

OLLE NYMAN: *Der westdeutsche Föderalismus. Studien zum Bonner-Grundgesetz*. Skrifter Utgivna av Staatsvetenskapliga Föreningen i Uppsala XL — Stockholm 1961, s. 266.

Dotychczas nie było w Republice Federalnej pracy poświęconej wyłącznie zachodnioniemieckiemu federalizmowi. Pierwszą taką rozprawą jest właśnie recenzowana praca pióra profesora Uniwersytetu w Uppsali, Olle Nymann, znanego także z innych prac z dziedziny prawa państwowego.

Baza źródłowa i literatura przedmiotu jest bogata. Autor wykorzystał dziennik urzędowy NRF (*Bundesgesetzblatt*), protokoły posiedzeń Parlamentu Związkowego i Rady Związkowej oraz ich komisji, orzeczenia i wyroki Trybunału Konstytucyjnego, ważniejsze zachodnioniemieckie dzienniki, przeważnie liberalne, np. „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, „Die Welt” i czasopisma oraz szereg rozpraw i monografii. Sięgnął także do literatury poza zachodnioniemieckiej, głównie anglosaskiej i szwedzkiej.

Konstrukcja pracy jest logiczna i przejrzysta. Praca składa się z następujących rozdziałów: 1) *Powstanie i status Republiki Związkowej*, 2) *Związkowy ustrój w ogólności*, 3) *Podział uprawnień między związkiem i krajami w ogólności*, 4) *Rada Związkowa*, 5) *Zachodnioniemiecki federalizm — fikcja czy rzeczywistość* oraz załączników. Zadaniem rozprawy, jak mówi autor,

„jest w pierwszym rzędzie badanie prawnych podstaw zachodnioniemieckiego federalizmu... Dalszym celem jest także badanie praktyki konstytucyjnej w stosunku do aktów konstytucyjnych przynajmniej w głównych zarysach” (s. 181).

Szkoda, że autor ograniczył się tylko do głównych zarysów praktyki. Przy szczegółowej analizie tego problemu, musiałby być dojsć do wniosku, że w Republice Federalnej następują „przełamania konstytucji” (*Verfassungsdurchbrechung*). Szereg ustaw związkowych wydano z naruszeniem Ustawy Zasadniczej: ustawę związkową z 1952 r. o ustalaniu granic sądów; związkowe ustawy o aptekach z 1953 r. i 1955 r.; ustawę związkową z 1956 r. o zamykaniu sklepów; ustawę związkową z 1957 r. o powołaniu do życia fundacji *Preussischer Kulturbesitz*; związkową ustawę o radiu z 1960 r. Przy ich uchwalaniu dochodziło do sporów pomiędzy związkiem a krajami; znalazły one oddźwięk nawet w orzecznictwie Związkowego Trybunału Konstytucyjnego. Wreszcie z naruszeniem Ustawy Zasadniczej związek zawiera umowy kulturalne z państwami zagranicznymi bez porozumienia się z zainteresowanymi krajami, do czego jest wyraźnie zobowiązany w myśl przepisów konstytucji bońskiej. Do października 1960 r. związek zawarł tych umów 13, a z 14 innymi państwami prowadził wówczas rozmowy w podobnym celu¹. Z naruszeniem przepisów Ustawy Zasadniczej kanclerz Adenauer z ramienia związku i związkowy minister sprawiedliwości F. Schäffer jako „powiernik” krajów, jednak bez ich zgody, w dn. 25 VII 1960 r. podpisują notarialną umowę o utworzeniu prywatnej spółki *Deutschland-Fernsehen GmbH*, która miała emitować od dn. 1 I 1961 r. na całą Republikę Federalną tzw. drugi program². Trybunał Konstytucyjny uznał jednak postępowanie rządu Adenauera za nieprawne i w swym orzeczeniu podkreślił suwerenność kulturalną krajów. Niemniej w zasadzie linia rozwojowa NRF biegnie, naszym zdaniem, podobnie jak w innych federacjach kapitalistycznych od federalizmu do unitaryzmu.

Do marca 1961 r. Ustawa Zasadnicza była dwanaście razy nowelizowana i uzupełniana³. Kilka dalszych projektów nowelizacji i uzupełnień Ustawy Zasadni-

¹ „Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung” nr. 196/1960.

² M. Boral, K.M. Pospieszalski, *Zatarg telewizyjny przed Trybunałem Konstytucyjnym NRF*. „Przegląd Zachodni” nr 6/1961.

³ *Zwölftes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes v. 6 III 1961*. „Bundesgesetzblatt” nr 13, 11 III 1961.

czej przedłożył rząd federalny parlamentowi do uchwalenia. Powiększanie uprawnień związku, na co zresztą wskazuje autor, następuje w administracji, sądownictwie, zwłaszcza zaś w ustawodawstwie i finansach⁴. Słusznie podkreśla autor, „że ustawodawstwo coraz bardziej staje się sprawą związku” (s. 189).

