status ministerstw posiadały też Departament Spraw Politycznych prowadzący sprawy zagraniczne oraz Komisja Wojskowa.

Powstanie rządu „królewsko-polskiego” otwierało drogę do budowania całkowicie polskiego aparatu administracji publicznej na wszystkich szczeblach. Mimo późniejszych zmian gabinetów, utrzymana zostanie ciągłość funkcjonowania tego aparatu administracyjnego i nastąpi jego pełne przejęcie przez niepodległą już Polskę. W ten sposób obok systemu polskiego sądownictwa odtworzona została władza administracyjna będąca drugim filarem ustroju państwowego.

Jesienią 1918 r. na ziemiach polskich odczuwalny był już kryzys wewnętrzny w Niemczech i Austro-Węgrzech. Zbiegło się to z dłuższym

kryzysem rządowym, jaki nastąpił po złożeniu dymisji przez powstały w międzyczasie rząd królewsko-polski J. K. Steczkowskiego. Ówczesna sytuacja międzynarodowa nie sprzyjała już jednak inicjatywom Rady Regencyjnej. Wyrazem tego były nieudane próby tworzenia gabinetów przez J. Świerzyńskiego i J. Kucharzewskiego. Dopiero 23 października 1918 r. J. Świerzyński podjął się ponownej próby sformowania rządu i otrzymał stosowne nominacje. Ważnym momentem, wskazującym na postępującą emancypację tego ośrodka, było to, że jego gabinet funkcjonował już bez wymaganej dotąd akceptacji zaborców. Wyrazem zupełnie nowej sytuacji politycznej był również fakt, że w tym gabinecie formalnie już ustanowiono urzędy Ministrów Spraw Zagranicznych i Spraw Wojskowych.

Co jednak ważniejsze, jeszcze 10 października 1918 r. Rada Regencyjna poleciła pełniącemu obowiązki premiera B. Broniewskiemu *natychmiast wdrożyć kroki, celem najszybszego przejścia od władz okupacyjnych wszystkich działów zarządu krajem*. I rzeczywiście, wobec rozkładu niemieckiego aparatu państwowego, rozpoczęto przejmowanie wszystkich funkcji zarządu państwem w Polsce centralnej i na części Kresów Wschodnich. Bardzo ważne było też przejście przez Radę Regencyjną zwierzchnictwa nad polskimi siłami zbrojnymi dekretem z 12 października 1918 r.

3 listopada 1918 r. Rada Regencyjna przejęła formalnie administrowanie w austriackiej strefie okupacyjnej, uzgodniła też przejście całości władzy od Niemców na 15 listopada 1918 r.

W tym czasie na obszarach Małopolski Wschodniej 4 listopada zarząd z rąk austriackich przejmować zaczęła **Polska Komisja Likwidacyjna** z W. Witosem na czele. Jeszcze wcześniej, bo już 14 października 1918 r., w Księstwie Cieszyńskim władzę przejęła Rada Narodowa z księdzem J. Londzionem. Nawet w „sennej” dotąd Wielkopolsce 11 listopada ukonstytuowała się **Rada Ludowa**, która rozpoczęła przygotowania do przejścia władzy z rąk niemieckich. Zwieńczeniem tego lawinowego procesu przejmowania władzy z rąk okupantów było przeprowadzenie w pierwszej dekadzie listopada 1918 r. rozbrojenia w Polsce centralnej wojsk niemieckich i faktyczne przejście władzy przez ośrodki administracyjne podległe Radzie Regencyjnej.

Jednak w tym czasie wpływ Rady na rozwój wydarzeń stawał się coraz bardziej ograniczony. Wyrazem tego było powstanie w dniu 7 listopada 1918 r. w Lublinie **Tymczasowego Rządu Ludowego Republiki Polskiej** z I. Daszyńskim na czele. Ponieważ jednak bazę polityczną tego ośrodka

stanowiły głównie ugrupowania lewicowe z Polską Partią Socjalistyczną, i ta inicjatywa nie mogła liczyć na powszechną akceptację społeczną. Również w Krakowie podjęta została próba utworzenia rządu z Witosem na czele. W jego skład mieli wejść przedstawiciele ugrupowań politycznych ze wszystkich zaborów i zakładano, że przejmie on administrowanie krajem od Rady Regencyjnej.

W tym momencie, w obliczu grożącej anarchii i sporów różnych ośrodków *quasi*-rządowych o władzę w Polsce, 10 listopada 1918 r. powrócił z niewoli do Warszawy **J. Piłsudski**. Następnego dnia Rada Regencyjna przekazała mu „władzę wojskową” oraz zadeklarowała, że złoży władzę na ręce Rządu Narodowego, do którego tworzenia wezwwała wszystkie ośrodki polityczne w Polsce. Zwraca uwagę fakt, iż Piłsudski, który w ciągu kilkunastu godzin wyrósł na główną postać polityczną w kraju, zgodził się przyjąć nominację z rąk Rady Regencyjnej. Był to wyraz tego, że w burzliwych, rewolucyjnych czasach dostrzegał on potrzebę zapewnienia ciągłości rządu, władzy i prawa.

Z tego punktu widzenia sytuacja była dość komfortowa, gdyż cały, stworzony w ciągu minionych lat aparat administracyjny mógł już bez żadnych ograniczeń, „z marszu” przystąpić do pracy dla państwa polskiego. Pozycję Piłsudskiego wzmacniała też pełna wobec niego dyspozycyjność ośrodka lubelskiego.

Wobec silnych nastrojów rewolucyjnych 14 listopada Rada Regencyjna złożyła swą władzę w ręce Piłsudskiego i zakończyła swą misję. Równocześnie ten, skupiając praktycznie całą władzę w swej osobie, desygnował na urząd premiera powstającego rządu I. Daszyńskiego. To z kolei zaktywizowało ośrodki prawicowe i konserwatywne, które zmobilizowały znaczące poparcie społeczne. Napięcie to zmuszało zatem do szukania kandydatury premiera będącego do zaakceptowania przez szersze spektrum polityczne. 17 listopada, po złożeniu rezygnacji przez Daszyńskiego, desygnowany został na premiera J. Moraczewski. Po dwóch dniach Piłsudski dokonał zaprzysiężenia jego gabinetu. Choć to rozwiązanie nie satysfakcjonowało do końca prawicy, uspokoiło jednak w ówczesnej sytuacji rosnące napięcie.

Mimo tego niewątpliwego postępu w tworzeniu regularnych ośrodków władzy państwowej, mimo notyfikowania faktu odbudowy państwa polskiego rządowi innych państw, poważnym problemem było cały czas uznawanie za oficjalną reprezentację polską przez rząd zwycięskiej koalicji Komitetu w Paryżu. Zgodę narodową przynieść miało dopiero powstanie

w połowie stycznia 1919 r. wspomnianego wcześniej gabinetu Paderewskiego. Z tą chwilą uregulowane też zostały problemy reprezentacji Polski na terenie międzynarodowym przez rząd w Warszawie.

Powstanie gabinetu Moraczewskiego tworzyło w kraju sytuację zupełnie nową. To temu rządowi stopniowo podporządkowywały się wszystkie ośrodki władzy w dzielnicach. Był to też pierwszy, całkowicie swobodnie ukształtowany ośrodek władzy państwowej, który zaczął administrować krajem. Po drugie, 21 listopada 1918 r. Rada Ministrów uchwaliła **dekret „o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej”**, który następnego dnia zatwierdzony został przez Piłsudskiego. Jednocześnie Piłsudski objął funkcję **Tymczasowego Naczelnika Państwa**. Ten akt prawy określał podstawy ustrojowe odbudowującego się państwa. Był to dokument dość ogólnikowy, bo takie były okoliczności wewnętrzne i zewnętrzne, uniemożliwiające w tak krótkim czasie przygotowanie bardziej rozbudowanych regulacji.

Najwyższą władzę w państwie składano w ręce Tymczasowego Naczelnika Państwa, zaś władzę wykonawczą w ręce powoływanej przezeń **Rady Ministrów**. Określony został tryb tworzenia prawa, przy czym zastrzegano, że wszystkie te regulacje będą musiały uzyskać sankcje Sejmu Ustawodawczego. Taki tymczasowy ustrój państwa miał funkcjonować do czasu zwołania tegoż Sejmu, do którego jednocześnie niemal ogłoszono ordynację wyborczą.

10 lutego 1919 r. Tymczasowy Naczelnik Państwa otworzył pierwsze posiedzenie **Sejmu**. 296 posłów wybranych zostało w dniu 26 stycznia 1919 r w wyborach, które odbyły się na obszarach b. Królestwa Polskiego i Małopolski Zachodniej. Ponadto w skład Sejmu weszli także dotychczasowi posłowie do austriackiej Rady Państwa z Małopolski oraz posłowie polscy do Sejmu Rzeszy Niemieckiej, bowiem z uwagi na toczące się zmagania wojenne wybory się tam nie odbyły.

20 lutego Sejm uchwalił tzw. **Małą Konstytucję** (dokładnie nazwa tego aktu brzmiała: *Uchwała Sejmu o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa*), która do czasu uchwalenia Konstytucji miała regulować podstawy ustrojowe państwa. Wybory do Sejmu Ustawodawczego pozwoliły zatem wyłonić pierwsze, mające niekwestionowany mandat społeczny ciało, reprezentujące opinię Polaków.

Zgodnie z zapowiedzą złożoną w dekreście z 22 listopada 1918 r. Tymczasowy Naczelnik Państwa J. Piłsudski złożył swój urząd Sejmowi.

20 lutego 1919 r. Sejm podjął uchwałę, w której przyjął do wiadomości to oświadczenie, wyrażając podziękowanie za *pełne trudów sprawowanie urzędu w służbie dla Ojczyzny*. Jednocześnie wszakże, *aż do ustawowego uchwalenia treści (...) konstytucji* powierzył J. Piłsudskiemu sprawowanie urzędu **Naczelnika Państwa**, określając zasady funkcjonowania naczelników organów państwa w okresie przejściowym.

Ustalano zatem, że władzą suwerenną i ustawodawczą w Polsce miał być **Sejm Ustawodawczy**. Uchwalane przez Sejm ustawy miały być ogłaszane przez Marszałka Sejmu, ale z kontrasygnatą premiera (nazywanego tu Prezydentem Ministrów) oraz odpowiedniego ministra. Naczelnik Państwa miał być przedstawicielem państwa i najwyższym wykonawcą uchwał Sejmu w sprawach cywilnych i wojskowych. Do jego kompetencji należało powoływanie **Rządu** w pełnym składzie, ale konieczne tu było jego porozumienie w tym zakresie z Sejmem. Oznaczało to zatem konieczność posiadania przez rząd zaufania politycznej większości Sejmu. Tak Rząd, jak i Naczelnik Państwa ponosić mieli w myśl przyjętych postanowień polityczną odpowiedzialność przed Sejmem. Wymagano też, aby każdy akt Naczelnika Państwa posiadał kontrasygnatę odnośnego ministra.

Przyjęte przez Sejm rozstrzygnięcia obowiązywać miały, jak przewidywano, przez niezbyt długi okres konieczny do uchwalenia Konstytucji. W praktyce wszakże one obowiązywały do końca 1922 r. Stało się tak, mimo uchwalenia konstytucji w marcu 1921 r., ale w myśl postanowień wprowadzających w życie ustawę zasadniczą, jej postanowienia weszły w życie w zakresie regulującym funkcjonowanie najwyższych władz państwa dopiero po przeprowadzeniu kolejnych wyborów już do dwóch izb parlamentarnych.

Nadmienić też trzeba, że w okresie największego zagrożenia państwa w czasie wojny z Rosją bolszewicką, ustawą z dnia 1 lipca 1920 r. utworzone zostało specyficzne ciało pod nazwą **Rady Obrony Państwa**. W skład Rady wchodziłi oprócz Naczelnika Państwa jako przewodniczącego i marszałka Sejmu Ustawodawczego postowie w liczbie 10 oraz Prezes Rady Ministrów i trzech ministrów, a także trzech przedstawicieli armii. Ten wspólny organ Sejmu i Rządu ponosił odpowiedzialność za koordynowanie polityki państwa w okresie największego zagrożenia wojennego.

Uchwalenie konstytucji przeciągało się z trzech zasadniczych powodów. Po pierwsze trwająca wojna z bolszewicką Rosją oraz zmagania o ostateczne ukształtowanie granicy zachodniej były wielkim wyzwaniem

i zadaniem naczelnym. Stąd w oczywisty sposób skupienie wokół wynikających z tych problemów zagadnień musiało mieć znaczenie pierwszoplanowe. Po drugie Sejm był politycznie głęboko podzielony politycznie i uzgodnienie w nim stanowiska reprezentatywnego dla zdecydowanej większości musiało wymagać długotrwałych uzgodnień. Wreszcie po trzecie, Sejm, a ściślej większość ugrupowań w nim reprezentowanych, stała wobec dylematu określenia miejsca, jakie w systemie konstytucyjnych organów państwa miałyby zajmować bohater wojny o niepodległość, Naczelnik Państwa J. Piłsudski. Rozstrzygnięcie tych (i nie tylko tych) dylematów musiało wymagać czasu, stąd upłynął ponad rok, zanim Sejm zakończył pracę. W dniu **17 marca 1921 r.** wymaganą większością głosów Sejm uchwalił **Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej**, później nazwaną konstytucją marcową.

3.2. Konstytucyjne podstawy administracji w II RP

Fundamentalnymi zasadami, na których opierała się konstytucja marcowa, były zasada zwierzchnictwa narodu, zasada trójpodziału władzy oraz zasada republikańskiej formy rządów. Konstytucja zawierała bardzo szeroki katalog praw i obowiązków obywatelskich. Miały one gwarantować wszystkim obywatelom Rzeczypospolitej najdalej idące swobody.

Władza ustawodawcza w państwie polskim powierzona została dwuizbowemu parlamentowi, składającemu się z **Sejmu i Senatu**. Kształt parlamentu był przedmiotem długotrwałej kontrowersji między lewicą (postulującą jednoizbowość) a prawicą (opowiadającą się za dwoma izbami) sejmową. Ostatecznie przyjęto formułę dwuizbowości, ale jednocześnie nie dopuszczono do tego, by Senat stał się swoistą reprezentacją elit społecznych (takiej postaci izby wyższej nie akceptowała lewica).

Postanowienia konstytucji dawały pierwszeństwo i swoistą nadrzędność Sejmowi. Wyrażało się to przede wszystkim w wyposażeniu go w inicjatywę ustawodawczą oraz nadaniu mu w istocie wiodącej roli w kształtowaniu prawa. Obok Sejmu inicjatywę ustawodawczą posiadał też rząd, ale kierować on musiał swoje projekty najpierw do Sejmu. Odpowiedzialność polityczna rządu, jak również różne instrumenty kontroli funkcjonowania władzy wykonawczej, skoncentrowane zostały właśnie w Sejmie. Senat otrzymał jedynie prawo swoistego weta zawieszającego w stosunku

do ustaw uchwalanych w Sejmie. Proces legislacyjny kończony był podpisaniem ustawy przez Prezydenta RP, który jednak nie mógł odmówić wykonania tej czynności.

Oprócz funkcji stanowienia prawa, Sejm uzyskał istotne kompetencje kontrolne wobec rządu. Były one niezależne od możliwości pociągania premiera i ministrów do odpowiedzialności politycznej. Przede wszystkim rząd został zatem zobowiązany do corocznego przedstawiania Sejmowi dokładnych sprawozdań dotyczących stanu finansów publicznych państwa. W celu wykonywania kontroli całej administracji państwowej pod względem finansowym ustanowiona została wyspecjalizowana agenda w postaci Najwyższej Izby Kontroli. To Sejmowi Izba przedstawiać miała corocznie sprawozdania z wykonania przez rząd budżetu państwa i w ślad za tym wniosku o udzielenie lub nie absolutorium. Innym instrumentem kontroli wykonywanej przez Sejm była możliwość powoływania nadzwyczajnych komisji, dla zbadania określonych spraw. Komisjom takim przysługiwać miały uprawnienia do przesłuchiwania stron zainteresowanych czy wzywania świadków i rzeczoznawców. Wreszcie postom przysługiwało prawo do zwracania się wobec rządu lub poszczególnych z interpelacjami, ci zaś mieli obowiązek udzielenia satysfakcjonującej pytających odpowiedzi. Prawo do przedstawiania interpelacji, przysługiwało także senatorom.

Istotnym uprawnieniem Prezydenta wobec obu izb pozostało natomiast prawo do zwoływania, odraczania i zamykania Sejmu i Senatu. Mógł on też zwoływać w każdym czasie nadzwyczajne sesje izb z własnej inicjatywy bądź na żądanie trzeciej części postów. Jednocześnie w przypadku odroczenia sesji Sejmu, o ile nastąpić to miało po raz drugi bądź na czas dłuższy niż 30 dni, wymagana była zgoda Sejmu. Nie mógł wszakże Prezydent zamknąć jesiennej sesji Sejmu, o ile nie nastąpiło uchwalenie przez nią budżetu. Wreszcie Prezydent posiadał prawo rozwiązania Sejmu, o ile jednak zgodę na to wyraziło 3/5 senatorów. Natomiast Sejm mógł podjąć decyzję o samorozwiązaniu, pod warunkiem że zgodę na to wyraziło przynajmniej 2/3 postów.

