

zagadnienie wychowania młodych pokoleń w obu państwach niemieckich, czy też sprawa stosunków polsko-niemieckich.

Wreszcie należy podnieść, iż książka omawiana uświadamia nam niezwykłą wagę zastosowanego w NRD pierwszego w historii Niemiec systemu nauczania i wychowania, który stawia na właściwej płaszczyźnie stosunek narodu niemieckiego do innych narodów a zwłaszcza — do polskiego. Bezkompromisowość w interpretacji i ocenie zjawisk, nie cofająca się przed wskazywaniem i potępieniem ciemnych stron z przeszłości swego narodu, a w końcu — demaskatorska pasja w odniesieniu do fałszerstw i przemilczeń stosowanych w podręcznikach zachodniemieckich, to fakty, które budzą szacunek i o których społeczeństwo polskie winno być poinformowane.

Józef Konieczny

ROGER HEWES WELLS. *The States in West German Federalism — A study in federal — state relations, 1949—1960*. Bookman Associates. New York 1961, s. 148.

Roger Hewes Wells, profesor *political science* w jednym z amerykańskich college'ów (*Bryn Mawr College*, Pennsylvania), jest znanym na gruncie amerykańskim badaczem problemów „administracji terenowej” w Ameryce i Niemczech, łączącym studia teoretyczne<sup>1</sup> z praktyczną działalnością na terenie administracji<sup>2</sup>.

Recenzowana praca jest typową, zarówno jeśli chodzi o zakreszenie przedmiotu badania, jak i założenia metodologiczne, dla nauki uprawianej w Stanach Zjednoczonych pod nazwą *political science*<sup>3</sup>. Obciążona ona jest wszystkimi wadami charakterystycznymi dla tego kierunku, z czego najpoważniejszymi są: abstrahowanie od znaczenia walki klasowej dla ukształtowania form ustrojowych i przebiegu procesów politycznych oraz niedocenywanie znaczenia norm prawnych dla praktyki ustrojowej. Te braki są również widoczne w sposobie potraktowania wielu problemów poruszonych w recenzowanej pracy. Niezależnie od tych zasadniczych mankamentów praca posiada ona poważne zalety — przede wszystkim umiejętne zebranie i przedstawienie obszernego materiału faktycznego będącego odbiciem zarówno rozległych studiów bibliograficznych, jak i obserwacji w terenie. Praca oznacza się również przystępnym stylem.

Zgodnie z samym tytułem autor *gros* uwagi poświęca omówieniu rządzeń ustrojowych krajów, ich życia państwowego jak również stosunków między federacją z krajami, głównie z punktu widzenia tych ostatnich. Zgromadzenie obszernego materiału faktycznego dotyczącego krajów jest podstawową zaletą pracy.

Ułożenie materiału w książce jest przejrzyste i logiczne. Praca składa się z 5 rozdziałów. Pierwszy rozdział charakteryzuje kraje z punktu widzenia ich na-

<sup>1</sup> R. H. Wells opublikował, oprócz licznych artykułów, *American Local Government, 1939, German Cities, 1932*, jak również jest autorem dwóch rozdziałów w pracy zbiorowej E. Litchfield i in., *Governing Postwar Germany* 1953.

<sup>2</sup> Bezpośrednio po II wojnie światowej przebywał w Niemczech jako pracownik amerykańskiej administracji wojskowej (przez 4 lata). Później w Stanach Zjednoczonych kierował pracą komisji badającej stosunki pomiędzy federacją a stanami, czego efektem był raport: *The impact of Federal Grants-in-Aid on the Structure and Functions of State and Local Governments, 1955*.

<sup>3</sup> Patrz np. D. G. Hitchner, W. H. Harbold, *Modern Governments A survey of Political Science*, New York — Toronto, 1962, s. 4—44.

turalnych właściwości (obszar, ludność, zasoby) jak również historii (s. 13—25). Rozdział II (s. 26—48) poświęcony jest podstawowym urządzeniom ustrojowym krajów (konstytucje, partie polityczne, wybory, rząd, parlament). Rozdział III (s. 49—65) omawia stosunki pomiędzy federacją a krajami (w dziedzinie ustawodawstwa, finansów i administracji). Rozdział IV (s. 66—82) zajmuje się wybranymi zagadnieniami ustrojowymi krajów (współpraca między krajami, personel administracyjny, organizacja administracji, policja, samorząd terytorialny). Rozdział V (s. 83—112) zajmuje się zagadnieniami dotyczącymi spraw kulturalnych (prasa, radio, telewizja, oświata, wyznania) z punktu widzenia działalności krajów.