O przewadze związku nad krajami w zakresie ustawodawstwa świadczy chociażby fakt, że Dziennik Urzędowy Republiki Federalnej zawiera w roku od 3 do 4 tysięcy stron, Dziennik Urzędowy (*Gesetzblatt*) każdego kraju zaś normalnie od 150 do 200 stron. W tych ostatnich zawarte są nie tylko ustawy krajowe, lecz także mało znaczące zarządzenia policyjne i ustawy wykonawcze natury technicznej. W okresie od 1955 do 1957 r. wniesiono do *Landtagu* w Nadrenii-Palatynacie — 48 projektów ustaw, z których uchwalonych zostało 30⁵. *Landtag* heski zaś w okresie od 1954 do 1956 r.⁶ uchwalił jedynie 22 ustawy. Dla porównania należy podać, że w okresie czterech lat, 1953—1957, wniesionych zostało do Parlamentu Związkowego 875 projektów ustaw, z których uchwalonych zostało 483⁷. Słusznie autor pisze:

„Punkt ciężkości kompetencji w dziedzinie administracji należy do krajów i tutaj kraje usiłowały w większym stopniu bronić swoich uprawnień” (s. 190).

Jednak nie podaje, że związek poprzez stosowanie zasady „związku rzeczowego” („*kraft Sachzusammenhangs*”, „*implied powers*”) przy tworzeniu urzędów, poprzez zwiększanie biurokracji związkowej⁸, poprzez przyznanie związkowi w Ustawie Zasadniczej (art. 84 ust. 5) prawa wydawania szczególnych instrukcji w specjalnych przypadkach, poprzez zawieranie umów administracyjnych (*Verwaltungsabkommen*) pomiędzy związkiem a krajami⁹, w poważnym stopniu ograniczył uprawnienia krajów w administracji. Praktyka państwowa w pełni odzwierciedla pogląd autora, że w systemie finansowym nastąpiła ekspansja związku kosztem krajów (s. 192). Związek potrafił w znacznym stopniu uzależnić od siebie finansowo kraje. Uzależnia je głównie poprzez dotacje i subwencje, które zwiększają się z każdym rokiem¹⁰. O tym, w jaki sposób subwencje i dotacje uzależniają kraje od związku świadczy chociażby fakt, że silne finansowo kraje mniej uzależnione od pomocy finansowej związku, np. Północna Nadrenia—Westfalia, przeciwstawiają się bardziej unitarystycznej polityce władz centralnych, niż kraje finansowo słabe, jak np. Szlezwik-Holsztyn. W chwili obecnej można już mówić o faktycznej, chociaż nieprawnej centralizacji w systemie finansowym NRF¹¹. Centralizacja w systemie finansowym jest niezwykle istotnym i skutecznym narzędziem w ręku władz centralnych, w ich wysiłku przekształcania federacji w państwo jednolite.

⁴ K. Nowak, *Ewolucja ustrojowa Niemieckiej Republiki Federalnej*, „Sprawy Międzynarodowe” nr 11/1960.

⁵ W. Froitzheim, *Im Juni 1947 begann die Parlamentsarbeit*, „Staatszeitung” („Staatsanzeiger Rheinlandpfalz”) 18 V 1957, s. 13.

⁶ P. H. Merkl, *Executive-legislative federalism in West Germany*. „The American Political Science Review” Vol. LIII, nr 3/1959 s. 734.

⁷ *Bundesgesetzgebung während der zweiten Wahlperiode des Deutschen Bundestags 1953/1957*. „Beiträge zum Bundesanzeiger”, nr. 160, 28 VII 1957, s. 5.

⁸ Od 9 IX 1950 do 1 X 1952 r. liczba urzędników i pracowników umysłowych w administracji związkowej wzrosła z 44950 do 82758. Z początkiem października 1959 r. liczba ta wynosiła 171471. *Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1952*, s. 372, „Bulletin” nr 140/1960, s. 3799.

⁹ Od chwili powstania państwa bońskiego do połowy 1957 r. Związek i kraje zawarły między sobą około 300 umów, przeważnie umów administracyjnych. H. Schneider, *Staatsverträge und Verwaltungsabkommen zwischen deutschen Bundesländern*, „Die Öffentliche Verwaltung”, nr 23—24/1957.

¹⁰ Wynosiły one (w mil. DM): w 1952 r. — 885,7, w 1954 r. — 1305,4, w 1957 r. — 1343,3. Projekt budżetu związkowego na r. 1959 przewidywał ogólnie pomoc dla krajów na sumę 2489,4 mln DM. *Stat. Jahrb.*, 1956, s. 390 i 1959 s. 377, „Bulletin” nr 167, 1959, s. 1671.