Władzę wykonawczą zgodnie z konstytucją stanowili **Prezydent Rzeczypospolitej** oraz **Rada Ministrów**. Prezydent Rzeczypospolitej stać miał na czele władz wykonawczych państwa, aczkolwiek przyznany mu konstytucyjnie zakres kompetencji powodował, że jego wpływ na bieżący zarząd państwem był stosunkowo skromny.

Prezydent wybierany był na swój urząd w wyborach pośrednich przez **Zgromadzenie Narodowe**. Zgromadzenie to tworzyły połączone dla wyboru Prezydenta Sejm i Senat. Wybór dokonywany był w Zgromadzeniu bezwzględną większością głosów. Kadencja sprawującego urząd Prezydenta wynosiła siedem lat, a Konstytucja nie przewidywała ograniczeń w liczbie sprawowanych przez tę samą osobę kadencji. Jako zwierzchnik władzy wykonawczej, Prezydent powoływał i odwoływał premiera, a na jego wniosek ministrów, którzy wspólnie tworzyli Radę Ministrów.

Prezydent reprezentował państwo w stosunkach zewnętrznych, był również zwierzchnikiem sił zbrojnych. W czasie wojny kierownictwo wysiłkiem zbrojnym państwa przejmować miał Naczelnny Wódz mianowany przez Prezydenta na wniosek Prezesa Rady Ministrów. Prezydent, oprócz wymienionych wyżej uprawnień związanych z funkcjonowaniem parlamentu, mógł również wydawać akty prawne (w tym rozporządzenia) na podstawie upoważnień zawartych w ustawach.

Wszystkie akty Prezydenta musiały być kontrasygnowane przez Prezesa Rady Ministrów oraz przez właściwego ministra. Stąd Prezydent nie ponosił odpowiedzialności politycznej, natomiast mógł być pociągany do odpowiedzialności konstytucyjnej. Ponościł ją w przypadku naruszenia konstytucji, zdrady państwa lub popełnienia przestępstwa, a organem orzekającym w takiej sytuacji był Trybunał Stanu. W momencie postawienia Prezydenta w stan oskarżenia był on zawieszony w wykonywaniu swych obowiązków, a tymczasowo ich pełnienie przejmował Marszałek Sejmu. Po rozstrzygnięciu uniewinniającym Prezydent powracał do swych czynności, natomiast w przypadku skazania przez Trybunał Stanu był składany z urzędu, a wobec opróżnienia stanowiska marszałek zwoływał Zgromadzenie Narodowe w celu wyboru nowego Prezydenta.

Bieżące kierownictwo polityką wewnętrzną oraz zagraniczną wykonywała **Rada Ministrów**, składająca się z **Prezesa Rady Ministrów** oraz **ministrów**, odpowiadających za określone dziedziny życia państwowego. Konstytucja wskazywała, że każdy urzędnik w państwie polskim musi być podporządkowany jakiemuś ministrowi, który ponosił konstytucyjną i polityczną odpowiedzialność za funkcjonowanie powierzonego mu obszaru życia państwowego. Oprócz indywidualnej odpowiedzialności każdego z ministrów cała Rada Ministrów ponosiła solidarną odpowiedzialność polityczną przed Sejmem. Brak zaufania większości sejmowej dla Rady Ministrów powodował konieczność dymisji rządu i obligował

Prezydenta do rozpoczęcia tworzenia nowego gabinetu. Podobnie jak Prezydent, Premier i ministrowie mogli być również w sytuacjach szczególnych pociągani do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu.

Konstytucja określała także podstawowe kwestie dotyczące ustroju administracji publicznej, w tym kształtu podziału administracyjnego państwa. Tworzyła ona również szerokie podstawy ustrojowe dla organizacji i zasad funkcjonowania administracji samorządowej.

Konstytucja marcowa przyjęła zasadę, że państwo polskie ma charakter unitarny. Jednak zanim to nastąpiło, Sejm Ustawodawczy przyjął regulacje, w myśl których obszary **Górnego Śląska** miały uzyskać w ramach Rzeczypospolitej status autonomiczny. Aktem określającym zasad tej autonomii była **ustawa konstytucyjna z 15 lipca 1920 r.** zawierająca tzw. **statut organiczny województwa śląskiego**. Moment przyjmowania tej regulacji był szczególny. W tym momencie obszary górnos Śląskie nie wchodziły bowiem w skład Polski i były one terenem silnej rywalizacji polsko-niemieckiej, która miała być rozstrzygnięta w nadzorowanym przez czynniki międzynarodowe plebiscycie. Uchwalony akt prawny był zatem pewnego rodzaju kartą przetargową strony polskiej, chcącej zapewnić Ślązacom w Polsce maksimum samodzielności. W praktyce, jak wiadomo, plebiscyt strona polska przegrała, ale w efekcie III powstania śląskiego trwającego od maja 1921 r., mocą ostatecznych rozstrzygnięć część Górnego Śląska powróciła do Rzeczypospolitej. Obszary te utworzyły województwo śląskie i w stosunku do nich miały zastosowanie regulacje ustawy z 1920 r., co potwierdziła też – jako wyjątek od zasady unitarności państwa – Konstytucja marcowa.

Konstytucja marcowa tworzyła model ustrojowy opierający się w dużym stopniu na doświadczeniach konstytucji belgijskiej z 1830 r. oraz francuskiego ustroju III Republiki. Tworzyła niewątpliwie model parlamentarno-gabinetowy, składając w ręce reprezentacji narodowej znaczące uprawnienia nie tylko w sferze stanowienia prawa, ale również w sferze realnej kontroli władzy wykonawczej. Uzależniając wybór Prezydenta od parlamentu, wskazywała również na rzeczywistego hegemoną w stworzonym modelu ustrojowym. Z drugiej jednak strony kształt sceny politycznej, odzwierciedlony w bardzo politycznie podzielonym parlamencie, zwłaszcza Sejmie, stwarzał paradoksalnie duże możliwości Prezydentowi. Przede wszystkim jego długa, siedmioletnia kadencja, dawała bardzo długą perspektywę rządzenia. Możliwość ubiegania się o ponowne

wybory na ten urząd stwarzało zatem przesłanki do budowy silnego ośrodka stabilnej władzy w kontekście podzielonego i skonfliktowanego wewnętrznie parlamentu. Posiadając istotny wpływ na jego funkcjonowanie, mógł też Prezydent stosunkowo łatwo wpływać również na kierunki jego prac. Wreszcie jego uprawnienia związane z powoływaniem premiera i kształtowaniem oblicza personalnego rządu dawały znowu wobec podziałów istniejących w parlamencie bardzo duże możliwości forsowania gabinetów opierających się przede wszystkim na jego autorytecie.

Wbrew zatem potocznym opiniom to nie same postanowienia konstytucyjne z góry zakładały określony rozwój praktyki konstytucyjnej. Zadecydowały o tym konkretne wydarzenia, zwłaszcza kładąca się cieniem na cały okres istnienia II Rzeczypospolitej tragiczna śmierć pierwszego jej prezydenta, G. Narutowicza. Niemający precedensu w polskiej historii akt zabójstwa głowy państwa, a nade wszystko wybór kolejnego prezydenta, zadecydowały o określonej praktyce konstytucyjnej do maja 1926 r. Nowy prezydent St. Wojciechowski, przytłoczony okolicznościami, w jakich objął urząd, okazał się politykiem wyjątkowo słabym i chwiejnym, niezdolnym do wykorzystywania nawet oczywistych posiadanych kompetencji. W praktyce uzależnił on funkcjonowanie poszczególnych gabinetów przede wszystkim od niestabilnych większości sejmowych, co doprowadziło do niekończących się kryzysów gabinetowych. Właśnie brak stabilności ośrodka rządowego stał się główną patologią ustrojową w pierwszych latach II Rzeczypospolitej.

W 1926 r. wszystkie obozy polityczne miały już pełną świadomość, że utrzymywanie istniejącego stanu rzeczy grozi skrajną destabilizacją państwa. Najważniejsze obozy polityczne przygotowywały się zatem do różnych form zmiany istniejącego stanu, w tym konstytucji, i nie wykluczały możliwości dokonania tych zmian w gwałtownej formie. Wybuchowa atmosfera tego okresu, spotęgowana bardzo niebezpieczną ewolucją sytuacji zewnętrznej, wynikającej z normalizacji stosunków sowiecko-niemieckich oraz nieuznaniem przez Niemcy (przy akceptacji państw zachodnich) granicy polsko-niemieckiej (co stało się w efekcie układów zawartych w Locarno), zmuszały do działania.

W istniejącej sytuacji najwięcej inicjatywy wykazał marsz. J. Piłsudski, który dzięki rozbudowanym wpływom w armii oraz wskutek niezdecydowania Prezydenta i stronnictw politycznych zdołał w maju 1926 r. przeprowadzić zamach stanu, zmuszając do dymisji Prezydenta oraz Rząd.

Zamach majowy otworzył nowy okres w dziejach II Rzeczypospolitej, ale zasadnicze zmiany ustrojowe obóz Piłsudskiego przeprowadzić miał dopiero w 1934 i 1935 r. Zanim do tego doszło, Piłsudski przeforsował wybór uzależnionego od siebie I. Mościckiego na urząd Prezydenta RP, uzyskał w Sejmie akceptację dla wskazanego przez siebie premiera i rządu, wreszcie przeforsował zmiany w Konstytucji, które miały usprawnić rządzenie państwem. Mimo zatem ostrej retoryki antykonstytucyjnej tak w okresie poprzedzającym zamach, jak i po nim, Piłsudski nie zdecydował się na rządy pozakonstytucyjne. Co więcej, nawet wbrew oczekiwaniom jednych, a obawom innych, nie usiłował też obalić konstytucji marcowej. Doprowadził natomiast szybko do wprowadzenia nowej regulacji, której celem było usprawnienie funkcjonowania naczelnych władz państwa.

2 sierpnia 1926 r. zaakceptowana została przez parlament tzw. **nowela sierpniowa**, czyli ustawa zawierająca kilka zmian do obowiązującej konstytucji. Zmiany te szły w kierunku wzmocnienia pozycji Prezydenta oraz rządu, ale nie zawierały jakichś radykalnych ograniczeń uprawnień parlamentu.

Uzyskał zatem przede wszystkim Prezydent prawo do samodzielnej decyzji w przedmiocie rozwiązania sejmu i senatu. Decyzję taką podejmować miał na wniosek Rady Ministrów, co powodowało, że pozycja rządu i sejmu w pewnym sensie wyrównywała się. Prezydent musiał swoją decyzję umotywować, zmiana dopuszczała bowiem rozwiązanie izb tylko raz z tego samego powodu.

Ponadto wzmocnieniu pozycji Rady Ministrów służyć miało ustalenie, że wotum nieufności dla rządu nie może być głosowane na tej samej sesji Sejmu, na której zostało zgłoszone. Miało to więc dawać rządowi czas do podejmowania określonych działań przeciwdziałających przeforsowaniu takiego wniosku.

Prezydent uzyskał prawo do wydawania **rozporządzeń z mocą ustawy**. Mógł je wydawać w okresach między kadencjami izb, w razie nagłej konieczności państwowej, oraz na podstawie ustawowego upoważnienia. W szczególności dotyczyć to miało ustawodawstwa związanego z ujednoczeniem polskiego systemu prawnego. W każdym razie wydane przez prezydenta rozporządzenia musiały na najbliższej sesji zostać przedstawione do akceptacji izb.

Wreszcie ograniczony został wpływ izb na możliwość blokowania ustawy budżetowej. O ile izby nie zdołały uchwalić budżetu w określonym

czasie (w sumie pięć miesięcy od przedłożenia rządowego), prezydent mógł ogłosić ustawę w brzmieniu proponowanym przez rząd.

Zmiany powyższe w istocie wyraźnie wzmocniły pozycję egzekutywy. Obóz marsz. Piłsudskiego dopiero po kilku latach zdobył w Sejmie taką pozycję, że mógł swobodnie określać skład rządu i kierunki jego działalności. Zanim to jednak nastąpiło, udało się nawet w oparciu o istniejące regulacje wydatnie wzmocnić ośrodek rządowy. Szczególną rolę odgrywało tu wykonywanie przez Prezydenta uprawnień związanych z możliwością swego rodzaju manewrowania obradami Sejmu (zamykania bądź odraczania w niewygodnych momentach), co wydatnie wzmocniało rząd i osłabiało opozycję parlamentarną.

Doświadczenia tego okresu pokazują wyraźnie, że w konstytucji marcowej istniały nawet jeszcze przed uchwaleniem noweli sierpniowej instrumenty, których umiejętne wykorzystywanie mogło skutecznie ograniczać przewagę izb parlamentarnych.

Rozstrzygające znaczenie dla praktyki konstytucyjnej po 1926 r. miało jednak stworzenie silnego ośrodka politycznego wokół Piłsudskiego, co było decydującym czynnikiem stabilizacji władzy wykonawczej w państwie. Ugruntowanie pozycji tego obozu, przy naruszeniu swobód politycznych, co dokonano się w początkach lat trzydziestych, pozwoliło podjąć działania w celu wprowadzenia nowej konstytucji. Piłsudscy nie chcieli już dalej nowelizować konstytucji z 1921 r., uznając jej podstawy ideowe za obce sobie, i doprowadzili do przyjęcia w 1935 r. nowego aktu konstytucyjnego.

Nowa konstytucja Rzeczypospolitej podpisana została przez Prezydenta RP w dniu 23 kwietnia 1935 r. Jej wprowadzeniu w życie towarzyszyły różnorakie kontrowersje i opozycja przez długi czas kwestionowała formalne podstawy obowiązywania tego aktu. Wynikało to z niewątpliwych nadużyć proceduralnych w początkowej fazie przyjmowania konstytucji. Faktycznie jednak później Senat (16 stycznia 1935 r.) oraz ponownie Sejm (23 marca 1935 r.), po dokonaniu poprawek w pierwotnym projekcie konstytucji, zatwierdziły proponowany dokument, który ostatecznie przekazano do podpisania Prezydentowi.

Konstytucja oparta została na zupełnie innych zasadach ideowych niż jej uchylona poprzedniczka. Utrzymując republikańską formę państwa, piłsudscy odchodzili od koncepcji suwerenności narodu na rzecz

swoiście pojmowanej ideologii państwowej. Państwo Polskie w ich ujęciu *było dobrem wspólnym wszystkich obywateli i każde pokolenie obowiązane [było] wysiłkiem własnym wzmóc [jego] siłę i powagę*. Obywatele, jak stwierdzano, *winni są Państwu wierność oraz rzetelne spełnianie nakładanych przez nie obowiązków, a z drugiej strony uprawnienia do wpływania na sprawy publiczne przez każdego obywatela miały być uzależnione od jego wartości wysiłku i zasług (...) na rzecz dobra powszechnego*. Zadaniem państwa było też dążenie do *zespolenia wszystkich obywateli w harmonijnym współdziałaniu na rzecz dobra powszechnego*.

Zmiana powyższa, oprócz podniesienia państwa polskiego do rangi najwyższej wartości, której służyć winni wszyscy obywatele, w zamierzeniu miała otwierać szanse pełniejszej identyfikacji z nim ze strony obywateli polskich niemających polskiej narodowości. Jednocześnie strony, przejmując cały katalog praw i wolności obywatelskich określonych w konstytucji marcowej, w nowej regulacji nie uszczuplały podstawowych swobód obywatelskich.

Konsekwencją zmiany tych podstawowych założeń stało się przyjęcie zasady **koncentracji władzy państwowej** w miejsce dotychczasowej koncepcji trójpodziału władzy. Na czele państwa stać miał zatem **Prezydent Rzeczypospolitej**, na którym spoczywała *odpowiedzialność wobec Boga i historii za losy Państwa*. To w jego osobie skupiać się miała *jednolita i niepodzielna władza państwowa, a organami Państwa pozostającymi pod zwierzchnictwem Prezydenta są: rząd, sejm, senat, siły zbrojne, sądy, kontrola państwowa*. Wyliczenie to było wyrazem nie tylko supremacji prezydenta nad wszystkimi najważniejszymi ośrodkami władzy państwowej, ale w równej mierze wyrazem sprowadzenia pozycji parlamentu do roli jednej z szeregu instytucji służących państwu, a nie ciała będącego reprezentacją narodową. Miało to znaleźć wyraz w konkretnych rozwiązaniach ustrojowych, ograniczających dotychczasową – jak to określali piłsudczycy – „sejmokrację”.

Prezydent *jako czynnik nadrzędny* harmonizować miał działania naczelnych organów państwowych. Wyrazem wzmocnienia jego pozycji był szeroki zakres prerogatyw, czyli uprawnień osobistych, których realizacja nie wymagała konieczności ich kontrasygnowania przez premiera i ministrów. Do uprawnień tych należało m.in.: 1) prawo mianowania i odwołania Prezesa Rady Ministrów, 2) rozwiązania Sejmu i Senatu przed upływem kadencji, 3) wskazania kandydata na Prezydenta i zarządzenia

wyborów powszechnych, 4) mianowania i odwołania Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Naczelnego Wodza i Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych. W istocie funkcjonowanie każdej instytucji naczelnej w państwie zostało w jakiejś mierze uzależnione od woli Prezydenta.