Ogólnie należy zauważyć, że sposób potraktowania przedmiotu jest charakterystyczny dla amerykańskiej teorii federalizmu<sup>4</sup>, a odbiega od tradycyjnego ujęcia europejskiego<sup>5</sup>. Teoria ta mianowicie traktuje federalizm nie jako szablon organizacyjny państwa, ale raczej — jako sposób wykonywania władzy. Zgodnie z takim nastawieniem w pracy brak jest wszelkich rozważań nad np. charakterem krajów jako organizacji państwowych, zagadnieniem ich suwerenności oraz prób formułowania jakiegś ogólnej konstrukcji stosunków między federacją a krajami.

Podstawowe twierdzenia autora, które są w pewnej mierze wyciągnięciem wniosków z zebranego w pracy materiału, można by ułożyć w sposób następujący:

1. NRF jest państwem demokratycznym — to twierdzenie stanowi milcząco przyjętą i nie poddaną weryfikacji przesłankę.
2. Struktura federalna w Niemczech zachodnich jest skutecznym instrumentem w procesie umacniania demokracji.
3. Kraje (*Länder*) są dobrze zorganizowanymi jednostkami organizacyjnymi zachodniemieckiego państwa zarówno w zakresie obszaru, ludności, zasobów jak i struktury ustrojowej oraz rozwijających się procesów politycznych.
4. Stosunki między federacją a krajami są ułożone w zasadzie prawidłowo zapewniając z jednej strony odpowiednią jednolitość działania związkowi, a z drugiej gwarantując należytą miarę samodzielności krajom. Realizuje się to poprzez zapewnienie przewagi federacji w dziedzinie ustawodawstwa i powierzenie administracji w głównej mierze krajom oraz uniezależnienie od siebie federacji i krajów w dziedzinie finansów. Skutecznym gwarantem równowagi całego systemu jest *Bundesrat*.
5. Kraje są dominującym czynnikiem jeśli chodzi o oddziaływanie na sprawy kultury, tj. środki masowego oddziaływania (radio, prasa, telewizja), szkolnictwo, wyznania.

Trudno ustosunkować się do wszystkich tych podstawowych twierdzeń zawartych w omawianej książce, zwrócimy więc tu przede wszystkim uwagę na czwartą tezę. Przedtem jednak nie można nie ustosunkować się do tezy o demokratycznym charakterze ustroju politycznego w NRF. Mierząc kryteriami demokracji burżuazyjnej trudno jest uznać obecnie NRF za państwo demokratyczne<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Patrz np. C. J. Friedrich, *Origin and Development of the Concept of Federalism in the US*, *Jahrbuch des öff. Rechts*, Bd. 9, s. 29; W. J. Wagner, *The Federal States and their Judiciary*, Hague 1959, s. 33.

<sup>5</sup> Patrz np. H. Nawiasky, *Allgemeine Staatslehre - Staatsrechtslehre*, III Teil, s. 144—161 a z nowszej recenzowaną w „Przeglądzie Zachodnim”, nr 5/1962, przez K. Nowak a pracę: O. Nymán, *Der westdeutsche Föderalismus; Studien zum Bonner Grundgesetz*, Stockholm 1961.

<sup>6</sup> Patrz np. J. P. Urjas, *Konstytucyjne iluzje a polityczna rzeczywistość w NRF*, „Sovietckoje Gosudarstwo i Pravo”, nr 9/1961, s. 82—91; artykuły w nr. 8—9/1961 w „Zeszytach Teoretyczno-Politycznych”: G. Badiá, *Nowe aspekty problemu niemieckiego*, s. 11—21 oraz H. Abosch, *Hitlerowcy a sądownictwo w Niemczech Zachodnich*, s. 22—32; T. H. Tetens, *Naziści znowu u władzy*, Warszawa 1963, s. 276 i n. oraz str. 17 i n. przedmowy do w/w książki.