¹¹ K. Nowak, *Decydująca rola związku w systemie finansowym w Niemieckiej Republice Federalnej*. „Finanse” nr 8/1961.

Słusznie autor podkreśla, że CDU w chwili obecnej reprezentuje bardziej unitarne tendencje niż w okresie uchwalania Ustawy Zasadniczej (s. 192) i że SPD i FDP występują teraz w większym stopniu, niż na początku, w obronie federalizmu (s. 195, 196). Charakteryzuje nawet bardzo krótko ewolucję poglądów SPD wobec federalizmu (s. 195—196). Autor niestety nie zanalizował jednak przyczyn tej ewolucji zachodnioniemieckich partii politycznych wobec federalizmu¹².

Jakkolwiek dyskusyjne są niektóre poglądy autora, że federalizm w NRF jest obecnie „czynnikiem o niezaprzeczalnym znaczeniu” (s. 206—207), że Rada Związkowa jest „efektywną instancją kontrolną wobec unitarnego rządu związkowego” (s. 200—201), że kraje uzyskały wpływ na politykę związku (s. 189, 192), to jednak ze względu na bogactwo wykorzystanego materiału, trafne na ogół poglądy i jasny styl, trzeba zaliczyć omawianą pracę do poważniejszych osiągnięć w literaturze, poświęconej ustrojowi NRF.

Kazimierz Nowak

PIOTR S. WANDYCZ: *France and Her Eastern Allies 1919—1925. French-Czechoslovak-Polish Relations from the Paris Peace Conference to Locarno*. The University of Minnesota Press. Minneapolis 1962, s. 454.

Fakt, że badania dziejów okresu międzywojennego koncentrowały się dotychczas głównie na wydarzeniach bezpośrednio związanych i poprzedzających wybuch II wojny światowej, miał niewątpliwie ujemne skutki prowadząc do pewnego niedocenienia ogólniejszych i głębiej tkwiących przyczyn załamania się Europy „wersalskiej” i do wyolbrzymienia roli poszczególnych polityków i ich jednostkowych decyzji. Bezspornie słuszniejsze byłoby badanie wychodzące od samej genetyzacji struktury politycznej Europy tego okresu. Dobrze się stało, że najwybitniejsze dotychczas dzieło bezpośrednio dotyczące m. in. polskiej polityki zagranicznej, mianowicie *Francja i jej wschodni sojusznicy 1919—1925* P. Wandycza, odpowiada temu postulatowi. Baza źródłowa tej gruntownej i wszechstronnej pracy jest bardzo obszerna. Jeśli chodzi o archiwalia polskie, autor wyzyskał akta Adjutantury Naczelnego Dowództwa, akta gen. Rozwadowskiego, poselstw w Londynie i Waszyngtonie oraz te dokumenty centrali MSZ, które znajdują się w Instytucie gen. Sikorskiego w Londynie. Szkoda, że autor nie mógł przejrzeć zespołu ambasady paryskiej znajdującego się w Warszawie, który dla tego okresu jest dość bogaty.

Chronologicznie praca Wandycza obejmuje okres od początku konferencji paryskiej do układów lokarneńskich (1919—1925). Odnośnie do samej konferencji paryskiej, autor, po gruntownej pracy T. Komarnickiego, niewiele mógł dodać nowego. Właściwym tematem książki są francuskie próby, i ich fiasko, zorganizowania w Europie środkowowschodniej bloku jednocześnie antyniemieckiego i antyradzieckiego. Autor ukazuje dowodnie, jak nikły był w gruncie rzeczy wpływ Francji na Polskę i Czechosłowację. Fiaskiem skończyły się prowęgierskie próby zorganizowania unii dunajskiej prowadząc do powstania Małej Ententy. Francji nigdy nie udało się odebranie Małej Entencie jej ostrza antywęgierskiego i zwrócenie go przede wszystkim przeciw Niemcom. Nie udały się też próby skłonienia Polski i Czechosłowacji do ścisłej współpracy, co Francja starała się osiągnąć idąc na każdym kroku na rękę Czechosłowacji, będąc pewną bezwzględnej wierności Polski. Czechosłowacja ze swej strony obawiała się wejścia w zbytnią zależność od Francji ze względu na Niemcy i W. Brytanię. Z drugiej strony „główną przeszkodą pojednania polsko-czechosłowackiego była kwestia granic wschodnich” (s. 205). W związku z tym ostatnim Wandycz pisze:

¹² K. Nowak, *Stosunek ugrupowań burżuazyjnych w Niemieckiej Republice Federalnej do unitaryzmu i federalizmu*. „Przegląd Zachodni” nr 6/1958.