Prezydent pełnił urząd przez siedmioletnią kadencję, ale zasady jego wyboru uległy istotnej modyfikacji. Podstawową rolę w procesie wyborczym obok Prezydenta urzędującego posiadało Zgromadzenie Elektorów. Ciało to składało się z 80 członków – pięciu wirylistów (Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Generalny Inspektor Sił Zbrojnych oraz Prezes Rady Ministrów), 50 członków wybranych przez Sejm oraz 25 członków wybranych przez Senat. Zgromadzenie zwołane przez urzędującego Prezydenta dokonywało wyboru kandydata na Prezydenta, który obejmował urząd, o ile Prezydent urzędujący nie wskazał innego kandydata. O ile zaś Prezydent wskazał innego kandydata, ostatecznego rozstrzygnięcia w wyborach powszechnych dokonywał między tymi dwoma kandydatami naród. Ponieważ konstytucja nie wykluczała możliwości powtórnego ubiegania się o urząd przez urzędującego Prezydenta, mógł on być wskazany przez Zgromadzenie Elektorów jako kandydat na nową kadencję, a nawet sam wskazać swoją kandydaturę i poddać ją pod wybór społeczeństwa.

Rząd wymieniony został w konstytucji jako pierwsza z instytucji centralnych po Prezydencie. Miało do niego należeć **kierowanie sprawami Państwa** niezastrzeżonymi innym organom władzy. Konstytucja wzmacniała pozycję **szefa rządu**, czyli premiera, który miał odtąd kierować pracami rządu i ustalać ogólne zasady polityki państwowej.

Prezesa Rady Ministrów powoływać miał Prezydent, przed którym też premier ponosił polityczną odpowiedzialność wraz z ministrami. Prezydent mógł zatem odwołać Premiera z zajmowanego stanowiska, natomiast w przypadku chęci zmiany ministrów był on jednak uzależniony od wniosku premiera.

Niezależnie od odpowiedzialności przed prezydentem (także odpowiedzialności konstytucyjnej, prezydent mógł bowiem postawić członków w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu), **kontrolę nad rządem mógł wykonywać parlament**. W przeciwieństwie do poprzednich rozwiązań udział w tej procedurze mógł brać też Senat. Sejm zatem mógł uchwalić wotum nieufności wobec Rządu lub ministra. O ile prezydent nie odwołał

rządu, a Senat potwierdził uchwałę Sejmu, Prezydent odwoływał Rząd lub ministra bądź rozwiązywał parlament. Wprowadzony zatem mechanizm nie wykluczał prawa kontroli politycznej nad rządem ze strony parlamentu, ale z drugiej strony zmuszał już obie izby do rozważnego postępowania się tym instrumentem ustrojowym.

Inicjatywę ustawodawczą oprócz rządu miał Sejm, przy czym w sprawach budżetu oraz ustalania kontyngentu poboru do wojska wyłączność należała do rządu. Projekt ustawy uchwalony przez Sejm potwierdzał Senat. O ile nie podzielał on w całości stanowiska Sejmu, ten musiał ponawiać głosowanie. Jeżeli odrzucił stanowisko Senatu 3/5 głosów, to ustawa obowiązywała w wersji pierwotnej, a jeśli nie, to w wersji senackiej. Prezydent otrzymał prawo weta zawieszającego, ale ponowne uchwalenie ich większością ustawowej liczby posłów i senatorów mogło odrzucić jego stanowisko.

Konstytucja przewidywała znaczny zakres uprawnień prawodawczych samego Prezydenta. Mógł on jej mocy wydawać **dekrety z mocą ustawy** w trzech niejako sferach:

- miał wyłączne kompetencje prawodawcze w określaniu zasad organizacji rządu, zwierzchnictwa nad Siłami zbrojnymi oraz w zakresie organizacji administracji rządowej,
- mógł wydawać dekrety na podstawie upoważnienia ustawowego w zakresie określonym w upoważnieniu, wreszcie
- mógł wydawać dekrety, w czasie gdy Sejm jest rozwiązany, w razie nagłej konieczności państwowej (z wyjątkiem wyliczonych w konstytucji kwestii) oraz w czasie stanu wojennego, gdy Sejm i Senat nie mogły się zbierać.

Konstytucja określała też specjalny tryb uchwalania ustawy budżetowej, ograniczający dotychczasowe uprawnienia izb.

Istotnym uprawnieniem Prezydenta pozostawała możliwość rozwiązania izb, przy czym decyzja taka musiała zostać umotywowana. Uprawnienie to zatem nie było związane tylko z możliwością reagowania na uchwalenie przez izby wotum nieufności wobec rządu mającego zaufanie Prezydenta.

Konstytucja składała zatem ciężar odpowiedzialności za funkcjonowanie państwa przede wszystkim na urząd Prezydenta oraz na ściśle mu podporządkowany rząd. Mimo pewnych ograniczeń nie uległy jednak zasadniczemu uszczupleniu kompetencje prawodawcze parlamentu.

Ograniczony został na pewno wpływ Sejmu na funkcjonowanie władz wykonawczych, ale była to oczywista potrzeba wynikająca z konieczności zapewnienia państwu stabilizacji w tym obszarze.

Konstytucja kwietniowa przez współczesnych jej uchwaleniu, a zwłaszcza w okresie powojennym, określana była najróżniejszymi epitetami. Uznawano ją za „faszystowską”, mówiono, że była wyrazem tendencji „autorytarnych”, że „godziła w polską demokrację”, że była zamachem na prawa parlamentu. Z perspektywy czasu widać, jak niesprawiedliwe były te zarzuty. Wystarczy porównać jej zapisy z zapisami konstytucji francuskiej tzw. V republiki, by dostrzec wiele podobieństw. Użycie takich epitetów pod adresem konstytucji francuskiej uznano by jednak za niczym nieuprawnione. Mając to na uwadze, konieczne jest podkreślenie, że rozwiązania przyjęte w konstytucji kwietniowej nie tylko tworzyły przesłanki ustrojowe do stabilizacji politycznej w kraju, ale również w niczym istotnym nie godziły w demokratyczne instytucje i demokratyczne tradycje polskie. Godziły natomiast w wynaturzenia demokracji, których nie brakowało w polskim życiu publicznym, zwłaszcza w okresie 1922–1926.

Nie sposób również nie wskazać, że to właśnie dzięki postanowieniom zawartym w tej konstytucji możliwe było utrzymanie prawnoustrojowej ciągłości Rzeczypospolitej w latach 1939–1945 i to mimo okupacji terytorium całego kraju przez Niemcy i Związek Sowiecki, a także utrzymywanie instytucji prawnoustrojowych II Rzeczypospolitej aż do końca 1990 r. Było to zatem z tego punktu widzenia wielkie dzieło polskich konstytucjonalistów, nawet jeśli wskazane korzyści były nie do końca efektem ich zdolności przewidywania.

Jednocześnie o wartości przyjętych w tej konstytucji rozwiązań przekonuje fakt, że gwałtownie kontestująca jej postanowienia opozycja, w okresie po 1939 r., kiedy mogła w oparciu o nie rządzić, zaprzestała ataków na nią i stała się wręcz obrońcą określonych instytucji. To jeszcze jeden z dowodów na to, że wiele z formułowanych oskarżeń pod adresem tego aktu prawnego było w głównej mierze efektem nie tyle rzetelnej oceny ustrojowej jego wagi, ile wyrazem politycznej niechęci do obozu politycznego firmującego ten dokument.

3.3. Administracja II Rzeczypospolitej

Administracja państwa polskiego obejmowała struktury administracji centralnej oraz administracji terytorialnej. Wynikało to z przyjętego podziału administracyjnego państwa na jednostki terytorialne. W kraju było zatem **16 województw** oraz **miasto Warszawa**, mające takiż status, te dzieliły się na **powiaty ziemskie** (264 w 1939 r.) oraz **grodzkie** (23 w 1939 r.), te z kolei na **gminy miejskie i wiejskie** (odpowiednio 611 i 3195 w 1939 r.).

Do momentu uchwalenia konstytucji kwietniowej używano do określenia struktur administracyjnych dwóch pojęć, **administracji rządowej** w odniesieniu do struktur podporządkowanych rządowi centralnemu, oraz **administracji samorządowej**, mającej umocowanie w organach wybieralnych samorządu terytorialnego. Łącznie oba rodzaje struktur administracyjnych tworzyły pojęcie **administracji publicznej**.

Konstytucja kwietniowa, w myśl ogólnych swych zasad, przyjęła jednolite pojęcie **administracji państwowej**, choć w praktyce ciągle używano dwóch wskazanych wyżej określeń dla obu struktur.

Administracja rządowa występowała na szczeblu centralnym, wojewódzkim i powiatowym. Najwyższym szczeblem był tu rząd składający się z ministrów pod przewodnictwem (od 1935 r. kierownictwem) premiera. Jakkolwiek konstytucja przewidywała wydanie ustawy regulującej funkcjonowanie Rady Ministrów, ale nie została ona wydana i w praktyce obowiązywał cały czas **dekret Rady Regencyjnej ze stycznia 1918 r.** określający podstawowe kwestie w tym zakresie.

Rada Ministrów była zatem przede wszystkim ciałem koordynującym funkcjonowanie poszczególnych ministrów i podejmującym decyzje w sprawach wykraczających poza zakres odpowiedzialności pojedynczych ministrów. W szczególności ponosiła ona odpowiedzialność za kształtowanie finansów publicznych, w tym przygotowywanie ustawy budżetowej, a następnie jej wykonywanie.

Ministrowie byli członkami Rady Ministrów, ale jednocześnie kierownikami wyodrębnionych na płaszczyźnie merytorycznej resortów administracyjnych. W tym powierzonym sobie zakresie realizowali oni politykę nakreślaną przez Radę Ministrów i za to ponosili polityczną odpowiedzialność. Ich organem pracy były ministerstwa, w ramach których występowały departamenty dzielące się na wydziały. Strukturą o charakterze pośrednim były też biura. Podział ministerstw na jednostki organizacyjne

określany był zatwierdzanymi przez Radę Ministrów statutami organizacyjnymi. Obok ministrów w skład kierownictwa resortu wchodził podsekretarze stanu (co do zasady jeden w każdym ministerstwie, wyjątkowo po dwóch) oraz kierujący departamentami (i biurami) dyrektorzy (wydziałami kierowali naczelnicy).

Liczba resortów w pierwszych latach niepodległości była stosunkowo liczna i wynosiła ponad dwadzieścia resortów. Następnie jednak liczba ta systematycznie malała, by w początku lat trzydziestych ustabilizować się na poziomie 11 ministerstw resortowych. Były to ministerstwa: 1) spraw zagranicznych, 2) spraw wewnętrznych, 3) spraw wojskowych, 4) sprawiedliwości, 5) skarbu, 6) rolnictwa i reform rolnych, 7) pracy i opieki społecznej, 8) przemysłu i handlu, 9) wyznań religijnych i oświecenia publicznego, 10) poczt i telegrafów, 11) komunikacji. Prezydium Rady Ministrów, jako organ pracy premiera i obsługujący Radę Ministrów, miało status *de facto* zbliżony do statusu ministerstw resortowych.

Funkcjonowanie **administracji terytorialnej rządowej** uregulowane zostało definitywnie w 1928 r. na mocy rozporządzeń prezydenta RP. Administracja terytorialna dzieliła się na **administrację ogólną**, podporządkowaną ministrowi spraw wewnętrznych, oraz **administrację szczególną (specjalną)** podporządkowaną ministrom resortowym. Jednakże dla usprawnienia zarządu państwem tylko nieliczne struktury resortowe zachowały podporządkowaną sobie pionowo administrację terytorialną (resort spraw wojskowych – dowództwa okręgów korpusów, resort skarbu – izby i urzędy skarbowe, resort komunikacji – dyrekcje okręgowe kolei, resort poczt i telegrafów – dyrekcje okręgowe poczt i telegrafów, resort wyznań i oświecenia publicznego – kuratoria oświaty), która określana była jako administracja niezespólona. Natomiast pozostałe struktury administracji specjalnej, jako tzw. **administracja zespolona**, podporządkowano władzom administracji ogólnej.

W drugiej instancji organem ogólnej administracji rządowej był wojewoda. **Wojewoda** był przedstawicielem rządu na terenie województwa oraz szefem administracji ogólnej i zespolonej. Ponadto przysługiwały mu istotne uprawnienia związane z koordynowaniem działalności administracji niezespolonej. Wojewodę powoływał prezydent RP na wniosek ministra spraw wewnętrznych uchwalony przez Radę Ministrów. Pod względem służbowym podlegał on ministrowi spraw wewnętrznych, ale w zakresie działania administracji zespolonej musiał on respektować

dyrektywy właściwych ministrów. Wojewoda w szczególny sposób odpowiedzialny był za utrzymanie porządku i bezpieczeństwa publicznego w województwie, odpowiadał też za respektowanie przez struktury samorządowe i organizacje społeczne polskiego porządku prawnego.

Organem administracji rządowej w pierwszej instancji był **starosta powiatowy**. Podobnie jak wojewoda, był on przedstawicielem rządu na terenie powiatu i zwierzchnikiem rządowej administracji ogólnej na tym obszarze. Starosta był mianowany przez ministra spraw wewnętrznych, a podlegał w wykonywaniu swych obowiązków wojewodzie. Ponieważ na szczeblu wojewódzkim zasadniczo nie występowały organy samorządowe, powstały dwa ciała mające być swoistymi ich substytutami. Przy wojewodzie funkcjonowała jako ciało opiniodawcze Rada Województwa, w skład której wchodziłi przedstawiciele znajdujących się na terenie województwa organów samorządowych. Ponadto działał Wydział Wojewódzki, w skład którego wchodził wojewoda i dwóch mianowanych przezeń urzędników, oraz trzech nominatów Rady Wojewódzkiej.

Miasto stołeczne **Warszawa** stanowiło jednostkę równorzędną województwu, ale zamiast wojewody urządował mający tu podobną pozycję Komisarz Rządu. Także w Gdyni zamiast starosty grodzkiego urządował Komisarz Rządu.

Specjalna pozycja **województwa śląskiego** przejawiała się w istniejących tam instytucjach oraz uprawnieniach władz autonomicznych. Na czele władz województwa stał wojewoda śląski, który mianowany był w podobnym trybie jak inni wojewodowie, ale jego zadanie w szczególności odnosiło się do czuwania nad zgodnością działania władz śląskich z interesami ogólnopaństwowymi. Rada Wojewódzka na Śląsku była swego rodzaju rządem autonomicznym, a poza wojewodą i wicewojewodą w jej skład wchodziło jeszcze pięciu członków mianowanych przez Sejm Śląski. Sejm był władzą uchwałodawczą w województwie i działał w zakresie kompetencji powierzonych mu przez władze centralne. Obejmowały one zasadniczo wszystkie kwestie poza sprawami polityki zagranicznej, polityki wojskowej, polityki komunikacyjnej i tworzenia ogólnych warunków polityki skarbowej (zwłaszcza monetarnej i podatkowej). Pozostałe kwestie leżały w gestii Sejmu Śląskiego i jego organu wykonawczego w postaci Rady, a szczególnym uprawnieniem było dysponowanie własnym budżetem śląskim, co dawało Śląskowi zupełnie nieporównywalną z innymi województwami pozycję w państwie.

Struktury samorządowe funkcjonowały na dwóch najniższych szczeblach podziału administracyjnego państwa, czyli w **gminach i powiatach**. Jedyne na Pomorzu i w Poznańskim pozostały – niemające jednak nadmiernie rozbudowanych kompetencji – instytucje samorządowe na szczeblu wojewódzkim. Ustrój samorządowy do 1933 r. w poszczególnych byłych dzielnicach zaborczych pozostawał poddany regulacjom pruskim, austriackim i rosyjskim.

W 1933 r. ujednolicono strukturę samorządu gminnego i powiatowego w całym kraju. Co do zasady funkcjonowały zatem wszędzie organy uchwałodawcze – **rady gminne i rady miejskie**, pochodzące z wyborów bezpośrednich na najniższym szczeblu, oraz **rady powiatowe** w powiatach, składające się z przedstawicieli rad gminnych z terenu powiatu. W miastach wydzielonych funkcje rady powiatowej pełniły rady miejskie. W gminach wiejskich władzą wykonawczą były **zarządy z wójtami i ławnikami**, zaś w miastach z **burmistrzami (prezydentami w większych miastach) i ławnikami**. Rada Powiatowa wyłaniała **zarząd powiatowy**, na czele którego z urzędu stał starosta powiatowy. We wspomnianych województwach pomorskim i poznańskim istniały jeszcze **sejmiki wojewódzkie**, składające się z przedstawicieli rad powiatowych (nie było natomiast rady wojewódzkiej), zaś organem wykonawczym był **wydział wojewódzki ze starostą krajowym** na czele. Po wielu komplikacjach politycznych ostatecznie w 1938 r. unormowano sytuację ustroju samorządowego Warszawy, tworząc w niej radę miejską oraz rady dzielnicowe, wypełniające zadania samorządu gminnego, powiatowego i wojewódzkiego.

Brak samorządu wojewódzkiego w całym kraju, co zapowiadała Konstytucja marcowa, był uwarunkowany sytuacją narodowościową Polski. Fakt zamieszkiwania czterech województw kresowych przez zdecydowaną większość białoruską bądź ukraińską (poleskie, wołyńskie, stanisławowskie i tarnopolskie), w których coraz poważniejszą rolę odgrywały środowiska radykalnie niechętne Polsce i nielojalne wobec władz RP, powodował, że zapowiedzi tej nie można było zrealizować.

3.4. Państwo polskie w okresie II wojny światowej

1 i 17 września 1939 r. na Polskę uderzyły kolejno wojska niemieckie i sowieckie. W początkach października 1939 r. złamany został ostatecznie opór ostatnich polskich oddziałów wojskowych i cały kraj znalazł się pod okupacją. Niemcy i Związek Sowiecki ostatecznie w końcu września 1939 r. ustaliły przebieg tzw. linii demarkacyjnej między nimi na obszarze RP.