Jednym bowiem z programowo uznawanych wyznaczników demokratyczności według tych kryteriów jest istnienie możliwości nieskrepowanego obiegu w społeczeństwie różnych opinii, czego organizacyjną gwarancję stanowi wolność tworzenia i działania partii politycznych<sup>7</sup>. Prześladowanie w NRF ruchu komunistycznego i ruchu w obronie pokoju, eliminowanie z życia politycznego osób i grup sprzeciwiających się rewizjonizmowi stanowi przekreślenie tego wyznacznika.

Teza sformułowana w punkcie 4 wydaje się być wątpliwą. Można by się powołać na licznych obserwatorów wskazujących na to, że we wszystkich państwach o ustroju federalnym rozwój idzie nieubłaganie w kierunku centralizacji i że kraje tworzące federację coraz bardziej nabierają charakteru zwykłych jednostek administracyjnych. W tym powszechnym murcie NRF nie jest wyjątkiem, a raczej dobitnym potwierdzeniem obserwowanej prawidłowości<sup>8</sup>. To twierdzenie można udowodnić w odniesieniu do poszczególnych grup kompetencji krajów i federacji. Jeśli chodzi o ustawodawstwo to, jak wspomnieliśmy, Wells nie tai, że zdecydowana przewaga tak ilościowa, jak i jakościowa należy w tym zakresie do federacji<sup>9</sup>, i to zarówno odnośnie do uregulowania konstytucyjnego jak i praktyki ustrojowej działającej zdecydowanie na rzecz federacji. Co się tyczy spraw finansowych, to występuje w recenzowanej pracy sprzeczność między twierdzeniami ogólnymi a opisem praktyki. Autor twierdzi, że w sprawach finansowych zarówno federacja, jak i kraje są samodzielne i w zasadzie niezależne od siebie. Jednak zestawienia dotyczące dochodów, przytoczone przez Wellsa (s. 61, 64, 65), jak również podany przez niego opis praktyki subsydiowania krajów przez federację, przeczy tym ogólnym twierdzeniom<sup>10</sup>.

Dla autora recenzowanej pracy jednak dwa naszkicowane wyżej problemy nie stanowią podstawy, na której opiera swoje twierdzenia o dużej samodzielności i niezależności krajów. Taką podstawą jest dla niego administracja, którą też traktuje bardzo szeroko. Wells zajmuje się nie tylko ogólnym rozdziałem kompetencji w zakresie administracji przewidzianym przez konstytucję, ale także takimi kwestiami jak współpraca w tej dziedzinie pomiędzy krajami oraz pomiędzy krajami a federacją ustalana w formie umów (*Verwaltungsabkommen*), jak i powoływanie różnych koordynujących gremiów. Dalej, autor interesuje się służbą cywilną, strukturą organów administracyjnych (problemem ujmowanym zwykle pod hasłem *Verwaltungsautonomie*), policją i samorządem terytorialnym.

Jeśli chodzi o ogólny podział kompetencji, to autor wyróżnia, za T. Eschenburgiem<sup>11</sup>, siedem typów administracji, wśród których za podstawowy dla swego tematu uważa wykonywanie przez kraje ustawodawstwa federalnego jako swego. Dalej, Wells jest zdania, że współpraca w dziedzinie administracji między

<sup>7</sup> Patrz np. M. Stewart, *Modern Forms of Government*, London 1956, s. 199; C. J. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy*, Boston 1946; H. Finer, *Der moderne Staat*, Bd. I, Stuttgart und Düsseldorf 1957, s. 149; W. Kägi, *Das Massenproblem in der direkten Demokratie, Masse und Demokratie*, Erlenbach—Zürich 1957, s. 95—96; H. v. Mangoldt, F. Klein, *Das Bonner Grundgesetz*, Berlin—Frankfurt 1957, s. 593—594; J. Federer, *Die Rechtssprechung des Bundesverfassungsgerichts zum GG für Bundesrepublik Deutschland, Jahrbuch des öff. Rechts*, Bd. 3/1954, s. 39.

<sup>8</sup> Patrz np. Burdeau, *Traité de la science politique*, Paris 1957, t. VII, s. 213; Denisow, *Prawo państwowe państw burżuazyjnych*, Moskwa 1962, s. 58, 279—280; K. Nowak, *Ewolucja ustrojowa NRF*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr II/1960.

<sup>9</sup> Patrz cyt. recenzja K. Nowaka pracy O. Nymana, „Przegląd Zachodni” nr 5/1962, s. 186.

<sup>10</sup> Patrz również K. Nowak, *Decydująca rola związku w systemie finansowym w NRF*, „Finanse” nr 8/1961.