Zbrojny atak obu państw sąsiadujących stanowił pogwałcenie dwustronnych umów polsko-niemieckich i polsko-sowieckich, jak również szeregu przyjętych przez oba kraje zobowiązań międzynarodowych. Stąd od początku oba kraje, chcąc wobec opinii międzynarodowej stworzyć pozór legalności swego działania, głosiły wspólnie tezę o upadku państwa polskiego. Twierdzenie to z jednej strony miało je uwalniać od odpowiedzialności za złamanie umów, z drugiej zaś tworzyć przesłanki do legalnego w ich opinii rozporządzania terenami Rzeczypospolitej. W obu jednak wypadkach twierdzenia te były nieprawdziwe, a poczynania obu okupantów od początku miały charakter aktów nielegalnych w świetle regulacji prawa międzynarodowego.

Państwo Polskie nie upadło we wrześniu 1939 r., jedynie jego terytorium znalazło się pod obcą okupacją. Władze RP zdołały bowiem opuścić obszar zajmowanego przez okupantów państwa, a następnie w zgodzie z regulacjami konstytucyjnymi wyłonione zostały nowe w sensie politycznym ośrodki władzy na wychodźstwie. Jednocześnie cały czas, mimo różnorodnego, niestroniącego od skrajnego terroru przymusu, zdecydowana większość obywateli Rzeczypospolitej zachowała świadomość polskiej przynależności państwowej i wykazywała się wyjątkową lojalnością wobec konstytucyjnych władz RP. Tak zatem z punktu widzenia prawa międzynarodowego, jak i w równym stopniu z punktu widzenia prawa wewnętrznego, państwo polskie trwało, czyniąc z tez prezentowanych zgodnie przez Związek Sowiecki i Niemcy jedynie propagandowe frazesy.

Konstytucja RP z 1935 r. zawierała regulacje pozwalające w sytuacjach nadzwyczajnych zachowywać zdolność działania najwyższych organów władzy w państwie. Przede wszystkim zawierała ona postanowienia pozwalające urzędującemu Prezydentowi wyznaczyć w sytuacji zagrożenia swego **następcę**. Ten mógł przejmować urząd wraz ze złożeniem dymisji przez urzędującego Prezydenta. Istnienie tego mechanizmu

pozwalalo na utrzymanie ciągłości istnienia kluczowej instytucji ustrojowej w systemie organów państwa.

Po opuszczeniu zatem terytorium RP przez Prezydenta I. Mościckiego w dniu 17 września 1939 r. i internowaniu go (co było pogwałceniem dwustronnych umów) przez władze Rumunii, przez kilkanaście dni trwała sytuacja kryzysowa. Wyznaczony jako następca prezydenta marsz. E. Śmigły-Rydz został bowiem również internowany, a wskazany jako nowy następca amb. B. Wieniawa-Długoszowski wobec nacisków francuskich i polskiej opozycji został zmuszony do zrzeczenia się powierzonej mu misji. Dopiero kolejny kandydat, Wł. Raczkiewicz, został zaakceptowany i po złożeniu urzędu przez Prezydenta Mościckiego objął stanowisko.

Towarzyszyło temu ustalenie swoistej nowelizacji konstytucji kwietniowej. Nie była to formalna nowelizacja, a jedynie rodzaj umowy politycznej, w której Prezydent zobowiązywał się, że przysługujące mu na mocy ustawy zasadniczej uprawnienia realizować będzie w uzgodnieniu z Prezesem Rady Ministrów. Uzgodnienie to – pod nazwą „umowy paryskiej” – nie ograniczało zatem formalnie Prezydenta, było zaś wyrazem respektowania przez polityka wywodzącego się z obozu pomajowego roli przejmującej dominującą pozycję polityczną przedwrześniowej opozycji.

Kolejną modyfikacją ustrojową, oczywistą w istniejących warunkach, było stworzenie instytucji która mogłaby zastąpić parlament. Sejm i Senat w warunkach wojny, na wychodźstwie nie mogły bowiem normalnie funkcjonować. W to miejsce powstała zatem **Rada Narodowa**, która miała być reprezentacją ukonstytuowanych poza Polską stronnictw i środowisk politycznych. Członków Rady powoływał Prezydent RP na wniosek Premiera i ugrupowań politycznych, a ciało to miało charakter organu opiniodawczo-doradczego. Nie miało uprawnień prawodawczych, te bowiem, zgodnie z regulacjami konstytucyjnymi, w istniejących warunkach przysługiwały Prezydentowi. Mógł on zatem przy pomocy dekretów z mocą ustawy regulować niemal wszystkie obszary życia państwowego, ale w praktyce treść takich regulacji przygotowywana była przez Radę Ministrów i często konsultowana była właśnie z Radą Narodową.

W efekcie skomplikowanych rozgrywek politycznych, niewolnych od ingerencji czynników francuskich, powołany został również przez Prezydenta RP Rząd RP, z gen. Wł. Sikorskim jako premierem. Powstał zatem również ośrodek bieżącego kierowania polityką polską tak w wymiarze międzynarodowym, jak i w sferze koordynacji wysiłków zmierzających do

odzyskania okupowanych terytoriów państwa. Wreszcie uzupełnieniem tych decyzji było wyznaczenie przez Prezydenta RP na stanowisko Naczelnego Wodza również gen. Sikorskiego. Ten, łącząc w swoich rękach te dwa urzędy, wzmocniony postanowieniami umowy paryskiej, stał się w istocie głównym ośrodkiem dyspozycyjnym w strukturze konstytucyjnych władz RP i stan taki trwać miał aż do jego śmierci w lipcu 1943 r. W okresie późniejszym rozdzielenie funkcji Premiera, którym został St. Mikołajczyk, oraz Naczelnego Wodza, którym został gen. K. Sosnkowski, przywróciło w dużej mierze równowagę między różnymi ośrodkami władzy państwowej, w szczególności pozwoliło odzyskać poważniejszą pozycję Prezydentowi RP.

W taki sposób odtworzone zostały w oparciu o konstytucyjne regulacje najważniejsze ośrodki władzy Rzeczypospolitej. Ich funkcjonowanie, uznane przez społeczność międzynarodową (z wyjątkiem Niemiec i Związku Sowieckiego, i ich aliantów), stanowiło także podstawę umocowania struktur państwowych utworzonych na obszarze okupowanego kraju.

Tutaj tymczasem najeźdźcy tworzyli fakty dokonane, które były formalnie sprzeczne z prawem międzynarodowym, zwłaszcza z **konwencjami haskimi z 1907 r.** zawierającymi postanowienia regulujące zasady prowadzenia wojny lądowej, w tym zasady rządzące wykonywaniem zarządu na terenach państwa pobitego i okupowanego. W szczególności oba państwa dokonały bezprawnego rozporządzenia terenami Rzeczypospolitej, włączając ich większość do swych obszaru państwowego.

I tak na mocy dekretu Kanclerza Rzeszy z dnia 8 października 1939 r. o podziale i zarządzie terenów wschodnich, w skład Niemiec włączone zostały całe województwa śląskie, poznańskie i pomorskie oraz części województw krakowskiego, kieleckiego, łódzkiego, warszawskiego i białostockiego. Część ziem polskich włączona została do istniejących już jednostek administracyjnych Rzeszy, czyli do Prowincji (*Provinz*), zaś część z nich stała się nowymi jednostkami pod nazwą Okręgów (*Gau*). W praktyce nie było jednak żadnych istotnych różnic między pozycją włączonych do poszczególnych jednostek ziem polskich.

Na terenach włączonych likwidacji uległy wszelkie instytucje polskie, rozciągnięte zostało obowiązywanie niemieckich regulacji prawnych, zaś ludność deklarująca przywiązanie do polskości została poddana bardzo ostrym zarządzeniom o charakterze w istocie terrorystycznym. W początkowej fazie zwłaszcza z Pomorza i Śląska deportowano setki tysięcy ludności

polskiej (i żydowskiej) do Polski centralnej bądź w głąb Rzeszy. Równocześnie w masowych egzekucjach jesienią 1939 r. zamordowano ponad 150.000 Polaków mieszkających na terenach włączonych. Po pewnym czasie zwłaszcza na Pomorzu i na Śląsku rozpoczęto intensywne akcje zmuszania ludności polskiej do deklarowania niemieckiej tożsamości, czemu towarzyszył ostry terror i szykany.

Również tereny wschodnie Rzeczypospolitej zostały włączone do państwa okupującego, czyli Związku Sowieckiego. Dotyczyło to województw stanisławowskiego, tarnopolskiego, wołyńskiego, większej części lwowskiego, poleskiego, nowogródzkiego, większej części białostockiego oraz wileńskiego (z krótkim okresem przekazania Litwie Wilna z okolicami). W tym jednak wypadku proces inkorporacji miał inny przebieg.

Stworzona została fikcja w postaci wyłonienia w tzw. wyborach z 22 października 1939 r. ciał reprezentacyjnych dla terenów Zachodniej Białorusi i dla terenów Zachodniej Ukrainy. Te rzekome reprezentacje społeczeństw obu jednostek wystąpiły do władz ZSRS o przyjęcie w skład tego państwa, a po wyrażeniu takiej zgody weszły one odpowiednio do Białoruskiej i Ukraińskiej Socjalistycznej Republiki Sowieckiej. Także i na tych terenach zostały zlikwidowane wszelkie instytucje polskie, rozciągnięto obowiązkiwanie sowieckich regulacji prawnych, nadano wszystkim mieszkańcom przymusowo obywatelstwo sowieckie, rozpoczęto też bezprzykładny terror i szykany w stosunku do tzw. wrogów ludu. Ofiarami sowieckiego terroru było co najmniej 100.000 zamordowanych i ponad milion deportowanych w głąb ZSRS.

Na pozostałych, niewłączonych do Rzeszy lub ZSRS terenach RP, podanych zarządowi niemieckiemu, w dniu 12 października 1939 r. na mocy kolejnego dekretu Kanclerza Rzeszy utworzono tzw. **Generalne Gubernatorstwo na okupowanych ziemiach polskich** (GG). Nowy twór był organizmem *quasi*-państwowym, zarządzanym na najwyższym szczeblu przez funkcjonariuszy niemieckich, natomiast na niższych szczeblach dopuszczano do wykonywania różnych zadań zleczanych przez okupantów instytucje polskie. GG było odrębnym od Rzeszy podmiotem publiczno-prawnym, oddzielnym od niej granicą paszportową, walutową i celną.

Na czele władz GG stał Generalny Gubernator, podporządkowany Kanclerzowi Rzeszy. Generalny Gubernator powoływał Rząd GG, kierowany przez sekretarza stanu i z podsekretarzami stanu kierującymi resortami administracyjnymi. Obszar GG podzielony został na cztery dystrykty,

gdzie kierownikami administracji byli gubernatorzy. W większych miastach na czele władz administracyjnych stali niemieccy naczelnicy miast. W mniejszych miastach i gminach pozostawiono polskie władze administracyjne (samorządowe), rozwiązując jednak organy uchwałodawcze. Funkcjonowały też polskie sądy, choć ich jurysdykcja została ograniczona w sposób istotny na rzecz powołanych równolegle sądów niemieckich. Sądom niemieckim podlegały wszystkie sprawy, w których stroną byli Niemcy lub przedmiotem był ważny interes Rzeszy bądź wreszcie gdy chodziło o wystąpienie przeciwko Rzeszy, jej siłom zbrojnym lub obywatelom. Sądy polskie były poddane bardzo ścisłej kontroli ze strony niemieckich władz administracyjnych. Na terenie GG dopuszczono co do zasady obowiązywanie prawa polskiego, ale właściwie we wszystkich dziedzinach obowiązywała generalna klauzula, która kazała we wszystkich sprawach, w których chodziło o interes Rzeszy, rozstrzygać na jej rzecz, bądź stosować niemieckie regulacje prawne tam, gdzie nie można było odpowiednio zinterpretować prawa polskiego.

Należy jeszcze nadmienić, że po wybuchu wojny niemiecko-sowieckiej w czerwcu 1941 r. całość terytorium RP znalazła się aż do początków 1944 r. pod okupacją niemiecką. Spośród obszarów RP odebranych przez Niemców Związkowi Sowieckiemu, Małopolska Wschodnia została włączona do GG jako tzw. dystrykt galicyjski, tereny białostockiego przyłączone zostały do prowincji Rzeszy – Prus Wschodnich, zaś pozostałe obszary Kresów Wschodnich podporządkowane zostały niemieckiemu zarządowi wojskowemu terenów okupowanych (tzw. Komisariaty Rzeszy: Ostland i Ukraine).

Na okupowanych terenach RP jeszcze jesienią 1939 r. powstawać zaczęły liczne organizacje konspiracyjne. Wśród nich szczególną rolę odgrywała organizacja, która powstała na podstawie upoważnienia najwyższych władz RP, kierowana przez gen. M. Karaszewicza-Tokarzewskiego. W jego zamierzeniu miała to być konspiracyjna forma kontynuacji państwowości polskiej, łącząca wysiłki wojskowe i cywilne w ramach jednolitej struktury organizacyjnej, której nadano nazwę Służby Zwycięstwu Polski.

Jednocześnie we Francji, z uwagi na brak politycznego zaufania do kierownictwa tej struktury, postanowiono, że w kraju funkcjonować będzie odrębnie pion cywilny i pion wojskowy konspiracji, poddane kierownictwu władz cywilnych i wojskowych we Francji. Stąd powołana w listopadzie 1939 r. organizacja wojskowa – Związek Walki Zbrojnej –

posiadała centralę właśnie we Francji. W praktyce jednak krajowe struktury wojskowe ZWZ powstały w całości na bazie pionu wojskowego SZP. Jednocześnie wszakże z dużym trudem postępowały prace organizacyjne w pionie cywilnym i dopiero w grudniu 1940 r. powołano reprezentujących Rząd w kraju **Głównych Delegatów Rządu RP** (oddzielnie dla GG oraz dla ziem włączonych do Rzeszy). Po klęsce Francji i przeniesieniu się do Anglii przez najwyższe władze RP zapadła też decyzja o tym, by kierownictwo organizacji wojskowej ZWZ w postaci Komendy Głównej działało w okupowanym Kraju.

ZWZ już w połowie stycznia 1940 r. uznany został za część sił zbrojnych RP podlegających Naczelnemu Wodzowi. To wyraźne określenie prawnego statusu organizacji, jako w istocie wojska polskiego w konspiracji, było pierwszym, zasadniczym rozstrzygnięciem statuującym pozycję jednej ze struktur Polskiego Państwa Podziemnego. Potwierdzeniem tej decyzji było przekształcenie w lutym 1942 r. ZWZ w Armię Krajową z jednoczesnym zobowiązaniem przez Naczelnego Wodza wszystkich funkcjonujących w podziemiu organizacji zbrojnych, do bezwzględnego podporządkowania się Dowódcy AK. Już wcześniej, dla podkreślenia takiej właśnie pozycji, dowództwo ZWZ używało określenia Komenda Sił Zbrojnych w Kraju. W myśl tych założeń **Dowódcy AK** oraz dowódcom poszczególnych szczebli organizacyjnych AK **przysługiwały wszystkie uprawnienia polskich władz wojskowych** określone w przedwojennych regulacjach prawnych.

Bardziej skomplikowany przebieg miał proces swoistego legalizowania struktur pionu cywilnego. Jeszcze jesienią 1941 r. **Główny Delegat Rządu RP na GG** objął swoim urzędowaniem obszar całego Kraju. Stało się tak wobec rozbicia Głównej Delegatury na ziemie zachodnie z siedzibą w Poznaniu oraz wobec niepowołania delegata dla ziem wschodnich. Formalnie ów ogólnopolski status Delegata Rządu potwierdzony został wraz z nominacją prof. Jana Piekalkiewicza we wrześniu 1942 r.

We wrześniu 1942 r. prezydent RP podpisał, uzgodniony wcześniej przez Rząd RP z czynnikami krajowymi, **dekret o tymczasowej organizacji władz RP na ziemiach RP**. Postanowienia tego dekretu dotyczyć miały przede wszystkim tzw. okresu przejściowego, a więc czasu między uwolnieniem kraju spod okupacji i powrotem doń władz RP z wychodźstwa. W praktyce jednak stały się one podstawą funkcjonowania aparatu

cywilnego podziemnego państwa do czasu ostatecznego uregulowania prawnych fundamentów funkcjonowania struktur krajowych.

W początkach 1943 r. aresztowany został Delegat Rządu, a na jego miejsce wyznaczony został J. St. Jankowski oraz jego trzech zastępców. W styczniu 1944 r. **Delegat został mianowany ministrem Rządu RP**, a jednocześnie powierzono mu **zastępstwo Prezesa Rady Ministrów**. Nominacje te zostały, ze względu na rozwój sytuacji międzynarodowej, zwłaszcza na zbliżające się do granic RP wojska sowieckie, antydatowane na kwiecień i maj 1943 r.

W końcu lipca 1944 r., tuż przed wybuchem Powstania Warszawskiego, wszyscy trzej **zastępcy Delegata** zostali również **powołani na stanowiska ministrów**, a na tej podstawie Wicepremier Jankowski ustanowił **Krajową Radę Ministrów** jako urzędującą w okupowanym kraju część Rządu RP.

Jednocześnie w kwietniu 1944 r. podpisany został przez Prezydenta kolejny **dekret o tymczasowej organizacji władz na ziemiach RP**, którego regulacje stanowiły formalne potwierdzenie nominacji delegata oraz podstawę późniejszych decyzji. W oparciu o postanowienia dekretu uregulowany został także definitywnie status zorganizowanego aparatu organizacyjnego Delegata Rządu. W ramach Biura Delegata funkcjonowały zatem, tworzone już od jesieni 1940 r. **Departamenty**, będące odpowiednikami przedwojennych ministerstw. Ponadto kilka z nich powstało z uwagi na potrzeby dyktowane działalnością konspiracyjną bądź z uwagi na prace podejmowane w związku z planowaną powojenną odbudową kraju. Wicepremier wydał także **instrukcję o organizacji tzw. tymczasowej administracji rządowej**, która stała się podstawą funkcjonowania działających od początków 1941 r. terenowych struktur podziemnej administracji, w postaci sieci Okręgowych Delegatów Rządu oraz Powiatowych i Miejskich Delegatów Rządu.

Oprócz struktur wojskowych i administracyjnych uformowane zostały funkcjonujące w konspiracji organy wymiaru sprawiedliwości (wojskowe sądy specjalne oraz sądy specjalne), a także reprezentacja najważniejszych ugrupowań politycznych.

Na mocy decyzji konstytucyjnych władz RP, w oparciu o regulacje prawne państwa polskiego, w okupowanym kraju został zbudowany niemający odpowiednika w innych okupowanych krajach Europy imponujący aparat organizacyjny. Aparat ten – nazywany **Polskim Państwem Podziemnym** – wypełniał szereg istotnych funkcji państwa, cieszył się też

uznaniem zdecydowanej większości obywateli polskich, którzy respektowali decyzje podziemnych władz. Stan taki trwał zasadniczo do końca 1944 r. i nawet klęska Powstania Warszawskiego nie złamała lojalności wobec władz RP. Dopiero wkroczenie wojsk sowieckich na całość obszaru RP w 1945 r., związana z tym destrukcja struktur Podziemnego Państwa Polskiego z jednej strony, z drugiej zaś przekazanie administracji stworzonym przez Moskwę komunistycznym strukturom, wspartym przez bezwzględny sowiecki aparat bezpieczeństwa, doprowadziły do formalnej likwidacji ostatnich instytucji konspiracji państwowej (RJN) w początku lipca 1945 r.

Administracja w krajach totalitarnych

4.1. Administracja w Rosji i w ZSRS

Ukształtowany w XVIII wieku ustrój cesarstwa rosyjskiego, podstawą którego była *samodzierzawna*, czyli niczym praktycznie nieograniczona władza cara, bez istotnych zmian przetrwał do początków XX wieku. Ten model na tle zmieniającego się świata był wszakże w tym czasie rozwiązaniem kompletnie już anachronicznym. Jeśli dodać do tego utrzymywanie się regulacji prawnych nie tylko niezezwalających na udział szerszych grup obywateli w życiu publicznym, ale wręcz niedających żadnych gwarancji poszanowania praw jednostkowych, to widać wyraźnie, że Rosja była ewenementem, nie tylko zresztą wśród krajów europejskich.

Mimo tych ograniczeń ustrojowych postępował rozwój wewnętrzny kraju. Powodowało to jednak, że już w drugiej połowie XIX wieku skrajnie scentralizowany model zarządzania stał się zupełnie nieefektywny. Wobec niezdolności do wykonywania wszystkich zadań przez struktury podporządkowanej carowi administracji państwowej, Aleksander II podjął decyzję o wprowadzeniu swoistej formy samorządu lokalnego.

Ukazem z 1864 r. wprowadzono zatem instytucję *ziemstw*, które miały funkcjonować na szczeblu powiatów i guberni, ale w praktyce nie zaistniały one na wszystkich obszarach państwa. Organy te miały zajmować się sprawami dotyczącymi lokalnych potrzeb. W rzeczywistości liczba uprawnień przejętych przez te ciała była niewielka – były to sprawy oświaty, budowy i utrzymania dróg na powierzonym sobie terenie, a także wybór sędziów pokoju, którzy po reformie wymiaru sprawiedliwości stanowili najniższy szczebel w hierarchii sądownictwa. *Ziemstwa* uchwały też własne budżety.

Jednakże praktyka ustrojowa na przełomie XIX i XX wieku ewoluowała w kierunku ograniczania samodzielności *ziemstw* przez administrację państwową. Mimo ograniczonego zakresu ich działania pochodzące z wyborów ciała samorządowe, a więc mające jako jedyne instytucje

imperium pewien mandat społecznego zaufania, stały się swego rodzaju przedśmionkiem demokracji w skrajnie scentralizowanym i zbiurokratyzowanym państwie.

Zasadniczy przełom ustrojowy dokonał się w następstwie klęski Rosji w wojnie z Japonią oraz wywołanej tą klęską gwałtownej radykalizacji nastrojów społecznych, targającej imperium do 1907 r. Także ożywienie opozycyjnych wobec istniejącego modelu ustrojowego elit politycznych spowodowało, że utrzymanie dotychczasowej formy rządów stało się po prostu niemożliwe.

Rozwój wydarzeń w kraju zmusił Mikołaja II do wydania w latach 1905–1906 szeregu aktów prawnych. Stworzyły one pierwsze podstawy konstytucyjne ustroju cesarstwa. Oczywiście z punktu widzenia sytuacji w innych krajach trudno byłoby uznać przyjęte rozwiązania za wyraz zasadniczej zmiany. Jednak z punktu widzenia dotychczasowej sytuacji wewnętrznej oznaczało to radykalną przebudowę podstaw ustrojowych cesarstwa rosyjskiego.

Pierwszym z tych aktów był **Manifest z 6 sierpnia 1905 r.**, w którym car stwierdzał, że *„nadszedł odpowiedni czas do tego, abyśmy (...) powołali z całej Rosji wybranych mężów do stałego i czynnego udziału w tworzeniu praw. Powstać miał zatem organ doradczo-ustawodawczy, którego zadaniem miało być przedwstępne opracowanie i rozpatrywanie projektów ustawodawczych, jak również kontrola budżetu państwowego. Ciałem tym miała być Duma Państwowa, powołaniu której towarzyszyło też nadanie ordynacji wyborczej. Jednocześnie wszakże car stwierdzał w manifestie, że niezmienione pozostaje prawo zasadnicze cesarstwa rosyjskiego o istnieniu samodzielną władzy panującego.*

Manifest ten nie wpłynął jednak w sposób zasadniczy na uspokojenie sytuacji wewnętrznej. Stąd też już dziesięć tygodni później car ogłosił kolejny akt. **Manifest konstytucyjny z 17 października 1905 r.** zawierał trzy zobowiązania dla rządu, który miał je wykonać w celu *uspokojenia życia państwowego. W pierwszym rządzie ludność cesarstwa miała zostać obdarzona niewzruszonymi podstawami swobód obywatelskich, a więc nietykalnością osobistą, wolnością sumienia, słowa, zgromadzeń i stowarzyszeń.*

Car zobowiązywał się również do takiego ukształtowania zasad ordynacji wyborczej, aby prawo głosowania uzyskały *warstwy ludności (...) zupełnie pozbawione dotąd takiego uprawnienia. Wreszcie wzmocnieniu*

ulec miała pozycja tworzonej Dumy w stanowieniu prawa. Car zobowiązywał się do *przyjęcia jako stałej zasady, aby żadne prawo nie mogło obowiązywać bez zezwolenia Dumy Państwowej i aby wybrańcom narodu zagwarantować rzeczywisty udział w wykonywaniu kontroli nad działalnością innych władz państwowych.*

Wreszcie 20 lutego 1906 r. car wydał jeszcze jeden **Manifest**, na mocy którego określał sprecyzowane zasady funkcjonowania Dumy Państwowej oraz **Rady Państwowej**, która stać się miała odtąd drugą izbą parlamentu. W oparciu o te regulacje ukształtował się system konstytucyjny cesarstwa, który miał przetrwać do upadku caratu w początkach 1917 r. Głównym elementem nowego, konstytucyjnego modelu ustrojowego była ciągle wszakże *samodzierżawna* władza cara. Mimo zmian tylko niektóre obszary funkcjonowania aparatu państwowego poddane zostały procedurom zakładającym współudział ciał reprezentacyjnych.

Car pozostawał zatem w istocie najwyższym suwerenem, a jego władza miała **charakter nadrzędny** nad pozostałymi instytucjami. W zakresie władzy ustawodawczej car przenosił część dotychczasowych uprawnień na dwuizbowy parlament, władzę wykonawczą wykonywać miał przez rząd, zaś władzę sądowniczą przez Senat i pozostałe sądy. Ważnym nowym elementem sytuacji był fakt, że konsekwencją wprowadzenia konstytucyjnych gwarancji poszanowania praw obywatelskich był rozwój zorganizowanych form życia politycznego. Pojawiły się wtedy dziesiątki partii i organizacji politycznych, wyrażających różne aspiracje poszczególnych grup ludności. Z drugiej strony brak doświadczeń w funkcjonowaniu mechanizmów demokracji doprowadził do szybkiego rozdrobnienia sił na dużą liczbę formacji politycznych, co ułatwiało carowi zwłaszcza kontrolę funkcjonowania podzielonej wewnętrznie Dumy.

Najważniejszym instrumentem, przez który car realizował bieżący zarząd państwem, była **Rada Ministrów z Premierem** na czele. Urząd Premiera był instytucją nową, która pojawiła się wraz z uformowaniem się Dumy Państwowej. Premier przejął z rąk cara **bezpośrednie kierownictwo sprawami państwowymi**, zwłaszcza zaś kierownictwo nad pozostałymi ministerstwami. Uprawnienie do powoływania i odwoływania premiera oraz ministrów pozostało w rękach cara. Premier i ministrowie ponosili odpowiedzialność polityczną wyłącznie przed carem. Jediną formą kontroli parlamentarnej było prawo do składania zapytań i interpelacji wobec

ministrów i żądania wyjaśnień w kwestiach budzących wątpliwości członków izb.

Parlament składał się z Rady Państwa i Dumy Państwowej. Rada Państwa była kontynuacją ciała istniejącego dotąd jako organ doradczy wobec cara. Przekształcona w izbę wyższą parlamentu, miała składać się w połowie z nominatów cesarskich, zaś w połowie z osób wybranych przez różne korporacje: ziemstwa gubernialne, struktury kościelne (prawosławne), organizacje przemysłowe i kupieckie oraz przez środowiska naukowe. Natomiast Duma Państwowa pochodzić miała z wyborów, mających jednak kurialny charakter. Ograniczało to zatem pełną reprezentatywność tego ciała.

Car zachował jednak najistotniejsze uprawnienia związane z funkcjonowaniem obu ciał. Oprócz nominacji części składu Rady Państwa oraz zarządzania wyborów do obu izb, to on zwoływał i zamykał ich sesje. Inicjatywa ustawodawcza pozostawała w rękach cara, ale już nie wyłącznie, prawo takie miały bowiem też obie izby. Ponadto car miał prawo sankcji wobec uchwał izb. Odmowa udzielenia sankcji ustawie uchwalonej w izbach oznaczała upadek inicjatywy. Ponadto car miał wyłączność inicjatywy ustrojodawczej, a w okresach między sesjami izb mógł też wydawać akty o randze ustawowej. Izby zachowywały formalnie pozycję równorzędną w stosunku do siebie, choć zasadą było kierowanie inicjatyw ustawowych cara do Dumy. Warunkiem przyjęcia ustawy była zgodna decyzja obu izb.

Przemiany konstytucyjne w Rosji z lat 1905–1907 na tle sytuacji w innych krajach – nie tylko zresztą Europy – nie mogły oczywiście niczym imponować. Podstawy tych zmian były zresztą dosyć wątte, a praktyka konstytucyjna wykazywała zdecydowaną niechęć cara i związanych z nim elit do kontynuowania przemian w kierunku głębszej demokracji.

Jednak mimo tego nastąpiło przejściowe uspokojenie sytuacji wewnętrznej i wtłoczenie większości ugrupowań politycznych w ramy legalnej działalności. Po raz pierwszy bodaj w dziejach Rosji funkcjonować mogła jawnie i bez obawy ciężkich represji antycarska opozycja. Stan taki trwał do wybuchu I wojny światowej.

Pod wpływem klęsk wojennych i wyraźnego wzrostu niechęci wobec Mikołaja II, 2 marca 1917 r. car abdykował na rzecz swojego brata Michała. Ten jednak tronu nie przyjął, a faktycznie funkcję głowy państwa przejął Tymczasowy Komitet Dumy Państwowej. Ciało to zaakceptowało

wyznaczonego jeszcze przez cara kandydata na premiera księcia Lwowa, który kierował **Rządem Tymczasowym**. Rząd ten, choć formalnie zapowiadał daleko idące zmiany ustrojowe i społeczne, to w praktyce kontynuował dotychczasową politykę.

Wobec radykalizacji nastrojów w lipcu 1917 r. na czele Rządu Tymczasowego stanął socjalista A. Kiereński. Rząd Kiereńskiego 1 września 1917 r. proklamował Rosję **republiką** i zapowiedział przeprowadzenie wyborów powszechnych do **Konstytuanty**, która miała uchwalić konstytucję państwa. Ale i te posunięcia nie mogły już opanować nastrojów wrzenia. W tym czasie kraj pokrył się siecią **rad** (*soviet*) reprezentujących robotników, chłopów bądź żołnierzy. We wrześniu 1917 r. delegaci tych rad utworzyli **Wszecchrosyjską Radę Demokratyczną**, która wraz z pozostałymi radami w terenie zaczęła faktycznie przejmować władzę w państwie. W radach ścierały się wpływy różnych organizacji radykalnych, ale najlepiej zorganizowani okazali się bolszewicy kierowani przez Lenina i Trockiego. To oni dokonali w początkach listopada 1917 r. zamachu stanu w Piotrogradzie, a następnie stopniowo opanowali kluczowe ośrodki w państwie, zdobywając przewagę we wspomnianych radach. Mimo trwającego jeszcze przez kilka lat oporu antybolszewickiego, władza nowej ekipy okazała się zjawiskiem bardziej trwałym i przybrała zupełnie nowe ramy ustrojowe.

Zamach stanu dokonany przez partię bolszewicką zbiegł się w czasie z obradami II Zjazdu Rad w Petersburgu. Wśród reprezentantów rad z całego kraju większość stanowili już członkowie tejże partii, nie może zatem dziwić, że przewrót został przyjęty przez to ciało z entuzjazmem. Wyrazem tego było m.in. powołanie **Rady Komisarzy Ludowych** z Leninem na czele, a organ ten miał stanowić stałe ciało wykonawcze Zjazdu Rad.

Organizowanie podstaw ustrojowych nowego państwa nie było rzeczą łatwą, a rewolucyjny radykalizm nierzadko w zderzeniu z rzeczywistością musiał ulegać stępieniu. Zanim przyjęty został pierwszy akt konstytucyjny nowych władz, weszło w życie kilka ważnych regulacji prawnych, pokazujących zupełnie nowy stosunek do funkcji prawa w nowych realiach.

24 listopada 1917 r. Rada Komisarzy Ludowych wydała tzw. *dekret o sądzie nr 1*, mocą którego zniesione zostały wszystkie instytucje prawne oraz wszystkie organy wymiaru sprawiedliwości. W to miejsce dekret ustanawiał sądy lokalne, później przemianowane na sądy ludowe, które wybierane były na roczne kadencje przez odpowiednie rady w terenie.

Sądy te, jak stwierdzano, mogły *kierować się w swoich postanowieniach ustawami obalonych rządów o tyle tylko, o ile nie sprzeciwia się to rewolucyjnemu sumieniu i rewolucyjnej świadomości prawnej*. Brzmienie tego przepisu pozwalało w sposób całkowicie dowolny realizować tzw. sprawiedliwość rewolucyjną, określaną wyłącznie przez określone bieżące potrzeby owych „trybunałów”.

Ważnym uzupełnieniem tego dekretu było powołanie przez Radę Komisarzy w dniu 20 grudnia 1917 r. tzw. Wszechrosyjskiej Komisji Nadzwyczajnej do Walki z Sabotażem i Kонтrewolucją, która wprowadziła wszechobecny terror rewolucyjny, stosowany wobec wrogów rewolucji.

Kategorię wrogów rewolucji zdefiniowano natomiast w istocie w pierwszym akcie konstytucyjnym władz rewolucyjnych. **Konstytucję** tę uchwalił V Wszechrosyjski Zjazd Rad w dniu **10 lipca 1918 r.**, określając jednocześnie nową nazwę państwa – **Rosyjska Federacyjna Socjalistyczna Republika Sowiecka**. To właśnie w tym akcie prawnym sprecyzowano kategorię tzw. *liszeńców*, a więc osób formalnie pozbawionych praw wyborczych, ale w istocie wyjętych spod prawa, które poddawano szczególnym represjom. Kategoria ta obejmowała: 1) osoby korzystające z pracy najemnej w celu osiągnięcia zysku, 2) osoby żyjące z dochodów niepochodzących z pracy, 3) prywatnych kupców i pośredników handlowych, 4) zakonników i duchownych cerkwi i kultów religijnych, 5) pracowników i agentów byłej policji oraz 6) członków rodziny carskiej.