<sup>11</sup> T. Eschenburg, *Staat und Gesellschaft*, Stuttgart 1957, s. 763—765.

krajami oraz między federacją a krajami odbywa się na zasadzie równouprawnienia i stanowi ważny czynnik wzmacniający samodzielność krajów; wreszcie utrzymuje on, że zarówno sprawy personalne, jak i organizacja administracji, policja oraz samorząd terytorialny, mimo przeciwnych usiłowań federacji, stanowią dziedziny w których samodzielność krajów jest dobrze umocniona.

Twierdzenia te muszą wywołać poważne wątpliwości. Przede wszystkim należy zauważyć, że rozwój tzw. przepisów ramowych doprowadza do likwidacji samodzielności krajów zarówno, jeśli chodzi o sprawy personalne, jak i organizację administracji<sup>12</sup>. Dalej warto zwrócić uwagę, że występuje stale potęgująca się tendencja do rozszerzania kręgu spraw uznanych za zlecone do wykonania krajom, których samodzielność ulega w ten sposób osłabieniu. Jeśli chodzi o policję, to szczególnie odnośnie do jej odłamu politycznego kraje utraciły, wbrew twierdzeniom autora, całkowicie swą samodzielność<sup>13</sup>.

Obok tych zastrzeżeń dotyczących twierdzeń Wellsa na temat roli i znaczenia krajów w systemie zachodniemieckiego federalizmu praca jego posiada poważne mankamenty, jeśli chodzi o potraktowanie czynników kształtujących stosunki między federacją a jej częściami składowymi. Takim mankamentem przede wszystkim wydaje się być sposób naświetlania gwarancji organizacyjnych zabezpieczających równowagę całego systemu federalnego w NRF. Wells nie uwzględnia należycie roli Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie. Ogranicza się on tylko do stwierdzenia, że w NRF odmiennie niż w systemie amerykańskim, gdzie rola języczka u wagi przypada Sądowi Najwyższemu — czynnikiem utrzymującym równowagę ustroju federalnego jest głównie *Bundesrat*. To stanowisko nie wydaje się słusznym zarówno z punktu widzenia norm prawnych regulujących strukturę zachodniemieckiego federalizmu, jak i z punktu widzenia praktyki ustrojowej. Rozpatrując bowiem problem w płaszczyźnie norm konstytucyjnych widać wyraźnie, że zarówno *Bundesrat*, jak i Trybunał Konstytucyjny, ponoszą odpowiedzialność za utrzymanie w równowadze systemu przewidzianego w Ustawie zasadniczej. Trybunał Konstytucyjny jest bowiem instancją odwoławczą od orzeczeń *Bundesratu* stwierdzających, że dany kraj pogwałcił prawo, poza tym rozstrzyga w pierwszej i ostatniej instancji w sporach między krajami a federacją, dotyczących ich praw i obowiązków. Należy też pamiętać, że również badanie konstytucyjności ustaw daje możliwość, w pewnych wypadkach, wpływanie na kształtowanie się stosunków między federacją a krajami. Obserwując działalność Trybunału Konstytucyjnego zauważyć można, że sporą grupę stanowią jego orzeczenia dotyczące spraw istotnych dla federalizmu zachodniemieckiego; o wielu z tych orzeczeń wspomina autor książki omawiając określone zagadnienia. Wydaje się więc, że Wells, słusznie wskazując na duże potencjalne możliwości *Bundesratu* utrzymania federalizmu zachodniemieckiego w równowadze, przypisuje jednak praktycznemu działaniu tego organu zbyt duże tendencje federalistyczne. Polityka *Bundesratu* jest determinowana przede wszystkim przez walkę partii politycznych na szczeblu centralnym, a przejawiana przez ten organ obrona samodzielności krajów stanowi tylko pewien użyteczny kamuflaż, którym ze względów propagandowych partie te się posługują.

Na zakończenie tych uwag warto wskazać na podstawowy brak pracy wynikający z nastawienia metodologicznego autora. Nie ma w niej zadawalającej ana-

<sup>12</sup> Patrz np. H. Schäfer, *Bundesaufsicht und Bundeszwang*, *Archiv des öff. Rechts*, Bd. 78; D. Haas, *Bundesgesetz über Organisation und Verfahren der Landesbehörden*, *Archiv des öff. Rechts*, Bd. 80 z. 1/2.