Z drugiej strony konstytucja określała jako **suwerena w nowym państwie lud pracujący miast i wsi**. Tylko tej grupie przyznawane były pełne prawa polityczne, ale i liczne obowiązki, w tym sformułowany konstytucyjnie obowiązek pracy (*kto nie pracuje, ten nie je*). Formalnie owemu ludowi pracującemu przyznawano w konstytucji szeroki wachlarz uprawnień, w praktyce jednak reżim miał od początku wyjątkowo represyjny charakter, a oparciem dla szeroko stosowanego terroru były wspomniane wyżej regulacje z 1917 r. oraz wszechobecna Nadzwyczajna Komisja.

Konstytucja, pozostając w zgodzie ze wskazaniem ideologii komunistycznej, potwierdziła faktycznie dokonane w pierwszych miesiącach rewolucji **upaństwowienie niemal wszystkich sfer życia gospodarczego**, co oznaczało nie tylko przejście na własność państwa niemal całego majątku produkcyjnego, ale także poddanie decyzji organów państwa całości procesów gospodarczych. W istocie konstytucyjnie wykluczone zostało prawo do posiadania jakiegokolwiek prywatnej własności.

Przekształcenia własnościowe były zatem jedną z głównych cech charakterystycznych nowego ustroju.

Sowiecka Rosja miała być państwem, stanowiącym *swobodny związek wolnych narodów, jako federacja sowieckich republik narodowych*. I w tym jednak wypadku w praktyce regulacje ustrojowe nie zawierały żadnych realnych instrumentów mających gwarantować ów federalny charakter państwa, a zwłaszcza respektować jakiś stopień samodzielności poszczególnych podmiotów. Zresztą konstytucja wcale nie określała, jakie to podmioty tworzyć mają ową federację rosyjską.

Określony w konstytucji system władz państwowych stanowił także pewną fasadę dla **faktycznych rządów jedynej** legalnej organizacji politycznej – **partii komunistycznej**, która przybrała nazwę Rosyjskiej Komunistycznej Partii (bolszewików), czyli RKP(b), a później Wszechzwiązkowej Komunistycznej Partii (bolszewików), czyli WKP(b). To właśnie ta partia, określona jako formacja reprezentująca robotników i chłopów, miała być siłą kierującą procesem budowy państwa komunistycznego. Na wszystkim zatem szczeblach, we wszystkich częściach państwa to właśnie komórki partyjne odgrywały rolę wiodącą i kierowniczą wobec normalnych struktur państwowych. Określane na zjazdach partii zasadnicze dyrektywy polityczne i programowe stawały się podstawą działania władz państwowych, przy czym faktycznie osoby wchodzące w skład władz partyjnych wchodziły jednocześnie w skład władz państwowych na odpowiednich szczeblach. Następowало zatem swoiste upartyjnianie struktur państwowych, a z drugiej strony upaństwowianie struktur partyjnych.

Elementem dodatkowym, wspomnianym już wcześniej, było to, że podstawowym filarem tak skonstruowanego systemu była tajna policja polityczna, eliminująca wszelkie objawy kontestacji dominacji partii komunistycznej.

W tym systemie zatem ustrój władz państwowych miał w istocie charakter wtórny, a pewne niekonsekwencje zapisów konstytucyjnych czy wręcz kolizje niektórych zapisów i norm miały niewielkie znaczenie praktyczne. Wynikało to ze wspomnianej dominacji partii, która była rzeczywistym czynnikiem decyzyjnym.

Formalnie najwyższym organem władzy w państwie miał być **Wszechrosyjski Zjazd Rad Delegatów Robotniczych, Chłopskich i Żołnierskich**. W jego skład mieli wchodzić przedstawiciele wymienionych trzech grup ludności, wybierani na zjazdach odpowiednich rad. Wyłącznym uprawnieniem

Zjazdu miało być podejmowanie wszelkich decyzji dotyczących kształtu konstytucji, jak również podejmowanie decyzji w sprawie wojny i pokoju, natomiast we wszystkich pozostałych sprawach mógł zjazd stanowić prawo w formie ustaw, ale nie był on w tym zakresie jedynym organem prawodawczym w państwie. Sesje Zjazdu odbywać się miały przynajmniej dwa razy do roku.

W okresach między sesjami Zjazdu najwyższą władzę w państwie sprawować miał **Wszecchrosyjski Centralny Komitet Wykonawczy**, który wbrew swej nazwie stanowił w istocie ciało o charakterze parlamentarnym. Jednak podobnie jak zjazd Komitet formalnie posiadał kompetencje w zakresie stanowienia prawa, ale również i w zakresie zarządzania państwem. To tu zatem wydawać można było dekrety i zarządzenia, które nie tylko były dopełnieniem ustaw uchwalanych przez Zjazd, ale – co było regułą – stanowiły zupełnie niezależne od nich źródła prawa. Komitet miał także prawo do określania kierunków działalności rządu i wszystkich innych organów państwa, jak również czuwać miał nad wykonywaniem uchwał i decyzji Zjazdu.

Rządem republiki była **Rada Komisarzy Ludowych** składająca się z przewodniczącego i komisarzy ludowych, kierujących komisariatami ludowymi, czyli praktycznie resortowymi ministerstwami. Rada była powoływana przez Komitet Wykonawczy, który s miał też prawowładny nad działalnością rządu. Rada, oprócz bieżącego zarządzania państwem, miała również uprawnienia do stanowienia powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Cechą charakterystyczną tego ciała była od początku duża liczba resortów ministerialnych (komisariatów ludowych), przez co miało ono bardzo liczny skład. Dodatkowo praktycznie wszyscy komisarze, ale także wielka liczba ich współpracowników, byli jednocześnie delegatami na Zjazd, jak również członkami Komitetu Wykonawczego, wreszcie także członkami odpowiednich gremiów decyzyjnych partii komunistycznej (Komitet Centralny).

To przemieszanie kompetencji prawodawczych i wykonawczych, faktyczne uczynienie z sądownictwa narzędzia realizującego dyrektywy Komitetu Wykonawczego i Rady Komisarzy, a w praktyce odpowiednich komórek partyjnych, było swoistą formą realizacji zasady **koncentracji władzy państwowej**. Nowość polegała jednak na tym, że koncentracja ta dokonała się w istocie w ciele niemającym formalnie określonej pozycji konstytucyjnej, a więc w partii komunistycznej. Stąd wskazane wyżej

niejasności i niekonsekwencje nie odgrywały wielkiej roli, a wbrew pozorom były one sprawnym narzędziem realizacji zadań wyznaczonych przez tę partię.

Po uporaniu się z tzw. kontrrewolucją oraz ustanowieniu dominacji bolszewickiej na większości obszarów byłego imperium rosyjskiego, gdzie także powstawały republiki sowieckie, **30 grudnia 1922 r.** podpisana została tzw. **umowa związkowa** tworząca państwo pod nazwą **Związku Socjalistycznych Republik Sowieckich (ZSRS)**. Państwo to miało być federacją kilkunastu republik, ale spory wokół kształtu tej federacji spowodowały, że **Konstytucję ZSRS** przyjęto dopiero **31 stycznia 1924 r.** Formalnie konstytucja (oraz stanowiąca jej część wspomniana umowa), potwierdzały fakt, że nowe państwo jest utworzone przez republiki sowieckie, które zachowywały prawo do swobodnego wystąpienia ze związku. Jednakże kompetencje federacji zostały określone bardzo szeroko. Obejmowały one, oprócz tradycyjnie wchodzących w zakres działania federacji spraw wspólnej polityki zagranicznej, wspólnej polityki obronnej, także całość spraw związanych z polityką gospodarczą, sprawy komunikacji i łączności oraz politykę społeczną.

Jakkolwiek władze republikańskie otrzymywały w powyższym zakresie możliwości działania, zwłaszcza przez własne organy ministerialne (komisariaty ludowe), w praktyce jednak dominacja władz związkowych była przytłaczająca. To one w istocie kierowały działaniami władz republikańskich, których rola sprowadzona została w praktyce do wykonywania określonych poleceń płynących z centrali.

Pojawienie się federacji spowodowało konieczność reorganizacji dotychczasowego modelu władz bolszewickich. Chodziło w pierwszym rzędzie o to, by nowy ich kształt oddawał w jakiejś mierze federacyjny charakter państwa. Formalnie pozostawiono jeszcze jako najwyższą władzę Zjazd Rad Delegatów, ale jego rola była stopniowo ograniczana. Natomiast Komitet Wykonawczy podzielony został na dwie izby: **Radę Związku i Radę Narodowości**.

Rada Narodowości miała być właśnie swoistym odzwierciedleniem federacyjnego kształtu państwa, w jej skład wchodził bowiem przedstawiciele poszczególnych republik. Liczba przedstawicieli uzależniona była jednak od wielkości republiki, co w oczywisty sposób dawało dominację Rosji.

Natomiast Rada Związku miała być organem reprezentującym ludność związku i pochodzić miała z wyborów powszechnych. W praktyce jednak

system wyborczy skonstruowano w ten sposób, że były to swego rodzaju plebiscyty poparcia dla polityki partii. Ludność zmuszana do głosowania pod presją policji politycznej jedynie akceptowała wyłonione przez partie kandydatury. Natomiast nie zmieniły się uregulowania dotyczące Rady Komisarzy Ludowych, która pozostała organem wykonawczym i zarządzającym, ale która ciągle zachowywała również kompetencje prawodawcze.

Gruntowne zmiany w strukturze władz Związku Sowieckiego przyniosła **konstytucja z 5 grudnia 1936 r.** Wprowadzona została ona w życie dla podkreślenia zasadniczego postępu, jaki dokonał się w tym kraju od czasu rewolucji październikowej. Główną nowością było zapisanie w tym dokumencie konstytucyjnej roli partii komunistycznej. Stwierdzano zatem, że to *Wszechzwiązkowa Komunistyczna Partia (bolszewików)(...) [jest] awangardą mas pracujących w ich walce o umocnienie i rozwój ustroju socjalistycznego oraz stanowi kierowniczy trzon wszystkich, zarówno społecznych jak i państwowych organizacji ludzi pracy.* Legalizowano więc dotychczasowy, nieformalny stan faktycznego **kierowania przez partię wszystkimi dziedzinami życia w państwie.**

W konstytucji, zgodnie z życzeniem Stalina, deklarowano też, że ZSRS stał się już **państwem socjalistycznym**, co miało oznaczać, że pokonany został ostatni etap przed osiągnięciem komunizmu.

Zmianie uległa struktura władz naczelnych państwa. Przed wszystkim formalnej likwidacji uległ nieodgrywający już praktycznie żadnej roli Zjazd Delegatów Rad. Jego dotychczasowe kompetencje przejął mianowicie nowy najwyższy organ władzy w państwie, czyli **Rada Najwyższa ZSRS (Wierchownyj Soviet SSSR)**. Rada Najwyższa przejęła też kompetencje likwidowanego Wszechzwiązkowego Komitetu Wykonawczego, ale jej struktura obejmowała Radę Związku i Radę Narodowości, których zasady organizacyjne i kompetencje nie uległy zmianie.

Konstytucja pozostawiła też jako ciało wykonawcze Radę Komisarzy Ludowych, która dopiero tuż po zakończeniu II wojny zmieniła nazwę na Radę Ministrów (zaś komisariaty stały się ministerstwami). Co ważne, wraz z postępującym zakresem obecności struktur państwowych we wszystkich dziedzinach życia, niespotykanej rozbudowie uległa liczba resortów administracyjnych. Stąd Rada Komisarzy Ludowych liczyła kilkudziesięciu komisarzy, ale liczba ta i tak stale rosła. Kolejną nowością było skoncentrowanie w zasadzie całości kompetencji prawodawczych w Radzie Najwyższej.

Ważnym rozstrzygnięciem formalnym była też likwidacja konstytucyjnej nierówności obywateli, a więc przede wszystkim zniesienie kategorii *liszeńców*. Jednak w praktyce był to zupełnie pusty zapis, co udowodniła rozpoczęta niemal nazajutrz po przyjęciu tego aktu kolejna faza stalinowskich wielkich czystek. Jak trafnie zauważono: *Konstytucja stalinowska była trudnym do prześcignięcia arcydziełem politycznej obłudy, zbudowanym z fikcji i przemilczeń*.

Zarysowany wyżej kształt ustrojowy przetrwał w Związku Sowieckim bez zasadniczych zmian aż do upadku ZSRS w 1991 r. Jakkolwiek zmiany konstytucji przeprowadzane były niejednokrotnie, to nie miały one poważniejszego wpływu na kształt ustroju państwowego. Dopiero w 1977 r. przyjęto nową konstytucję, ale i ona nie wniosła w zasadzie nic nowego do rozwiązań ustrojowych.

Natomiast regulacja z 1936 r. stała się zasadniczym punktem odniesienia dla wszystkich konstytucji przyjmowanych przez sowieckich satelitów po zakończeniu II wojny światowej. W szczególności kraje europejskie (w tym Polska), które znalazły się w sowieckiej strefie wpływów, wprowadzały u siebie akty konstytucyjne będące niemal dokładną kopią konstytucji stalinowskiej z 1936 r.

4.2. Administracja Niemiec w XX wieku

Chociaż Niemcy w I wojnie światowej militarnie nie zostały pokonane, to doznały one jednak ciężkiej klęski politycznej. Przyczyną tego stanu w niemniejszym stopniu niż przewaga potencjału wojennego aliantów zachodnich był ferment wewnętrzny. Coraz bardziej radykalne nastroje szerokich rzesz ludności niemieckiej wynikały ze zmęczenia trwającą cztery lata wojną oraz przenikającymi silnie wpływami bolszewickimi. Sukces komunistów w Rosji pobudzał do działania komunistów niemieckich, którzy posiadali bardzo rozbudowane wpływy wśród niemieckiej klasy robotniczej. Konsekwencją tej sytuacji było jesienne wrzenie w 1918 r., które zmusiło Niemcy do kapitulacji w początkach listopada. Jednocześnie przebieg wydarzeń w kraju wymusił abdykację cesarza.

Przed Niemcami stanął w związku z tym problem nowego ukształtowania ustroju wewnętrznego. Zadanie to stanęło przed Zgromadzeniem Narodowym, które mimo rozlicznych rozbieżności stosunkowo szybko

przygotowało projekt ustawy zasadniczej. Przyjęty on został ostatecznie jako **Konstytucja 11 sierpnia 1919 r.** Względnie krótki czas, jaki zajęło przygotowanie i uchwalenie konstytucji, wynikał z faktu, że ciągle bardzo napięta była sytuacja wewnętrzna i zakładano, iż przyjęcie konstytucji przyczyni się istotnie do ustabilizowania sytuacji w kraju.

Jednym z zasadniczych problemów, którego rozwiązanie uznawano za kluczowe dla przyszłości Niemiec, było określenie miejsca i roli, jaką w państwie mają zajmować Prusy. To ich przytłaczająca przewaga nie tyle nawet w postanowieniach konstytucji, ile w praktyce ustrojowej II Rzeszy, uznawana była niemal powszechnie za główną przyczynę klęski niemieckiej w I wojnie światowej. Jednakże mimo tego przeświadczenia nie udało się znaleźć rozwiązań skutecznie odpowiadających na to wyzwanie. Przyjęte w konstytucji rozwiązania okazały się, jak wykazała to przyszłość, po prostu zawodne. Rola Prus, choć z pewnością została częściowo nadwątlona, to w praktyce po 1919 r nie uległa wydatnemu ograniczeniu.

Konstytucja stwierdzała zatem przede wszystkim, że Rzesza Niemiecka ma być republiką, w której suwerenem jest lud niemiecki. W przeciwieństwie do konstytucji z 1871 r., która była wyrazem wspólnej woli władców poszczególnych państw wchodzących w skład związku, nowe rozwiązanie podkreślało republikański charakter państwa formułą **suwerenności narodu**. Jednocześnie wszystkie wchodzące w skład republiki podmioty miały także stać się republikami i likwidacji uleg miały w nich rozwiązania ustrojowe utrzymujące formę monarchii.

Zaakceptowano **federacyjny charakter państwa**, ale stopień samodzielności poszczególnych podmiotów wchodzących w skład unii został wyraźnie ograniczony. Podmiotom tym, wraz z likwidacją w nich pozycji władców koronowanych, nie przysługiwał już status państw tworzących związek (jak to miało miejsce w rozwiązaniu z 1871 r.), ale status **krajów (Länder)** związkowych. Rozwiązanie to miało być teoretycznie jednym z elementów ograniczających pozycję Prus, ale wobec niepowodzenia prób usamodzielnienia niektórych prowincji byłego Królestwa Pruskiego w praktyce nie dało to efektów.

Innym sposobem osłabienia dominacji pruskiej miało być odejście od zasady, że to Prusy (a ściślej ich władca) stoją na czele federacji. W połączeniu z przeniesieniem centralnych instytucji państwa do niewielkiego Weimaru miało to być istotnym czynnikiem wpływającym na zmianę

pruskiego oblicza Rzeszy. Wreszcie przyjmowano w konstytucji, że żaden z krajów Rzeszy (chodziło oczywiście o Prusy) nie może posiadać we władzach obieralnych republiki, więcej niż 40% wpływów. W taki sposób posiadające cały czas ludnościową i ekonomiczną przewagę Prusy musiały być w nowym układzie reprezentowane w stopniu nieodpowiadającym rzeczywistemu ich potencjałowi.

Jednak mimo tych różnorodnych zabezpieczeń faktyczny potencjał Prus był czynnikiem w zasadniczy sposób wpływającym na funkcjonowanie instytucji centralnych Rzeszy.

Jakkolwiek Rzesza pozostawała państwem federacyjnym, to rozwiązania konstytucyjne w szerszym niż dotąd zakresie przenosiły właśnie na władze centralne wiele nowych, ważnych uprawnień. Przede wszystkim zatem wprowadzono pojęcie **wyłącznych kompetencji prawodawczych** Rzeszy (art. 6) oraz kompetencji, z których Rzesza mogła skorzystać, wypierając ustawodawstwo poszczególnych krajów (art. 12). Właśnie owo drugie pojęcie, choć nie zakładało obowiązku wkraczania federacji ze swym ustawodawstwem, otwierało jednak o wiele szersze kompetencje dla instytucji federalnych, niż to miało miejsce dotąd.

Do wyłącznych kompetencji Rzeszy należały zatem: 1) sprawy zagraniczne i polityka wobec kolonii, 2) sprawy przynależności państwowej (obywatelstwa), migracji ludności, ekstradycji, 3) sprawy organizacji i funkcjonowania sił zbrojnych Rzeszy, 4) sprawy systemu monetarnego, ceł oraz wolności obrotu gospodarczego, 5) sprawy poczty i telekomunikacji (telegrafów i telefonów).

Do zakresu kompetencji Rzeszy mogły też (art. 7) wchodzić m.in.: 1) prawo cywilne, karne i procedury, 2) regulacje dotyczące funkcjonowania prasy, stowarzyszeń oraz wolności zgromadzeń, 3) sprawy prawa pracy, ubezpieczeń społecznych oraz organizacji przedstawicielstw zawodowych, 4) sprawy przemysłu i górnictwa, 5) sprawy żeglugi morskiej, rzecznej i śródlądowej oraz komunikacji lądowej i powietrznej.

Ponadto wprowadzona została (art. 13) kaluzula, w myśl której prawo Rzeszy miało pierwszeństwo przed prawem krajowym, przy czym ewentualne konflikty w tym zakresie rozpatrywać miał najwyższy trybunał sędowniczy państwa.

Konstytucja zobowiązywała wreszcie kraje związkowe do tego, by ich ustroje wewnętrzne uwzględniały konieczność zagwarantowania wszystkim grupom ludności równego prawa wyborczego do zgromadzeń

reprezentacyjnych oraz wprowadzenia zasady odpowiedzialności władz wykonawczych krajowych przed przedstawicielstwem ludowym.

Formą swoistej kontroli ustawodawstwa Rzeszy miała być instytucja referendum. Uprawnienie do skierowania konkretnej sprawy pod rozstrzygnięcie społeczeństwa w tej drodze przysługiwało Prezydentowi Rzeszy, o ile nie zgadzał się on na przyjęcie uchwalonej przez Sejm Rzeszy ustawy. Prezydent musiał też zarządzić referendum, o ile zarządała tego trzecia część postów lub 10% mieszkańców uprawnionych do głosowania. Wynik głosowania był wiążący dla władz federalnych.

Parlament Rzeszy składał się z **Sejmu Rzeszy** (*Reichstag*) oraz **Rady Rzeszy** (*Reichsrat*), przy czym Sejm był reprezentacją ludu niemieckiego, natomiast Rada miała być wyrazicielem interesów poszczególnych krajów związkowych.

Sejm wybierany był na czteroletnią kadencję w wyborach bezpośrednich, powszechnych, równych, tajnych i proporcjonalnych. Rada Rzeszy składała się z reprezentantów krajów związkowych. Delegatów z poszczególnych krajów nie wybierano, ale byli oni w praktyce mianowani przez rządy krajowe. Co do zasady delegatami byli członkowie tych rządów.

Konstytucja stanowiła, że organem ustawodawczym Rzeszy był Sejm, zaś Radzie Rzeszy przysługiwać miały jedynie kompetencje kontrolne – weto zawieszające. Inicjatywę ustawodawczą posiadali postowie oraz Rząd Rzeszy. Inicjatywy Rządu winny uzyskać akceptację Rady Rzeszy, a o ile stanowiska obu ciał były rozbieżne, Rząd był zobowiązany do przedstawienia Sejmowi wraz z projektem ustawy stanowiska zaprezentowanego przez Radę. Rząd musiał też wnieść do Sejmu projekt ustawy przyjęty przez Radę Rzeszy, nawet jeśli nie podzielał jej intencji.

Po uchwaleniu ustawy przez Sejm Rada mogła przeciwstawić się temu, ale o ile Sejm przyjął ponownie ustawę – tym razem większością dwóch trzecich głosów – to weto Rady okazywało się nieskuteczne.

Jak już wskazywałem wyżej, uchwałę Sejmu mógł też zakwestionować w ciągu 30 dni Prezydent Rzeszy, zarządzając referendum ludowe bądź formułując podobne żądanie wystąpić mogły Rada Rzeszy i określona w konstytucji grupa obywateli.

Mechanizmy powyższe stworzone zostały także po to, by ograniczyć możliwość narzucania przez Prusy i ich aliantów rozwiązań dla całych Niemiec. Stąd przyjęcie (za wzorem Szwajcarii) rozwiązań, które dawały

możliwość odwołania się mniejszym krajom czy grupom ludności pod arbitraż całego narodu.

Na czele państwa niemieckiego stać miał **Prezydent Rzeszy**, którego wybierano w wyborach powszechnych i bezpośrednich. Długa, bo trwająca siedem lat kadencja Prezydenta oraz możliwość wielokrotnego pełnienia tego urzędu, w połączeniu z poważnymi uprawnieniami, czyniły zeń kluczową instytucję federalną republiki.

Prezydent był reprezentantem państwa w stosunkach zewnętrznych, strażnikiem poszanowania konstytucji (mógł zmusić przy użyciu sił zbrojnych kraje niewypełniające prawa Rzeszy do posłuszeństwa), dbał o bezpieczeństwo wewnętrzne i był zwierzchnikiem armii i floty Rzeszy, ograniczonych jednak wersalskimi postanowieniami. Miał on istotny wpływ na funkcjonowanie Sejmu (prawo rozwiązania go) oraz na ustawodawstwo Rzeszy (prawo zarządzania referendum). Do niego wreszcie należało prawo do powoływania i odwoływania Kanclerza Rzeszy, a na jego wniosek ministrów.

Konstytucja przewidywała specyficzną instytucję **politycznej odpowiedzialności Prezydenta Rzeszy**. Na wniosek uchwalony przy poparciu dwóch trzecich członków Sejmu Rzeszy mogło odbyć się referendum ludowe w sprawie odwołania Prezydenta ze stanowiska. Przyjęcie takiej uchwały przez Sejm powodowało zawieszenie Prezydenta na urzędzie, zaś pozytywny wynik głosowania oznaczał utratę przezeń stanowiska. O ile jednak w referendum wniosek Sejmu zostałby odrzucony, oznaczało to rozwiązanie Sejmu i konieczność przeprowadzenia wyborów.

Niezależnie od tej instytucji istniała konieczność kontrasygnowania aktów Prezydenta przez Kanclerza i ministrów, która wyłączała odpowiedzialność Prezydenta Rzeszy za skutki tych aktów. Prezydent jednak, podobnie jak Kanclerz i ministrowie, mógł ponosić odpowiedzialność konstytucyjną za naruszenie konstytucji i ustaw. Postępowanie w sprawie tych przestępstw toczyło się przed **Najwyższym Trybunałem Państwowym Rzeszy**.

Bieżące zarządzanie państwem należało do **Rządu Rzeszy**, składającego się z **Kanclerza Rzeszy** oraz ministrów. Szczególną pozycję posiadał tu kanclerz, to on odgrywał bowiem decydującą rolę w kształtowaniu składu personalnego rządu, kierował czynnościami rządu, ustalał jego kierunki działalności i ponosił w imieniu całego rządu polityczną odpowiedzialność. Odpowiedzialność tę ponosił nie tylko wobec Prezydenta

(a więc podobnie jak w II Rzeszy wobec cesarza), ale również wobec Sejmu Rzeszy. Brak zaufania ze strony Sejmu skutkować musiał dymisją gabinetu, chyba że Prezydent zdecydowałby o rozwiązaniu izby. Indywidualną odpowiedzialność polityczną przed Sejmem ponosili ministrowie, co było również rozwiązaniem dotąd nieznanym w Niemczech.

Ustrój władz Rzeszy oparty został na zasadzie trójpodziału władzy. Wyraźnym dążeniem autorów konstytucji było to, by zagwarantować maksymalną kontrolę wzajemnych poczynań najważniejszych instytucji federalnych, przy równoległym stworzeniu podstaw dla skutecznego działania. Jednocześnie usiłowano również zagwarantować funkcjonowanie mechanizmu skutecznego harmonizowania interesów federacji oraz krajów związkowych. Istotnym *novum* było wprowadzenie wraz z referendum ważnego mechanizmu kontrolnego ze strony całego społeczeństwa. Miał to być instrument gwarantujący rzeczywiste zwierzchnictwo narodu.

Praktyka ustrojowa tzw. **Republiki Weimarskiej** wykazała jednak niezdolność elit politycznych do wykorzystania mechanizmów konstytucyjnych w celu stabilizowania sytuacji wewnętrznej. Olbrzymie kłopoty gospodarcze Niemiec, będące najpierw skutkiem konieczności płacenia zobowiązań wynikających z klęski wojennej, a później Wielkiego Kryzysu, otworzyły pole dla ugrupowań skrajnych, nietających swej pogardy dla instytucji demokratycznych, a więc dla nazistów i komunistów. Ostatecznie władzę przejęli naziści, którzy budowę nowego typu państwa podjęli, utrzymując pewne pozory istnienia ciągłości prawnej. W tym sensie droga wybrana przez Hitlera różniła się od drogi, którą od 1917 r. kroczyli bolszewicy, burzący otwarcie wszelkie pozostałości dawnego ustroju.

Adolf Hitler funkcję kanclerza Rzeszy objął **30 stycznia 1933 r.**, a stało się to paradoksalnie w następstwie wyborów, w których jego narodowo-socjalistyczna partia NSDAP nie uzyskała najlepszego rezultatu. Władzę powierzyła mu koalicja sił centrowych i prawicowych, która w formacji A. Hitlera widziała jedyną zaporę dla rosnących w siłę komunistów.

Nowy kanclerz, chcąc w pierwszym rządzie wyeliminować ze sceny politycznej właśnie komunistów, którzy stanowili drugie co do siły ugrupowanie w Sejmie, doprowadził do kolejnych wyborów. Odbyły się one już 5 marca 1933 r., a NSDAP odniosła w nich, dzięki różnorodnym manipulacjom i posługiwaniu się metodami zastraszania, wielkie zwycięstwo. Jednak dopiero unieważnienie mandatów zdobytych przez komunistów

(pod zarzutem podpalenia przez ich bojówki gmachu Sejmu Rzeszy) przełożyło się na przygniatającą przewagę nazistów w nowym Sejmie. Oznaczało to otwarcie możliwości takiego przekształcania instytucji Republiki, które dawały Hitlerowi pozycję faktycznego dyktatora.

Kluczowe znaczenie miała tu uchwalona 24 marca 1933 r. *ustawa o zabezpieczeniu Państwa i Narodu przed nieszczęściem*. Ustawa ta zmieniła konstytucję, przekazując w ręce Rządu Rzeszy prawo do wydawania ustaw *poza trybem przewidzianym w konstytucji*. Co więcej, ustawy Rządu Rzeszy mogły nawet *odbiegać od Konstytucji*, o ile nie godziły w uprawnienia Sejmu Rzeszy i Rady Rzeszy i nie naruszały kompetencji Prezydenta Rzeszy.

Regulacja powyższa, choć formalnie miała dopomóc w ostatecznej likwidacji ruchu komunistycznego – taka była oficjalna motywacja i źródła szerszej akceptacji dla tego aktu w Sejmie – w praktyce doprowadziła do zniszczenia wszelkich organizacji politycznych, społecznych, gospodarczych i kulturalnych poza tymi, których istnienie podporządkowane zostało (w sposób bezwzględny) partii narodowosocjalistycznej.

Jeszcze zatem w marcu 1933 r. zakazano działalności Komunistycznej Partii Niemiec (i wszystkich jej przybudówek), miesiąc później podobny zakaz dotknął Niemiecką Partię Socjaldemokratyczną, w maju 1933 r. rozwiązane zostały związki zawodowe związane z tymi partiami, a w lipcu i sierpniu 1933 r. decyzje o samorozwiązaniu (pod naciskiem nazistów) podjęły partie centrowe i prawicowe. Zwieńczeniem procesu destrukcji sceny politycznej była ustawa Rządu Rzeszy z 14 lipca 1933 r., zakazująca tworzenia nowych partii politycznych, co utrzymywało monopartyjny system polityczny i hegemonię NSDAP.

W ciągu pół roku naziści zdominowali zatem w sposób skrajny niemiecką scenę polityczną, a ostatnim ograniczeniem – choć w tym czasie bardziej już teoretycznym niż faktycznym – był Prezydent Rzeszy. Marszałek von Hindenburg, cieszący się sympatią szerokich rzesz społeczeństwa, był już jednak niezdolny do powstrzymania nazistów. Jego śmierć w dniu 1 sierpnia 1934 r. usunęła z ich drogi ostatnią przeszkodę. Jeszcze w tym samym dniu Rząd przyjął *ustawę o głowie państwa Rzeszy Niemieckiej*, na mocy której urząd Prezydenta Rzeszy połączony został z urzędem Kanclerza Rzeszy. Dotychczasowe uprawnienia Prezydenta przechodziły na mocy tej regulacji na Kanclerza (unikano w ten sposób

konieczności przeprowadzenia wyborów powszechnych), a A. Hitler miał odąd nosić tytuły **Wodza** (*Führer*) i Kanclerza Rzeszy.

W międzyczasie naziści dokonali też praktycznego demontażu federacji i przekształcili Rzeszę w państwo o charakterze **unitarnym**. Jeszcze w marcu 1933 r. Rząd wydał **ustawę o ujednoczeniu krajów z Rzeszą**, mocą której nie tylko dokonał ingerencji w struktury i skład władz krajowych, ale ustanowił jednocześnie urząd **namiestnika Rzeszy**. Namiestnicy Rzeszy w poszczególnych jednostkach terytorialnych realizować mieli zadania wyznaczone przez Kanclerza, który powoływał (i odwoływał) ich na to stanowisko. Jedynie w Prusach pozostawiono urząd premiera (i pewien zakres odrębności), który Hitler powierzył swojemu najbliższemu współpracownikowi H. Goringowi. Ostatecznie odrębność krajów związkowych zniósł **ustawa z 30 stycznia 1934 r. o przebudowie Rzeszy**. Z tą chwilą kraje stawały się jednostkami administracyjnymi całkowicie podporządkowanymi jednemu praktycznie ośrodkowi władzy w państwie, rządowi z Wodzem i Kanclerzem na czele. W ślad za tym likwidacji uległa oczywiście Rada Rzeszy, a pozycja Sejmu Rzeszy sprowadzona została do roli czysto propagandowej emanacji NSDAP.

W ten oto, przyznać trzeba, że dość nieskomplikowany sposób, dokonał się demontaż Republiki Weimarskiej i stworzone zostały ramy ustrojowe **III Rzeszy**. Władza w państwie skoncentrowana została w rękach Wodza i Kanclerza, a jej głównym oparciem stały się struktury partyjne NSDAP oraz siły policji politycznej. Instytucje ustrojowe republiki częściowo wprawdzie utrzymane, w praktyce były jedynie fasadą dla wszechwładzy nazistów. W przeciwieństwie do systemu sowieckiego jednak, nigdy nie nastąpiło konstytucyjne zalegalizowanie roli partii narodowo-socjalistycznej. W praktyce wszystkie instytucje państwowe podporządkowane zostały odpowiednim strukturom NSDAP, a szefowie i funkcjonariusze partii na odpowiednich szczeblach piastowali równocześnie funkcje administracyjne. Jak dalece sięgało to przenikanie partii w struktury państwowe, świadczy przykład struktur policyjnych. Obok normalnych struktur policji państwowej stworzone zostały specjalne formacje policyjne NSDAP, czyli tzw. SS, a wszyscy szefowie policji na każdym szczeblu pełnili równocześnie funkcje szefów SS.

Stworzony system polityczny i ustrojowy cieszył się jednak niemal do upadku III Rzeszy akceptacją zdecydowanej większości społeczeństwa niemieckiego. W przeciwieństwie zatem do modelu sowieckiego, gdzie

jedynie bezprzykładny terror gwarantował minimum lojalności szerokich rzesz społecznych, naziści realizowali swoje zamierzenia jedynie przy marginalnym oporze społecznym. Jednocześnie przez cały okres swoich rządów utrzymywali oni pozory kontynuacji republikańskich instytucji, co stanowiło ich dodatkową legitymację wobec własnego społeczeństwa.

4.3. Włochy

Przewrót faszystowski Mussoliniego nie od razu zaowocował przebudową istniejącego ustroju konstytucyjnego. W praktyce faszyci wprowadzili stopniowo szereg zmian do obowiązującej konstytucji. W ten sposób nastąpiła przebudowa dotychczasowych instytucji ustrojowych w taki sposób, że stały się one narzędziem realizowania reprezentowanej przez ten obóz polityczny wizji państwa.