<sup>13</sup> Patrz np. H. U. Evers, *Privatsphäre und Ämter für Verfassungsschutz*, Berlin 1960, s. 81.

lize roli systemu federalnego w toczących się walkach politycznych o zasadniczym znaczeniu, przede wszystkim o demokratyczne oblicze Niemiec.

Wydaje się, że w gruncie rzeczy federalizm w ustroju burżuazyjnym stanowi oparcie dla sił reakcyjnych (aczkolwiek nie można zaprzeczyć, iż w pewnych okolicznościach, przy istnieniu określonego układu sił klasowych, może mieć charakter postępowy). W każdym razie w aktualnej sytuacji, istniejącej w NRF, taka struktura sprawia, że: 1) rząd centralny ma większą swobodę manewru wobec opinii światowej, 2) organa federalne są w dużym stopniu zbiurokratyzowane i oderwane od mas — wspomina o tym w wielu miejscach pracy Wells, 3) ugrupowania monopolistyczne mogą wywierać stosunkowo łatwy wpływ na rządy krajowe. Wreszcie pośrodkim dowodem reakcyjności systemu federalnego jest nastawienie wobec niego ugrupowań postępowych, a w szczególności KPD<sup>14</sup>.

Recenzowana praca — mimo braków — o części których wspomniano powyżej, może być cennym źródłem informacji dotyczących struktury federalnej Niemiec zachodnich widzianej od strony krajów.

*Jerzy Sommer*

JERZY KOZEŃSKI: *Czechosłowacja w polskiej polityce zagranicznej w latach 1932—1938*. Instytut Zachodni, Poznań 1964, s. 319.

Pojawiło się ostatnio w Polsce szereg prac z dziedziny najnowszej historii stosunków międzynarodowych, wnosząc nowe ustalenia i oceny, szczególnie dla okresu międzywojennego. Prace L. Grosfelda, J. Jurkiewicza, S. Stanisławskiej, K. Laptera, W. Michowicza, Z. Wroniaka, że zacytuję kilka pozycji, są dowodem istotnej zmiany w zainteresowaniach badawczo-naukowych oraz przeprowadzenia z sukcesem kwerend archiwalnych, upoważniających do zaprezentowania nowych monografii historycznych. Omawiana praca J. Kozeńskiego wzbogaca literaturę naukową dziedziny stosunków międzynarodowych o wyniki kilkuletnich poszukiwań archiwalnych mających za zadanie zbadanie ważnego działu, a mianowicie traktowania spraw Czechosłowacji przez polską politykę zagraniczną w latach ministerstwa Józefa Becka. Cały szereg wcześniej ogłoszonych prac poświęca dużo uwagi zagadnieniu stosunków polsko-czeskich i wydawałoby się, że w tym stanie rzeczy można już tylko uporządkować sądy i co najwyżej zebrać je w jedną całość, ale lektura ciekawie ujętej pracy Kozeńskiego przekonuje, że można jeszcze wnieść cały szereg nowych ujęć i naświetleń, a nawet wskazać na dalsze oczekujące jeszcze swego badacza. Nie mamy w książce Kozeńskiego oceny dotychczasowego dorobku w badanej przez niego dziedzinie, choć w przypisach porozrzucone są polemiki z niektórymi ujęciami. Wobec syntetycznego charakteru pracy broniłbym raczej zasady zachowania takiego omówienia i zaprezentowania czytelnikowi przyczyn podjęcia na nowo tematu, który nie pozostawał nietknięty.

Podstawa archiwalna i bibliograficzna pracy Kozeńskiego jest godna specjalnej wzmianki, gdyż jest pięknym świadectwem benedyktyńskiego wysiłku i szerokiej konfrontacji wszystkich sądów, podanych w pracy. Sama konstrukcja monografii jest bardzo przemyślana, bo zgodnie z poznanymi zasobami archiwalnymi główny nacisk kładzie na lata kierowania naszą polityką zagraniczną przez Józefa Becka, wiążąc z tym prowadzenie „nowego kursu” również i w stosunku do Czechosłowacji. Pojęcie polityki zagranicznej ujęte zostało przez Ko-

<sup>14</sup> Patrz np. K. Nowak, *Stosunek ugrupowań burżuazyjnych w NRF do unitaryzmu i federalizmu*, „Przegląd Zachodni”, 1958.