Kluczowe znaczenie miało tu przyjęcie **25 grudnia 1925 r.** ustawy, w sposób zasadniczy wzmacniającej pozycję **premiera**, który uzyskał tytuł *il Capo do Governo*. Zmiana polegała przede wszystkim na faktycznym uniezależnieniu funkcjonowania szefa rządu od parlamentu i zastąpienie tej parlamentarnej odpowiedzialności odpowiedzialnością wobec króla. Ta jednak w praktyce była czysto formalna i w rzeczywistości nowy model oznaczał uzyskanie przez premiera wyłącznego wpływu na kierunki polityki państwowej, jak również na personalne oblicze gabinetu. Ponieważ jednocześnie dokonał się proces faktycznej eliminacji ze sceny politycznej, a tym samym ze składu izb parlamentarnych, innych niż faszystowska partia politycznych, a szef rządu był jednocześnie przywódcą tejże partii, oznaczało to monopolizację władzy w rękach jednej osoby. Władza ta wsparta była dominacją partii, której struktury w praktyce podporządkowały sobie instytucje władzy publicznej na wszystkich szczeblach. Dodać do tego należy też fakt, że na mocy ustawy z 31 stycznia 1926 r. rząd uzyskał kompetencje w zakresie stanowienia prawa. Uprawnienie to, choć początkowo jeszcze ograniczone, później zaś stopniowo rozszerzane, dawało właściwie nieograniczone możliwości rządzenia państwem.

W tych warunkach zasadniczej przebudowie ulec musiała też formuła organizacyjna i kompetencje pochodzącej z wyborów izby niższej parlamentu, czyli **Izby Deputowanych**. Najpierw, drogą reformy prawa wyborczego, doprowadzono do tego, że akt wyborczy stał się w istocie jedynie

plebiscytem potwierdzającym desygnację kandydatów na deputowanych, dokonaną już wcześniej przez najwyższą instancję partyjną – Wielką Radę Faszystowską. Ta układała listy kandydatów, uwzględniając także wnioski różnych organizacji społecznych, zawodowych, gospodarczych, kulturalnych czy oświatowych. W 1939 r. Izba Deputowanych została jednak zastąpiona ciałem o nowej nazwie – **Izbą Faszystowską i Korporacyjną** (*la Camera dei fasci e delle corporazioni*). Członkowie tego nowego ciała reprezentacyjnego nie byli już wybierani – byli oni w praktyce mianowani przez szefa rządu i partii, a nominacje te potwierdzała najwyższa rada partyjna. Kandydatów przedstawiały organizacje partyjne oraz różnorakie korporacje, należące do **Narodowej Rady Korporacji**. Jednocześnie kluczową pozycję dla funkcjonowania Izby miał mieć premier, którego zgoda warunkowała możliwość uwzględniania w programie obrad izby praktycznej każdej sprawy.

System ten pozwalał zatem pełniącemu funkcję premiera i szefa partii Mussoliniemu – który przyjął tytuł *Duce* – skoncentrować w swych rękach wszystkie najważniejsze instrumenty władzy w państwie. Ubezważony na jego rzecz król musiał zatem w praktyce akceptować wszystkie jego decyzje. Włochy pozostawały więc formalnie monarchią, i to konstytucyjną, nowa ekipa utrzymywała bowiem cały czas pozory kontynuacji porządku konstytucyjnego. Warto też jednak wskazać, że olbrzymią rolę w funkcjonowaniu modelu włoskiego odgrywały różnorakie korporacje. Pełniły one ważne funkcje państwowe z jednej strony, z drugiej zaś pozostawały w istniejącej sytuacji jednak pewną formą utrzymywania, w minimalnej choćby skali, autentycznej reprezentatywności różnych środowisk i grup społecznych.

4.4. Hiszpania

Po zwycięskim rozstrzygnięciu przez gen. Franco tragicznej w skutkach konfrontacji z siłami skrajnie lewackiej tzw. republiki hiszpańskiej, to jego środowisko przejęło całkowitą odpowiedzialność za dalszy kształt ustrojowy państwa. Sformułowane podstawy konstytucyjne Hiszpanii były silnie inspirowane praktycznymi już doświadczeniami portugalskiego sąsiada. Gen. Franco bardzo niechętnie odnosił się do wielopartyjnej demokracji parlamentarnej i w jej słabości widział główne przyczyny

tragedii, która dotknęła jego kraj. Stąd wzorem Portugalii nowe zasady ustrojowe odwoływać się miały w pierwszym rządzie do struktur korporacyjnych jako naturalnych środowisk aktywności obywatelskiej. To zatem różnorakie korporacje otrzymać miały pierwszeństwo przed partiami politycznymi, które po prostu zlikwidowano. Jediną organizacją dopuszczoną do współdziałania w określaniu zadań i polityki państwa była tzw. **Falanga**, czyli formacja, której założycielem i przywódcą był gen. Franco.

Podstawy ustrojowe Hiszpanii pod jego rządami sformułowane zostały w trzech aktach prawnych: **Karcie Hiszpanów z 1937 r.**, **Karcie Pracy z 1938 r.** oraz w **ustawie o utworzeniu Korteżów z 1942 r.** Uzupełnieniem ich była ustawa z 1947 r. **o następstwie tronu.** Hiszpania formalnie pozostawać miała monarchią konstytucyjną, ale władzę w państwie sprawować miał **Caudillo**, czyli **Wódz**, w osobie gen. Franco. Dopiero ustawa sukcesyjna określiła, że po śmierci wodza tron obejmie władca z rodziny Burbonów

Wódz koncentrował najważniejsze kompetencje wykonawcze i prawodawcze w państwie i dopiero po 1942 r. częściowo uprawnienia w tej drugiej sferze przekazał na rzecz parlamentu. Władzę wykonawczą wódz sprawował za pośrednictwem ministrów, których powoływał i odwoływał wedle własnego uznania i którzy tylko przed nim ponosili odpowiedzialność polityczną.

Wraz z przyjęciem ustawy sukcesyjnej powołane zostało nowe ciało, mające charakter doradczy wobec wodza, w postaci **Rady Królestwa**. W jej skład wchodziłi najwyżsi dostojnicy kościoła, dowódcy armii i floty, przedstawiciele administracji państwowej oraz czterej przedstawiciele Korteżów. Zadaniem Rady było współdziałanie z wodzem w określaniu podstawowych kierunków życia państwowego i koordynowaniu wysiłków najważniejszych instytucji w państwie w celu realizacji podstawowych zadań wyznaczanych przez wodza.

Po ponownym powołaniu **Korteżów** funkcjonowały one jako jednoizbowy parlament. Co do zasady jego zadaniem było również doradzanie wodzowi przy stanowieniu prawa, ale z czasem samodzielna rola izby w tym zakresie rosła. Skład izby pochodził częściowo z nominacji wodza, częściowo zaś z wyborów przeprowadzanych jednak w ramach korporacji zawodowych (związki zawodowe, związki pracodawców, stowarzyszenia przemysłowo-handlowe itp.) oraz w ramach struktur samorządu terytorialnego.

Hiszpański model ustrojowy w o wiele większym stopniu niż portugalski opierał się na władzy osobistej wodza, a jednocześnie wspierany był przez aparat przymusu. Napięta sytuacja będąca efektem wojny domowej utrzymywała się przez długi czas. Powodowało to obawę przed nawrotem do czasów niepokojów i destabilizacji. W świetle ponad stuletnich doświadczeń hiszpańskich obawy te nie były bezpodstawne i w tej perspektywie mogą być lepiej zrozumiane. Stworzone przez gen. Franco podstawy ustrojowe pozwoliły jednak zapewnić Hiszpanii stabilizację wewnętrzną na blisko pół wieku, dzięki czemu możliwe było podniesienie kraju z głębokiego upadku, jaki przyniosły czasy rewolucji wewnętrznej.

4.5. Portugalia

Wojskowy zamach stanu z 1926 r. doprowadził do obalenia dotychczasowych rządów cywilnych w Portugalii, a na czele nowych władz stanął gen. A. O. Carmona. Piastował on kolejno funkcje premiera, tymczasowego prezydenta i wreszcie prezydenta. W 1932 r. urząd premiera objął Antonio de Oliveira Salazar, który miał przejąć główną rolę w określaniu kierunków polityki państwowej i utrzymać dominującą pozycję aż do 1968 r. To już za jego rządów przyjęta została nowa konstytucja, dotąd w praktyce władze funkcjonowały bowiem w oparciu o dotychczasowe regulacje.

Nowa konstytucja, uchwalona **19 marca 1933 r.** (obowiązywała od 11 kwietnia 1933 r.) otwierała ona okres tzw. **Nowego Państwa** (*Estado Novo*). Było to wyraźne podkreślenie faktu, że od tej pory państwo portugalskie funkcjonować miało w oparciu o zupełnie nowe podstawy ideowe i ustrojowe. Nowa organizacja państwa miała w opinii obozu Salazara przewyższać dotychczasowe słabości opartej o model wielopartyjny demokracji parlamentarnej.

W nowym ujęciu państwo funkcjonować winno w oparciu o istniejące instytucje pośredniczące między nim a obywatelem. Instytucjami takimi były rodzina, korporacje, samorządy lokalne czy zawodowe, wreszcie Kościół. Konstytucja stwierdzała, że Portugalia jest *republiką korporacyjną, bazującą na współuczestnictwie wszystkich elementów strukturalnych narodu w życiu administracyjnym i stanowieniu praw*. Zapis ten znaleźć

miał instytucjonalny wyraz w powołaniu do życia nowej izby parlamentarnej, która miała być reprezentacją wspólnot korporacyjnych.

Najwyższą władzę w państwie konstytucja składała jednak formalnie w ręce **prezydenta**, będącego nie tylko głową państwa oraz zwierzchnikiem władzy wykonawczej, ale również swego rodzaju arbitrem pozostającym ponad wszystkimi pozostałymi ośrodkami władzy w państwie. Prezydent miał bardzo silny mandat społeczny, wybierany był bowiem w powszechnych wyborach bezpośrednich. Jego kadencja trwała 7 lat, a nie było ograniczeń w liczbie kadencji, które mógł sprawować prezydent. Do jego rozległych uprawnień należało mianowanie i odwoływanie premiera, a na jego wniosek ministrów.

Rząd z premierem na czele ponosił odpowiedzialność przed prezydentem, który w każdej chwili mógł zdymisjonować cały gabinet lub poszczególnych ministrów. Organem doradczym prezydenta, choć w praktyce ciałem o daleko idącym wpływie na funkcjonowanie państwa, była **Rada Państwa**. W jej skład wchodził premier, przewodniczący obu izb parlamentarnych, prezes sądu najwyższego, najwyższy prokurator oraz dziesięciu członków powoływanych przez prezydenta, a reprezentujących najbardziej wpływowe korporacje działające w kraju. W rzeczywistości Rada Państwa, w której główną rolę odgrywał premier Salazar, stała się ośrodkiem koordynowania kierunków działania najważniejszych instytucji w państwie, a ustalenia Rady wspierane autorytetem Prezydenta miały znaczenie rozstrzygające.

Parlament portugalski miał być dwuizbowy. Izbą niższą było **Zgromadzenie Narodowe**, które wyłaniane było w wyborach powszechnych, przy czym czynne prawo wyborcze dla kobiet warunkowane było posiadaniem określonego wykształcenia. Ponadto dla wszystkich obywateli wprowadzono pewien cenzus majątkowy. Izbą wyższą była wspomniana już nowa instytucja, czyli **Izba Korporacyjna**. Jej członkami byli przedstawiciele różnych korporacji działających w kraju, w szczególności jednak trzon jej stanowili reprezentanci samorządów terytorialnych oraz samorządów gospodarczych. Kadencja obu izb wynosiła cztery lata.

Obie izby współdziałały w tworzeniu prawa, ale istotny wpływ na proces legislacyjny miał prezydent. Posiadał on wraz z rządem inicjatywę ustawodawczą, miał też prawo zatwierdzania ustaw uchwalanych w parlamencie. Prezydent dysponował również olbrzymim wpływem na funkcjonowanie Zgromadzenia, mógł bowiem dokonywać rozwiązań izb, do

niego należało zarządzanie wyborów parlamentarnych, wreszcie miał prawo zwoływania posiedzeń izb i ich zamykania.

W Portugalii, podobnie jak w wielu innych krajach w tym okresie, możliwość legalnego działania miała tylko jedna partia, czy ściślej, swego rodzaju federacja polityczna, grupująca szereg organizacji działających w różnych obszarach życia państwowego, czyli **Unia Narodowa**. Przywództwo tej formacji dawało premierowi Salazarowi praktyczny monopol polityczny i zapewniało też najskuteczniejszą formę utrwalania swej władzy, jak i nowego porządku. Mimo tak szerokiej formuły tej organizacji wskazać trzeba, że jej obecność w życiu publicznym była o wiele skromniejsza niż podobnych formacji w Niemczech czy we Włoszech. Ponadto należy zauważyć, że Salazar skutecznie zapewniał sobie szerokie, autentyczne poparcie społeczne podczas kolejnych elekcji, co czyniło zeń niemający w istocie precedensu przykład akceptowanego przez olbrzymią część społeczeństwa, i to przez bardzo długi okres, dyktatora.

4.6. Węgry

Królestwo Węgierskie przechodziło w latach 1918–1921 dramatyczne koleje losu. Zdecydowanie środowisk wojskowych z adm. M. Horthyem na czele uchroniło Węgry nie tylko przed zwycięstwem komunistycznej rewolucji, ale również przed próbą restauracji Habsburgów. Mimo podejmowanych w 1921 r. dwukrotnie prób osadzenia na tronie Karola IV, to właśnie Horthy uniemożliwił to przedsięwzięcie, mimo wsparcia pretendenta do tronu przez poważne siły wewnętrzne.

Karol IV odwoływał się do warunków postanowień ugody austriacko-węgierskiej z 1867 r., na mocy której Habsburgowie mieli zagwarantowane prawa do tronu węgierskiego. Podstawy konstytucyjne państwa nie zmieniły się, adm. Horthy respektował bowiem istniejące regulacje z okresu istnienia unii realnej z Austrią i stąd wynikały roszczenia habsburskie. Po uporaniu się z drugą interwencją zbrojną Karola IV, 5 listopada 1921 r. sejm węgierski ogłosił detronizację Habsburgów. Oznaczało to ugruntowanie pozycji adm. Horthyego, który objął funkcję **regenta**. W takiej pozycji występował on do 1945 r. Podstawy ustrojowe państwa uzupełnione zostały o dwie modyfikacje konstytucji, przyjęte 1 marca 1920 r. oraz 11 listopada 1926 r.

Istotą tych modyfikacji było przyjęcie, że do czasu rozstrzygnięcia sprawy obsady tronu, władzę królewską sprawować miał wspomniany regent (*kormanyzo*). Zgromadzenie Narodowe funkcję regenta powierzyło właśnie Horthyemu, ale jednocześnie regulacje z marca 1920 r. ograniczyły zakres dotychczasowych kompetencji przysługujących królowi tak, aby regent był już bardziej ograniczony na rzecz parlamentu. W szczególności dotyczyło to zatem uzyskania przez parlament silniejszego niż dotąd wpływu na proces formowania i funkcjonowania gabinetu, uzależniając jego istnienie od posiadania przez rząd zaufania większości sejmowej. Regent utrzymał jednak kluczową pozycję ustrojową, pozostając swego rodzaju arbitrem i czynnikiem nadrzędnym wobec wszystkich pozostałych instytucji władzy w państwie.

Funkcje ustawodawcze należeć miały zgodnie z węgierską tradycją do dwuizbowego **Zgromadzenia Narodowego**. Izba Wyższa składała się z trzech kategorii członków. Najlicniejsza grupa licząca 150 członków pochodziła z wyborów, 43 członków powoływał regent, zaś 57 członków izby było wirylistami. Izba druga, czyli **Sejm**, składała się z 245 postów wybieranych w wyborach powszechnych i bezpośrednich. Czynne prawo wyborcze, oprócz konieczności osiągnięcia określonego wieku, wymagało również posiadania minimum wykształcenia (ukończenia szkoły powszechnej). Obie izby miały podobną pozycję w procesie legislacyjnym, a fakt, że większość członków Izby Wyższej miała również mandat demokratyczny, powodował względną równowagę izb. Inicjatywę ustawodawczą posiadały obie izby oraz rząd, natomiast regent zachował prawo weta zawieszającego wobec ustaw uchwalonych w parlamencie. Ponowne uchwalenie ustawy przy podwyższonej większości, obalało sprzeciw regenta.

Rząd odpowiadający za bieżący zarząd państwem musiał posiadać zaufanie polityczne większości sejmowej. Premiera powoływał regent, a na wniosek premiera powoływani i odwoływani byli ministrowie. Rząd solidarnie i ministrowie indywidualnie ponosili odpowiedzialność polityczną przed sejmem. Ponosili też odpowiedzialność za akty urzędowe regenta, które mieli obowiązek kontrasygnować.

Jest rzeczą charakterystyczną, że nawet w okresie zaostrzenia polityki wewnętrznej pod adresem antypaństwowej, jak to określano, opozycji, nie nastąpił zasadniczy odwrót od tych demokratycznych postanowień konstytucyjnych. Jeżeli podejmowano działania wobec przeciwników poli-

tycznych obozu rządzącego, to polegały one nie tyle na likwidacji demokratycznych instytucji ustrojowych, ile na pozbawianiu legalnych podstaw funkcjonowania niektórych ugrupowań opozycyjnych.

Utrzymano też dotychczasowy system administrowania jednostkami terytorialnymi. Kraj był zatem podzielony na komitaty i na samodzielne municypia w większych miastach. Na ich czele stali mianowani przez rząd żupani, natomiast ich zastępcy byli wybierani przez funkcjonujące na tym szczeblu ciała *quasi*-samorządowe (sejmiki).